

95.088

**Asylgesetz und Anag.
Änderung****Loi sur l'asile et LSEE.
Modification***Differenzen – Divergences*

Siehe Jahrgang 1997, Seite 1367 – Voir année 1997, page 1367

Beschluss des Nationalrates vom 12. März 1998

Décision du Conseil national du 12 mars 1998

A. Asylgesetz**A. Loi sur l'asile**

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Gestatten Sie mir, dass ich zuerst ein paar einleitende Bemerkungen mache: Unser Rat hat am 19. Dezember 1997 mit einigen bedeutenden Änderungen im Vergleich zum Nationalrat das Asylgesetz in erster Lesung verabschiedet. In der Frühjahrssession hat der Nationalrat am 12. März 1998 bereits die erste Runde des Differenzbereinigungsverfahrens abgeschlossen. Er ist uns dort gefolgt, wo es um wesentliche Neuerungen ging, wo wir insbesondere gegenüber möglichen Missbräuchen eine härtere Gangart eingeschlagen haben. Es sind aber trotzdem noch 19 Differenzen verblieben. Diese Differenzen haben wir in der Kommissionssitzung vom 7. und 8. April 1998 behandelt.

Zahlenmässig sieht es so aus: Bei acht Differenzen folgen wir dem Nationalrat, bei acht Differenzen – also bei der gleichen Zahl – halten wir fest; zweimal haben wir eine neue Lösung erarbeitet, die einen Kompromiss bzw. eine verbesserte Lösung darstellt, weil sich auch die Situation geändert hat. Beim Integrationsartikel schliesslich, der im Nationalrat an der Ausgabenbremse gescheitert ist, haben wir stillschweigend an unserer Position festgehalten.

Wir haben uns in der Kommission von folgenden Richtlinien leiten lassen: Überall dort, wo es um Fragen der Humanität ging, um die Garantie eines ethisch und flüchtlingsrechtlich anspruchsvollen Verfahrens, haben wir zugunsten der Asylbewerber entschieden. Wir haben dem Nationalrat in mehreren Punkten nachgegeben. Wo es aber um die Bekämpfung von Missbräuchen ging – und die sind offensichtlich –, haben wir uns auf unsere härtere Gangart besonnen und festgehalten. Das ist der Grundtenor.

Nun hat sich seit unserer letzten Beratung in der schweizerischen Politik einiges geändert. Zum ersten hat sich die Lage im Asylwesen stark verschärft; eine hohe Zunahme der Gesuche ist feststellbar. Es gibt Anzeichen von Bürgerkrieg in Kosovo; die Schweiz hat eine erheblich grössere Zunahme an Gesuchen, während andere Staaten wie Deutschland derzeit rückläufige Zahlen aufweisen. Diese Umstände geben Anlass zu grosser Sorge. Ich nehme an, dass Herr Bundesrat Koller einleitend etwas dazu sagen will. Er trägt sich mit der Absicht, wie wir der Presse entnommen haben, das Gesetz im Dringlichkeitsverfahren in Kraft zu setzen.

Just auf die Tage unserer Beratungen hin haben verschiedene Organisationen mit dem Referendum gedroht – nein, sie haben es klar angekündigt. Das gibt uns zu denken. Nicht dass ein Referendum ergriffen wird, sondern die Art, wie verneint wird, dass das Parlament mit sehr viel Aufwand ethisch hochstehende, asylrechtlich gute Lösungen verwirklicht, aber gleichzeitig den Missbräuchen entgegentritt. Dass diese Bestrebungen auf diese Weise torpediert werden, lässt aufhorchen; es erfüllt mich auch mit Sorge, denn es steht sehr viel auf dem Spiel.

Auf dem Spiel stehen einerseits für diese Flüchtlingsorganisationen der Rückhalt und ihre Akzeptanz in Politik und Öffentlichkeit; sie werden aufs Spiel gesetzt. Sie setzen auch die Ernsthaftigkeit und die Glaubwürdigkeit ihrer Politik aufs Spiel. Wer das Referendum durchzieht, trägt wesentlich bei

zur Verhärtung der öffentlichen Meinung und zur Verhärtung der Haltung breiter Kreise gegenüber den Flüchtlingen. Wir müssen die Missbrauchsbestimmungen hart ansetzen, um jene Asylbewerber und anerkannten Flüchtlinge, die sich an unsere Rechtsordnung halten, gegenüber den Renitenten und angesichts der Missbräuche nicht sogar lächerlich zu machen.

Ich bin überzeugt, dass unser Gesetz in asylrechtlicher und in ethischer Hinsicht sehr hohen Ansprüchen standhält. Wenn diese Kreise das Referendum ergreifen, können sie das zwar tun, ich bin aber überzeugt: Das Volk wird unserem Gesetz mit überwiegender Mehrheit zustimmen. Wenn sie das Referendum ergreifen, machen sie es jenen – auch jenen in unserem Rat – schwer, welche sich mit Überzeugung und Erfolg für ein qualitativ hochstehendes Asylverfahren eingesetzt haben. Der Entscheid für das Referendum weckt Geister, die unserer Arbeit schaden werden. Das sind die Sorgen, die uns beschäftigen, wenn wir gestern oder heute von der Referendumsankündigung gelesen haben. Das Referendum kann keinen Erfolg haben, es wird aber politisch grossen Schaden anrichten!

Koller Arnold, Bundesrat: Es ist tatsächlich so, dass wir nach fünf Jahren relativer Stabilität und Normalität im Asylwesen erstmals seit 1991 wieder eine ganz schwierige Situation haben. Das ist auf eine Vielzahl von Gründen zurückzuführen, zunächst einmal auf die starke Zunahme der Zahl der Asylgesuche. Sie wissen, wir hatten schon einmal, Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre, eine ganz schwierige Zeit, wo wir jedes Jahr etwa 50 Prozent mehr Asylgesuche hatten, mit dem Rekord von 42 000 Gesuchen im Jahre 1991. Dann ist uns ein Trendbruch mit dem dringlichen Asylverfahrensbeschluss und mit der Personalaufstockung beim Bund und bei den Kantonen gelungen. Wir hatten dann in den letzten fünf Jahren regelmässig um die 20 000 Asylgesuche.

Nun haben wir seit dem letzten Jahr leider wieder einen sehr stark zunehmenden Trend. Wir hatten 1997 erstmals wieder 24 000 Asylgesuche, und zu Beginn dieses Jahres hat sich der Trend noch verstärkt: Im ersten Quartal hatten wir eine Zunahme von 59 Prozent und im Monat März sogar von 70 Prozent.

Leider hat zur Verschlechterung der Lage beigetragen, dass die Zahl der kriminellen Asylgesuchsteller, die wir seinerzeit mit dem Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht stark zurückdrängen und reduzieren konnten, jetzt wieder zugenommen hat.

Zudem hatten wir leider einen Rückführungsstau, vor allem gegenüber Kosovo, wo wir mangels eines Abkommens und wegen der Weigerung der Bundesrepublik Jugoslawien, ihre eigenen Landsleute zurückzunehmen, seit 1994 keinerlei Rückführungen machen konnten. Es ist uns dann im letzten Herbst mit dem Rückübernahmeabkommen ein Durchbruch gelungen; unterdessen sind etwa 1000 Personen zurückgekehrt. Sie wissen aber, wie delikat die Lage in Kosovo ist; deshalb wird sich diese Rückführung relativ langsam vollziehen, selbst wenn es nicht zu einer Erschwerung der Lage käme.

Sollte in Jugoslawien ein Bürgerkrieg ausbrechen, kämen wir ganz klar in eine riesige Notlage. Wir haben bekanntlich sehr viele Jugoslawen als Fremdarbeiter in unserem Land, und damit wäre die Schweiz eines der prädestinierten Fluchtländer, wenn es tatsächlich zum Ausbruch eines Bürgerkrieges käme.

Dann haben wir gewisse Vollzugsprobleme in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Leider werden unsere Gesetze nicht in allen Kantonen gleich konsequent vollzogen. Ich werde darauf noch zurückkommen. Schliesslich ist sicher auch ein negativer Faktor, dass wir bisher keinen Anschluss an das Schengener Abkommen und die Dublin-Konvention erreichen konnten. Das hat sich bisher noch nicht sehr nachteilig ausgewirkt, da es im Rahmen einer wirksamen Umsetzung der Dublin-Konvention, wo ja die Erstasylkompetenz festgelegt wird, auch ein Fingerabdrucksystem braucht, das die Mitgliedstaaten untereinander austauschen können. Aber das ist auf dem Wege.

In dem Moment, wo das System Eurodac auch noch funktioniert, wird die Schweiz die einzige Alternative für Flüchtlinge in ganz Westeuropa sein. Das macht mir natürlich als zuständigem Departementschef Sorgen. Ich suche daher mit allen Mitteln einen Anschluss an diese Dublin-Konvention. Man hat mir das vor einigen Jahren auch in Aussicht gestellt, wenn es einmal innerhalb der EU-Staaten operationell sei. Das ist seit letztem September der Fall. Jetzt hat man plötzlich auch für dieses Problem den Link mit den bilateralen Verhandlungen gemacht.

Dies zu den negativen Faktoren. Es gibt glücklicherweise in diesem eher düsteren Bild auch einige positive Dinge. Es ist vor allem die Rückführungsaktion nach Bosnien zu nennen, die gesamthaft gut läuft. Es sind schon etwa 6000 Flüchtlinge nach Bosnien zurückgekehrt. Es ist übrigens auch vom Konzept her international anerkannt, dass unser Rückführungskonzept nach Bosnien ein sehr gutes ist.

Aber wenn Sie die heutige Lage sehen, dann ist es ganz klar: Damit die Akzeptanz unserer Asylpolitik im Volk aufrechterhalten werden kann, muss uns wieder ein Trendbruch gelingen. Wenn man die Zunahme betrachtet – letztes Jahr waren es fast 30 Prozent, im ersten Quartal 60 Prozent und jetzt 70 Prozent –: Es muss uns wieder ein Trendbruch gelingen. Dies ist vor allem auch nötig, weil wir – der Berichterstatter Ihrer Kommission hat es angetönt – im internationalen Vergleich leider auch wieder zu attraktiv geworden sind. Wir waren das attraktivste Land zu Beginn der neunziger Jahre. Mit dem Trendbruch ist dann Deutschland bedeutend attraktiver geworden; dann hat halt auch Deutschland sehr viele Massnahmen getroffen. Jetzt findet zweifellos wieder eine gewisse Umlenkung dieser Asylbewerberströme vor allem Richtung Schweiz und auch der Niederlande statt. Die Niederlande haben wieder einen starken Zuwachs.

Diesen Trendbruch werden wir nur mit einem ganzen Bündel von Massnahmen realisieren. Es gibt kein Patentrezept. Das zeigen auch die ausländischen Erfahrungen; es gibt zwar immer wieder Leute, die meinen, sie hätten ein Patentrezept. Nur wenn es uns gelingt, ein ganzes Bündel von Massnahmen zu realisieren, werden wir miteinander einen Trendbruch erreichen.

Wir haben als Sofortmassnahme diese hundert Festungswächter zur Verstärkung des Grenzwachtkorps eingesetzt, weil sich dieses Jahr die illegalen Übertritte, vor allem im Kanton Tessin, im Vergleich zum letzten Jahr fast verdreifacht haben. Dann haben wir schon letztes Jahr zusammen mit den Kantonen eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die letzte Woche einen guten Bericht über eine bessere Zusammenarbeit zwischen meinen Ämtern und den Kantonen verfasst hat. Die Kantone werden noch vor den Sommerferien darüber entscheiden. Das wird sicher einiges bringen, vor allem, wenn die Kantone bereit sind, ein gemeinsames Controlling einzuführen, wie es die paritätische Kommission vorschlägt. Das wäre zweifellos ein Durchbruch, denn dann hätten wir Transparenz in bezug auf die Vollzugswilligkeit, die Vollzugsbereitschaft und die Vollzugsrealisierung in den einzelnen Kantonen. Hier liegt zweifellos noch eine beachtliche Handlungsreserve drin.

Eine der Massnahmen in diesem ganzen Bündel ist auch das totalrevidierte Asylgesetz. Ich prüfe zurzeit – weil wir auch zeitlich unter einem kolossalen Handlungsdruck stehen –, ob man nicht Teile des Gesetzes vielleicht sogar frühzeitig in Kraft setzen könnte, jene Teile, die vor allem Missbräuche abstellen. Das ist allerdings nicht ganz leicht zu bewerkstelligen, aber wir müssen auch diese Frage prüfen. Ich danke hier dem Berichterstatter Ihrer Kommission.

Um so unverständlicher ist es, wenn gegen dieses Gesetz, das wirklich nur erkannte Missbräuche abschaffen will, schon jetzt das Referendum beschlossen wird. Wir müssen vor dieser Referendumsabstimmung sicher keine Angst haben. Das war bei der Abstimmung über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht auch so. Sogar alle Kantone haben damals zugestimmt. Tatsächlich ist es aber politisch sehr unerfreulich, wenn man nun trotz aller unserer Bemühungen schon gegen ein solches Gesetz anrennt, bevor es von den Räten verabschiedet ist. Ich werde Ihnen heute noch bei einem Ar-

tikel ad oculos demonstrieren, dass wir uns wirklich bemühen, eine humanitäre Asylpolitik fortzusetzen, dass wir aber auch den Mut haben müssen, erkannte Missbräuche wirklich abzustellen.

Ich bin Ihnen daher dankbar, wenn Sie dieses Gesetz möglichst rasch bereinigen. Es ist – wie gesagt – eine Massnahme unter vielen, die wir unbedingt brauchen, damit wir unsere Politik weiterführen können.

Art. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Bei dieser Differenz schliessen wir uns dem Nationalrat an. Der Nationalrat hatte ja als Beispiele für die Gewährung des vorübergehenden Schutzes als Ursachen zusätzlich genannt: Erstens die Situationen allgemeiner Gewalt und zweitens systematische und schwere Verletzung der Menschenrechte.

Wir haben das vor allem aus der Überlegung gestrichen, weil schwere Menschenrechtsverletzungen ein Asylgrund und nicht nur ein Grund für vorübergehenden Schutz sind. Insofern war es ein Fehler. Nun hat der Nationalrat dies anerkannt und nur noch das Beispiel «Situationen allgemeiner Gewalt» belassen. Dem können wir uns anschliessen, allerdings mit einer Klärung:

Eine Situation allgemeiner Gewalt in einem Land ist erst dann als Tatbestand von Artikel 4 erfüllt, wenn das ganze Land oder mindestens der überwiegende Teil in einer Situation allgemeiner Gewalt ist. Solange in einem Land Ausweichmöglichkeiten in andere Gegenden bestehen, wie das in Algerien der Fall ist, besteht keine Grundlage für den vorübergehenden Schutz.

Angenommen – Adopté

Art. 8 Abs. 1 Bst. e, Abs. 4

Antrag der Kommission

Festhalten

Art. 8 al. 1 let. e, al. 4

Proposition de la commission

Maintenir

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Der Ständerat hat bei Absatz 1 Buchstabe e in der ersten Lesung die allgemeine Pflicht statuiert, dass Asylbewerber bei der Beschaffung von gültigen Reisepapieren mitwirken müssen. Der Nationalrat bejaht diese Pflicht, aber gemäss Absatz 4 zeitlich erst ab dem Zeitpunkt, wo ein vollziehbarer Wegweisungsentscheid vorliegt.

Unsere Kommission ist einhellig der Überzeugung, dass die Mitwirkungspflicht von Anfang an besteht. Offensichtlich bestand im Nationalrat ein Missverständnis. Wir sprechen nur von der allgemeinen Mitwirkungspflicht. Von dieser ist die Frage zu unterscheiden, wann mit dem Heimat- oder Herkunftsstaat des Asylbewerbers Kontakt aufgenommen wird. Das regelt Artikel 92 Absatz 2 des Asylgesetzes klar. Mit dem Heimatstaat wird erst Kontakt aufgenommen, wenn ein vollziehbarer Wegweisungsentscheid besteht.

Die Mitwirkungspflichten für Papierbeschaffung umfassen aber mehr als nur den Kontakt mit dem Heimatstaat, beispielsweise dann, wenn in einem Nachbarland Papiere vorhanden sind oder wenn man solche in der Schweiz beschaffen oder beibringen kann. Es geht vor allem darum, dass auch jene Asylbewerber die Pflicht zur Mithilfe haben, welche – leider in grosser Zahl – die Papiere direkt wegwerfen oder verstecken. Diesen Leuten gegenüber soll klar sein: Ihr habt von Anfang eine Pflicht. Mit dem Heimatstaat wird aber erst verkehrt, wenn der Wegweisungsentscheid vorliegt. Insofern müssen wir an unserer Bestimmung festhalten, und ich hoffe, das Missverständnis geklärt zu haben, welches aufgrund der Berichterstattung im Nationalrat entstand.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich kann Ihrer Kommission zustimmen. Das Problem, das man im Nationalrat aufwarf: Man wollte klarstellen, dass man nicht während des Verfahrens mit dem Heimatstaat Kontakt aufnimmt. Aber das ist in Artikel 92 Absatz 1 genügend gesichert. Deshalb kann ich Ihrer Fassung zustimmen.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Wenn wir unserem System gefolgt sind, ist damit Absatz 4 des Nationalrates hinfällig; es gilt unser Buchstabe e von Absatz 1.

Angenommen – Adopté

Art. 11a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Rochat

Festhalten

Art. 11a

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Rochat

Maintenir

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: In der ersten Lesung haben wir auf Antrag unseres Kollegen Rochat mit 26 zu 0 Stimmen in einem neuen Artikel 11a die Vertrauensärzte im Gesetz verankert. Der Nationalrat hat die Bestimmung wieder gestrichen, dies ohne Begründung, ohne Wortmeldung und ohne Erläuterung des Berichterstatters. Wir hätten die Gründe, die dem Nationalrat dazu Anlass gaben, gerne gekannt. Nun sind wir dem Problem, wann es besonders befähigte Ärzte braucht, um während eines Asylverfahrens spezielle medizinische Fragen zu beantworten, auf den Grund gegangen. Es gibt zwei Fälle:

Erstens, wenn es darum geht, Folteropfer zu beurteilen, d. h. sich darüber Rechenschaft zu geben, ob eine Verletzung tatsächlich auf Folterung zurückzuführen ist. Um das beurteilen zu können, braucht es spezielle Kenntnisse. Verschiedene Ärzte haben eine entsprechende Ausbildung genossen und verfügen über diese Kenntnisse. Sie werden in der Regel vom Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) auch beigezogen.

Zweitens, wenn es um die Frage geht, ob und wann die Rückkehr ins Heimatland zumutbar ist, auch wenn medizinische Gründe geltend gemacht werden, dass jemand nicht rückreisefähig oder im Heimatstaat nicht aufenthaltsfähig sei. Wie wir nun informiert worden sind, besteht beim BFF folgendes System: In Vereinbarung zwischen dem BFF und der Verbindung der Schweizer Ärzte (FMH) werden Vertrauensärzte bezeichnet. Auf Wunsch des BFF werden sie in den genannten Fällen eingesetzt. Wenn ein Arzt oder eine Behörde einen Spezialisten beziehen will, richten sie eine Anfrage an das BFF, das einen Arzt angibt, an den sie sich wenden können. Diese Ärzte tragen aber keinen offiziellen Titel «Vertrauensarzt des Bundesamtes». Sie sind nicht amtlich ernannt, sondern vereinbarungsgemäss bezeichnet worden.

Nun hat uns Herr Rochat vorgeschlagen, die Funktion dieser Vertrauensärzte zu institutionalisieren. In der Praxis, so sind wir in der Kommission zur Überzeugung gelangt, dürfte sich kaum etwas ändern. Es dürften auch keine neuen Kosten entstehen. Wir haben mit 8 zu 3 Stimmen beschlossen, uns dem Nationalrat anzuschliessen.

Ein weiteres wichtiges Argument, das uns dazu geführt hat: Was durch Vereinbarung gut funktioniert, muss nicht gesetzlich normiert werden. Hinzu kommt, dass ein amtlich bezeichneter Vertrauensarzt für viele Asylbewerber weniger Glaubwürdigkeit und Vertrauenswürdigkeit besitzt als ein Arzt, der unter seinem Namen – «Doktor Rochat» – behandelt und die nötigen Kenntnisse hat, aber nicht den Stempel des Amtsarztes trägt. Denn viele Asylbewerber haben in ihren Heimatstaaten mit staatlichen Ärzten schlechte Erfahrungen gemacht und so das Vertrauen verloren haben.

Das sind die Gründe, die die Kommission dazu bewogen haben, dem Nationalrat zu folgen.

Rochat Eric (L, VD): Je remercie le président de la commission pour son introduction et les renseignements qu'il m'a fournis quant aux raisons qui ont amené notre commission à adhérer à la décision du Conseil national. Comme il l'a dit, le Conseil national n'a pas donné de raison, il est donc difficile de lui en inventer aujourd'hui.

J'aimerais commencer par une petite correction. M. Frick a dit qu'il ne fallait pas changer un système qui fonctionnait bien. La Fédération des médecins suisses (FMH) s'était approchée de moi, avant le premier débat, pour souligner à quel point ce système ne fonctionnait pas bien. Je tiens à le dire ici pour dissiper un malentendu. Il ne fonctionne pas bien pour les raisons suivantes.

Nous avons, dans la question médicale des requérants d'asile, deux aspects à prendre en considération:

1. M. Frick en a parlé, c'est l'aspect purement médical qui permet soit de déterminer si une blessure, une torture ou une cicatrice est présente, soit de savoir si une maladie est suffisamment importante pour justifier le maintien dans le pays de la personne et son non-renvoi lorsque la décision a été prise.
2. L'autre aspect, qui est probablement plus important, est lié à la possibilité pour les nombreux médecins de terrain qui soignent les requérants d'asile – je ne vous apprendrai rien en disant que la fréquence des maladies, qu'elles soient physiques ou psychiques, est très élevée dans ce corps de la population et que les requérants d'asile sont très souvent soumis à des soins médicaux – d'avoir un référent à qui adresser les renseignements qu'ils possèdent lorsqu'ils doivent intervenir. Vous ne pouvez pas envoyer un certificat médical confidentiel directement à l'Office fédéral des réfugiés (ODR) qui ne comprend pas de médecin dans ses organes. Vous ne pouvez pas les envoyer directement à la Commission suisse de recours en matière d'asile qui ne comprend pas de médecin. Il existe une «Vertrauensärztin» qui travaille très occasionnellement – je l'ai encore eue au téléphone ce matin –, d'entente avec la FMH, sans base régulière et qui est sollicitée de temps en temps. Mais ce joint, ce lieu de rencontre des renseignements médicaux, est nécessaire.

Lorsque M. Frick dit que des médecins-conseils nommés par la Confédération perdraient ainsi la confiance de ceux qui les consultent, je crois pouvoir le contredire puisque cette situation du médecin-conseil existe également pour les allocations pour perte de gain, dans l'assurance-accidents, dans l'assurance-maladie, et que les médecins-conseils contribuent au contraire à faire peut-être mieux valoir les droits des assurés, parfois aussi à dénoncer des abus de la part de ces assurés.

Le rôle du médecin-conseil est un rôle très important parce qu'il est une cheville professionnelle dans le processus de décision. J'admets volontiers qu'avec l'expérience, les juristes de l'ODR puissent prendre valablement toute une série de décisions, mais l'expérience ne saurait remplacer complètement les compétences médicales.

Une dernière chose: les coûts. Actuellement, ce qui fonctionne bien entre l'ODR et la FMH, ce n'est pas les médecins-conseils, c'est une liste d'experts, une trentaine d'experts, qui peuvent être appelés de cas en cas. Mais savez-vous ce que coûte une expertise? Une expertise est un processus qui d'abord est long, et qui est coûteux. C'est une mesure judiciaire. La proposition que nous avons acceptée en première délibération vise à doter les organes qui s'occupent du statut des réfugiés de la possibilité de consulter la plupart du temps sur dossier, sur simple dossier, des médecins habitués aux différentes parties du pays – je vous l'ai dit: il y a en un; il habite le canton de Berne, c'est très bien, mais enfin, il aura peut-être quelque peine à prendre connaissance des réfugiés du canton des Grisons de façon physique et concrète. Cette proposition vise ainsi à avoir dans les différentes parties du pays quelques médecins désignés qui peuvent, à la demande des différentes autorités des requérants d'asile, se pencher sur des cas, éventuellement examiner ces personnes, mais surtout recevoir, analyser et transmettre sous une

forme appropriée les renseignements médicaux que seuls vraiment les médecins du terrain qui s'occupent des réfugiés sont capables de donner.

Voilà pourquoi je me permets de revenir avec cette proposition d'amendement. M. Frick a précisé que cet article, que nous avons adopté en décembre dernier, n'avait pas été combattu pour des raisons précises au Conseil national. Je suis obligé de préciser que la FMH souhaiterait que ça fonctionne mieux, et cela dans le sens que je vous indique. Je vous invite à soutenir ma proposition, et par là à maintenir la décision que vous avez prise le 19 décembre 1997.

Frick Bruno (C, SZ), Rapporteur: Es ist für uns in der Kommission naturgemäss schwierig, in dieser Frage eine Meinung zu bilden, weil wir keine Ärzte sind und die Praxis nicht direkt, sondern nur aufgrund von Informationen kennen. Ich bedaure, dass die FMH, der das ein Anliegen ist, weder an die nationalrätliche noch an die ständerätliche Kommission gelangt ist und keinen der Ärzte – es gibt mehrere im Nationalrat – über ihr Anliegen informiert, instruiert hat.

Aufgrund der Ausführungen von Herrn Rochat komme ich zu folgendem Schluss: Ich sehe, dass es offensichtlich Verbesserungsmöglichkeiten in der Zusammenarbeit zwischen FMH und Bundesamt gibt. Diese sollen vorgenommen werden, aber für mich überwiegen trotzdem die Gründe, das nicht ins Gesetz aufzunehmen. Es ist für einzelne Ärzte durchaus interessant, offiziell als Vertrauensärzte nominiert zu sein. Ich kann aber sehr gut nachvollziehen, was in der Kommission mehrfach betont wurde: Dass die Ärzte, die von Staates wegen ernannt sind, bei vielen Personen, die es zu untersuchen gibt – das sind Asylbewerber –, eben kein Vertrauen geniessen. Auch mit jenen Ärzten, welche für das Personalamt den Gesundheitszustand von Beamten zuhause der Bundesverwaltung beurteilen müssen, den offiziellen Amtsärzten, hat man schlechte Erfahrungen gemacht. Das ist uns mehrfach ausdrücklich gesagt worden.

Aus diesen Gründen ist ein Systemwechsel wohl nicht nötig. Aber Verbesserungen sind möglich und nötig; was Herr Rochat gesagt hat ist richtig.

Ich bleibe daher bei der Meinung, dass wir uns mit Vorteil dem Nationalrat anschliessen sollten.

Rochat Eric (L, VD): Permettez-moi une très courte duplique. M. Frick vient de dire qu'il est intéressant pour des médecins d'être nommés par le Conseil fédéral. Je le reprends. Je crois que, dans le domaine de la prise en charge des réfugiés, comme d'ailleurs dans certains domaines difficiles comme la toxicomanie ou autres, il ne s'agit pas pour le médecin d'un intérêt au sens économique du terme. C'est une tâche extraordinairement difficile, extraordinairement prenante au point de vue temps, au point de vue démarche. Elle est extraordinairement difficile parce que vous devez annoncer et aider à des malades, des fois, ou à des gens bien portants, mais qui doivent quitter leur pays et qui dépriment, à supporter des décisions que votre pays a prises et doit faire appliquer. Je crois donc qu'ils rendent plutôt service à la collectivité qu'ils n'en tirent eux-mêmes bénéfice.

Puis, l'administration vous aurait dit qu'elle a fait de mauvaises expériences avec ces médecins-conseils. Je pense qu'on doit apprendre à travailler avec un médecin-conseil. Je suis moi-même médecin-conseil auprès d'une caisse-maladie, et nous devons nous battre contre l'administration qui ne voit pas pourquoi, de temps en temps, on soutiendrait un autre médecin, on soutiendrait un patient contre la caisse, disant: «Mais enfin, vous êtes là à notre disposition!» Le médecin-conseil est un ombudsman, pour utiliser un terme français.

Puis, je crois que nous allons, avec une telle disposition, dans le sens du controlling dont a parlé M. Koller, conseiller fédéral, tout à l'heure. Si nous voulons appliquer cette loi avec la plus grande équité, mais aussi avec la plus grande efficacité, nous devons nous entourer d'un certain nombre de sécurités, et je vous promets que, dans le domaine médical, ces sécurités sont mieux assurées, j'en suis navré, par des médecins que par des personnes qui n'ont pas leur formation.

Koller Arnold, Bundesrat: Es ist uns allen klar: Sie befinden sich – wie der Bundesrat auch – in einer schwierigen Entscheidungssituation, weil wir einander widersprechende Aussagen haben. Herr Rochat sagt in Berufung auf die FMH, es sollte und könnte besser sein; meine Dienste sagen, die bisherige Praxis habe sich bewährt und die Zusammenarbeit sei gut. Es gibt auch beide Modelle; darüber sind wir uns auch einig. Herr Rochat hat gesagt, in welchen Bereichen sein Modell zur Anwendung kommt. Nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz kommt das Verfahren zur Anwendung, wie es unserer Praxis entspricht.

Ich möchte Ihnen noch einmal die jetzige Praxis erläutern: Sofern ein Asylgesuchsteller seinen Arzt vom Arztgeheimnis entbindet, meldet dieser Arzt dem BFF mittels standardisiertem Formular die medizinischen Befunde. Sind diese eindeutig, entscheidet das BFF aufgrund der vom Gesuchsteller beziehungsweise vom Arzt erhaltenen Informationen.

Bestehen jedoch beim Erstellen des rechtserheblichen Sachverhaltes noch offene medizinische Fragen, so beauftragt mein Amt einen Gutachter, der die noch offenen Fragen zu beantworten hat. Hierfür haben wir in Zusammenarbeit mit der FMH einen Gutachterpool von etwa 20 Ärzten eingerichtet. Diese Ärzte sind unabhängig und werden von der FMH und der Fachwelt anerkannt und respektiert. Diese Lösung geniesst – so sagt man mir – weitgehende Akzeptanz und sei zudem kostengünstig. Herr Rochat ist anderer Meinung.

Die Frage ist jetzt, wem Sie mehr glauben. Sie müssen entscheiden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Rochat	16 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	10 Stimmen

Art. 17 Abs. 3

Proposition de la commission
Festhalten

Art. 17 al. 3

Proposition de la commission
Maintenir

Frick Bruno (C, SZ), Rapporteur: Die Kommission hält mit 10 zu 1 Stimmen am Beschluss unseres Rates fest. Der Nationalrat hatte ursprünglich verlangt, dass in jedem Fall für minderjährige, unbegleitete Asylsuchende ein Vormund oder Beistand im Sinne des Zivilrechtes zu ernennen sei. Wir haben das auf einen Verfahrensbeistand reduziert, welcher «für die Dauer des Verfahrens» die Interessen des Kindes wahrnimmt. Diesem System ist der Nationalrat gefolgt; er hat aber zwei Änderungen eingebaut:

1. Sobald ein asylsuchender Minderjähriger in der Schweiz ist, muss ihm ein Beistand gegeben werden, also bereits bei der Einreise am Flughafen. Nach dem System unseres Rates müsste der Verfahrensbeistand erst beigegeben werden, wenn die Zuweisung an einen Kanton erfolgt ist. Das ist viel sinnvoller. Wenn ein Minderjähriger drei, vier Tage am Flughafen weilt, müsste ihm nach der Fassung des Nationalrates ein Verfahrensbeistand gegeben werden, dann würde er z. B. dem Kanton Graubünden zugewiesen, dort würde vier Tage später ein neuer Beistand ernannt, oder der alte müsste von Zürich aus weiter amtieren. Das ist keine sinnvolle Lösung.

2. Der Nationalrat hat die Ausnahmen gestrichen; nach dem Nationalrat muss in jedem Fall der Verfahrensbeistand beigegeben werden. Aber: Ausnahmen sind nötig. Es gibt Fälle, wo das offensichtlich nicht nötig ist. Die Ausnahmemöglichkeit soll bestehenbleiben. Darum haben wir an unserer Fassung festgehalten.

Die Klausel, wonach der Verfahrensbeistand nur ernannt ist, bis ein Vormund oder ein echter Beistand ernannt wird, bedeutet formell einen letzten Unterschied. Es ist aber kein materieller Unterschied, weil ohnehin die Verfahrensbeistandschaft endet, wenn ein ordentlicher zivilrechtlicher Vertreter bestellt ist.

Angenommen – Adopté

Art. 25 Abs. 3*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 25 al. 3*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: In Artikel 25 stimmen wir mit dem EJPD dem Nationalrat zu, dass die Betriebs- und Hausordnung nicht vom Bundesamt für Flüchtlinge, sondern vom Departement auf Antrag des Bundesamtes erlassen wird.

Angenommen – Adopté

Art. 26 Abs. 3*Antrag der Kommission*

Festhalten

Antrag Gentil

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 26 al. 3*Proposition de la commission*

Maintenir

Proposition Gentil

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Unsere Kommission hat einstimmig an der Version unseres Rates festgehalten; der Nationalrat hat seinerseits mit 78 zu 54 Stimmen an seiner Lösung festgehalten.

Worum geht es denn bei dieser Differenz? Der Grundsatz der Einheit der Familie ist nach Artikel 8 EMRK gegeben und auch für Asylbewerber zu beachten; das ist unbestritten. Die Differenz liegt bei der Frage, ob es auch weitere Gründe geben soll, welche Rechtsanspruch geben, dass ein Asylbewerber einem bestimmten Kanton oder Landesteil zugewiesen wird. Der Nationalrat möchte als solche Gründe zusätzlich einfügen: Familiäre und enge soziale Beziehungen, also Beziehungen, die über die blosse Verwandtschaft zwischen Eltern und Kindern hinausgehen, d. h. soziale Beziehungen, Freundschaft oder eine engere Beziehung zu einer Volksgruppe, die halt in einem bestimmten Kanton ein bisschen stärker vertreten ist, sowie – und das ist der Hauptgrund – die Amtssprache.

Die Amtssprache soll laut Nationalrat Anspruch darauf geben, einem bestimmten Kanton zugewiesen zu werden. Das würde im Klartext heissen, dass der Grossteil der afrikanischen Asylbewerber Anspruch hat, der französischen Schweiz zugeteilt zu werden; dass alle Albaner, die italienisch sprechen – das sind aufgrund ihrer Geschichte viele – Anspruch hätten, im Kanton Tessin untergebracht zu werden.

Das geht unserer Kommission zu weit. Auch nach dem Willen der Kantone geht das viel zu weit. Wo solche Kriterien sinnvollerweise berücksichtigt werden können, wird man sie auch berücksichtigen. Aber es darf kein Anspruch daraus erwachsen. Das würde den Vollzug massiv behindern und sogar dazu führen, dass in einzelnen Kantonen bestimmte Volksgruppen massiert wären. Das kann nicht in unserem Sinn sein.

Darum haben wir einstimmig beschlossen, an unserer Fassung bzw. am Entwurf des Bundesrates festzuhalten.

Gentil Pierre-Alain (S, JU): M. Frick vient de très bien expliquer la raison essentielle de cette divergence. J'aimerais ajouter à son explication factuelle l'élément qui me conduit à vous prier d'adhérer à la décision du Conseil national. M. Frick l'a très bien dit: l'élément qu'ajoute le Conseil national, c'est de considérer que la présence de relations étroites, ainsi que la langue parlée par le requérant font partie de ses intérêts légitimes. Cela ne veut pas dire que la prise en con-

sidération des intérêts du canton tombe. Les cantons ont le droit de faire valoir leurs intérêts, mais dans la pesée d'équilibre, on tient compte relations familiales et sociales du requérant.

Pourquoi insister sur cette notion de relations familiales et sociales? Dans un but humanitaire général, mais également pour répondre à un certain nombre de critiques qui ont été formulées, ici ou là, dans cette problématique des requérants d'asile, surtout pour ceux d'entre eux qui sont mineurs. Le projet du Conseil fédéral, que notre commission propose de soutenir, définit l'unité de la famille comme on l'entend ici, en Suisse, c'est-à-dire essentiellement les conjoints et les enfants mineurs. Or, il faut bien dire que cette notion de la famille n'est pas celle qui prévaut dans un certain nombre de nationalités qui déposent des demandes d'asile. J'attire votre attention sur le fait qu'une partie de la polémique qui a eu lieu ces derniers temps dans les grands titres de la presse de boulevard alémanique consiste à reprocher aux jeunes requérants d'asile mineurs de se faire embrigader, notamment dans des réseaux criminels.

Il nous paraît que la version adoptée par le Conseil national, qui consiste à favoriser le regroupement de ces jeunes gens avec des membres de leur communauté, peut avoir un effet tout à fait favorable à cet égard. On peut comprendre que des requérants, surtout des mineurs, séparés de leur communauté d'origine, deviennent des proies plus faciles pour une minorité qui les emploie sans scrupules pour leur faire accomplir des activités délictueuses. En prenant en considération cette notion de famille élargie, on permet aux jeunes requérants mineurs de retrouver, si ce n'est leur père ou leur mère, du moins un cousin, un oncle, une tante, des éléments de la famille au sens où ils l'entendent eux, qui leur permettent un meilleur encadrement et qui assurent à ces jeunes gens une insertion plus sûre dans la communauté.

De mon point de vue, la décision du Conseil national, sans remettre en cause les intérêts légitimes des cantons que ces derniers pourront toujours faire valoir, permet de mieux rattacher les jeunes requérants d'asile mineurs à leur milieu familial ou à un milieu avec lequel ils ont des affinités. De cette manière, ils sont moins vulnérables à l'activité de certains réseaux qui utilisent leur détresse ou leur isolement lorsque celle-ci est avérée.

C'est dans ce sens que je vous propose d'adhérer à la décision du Conseil national.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich möchte Sie hier bitten, bei Ihrem Beschluss zu bleiben. Die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone erfolgt heute aufgrund von Artikel 9 der Asylverordnung. Dabei wird dem Grundsatz der Einheit der Familie, wie das Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention vorschreibt, selbstverständlich zwingend Rechnung getragen. Wie Sie im Artikel feststellen, besteht diesbezüglich auch eine Rekursmöglichkeit. Aber wie Herr Gentil richtig gesagt hat, umfasst der Begriff «Familie» die Kleinfamilie, also Eltern und Kinder, und nicht die soziale Grossfamilie, wie sie in den Herkunftsstaaten der Asylsuchenden teilweise vorkommt.

Es liegt in der Natur der Sache, dass die Kantone natürlich sehr darauf erpicht sind, dass die Asylbewerber wirklich gleichmässig, nach der Bevölkerungszahl, auf alle Kantone verteilt werden. Wir hatten ja vor einiger Zeit ein Problem mit dem Kanton Thurgau, der uns angeschrieben hat, er sei nicht mehr bereit, weitere Kosovo-Albaner zu übernehmen, er habe schon zuviele. Das war in jener Zeit, wo wir keine Kosovo-Albaner zurückführen konnten und wo daher in diesen Kreisen natürlich auch zunehmend Renitenz festzustellen war. Wir mussten dann auch dem Kanton Thurgau sagen: Das geht nicht, wir müssen tatsächlich eine gleichmässige Verteilung anstreben.

Das heisst natürlich nicht, Herr Gentil, dass das Bundesamt dies nicht mit gesundem Menschenverstand macht und mögliche Beziehungen und Abhängigkeiten bei den Zuweisungen berücksichtigt. Aber hier eine eigentliche Verpflichtung aufzustellen, die über die Einheit der Familie hinausgeht, wäre zweifellos eine grosse Belastung und würde natürlich – wie

richtig gesagt worden ist – dazu führen, dass beispielsweise die welschen Kantone in Zeiten, wenn wir viele Asylbewerber aus Afrika hätten, natürlich nicht mehr gleich behandelt werden könnten wie Deutschschweizer Kantone. Das gäbe zweifellos auch seitens der Kantone grosse Probleme.

Zum einzigen Gegenargument, das Sie angeführt haben: Sie fragen sich, ob das allenfalls ein Mittel zur Reduktion der Kriminalität sein könnte. Ich glaube nicht so recht daran, denn unsere Analyse hat gezeigt – ich habe es vorhin erwähnt –, dass wir wieder mehr kriminelle Asylgesuchsteller haben. Das ist einer der negativen Faktoren und hängt aber damit zusammen, dass wir tatsächlich eine neue soziologische Struktur feststellen: Es kommen heute viel weniger Familien, wie dies naturgemäss vor allem während des Jugoslawienkonfliktes der Fall war, sondern wir haben heute sehr, sehr viele junge Singles, vor allem junge Männer, im Alter von 17 bis etwa 25 Jahren, die ohne ihre Familien kommen. Es ist natürlich diese Gruppe, die jetzt vor allem unter die Problemgruppe der kriminellen Asylgesuchsteller fällt. Ich glaube also nicht, dass wir hier ein Problem lösen könnten. Deshalb möchte ich Sie bitten, der Kommission zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	24 Stimmen
Für den Antrag Gentil	5 Stimmen

Art. 31 Abs. 1bis

Antrag der Kommission

Mehrheit

Streichen

Minderheit

(Aeby)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 31 al. 1bis

Proposition de la commission

Majorité

Biffer

Minorité

(Aeby)

Adhérer à la décision du Conseil national

Art. 31a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Festhalten

Minderheit

(Aeby)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 31a

Proposition de la commission

Majorité

Maintenir

Minorité

(Aeby)

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 31a ist eine Schöpfung des Ständerates. Er regelt das Nichteintreten bei illegalem Aufenthalt in der Schweiz. Der Nationalrat ist unserem Konzept mit 104 zu 53 Stimmen im Grundsatz gefolgt. Er hat jedoch zwei Änderungen eingebaut und ihn umplaziert – darum müssen wir die Artikel 31 und 31a als System zusammen behandeln:

Erstens beschloss der Nationalrat, Artikel 31a greife nur, wenn der Asylbewerber zehn Tage illegal in der Schweiz gewesen sei. Zweitens beschloss er, dass auf ein Asylgesuch trotzdem einzutreten sei, wenn Hinweise auf eine Verfolgung bestünden, dies analog zu unserem Beschluss zu Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a1.

Die zweite materielle Differenz erachte ich als nicht gravierend, weil sich dies ohnehin ergibt. Dort, wo Asylgründe greifbar sind, wird man ohnehin auf das Asylgesuch eintreten. Zu-

dem besteht das Rückschubverbot bei Gefährdung von Leib und Leben.

Gravierender aber ist die Zehntagefrist. Die SPK hat sich an folgendem gestossen: Wenn diese Zehntagefrist bleibt, dann heisst das nichts anderes, als dass wir zehn Tage illegalen Aufenthalt gesetzlich tolerieren. Das kann nicht der Sinn des Asylgesetzes werden. Der Nachweis, ab wann genau jemand illegal in der Schweiz war, ist ohnehin schwierig zu erbringen. Es werden sich oft Umstände ergeben, dass man erkennt: Jemand ist schon einige Tage hier. Aber dass man die Überschreitung der Zehntagefrist soll nachweisen müssen, geht zu weit und macht unseres Erachtens keinen Sinn. Aus diesen Gründen haben wir uns für Festhalten entschieden.

Nun ist eine neue Situation eingetreten. Seit gestern liegt offenbar ein Gutachten von Herrn Professor Walter Kälin vor, der in zwei Punkten Bedenken anmeldet, ob die Fassung des Ständerates richtig sei:

1. Professor Kälin meldet Bedenken an, weil wir nicht ausdrücklich schreiben, dass auf ein Gesuch eingetreten wird, wenn ernsthafte Asylgründe vorhanden sind. Diesem Bedenken verschliessen wir uns nicht.

2. Er meldet aber auch Bedenken an, wenn keine ausdrückliche Frist genannt wird.

Ich kenne das Gutachten nur vom Hörensagen. Ich nehme an, Herr Bundesrat Koller wird uns genauer informieren können. Ich möchte Sie daher bitten, dem Antrag der Mehrheit zu folgen und so die Differenz zum Nationalrat zu schaffen. Dann kann der Nationalrat in Kenntnis des Gutachtens von Professor Kälin die Sache gründlich anschauen und sagen, ob er eine kleine Änderung vornehmen will. Es geht nicht um konzeptionelle Änderungen, sondern um kleinere Anpassungen.

In zweierlei Hinsicht melde ich aber grosse Bedenken an:

1. Wenn wir gezwungen werden, eine Frist ins Gesetz zu schreiben, schreiben wir – wie ich bereits gesagt habe – ausdrücklich ins Gesetz: Man hat in der Schweiz auch Anspruch auf illegalen Aufenthalt. Es kann doch nicht der Sinn der Flüchtlingskonvention sein, dass sich jemand unberechtigterweise in der Schweiz aufhalten und dann, wenn er aufgegriffen wird, ein Asylverfahren verlangen kann, ohne dass irgendwelche Sanktionen damit verbunden sind. Das kann nicht der Sinn des Asylverfahrens sein!

Aus Zürcher Kreisen hört man von offizieller Seite die folgende neue Praxis vieler Asylbewerber: Man kommt nicht mehr in die Schweiz und stellt rasch ein Asylgesuch; man macht es anders. Man hält sich illegal in der Schweiz auf, häufig im Zusammenhang mit Delikten. Sobald man aufgegriffen wird, stellt man Antrag auf Asyl und verlängert so den Aufenthalt. Das soll keine Konsequenzen haben? Das kann nicht sein. Wenn es sich weiter so entwickelt, dass nur noch die Dummen ein Asylgesuch stellen und die anderen sich vorerst nach Belieben illegal in der Schweiz aufhalten, haben wir vieles falsch gemacht. Das als Nebenbemerkung.

2. Ich möchte auch meinem Befremden Ausdruck geben, dass gewisse Kreise jetzt im nachhinein, quasi in der Schlussrunde, Gutachten verlangen, um das Ganze zu torpedieren. Unsere Lösung war seit Dezember des letzten Jahres klar. Wir haben sie schon Anfang November 1997 bekanntgegeben. Wir haben ernsthaft gearbeitet. Wer seinerseits ernsthafte Sorgen hat, soll sich zeitlich richtig darum kümmern und uns nicht auf der Ziellinie die lange Nase drehen: «Verstoss gegen die Flüchtlingskonvention.» Entschuldigen Sie diese saloppe Bemerkung. Aber ich bin nicht bereit, auf diese Art weiterzuarbeiten, auch nicht mit den Organisationen, die sich um die Flüchtlinge kümmern!

Aeby Pierre (S, FR): Je m'attache plutôt à la question formelle, s'agissant des avis de droit – dont on parle depuis tout à l'heure – au sujet des articles 31 et 31a. Il est désagréable de devoir délibérer aujourd'hui sans avoir connaissance de ces faits, c'est aussi pour ça que j'attends avec beaucoup d'intérêt les déclarations de M. Koller, conseiller fédéral.

Il n'en reste pas moins que, pour nous prononcer, nous n'avons pas besoin de créer formellement une divergence

entre nos deux Chambres pour que la question soit réexaminée. Il suffit que les deux commissions compétentes soient d'accord sur la base d'avis de droit. De la sorte, nous pouvons reprendre l'examen de toute la question, car il semble bien qu'avec l'article 31a, mais aussi avec l'article 31 alinéa 1bis, la Suisse viole ses obligations internationales.

Qu'en est-il exactement? Nous ne pouvons pas le dire aujourd'hui. Je rappelle que le Conseil fédéral n'a jamais prévu ce genre de disposition dans son projet. Cette disposition extrêmement contestée a été introduite par notre commission, puis par notre Conseil. Elle a ensuite été assouplie par le Conseil national, c'est la raison pour laquelle aujourd'hui, quasiment en désespoir de cause, je soutiens la version du Conseil national, qui admet qu'on puisse entrer en Suisse et y séjourner quelque temps sans forcément s'annoncer.

On peut tout ignorer du pays dans lequel on aboutit, et ça n'est pas parce qu'on constate de temps à autre certains abus qu'il faut adopter ici un règlement absolument injuste pour un certain nombre de requérants d'asile. Il suffit de se référer à toutes les dispositions – ce sont les lettres a à d de l'article 31 alinéa 2 – du projet du Conseil fédéral qui permettent déjà de ne pas entrer en matière. On mentionne là les comportements délictueux, on n'a pas besoin des articles 31a ou 31 alinéa 1bis pour éviter d'entrer en matière lorsqu'il y a un comportement délictueux de la part du requérant.

En ce sens, je souhaite que, si nous votons sur ces dispositions, nous soutenions la solution du Conseil national, qui ménage quelques jours de répit pour qu'un requérant d'asile puisse s'annoncer dans le pays dans lequel il arrive, en l'occurrence la Suisse.

Koller Arnold, Bundesrat: Sie erinnern sich: Der Ständerat hat aufgrund neuer Entwicklungen zwei neue Tatbestände in das totalrevidierte Asylgesetz aufgenommen.

Der erste Tatbestand betrifft die Illegalen, die einige Zeit in der Schweiz sind und, wenn sie beispielsweise in einer Polizeirazzia aufgegriffen werden, plötzlich doch noch ein Asylgesuch einreichen wollen, um etwas länger in der Schweiz bleiben zu können. Da sind wir uns alle einig: Das ist ein klarer Missbrauchstatbestand. Ich habe immer gesagt: Erkannte Missbräuche sind auch effizient zu bekämpfen.

Der zweite Tatbestand betrifft Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a1. Dort geht es um diejenigen, die ohne Papiere kommen; der Sachverhalt ist ganz eindeutig. Ich darf Sie daran erinnern: Bevor mein Bundesamt die sogenannte Papierweisung erlassen hatte, kamen etwa 20 Prozent der Asylgesuchsteller mit Ausweispapieren und 80 Prozent ohne, natürlich mit der klaren Absicht, dass man, wenn es zu einem negativen Entscheid kommt, nicht vollziehen kann, weil man zunächst sehr schwerfällig die Identität feststellen und bei den Konsulaten und Botschaften die Reisepapiere beschaffen muss. Darauf haben wir reagiert und die sogenannte Papierweisung erlassen, wonach die Leute mit den Papieren in den Empfangsstellen zu erscheinen hatten, wobei ihnen selbstverständlich das Recht eingeräumt wurde, ihre spezifischen Gründe darzulegen, warum sie keine Papiere besaßen. Diese Möglichkeit besteht noch.

Dann haben wir folgendes festgestellt: Der Anteil der Asylgesuchsteller mit Ausweispapieren schnellte von 20 auf 60 Prozent hinauf. Das Bundesgericht hat dann leider in einem Entscheid festgestellt, für diese Papierweisung fehle eine Rechtsgrundlage. Was ist nachher geschehen? Der Prozentsatz von 60 Prozent Asylsuchenden mit Papieren im Jahre 1995 sank von Jahr zu Jahr, und wir haben nunmehr nur noch 25 Prozent Asylsuchende mit Papieren; wahrscheinlich werden wir nächstes Jahr wieder bei 20 Prozent sein.

Auch das ist ein offensichtlicher Missbrauchstatbestand, den wir tatsächlich bekämpfen müssen. Das ergibt dann diese sehr schwerwiegenden Vollzugsprobleme, weil wir bei den Leuten, die wir rückführen sollten oder die zurückkehren müssen, riesige Probleme im Zusammenhang mit der Feststellung ihrer Identität und der Beschaffung von Ausweispapieren haben.

Es ist klar, dass dieser Teil der Tatbestände aufgrund dieser faktischen Entwicklungen neu ins Asylgesetz hineinkam. Als

wir die Botschaft verfasst hatten, befanden wir uns noch auf dem Boden der Papierweisung und der Normalität. Deshalb ist es sicher richtig, gerecht und legitim, wenn wir jetzt auf diese neu erkannten Missbrauchstatbestände reagieren.

Herr Professor Kälin, der für uns – zusammen mit den Herren Professoren Hailbronner und Trechsel – beim Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht das «völkerrechtliche Gewissen» war, kommt in einem Gutachten, das erst gestern eingetroffen ist und das ich daher auch noch nicht im Detail studieren konnte, zum Schluss, dass der Tatbestand, der die papierlosen Asylsuchenden betrifft, vollständig völkerrechtskonform ist. Hingegen äussert er betreffend der Völkerrechtskonformität Bedenken hinsichtlich Artikel 31a über den illegalen Aufenthalt.

Da ist es für mich ganz klar: Wir wollen kein Gesetz, das das Völkerrecht nicht einhält. Andererseits sind das komplizierte Rechtsfragen. Ich habe auch einen ehemaligen Kollegen von der Hochschule, Professor Hailbronner, in Konstanz konsultiert. Wie es halt bei Professoren ist, sehen sie die Sachen nuanciert, und deshalb ist dies das einzig Vernünftige. Für mich ist klar: Wir müssen diesem erkannten Missbrauch – nämlich dann, wenn jemand wochen- oder monatelang illegal in der Schweiz ist und ihm plötzlich, wenn er in eine Polizeirazzia gerät, in den Sinn kommt, er könnte Asyl verlangen – etwas entgegensetzen; sonst können wir das unserem Volk nicht verkaufen.

Aber wir wollen das mit einer völkerrechtskonformen Lösung tun, und deshalb würde ich dem Antrag des Sprechers Ihrer Kommission zustimmen: Halten Sie vorläufig an Ihrer Formulierung fest! Wir werden mit dem Völkerrechtsprofessoren eine Lösung suchen, die völkerrechtskonform ist. Weil wir eine Differenz haben, wird das auf jeden Fall zu Ihnen zurückkommen.

Wenn wir keine Lösung finden, können Sie diesen Artikel immer noch streichen. Aber ich bin davon überzeugt, dass wir Handlungsbedarf haben und dass wir – wie beim Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht – mit diesen Völkerrechtsexperten auch völkerrechtskonforme Lösungen finden werden.

Uhlmann Hans (V, TG): Ich bitte Sie eindringlich, der Kommissionsmehrheit zu folgen, und ich danke dem Kommissionssprecher. Ich danke auch dem Bundesrat, dass er jetzt klargestellt hat, wie sich die Situation mit dieser Papierweisung und dem Anstieg der «papierlosen» Gesuchsteller entwickelt hat. Ich meine: Wir dürfen uns gar nicht erlauben, illegale Aufenthalte zu tolerieren – es passiert ja ohnehin –, geschweige denn, diese quasi noch per Gesetz zuzulassen. Das können Sie – wie der Herr Bundesrat Koller zu recht gesagt hat – niemandem verkaufen. Darum bin ich überzeugt davon, dass wir diesen Artikel beibehalten müssen.

Wenn ein Gutachten vorliegt – Herr Bundesrat Koller hat das zu recht gesagt –, dann kann es auch ein Gegengutachten geben. Wir selbst sind die gesetzgebende Behörde und nicht die Gutachter. Ich hätte fast etwas Böses gesagt. Bei uns sagte man jeweils: Ein Gutachter ist einer, der sehr gut darauf achtet, von wem er den Auftrag erhält. Das unterschiebe ich hier niemandem. Aber wir sind verpflichtet, diesen neuen Tatbestand aufzunehmen, denn sonst können wir das dem Volk wirklich nicht verkaufen.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Aeby Pierre (S, FR): Je dois dire que je ne partage pas l'avis que M. Koller, conseiller fédéral, a exprimé à propos du vote. Dès l'instant où l'on sait que cette disposition ne correspond pas, d'une manière ou d'une autre, à l'ordre juridique international, il suffit de maintenir, à l'article 31, la version de la majorité de la commission, c'est-à-dire de biffer l'article 31 alinéa 1bis. Alors, à ce moment-là, je retirerai ma proposition de minorité, et on aura la divergence.

En ce qui concerne l'article 31a, nous n'avons plus qu'à prendre acte qu'il est illégal et nous le biffons. La divergence avec le Conseil national, qui doit reprendre l'examen de ces dispositions, est alors créée par le simple fait que nous avons biffé l'article 31 alinéa 1bis. Mais nous devons aussi, par pure lo-

gique, biffer l'article 31a que nous avons introduit, ayant appris aujourd'hui qu'il n'est pas conforme aux engagements internationaux de la Suisse. Mais je ne sais pas si vous pouvez partager cette interprétation qui, pour moi, me paraît évidente. La divergence est créée déjà en biffant l'article 31 alinéa 1bis. Ensuite, nous devons simplement modifier notre décision antérieure en biffant l'article 31a.

Ma proposition modifiée, après avoir entendu les explications de M. Koller, conseiller fédéral, c'est de maintenir la divergence avec le Conseil national, à savoir biffer l'article 31 alinéa 1bis, comme le propose la majorité de la commission, et en outre de biffer l'article 31a.

Wicki Franz (C, LU): Ich bitte Sie dringend, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Auch wenn inzwischen Herr Professor Kälin ein Gutachten erstellt hat, das angeblich Zweifel in völkerrechtlicher Hinsicht anmeldet, möchte ich Sie doch darum bitten, hier eindrücklich zu bestätigen, was wir in der ersten Lesung zum Gesetz erhoben haben.

Dass wir das Völkerrecht einhalten wollen, das ist richtig. Ich bin aber der Überzeugung, dass die Verwaltung nötigenfalls eine Lösung finden kann, mit der wir das Völkerrecht nicht verletzen. Wir müssen aber diesen Missbrauchstatbestand regeln. Es ist mir ein Anliegen, dass man mit der deutschen Praxis, mit dem deutschen Recht vergleicht, denn ich bin der Ansicht, dass die Deutschen wahrscheinlich die Lösung gefunden haben. Heute stellen wir fest, dass wir attraktiver geworden sind als Deutschland. Bei allem Wohlwollen für die echten Flüchtlinge müssen wir dafür sorgen, dass wir keine Missbräuche gestatten.

Koller Arnold, Bundesrat: Ein Wort zur Ehrenrettung der professoralen Gutachter. Ich erinnere mich sehr gut: Als ich mit Ihnen das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht beraten habe, waren diese Autoritäten für uns sehr wertvoll. Es waren die Professoren Kälin, Hailbronner, ein deutscher Professor, und Trechsel. Damals gab es in diesem Land auch schweizerische Professoren, die uns vorgeworfen haben, wir seien Unmenschen, wir würden verfassungs- und völkerrechtswidriges Recht erlassen. Das hat sich wirklich als Seifenblase erwiesen. Es ist mein Wille, auch hier ein völkerrechtskonformes Gesetz zu schaffen. Ich bin überzeugt, dass uns das mit der Hilfe dieser eminenten Spezialisten auch gelingen wird.

Was wir jetzt noch diskutieren, Herr Aeby, ist schon fast eher politische Symbolik oder reine Psychologie. Wenn Sie daran festhalten, dann halten Sie ja im Bewusstsein fest, dass hier ein Missbrauch vorliegt, gegen den man aber eine völkerrechtskonforme Lösung sucht. Wenn man das herausstreicht, wird man den Eindruck erwecken, dass dieser Missbrauch von uns nicht mehr ernst genommen wird. Ich würde daher der Kommissionsmehrheit zustimmen.

Aeby Pierre (S, FR): Je retire la première proposition de minorité (art. 31 al. 1bis) et je maintiens la deuxième (art. 31a). A l'article 31, je me rallie à la majorité de la commission puisque cette disposition est illégale.

Art. 31 Abs. 1bis – Art. 31 al. 1bis

Präsident: Herr Aeby hat den Antrag der Minderheit zurückgezogen.

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

Art. 31a

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	27 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	5 Stimmen

Präsident: Die Frage der systematischen Einordnung dieser Bestimmung bleibt nach wie vor offen. Ob es dann einen neuen Artikel 31a gibt oder ob das Ganze in Artikel 31 Absatz 1bis eingefügt wird, ist letztlich eine Sache der Redaktionskommission.

satz 1bis eingefügt wird, ist letztlich eine Sache der Redaktionskommission.

Art. 32 Abs. 1

Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 32 al. 1

Proposition de la commission
Maintenir

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die nächste Differenz wird wieder in ruhigerem Gewässer ausgetragen. Es geht in Artikel 32 darum, dass der Bundesrat immer wieder evaluiert, ob die Asylsuchenden in den einzelnen Herkunftsstaaten vor Verfolgung sicher sind, ob es «safe countries» sind.

Der Nationalrat verlangt, dass diese Evaluationsberichte veröffentlicht werden. Wir lehnen das ab. Diese Berichte sind zugänglich, sie können jederzeit bezogen werden. Wir erachten es aber als unklug, quasi via Bundesblatt die einzelnen Staaten zu massregeln, indem offiziell bekanntgegeben wird, wo deren Stärken und Schwächen sind.

Der Nationalrat hat seine Haltung leider wiederum nicht begründet. Für den Fall, dass jemand vom Nationalrat im Amtlichen Bulletin unsere Sitzung nachliest, möchte ich festhalten, dass es doch zum Zweikammersystem gehört, dass die eine Kammer ihren abweisenden Entscheid der anderen begründet und nicht bloss ohne Begründung an ihrem Entscheid festhält. Das hilft uns jeweils nicht weiter.

Angenommen – Adopté

Art. 40 Abs. 2

Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 40 al. 2

Proposition de la commission
Maintenir

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Hier hat der Nationalrat ohne Begründung an seiner Version festgehalten. Wir hatten unsererseits folgendes normiert: Wenn die Ausreisefrist abgelaufen ist, dann erlischt grundsätzlich die Arbeitsbewilligung. Wenn der Vollzug der Wegweisung ausgesetzt wird – z. B. wegen eines Revisionsgesuches –, dann kann im Einzelfall die Arbeitsbewilligung verlängert werden; aber sie verlängert sich nicht automatisch. Der Nationalrat will das aber. Immer dort, wo die Wegweisung nicht vollzogen werden kann, solle die Arbeitsbewilligung automatisch verlängert werden.

Das ist unseres Erachtens nicht sinnvoll, weil dies nämlich dem Missbrauch Tür und Tor öffnet und Ansporn ist, den Vollzug der Wegweisung hinauszuschieben, um eine zusätzlich verlängerte Erwerbsmöglichkeit zu erhalten.

Die Kommission hält einstimmig fest.

Angenommen – Adopté

Art. 42 Abs. 2

Antrag der Kommission
Mehrheit
Festhalten
Minderheit
(Aeby)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 42 al. 2

Proposition de la commission
Majorité
Maintenir
Minorité
(Aeby)

Adhérer à la décision du Conseil national

Präsident: Die Differenz bei Artikel 42 ist mit der Abstimmung zu Artikel 31a erledigt.

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

Art. 60 Abs. 2, 4

*Antrag der Kommission
Festhalten*

*Antrag Brunner Christiane
Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 60 al. 2, 4

*Proposition de la commission
Maintenir*

*Proposition Brunner Christiane
Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Bei Artikel 60 hält die Kommission an unserem Beschluss fest. Frau Brunner Christiane hat bei Absatz 2 einen Einzelantrag gestellt; sie will dem Nationalrat folgen.

Ich muss erläutern, worum es in Absatz 2 geht: Es geht um den Widerruf des Asyls. Artikel 60 ist im Zusammenhang mit Artikel 50 zu sehen; dort geht es um die Asylwürdigkeit. Wer soll Asyl erhalten? Nach Artikel 50 erhält kein Asyl, wer «verwerfliche Handlungen» begangen hat. Der Widerruf gemäss Artikel 60 soll an härtere Voraussetzungen geknüpft sein. Hier sollen es nach unserer Auffassung «besonders verwerfliche Handlungen» sein. Der Nationalrat beharrt darauf, dass es «besonders verwerfliche strafbare Handlungen» sein müssen. Wo liegt der Unterschied dieser beiden Formulierungen? Nach dem Nationalrat muss es sich immer um schwere strafbare Handlungen handeln; nach unserer Auffassung ist die Hürde nicht so hoch.

Es genügt nach unserer Auffassung entweder eine schwere Straftat, die eine besonders verwerfliche Handlung offenbart, oder eine Reihe von leichten Straftaten, wenn diese auf eine schlechte Gesinnung schliessen lassen. Zwei, drei kleine Delikte genügen natürlich nicht; aber dort, wo aus einer Fortsetzung eine Renitenz, eine schlechte Gesinnung ersichtlich ist, dort kann auch eine Reihe von kleinen Straftaten genügen. Wenn wir dem Nationalrat zustimmen und damit die Serie von kleinen Straftaten als Asylwiderufsgrund ausschliessen würden, dann würden wir wiederum einen Freiraum für kleine Delikte schaffen und klar sagen, dass solche unter keinen Umständen Konsequenzen für den Asylwideruf haben. Das soll nicht sein. Es muss im Sinne einer Prävention klar ersichtlich werden, dass eine Serie von kleinen Straftaten zum Asylwideruf führen kann, wenn sie gleichzeitig eine schlechte Gesinnung erkennen lassen. Wir dürfen nicht die unkorrekten Asylanten gegenüber den korrekten derart bevorzugen und ein strafbares Handeln tolerieren. Ein Beispiel ist der «Saubannerzug» vor rund einem Monat in Oftringen – so hiess er in den Medien –; es könnte zum Asylwideruf führen, wenn daraus eine schlechte Gesinnung ersichtlich ist – zusammen mit anderen Delikten.

Die Praxis haben die Asylrekurskommission und das Bundesgericht zu entwickeln. Es ist aber klar, dass aufgrund unserer Version nicht nur schwere Straftaten einen Asylwiderufsgrund setzen können, sondern auch eine Reihe von kleinen Delikten, wenn daraus eine schlechte Gesinnung ersichtlich ist. Die Kommission – es waren alle Mitglieder anwesend – hat diesem Artikel einstimmig zugestimmt.

Brunner Christiane (S, GE): Il est vrai que l'article 60 a trait à la révocation de l'asile, alors que l'article 50 se rapporte au droit du requérant d'asile d'obtenir la qualité de réfugié. Or, comme l'a dit le président de la commission, à l'article 50 les deux Chambres ont repris la notion d'actes répréhensibles, alors qu'en ce qui concerne l'article 60, pour la révoca-

tion de l'asile, le Conseil national a introduit la notion d'«actes délictueux particulièrement répréhensibles». Je ne suis pas d'accord avec l'interprétation que donne le président de la commission lorsqu'il dit qu'il y a une analogie ou pratiquement une identité entre l'article 50 et l'article 60. L'article 50 porte sur la décision d'octroi de l'asile, alors que l'article 60 porte sur la révocation de ce droit.

La révocation d'un droit est une mesure grave qui se doit de respecter, de mon point de vue, le principe de la proportionnalité. Dès lors, une pesée des intérêts en présence doit être effectuée, particulièrement lorsqu'il s'agit de la révocation du droit d'asile. En permettant une révocation de ce droit sur la base d'une formulation beaucoup plus large, simplement parce que des actes particulièrement répréhensibles ont été commis, on ouvre non seulement la porte à des décisions arbitraires, mais on ouvre également la porte, finalement, au non-respect du principe de la proportionnalité.

En introduisant la notion d'«actes délictueux particulièrement répréhensibles», la pesée des intérêts en présence – d'une part, l'intérêt de la Suisse à garantir le respect de l'ordre public et, d'autre part, l'intérêt du réfugié à demeurer en Suisse – peut être effectuée d'une manière beaucoup plus objective et dans le respect des règles qui régissent un Etat de droit.

Lors de nos derniers débats sur la loi sur l'asile, concernant notamment l'article 60 alinéa 2, M. Schiesser avait présenté une proposition, qu'il a retirée par la suite, qui consistait à donner une définition de la notion d'«actes particulièrement répréhensibles», une proposition qui était rédigée en ces termes: «Des actes répréhensibles sont notamment: a. des actes délictueux qui ont pour conséquence une peine de prison d'au moins une année» (BO 1997 E 1346). Il a retiré sa proposition, car il s'est rallié aux explications qui lui ont été données, notamment quant à la pratique actuelle de la Commission suisse de recours en matière d'asile.

Pour ma part, je rejoins l'argumentation de M. Schiesser. Nous ne pouvons pas nous décharger de notre responsabilité de législateur en nous en remettant à la jurisprudence de l'administration, d'autant plus que les décisions de la Commission suisse de recours en matière d'asile ne sont pas elles-mêmes susceptibles de recours.

Le Conseil national a tenu compte, d'une part, des informations et de la réponse qui avaient été donnée à l'époque à M. Schiesser et a formulé cela de manière claire dans la loi, et, d'autre part, des explications données oralement par le président de la commission précisant qu'il doit s'agir quand même d'actes délictueux, et pas seulement particulièrement répréhensibles. Il y a donc une certaine contradiction entre le texte de la loi et les explications de la commission. Il me semble que le Conseil national suit là une logique plus claire en faisant une différence, justifiée, entre les articles 50 et 60 alinéa 2, ce dernier portant sur la question de la révocation de l'asile.

C'est la raison pour laquelle je vous invite à adhérer à la décision du Conseil national.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich frage mich, ob hier nicht doch ein Kompromiss möglich wäre, nachdem ich nun die Argumentationen von Herrn Frick und von Frau Brunner gehört habe. Es ist vor allem ein Auslegungsproblem. Die eine Seite – auch der Nationalrat – befürchtet offenbar, dass man das Asyl schon widerrufen könnte – wenn man das Wortchen «strafbar» nicht aufnimmt –, wenn sich jemand unangenehm bemerkbar macht oder wenn sein Verhalten nicht befriedigt. Auf der anderen Seite gibt das Wort «strafbar» eine gewisse Sicherheit.

Wäre es nicht eine mögliche Lösung, dass Sie zwar dem Nationalrat zustimmen, aber ganz klar «besonders verwerflich» sagen? Da liegt wahrscheinlich die Wurzel des Missverständnisses. «Besonders verwerfliche» strafbare Handlungen sind nicht nur jene im Strafgesetzbuch, wo jemand beispielsweise mit besonders verwerflicher Gesinnung handelt – das ist immer ein Strafverschärfungsgrund. Man könnte festhalten, dass auch die von Ihnen erwähnten Fälle – wiederholte Ladendiebstähle, also relativ kleine Delikte – dank ihrer Wiederholung «besonders verwerflich» werden. Dann könnte man dem Nationalrat zustimmen.

Präsident: Das Problem besteht darin: Wenn wir jetzt keine Differenz schaffen, ist die Diskussion darüber im Nationalrat ausgeschlossen. Wenn Sie also Wert auf auslegende Erklärungen legen, müssen wir wahrscheinlich noch eine Differenzrunde drehen.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Herr Präsident, Sie haben gesagt, was ich sagen wollte. Es ist auch nötig, zumal wir ja ohnehin Differenzen haben, die im Nationalrat noch zu beraten sind. Vielleicht ergibt sich auch noch eine verbesserte Formulierung, wenn Ihr Departement, Herr Bundesrat Koller, daran arbeitet.

In diesem Sinn möchte ich bitten festzuhalten – mit der Bereitschaft, offen zu sein für eine klarere Fassung, welche die Missverständnisse beseitigen kann.

Brunner Christiane (S, GE): Dann bin ich einverstanden und ziehe meinen Antrag im Sinne der Diskussion zurück.

Abs. 2 – Al. 2

Präsident: Der Antrag Brunner Christiane ist zurückgezogen worden.

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

Abs. 4 – Al. 4

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Absatz 4 regelt, dass der Asylwiderruf – nach der Fassung des Bundesrates und unseres Rates – in der Regel nicht automatisch für Ehegatten und Kinder gilt. Es muss aber im Einzelfall geprüft werden, ob sie des Schutzes noch bedürfen.

Der Nationalrat sagt absolut, dass der Widerruf des Asyls nie für den Ehegatten und die Kinder gilt. Das ist nicht sachgerecht. Auch in diesen Fällen soll geprüft werden, ob der Ehegatte und die Kinder des Schutzes noch weiter bedürfen. Wo sie dessen nicht mehr bedürfen, soll die Familie zusammenbleiben.

Angenommen – Adopté

Art. 70 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 70 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Bei Artikel 70 handelt es lediglich um eine sprachliche Verbesserung, die der Nationalrat vorgenommen hat. Die Änderung wirkt sich nicht materiell aus.

Wir schliessen uns an.

Angenommen – Adopté

Art. 71 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 71 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Bei Artikel 71 schliessen wir uns ebenfalls dem Nationalrat an. Es geht lediglich um die Kompetenz des Bundesrates, für Schutzbedürftige günstigere Arbeitsbedingungen zu erlassen und dabei von der dreimonatigen Sperre abzuweichen.

Nach der zweiten Beratung geben wir dem Nationalrat recht.

Angenommen – Adopté

Art. 82 Abs. 2

Antrag der Kommission

Der Anspruch auf Auszahlung eines allfälligen Guthabens, der nicht innerhalb von zehn Jahren nach Entstehung ordnungsgemäss geltend gemacht wird, geht auf den Bund über. Konnte der Anspruch aus entschuldbaren Gründen nicht geltend gemacht werden, so zahlt der Bund der berechtigten Person das Guthaben auch nach Ablauf von zehn Jahren aus.

Art. 82 al. 2

Proposition de la commission

Le solde actif éventuel revient à la Confédération s'il n'a pas été réclamé dans les règles dix ans après la naissance du droit à la restitution. Si l'ayant droit n'a pas pu exercer son droit pour des motifs valables, la Confédération lui verse le solde même après échéance de dix ans.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 82 Absatz 2 wurde vom Nationalrat ausdrücklich in der Meinung gestrichen, dass wir in der Differenzbereinigung eine bessere Lösung schaffen. Das Bundesamt für Flüchtlinge hat diese vorgelegt. Wir stimmen ihr zu.

Es heisst darin, dass der Anspruch auf Rückzahlung von Guthaben grundsätzlich nach zehn Jahren wohl erlischt. Wo aber entschuldbare Gründe geltend gemacht werden, kann die Rückzahlung auch später noch verlangt werden.

Nach Meinung der Kommission ist dies eine gute Lösung, ein Kompromiss, und wir stimmen einstimmig zu.

Angenommen – Adopté

Art. 95 Abs. 1, 3–6

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 95 al. 1, 3–6

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: In Artikel 95 Absatz 1 schliesst sich die Kommission dem Nationalrat an. Denn die Wendung «in der Regel» ist in der Tat überflüssig, weil ja der Bundesrat die Kompetenz hat, Ausnahmen zu regeln.

Die Absätze 3 bis 6 hat der Nationalrat neu gefasst, weil die Daktyloskopiebank, die Fingerabdrucksammlung des Bundes, nicht mehr beim Bundesamt für Polizeiwesen, sondern auf Stufe des Departementes angesiedelt ist. Daraus ergeben sich andere organisatorische Abläufe; ihnen trägt die überarbeitete Fassung des Nationalrates Rechnung.

Die Kommission schliesst sich dem Nationalrat an.

Angenommen – Adopté

Art. 103a Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 103a al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: In Artikel 103a Absatz 2 haben wir verlangt – auf Anregung des Departementes –, dass der Beschwerdeentscheid «innerhalb von zwei Arbeitstagen» zu fällen sei. Der Nationalrat verlangt in seiner Fassung 48 Stunden.

Wir haben uns in der Kommission auch mit dem Präsidenten der Asylrekurskommission, Herrn Dr. Bruno Huber, unterhalten. Er sagt uns, dass es organisatorisch machbar sei, die Frist von 48 Stunden einzuhalten. Das kommt unseren Intentionen, Asylverfahren möglichst human und rasch abzuwickeln entgegen.

Deshalb schliesst sich die Kommission gerne dem Nationalrat an.

Angenommen – Adopté

Art. 106 Abs. 2, 2bis

Antrag der Kommission

Abs. 2

....

d. Abweisung offensichtlich unbegründeter Beschwerden;

e. Gutheissung offensichtlich begründeter Beschwerden.

Abs. 2bis

Einzelrichterliche Verfahren nach Absatz 2 Buchstaben d und e bedürfen der Zustimmung eines zweiten Richters.

Art. 106 al. 2, 2bis

Proposition de la commission

Al. 2

....

d. de rejet de recours manifestement infondés;

e. d'admission de recours manifestement fondés.

Al. 2bis

Les procédures menées par un juge unique conformément à l'alinéa 2 lettres d et e nécessitent l'acceptation d'un deuxième juge.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 106 ist ein Sonderfall; da muss ich Sie doch noch um einige Minuten Aufmerksamkeit bitten.

Artikel 106 war nach der Beratung durch den Nationalrat eigentlich bereinigt. Auf Wunsch der Asylrekurskommission haben wir die SPK des Nationalrates gebeten, nochmals darüber beraten zu können. Die Zustimmung dazu ist mit Stichtentscheid des Präsidenten bei 11 zu 11 Stimmen gewährt worden. So haben wir nach Besprechung mit dem Präsidenten der Asylrekurskommission und, wie ich festgestellt habe, in Übereinstimmung mit dem Departement Absatz 2 ergänzt. Es geht um die Frage, welche Entscheide der Einzelrichter trifft. Der Einzelrichter sollte – nach bisheriger Fassung – nur über die Fälle gemäss den Buchstaben a bis c von Absatz 2 entscheiden; das sind formelle Entscheide, Verfahrensentscheide ohne materielle Prüfung. Überall dort, wo es um die materielle Abweisung oder Gutheissung eines Gesuches geht, wäre die Dreierbesetzung, die Asylrekurskammer, zuständig gewesen.

Nun hat uns der Präsident der Asylrekurskommission folgendes dargelegt: Heute würden 54 Prozent der materiellen Entscheide durch den Einzelrichter getroffen, d. h., die Gesuche seien offensichtlich gutzuheissen oder offensichtlich abzuweisen; das sind materielle Entscheide nach Prüfung der Gründe. 37 Prozent der Fälle, welche heute von Einzelrichtern entschieden werden, würden die formelle Seite betreffen, also das, was heute in den Buchstaben a bis c bereits geregelt ist. Nur in 9 Prozent der Fälle entscheidet eine Kammer; in allen anderen Fällen entscheidet ein Einzelrichter.

Nun hat der Präsident der Asylrekurskommission gebeten, dass auch weiterhin bei offensichtlich unbegründeter oder bei offensichtlich begründeter Beschwerde der Einzelrichter mit Zustimmung eines anderen Richters, also mit zwei Entscheiden, entscheiden könne – das ist bereits heutiges Recht. Aus unserer Fassung hätte – in Übereinstimmung mit dem Nationalrat – die Kammer mit drei Richtern entscheiden müssen.

Der Präsident der Asylrekurskommission verspricht sich dadurch eine organisatorische Entlastung. Diese Gründe sind achtbar. Darum hat die Kommission zugestimmt. Es haben sich aber zwei Mitglieder der Stimme enthalten, weil uns die Gründe zuwenig bekannt waren, warum wir in der ersten Lesung auf Kammerentscheide hin tendierten, wo es um einen materiellen Entscheid ging. Ich habe die Sache in der Zwischenzeit persönlich – nicht im Auftrag der Kommission – genau abgeklärt und möchte folgendes bekanntgeben: Ich schliesse mich dieser Fassung an, damit eine Differenz entsteht und der Nationalrat dies noch einmal anschauen kann.

Ich bin aber gar nicht überzeugt davon, dass der Einzelrichter und nicht die Kammer die materiellen Entscheide fällen soll. Ich möchte das begründen:

1. Es ist in unserem Rechtssystem systemwidrig, dass der oberste Sachrichter den materiellen Entscheid als Einzelrichter fällt. Überall sonst ist es mindestens eine Dreierbesetzung. Auch beim Bundesgericht gibt es keine Einzelrichterentscheide, wo es um materielle Fragen, um offensichtliche Gutheissung oder Abweisung geht. Der Grund, warum man im Nationalrat die Einzelrichterentscheide in materiellen Fragen abgeschafft hat, ist ein Inspektionsbericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates. Dieser basiert in diesem Punkt vor allem auf einem Gutachten von Herrn Professor Walter Kälin, der heute bereits zitiert worden ist und der für mich das kompetente Gewissen und der Gewährsmann für verfahrensrechtliche Fragen im Ausländerbereich ist. Er erwähnt in seinem Gutachten einige interessante Punkte, die zu bedenken sind. Ich möchte sie vor allem zuhanden des Nationalrates erwähnen.

Die Praxis der Asylrekurskommission ist folgende: Heute werden über 90 Prozent der Fälle durch den Einzelrichter behandelt, auch die materiellen. Ich habe gesagt, nur noch 9 Prozent der Entscheide würden als Kammerentscheide gefällt. Das Bundesgericht hat ebenfalls die Möglichkeit, bei staatsrechtlichen Beschwerden ein vereinfachtes Verfahren durchzuführen. Im vereinfachten Verfahren können aber nur rund 50 Prozent der Fälle behandelt werden.

Es fällt daher auf, dass in der Asylrekurskommission sehr viel mehr Einzelrichterentscheide getroffen werden. Es liegt aber die Vermutung nahe, dass eine offensichtliche Unbegründetheit der Beschwerde sehr viel rascher angenommen wird, wo der Einzelrichter entscheiden kann.

Professor Kälin schreibt: «Es lassen sich die Befürchtungen nicht ausschliessen, das Einzelrichterverfahren werde über Gebühr beansprucht. Es ist nur schwer vorstellbar, dass nur jeder zehnte Beschwerdeführer etwas vorzubringen hat, was genauerer Abklärung bzw. ernsthafterer Befassung bedarf. Jedenfalls lässt sich dieses Phänomen nicht damit erklären, dass im Asylverfahren im Gegensatz zu anderen Bereichen grundsätzlich alle negativen Entscheide der ersten Instanz weitergezogen würden, um einen längeren Aufenthalt zu erreichen. Angefochten wird nämlich nur gut jeder dritte Entscheid des Bundesamtes für Flüchtlinge.

Das Auseinanderklaffen der statistischen Zahlen von Bundesgericht und Asylrekurskommission ist noch erstaunlicher, wenn man folgendes berücksichtigt: Zwar kann angesichts der hohen Zahl von Laienbeschwerden im Asylverfahren und der Versuchung abgewiesener Asylbewerber, durch ein – wenn auch aussichtsloses – Beschwerdeverfahren den Aufenthalt zu verlängern, erwartet werden, dass die Zahl offensichtlich unbegründeter Beschwerden bei der Asylrekurskommission höher liegt als beim Bundesgericht. Andererseits, und das ist wichtig, ist auf folgende Unterschiede zwischen bundesgerichtlichem und Asylbeschwerdeverfahren hinzuweisen:

1. Im Verfahren vor dem Bundesgericht hat in der Regel bereits eine Vorinstanz entschieden.

2. Im Verfahren vor dem Bundesgericht gelten strenge Legitimationsvoraussetzungen und ein striktes Lügeprinzip, was viele Beschwerden von vornherein unzulässig oder unbegründet macht.»

Professor Kälin sagt also klar: Es gibt eigentlich keinen sachlichen Grund, der eine derart hohe Zahl von Einzelrichterentscheiden rechtfertigt.

Professor Kälin sagt im Gutachten noch etwas weiteres: Er habe einzelne Fälle überprüft, und es sei in der Tat nicht von der Hand zu weisen, dass der Einzelrichter rasch und auch zu rasch eine offensichtliche Unbegründetheit annehme.

Aus diesen Gründen habe ich gegenüber der Lösung, wie sie auf Information und Anregung der Asylrekurskommission hier vorgeschlagen wird, erhebliche Bedenken. Ich glaube, der Nationalrat muss die Sache genauer anschauen. Ich spreche mich auch für eine beförderliche Erledigung und eine möglichst kleine Belastung der Gerichte aus. Aber dies darf nicht das oberste Gebot sein.

Aus diesen Gründen möchte ich die nationalrätliche Kommission einladen, diese Frage dann gründlich zu prüfen. Sie ist auch darum gründlich zu prüfen, weil im Nationalrat bereits beim Entscheid, diesen Artikel nochmals aufzunehmen, höchst widersprüchliche Positionen vorhanden waren.

Wicki Franz (C, LU): Frau Spoerry, die gegenwärtige Präsidentin unserer SPK, wird sich dazu noch äussern: Es ist nicht so, dass der Präsident der Rekurskommission von sich aus zu uns gekommen ist, sondern Frau Spoerry hat ihn eingeladen, uns in der Kommission die Situation darzulegen.

Die Darlegungen waren derart, dass wir zur Überzeugung gekommen sind, das heutige Gesetz nicht zu ändern. Es gibt eine ganz klare Mehrbelastung für die Rekurskommission, wenn wir das Gesetz ändern, wie wir es bereits getan haben. Das war die erste Überlegung. Die zweite war die: Es lag uns ein Schreiben der Finanzdelegation vor, welche uns aufforderte, uns bewusst zu werden, welchen finanziellen Aufwand diese Gesetzesänderung ergäbe.

Aufgrund der ganz klaren Tatsache des grösseren Aufwandes, den es für die Rekurskommission gibt, sind wir zur Überzeugung gekommen, diese Änderungen zu beantragen. Es ist den Asylsuchenden sicher mehr gedient, wenn sie möglichst schnell einen Entscheid erhalten, als wenn sie ihn erst nach langer Zeit bekommen – auch wenn er dann vielleicht besser begründet ist.

Spoerry Vreni (R, ZH): Ich glaube, Herr Frick hat zuwenig deutlich ausgeführt, dass der Entscheid, Artikel 106 so einzuführen, wie er Ihnen vorliegt, in der Kommission einstimmig bei 2 Enthaltungen gefällt worden ist. Es war also ein sehr deutlicher Entscheid. Damit ist jetzt eine Differenz entstanden, und wir gehen davon aus, dass der Nationalrat unseren Beschluss nochmals genau prüft.

Ich möchte unterstreichen, was Herr Wicki gesagt hat: Es war nicht der Präsident der Asylrekurskommission, der auf uns zugekommen ist und gesagt hat, er wünsche im Gegensatz zum gefällten Entscheid die Fortführung der geltenden Praxis, sondern ich habe als Präsidentin der SPK aus Kreisen der Asylrekurskommission gehört, dass jene Kommission mit unserem Änderungsvorschlag ein Problem habe. Wir haben auf der einen Seite die Richterzahl von 29 auf 21 gesenkt. Gleichzeitig steigen in Analogie zum Zuwachs der Gesuche die Fälle stark an, wie das Herr Bundesrat Koller aufgezeigt hat. Damit entstehen entweder Staus und lange Wartezeiten, oder wir müssen weiteres Personal bewilligen. Aus diesem Grunde war ich der Ansicht, dass neue Fakten aufgetaucht sind – einerseits die Reduktion des Personals, andererseits das Anwachsen der Arbeitszeit – und dass man diese Frage der Praxisänderung in der Kommission nochmals thematisieren sollte. Die Kommission ist frei zu entscheiden, wie sie will.

Nachdem uns die SPK des Nationalrates mit Stichentscheid des Präsidenten die Bewilligung gegeben hatte, diesen Artikel nochmals zu diskutieren – dass es offenbar ein politisch etwas heikler Artikel ist, geht daraus hervor, dass der Präsident den Stichentscheid geben musste –, habe ich mir erlaubt, den Präsidenten der Asylrekurskommission an unsere Sitzung einzuladen. Der Präsident der Asylrekurskommission hat nicht gesagt, dass die Asylrekurskommission die Weiterführung der jetzt geltenden Praxis beantrage; er hat einfach die Situation dargestellt und uns vor allen Dingen erläutert, dass «Einzelrichterentscheid» nicht heisst, dass nur ein Richter die Dossiers sieht. Es muss immer ein zweiter, erfahrener Richter dasein, der das Dossier nachträglich begutachtet. Es sind also im Prinzip zwei Richter, die ihren Segen geben. Aufgrund dieser Ausführungen kam dann das klare Resultat zustande: Wir führen die Voraussetzungen auf, die gegeben sein müssen, um einen Einzelrichterentscheid fällen zu können, und fordern gleichzeitig die «Zustimmung eines zweiten Richters».

Wenn wir diese Differenz schaffen, wird sie der Nationalrat nochmals anschauen; das ist durchaus richtig. Aber ich möchte zuhänden des Protokolls und der Materialien klar festhalten, dass nicht die Richter uns dazu gebracht haben,

so zu entscheiden, sondern dass ich – weil sich die Situation geändert hatte – fand, die Diskussion sei nochmals nötig. Die Kommission hat dann klar entschieden, und zwar im Sinne des jetzt vorliegenden Antrages.

Präsident: Darf ich zuhänden des Protokolls festhalten, dass wir noch beschlussfähig sind? Ich hoffe, dass es dabei bleibt, bis wir die Beratungen abgeschlossen haben.

Aeby Pierre (S, FR): Etant un des deux membres de la commission – avec le rapporteur – qui s'est abstenu, je précise que dans les trois moyens que nous avons d'accélérer les procédures, c'est-à-dire renoncer à l'échange des écritures, motiver sommairement ou laisser un seul juge décider, il est exact qu'en principe dans l'ordre juridique suisse on ne recourt jamais au juge unique en dernière instance; sur ce point, je soutiens le rapporteur.

Ici, nous parlons bel et bien d'une commission de recours. Il y a tout lieu de croire que nous n'avons pas assez pris en considération des éléments qui auraient dû être portés à notre connaissance lors de nos débats, et notamment un rapport d'août 1996 d'une vingtaine de pages de la Commission de gestion du Conseil national. Ce rapport démontre clairement que la solution actuelle ne peut pas durer et qu'il faut la modifier durant nos délibérations. Il y a tout de même quelque chose de désagréable dans cette procédure, c'est que l'article 106 était liquidé, à juste titre. Le problème a rebondi dans les conditions qui ont été décrites, mais il faut s'attendre à ce qu'on revienne à notre première décision, voire même à la version du Conseil national, parce que j'ai des doutes à propos de la lettre c. Tout ça ce sont les délibérations de la commission du Conseil national qui vont pouvoir le clarifier. Je voulais donner ces précisions pour le Bulletin officiel.

En ce qui me concerne, je déclare que je maintiens que je m'abstiendrai si nous devons voter sur cet article, mais ça ne sera visiblement pas le cas.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich spreche in meinem persönlichen Namen und nicht für die Kommission.

Zum ersten danke ich Frau Spoerry, dass sie präzisiert hat, welche Ereignisse den Präsidenten der Asylrekurskommission in unsere Kommission geführt haben. Zum zweiten müssen wir nicht mehr lange diskutieren, weil kein Antrag vorliegt, die Ergänzung der Kommission abzulehnen.

Ich möchte aber folgendes noch klar sagen: Als wir entschieden haben, waren uns die Unterlagen nicht zugänglich, welche aufzeigen, warum und wie es zum Entscheid des Nationalrates über Artikel 106 kam. Das Gutachten Kälin lag uns nicht vor.

Ich möchte aber noch etwas Grundsätzliches sagen: Die Arbeitsbelastung eines Gerichtes ist ernst zu nehmen, und es sind Massnahmen zu ergreifen, um sie abzubauen, wo immer das möglich ist. Aber das ist für mich kein Grund, im Gericht vom Kollegialprinzip zum Prinzip des Einzelrichters zu wechseln. Wenn wir diesen Gedanken konsequent weiterführen würden, bräuchte es beim Bundesgericht nur noch Einzelrichterentscheide – mit Zustimmung eines anderen Richters –, wo Beschwerden offensichtlich begründet oder unbegründet sind. Meine Hauptbedenken habe ich bezüglich des Systemwechsels, und dies möchte ich zuhänden des Nationalrates mit Deutlichkeit deponiert haben.

Spoerry Vreni (R, ZH): Der Systemwechsel erfolgt, wenn wir dem Nationalrat folgen. Die heutige Praxis ist: Einzelrichterentscheid mit Zustimmung eines zweiten Richters. Nur weil wir dies bei gleichzeitiger Reduktion des Personalbestandes ändern wollen, hat sich diese Frage von mir aus gesehen überhaupt gestellt. Wir müssen einfach wissen, was wir wollen: entweder eine grössere Belastung des Gerichtes – dann müssen wir aber auch die Konsequenzen bezüglich Personal und Finanzen mittragen – oder die Praxis so belassen, wie sie ist, solange man sich davon überzeugen kann, dass sie menschlich richtig ist. Es wurde uns bestätigt, dass es eine Kontrolle der Richter gebe, eine Kommission, welche die Rechtsprechung anschaut.

Wie gesagt, der Endentscheid wird beim Nationalrat liegen. Aber nochmals zur Klarstellung: Der Nationalrat hat die Praxis geändert; unsere Kommission möchte an der bestehenden Praxis festhalten.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich finde es gut, wenn Sie eine Differenz schaffen. Ich möchte die Auslegeordnung, die jetzt hier geschaffen worden ist, noch durch einen Punkt ergänzen:

Wie ich Ihnen einleitend gesagt habe, hatten wir jetzt fünf Jahre asylopolitische Stabilität und Normalität. Das hat uns erlaubt, bei der Asylrekurskommission die Zahl der Richter abzubauen. Wir sind von 29 Richtern auf 21 hinuntergegangen. Wir haben auch beim Hilfspersonal rund 50 Leute eingespart. Aber jetzt haben wir eine Bereitschaft für etwa 20 000 Gesuche, und dieses Jahr werden es wahrscheinlich 35 000 Gesuche sein.

Bei diesem Bündel von Massnahmen, von welchen ich einleitend gesprochen habe, wird ein ganz grosses Personalbegehren kommen. Wenn wir jetzt nicht in relativ grossem Umfang – sowohl in meinem Bundesamt wie bei der Asylrekurskommission – neues Personal anstellen, entsteht wieder ein riesiger Pendenzenberg, und das ist das Teuerste, was man machen kann. Das haben wir einmal ganz falsch gemacht, und diesen Fehler dürfen wir nicht wiederholen.

Präsident: Ich stelle fest, dass der Antrag der Kommission nicht bestritten worden ist. Es sind einige Enthaltungen angekündigt worden. Damit ist diese Bestimmung genehmigt.

Angenommen – Adopté

B. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

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

Art. 25a Abs. 1

Antrag der Kommission
Festhalten

Antrag Reimann

Rückkommen auf die Abstimmung über die Ausgabenbremse

Art. 25a al. 1

Proposition de la commission
Maintenir

Proposition Reimann

Le Conseil réitère le vote sur le frein aux dépenses.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die erste Differenz finden wir in Artikel 25a. Es geht um den Integrationsartikel. Wir haben ihm in der ersten Lesung ohne Widerspruch zugestimmt. Der Nationalrat hat ihm materiell zugestimmt, der Artikel ist aber dort in der Abstimmung über die Ausgabenbremse zweimal gescheitert – das zweite Mal wegen einer fehlenden Stimme.

Nun stellt uns Herr Reimann den Antrag, auf unseren Beschluss zurückzukommen. Ich nehme kurz Stellung zu diesem Rückkommensantrag, bevor ihn Herr Reimann begründet, weil es um eine Verfahrensfrage geht.

Ich meine, dass wir grundsätzlich nicht mehr auf einen Beschluss zurückkommen können, nachdem die Vorlage unseren Rat verlassen hat. Das ist das eine. Jetzt aber möchte Herr Reimann die Abstimmung über die Ausgabenbremse wiederholen, offenbar in der Hoffnung, dass Artikel 25a auch bei uns an der Ausgabenbremse scheitere.

Im Kern stellt sich die Frage wie folgt: Was passiert mit einem Beschluss unseres Rates, wenn er die Hürde der Ausgabenbremse genommen hat, sie im Nationalrat aber nicht nimmt? Müssen wir dann mit einfacher Mehrheit an unserem Be-

schluss festhalten, oder brauchen wir nochmals die absolute Mehrheit? Diese Frage ist im Reglement nicht geregelt. Ich sehe hier eine Lücke. Es gibt zwei Möglichkeiten:

Die erste besteht darin, dass wir einen Entscheid mit dem gleichen Quorum aufheben, wie er gefasst worden ist. Das entspricht der allgemeinen Regel. In diesem Fall bräuchte es die absolute Mehrheit, um den Artikel über den Weg der Ausgabenbremse fallenzulassen.

Die zweite hingegen fusst auf der Überlegung, dass eine hohe Hürde – und die Ausgabenbremse will einen Beschluss grundsätzlich nur nach einer hohen Hürde zulassen – für das ganze Verfahren gelten muss. Somit müssten wir, auch wenn wir gegenüber dem Nationalrat festhalten, nochmals dieselbe hohe Hürde des absoluten Mehrs nehmen.

Das sind verschiedene Auslegungsmöglichkeiten. Das Reglement lässt meiner Meinung nach beide zu. Herr Reimann ist der Meinung, wir bräuchten nochmals das absolute Mehr, wenn wir am Artikel festhalten wollten. Ich glaube eher, es brauche dies nicht. Ich bitte jedoch den Präsidenten, das Vorgehen festzulegen. Wir haben die Möglichkeit, selber zu interpretieren und in einer ersten Abstimmung bestimmen, ob wir nochmals das absolute Mehr brauchen, um am Artikel festzuhalten bzw. um ihn aufzuheben.

Reimann Maximilian (V, AG): Offenbar betreten wir hier geschäftsverkehrsmässiges Neuland. Aber wie immer Sie auch abstimmen lassen, Herr Präsident, ob über Rückkommen, ob über Streichung oder gleich über die Ausgabenbremse, ist für mich letztlich sekundär. Mir geht es darum, dass wir uns hier dem Nationalrat anschliessen und damit eine weitere Differenz beseitigen können.

Dieser sogenannte Integrations-Subventionsartikel ist, Sie haben es gehört, im Nationalrat zweimal an der Ausgabenbremse gescheitert. Die Grosse Kammer wollte damit zum Ausdruck bringen, dass man für das Anliegen an sich Verständnis haben kann, dass man angesichts der nach wie vor katastrophalen Lage der Bundesfinanzen aber einfach andere finanzpolitische Prioritäten setzen muss.

Ich möchte Sie bitten, sich heute dieser Linie anzuschliessen. Tun wir das nicht, geben wir dem Schweizervolk im Vorfeld der Volksabstimmung über das «Haushaltziel 2001» doch ein denkbar schlechtes Vorbild. Wir reden und reden vom Sparen, wir bejammern die uns davongelaufenen Ausgaben, wir geloben, der unseligen Defizitwirtschaft auf Bundesebene endlich den Riegel zu schieben. Aber kaum sind die Worte verhallt, tun wir das Gegenteil, schaffen neue Bundesausgaben, öffnen neue Subventionsschleusen. Eine solche Politik kann ich persönlich nicht mittragen. Ich kann es aber auch als Mitglied der Finanzkommission nicht tun, wo wir uns verpflichtet haben, die rote oder zumindest die gelbe Karte zu zeigen, wenn wir bei irgendeinem Sachgeschäft das Gefühl haben, hier würden neue Ausgabenströme beschliessen, die nicht zwingend sind.

Deshalb bin ich überzeugt, der Nationalrat habe hier zu Recht vom Instrument der Ausgabenbremse Gebrauch gemacht. Wir haben seinerzeit dieses Instrument bewusst geschaffen, und wir sollten uns nicht scheuen, davon Gebrauch zu machen, wo dies angezeigt ist.

Im vorliegenden Fall habe ich mir konkret zwei Fragen gestellt:

1. Ist dieser neue Subventionsartikel wirklich zwingend?
2. Handelt es sich dabei um eine Bundesaufgabe, oder genügen die Instrumentarien der Kantone und Gemeinden?

Nach reiflicher Überlegung schien mir die Antwort klar: Wir sind kein Einwanderungsland; wir haben im Vergleich zu unseren europäischen Nachbarn trotz eben beschlossener Revision – Herr Bundesrat Koller hat das heute morgen bestätigt – nach wie vor das attraktivste Asylgesetz, das uns jährliche Kosten verursacht, die die Milliarden Schwelle bereits bei weitem überschritten haben. Die Stimmung im Volk ist wegen des unbewältigten Einwanderungsproblems und der damit zusammenhängenden Folgekosten gereizter denn je. Ein ehrbarer Einwanderer, der alle Klippen genommen hat und sich auf die ordentliche Wohnsitznahme in unserem Land freut, ist doch in aller Regel bereit, seine Integration aus

eigener Initiative und mit eigenen Mitteln zu fördern. Sicher kann es Ausnahmen geben; aber dafür haben wir die Kantone, die Gemeinden, beispielsweise auch die Kirchen, private Hilfswerke usw.

Bedarf es da wirklich noch der generellen Bundeshilfe? Bedarf es wirklich eines neuen Subventionsmechanismus mit der bekannten Folge, dass wir vermutlich auch hier jedes Jahr die Kredite aufstocken werden, um uns dann bei der Staatsrechnungsdebatte einmal mehr entrüstet die Frage zu stellen, woher die riesengrossen Defizite kommen?

Bei allem Verständnis für eine *raisonnable* Sache: Hier müssen wir, wie der Nationalrat, die Ausgabenbremse ziehen.

Präsident: Ich habe Ihnen für die prozessuale Knacknuss zu danken, die Sie mir am Ende dieser Sondersession noch beschern. Herr Frick hat richtigerweise gesagt, dass wir hier Neuland betreten. Im Geschäftsverkehrsgesetz und im Ratsreglement steht kein Wort darüber, wie Entscheide über die Ausgabenbremse widerrufen werden können und wie sich das Differenzbereinigungsverfahren in diesem Zusammenhang präsentiert. Wir haben hier erstmals die Situation, dass ein Ratsmitglied beantragt – wie das formell geschehen ist –, auf einen solchen Entscheid zur Ausgabenbremse zurückzukommen.

Wir müssen versuchen, bei der Interpretation des Reglementes möglichst den Geist dieses Instrumentes zu beachten. Rückkommen im technischen Sinn ist nicht möglich; Rückkommen heisst, dass man nach Abschluss einer Beratung auf einen einzelnen Artikel zurückkommt. Wir stehen im Differenzbereinigungsverfahren.

Hier ist davon auszugehen, dass der Rat, der bei der Ausgabenbremse das absolute Mehr verpasst hat, noch einmal die Gelegenheit erhalten soll zu entscheiden. Der andere Rat ist aufgerufen, seinen Entscheid entweder zu bestätigen oder zu widerrufen.

Nun, wenn beantragt wird, wir sollten dem Nationalrat zustimmen, so ist das insofern etwas schwierig, als es nicht in unserer Macht steht, mit unserem Entscheid die Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat zu beeinflussen. Ich stelle fest, dass der Nationalrat der Bestimmung zwar zugestimmt hat, aber eben nicht mit der erforderlichen absoluten Mehrheit. Wir hinwiederum haben mit absoluter Mehrheit zugestimmt, und für uns steht meines Erachtens nur zur Debatte, ob wir diesen Entscheid heute widerrufen wollen.

Es steht jedem Ratsmitglied frei, einen entsprechenden Antrag zu stellen, und Herr Reimann hat diesen Antrag, so meine ich, sinngemäss gestellt; er will, dass wir anders entscheiden, als wir es seinerzeit getan haben. Aber nach den Gesetzen der Logik und des Instrumentes heisst das für mich, dass wir die absolute Mehrheit brauchen, um einen Entscheid zu widerrufen, den wir seinerzeit mit absoluter Mehrheit gefällt haben. Das ist für mich ein Parallelismus der Formen.

Ich mache Ihnen also beliebt, dass wir den Antrag Reimann als Antrag auf Widerruf unseres Entscheides zur Ausgabenbremse behandeln und dass wir davon ausgehen, dass wir für die Gutheissung dieses Antrages, d. h. für den Widerruf, auch das absolute Mehr des Rates brauchen. Ich frage Sie an, ob Sie diese Sicht der Interpretation teilen. – Das ist der Fall.

Wir brauchen für die Gutheissung des Antrages Reimann, Widerruf unseres seinerzeitigen Entscheides, das absolute Mehr der Ratsmitglieder. Der Präsident stimmt mit.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	22 Stimmen
Für den Antrag Reimann	5 Stimmen

Art. 25c

Antrag der Kommission

.... Personendaten nach Artikel 22c Absatz 2 Buchstaben a bis e auch an Staaten

Art. 25c

Proposition de la commission

.... lettres a à e,

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 25c ist eine Kompromisslösung, welche die Bedenken des Nationalrates zum grossen Teil berücksichtigt. Es geht um die Frage, welche Informationen bei der definitiven Wegweisung an den Heimatstaat weitergegeben werden dürfen, wenn dieser über keinen guten Datenschutz verfügt.

In der ersten Lesung haben wir beschlossen, dass alle Informationen nach Artikel 22c Absatz 2 Anag weitergegeben werden dürfen. Neu schränken wir diese Informationen auf die Buchstaben a bis e von Artikel 22c Absatz 2 ein. Insbesondere soll die Weitergabe von Informationen über die Reisewege, die Aufenthaltsbewilligungen in der Schweiz und über vorliegende Visa möglich sein.

Das ist ein Kompromiss. Die genannten Informationen müssen weitergegeben werden, wenn überhaupt im Heimatstaat sinnvollerweise Massnahmen getroffen werden sollen.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich möchte Sie bitten, hier diesem verbesserten Antrag zuzustimmen. Ohne diese Verbesserung könnten wir künftig internationalen Abkommen wie dem Dubliner Abkommen oder multilateralen Rückübernahmeabkommen nicht mehr beitreten.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

Präsident: Wir sind damit am Ende der Traktandenliste der Sondersession angelangt.

Heute morgen hat unser Ratskollege Kaspar Rhyner letztmals laut und deutlich beim Namensaufruf «Ja» gerufen. Wir haben Abschied von unserem Ratskollegen Kaspar Rhyner zu nehmen. Er war heute das letzte Mal hier in diesem Rat tätig.

Herr Rhyner wurde im Jahre 1990 als Vertreter des Kantons Glarus in den Ständerat gewählt. Zuvor war er bereits viele Jahre Gemeinderat und Gemeindepräsident von Elm gewesen und war ausserdem seit 1971 Glarner Regierungsrat. Eine fürwahr eindruckliche politische Karriere! Er gehört damit zu der nun auch im Ständerat aussterbenden Spezies der sogenannten Doppelmandatare.

Der eidgenössisch diplomierte Maurer- und Baumeister fiel in unserem Rat als tatkräftiger und durchsetzungsfähiger Politiker auf, der immer einen positiven Zukunftsglauben verkörperte und uns dadurch immer beeindruckte. Herr Ständerat Rhyner hat sich im Plenum nur dann geäussert, wenn er etwas Wesentliches beitragen konnte und wollte; dafür tat er dies laut und deutlich und im Klartext. Seine grosse Sachkunde und seine politische Erfahrung wurden dabei spürbar. Deutlich wurden sie auch in den zahlreichen Kommissionen, in denen er mitwirkte. In den Kommissionen für die Bereiche Verkehr, Energie, Telekommunikation und Sicherheitspolitik sowie in der Geschäftsprüfungskommission war seine Mitwirkung hoch geschätzt. Die Sicherheitspolitische Kommission präsidierte Herr Rhyner in den Jahren 1996/97. Zudem war seine Meinung natürlich immer dort willkommen, wo ständerrätliche Baufachleute gebraucht wurden.

Im Ständerat selber engagierte er sich als grosser Verteidiger der Interessen der Bergkantone, so z. B. bei der Nutzarmachung der Wasserkräfte, der Neat und der Förderung des Tourismus. Seine gleichzeitige Tätigkeit im Glarner Regierungsrat war ein hilfreicher Link, wie das neudeutsch heisst, zwischen der Kantonsregierung und dem eidgenössischen Parlament.

Herr Ständerat Kaspar Rhyner wird nach seinem Rücktritt aus dem Ständerat und aus dem Regierungsrat nun hoffentlich mehr Zeit für seine Hobbys haben. Unter anderem hat er vor, die Geschichte seiner Heimat, des Sernftals, noch näher

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	III
Volume	
Volume	
Session	Aprilsession
Session	Session d'avril
Sessione	Sessione di aprile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	95.088
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.04.1998 - 08:00
Date	
Data	
Seite	525-538
Page	
Pagina	
Ref. No	20 044 014

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.