

Dritte Sitzung – Troisième séance

Mittwoch, 10. Juni 1998

Mercredi 10 juin 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Leuenberger Ernst (S, SO)

98.028

Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich

Mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers

Botschaft und Beschlussentwurf vom 13. Mai 1998 (BBI 1998 3225)
Message et projet d'arrêté du 13 mai 1998 (FF 1998 2829)

Kategorie III/IV, Art. 68 GRN – Catégorie III/IV, art. 68 RCN

Antrag der Kommission

Mehrheit

Eintreten

Minderheit

(de Dardel, Bäumlin, Bühlmann, Burgener, Fankhauser, Grobet, Gross Andreas, von Felten)
Nichteintreten

Proposition de la commission

Majorité

Entrer en matière

Minorité

(de Dardel, Bäumlin, Bühlmann, Burgener, Fankhauser, Grobet, Gross Andreas, von Felten)
Ne pas entrer en matière

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG), Berichterstatter: Die Fragestellung ist bei diesem Bundesbeschluss an und für sich einfach. Die Frage lautet: Sollen einzelne Bestimmungen des revidierten Asylgesetzes sofort in Kraft gesetzt werden, oder sollen diese Bestimmungen mit dem übrigen Gesetzesinhalt in Kraft gesetzt werden, d. h. nach Ablauf der Referendumsfrist oder, bei einem Referendum, nach Gutheissung der Gesetzesvorlage?

Sicher ist es etwas ungewöhnlich, dass in der Endphase der Bereinigung einer Vorlage zum gleichen Thema vom Bundesrat dringliche Massnahmen vorgeschlagen werden – zu dem Massnahmen, die zum Teil im Laufe der Beratung durch das Parlament selber in das Gesetz eingefügt wurden.

Wenn wir die Entwicklung im Asylwesen, wie sie in den letzten Monaten stattgefunden hat, näher analysieren, müssen wir dem Bundesrat zubilligen, dass er in irgendeiner Form handeln musste. In der Botschaft umschreibt er diese Entwicklung anschaulich: «Entgegen dem europäischen Trend stieg 1997 die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz gegenüber dem Vorjahr um 30 Prozent auf 24 000, und mit rund 136 000 Personen im Asylbereich erreichte auch der Bestand der Anwesenden Ende 1997 ein Rekordhoch.»

In den letzten fünf Monaten ist die Zahl der Asylsuchenden weiter stark angestiegen. Aber auch die Missbräuche im Bereich des Asylrechtes nehmen zu. Der Bundesrat ist deshalb gezwungen zu handeln, ansonsten wir uns wieder der Kordzahl an Asylsuchenden von 41 629 des Jahres 1991 nähern.

Die Anerkennungsquote bleibt weiter konstant klein. Nicht zu vergessen ist, dass vor allem von den Kantonen zusätzliche Massnahmen gefordert werden. Diese Forderungen betreffen sowohl den Vollzug als auch die Gesetzgebung. Die Kommission hat mit Befriedigung vom umfassenden Massnahmenkatalog zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Vollzugsbereich Kenntnis genommen, wie er von einer Arbeitsgruppe des Bundes und der Kantone erarbeitet wurde. Die Erwartungen sind gross, dass damit die erkannten Mängel im Vollzug und in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ausgemerzt werden können.

Gegner der Dringlichkeit verlangten denn auch, dass man zuerst diese Massnahmen umsetzen solle, bevor man mit neuen, fragwürdigen Gesetzesbestimmungen die Grenzen weiter dichtmache. Die Gegner der Vorlage taxierten diese nicht nur als rechtsstaatlich bedenklich, sondern zweifeln an ihrer Wirksamkeit. Im weiteren wurde von einer Minderheit der Kommission vorgebracht, dass einzelne der neuen Bestimmungen gegen das Völkerrecht verstießen. Zudem würden von dieser Vorlage falsche Signale nach innen und nach aussen ausgehen; nach innen, indem man die Lage dramatisiere; nach aussen, indem man die anderen Staaten auffordere, ihre Gesetze zu verschärfen.

Die Mehrheit der Kommission konnte dieser Argumentation nicht folgen. Mit 12 zu 5 Stimmen hiess die Kommission das Eintreten gut, und mit 14 zu 9 Stimmen stimmte sie für Dringlichkeit.

Der dringliche Bundesbeschluss übernimmt vom neuen Asylgesetz drei Bestimmungen: Artikel 8 Absatz 4 (neu Art. 12b Abs. 6), Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a1 (neu Art. 16 Abs. 1 Bst. abis) und Artikel 31 Absatz 1bis (neu Art. 16abis). Die Numerierung ist etwas verwirrend, aber nötig, weil wir diese Bestimmungen in das alte, heute geltende Asylgesetz einführen. Alle drei Bestimmungen wurden in beiden Räten gutgeheissen. Die Fassungen der beiden Räte sind nicht ganz identisch, wobei über den Sachtatbestand keine Differenzen bestehen.

Der Bundesrat schlägt für den dringlichen Bundesbeschluss zum Teil neue Formulierungen vor. Diese berücksichtigen die zum Teil vorgebrachten Vorbehalte in bezug auf das Völkerrecht. Die neuen Formulierungen werden von Völkerrechtsprofessoren, aber auch vom Sprecher des UNHCR als völkerrechtskonform angesehen. Die Neufassungen dieser drei Artikel sollen denn auch bei Gutheissung dieser Vorlage ins revidierte Asylgesetz übernommen werden.

Kurz zur Erinnerung unserer Beschlüsse: Auf das Asylgesuch von Personen, die ihre Identitätspapiere im Rahmen des Asylverfahrens nicht abgeben, wird nicht eingetreten, ausser es liegen Hinweise auf eine Verfolgung vor; es soll der sofortige Vollzug der Wegweisung angeordnet werden. Ebenfalls nicht mehr eingetreten wird auf Asylgesuche von Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten und ein Asylgesuch offensichtlich nur einreichen, um den drohenden Vollzug einer Weg- oder Ausweisung zu vermeiden.

Dies sind zwei klare Missbrauchstatbestände. Dasselbe gilt für Personen, welche die Asylbehörden über ihre wahre Identität täuschen. Dieser Nachweis kann in Zukunft nicht mehr nur durch Fingerabdruckvergleiche, sondern auch durch andere Abklärungsmethoden erbracht werden.

Im weiteren wird eine Mitwirkungspflicht bei der Papierbeschaffung eingeführt. Asylsuchende, die im Rahmen des Asylverfahrens keine Identitätspapiere abgegeben haben, sollen bei Vorliegen eines vollziehbaren Wegweisungsscheidens verpflichtet werden, bei der Papierbeschaffung mitzuwirken. Wenn sie diese Pflicht verletzen, können sie in Ausschaffungshaft genommen werden.

Neu ist Artikel 13a Buchstabe c Anag: Damit wird die Möglichkeit geschaffen, jede ausländische Person, gegen welche eine Einreisesperre besteht und welche – ob mit oder ohne Kenntnis dieser Tatsache – trotzdem in die Schweiz einreist, in Vorbereitungs- bzw. Ausschaffungshaft zu nehmen. Ich verweise hier auf den Fall Zaoui.

In der Kommission wurde neben der Völkerrechtskonformität vor allem die Frage aufgeworfen, ob der dringliche Bundesbeschluss tatsächlich etwas bringe und ob man damit im Volk



nicht einmal mehr falsche Hoffnungen wecke. Neben dem Zeitgewinn von ungefähr einem Jahr erwartet die Mehrheit der Kommission mit dem Bundesrat von den Bestimmungen über die «Papierlosen» eine Verbesserung der Situation. Bekanntlich hatten wir eine in die gleiche Richtung gehende Bestimmung auf Verordnungsstufe. Diese «Papierweisung» wurde durch das Bundesgericht mangels gesetzlicher Grundlage aufgehoben. Der Anteil der Asylsuchenden mit Papieren ist seither von 57,6 Prozent auf 26,1 Prozent gesunken. Wenn nur einige tausend Personen ihre Papiere nicht, wie das vielfach der Fall ist und vor allem von Schlepperorganisationen angeraten wird, vor der Gesuchstellung vernichten, kann eine starke Effizienzsteigerung erreicht werden, da die Papierbeschaffung für die Heimschaffung sehr aufwendig ist.

Die Kommissionsmehrheit erwartet auch einen Rückgang der stossenden Fälle, wo man illegal in die Schweiz einreist, sich illegal aufhält, um einer Schwarzarbeit oder einer kriminellen Tätigkeit nachzugehen, und dann vor der Festnahme schnell ein Asylgesuch stellt. Die Kommissionsmehrheit erwartet zudem eine präventive Wirkung des Beschlusses, da die Kommunikation auf diesem Gebiet sehr gut funktioniert, insbesondere unter den Schlepperorganisationen.

In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 15 zu 9 Stimmen gutgeheissen.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und Dringlichkeit zu beschliessen.

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: La politique suisse en matière d'asile et de réfugiés est généreuse. Elle ne doit aucunement craindre la comparaison. Tel est le constat posé récemment par Jean-Daniel Gerber, notre nouveau Monsieur Réfugiés, qui plaide pour une politique empreinte de solidarité, mais qui ne recule pas devant la fermeté. Cette attitude rigoureuse, le Conseil fédéral l'adopte sans restriction. Par l'arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers, il développe une stratégie de dissuasion visant à restreindre l'accès au pays pour les clandestins et les sans-papiers qui abuseraient de notre hospitalité.

Notre société, il est vrai, connaît une grave crise économique. Sous la pression d'une opinion publique envahie par le sentiment d'insécurité et de méfiance, le Conseil fédéral, à l'instar de la Communauté européenne, a tendance à aborder le problème de l'asile d'abord en termes sécuritaires et ensuite dans une perspective de solidarité. Comment prendre du recul vis-à-vis des fraudeurs, mais aussi des plus démunis sans courir le risque de glisser dans un mouvement caractérisé par le repli sur soi et l'intolérance? La marge de manœuvre est étroite.

La Commission des institutions politiques qui a planché sur ce nouvel AFU a travaillé dans un climat émotionnel, avec des prises de position fortement polarisées. Il y a ceux qui voudraient admettre en Suisse tous les étrangers en quête de protection et ceux qui défendent une politique d'immigration fondée sur des bases restrictives et défensives.

Le durcissement des fronts entrave le dialogue et nuit à la recherche du consensus, un consensus combien nécessaire dans un domaine aussi délicat. C'est l'urgence plus que l'arrêté qui a focalisé notre attention.

Urgence il y a, a décidé la commission par 14 voix contre 9. Elle s'est ralliée aux arguments du Conseil fédéral qui s'inquiète de la hausse importante des demandeurs d'asile, requérants qui ont de plus en plus tendance à ne pas déposer leurs pièces d'identité et à tromper l'autorité. Le nombre de nouvelles requêtes pour les quatre premiers mois de 1998 a augmenté de 50 pour cent par rapport à l'année précédente et l'Office fédéral des réfugiés parle de 32 000 demandes pour 1998. Certes, la barque n'est pas pleine, puisque nous sommes loin du chiffre record enregistré en 1991: il y avait là 41 629 demandes.

A cette époque, on ne parlait pas de coût social. Aujourd'hui, cela pèse lourd dans les comptes du ménage fédéral. La prudence s'impose si l'on veut poursuivre une politique humanitaire digne de ce nom pour les vrais réfugiés, ceux qui répon-

dent à la notion définie par la Convention relative au statut de réfugiés, ceux qui sont victimes de persécutions.

Pourquoi l'arrivée massive des requérants à nos frontières? La majorité de la commission constate que l'afflux migratoire que subit la Suisse est la conséquence de notre isolement. L'accord de Schengen, comme la convention de Dublin, transforme la communauté européenne en une véritable forteresse. Sur le territoire soumis à leur application, les décisions de non-entrée en matière prises par un pays s'appliquent automatiquement dans les autres Etats, et la Suisse devient le lieu privilégié où l'on tente une deuxième ou une troisième fois sa chance.

Ensuite, notre pays accorde aux requérants un soutien généreux et un bon encadrement. Les montants consentis dans ce but en 1997 dépassent la barre du milliard de francs. Il importe, c'est notre devoir de faciliter l'intégration de ceux que nous avons accueillis et de lutter contre les abus et la criminalité. Enfin, seule une minorité de demandeurs d'asile sont des réfugiés au sens de la loi. Les mouvements migratoires sont déclenchés par des carences d'approvisionnement, par le chômage et par l'absence de perspectives d'avenir. La commission est d'avis qu'une aide substantielle au développement pourrait progressivement endiguer le flot de ceux qui sont contraints de chercher hors de leur patrie des horizons meilleurs.

L'arrêté fédéral urgent reprend les dispositions les plus rigoureuses de la loi sur l'asile qui n'ont pas fait l'objet de divergences majeures entre nos deux Chambres. Il s'agit notamment de l'article 31 qui mentionne les causes supplémentaires de non-entrée en matière. Le Conseil fédéral a veillé à ce que ces causes soient compatibles avec le droit international public. L'audition de chaque demandeur d'asile est garantie par une disposition légale. Dans tous les cas, en présence d'indices de persécution, l'entrée en matière sur le droit d'asile ne peut être refusée. D'autre part, dans l'AFU la procédure de renvoi n'est pas prévue. N'oublions pas que, selon le principe de non-refoulement, on ne renvoie pas un requérant dans un pays en guerre. Se pose également la question de savoir où renvoyer un illégal dont on ne connaît pas le pays d'origine, ni la provenance.

Menacée par un référendum, la loi sur l'asile que nous allons bientôt mettre sous toit ne pourra déployer ses effets avant une année, d'où la nécessité d'un AFU souple, rapide et efficace. Dans cette procédure, vous le savez, le référendum n'a pas d'effet suspensif.

Sur la forme, un arrêté fédéral urgent n'emporte jamais l'adhésion enthousiaste du Parlement. Certains de nos collègues, membres de la commission, sont d'avis qu'il dramatise la situation, qu'il envenime les débats et qu'il attise la xénophobie. Le Conseil fédéral a su rassurer. Il a même précisé qu'en cas de guerre et de grande détresse, le peuple suisse sait se montrer ouvert et généreux. Dans la situation actuelle, les mesures d'urgence s'imposent.

La commission, par 12 voix contre 5, vous recommande d'adopter sa proposition d'entrer en matière.

Cavalli Franco (S, TI): Madame Ducrot, est-ce que vous pouvez me décrire la situation actuelle au Kosovo? Quant à moi, je pense que c'est la guerre, il n'y a pas d'autre définition, mais vous paraissez ne pas y croire. Est-ce que vous pouvez me définir quelle est la situation? Pour vous, est-ce la paix?

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: J'ai l'impression qu'au Kosovo il y a actuellement une situation de violence généralisée, on ne peut pas parler encore de guerre. Il appartient au Conseil fédéral de prendre des mesures en la matière, et il a déclaré qu'il était prêt à suspendre les renvois s'il s'apercevait qu'il y avait encore une dégradation de la situation. La décision lui appartient.

de Dardel Jean-Nils (S, GE): Nous contestons l'urgence de cet arrêté. Après toutes les explications données par M. Koller, conseiller fédéral, nous constatons que le Gouvernement n'est pas en mesure de justifier des éléments d'urgence convaincants quant aux mesures proposées.

En ce qui concerne les chiffres, on nous dit que, selon toute vraisemblance, 32 000 requérants devraient déposer une demande cette année, en 1998. En réalité, si l'on fait la projection selon une règle de calcul toute simple, on aboutit à 30 000 et non pas 32 000. C'est-à-dire que ce qui justifie aujourd'hui des mesures d'urgence, ce qui justifie tout un bouleversement du Conseil fédéral et du Parlement, des mesures extrêmement sévères, c'est simplement 6000 personnes de plus que l'année passée, 6000 personnes qui ne se sont même pas encore présentées en Suisse.

De manière générale, dans le message, nous constatons que le Gouvernement gonfle, voire manipule les chiffres. Par exemple, on nous dit qu'aujourd'hui il y a 136 000 personnes qui sont en Suisse du fait de la politique d'asile.

En vérité, sur ces 136 000 personnes, il y en a en tout cas 30 000 qui ont des permis humanitaires ou des permis B et qui, par définition, n'ont plus rien à voir avec l'asile. On donne par conséquent des chiffres qui sont trop élevés, on dramatise la situation et, en matière de chiffres, on oublie de parler des bonnes nouvelles. Par exemple, il y a eu l'année passée une baisse très importante, 16 pour cent, des admissions provisoires, autrement dit le statut qui est accordé, par exemple, aux Bosniaques. De cela, on ne parle pas, alors que, du point de vue de la politique du Conseil fédéral, cela pourrait rassurer, en quelque sorte, la population. On ne parle pas non plus, par exemple, du fait que le nombre de réfugiés reconnus en Suisse a énormément baissé pendant ces dernières décennies. En 1982, par exemple, il y avait 33 000 réfugiés reconnus, alors qu'il n'y en a plus que 23 000 aujourd'hui.

On ne parle des chiffres que dans la mesure où il faut inquiéter la population, dramatiser la situation. Parce que l'urgence réelle, dans cette affaire, ce n'est pas une urgence matérielle, ce n'est pas l'urgence de gens qui se presseraient en quantité extraordinaire à la frontière, c'est une urgence purement politique. La réalité, dans cette affaire, c'est que l'UDC/SVP a réussi à mettre en avant la politique d'asile comme un sujet numéro un, alors que c'est un sujet qui concerne, du point de vue du nombre de personnes, extrêmement peu d'étrangers. Ce faisant, il mobilise une partie de l'opinion publique, il mobilise une partie importante de l'électorat, comme on vient de le voir dimanche passé à Zurich, et cela fait une pression de concurrence extraordinaire forte sur les deux autres grands partis de droite, c'est-à-dire les Partis radical-démocratique et démocrate-chrétien. Nous voyons maintenant avec, je dois dire, stupéfaction et une inquiétude très grande, ces partis reprendre dans une loi présentée par le Gouvernement, certes avec quelques modifications, les principales revendications de l'initiative populaire déposée par l'UDC/SVP «contre l'immigration clandestine», qui a été rejetée en votation populaire le 1er décembre 1996. Nous ne pouvons dire qu'une seule chose quand nous voyons cette évolution lamentable – surtout venant du Parti démocrate-chrétien qui, pendant de longues années, défendait encore les principes généraux du droit d'asile –: à force d'imitation et de reprise des positions de la droite nationaliste, les électeurs en tirent une seule conséquence: «Nous préférerons l'original à la copie.»

Nous observons donc avec inquiétude cette «blockerisation» de la politique d'asile. Nous constatons aussi que certains cantons, notamment en Suisse romande, commencent lentement à entreprendre des pratiques dissidentes. On voit – par exemple le cas du canton de Genève ou celui du canton de Vaud en matière de renvoi des requérants ou en matière de mesures de contrainte – se dessiner des pratiques qui sont dissidentes. Dans un sens, cela est rassurant, mais dans un autre sens, c'est évidemment extrêmement mauvais pour la cohésion nationale.

En définitive, cet arrêté fédéral, ces mesures urgentes désignent les réfugiés qui portent le malheur et la souffrance du monde, comme des ennemis à exclure et à repousser. On officialise ainsi l'hostilité de secteurs importants de la population à l'égard des étrangers et on renforce la xénophobie. Je sais que le Conseil fédéral prétend exactement le contraire. Il prétend que pour précisément réduire la xénophobie, il faut réduire le nombre de requérants. Dans les années trente,

puis dans les années quarante, le Conseil fédéral disait déjà que, pour réduire l'hostilité à l'égard des Juifs qui habitaient en Suisse, il fallait refouler les Juifs qui venaient de l'extérieur. On connaît la suite. Je sais que M. Koller, conseiller fédéral, lorsqu'on évoque cette situation d'il y a 60 ans, se met en colère. Il m'a déjà expliqué qu'il n'avait jamais renvoyé personne à la mort. Nous considérons que le refoulement des Juifs, dans les années trente, a commencé avant que les nazis ne mettent en place les camps d'extermination et les «Einsatzgruppen» pour massacrer les Juifs. Je dis aussi qu'avec ce droit d'urgence, nous ne nous donnons pas toutes les garanties de ne pas renvoyer des personnes aux pires persécutions, y compris à la mort.

Le Conseil fédéral nous dit aussi que ce droit d'urgence a pour but de donner un signal. Pour nous, ce signal est un signal de fermeture et d'égoïsme. L'augmentation encore modérée des cas de demandes d'asile est la conséquence directe, aujourd'hui, de la guerre ethnique que la Serbie mène au Kosovo. Avec ces mesures d'urgence, le Conseil fédéral donne à la population suisse le signal que nous sommes menacés par les Kosovars qui se présentent chez nous et qui vont continuer à le faire. Tout cela rappelle furieusement ce qui s'est passé il y a 60 ans.

En résumé, il est urgent de s'abstenir d'entrer en matière sur un arrêté fédéral totalement disproportionné et dangereux.

Steffen Hans (D, ZH): Die demokratische Fraktion wird bei beiden Vorlagen für Eintreten stimmen. Sollten allerdings die von linksgrüner Seite eingebrachten Aufweichungsanträge eine Mehrheit finden, dann werden wir die Vorlagen nicht mehr mittragen.

Zunächst einige grundsätzliche Überlegungen zur Asylpolitik von Bundesrat und Bundesratsparteien: Nachdem Bundesrat Furgler vor bald zwanzig Jahren diesem Parlament das weltweit liberalste Asylgesetz aufgedrängt hatte – dies bei damals vielleicht nur tausend Asylgesuchen aus Ostländern pro Jahr –, musste dieses Asylgesetz mittlerweile mehreren Revisionen unterzogen werden – ich zähle diese nicht mehr. Jetzt müssen wir wieder über zwei Vorlagen beraten. Die nächste Revision ist vorhersehbar. Auf diesen Umstand angesprochen, entschuldigen sich die Verantwortlichen mit der Erklärung, Asylgesetzgebung sei ein Prozess, eine permanente Anpassung.

Wir Schweizer Demokraten bezeichnen diesen Prozess als verspätete, zögerliche Anpassung des Gesetzes aufgrund längst festgestellter Mängel und Schwächen, wie sie bei der Umsetzung in die Praxis zutage treten. Heute müssen wir zu dem jenen Sündenfall ein Stück weit korrigieren, den dieser Rat am 13./14. März 1996 begangen hat. Damals wurden leider zwei auf die Zukunft angelegte Werkzeuge zur Lösung der hängigen Asylprobleme begraben: Erstens wurde die Volksinitiative für eine vernünftige Asylpolitik der Schweizer Demokraten unter straflicher Missachtung der verfassungsmässigen Ordnung für ungültig erklärt. Zweitens wurde der Initiative «gegen die illegale Einwanderung» die Unterstützung verweigert und so das spätere Volks-Nein provoziert.

Die von Ihnen, Herr Bundesrat Koller, vor der Abstimmung verbreitete Behauptung, man habe das Asylproblem in Griff, hat sich als unwahr und folgenschwer erwiesen. Hätte man damals im Parlament die beiden erwähnten Volksinitiativen im Sinne des «gouverner, c'est prévoir» unterstützt, dann stünden jetzt unserem Staat die notwendigen Mittel für die Lösung der anstehenden Asylprobleme zur Verfügung. Zudem könnten wir die Sessionszeit für andere wichtige Geschäfte nutzen. So viel zur Einleitung.

Konkret zu den beiden Vorlagen: Die demokratische Fraktion begrüßt den Entschluss des Bundesrates, mit dem dringlichen Bundesbeschluss jene zentralen Massnahmen aus dem in Revision stehenden Asylgesetz und dem Anag herzuzunehmen, die aufgrund steigender Asylzahlen und ansteigender Missbräuche dringlich in Kraft zu setzen sind. Wir räumen den dringlichen Massnahmen Priorität ein. Wir sind mit der Kommission auch der Auffassung, dass die Artikel des dringlichen Bundesbeschlusses Eingang in die ordentliche Revision von Asylgesetz und Anag finden sollen.



Das von den Hilfswerken in verantwortungsloser Weise bereits vor dem Abschluss der parlamentarischen Beratungen beschlossene Referendum wird dem Souverän immerhin Gelegenheit geben, einer Missbrauchsbekämpfung, die schon seit Jahren fällig gewesen wäre, mit grossem Mehr zuzustimmen.

Die Schweizer Demokraten und die Lega dei Ticinesi, als Oppositionsgruppen, sind dafür bekannt, dass sie die Handlungsweise des Bundesrates stets äusserst kritisch unter die Lupe nehmen. Der Entschluss des Bundesrates, hier Dringlichkeitsrecht vorzusehen, beruht auf einer späten, aber sachlichen Beurteilung der Lage und einem notwendigen Führungsentschluss. Warum? Die von unserem Rat vor einem Jahr beschlossene Fassung von Asylgesetz und Anag war derart kontrovers, dass die Reaktionen aus den verschiedenen Lagern entsprechend negativ ausfielen. Den Hilfswerken und dem linksgrünen Parteispektrum waren bestimmte Artikel zu repressiv und einzelne Massnahmen zuwenig griffig. Bei dieser Ausgangslage stellte der Bundesrat wohl fest, dass das ganze Revisionswerk von verschiedenen Seiten her äusserst gefährdet war, deshalb die Flucht nach vorn durch die Vorlage eines dringlichen Bundesbeschlusses.

Die demokratische Fraktion unterstützt beim dringlichen Bundesbeschluss alle Anträge, die es den Behörden ermöglichen, die allzu vielen und allzulange geduldeten Missbräuche im Asylwesen praxisnah zu bekämpfen. Für die Revision von Asylgesetz und Anag gelten die gleichen Überlegungen und Grundsätze. Wir werden zudem alle Massnahmen, die eine Ausweitung des Anwesenheitsanspruchs bzw. die Schaffung neuer Aufnahmekriterien beinhalten, ablehnen. Die demokratische Fraktion empfiehlt Eintreten auf die beiden Vorlagen und wird, unter Vorbehalt allerdings, für die Dringlichkeit des Bundesbeschlusses stimmen. Es gilt, unserer Meinung nach, wieder mehr Ordnung in die zerfahrene Asylsituation unseres Landes zu bringen.

Leu Josef (C, LU): Die CVP-Fraktion wird auf den vorliegenden Bundesbeschluss eintreten und die dringlichen Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich unterstützen. Im wesentlichen handelt es sich dabei um nichts Neues. Sämtliche Bestimmungen wurden im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes mit klaren Mehrheiten angenommen. Dabei geht es vor allem um Nichteintretenskriterien für «Papierlose» und die missbräuchliche Nachrechnung eines Asylgesuches.

Massgebend für den Entscheid unserer Fraktion war die Tatsache, dass die inzwischen neu formulierten Bestimmungen auch nach dem Urteil aussenstehender Experten völkerrechtskonform sind. Sie erlauben gar, bei berechtigten Schutzbedürftigen Ausnahmen von den festgelegten Grundsätzen zu machen.

Wenn wir uns auf der einen Seite dafür einsetzen, dass wir auch in Zukunft eine humanitäre Asylpolitik gegenüber schutzbedürftigen Menschen aufrechterhalten können, so haben wir auf der anderen Seite auch die Pflicht und Verantwortung, dafür zu sorgen, dass gegen offensichtliche Missbräuche rasch und wirkungsvoll vorgegangen wird.

In diesem Sinne weise ich die Vorwürfe von Herrn de Dardel an die CVP-Fraktion in aller Form zurück. Wir haben damals die SVP-Initiative nicht unterstützt, wir unterstützen aber auch die ideologisch verbrämte Sicht der SP-Asylpolitik nicht. Wie sonst wollen wir bei unserer Bevölkerung die Akzeptanz für unsere Asylpolitik bewahren, wenn wir die Ängste und Verunsicherung vieler Bürgerinnen und Bürger gegenüber steigenden Zahlen von kriminellen Asylbewerbern nicht ernst nehmen? Wenn wir nichts tun angesichts der Tatsache, dass die Länder rund um uns herum sinkende Asylgesuchszahlen haben, während wir Zunahmen von 50 Prozent aufweisen? Wie erklären wir unserer Bevölkerung das Bestreben, weiterhin für Schutzbedürftige ein offenes Land zu sein, wenn wir nicht Rückführungen und Ausschaffungen in ausreichendem Masse vollziehen können, um wieder neu Handlungsfreiheit zu erlangen?

Es ist so, dass die Schweiz als Asylland wieder übermäßig attraktiv geworden ist. Wir haben in der Tat im internationalen

Vergleich ein sehr grosszügiges Asylwesen. Immerhin waren wir imstande, während des Jugoslawienkonflikts 43 000 Menschen Schutz zu gewähren, d. h., wir haben pro Kopf der Bevölkerung zusammen mit Schweden und Deutschland am meisten Flüchtlinge aufgenommen. Wir betreiben anerkennertweise die besten Rückkehrhilfeprojekte. Im letzten Jahr haben wir wieder über 5000 Menschen entweder Asyl oder die vorläufige Aufnahme gewährt. Das kann nicht genug erwähnt werden.

Es zeigt sich immer wieder, dass unser Volk bereit ist, grosszügig zu helfen, aber es reagiert empfindlich – und das zu Recht –, wenn diese Grosszügigkeit gezielt unterlaufen wird. Bereitschaft zur Hilfe bedingt konsequente Missbrauchsbe-kämpfung. Unser Volk beweist damit, dass es realistisch und nicht ideologisch denkt und handelt. Das sei vor allem an die Adresse der linksgrünen Seite sowie an die Adresse von gewissen Hilfswerken und kirchlichen Organisationen gesagt, die sich über diese Fakten hinwegsetzen und gegen die Asylpolitik des Bundes im allgemeinen sowie gegen den dringlichen Bundesbeschluss im besonderen Sturm laufen.

Das ist für mich unverständlich und unverantwortbar. Unverantwortbar deswegen, weil diese Kreise weder in der Lage noch bereit wären geradezustehen, wenn das Asylproblem den Behörden ausser Kontrolle geraten sollte und sich extreme Gruppierungen veranlasst fühlen sollten, die Sache selber an die Hand zu nehmen.

Wenn nun – in Anbetracht der rasant steigenden Asylgesuche und der damit einhergehenden Häufung von illegaler Einwanderung und missbräuchlicher Ausnutzung unserer grosszügigen Asylpolitik – sofortige Massnahmen notwendig werden, so trägt sie unsere Fraktion mit; das nicht zuletzt, damit die Schweiz für neue Herausforderungen in diesem Bereich gerüstet ist.

Unsere Fraktion ist sich dabei bewusst, dass diese unerfreuliche Entwicklung auf eine Vielzahl von Gründen zurückzuführen ist. Dabei fällt nebst den Krisen in Kosovo und Albanien der fehlende Zugang der Schweiz zu den Harmonisierungsinstrumenten der Europäischen Union besonders schwer ins Gewicht: Wenn das Schengener Abkommen und die Dubliner Konvention mit dem Fingerabdrucksystem Euro-dac nächstens operationell werden, hat das eine zusätzliche Umlenkung von Asylsuchenden Richtung Schweiz zur Folge. Auch aus diesem Grunde gilt es, rechtzeitig Gegenmassnahmen zu treffen.

Unsere Fraktion ist sich weiter bewusst, dass mit diesem dringlichen Bundesbeschluss allein das Problem nicht gelöst wird. Es braucht einen ganzen Verbund von Massnahmen, die alle realisiert oder eingeleitet sind: Die Verstärkung des Grenzwachtkorps, die Verbesserung der organisatorischen Strukturen und Abläufe inklusive Personalaufstockung im Asyl- und Ausländerbereich und die Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Kantonen. Nicht unerwähnt sei auch – aber das wirklich als Ultima ratio – ein Armee-Einsatz zur Verstärkung unserer Grenzorgane.

Es braucht aber auch – und zwar sofort, und darum geht es heute – dringend gesetzgeberische Massnahmen gegen erkannte Missbräuche. Die Dringlichkeit ist wegen der starken Zunahme von Asylgesuchen und der damit verbundenen Häufung von Missbräuchen eigentlich schon genug begründet. Die Dringlichkeit ist zusätzlich auch damit zu begründen, dass wir mit einem Referendum gegen das totalrevidierte Asylgesetz rechnen müssen. Somit kann das neue Asylgesetz voraussichtlich erst im nächsten Sommer anstatt im Oktober dieses Jahres in Kraft gesetzt werden. Das haben die Urheberinnen und Urheber des angekündigten Referendums zu verantworten. Bei der Dringlichkeit spielt das zeitliche Element eine entscheidende Rolle. Dieser Erlass erträgt im Interesse unserer langfristigen humanitären Asylpolitik keinen Aufschub.

Ich bitte Sie daher im Namen der CVP-Fraktion, mit der Mehrheit Ihrer Kommission auf den dringlichen Bundesbeschluss einzutreten und Dringlichkeit zu beschliessen.

Widmer Hans (S, LU): Darf ich Sie fragen, Herr Leu, was Sie genau damit gemeint haben, als Sie in Ihren Ausführungen

zweimal einen sogenannten Ideologievorwurf gemacht haben? Einerseits haben Sie das der SP gegenüber getan und andererseits auch den Hilfswerken gegenüber. Ich bitte Sie, diese Ideologievorwürfe noch deutlicher zu fassen.

Leu Josef (C, LU): Ich mache das wie folgt: Ich kann aufgrund der Erfahrungen in der Kommission, aber auch aufgrund von Diskussionen sagen, dass im Bereich der Asylpolitik auch weltanschaulich sehr unterschiedliche Auffassungen bestehen. Es ist für mich nicht einsehbar, wenn gewisse Kreise, so auch gewisse – ich sage nicht alle, aber gewisse – Hilfswerke und kirchliche Organisationen, zu wenig Verantwortung für die innenpolitische Situation übernehmen und von gewissen Fakten einfach nicht Kenntnis nehmen. Dafür, dass sich die innenpolitische Situation gegenüber wirklich Schutzbedürftigen allenfalls verschärfen könnte, haben diese Kreise, die ich jetzt erwähnt habe, absolut kein Sensorium.

Bühlmann Cécile (G, LU): Das hat es noch nie gegeben, seit ich in diesem Rat bin: Mit einem unüblichen Schnellverfahren werden wir vom Bundesrat gezwungen, diesen dringlichen Bundesbeschluss über neue Abwehrmassnahmen im Asylbereich zu behandeln. Da wird in eine reguläre, laufende Gesetzesrevision, die sich im Endstadium der parlamentarischen Beratung befindet, eingegriffen, die umstrittensten Artikel werden herausgebrochen und sollen am Referendum vorbei – wie wenn das Referendum etwas Verbotes, etwas Negatives wäre! – sofort in Kraft gesetzt werden.

Man stelle sich das einmal für eine andere parlamentarische Debatte vor! Das kann man nur mit einer Zielgruppe machen, die sich selber nicht wehren kann. Können Sie sich ein solches Vorgehen bei einem anderen Gesetz vorstellen, wenn irgendeine schweizerische Personengruppe in Ihren Interessen tangiert würde? Das ist schlicht unvorstellbar!

Warum greift der Bundesrat zu solchen fragwürdigen, drastischen Mitteln? Ich entnehme der Botschaft, er erachte es aufgrund der stark zunehmenden Zahl der Asylbewerber als dringend notwendig, einen Trendbruch bei der Zahl neuer Asylgesuche einzuleiten. Darum geht es also! Um einen Trendbruch! Ein schrecklich technokratisches Wort, und ein Wort, das ungeschminkt die Absicht klarmacht: Es geht nicht um irgendeine präventive Massnahme zur Verhinderung von Elend in den Ursprungsländern der Flüchtlinge, es geht nicht um den Schutz der Verfolgten, es geht einzig und allein um eine Abwehrmassnahme; es geht darum, dass der Zugang zum Asylverfahren für Menschen ohne Papiere drastisch erschwert wird. Damit ist es eine rein innenpolitische Massnahme, da hat Josef Leu recht. Es geht darum, dem Druck von rechts nachzugeben; es ist eine Konzession an die «Das Boot ist voll»-Rufe in der Schweiz.

Zurück zur Botschaft des Bundesrates, die widersprüchlich ist: Einerseits steht da, dass alle westeuropäischen Zielländer ausser Deutschland und Dänemark – Herr Leu hat das falsch gesagt; ich entnehme das der Botschaft – steigende Zahlen von Asylgesuchen hätten; im gleichen Abschnitt steht dann aber weiter unten, dass wir, weil wir beim Schengener und beim Dubliner Abkommen nicht dabei seien, als Asylland besonders gesucht seien – das geht doch nicht auf! Offenbar haben neben Deutschland und Dänemark die übrigen Schengener Staaten auch Zunahmen zu verzeichnen; da müssen die weitverbreiteten Zunahmen doch andere Gründe haben! Über sie sagt die Botschaft, dass es der zunehmende Migrationsdruck sei – auch so ein schreckliches Wort, das durch seine Technokratisierung vergessen lässt, dass es sich dabei um Menschen auf der Suche nach einem menschenwürdigeren Leben handelt.

Als weiteren Grund erwähnt die Botschaft – ich zitiere, hören Sie genau zu! –: «Latente Krisen wie in Albanien, Kosovo, Algerien oder im Irak zeigen» Es ist gelinde gesagt eine Untertreibung, die Lage in Kosovo in einer Botschaft, die vom 13. Mai 1998 datiert, als «latente Krise» zu bezeichnen. In Kosovo herrscht Krieg, zu dem sich nur verzweifelt sagen lässt: Schrecklich, wie sich die Bilder gleichen!

Vor ein paar Jahren sind wir mit Berichten von verstörten Menschen, die um ihr nacktes Leben laufen, konfrontiert wor-

den. Es sind die zu Tausenden von den Schergen Milosevics aus den Dörfern vertriebenen Bosnierinnen und Bosnier gewesen. Die Berichte, die seit Tagen aus Kosovo zu uns kommen, sind identisch, und das Vorgehen der serbischen Armee entspricht genau dem schlimmen Muster der ethnischen Säuberung, wie wir sie aus dem Bosnien-Krieg kennen.

Die Menschen versuchen, dieser schrecklichen Situation zu entkommen. Die einen fliehen nach Mazedonien, die anderen nach Albanien, in ein mausarmes Land, und wiederum andere in die Schweiz. Das steht nicht in der Botschaft. Da steht auch nicht, dass Leute aus Kosovo auch deshalb eher in die Schweiz als nach Deutschland oder in andere Länder gehen – Deutschland ist auch betroffen, nordische Länder aber weniger –, weil sie vielleicht früher, vor der Einführung des Dreikreismodells, hier als Saisoniers tätig gewesen sind oder Verwandte hier haben, von denen sie wissen, dass die Schweiz ein friedliches, demokratisches Land ohne Krieg und ohne ethnische Säuberung ist. 1,8 Millionen Albanerinnen und Albaner leben noch in Kosovo; 150 000 Kosovo-Albanerinnen und -Albaner leben in der Schweiz. Wir sind also von dem, was in Kosovo geschieht, zentral betroffen.

Aus all diesen Gründen ist die Zahl der Asylsuchenden aus Kosovo hoch. Von den 10 000 neuen Asylgesuchen, die dieses Jahr eingereicht worden sind, stammt ein Drittel von Asylsuchenden aus Kosovo. Sie haben letzte Woche sicher alle die Asylstatistik vom Bundesamt für Flüchtlinge erhalten. Wenn man das Bild betrachtet, kann man nicht mehr negieren, dass der Kosovo-Konflikt einen direkten Zusammenhang mit unserer Diskussion hat. Die starke Zunahme, auf die es jetzt ankommt, stammt aus Kosovo. Käme sie nicht aus diesem Krieg, wäre der Stand der diesjährigen Asylgesuche auf dem Niveau des Vorjahres, nämlich bei 6500, und es bestünde für den Bundesrat kein Anlass, mit erhöhten Asylgesuchzahlen einen dringlichen Bundesbeschluss zu begründen.

Also: Es gibt diesen ganz direkten Zusammenhang zwischen dem Geschehen in Kosovo und der Entwicklung der Gesuchszahlen bei uns. Und nun gehe es bei diesem Dringlichkeitsrecht darum, ein Zeichen zu setzen, psychologische Wirkung zu erzielen, damit die Leute weniger an unsere Türen klopfen – nur so könne ja ein Trendbruch herbeigeführt werden.

Das betrachten wir als ein fatales Zeichen, weil damit suggeriert wird, dass alle, die zu uns kommen – oder immerhin der grösste Teil von ihnen –, Missbraucher und Missbraucherinnen seien, die es abzuschrecken gelte. Damit wird ein eindeutig negatives Bild der Asylsuchenden als nationale Bedrohung gezeichnet, von der man sich – wir haben es von Herrn Leu gehört – am Schluss sogar noch mit der Armee an der Grenze schützen müsse.

Es gäbe aber auch eine Alternative. Wir Politikerinnen und Politiker – vor allem auch Sie, Herr Bundesrat – müssen der Bevölkerung sagen, wie schlimm die Lage in Kosovo ist und dass wir Leute grosszügig aufnehmen müssen, als Gewaltflüchtlinge zum Beispiel; dass wir sie aus humanitären Gründen ab sofort nicht mehr zurückschicken dürfen, wie das bereits viele Organisationen und auch Fraktionen dieses Rates von Ihnen fordern. Aber Sie haben ja am Montag noch verlauten lassen, man könne nicht von einer Situation allgemeiner Gewalt sprechen. Dafür haben wir wirklich kein Verständnis mehr.

Bei der Behandlung des Kapitels Gewaltflüchtlinge im neu revidierten Asylgesetz haben Sie doch mit Bürgerkriegssituationen, mit Situationen wie in Bosnien argumentiert, für die die gesetzliche Regelung dieses neuen Status gelte. Eine solche Situation haben wir doch jetzt genau in Kosovo. Ich bin sicher, dass die Schweizer Bevölkerung dafür zu haben ist, wenn die Politik ihr das so erklärt und nicht ständig gegen die Leute hetzt. Das haben die Schweizerinnen und Schweizer auch im Fall der bosnischen Flüchtlinge bewiesen. Da ging eine eigentliche Solidaritätswelle durch die Bevölkerung, als man sie zu früh und in eine zu ungewisse Zukunft zurückschicken wollte. Das hat Rita Fuhrer in Zürich auch deutlich zu spüren bekommen. Von dieser Erfahrung können wir doch jetzt lernen.



Weil Dringlichkeitsrecht die falsche Antwort auf die schwierige Lage im Asylbereich ist, werden wir Grüne den Nichteintretensantrag der SP-Fraktion unterstützen und uns auch gegen die Dringlichkeit aussprechen. Die Probleme in Zusammenhang mit der missbräuchlichen Einreichung eines Asylgesuches können wir im ordentlichen Verfahren regeln; dafür braucht es kein Dringlichkeitsrecht.

Fritschi Oscar (R, ZH): Die FDP-Fraktion wird aus folgenden Überlegungen auf die dringlichen Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich eintreten:

Zum ersten: Die sachliche Notwendigkeit der beantragten Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung ist für uns unbestritten, und – falls die Massnahmen Sinn machen sollen – ist auch die Dringlichkeit ihrer Inkraftsetzung gegeben.

Es geht uns dabei nicht nur darum, dass die Zahl der Asylgesuche und damit der Pendenzberg wieder in beunruhigendem Ausmass steigen. Was Frau Bühlmann vorhin ausgeführt hat, ist durchaus richtig: Die aktuelle Entwicklung im Ausland hat Einfluss auf die Zahl der Asylgesuche bei uns. Was dadurch aber noch nicht erklärt wird, ist, dass sich überdurchschnittlich viel mehr Kosovo-Albaner bei uns melden als in unseren Nachbarländern.

Bei den Zahlen ist ein zweiter Gesichtspunkt zu beachten: Die Abkoppelung unseres Landes von den europäischen Abkommen – vielleicht weniger vom Schengener Abkommen als künftig vom Dubliner Abkommen – wird tendenziell ebenfalls dazu beitragen, dass die Schweiz als Asylland im internationalen Vergleich überattraktiv sein wird. Der Vergleich mit unseren Nachbarländern darf jedenfalls nicht ignoriert werden. Gegensteuer tut not.

Die sachliche Notwendigkeit wird aber auch durch die Tatsache begründet, dass bei der derzeitigen Regelung Missbrauchsmöglichkeiten nachgewiesenermassen vorhanden sind. Wenn nach der sogenannten «Papierweisung» des Bundesgerichtes die Zahl der Asylsuchenden ohne Reisepapiere von 40 auf 75 Prozent gestiegen ist, muss darin der empirische Beweis gesehen werden, dass ein gutes Drittel der Asylsuchenden ihre Papiere in der alleinigen Absicht zum Verschwinden bringt, die Rückführung zu erschweren. Eine andere plausible Erklärung für das Ansteigen der Zahl der papierlosen Asylbewerber nach Inkrafttreten der «Papierweisung» gibt es nicht.

Wenn man schliesslich weiss – ich stelle das ohne jeden fremdenfeindlichen Unterton fest –, dass zwei Drittel der tatsächlich zurückgeschafften Asylbewerber aus Ex-Jugoslawien bei uns straffällig geworden sind, wird endgültig klar, dass es nicht um eine blosse Floskel geht bei der Feststellung, es gelte, mit griffigen dringlichen Massnahmen die Akzeptanz für wirkliche Flüchtlinge in unserer Bevölkerung zu erhalten.

Es geht aber offen gestanden noch um etwas anderes: Nämlich darum, zu verhindern, dass allzuviel Wasser auf die politischen Mühlen jener Kreise geleitet wird, welche die Asylfrage missbrauchen, um ihr eigenes politisches Süppchen zu kochen und um mit extremen, wenig sachdienlichen Forderungen das politische Klima im Lande aufzuheizen. Wir brauchen griffige Massnahmen, um nicht einmal von irgendeiner Initiative mit extremen Forderungen überrollt zu werden.

Zur sachlichen Notwendigkeit kommt – das ist der zweite Punkt unserer Begründung – als Argument hinzu, dass das Vorgehen nach unserer Auffassung und ganz im Gegensatz zur Meinung meiner Vorrednerin nicht zu beanstanden ist. Mit den Artikeln des dringlichen Bundesbeschlusses werden wir nicht überfallen. Wir haben die Thematik vielmehr bereits im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes beraten; die konkreten Bestimmungen bringen nirgends eine Verschärfung, in einem Punkt aber eine deutliche Eingrenzung der Eingriffsmöglichkeiten.

Zudem halten wir den Vorwurf von Frau Bühlmann für unberechtigt, die dringlich vorgeschlagenen Massnahmen sollten am Volk «vorbeigeschmuggelt» werden, nachdem Hilfswerke das Referendum gegen das totalrevidierte Gesetz angekündigt haben. Man kann durchaus umgekehrt argumentieren: Mit dem dringlichen Bundesbeschluss werden die um-

strittensten Bestimmungen der Totalrevision vorweg dem Referendum ausgesetzt, und wenn sie vor dem Volk nicht bestehen, ist selbstverständlich für ihr Verschwinden auch aus dem Gesetz gesorgt.

Wir haben bisher dargelegt, dass die FDP-Fraktion beim vorliegenden Gesetz ihre Marschrichtung parallel zu jener des Bundesrates sieht. Einen Wermutstropfen – das ist der dritte Punkt unserer Darlegungen – müssen wir allerdings beifügen: Es fällt auf, dass der Extrakt der griffigsten Massnahmen im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes, welcher nun im dringlichen Bundesbeschluss zeitlich vorgezogen werden soll, gar nicht aus der Küche des Departementes stammt, sondern im wesentlichen Innovationen des Ständerates entspricht. Das Parlament – konkret der Ständerat – war also auf dem Weg, sich besser gegen einen Ansturm der Asylbewerber zu wappnen, als es vorher das Departement bei der Totalrevision vorschlug. Der Vorwurf, das Departement schlage mit Doktor-Eisenbarth-Methoden um sich – dieser Vorwurf wurde in der Kommission von linker Seite erhoben –, geht jedenfalls völlig fehl. Das Departement scheint uns im Gegen teil immer noch recht behutsam – immer durch die äusseren Ereignisse gestossen – Schritt für Schritt vorzugehen.

Das ist insofern von Belang, als das Asylrecht einer Grossbaustelle gleicht, auf der in rollender Planung stets wieder um- und angebaut wird. Schon zweimal – mit dem Bundesgesetz über das Asylverfahren und den Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht – glaubte man, den Turnaround zu einem stabilen Rechtsgebäude geschafft zu haben, und stets ging der Wunsch nicht voll in Erfüllung.

Wenn wir von der FDP-Fraktion zum dringlichen Bundesbeschluss ja sagen, so ist das umgekehrt mit dem dringenden Wunsch verbunden, die nachfolgende Totalrevision enthalte am Schluss alle für einen effizienten Vollzug notwendigen Grundlagen und es trete wieder so etwas wie Rechtssicherheit und Rechtskontinuität auf diesem Gebiet ein.

Zwygart Otto (U, BE): Die LdU/EVP-Fraktion wird für Eintreten plädieren. Es ist ein labiles Gleichgewicht, in dem wir stehen. Die langen Arbeiten der Kommission und das Hin und Her zwischen den Räten in der Asylgesetzrevision zeigen, dass man es sich in unserem Rat nicht leichtmacht, dass man sich bemüht, eine ausgewogene Lösung zu finden. Durch sind wir in eine Situation geraten, die uns Druck verschiedener Art aussetzt: Druck von innen, Druck aber auch von aussen und ebenso Druck im Parlament.

Wir verstehen, dass uns der Bundesrat aufgrund der innerpolitischen Lage diesen Beschluss vorgelegt hat. «Zeichen setzen», unter diesem Motto kam er vom Bundesrat her; ich meine, dass das durchaus verständlich ist. Wenn wir die echt Bedrohten in unserem Land aufnehmen wollen, müssen wir uns für den politischen Handlungsspielraum den Rücken freihalten. Mit dem dringlichen Bundesbeschluss wird versucht, das zu erreichen.

Der Missbrauch der Asylgesuche hat leider die fremdenfeindlichen Tendenzen verstärkt. So hat die kleine Gruppe der straffälligen Ausländer an gewissen Orten ein Klima geschaffen, das zu diesem fremdenfeindlichen Feuer beigetragen hat. Dem ist doch entgegenzutreten; wir müssen Massnahmen treffen. Es scheint uns den Versuch wert, den Willen zu zeigen, diesen Strömungen entgegenzutreten und gesetzliche Massnahmen zu treffen und nicht einfach passiv zu warten, bis z. B. die Kosovo-Problematik vorüber ist.

Es gilt aber vor allem auch, die wesentlichen Neuerungen der Revision der Asylgesetzes – ich denke z. B. an die Kategorie der Schutzbedürftigen – in der heutigen Lage nicht grundsätzlich zu gefährden. Wir sind uns bewusst: Der Preis ist hoch. Die Missbrauchsbehandlung mit dem «Papierbeschluss» geht in bezug auf die internationalen Bestimmungen an gewissen Orten bis an die Grenze. Wenn man an der Grenze ist, hat man keinen Spielraum mehr, und das ist gefährlich. Aber wir sind in einer Notsituation; ich meine, in gewissen Bereichen sind wir hier in Not.

Wir müssen uns auch bewusst sein, dass diese Massnahmen von unserer Seite auf der anderen Seite ebenso zu Massnahmen führen. Das sind nicht unbedingt wünschbare

Perspektiven, aber es bleibt uns nichts anderes übrig, als den Versuch zu wagen.

Ich habe vorhin bereits den Bezug zwischen dem Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich und dem Asylgesetz hergestellt. Kritische Punkte werden hier herausgenommen und in den Bundesbeschluss eingearbeitet. Mit den beantragten Übergangsregelungen haben wir Gewähr, dass die anderen Neuerungen im Asylgesetz nicht über Bord geworfen werden, falls das Gesetz in einer Volksabstimmung abgelehnt wird.

Wie schon ausgeführt, ist die Kategorie der Schutzbedürftigen für uns ein sehr wichtiger Punkt, und ich meine, gerade die aktuelle Lage im Kosovo zeigt folgendes: Wenn wir diese Kategorie der Schutzbedürftigen heute schon kennen würden, könnte der Bundesrat hier innerhalb von Tagen etwas beschliessen, was in der heutigen Lage nicht möglich ist. Ich könnte mir vorstellen, dass auch in den heutigen Ausführungen des Bundesrates diesbezüglich Andeutungen gemacht werden könnten.

Bemühend ist heute in Europa das Schwarzpeterspiel. Mit der Verschärfung unserer Bestimmung ist letztlich nichts gewonnen. Wir haben nun einmal mehr Beziehungen zu Ex-Jugoslawien als viele andere Länder in Europa, und dadurch sind die Verbindungen und die Wege dieser Menschen bekannt. Wo geht man hin, wenn man unter Druck ist? Man geht dorthin, wo man noch ein Beziehungsnetz vermutet. Darum müssen wir uns nicht verwundern, dass jetzt die Kosovo-Albaner verstärkt bei uns um Asyl ersuchen; dafür haben wir Verständnis. Aber wir brauchen die europäische Zusammenarbeit, wir sind als Schweizer nicht unbedingt in einer vorteilhaften Lage. So ist der Beitritt zum künftigen Dubliner Abkommen leider eine Notwendigkeit.

Der Druck, dem wir ausgesetzt sind, macht auch die Reaktion der Flüchtlingsorganisationen verständlich. Darum noch ein Wort zur Referendumsdrohung dieser Organisationen: Wir haben sehr viel Verständnis für diese Haltung, und ich muss feststellen, dass dieser Druck auch Wirkung gezeigt hat, indem man gewisse Bestimmungen flexibilisiert hat. Vor allem beeindruckend ist auch die konstruktive Mitarbeit dieser Flüchtlingsorganisationen. Sie leisten eine wertvolle Arbeit an der Front, und das ist ein Kapital, das man nicht leichtfertig aufs Spiel setzen darf.

Es ist darum zu hoffen, dass das Departement, insbesondere die zuständigen Personen, die Flüchtlingsorganisationen ernst nehmen. Ihre Vorschläge haben zum Teil Hand und Fuss. Wir brauchen dafür in vielen Bereichen gar keine Gesetzesänderungen: Die Vorschläge können in Aufnahmezentren und Flughäfen umgesetzt werden. So hoffen wir als LdU/EVP-Fraktion, dass diese Anregungen nicht unter den Tisch gewischt, sondern weitergetragen und weiterbearbeitet werden.

Die Menschen, die an unsere Tür pochen, sollen ernst genommen werden. Asylsuchende brauchen Anwälte, brauchen «Übersetzer» für ihre Fragen und Probleme. Flüchtlingsorganisationen können das viel besser als andere. Darum ist es auch verständlich, dass sie diesen politisch harren Entscheid treffen und uns mit dem Referendum drohen. Die Mehrzahl der ankommenden Menschen aus Krisengebieten sind nicht Verbrecher oder Leute, die ein System ausnutzen wollen. Es sind einfach Frauen, Kinder, Männer; für sie sollten wir die Tür offenhalten.

Unter diesen Umständen sind wir der Meinung: Es ist den Versuch wert, den Weg des dringlichen Bundesbeschlusses zu beschreiten. Darum wird unsere Fraktion der Dringlichkeit zustimmen.

Aeppli Regine (S, ZH): Als Präsidentin des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks möchte ich den Vorwurf von Herrn Leu, dass die Hilfswerke ihre innenpolitische Verantwortung nicht wahrnehmen, in aller Form und Deutlichkeit zurückweisen. Das Gegenteil ist der Fall: Die offizielle Politik delegiert die Verantwortung für die Betreuung der Flüchtlinge und ihre Integration an die Hilfswerke. Sie sind die Trägerinnen des Restbestandes unserer humanitären Tradition. Sie leisten mit ihrer Arbeit einen gesellschaftlichen Beitrag, um den sich

heute viele fouteieren, weil sie die Augen vor dem Schicksal all der Menschen auf der Flucht verschliessen.

Die fremdenfeindliche Stimmung, die durch die Segregation entsteht, wird von gewissen politischen Kreisen sogar bewusst geschürt, und daraus wird politisches Kapital geschlagen. Wenn etwas innenpolitisch verantwortungslos ist, dann ist es in diesen Kreisen zu orten.

Steinemann Walter (F, SG): Ich plädiere im Namen der Fraktion der Freiheits-Partei für Eintreten auf die Änderungen des Asylgesetzes und des Anag sowie auf die dringlichen Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich.

Wir sind es unseren Bürgern schuldig, endlich und rasch griffigere Gesetze gegen den täglich zunehmenden Asylmissbrauch zu verabschieden. Sonst wird unser Land zu Lasten der Bevölkerung weiter von sogenannten falschen Asylbewerbern überschwemmt.

Obwohl wir die vorliegenden Artikel nicht als sehr wirksam beurteilen, unterstützen wir die Vorlage. Die Massnahmen sind immer noch «gummig» und mit Wenn und Aber relativiert. Aber sie gehen wenigstens in die richtige Richtung, und das ist ja schon etwas.

Das Asylland Schweiz ist nach wie vor viel zu attraktiv für illegale Einwanderer und Asylmissbraucher. Die Vorlage ist auch eine Folge der dramatischen Zunahme der Asylgesuche, der illegalen Einwanderung und der Ausländerkriminalität. Für dringliche Massnahmen ist es allerhöchste Zeit.

Mit diesen dringlichen Massnahmen werden lediglich einzelne Teile des revidierten Asylgesetzes vorzeitig in Kraft gesetzt. Trotzdem laufen linke Kreise unverständlichweise dagegen Sturm, obwohl es nur um den dringend nötigen Kampf gegen die Missbräuche geht. Anvisiert sind vorab papierlose und illegale Ausländer, die mit einem nachträglich gestellten Asylgesuch ihre Wegweisung verhindern wollen. Es ist deshalb nicht verwunderlich – aber den Bürgern und Steuerzahler nicht mehr zumutbar –, dass die Asylgesuche schon im letzten Jahr gegenüber 1996 massiv zunahmen und dass in den letzten Monaten, d. h. im ersten Quartal 1998, wiederum über 50 Prozent mehr Asylgesuche eingebracht werden konnten.

Während z. B. im grossen Frankreich 1997 «nur» 19 000 Asylgesuche eingereicht wurden, waren es in der kleinen Schweiz über 24 000. Kein westliches Land hat pro Kopf der Bevölkerung auch nur annähernd so viele Asylanten. Wir nähern uns wieder den inakzeptablen Höchstzahlen von 1991, als über 41 000 Asylgesuche gestellt wurden, während es in den umliegenden Ländern immer weniger Asylgesuche gibt. Da kann doch etwas nicht stimmen!

Nachdem die umliegenden Staaten ihre Asylgesetzgebung in letzter Zeit massiv verschärft haben, nehmen die Migrationsströme den Weg des geringsten Widerstandes. Dieser führt erfahrungsgemäss auf mehr oder weniger direktem Weg in die attraktive Schweiz. Die Asylgesuche nehmen weiter zu. Wir kommen – wie vorgängig erwähnt – in die unguten Zeiten der Jahre 1990/91, ohne dass parallel dazu die Anerkennungsquote steigen würde.

Ganz anders sieht es bei den Rückschaffungen von rechtmässig abgewiesenen Asylbewerbern aus. Unzählige tauchen unter. Damit werden die heutigen Asylverfahren mehr und mehr zur Farce, da deren Ergebnisse nur in geringer Zahl umgesetzt werden können: Kaum 5 Prozent der Immigranten verlassen unser Land wieder.

Herr Bundesrat Koller kommentierte die knappe Ablehnung der Asyl-Initiative vor etwa eineinhalb Jahren mit folgenden Worten: «Ich werte das Abstimmungsergebnis als Aufforderung, den Zuwachs der ausländischen Wohnbevölkerung weiter zu reduzieren.»

Weder in der Vergangenheit noch heute ist dieses Ziel erreicht worden. 1998 werden wir Schweizer Steuerzahler wieder weit über eine Milliarde Franken für den Asylbereich zu bezahlen haben. Wir müssen uns daher endlich entschliessen, das Problem, das so viele Bürger belastet, als Problem anzuerkennen und wirksame Schritte für seine Lösung einzuleiten, statt weiterhin eine Pseudoflüchtlingspolitik für reine Wirtschaftsflüchtlinge aufrechtzuerhalten.



Die Fraktion der Freiheits-Partei unterstützt die Absicht des Bundesrates, über die dringlichen Massnahmen wenigstens endlich den Versuch zu unternehmen, im Asylbereich Geogensteuer zu geben. Insbesondere von den zusätzlichen Nichteintretenstatbeständen bei Nichtabgabe von Reisepäppieren und bei illegalem Aufenthalt versprechen wir uns eine gewisse Entlastung. Die Anstrengungen im Asylbereich dürfen sich jedoch nicht in der Stabilisierung der Zahlen erschöpfen. Vielmehr muss mit griffiger Handhabung der Gesetze im Umgang mit straffälligen, gewalttätigen und renitenten Asylbewerbern Erfolg erzielt werden. Die Schweizer Bevölkerung wird gegenüber Menschen in echter Not nur offen sein können, wenn Missbräuche geahndet werden.

Wir bitten Sie daher, der dringlichen Vorlage zuzustimmen.

Schmid Samuel (V, BE): Ich beantrage Ihnen namens der SVP-Fraktion, auf beide Vorlagen einzutreten, die Dringlichkeit gutzuheissen und generell die Anträge der Mehrheit anzunehmen.

Für uns bedeutet Dringlichkeit kein Ausschalten der Volksrechte. Es ist ein absolut verfassungsmässiger Vorgang, der in sich selbst rechtens ist. Der Vorwurf, dass Volksrechte geschmäler würden, ist ungerechtfertigt.

Die Situation, die zu diesem Erlass geführt hat, wurde in der Botschaft, aber auch von den Kommissionssprechern und einzelnen Referenten hier deutlich dargelegt. Wenn wir im ersten Quartal dieses Jahres eine fünfzigprozentige Steigerung der Gesuche feststellen müssen und auch in diesem Jahr eine deutliche Steigerung oder fast Verdoppelung der Gesamtzahl an Gesuchen zu befürchten haben, dann sind dies keine bedeutungslosen Fakten.

Sicher, auch für uns ist das Bekenntnis unseres Landes als klassisches Asylland nicht bedeutungslos. Der Fries in der Eingangshalle unseres Parlamentsgebäudes, der auf diese Bedeutung unseres Landes hinweist, soll nicht an Symbolkraft verlieren. Wir haben eine humanitäre Tradition – insbesondere als Kleinstaat –, und wir geniessen nicht zuletzt deswegen einen entsprechenden Respekt. Wir sind stolz, Sitz-Nation des Roten Kreuzes zu sein und das Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge beherbergen zu dürfen. Deshalb ist es für uns durchaus auch richtig, dass im vergangenen Jahr 5000 Menschen in diesem Land Asyl gewährt wurde und dass wir mit anderen Ländern die höchsten Asylquoten ausweisen.

Asylpolitik ist selbstverständlich – da stimme ich auch mit einigen kritischen Votanten überein – nicht primär eine quantitative Frage. Es ist vielmehr ein humanitäres, menschliches Problem. Allerdings, das darf nicht vergessen werden, ist in diesem Zusammenhang auch eine andere Frage von hoher ethischer Bedeutung, nämlich: Helfen wir wirklich den Richtigen?

Leider müssen wir in diesem Zusammenhang mit unserer derzeit wahrscheinlich zu grosszügigen Politik viele, zu viele Missbräuche feststellen. Zu viele jedenfalls für ein Volk, das sich einiges an Beschränkungen gefallen lassen muss. Für eine Gesellschaft, der man täglich vorrechnet, sie lebe über ihre Verhältnisse, ist ein Jahresaufwand von über einer Milliarde Franken mindestens dann störend, wenn man zu viele Profiteure nachweisen kann und wenn sich der ordentliche Vollzug nicht mehr durchsetzen lässt. Kann nämlich die Frage nicht mehr klar beantwortet werden, ob wir wirklich den richtigen Leuten helfen, geht es neben der ethischen Verpflichtung gegenüber echt Bedürftigen auch um die Frage der Gerechtigkeit, und hier haben wir als Gesetzgeber tätig zu werden.

Es muss nämlich festgestellt werden, dass wir Leute mehrfach unterstützen, weil die Identifikationssysteme nicht funktionieren; es muss festgestellt werden, dass ein Drittel der Insassen in Asylunterkünften nicht registriert sind – mindestens ergaben dies Stichproben –; man muss feststellen, dass ein zunehmender Anteil an Kriminellen aus diesem Bereich stammt oder dass von 1000 bis jetzt zurückgeschafften Jugoslawen zwei Drittel Kriminelle waren. Vor diesem Hintergrund ist es schwer, verständlich zu machen, dass wir keine sogenannten Kontingentsflüchtlinge mehr aufnehmen, Leute also

nicht mehr aufnehmen, deren unbeschreibliche und unmittelbare Not eine Aufnahme mehr als nur rechtfertigen würde. Dieser Frage hat sich dieses Parlament ebenfalls anzunehmen, und wir stehen vor einem ersten Schritt.

Glauben Sie wirklich, dass das Thema einzig und allein, wie es Herr de Dardel vorgetragen hat, eine Konsequenz des «agenda settings» einer einzelnen Partei sei? Wenn Sie wirklich dieser Meinung sind, dann täuschen Sie sich gewaltig. Ich bitte Sie, selbst wenn die Massnahmen als erster Schritt zu verstehen sind und an sich – auch nach unserem Dafürhalten – wahrscheinlich noch nicht genügen werden, dieser Vorlage zuzustimmen und die Dringlichkeit zu bejahen.

Bühlmann Cécile (G, LU): Herr Schmid Samuel, ist Ihnen bekannt, dass die ersten Rückschaffungen abgewiesener Asylbewerber aus Kosovo laut Aufforderung des BFF in erster Linie sogenannte Renitente und Kriminelle betrafen? (Zwischenruf Dreher) – Ich bitte Sie, mir nicht dreinzureden, Herr Dreher! Ich konzentriere mich jetzt auf meine Frage. – Es wurde gesagt, in erster Priorität würden solche Leute zurückgeschafft, und jetzt sagen Sie, zwei Drittel der Zurückgeschafften seien Kriminelle. Ich frage Sie: Wissen Sie, welcher Anteil von allen in der Schweiz anwesenden abgewiesenen Asylsuchenden aus Kosovo Kriminelle sind? Die Kantone mussten die Leute ja melden. Ich würde es sehr schätzen, wenn Sie diese Zahl auch bekanntgeben würden, denn sonst suggerieren Sie, dass zwei Drittel all dieser Leute Kriminelle seien.

Schmid Samuel (V, BE): Ich kenne die Zahl aus dem Kanton Zürich, wonach der Anteil aus diesem Bereich von 9 auf 30 Prozent zugenommen hat. Ich weiss aus unseren Verhandlungen in der Kommission, dass unter den Zurückgeschafften zwei Drittel Kriminelle waren. Dass diese Kriminellen in erster Linie zurückgeschafft werden mussten, ist klar. Wenn Sie daraus den Schluss ziehen, ich hätte die Meinung vertreten, dass generell zwei Drittel dieser Leute kriminell seien, dann unterstellen Sie mir etwas. Jedenfalls war das nicht meine Aussage.

Fehr Hans (V, ZH): Ich kann Ihnen versichern, dass heute die Bevölkerung der Schweiz auf dieses Parlament schaut und genau wissen will, ob dieses Parlament jetzt endlich die Kraft und den Willen hat, klaren Missbräuchen im Asylbereich entgegenzutreten. Es geht heute darum, mit den dringlichen Massnahmen das traditionelle Asylland Schweiz zu bewahren; die Schweiz braucht diese dringlichen Massnahmen dringend, um Asylland zu bleiben. Deshalb müssen wir diese Missbräuche zugunsten echter Flüchtlinge bekämpfen. Ich höre zwar von Linker Seite, von Herrn de Dardel, Frau Fankhauser usw., was es auch in der Kommission immer wieder hiess: Ja, natürlich, wir sind auch gegen Missbräuche, wir wollen sie bekämpfen. Herr de Dardel, meine Damen und Herren zur Linken: Diese Massnahmen sind reine Missbrauchsbekämpfungsinstrumente, das Nichteintreten auf Gesuche von «Papierlosen», die die Papiere vorher wegwerfen, das Nichteintreten auf Gesuche von Illegalen, welche im letzten Moment – bei der Verhaftung, bei Razzien – noch schnell ein Gesuch stellen, um nicht weggewiesen zu werden, sind reine Missbrauchstatbestände. Ich bitte Sie, die Leute, die für oder gegen die dringlichen Massnahmen sind, jetzt nicht der gestalt in Böse und Gute einzuteilen, das ist nicht ganz in Ordnung. Ich bitte Sie – ich muss mich halt leider vor allem an die Linke wenden, Sie haben nun meine ganze Aufmerksamkeit –, schauen Sie doch die Zahlen an. Die Zahlen zeigen eine dramatische Situation bei der Zunahme der Gesuche, bei der Zunahme des Missbrauchs: Es gibt im Vergleich zum letzten Jahr fast 50 Prozent mehr Gesuche in diesen ersten fünf Monaten. Die Anerkennungsquote liegt praktisch unverändert bei 10 Prozent oder sogar noch tiefer. Am 30. April 1998 waren in der Schweiz 139 504 Personen des Asylbereichs, also rund 140 000 Personen. Seit 1989 ist diese Zahl von 78 000 auf diese 140 000 Personen stetig angestiegen – und Sie wollen diese dringlichen Massnahmen jetzt bekämpfen?

Nehmen Sie zum Thema Kriminalität noch die Aktion Citro der Berner Polizei gegen den Drogenhandel. In den ersten fünf Monaten des Jahres wurden im Zusammenhang mit Drogendelikten 1918 Leute verhaftet. 91 Prozent waren Asylanten. Das sind die Tatsachen. Nehmen Sie die Situation an der Südgrenze, wo wir verglichen mit dem Vorjahr ein Mehrfaches an illegalen Einwanderungen haben.

Schauen Sie auch, was das Ausland macht! Italien geht so weit, dass Schleppertätigkeit nicht mehr bestraft wird, wenn die Schlepper die Leute aus dem Land hinausführen, wohl aber, wenn sie die Leute nach Italien hereinbringen. Auch Italien untersteht dem Völkerrecht, das müssen Sie auch zur Kenntnis nehmen.

Die Schweiz ist heute für Asylmissbraucher viel zu attraktiv. Darum haben wir bald wieder Zustände wie Anfang der neunziger Jahre. Ich muss noch einmal der Linken die Ehre erweisen: Dass das Referendum gegen die Asylgesetzrevision gekommen ist – von der Asylkoordination beschlossen, wo Sie ja grosse Sympathien haben –, hat ganz klar die Notwendigkeit dieser dringlichen Massnahmen mitverursacht. Das haben Sie sich also selbst zuzuschreiben.

Herr de Dardel: Leider ist es nicht so, dass die Anliegen der SVP-Initiative in diesen dringlichen Massnahmen enthalten sind. Herr Bundesrat Koller hätte uns diesen Gefallen auch nicht erwiesen. Diese dringlichen Massnahmen sind im Vergleich zur Asyl-Initiative, die Sie leider bekämpft haben – ich weiss auch nicht warum –, ein kleiner Schritt in diese Richtung. Aber das sind überhaupt nicht – ich bedaure das – die Massnahmen, die wir brauchen würden. Aber wir brauchen diese dringlichen Massnahmen, um wenigstens eine beschränkte Abhälterwirkung gegen Leute zu erzielen, die unser Asylrecht missbrauchen.

Zum Schluss will ich noch zwei Dinge klarstellen:

1. Ich bitte Sie: Vermischen Sie den Fall Kosovo, den ich sehr bedaure, nicht mit diesen dringlichen Massnahmen. Wenn sich in Kosovo – was ich nicht hoffe – tatsächlich ein Flächenbrand ausbreiten sollte, dann hat das nichts mit den dringlichen Massnahmen zu tun, sondern dann stellt sich für den Bundesrat die Frage, ob er temporär eine gewisse Anzahl schutzbedürftige Kriegsflüchtlinge aufnehmen will. Das müsste dann zu gegebener Zeit wirklich geprüft werden.

2. Das wurde von anderer Seite, auch von Madame Ducrot, gesagt: Vermischen Sie bitte nicht das Schengener Abkommen mit dem Dubliner Erstasylabkommen. Sie haben nichts miteinander zu tun. Das Dubliner Abkommen ist zwar auf dem Papier in Kraft, aber Eurodac, das elektronische Erkennungssystem, funktioniert überhaupt noch nicht. Dass jetzt mehr Asylgesuche kommen, kann also nicht die Folge davon sein, dass wir beim Dubliner Abkommen nicht dabei sind.

Die Schweiz muss selbst für Ordnung sorgen in unserem Land, auch im Asylbereich, und die Spreu vom Weizen trennen. Das sind wir unserer Asyltradition schuldig.

Fankhauser Angeline (S, BL): Kosovo brennt, und die Schweiz ist daran, den Zugang zum Asylverfahren im Dringlichkeitsrecht – also als Notmassnahme – massiv zu erschweren. Das darf doch nicht wahr sein! Ausgerechnet in der Zeit, da dieses Land seine jüngste Geschichte mühsam aufarbeitet, werden Missbrauchsvermutungen benutzt, um einen – wie Herr Bundesrat Koller zu sagen pflegt – Trendbruch zu provozieren.

Was werden uns die Kosovo-Albanerinnen und -Albaner, die diesem vom Bundesrat ersehnten Trendbruch zum Opfer fallen werden, morgen und übermorgen sagen? Welche Rechnung werden sie uns – der Schweiz – vielleicht zu Recht präsentieren? Es geht uns um das Schicksal von bedrohten Menschen, die nicht in das Schema des BFF passen. Es geht uns auch um den Ruf der Schweiz.

Kein Land gehe so weit wie die Schweiz, sagt der für die Schweiz zuständige Kommissar des UNHCR. Will dieses Land tatsächlich Schrittmacherin in Europa für einen immer engeren Zugang zum Asylverfahren sein? Will die Schweiz tatsächlich den verhängnisvollen Rechtstrend in der Ausländerpolitik mit seinem unheilvollen Signal noch fördern? Nein, das kann nicht sein, nochmals nein!

Wir brauchen zuerst soziale Sicherheit. Was wir brauchen, Herr Bundesrat, ist eine Trendwende, kein Trendbruch. Wir sollen, wir müssen uns heute gegen eine zukünftige Belastung durch die Geschichte verwahren. Was die Schweiz in der Entwicklungshilfe auszeichnet – namentlich der Dialog mit Nichtregierungsorganisationen –, das muss im Inland jetzt dringend nachgeholt und intensiviert werden.

Herr Bundesrat, bevor wir auf diese Massnahmen eintreten oder ihre Dringlichkeit beschliessen, sollten Sie bitte die wichtigsten Kreise in diesem Bereich zu einer dringlichen Asylkonferenz zusammenrufen: Die Hilfswerke, die Kirchen, die Parteien, die Experten sollen mit der Bundesratsdelegation zusammensitzen und vor allem die Vorschläge von Professor Walter Kälin als Basis für eine neue Politik, für eine Trendwende in diesem Land verwenden.

Ich erwähne eine der organisatorischen Massnahmen, die Herr Professor Kälin dem Bundesrat vorschlägt. Er sagt unter anderem, dass BFF sollte mobile Befragerequipen bilden, welche bei Verdacht auf Missbrauch – z. B. bei Asylsuchenden im Anschluss an eine Drogenrazzia oder eine Verhaftung – sofort zum Einsatz kommen und in der Regel innert kürzester Zeit einen Entscheid fällen können. Die gesetzliche Basis für ein solches Vorgehen findet sich in Artikel 28 Absatz 4 des Asylgesetzes. Wir brauchen also für das, was Sie wollen, keine dringlichen Beschlüsse, keine Notstandsmassnahmen.

Ich rufe Sie auf, Herr Bundesrat Koller: Rufen Sie diese dringliche Asylkonferenz ein; sammeln Sie die Kräfte, welche in diesem Land für das Durchsetzen einer echten humanitären Politik noch vorhanden sind. Nicht die Repression muss verstärkt werden, sondern das, was gut ist in diesem Land: die Solidarität, die Anteilnahme. Dafür sind diese dringlichen Massnahmen absolut ungeeignet.

Ich bitte Sie im Namen der SP-Fraktion, auf diese Vorlage nicht einzutreten und ihr die Dringlichkeit zu verweigern, weil die Chance woanders besteht. Ich bin überzeugt, dass die Kräfte, die ich genannt habe, bereit wären, falls sie eingeladen werden, alles noch einmal zu diskutieren und ganz konkret lösungsorientierte Vorschläge zu erarbeiten. Die SP-Fraktion wird geschlossen gegen Eintreten und gegen die Dringlichkeit stimmen.

Weil es eilt, Herr Bundesrat, gebe ich Ihnen Briefpapier, damit Sie diese Einladung sofort starten können. Die Leute sind vorgewarnt, dass etwas kommen könnte. Ich bitte Sie, helfen Sie mit, dass wir diese Chance nutzen können.

Leuba Jean-François (L, VD): Le groupe libéral votera l'entrée en matière et l'arrêté fédéral urgent. Il ne le fera toutefois pas sans hésitations. La première de nos hésitations provient du fait qu'au fond de tout libéral, il y a une certaine répulsion pour des mesures de contrainte qui sont prises à l'égard d'autres êtres humains. Nous souhaiterions bien plus que chacun puisse aller et venir à sa guise, s'établir là où il le souhaite sans limitation, et sans que l'on doive examiner si telle ou telle condition est remplie. Mais nous sommes bien conscients que c'est un rêve, ce rêve que nous avons nous-mêmes, mais qui n'est pas conforme à la réalité.

Nous avons – deuxième hésitation – toujours émis des réserves en ce qui concerne la transformation de l'accueil des réfugiés en une espèce de course d'obstacles juridiques qui résulte d'une législation toujours plus touffue et parfois contradictoire. La législation sur l'asile constitue en somme le fonds de commerce de la Commission des institutions politiques, dans la mesure où, chaque année à peu près, elle doit reprendre l'un ou l'autre aspect de cette législation. Les trop fréquentes modifications nuisent sans aucun doute à la sécurité du droit; elles sont aussi, à nos yeux, le signe d'une mauvaise législation.

J'aimerais rappeler que, dès 1978, notre ancien collègue M. Bonnard avait lui-même souligné qu'il aurait mieux valu, au lieu de prévoir une loi sur l'asile, se contenter de l'application par le Conseil fédéral de la Convention européenne de 1951 relative au statut des réfugiés. Cette manière aurait probablement permis plus d'humanité, plus de souplesse aussi et une meilleure adaptation aux conditions tout le temps



changeantes de la situation de l'asile. L'évolution de notre législation sur l'asile paraît donner bien raison à notre ancien collègue M. Bonnard, hélas vingt ans plus tard!

A vrai dire, en ce qui concerne la procédure, nous n'avons pas très bien compris celle choisie par le Conseil fédéral, qui nous paraît s'être compliquée à plaisir la tâche. Selon nous, il eût été préférable de déclarer l'entrée en vigueur immédiate, par un arrêté fédéral urgent, de trois, quatre ou cinq articles de la loi fédérale sur l'asile, celle que nous devrions normalementachever au cours de cette session.

La situation qui en serait résultée aurait été beaucoup plus claire. La gauche, qui a annoncé à grand renfort de trompettes le lancement d'un référendum contre cette loi, aurait eu une situation tout à fait claire: il n'y aurait eu qu'un référendum à lancer. Si la loi était refusée, les dispositions entrées en vigueur en vertu de l'arrêté seraient tombées d'elles-mêmes. Des dispositions transitoires n'auraient même pas été nécessaires à cet égard. Et si la loi était admise, elle aurait pris sans difficulté, tout simplement et automatiquement, le relais de l'arrêté fédéral.

Pour ne pas compliquer une situation qui l'est déjà suffisamment du point de vue législatif, nous avons renoncé à déposer une proposition dans ce sens. Mais nous pensons que le Conseil fédéral, encore une fois, s'est compliqué la tâche. D'autres orateurs l'ont déjà dit, nous devons le répéter: ceux qui ont annoncé à grands cris le lancement du référendum contre la loi sur l'asile portent une lourde responsabilité dans la création de cet arrêté fédéral urgent, car il est clair que si la loi avait été adoptée normalement, sans référendum, au mois de juin, elle aurait pu entrer en vigueur le 1er octobre. Le référendum rendra cette entrée en vigueur impossible, d'où la nécessité de l'arrêté fédéral urgent.

Du côté des organisations humanitaires et de la gauche, on devrait une fois prendre conscience d'un problème. On ne peut pas s'opposer à tout renvoi de requérant d'asile, d'une part – chaque fois qu'on essaie de renvoyer des requérants d'asile, on pousse des cris épouvantables –, et simultanément s'opposer au tri qui est fait à l'entrée. C'est de deux choses l'une: ou bien on admet que ceux qui ne sont pas reconnus comme réfugiés doivent s'en aller, ou bien on admet qu'on fasse un tri strict à l'entrée pour bien distinguer ceux qui sont des réfugiés de ceux qui ne le sont pas, sachant qu'ensuite on a les pires difficultés pour renvoyer ceux auxquels l'asile n'est pas accordé.

Je remarque que, sur ce sujet, la gauche n'en est pas à une contradiction près: on nous annonce un référendum contre une loi qui introduit précisément – précisément! – la catégorie des réfugiés de la violence qui n'existe pas dans la loi actuelle, cette catégorie qui pourrait justement être très utile en ce qui concerne le Kosovo. On nous annonce ce référendum contre une disposition qui devrait satisfaire justement ceux qui ont à cœur de défendre la situation des réfugiés.

Cela étant rappelé, il convient de justifier notre appui à l'arrêté fédéral urgent:

1. A côté de l'augmentation du nombre des requêtes – et il faut manier effectivement avec précaution cette augmentation, parce qu'elle peut être justifiée par des faits de violence et des faits de poursuite qui varient d'une année à l'autre –, nous sommes surtout frappés par la diminution spectaculaire du nombre de requérants d'asile qui présentent leurs papiers au moment où ils arrivent en Suisse.

J'aimerais rappeler qu'avant le fameux arrêt du Tribunal fédéral qui a cassé une ordonnance ou une instruction du Conseil fédéral, 60 pour cent des requérants présentaient leurs papiers en entrant en Suisse. Aujourd'hui, nous atteignons à peine 25 pour cent. Qu'est-ce que ça signifie? Cela signifie qu'il y a au moins 35 pour cent de plus parmi les requérants qui sont des tricheurs et qui, pour des raisons évidentes, ne veulent pas présenter leurs papiers.

C'est la raison pour laquelle l'arrêté nous paraît justifié sur ce point.

2. Nous aimerais rappeler que la non-entrée en matière prévue dans l'arrêté pour les requérants sans papiers ne signifie pas que les requérants sont renvoyés sans audition. Au contraire, l'arrêté fédéral urgent prévoit expressément que l'on

procède à l'audition des requérants avant de prononcer la non-entrée en matière. Par conséquent, les requérants auront le droit, en présence d'un représentant des organisations d'entraide, de s'exprimer et peut-être d'expliquer de façon plausible pour quelle raison ils n'ont pas les papiers qu'on leur réclame.

3. Lorsque la police fait un contrôle dans un centre de requérants d'asile, comme elle l'a fait à Montblesson, et qu'elle découvre qu'à peu près la moitié – la moitié! – des résidents de ce centre n'ont pas fait de demande d'asile, mais que ce sont simplement des gens qui sont venus pour y exercer des activités qui vraisemblablement sont illicites, il faut quand même se demander si quelque chose ne doit pas être changé à notre système, et si un contrôle plus efficace à la frontière ne doit pas être introduit.

4. Nous ne savons pas, nous ne prétendons pas savoir, et nous nous méfions toujours de ceux qui savent comment le peuple pense. Mais nous disons qu'il y a une assez grande vraisemblance pour que notre peuple adopte ce principe: l'asile, oui, l'abus, non.

Ce qui est en cause dans cet arrêté, c'est un essai de décourager ceux qui n'ont pas de chances de devenir vraiment des réfugiés, ceux qui n'ont pas de chances de se voir accorder l'asile. Le but de cet arrêté urgent, c'est d'essayer de les retenir et de les décourager. Ce n'est pas une question de politique intérieure, c'est une question de politique à l'égard de ceux qui sont à l'extérieur, que nous ne souhaitons pas voir venir dans notre pays s'ils n'ont pas de véritables motifs. Ça, nous croyons que notre peuple est capable de le comprendre, qu'il est capable de garder la porte ouverte à l'asile tout en voulant combattre les abus.

Fischer-Häggligen Theo (V, AG), Berichterstatter: Wenn ich mir gewisse Voten der Gegner dieser Vorlage angehört habe, so muss ich mich fragen, worüber wir hier eigentlich diskutieren. Ich habe den Eindruck gewonnen, wir würden mit dieser Vorlage den Asylbegriff einengen, wir würden das Prinzip des Non-refoulement aufheben, besonders als man das Beispiel Kosovo herangezogen hat.

In bezug auf echte Flüchtlinge, die in unser Land kommen, bringt diese Vorlage überhaupt keine Änderung. Die Grundprinzipien unseres Asylrechtes bleiben vollumfänglich in Kraft; es werden auch in Zukunft rechtsstaatlich saubere Verfahren durchgeführt, damit diejenigen Asylsuchenden, die an Leib und Leben gefährdet sind, bei uns Aufnahme finden.

Es ist die Aufgabe der Gesetzgebung, die Gesetze so nachzuführen, dass sie den Gegebenheiten Rechnung tragen. Wir stellen nun einmal fest, dass sich in letzter Zeit gewisse neue Missbrauchstatbestände ereignen. Es sind vor allem die Kantone – die das Asylgesetz zu vollziehen haben –, die uns darauf aufmerksam gemacht haben, dass gewisse Veränderungen stattgefunden haben, auf die sie mit der geltenen Gesetzgebung keine Antwort haben. Wenn wir feststellen, dass immer mehr Leute, die an unsere Grenzen kommen, ihre Papiere vernichten, nur damit sie dann länger bei uns bleiben oder überhaupt nicht ausgewiesen werden können, weil die Beschaffung der Papiere so schwierig ist, müssen wir doch als Gesetzgeber eine Antwort geben können. Auch beim andern Missbrauch, wo man in die Schweiz einreist, ohne um eine Aufenthaltsbewilligung zu ersuchen, und dann im Zeitpunkt, wo man irgendwie mit dem Gesetz in Konflikt kommt, nachträglich ein Asylgesuch stellt, kann man doch nicht einfach zuschauen. Das wäre nicht die Art und Weise, wie wir unseren Rechtsstaat aufrechterhalten.

Darum ist die ganze Aufregung, die hier zum Ausdruck gekommen ist, nicht am Platz – die Grundprinzipien, die Grundpfeiler unseres Asylrechtes werden mit diesen Bestimmungen nicht in Frage gestellt.

Es ist auch bemerkt worden, es sei rechtsstaatlich sehr fragwürdig, dass jetzt ein dringlicher Bundesbeschluss erlassen werde, um das Referendum gegen das Asylgesetz zu unterlaufen. Es wird vielmehr die Möglichkeit gegeben, gleichzeitig beim dringlichen Bundesbeschluss und beim Asylgesetz das Referendum zu ergreifen. Die Volksrechte werden hier vollumfänglich gewahrt.

Zum Schluss noch eine letzte Bemerkung: Es wird immer so getan, als ob nur Leute, die an Leib und Leben gefährdet sind, in unser Land kommen. Man vergisst – oder will das nicht sehen –, dass viele Schlepperorganisationen im Ausland tätig sind und dort mit Flüchtlingen ihr gutes Geld verdienen. Mit einem griffigen Asylgesetz bekämpfen wir indirekt diese Schlepperorganisationen. Dieser dringliche Bundesbeschluss ist indirekt auch ein Signal an diese Schlepperorganisationen: Wir zeigen damit, dass wir nicht bereit sind, ihr dunkles Geschäft weiterhin zu dulden.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie noch einmal, die Dringlichkeit zu beschliessen und auf die Vorlage einzutreten.

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: Je constate que la majorité des groupes est favorable à l'entrée en matière sur ces mesures d'urgence, à l'exception du Parti socialiste et des Verts. Permettez-moi de reprendre deux ou trois éléments des interventions de la matinée.

Monsieur de Dardel, vous dites que l'arrêté fédéral urgent reprend les propositions de l'initiative UDC que nous avions combattue. Vous le savez, les illégaux et les sans-papiers ne sont pas renvoyés sans autre forme de procès. Ils ont droit à une audition complète. La majorité de la commission – vous y étiez – a répété que l'accueil de ces requérants devait être digne du respect qu'on leur doit. Du reste, dans l'initiative UDC, il y avait d'autres dispositions qui étaient très pénalisantes pour les réfugiés – je pense entre autres à la gestion des revenus et de la fortune par la Confédération, ce qui était inadmissible.

La comparaison avec la guerre est également infondée. Nous avons maintenant des garanties qui n'existaient pas à l'époque: je pense justement à cet examen individuel en présence d'une oeuvre d'entraide, garantie d'objectivité et d'impartialité. Il y a également possibilité d'interjeter recours auprès d'une commission judiciaire indépendante. Nous appliquons également le principe du non-refoulement: une personne qui risque d'être persécutée, menacée dans son pays, n'est pas renvoyée si celui-là n'est pas sûr.

Au nom de la commission, Monsieur de Dardel, je ne peux pas accepter votre demande de non-entrée en matière puisqu'il en a été décidé en commission et que, dans le fond, les dispositions que nous allons accepter sont les mêmes que celles que nous avons acceptées dans la loi sur l'asile. C'est une décision démocratique et, même si nous le déplorons, devant une décision démocratique, nous n'avons qu'à nous incliner.

Madame Bühlmann, vous dites qu'il s'agit de mesures d'urgence exceptionnelles. C'est vrai que le délai est fort court. Je n'ai pas un grand passé de politique fédérale, mais je sais que nous avons déjà mis en vigueur des arrêtés fédéraux urgents, notamment au mois de décembre de l'année dernière. Cet arrêté urgent a été décidé en octobre 1997 et appliqué en décembre; donc le délai était court également. Il s'agissait de l'arrêté fédéral instituant des mesures d'économie dans le domaine des traitements de la Confédération.

Le but de l'arrêté fédéral urgent est vraiment justifié. Je vous rappelle, Madame Bühlmann, que nous accueillons, proportionnellement à notre population, dix fois plus de réfugiés que la France voisine, deux fois plus que l'Allemagne, plus que tous les pays européens. Du reste, s'il y a un afflux de requérants qui arrivent du Kosovo, cela provient de la présence en Suisse d'une grande communauté kosovare. Il est normal que les requérants arrivent en Suisse d'abord pour essayer d'être intégrés dans ce réseau social existant.

A Mme Aeppli, au nom de la commission, je voudrais dire que je suis entièrement d'accord que les œuvres d'entraide jouent un rôle positif dans l'accompagnement des réfugiés. Que feraient cantons et communes sans cette contribution très positive, sans cet engagement dans un domaine bien délicat?

Madame Fankhauser, je dois vous dire que M. Leclerc, qui est le représentant de la Suisse au HCR, nous a dit que l'arrêté fédéral urgent ne viole pas la Convention relative au statut des réfugiés puisqu'elle garantit à tous une audition.

Pour terminer, je voudrais reprendre le mot de M. Zwygart qui disait que nous sommes dans un équilibre instable. Sur la corde raide, les mesures d'urgence s'imposent. Soyons conséquents et responsables, et acceptons l'entrée en matière et le principe de l'urgence.

Koller Arnold, Bundesrat: Die Schweiz praktiziert eine völkerrechtskonforme und humanitäre Asylpolitik, und sie wird das auch in Zukunft so halten. Dass das keine leeren Worte sind, zeigen die Zahlen des Jahres 1997: Unser Land hat im letzten Jahr neu nicht weniger als 7374 Personen Schutz gewährt. Wer in unserem Land Schutz vor Verfolgung sucht, wird bei uns auch künftig Schutz finden. Es ist zu bedenken, dass die Schweiz mit ihrer Anerkennungsquote im internationalen Vergleich nach wie vor in der Spitzengruppe ist. Die Anerkennungsquote ist mit 12 Prozent beispielsweise deutlich höher als in Deutschland oder in Österreich. Das sind Tatbeweise für eine humanitäre Asylpolitik.

Dem Bundesrat ist aber andererseits klar, dass wir diese humanitäre Asylpolitik nur durchhalten können – und zwar zusammen mit unserem Volk, dessen Unterstützung wir brauchen –, wenn wir erkannte Missbräuche auch konsequent bekämpfen. Diese Erfahrung haben wir schon zu Beginn dieses Jahrzehnts gemacht, als wir 1990 den dringlichen Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) erlassen haben. Damit ist es uns gelungen, offensichtliche Missbräuche zu beseitigen und die Zahl der Asylgesuche von über 40 000 auf durchschnittlich unter 20 000 herunterzubringen. Wir hatten nun etwa sechs Jahre lang asylpolitische Normalität.

Ich möchte Sie auch daran erinnern: Nur dank dem AVB von 1990 und der damit verbundenen Aufstockung unseres Personals war es uns während des Jugoslawienkrieges möglich, eine grosszügige humanitäre Aufnahmepolitik zu betreiben; bekanntlich haben wir während dieses Krieges 46 000 Menschen in unserem Land vorübergehend Schutz gewähren können. Diese gleiche Politik möchte der Bundesrat auch heute forsetzen: einerseits Weiterführung der humanitären Aufnahme- und Asylpolitik, andererseits aber auch konsequente und sofortige Bekämpfung von anerkannten Missbräuchen. Unter diesen beiden Leitsternen stehen auch das totalrevidierte Asylgesetz und die Revision von Bestimmungen des Anag, über die Sie heute im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens noch entscheiden werden.

Mit der Totalrevision werden einerseits evidente Verbesserungen eingeführt – ich erwähne das Schutzbedürftigenkonzept, die Datenschutzbestimmungen und die Härtefallregelung –, andererseits aber auch zusätzliche Bestimmungen zur Bekämpfung von Missbräuchen, so die neuen Bestimmungen betreffend Nichteintreten wegen nicht vorhandener Papiere oder des missbräuchlichen Nachreichens von Asylgesuchen bei Verhaftungen oder der bekannte «Zaoui-Artikel».

Trotz dieser unbestrittenen Ausgewogenheit und Kontinuität wird dem Bundesrat in letzter Zeit immer wieder der Vorwurf gemacht, er verschärfe seine Asylpolitik. Die eingangs genannten Zahlen, wonach wir auch im letzten Jahr wieder über 7000 Menschen neu Schutz gewährt haben, zeigen klar das Gegenteil. Wir brauchen uns auch im internationalen Vergleich unserer Asylpolitik wirklich nicht zu schämen. Mir ist kein anderes europäisches Land bekannt, das im letzten Jahr im Verhältnis zur Bevölkerung so vielen Verfolgten Schutz gewährt hätte wie unser Land.

Allerdings machen uns nun neuere Entwicklungen erstmals nach fünf, sechs Jahren wieder ernsthafte Sorgen: Nach einer Periode relativer Stabilität war nämlich im letzten Jahr wieder ein deutlicher Anstieg der Anzahl Gesuche um rund 24 Prozent zu verzeichnen; dieser Trend hat sich leider zu Beginn dieses Jahres noch einmal verstärkt. Die Zunahme betrug per Ende Mai 48,7 Prozent, so dass wir in diesem Jahr mit weit über 30 000 Asylgesuchen rechnen müssen.

Dieser Trend macht uns zunehmend Sorge, weil wir diesbezüglich aufgrund der Entwicklung Ende der achtziger Jahre und Anfang der neunziger Jahre gebrannte Kinder sind. Wenn es nämlich nicht gelingt, einen derartigen Wachstums-trend rechtzeitig zu bremsen, dann ist eine erfolgreiche Be-



wältigung der Asylpolitik in unserem Lande nicht möglich. Bereits nehmen die Pendenzien wieder zu, wir haben erstmals wieder eine Zunahme um 27 Prozent. Wir haben leider nach wie vor auch einen Rückführungsstau, vor allem nach Ex-Jugoslawien und nach Sri Lanka.

Diese besorgniserregende Entwicklung ist zweifellos auf eine Vielzahl von Gründen zurückzuführen. Im Vordergrund stehen sicher Krisen in Gebieten, aus denen der Grossteil der Gesuchsteller in der Schweiz stammt – Kosovo, Albanien, Türkei, Irak. Diese Entwicklung zeigt aber auch, dass die Schweiz im internationalen Vergleich eindeutig wieder übermäßig attraktiv geworden ist. Wie sonst wäre es zu erklären, dass unser Land im letzten Jahr zweieinhalbmal mehr Asylgesuche pro Kopf der Bevölkerung hatte als Deutschland oder Schweden, sogar viermal mehr als Österreich und zehnmal mehr als Frankreich? Das kann man nicht allein mit unserer europapolitischen Isolierung erklären, zumal – wenigstens solange das Fingerabdrucksystem Eurodac nicht funktioniert – die Auswirkungen der Nichtmitgliedschaft beim Schengener Abkommen und bei der Dubliner Konvention zurzeit nicht überschätzt werden dürfen.

Der Bundesrat ist daher überzeugt, dass wir dieser Entwicklung nicht tatenlos zusehen dürfen. Wenn wir unsere humanitäre Aufnahmefähigkeit aufrechterhalten wollen, gilt es rasch zu handeln. Dabei stehen nicht einzelne Massnahmen im Vordergrund, sondern es ist ein ganzes Massnahmenpaket nötig:

1. Es muss eine bessere Kontrolle der illegal in unser Land Einreisenden sichergestellt werden, denn die Zahlen sind klar: In den ersten fünf Monaten ist die Zahl der Aufbringungen an der Grenze im Mendrisiotto im Verhältnis zu den Zahlen des Vorjahres um das Dreifache gestiegen. Der Bundesrat hat daher zu diesem Zweck das Grenzwachtkorps mit insgesamt 100 Angehörigen des Festungswachtkorps verstärkt, um vor allem die schwierig zu kontrollierende Südgrenze besser abzudecken.

2. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen muss vor allem im Bereich des Wegweisungsvollzugs deutlich verbessert werden. Hier ist bereits ein grösseres Massnahmenpaket von einer paritätischen Arbeitsgruppe Bund/Kantone erarbeitet worden. Sie schlägt insgesamt 73 Massnahmen vor. Die Kantone werden darüber noch vor den Sommerferien entscheiden.

Frau Fankhauser, in diesem Massnahmenpaket sind auch jene Massnahmen enthalten, die Professor Walter Kälin zum Teil vorgeschlagen hat. Ich nehme gerne zur Kenntnis, wenn sich auch die Hilfswerke bei der Umsetzung und Durchsetzung dieses Massnahmenkataloges kooperationswillig zeigen.

3. Die aktuelle Situation erfordert zusätzliches Personal. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Hoffnung auf ein lange dauerndes Verfahren als Attraktionsfaktor wirkt. Es muss deshalb sichergestellt werden, dass das erstinstanzliche Asylverfahren weiterhin zu 80 Prozent innerhalb von zwei Monaten durchgeführt werden kann. Deshalb hat der Bundesrat bekanntlich am letzten Montag im Rahmen der sogenannten strategischen Leistungsbereitschaft eine weitere Personalrekrutierung von insgesamt 155 Stellen für das Bundesamt für Flüchtlinge und die Schweizerische Asylrejkurskommission bewilligt.

4. In diesem Massnahmenpaket sind schliesslich weitere gesetzgeberische Massnahmen unbedingt nötig, um erkannte Missbräuche sofort systematisch bekämpfen zu können. Verschiedene Bestimmungen, die diesem Zwecke dienen, haben Sie bereits im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes und der Teilrevision des Anag gutgeheissen. Die Frage, die Sie heute daher vor allem zu entscheiden haben, geht dahin, ob einzelne dieser Bestimmungen angesichts dieser Entwicklung dringlich erklärt werden müssen.

Der Bundesrat schlägt Ihnen die Dringlicherklärung vor allem folgender Bestimmungen vor:

Auf Asylgesuche von Personen, die ihre Identitätspapiere im Rahmen des Asylverfahrens nicht abgeben, wird nicht mehr eingetreten – ausser es liegen Hinweise auf eine Verfolgung vor –; es soll der sofortige Vollzug der Wegweisung angeord-

net werden. Leider hat sich nämlich gezeigt, dass seit der Aufhebung der sogenannten «Papierweisung» infolge eines Urteiles des Bundesgerichtes im Jahre 1995 die Zahl der Asylsuchenden mit gültigen Identitätsausweisen von 58 auf 26 Prozent abgenommen hat. Dies bedeutet, dass bei immer weniger abgewiesenen Asylsuchenden ein rascher Wegweisungsvollzug möglich ist und bei einer grossen Zahl – den restlichen 74 Prozent – regelmässig erst aufwendige, zeitraubende Vorkehren erforderlich sind, um die Identität dieser Asylsuchenden festzustellen, um ihre Staatsangehörigkeit zu bestimmen und damit die Voraussetzungen für den Erhalt von Ersatzreisepapieren zu schaffen.

Diese Tendenz wird zweifellos anhalten, wenn wir hier heute kein Gegensteuer geben. Dasselbe gilt für Personen, welche die Asylbehörden über ihre Identität täuschen. Dieser Nachweis kann in Zukunft nicht mehr nur durch Fingerabdruckvergleiche, sondern auch durch andere Abklärungsmethoden, wie wissenschaftliche Herkunftsanalysen aufgrund von Sprach- und Ortskenntnissen, erbracht werden.

Ebenfalls nicht mehr eingetreten wird auf Asylgesuche von Personen, die im Zusammenhang mit einer Verhaftung, einem Strafverfahren in letzter Minute missbräuchlich noch ein Asylgesuch nachreichen, um einem drohenden Wegweisungentscheid zuvorzukommen. Auch hier gilt selbstverständlich der Vorbehalt, dass gewisse Hinweise auf Verfolgung dargelegt werden können.

Schliesslich soll im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer die Bestimmung aufgenommen werden, wonach Ausländer in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft genommen werden können, wenn sie gegen eine Einreisesperre verstossen haben. Dies soll künftig auch dann möglich sein, wenn die Einreisesperre, wie im Fall Zaoui, den Betroffenen vorher nicht eröffnet werden konnte, weil sie eben geheim, irgendwo über die grüne Grenze, in unser Land kamen.

Der Bundesrat legt Wert auf die Feststellung, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen auch gemäss den Völkerrechts-spezialisten Professor Kälin in Bern und Professor Hailbronner in Konstanz völkerrechtskonform sind.

Zu den Stellungnahmen im Rahmen dieser Eintretensdebatte: Herr Fritschi, ich bin natürlich froh, dass die FDP-Fraktion hinter dieser Vorlage steht. Wenn Sie meinem Departement aber den Vorwurf gemacht haben, wir hätten das schon seinerzeit im Entwurf zur Asylgesetzrevision bringen können, kann ich das leider nicht akzeptieren, denn unsere Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes stammt aus dem Jahre 1995 – aus dem gleichen Jahre also, in welchem der Bundesgerichtentscheid zur Aufhebung der «Papierweisung» erging. Wir konnten daher damals mit dem besten Willen nicht voraussehen, welche negative Wirkung die Aufhebung dieser «Papierweisung» durch das Bundesgericht hatte. Auch den «Zaoui-Tatbestand» konnten wir wohl nicht voraussehen, bevor er tatsächlich passiert ist.

Jene, die meinen, man müsste auf diesen Beschluss nicht eintreten, möchte ich folgendes fragen: Herr de Dardel, Frau Bühlmann, ist es nach Ihrer Meinung einfach hinzunehmen, dass die Schweiz bei diesem eindeutig überproportionalen Zuwachs von Asylgesuchen auch künftig zweieinhalbmal mehr Asylgesuche haben wird als Deutschland und Schweden, viermal mehr Asylgesuche als Österreich, zehnmal mehr Asylgesuche als Frankreich?

Glauben Sie, wir könnten unserem Volk tatsächlich weismachen, dass wir so etwas einfach als schicksalhaften Vorgang hinzunehmen haben, nachdem ein «burden-sharing», wie ich Ihnen gestern dargelegt habe, weder im Rahmen des Uno-Hochkommissariats noch im Rahmen der EU möglich ist? Glauben Sie, unserem Volk klarmachen zu können, dass man derartig eindeutigen Missbräuchen wie dem Tatbestand der Papierlosigkeit – wo wir diese klaren empirischen Zahlen haben, d. h. früher 58 Prozent mit Papieren, heute nur noch 26 Prozent –, einfach passiv zuschaut? Der Bundesrat ist der Meinung, dass das die Akzeptanz unserer humanitären Asylpolitik im Volk total unterminieren würde.

Im übrigen möchte ich Sie aus meiner Erfahrung heraus noch auf einen Punkt aufmerksam machen: 1992, als wir diese Re-



kordzuwachsrate von Asylgesuchen hatten, waren in unserem Land nicht weniger als 42 Gewalttätigkeiten gegen Asylunterkünfte zu verzeichnen. Als es uns dann gelungen ist, die Zahl der Asylgesuche wieder auf die Hälfte herunterzubringen und das Volk den Eindruck hatte, der Bundesrat und das Parlament handelten, ging die Zahl dieser Gewaltakte sofort auf unter zehn zurück, während man 1996 noch drei solche Gewalttätigkeiten verzeichnete. Der Bundesrat ist auch für den inneren Frieden in diesem Land verantwortlich. Wenn wir den inneren Frieden auf diesem Gebiet wahren wollen, müssen wir heute handeln und nicht erst, wenn es zu spät ist. Herr Steinemann, Sie haben gesagt, ich hätte mir eine Reduktion der ausländischen Wohnbevölkerung als Ziel gesetzt und dabei keinen Erfolg gehabt. Das stimmt eindeutig nicht. Der Zuwachs der ausländischen Wohnbevölkerung ist seit 1991 ständig rückläufig. Wir hatten 1991 einen jährlichen Zuwachs von 6 Prozent, jetzt noch von 0,2 Prozent. Seit drei Jahren haben wir praktisch eine Stabilisierung der ausländischen Wohnbevölkerung auf 19 Prozent. Das sind die Fakten und Zahlen, Herr Steinemann!

Schliesslich bin ich sehr dankbar, dass Sie selber klargemacht haben, worin der Unterschied zwischen dieser Vorlage und der seinerzeitigen Asyl-Initiative besteht. Die Asyl-Initiative der SVP wollte Gesuche von illegal Eingereisten generell nicht mehr behandeln; vorbehalten war einzig die Einhaltung des Non-refoulement-Gebotes. Wie Sie wissen, kommen nach wie vor 80 bis 90 Prozent aller Asylsuchenden illegal in unser Land. Wir gehen nun nur und sehr präzise – wie das ein Chirurg tun muss – gegen klar erkanntes missbräuchliches Verhalten vor. Das sind einerseits diejenigen, die ohne Papiere kommen, obwohl sie die Möglichkeit hätten, Papiere zu präsentieren, und andererseits jene, die, nachdem sie sich mehrere Wochen oder Monate in unserem Land illegal aufgehalten haben, in eine Polizeikontrolle kommen und dann schlussendlich im letzten Augenblick noch ein Asylgesuch stellen, um ihre Aufenthaltsdauer in unserem Land verlängern zu können. Dies ist der zentrale Unterschied zwischen dieser Vorlage und der Asyl-Initiative der SVP.

Wenn wir die gegenwärtige Entwicklung in gewissen Regionen Europas, beispielsweise in Kosovo, betrachten, können wir nicht ausschliessen, dass wir schon sehr bald vor ungeheuer grossen humanitären Herausforderungen stehen werden. Diesen Test werden wir nur bestehen, wenn die gesamte Bevölkerung unsere Asylpolitik mitträgt. Diese Bereitschaft der Bevölkerung, unsere humanitäre Asylpolitik mitzutragen, wird aber nur zu garantieren sein, wenn wir dem Volk auf der anderen Seite zeigen, dass wir klar erkannte Missbräuche auch konsequent und systematisch bekämpfen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, auf diese Vorlage einzutreten und sie dringlich zu erklären.

Fankhauser Angeline (S, BL): Herr Bundesrat Koller, Sie haben vom Missbrauchsverdacht gegenüber jenen Leuten gesprochen, die ohne Papiere hier sind. Können Sie bestätigen, dass alle Experten sagen, es sei nicht zulässig, alle Leute ohne Papiere zu verdächtigen, sie würden unser Asylgesetz missbrauchen? Können Sie auch bestätigen, dass sehr viele jener Leute, die Asyl bekommen haben, auch keine Papiere hatten, also unser Asylrecht nicht missbrauchen wollten?

Koller Arnold, Bundesrat: Wir haben diese Klausel ja ganz klar in den entsprechenden Artikel aufgenommen. Wenn jemand ohne Papiere kommt und glaubhaft machen bzw. Hinweise geben kann, dass er verfolgt ist, dann kommt er ins ganz normale Asylverfahren; es wird kein Nichteintretentsentscheid gefällt. Was wir uns aber von diesem Erlass versprechen, ist, dass die Zahl der Asylsuchenden, die Ausweise abgeben – sie ist von 58 Prozent auf 26 Prozent gesunken –, recht bald mindestens wieder auf 60 Prozent, wenn nicht höher, steigt.

Dreher Michael (F, ZH): Sie haben, Herr Bundesrat Koller, gegenüber Kollege Steinemann die Fakten – wie Sie sagten – auf den Tisch gelegt. Ich habe sie hier auch und gehe davon aus, dass das, was hier drin steht, stimmt.

1990 hatten wir 5,623 Millionen Schweizer und 1,127 Millionen Ausländer in diesem Lande. Im Jahre 1996 waren es 5,711 Millionen Schweizer und 1,369 Millionen Ausländer. Es ist niederes Einmaleins, die Differenz auszurechnen. Die Zahl der Schweizer stieg von 1990 bis 1996 um 88 000, und jene der Ausländer um 220 000; das ist die Vorausinformation, sonst geht es nicht. Somit hat die Zahl der Ausländer weit stärker zugenommen, als Sie gegenüber Herrn Steinemann behauptet hatten. (*Unruhe*)

Koller Arnold, Bundesrat: Herr Dreher, ich trage die neuesten Zahlen immer auf mir. Ich habe hier die Zahlen vom 31. Dezember 1997 und auch jene von Ende April 1998. Ich will die Jahres-Schlusszahl nehmen: Am 31. Dezember 1997 hatten wir einen Bestand der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung von 1 340 793. Wir hatten wie gesagt noch einen Zuwachs von 0,2 Prozent. Der 19-Prozent-Anteil an der schweizerischen Bevölkerung ist seit zwei Jahren stabil geblieben. Das sind die klaren Zahlen.

Namentliche Abstimmung

Vote nominatif

(Ref.: 2067)

Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten) stimmen:

Votent pour la proposition de la majorité (entrer en matière): Antille, Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Bircher, Blaser, Blocher, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bührer, Christen, Columberg, David, Deiss, Dettling, Dormann, Dreher, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fehr Hans, Fehr Elisabeth, Filliez, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Frey Walter, Friderici, Fritsch, Gadien, Giezendanner, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Kunz, Lachat, Lauper, Leu, Leuba, Loretan Otto, Lötscher, Maitre, Maspoli, Maurer, Meier Samuel, Moser, Mühlmann, Müller Erich, Oehrli, Pelli, Philippina, Raggenbass, Randegger, Ratti, Ruckstuhl, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Stucky, Theiler, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Waber, Weigelt, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zapf, Zwygart (117)

Für den Antrag der Minderheit (Nichteintreten) stimmen:

Votent pour la proposition de la minorité (ne pas entrer en matière):

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, de Dardel, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Gonseth, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herzog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Leemann, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Semadeni, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden (58)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Langenberger, Loeb, Nabholz, Schmid Odilo (4)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Binder, Caccia, Cavadini Adriano, Comby, Genner, Goll, Grobet, Guisan, Hegetschweiler, Jeanprêtre, Meyer Theo, Pidoux, Pini, Spielmann, Strahm, Suter, von Allmen, Weyeneth, Wiederkehr, Ziegler (20)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Leuenberger (1)



Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich**Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers***Detailberatung – Examen de détail***Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I introduction*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 12a Abs. 4***Antrag der Kommission***Mehrheit**

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(de Dardel, Bäumlin, Bühlmann, Fankhauser, Thanei, Vollmer, von Felten)

Die Tatsache, dass die asylsuchende Person ordnungsgemäß Reisedokumente oder Ausweispapiere besitzt, ist in der Regel kein Grund oder Anhaltspunkt, der für die Ablehnung des Asylgesuches spricht.

Art. 12a al. 4*Proposition de la commission***Majorité**

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(de Dardel, Bäumlin, Bühlmann, Fankhauser, Thanei, Vollmer, von Felten)

Le fait que le requérant est en possession de documents de voyage ou de pièces d'identité réguliers ne constitue pas, dans la règle, un motif ou un indice à l'appui d'un refus de la demande d'asile.

de Dardel Jean-Nils (S, GE): Comme cela a déjà été évoqué à maintes reprises dans le débat précédent, un des principaux problèmes posés par cet arrêté fédéral urgent est relatif aux personnes qui se présentent sans papiers d'identité. Il faut reconnaître qu'il est irritant pour les autorités que ces personnes se présentent sans papiers, parce que ça oblige les autorités à beaucoup plus de travail administratif et, en cas de décision de renvoi, cela rend difficile l'exécution du renvoi. Mais le fait d'être sans papiers ne constitue pas un indice selon lequel la personne n'est pas persécutée dans son pays, et n'est donc pas un réfugié qu'il faut reconnaître. C'est même très exactement le contraire: lorsqu'une personne se présente avec une carte d'identité ou avec un passeport, dans l'immense majorité des cas, l'administration en tire argument pour dire qu'elle n'est pas persécutée dans son pays et qu'en conséquence, il faut lui retirer la possibilité d'obtenir l'asile. Il ne faut donc pas s'étonner qu'une très grande quantité, voire une majorité maintenant de personnes, se présentent sans papiers d'identité pour demander l'asile, car si elles se présentent avec des papiers, elles ont toutes les chances de se voir refuser l'asile.

Autrement dit, avec la nouvelle disposition que nous sommes en train d'introduire contre les sans-papiers, nous créons une espèce de machination, de machine infernale, parce que la Suisse se donne l'occasion de dire toujours non. Ou bien la personne se présente avec des papiers d'identité valables et alors on va lui dire: écoutez, non, vous n'êtes pas persécuté chez vous, on ne vous donne pas l'asile. Ou bien elle se présente sans papiers et on lui dit: vous êtes sans papiers, donc on n'entre pas en matière. On dit toujours non. Alors, évidemment, on se trouve un peu dans une situation absurde et, à vrai dire, qui ressemble plus au roman de Franz Kafka, «Le procès», qu'à une procédure de pays civilisé.

J'entends déjà certains – parce qu'on a déjà sorti l'argument à plusieurs reprises – dire que j'exagère et que le requérant peut s'en sortir en présentant d'autres papiers, par exemple un permis de conduire, un acte de naissance, un certificat délivré par une entreprise de transports publics, etc. Il y a beaucoup d'objections à cet argument, ou à cette apparence d'argument. D'abord, il n'est toujours pas inscrit dans la loi que des papiers autres que de véritables papiers d'identité peuvent constituer des documents suffisants. C'est exigé dans le rapport du professeur Kälin, mais pour des raisons assez curieuses, ce n'est pas inscrit du tout dans la loi. Il n'y a donc pas une garantie formelle. Ensuite, dans les pays pauvres, il n'est pas évident d'avoir une voiture, et il est encore moins évident d'avoir un permis de conduire. De même, dans certains pays pauvres, il n'est pas évident du tout qu'il y ait des institutions d'état civil avec des certificats qui sont distribués de manière aussi précise et aussi perfectionnée qu'en Suisse.

Evidemment, beaucoup de Suisses, y compris dans l'administration, ont peine à s'imaginer qu'au Kosovo, au Sri Lanka ou au Liberia, les choses se passent de manière tout à fait différente que dans notre pays superperfectionné. Enfin, il faut alors expliquer aux requérants que, pour pouvoir obtenir l'asile en Suisse, il ne faut surtout pas présenter son passeport ou une carte d'identité, mais un certificat de baptême, un permis de conduire ou alors un abonnement de chemin de fer. On tombe donc dans une situation tout à fait absurde, voire même ridicule.

En définitive, il y a deux solutions raisonnables: ou bien on renonce à dire que le fait d'être sans papiers est une cause de non-entrée en matière; ou bien on dit que dans tous les cas, du moins dans presque tous les cas, on n'invoquera pas dans les décisions de refus d'asile le fait que la personne présente des papiers d'identité valables. C'est cette deuxième solution qui est préconisée par la minorité de la commission. Je répète encore une fois que c'est une question de logique. C'est un problème qui a été abordé par le professeur Kälin lui-même qui préconise justement qu'on n'invoque plus à l'avenir, dans les procédures d'asile, le fait de posséder des papiers valables comme une raison de refus.

En définitive, la proposition de minorité est la plus efficace pour que les requérants présentent des papiers d'identité valables lorsqu'ils demandent l'asile. C'est la solution la plus efficace, la plus logique et qui ne coûte rien.

Präsident: Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie der Mehrheit der Kommission zustimmt.

Vermot Ruth-Gaby (S, BE): Nach all dem, was wir gehört haben, soll der dringliche Bundesbeschluss sichtlich abschreckend wirken. Das bedeutet, dass Asylsuchende pauschal zu verdächtigen, unerwünschten Eindringlingen degradiert werden, denen man zum vornherein missbräuchliche Absichten unterschiebt und die, so befürchtet man, in grosser Zahl auf die Schweiz zukommen. Die realen Zahlen sprechen eine andere Sprache. Wenn wir im letzten Jahr 24 000 Gesuche entgegengenommen haben, wird die Zahl der Asylsuchenden dieses Jahr auf rund 30 000 steigen. Schuld daran ist, wie die Statistik zeigt, der mörderische Konflikt in Kosovo, durch den Zehntausende vertrieben werden.

Herr Bundesrat Koller, Sie haben vorhin gefragt, ob man dem Volk erklären könne, warum so viele papierlose Menschen in unser Land kommen wollen. Ja, das kann man den Menschen in der Schweiz wirklich erklären, indem man die Asylsuchenden nicht einfach als Verbrecher und Missbraucher apostrophiert, sondern ihnen die berechtigte Chance einräumt, Asylgesuche auch ohne Papier und ohne Notrecht zu stellen; dann, wenn man den Leuten erklärt, dass Missbrauch geahndet wird und dass für jene, die Missbrauch betreiben, dann auch die Konsequenzen gezogen werden.

Der Artikel 12a Absatz 4 (neu) verlangt, dass die Gesuche von asylsuchenden Personen mit ordnungsgemässen Reisedokumenten oder Ausweispapieren nicht abgelehnt werden. Das Notrecht strafft zwar die «Papierlosen» und ermöglicht ihnen nur noch erschwert den Zugang in die Schweiz. Arti-

kel 12a Absatz 4 steht daher scheinbar seltsam in der Landschaft; dem ist aber nicht so, denn auch die «Papierhabenden», nicht nur die Papierlosen, werden bestraft.

Professor Kälin befürchtet in seinem Gutachten zu Recht, dass die Neuregelung betreffend die «Papierlosen» auch Auswirkungen auf die Beurteilung von Gesuchen von Personen haben wird, die ihre Papiere abgeben. Heute wird nämlich, so Kälin, das Vorhandensein von Papieren neben anderen Faktoren häufig als Grund dafür angeführt, dass der Gesuchsteller nicht Flüchtling sein kann. Kälin zitiert den Fall eines Türken, bei dem das BFF erklärte, «die Tatsache, dass dem Gesuchsteller überhaupt ein Pass ausgestellt worden sei, zeige unmissverständlich, dass er seitens der türkischen Behörden weder politisch verdächtigt wurde noch persönlich benachteiligt worden ist». Gesuchstellern aus Kosovo wurde gesagt – ich zitiere wieder –, «dass erfahrungsgemäß eine von den staatlichen Behörden verfolgte Person nicht mit diesen Kontakt aufnimmt oder sich gar persönlich zu diesen Behörden begibt, um sich ein amtliches Dokument ausstellen zu lassen».

Ebenso unhaltbar argumentierte die Asylrekurskommission. Professor Kälin schreibt dazu: «In der Abweisung der Beschwerde eines Gesuchstellers aus dem damaligen Zaire ist zu lesen, es sei nicht nachvollziehbar, weswegen der Beschwerdeführer nach der Flucht aus seiner geltend gemachten zweiten Inhaftierung das Risiko auf sich genommen habe, eine auf seinen Namen lautende Identitätskarte bis nach Angola auf sich zu tragen.» Das sind heisse Geschichten; es gibt viele von dieser Art. Die Missbrauchsgefahr durch die Behörden im Falle von Asylsuchenden mit Papieren ist eben auch vorhanden.

Ich fordere Sie deshalb auf, dem Antrag der Minderheit de Dardel zuzustimmen.

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG), Berichterstatter: Dieser Antrag zu Artikel 12a wurde in der Kommission mit 10 zu 7 Stimmen abgelehnt. Die Minderheit de Dardel will quasi ein Gegengewicht zum Tatbestand des Nichteintretens in das Gesetz aufnehmen.

Artikel 12a schreibt vor, dass der Asylsuchende nachweisen oder glaubhaft machen muss, dass er Flüchtling ist. Der Artikel hält fest, was unter Glaubhaftmachung zu verstehen und was als unglaublich anzusehen ist. Der Antrag der Minderheit de Dardel will, dass im Verfahren der Besitz von Ausweispapieren, also die Tatsache, dass jemand gültige Ausweispapiere seines Heimatlandes auf sich hat, kein Indiz dafür darstellt, dass die angegebenen Fluchtgründe als unglaublich zu betrachten sind.

Die Mehrheit der Kommission erachtet eine solche Bestimmung als überflüssig, da letztlich die Asylbehörden – insbesondere die Asylrekurskommission – immer alle vorgebrachten Gründe für die Flucht zu würdigen haben und dabei auch das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein von Papieren in die Gesamtbeurteilung einzubeziehen ist.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag der Minderheit de Dardel abzulehnen.

Präsident: Ich gebe Ihnen bekannt, dass die FDP-Fraktion die Mehrheit der Kommission unterstützt.

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: M. de Dardel a déjà présenté sa proposition de minorité en commission et je dois vous dire qu'elle a quand même rencontré quelque sympathie. En effet, actuellement, dans la pratique en vigueur, on raisonne ainsi: si le requérant, avant de prendre la fuite, a eu la possibilité de se fournir des papiers d'identité réguliers – je le précise –, c'est bien qu'il n'est pas persécuté, à l'évidence. Et actuellement, celui qui arrive avec des papiers d'identité n'est pas accepté, il a un refus d'entrée en matière. Il y a donc contradiction, c'est vrai, une contradiction évidente, et il faudra donc changer la pratique.

Monsieur de Dardel, votre proposition de minorité, même si elle était conséquente, n'a pas passé la rampe de la commission. La majorité de la commission s'est rangée à l'avis de

l'administration qui estimait que les nouvelles dispositions devaient être incluses dans la loi, et cela est possible seulement si les deux commissions donnent leur aval. La proposition en question a été refusée par 10 voix contre 7.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich möchte Sie noch einmal daran erinnern, was wir mit diesem neuen Artikel über die «Papierlosen» bezwecken. Wir möchten, dass wir hier wenigstens wieder jene Zustände erreichen, die wir vor der mangels einer genügenden Rechtsgrundlage erfolgten Aufhebung der sogenannten «Papierweisung» durch das Bundesgericht gehabt haben.

Die Zahlen sind eindeutig, vor allem im Bereich der Asylsuchenden mit Pässen: Nach Erlass der «Papierweisung» hatten wir 18,2 Prozent, Anfang dieses Jahres hatten wir noch 5,9 Prozent. Bei allen Identitätsausweisen waren es 58 Prozent und 26 Prozent. Das ist das Ziel der Bestimmung. Wie ich auch in Beantwortung einer Frage von Frau Fankhauser gesagt habe, bleibt es – wie es auch schon zu Zeiten der «Papierweisung» war – selbstverständlich dem einzelnen Asylsuchenden vorbehalten, glaubhaft zu machen, dass er ein Verfolgter ist, obwohl er keine Papiere hat. Dieses Glaubhaftmachen ist immer eine Gesamtbetrachtung, sowohl bei der ersten wie bei der zweiten Instanz, also bei der Schweizerischen Asylrekurskommission. Deshalb wäre es nicht zweckmäßig, in dieser Gesamtbeurteilung des Glaubhaftmachens nun ein Element besonders hervorzuheben. Aus diesem Grunde möchte ich Sie bitten, diesen Antrag der Minderheit abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	76 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	52 Stimmen

Art. 12b Abs. 6

Antrag der Kommission

.... ist die betroffene Person verpflichtet

Art. 12b al. 6

Proposition de la commission

La personne frappée d'une décision de renvoi exécutoire est tenue

Angenommen – Adopté

Art. 16 Abs. 1 Bst. abis, b

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Vermot

Bst. abis

Streichen

Art. 16 al. 1 let. abis, b

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Vermot

Let. abis

Biffer

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG), Berichterstatter: Der Antrag lag in dieser Form der Kommission nicht vor. Er würde, wenn er angenommen würde, einen wichtigen Bestandteil aus der Vorlage herausbrechen, und man müsste sich fragen, ob die Rumpfvorlage noch einen Sinn machen würde. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass beide Räte dieser Bestimmung in einer etwas anderen Formulierung zugestimmt haben. Es würde bei der Gutheissung des Asylgesetzes durch das Volk die groteske Situation entstehen, dass diese Bestimmung während der Dauer der dringlichen Massnahmen nicht gelten, dass sie aber bei Inkraftsetzung des Asylgesetzes Gültigkeit erlangen würde.

Wir haben im Rahmen der Differenzbereinigung in diesem Rat die Bestimmung sehr eingehend diskutiert. Mit den im



Gesetz enthaltenen Hürden ist dem «Papierlosen» genügend Schutz vor ungerechtfertigten Nichteintretentsentscheiden gegeben. Auf jedes Gesuch einer Person, die nicht ein offensichtlich hältloses Vorbringen macht, die also nicht offenkundig unglaubwürdige Geschichten erzählt, wird eingetreten. Diese Person soll also keinesfalls schon von vornherein von einem ihr zustehenden Asylverfahren ausgeschlossen werden. Zudem findet eine voluminöse Anhörung statt. Ich habe im Eintretensreferat darauf hingewiesen, dass dieser Bestimmung während des Verfahrens grosse Bedeutung zukommt. Es würde bedeuten, dass mehr Personen ihre Papiere nicht vernichten, weil sie dafür Sanktionen zu gewärtigen haben, nämlich den Ausschluss vom ordentlichen Asylverfahren.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Vermot abzulehnen.

Präsident: Ich gebe Ihnen bekannt, dass die CVP-Fraktion die Kommission unterstützt. Die FDP-Fraktion unterstützt ebenfalls die Kommission.

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: L'article originel 16abis qui voyait dans l'entrée illégale un état de fait de non-entrée en matière correspond à l'article 31 alinéa 1bis qui a déjà été adopté par le Conseil national et à l'article 31a adopté par le Conseil des Etats.

A cause de la critique émise par le professeur Kälin, une nouvelle version doit être ancrée dans la loi. Elle doit également trouver sa place dans l'arrêté fédéral urgent. Selon M. le professeur Kälin, il ne s'agit pas d'un état de fait classique de non-entrée en matière, mais d'un état de fait d'abus. C'est pour cela que le titre de cet article a été modifié. Il est question de «Non-entrée en matière en cas de dépôt ultérieur abusif d'une demande d'asile». Cela vaut également au cas où une personne dépose une requête d'asile pour se soustraire à l'exécution d'un renvoi.

Cette disposition a été acceptée sans discussion. Je vous recommande d'adopter la proposition de la commission.

Präsident: Die SVP-Fraktion teilt mit, dass sie die Kommission unterstützt.

Vermot Ruth-Gaby (S, BE): Es geht darum, dass Menschen ohne Papiere bei uns erschwert zu ihrem Asyl kommen. Wenn keine Papiere vorhanden sind, können die Asylsuchenden einen materiellen Entscheid erwirken, wenn es ihnen gelingt, Hinweise auf eine Verfolgung darzulegen, die sich nicht als offensichtlich hältlos erweisen.

Ich blende zurück: Unter den bosnischen Flüchtlingen waren sehr viele höchst traumatisierte Frauen, die vergewaltigt worden waren. Solche schriftlosen Frauen müssen nun das, was man ihnen angetan hat, beweisen können. Sie müssen darüber mit Menschen reden, die eine ihnen meist fremde Sprache sprechen. Sie sollen über grausamste Qualen, Erniedrigungen, Schmerzen reden. Sie haben keine Papiere; oft haben sie auch nicht die Chance, wirklich das zu erzählen, was sie erlebt haben.

Angesichts der Situation hier drinnen, angesichts der Gräben, die sich zwischen rechts und links aufgetan haben, ziehe ich meinen Antrag auf Streichung von Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis zurück.

Koller Arnold, Bundesrat: Den Zweck dieses Artikels habe ich Ihnen aufgezeigt. Ich möchte einfach noch einmal betonen, dass die asylsuchende Person trotz fehlender Papiere einen materiellen Entscheid erwirken kann, wenn sie darzt, dass sie tatsächlich verfolgt ist, und wenn diese Hinweise nicht offensichtlich hältlos sind. Dabei haben wir auch eine Verfahrensgarantie eingebaut: Diese Möglichkeit wird nämlich anlässlich einer förmlichen Anhörung im Sinne von Artikel 15 und 15a gewährt, und das sind Anhörungen im Beisein eines Vertreters eines Hilfswerkes. Man kann also auch nicht sagen, es sei jemand in einem derartig schlechten psychischen Zustand, dass er sich in dieser Phase gar nicht adäquat äußern könne. Die Präsenz des Hilfswerksvertreters

oder der -vertreterin wird hier für ein faires Verfahren Garantie geben.

Hasler Ernst (V, AG): Bei uns hat sich die Frage der Wirksamkeit dieser neuen Bestimmung gestellt. Welches ist die Bedeutung des Nachsatzes «die sich nicht als offensichtlich hältlos erweisen» – vor allem vor dem Hintergrund, dass das Non-refoulement-Prinzips ja gewährleistet ist? Zudem haben die Leute in den meisten Fällen weiterhin keine Papiere, wenn das Verfahren dann durchgeführt ist. Wie stellen Sie in diesen Fällen den Vollzug sicher?

Koller Arnold, Bundesrat: Herr Hasler, natürlich ist die Voraussetzung der Wirksamkeit eines Artikels immer eine relative Sache. Aber weil wir dank der «Papierweisung» empirische Zahlen haben, können wir wirklich mit gutem Grund annehmen, dass die Zahl der Asylsuchenden, die Papiere auf sich haben, wieder den Stand aus dem Jahre 1995 erreichen wird, d. h., wir werden von heute 26 Prozent wieder mindestens auf 60 Prozent und bei den Pässen von heute 5,9 Prozent wieder auf eine Größenordnung von 18 Prozent kommen.

Wenn uns das gelingt, ist das natürlich ein riesiger Fortschritt. Setzen Sie das um auf die Zahl von 24 000 Asylgesuchen im letzten Jahr. Nur noch ein Viertel hatte Papiere, drei Viertel hatten keine. Die Anerkennungsquote betrug etwa 12 Prozent. Das bedeutet, dass künftig wieder mehr als die Hälfte der Asylsuchenden – für 1997 wären das 13 000 bis 14 000 Leute gewesen – Papiere auf sich tragen wird. Wir werden keine Identifikationsprobleme haben. Wir werden wissen, aus welchem Staat die Asylsuchenden kommen. Wir werden die Wegweisung viel rascher vollziehen können. Heute brauchen wir bei den «Papierlosen» oft ein halbes bis ein ganzes Jahr, bis Name und Staatsangehörigkeit identifiziert und schlussendlich die Ersatzpapiere irgendwo in einer afrikanischen Stadt beschafft werden können, wo die Uhren bekanntlich anders gehen.

Präsident: Frau Vermot hat ihren Antrag zurückgezogen.

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

Art. 16abis

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Abs. 3

Mehrheit

....

- a. zumutbar war; oder
- b. sich Hinweise

Minderheit

(Thanei, Bäumlin, Bühlmann, de Dardel, Fankhauser, Vollmer, von Felten)

Absatz 1 ist insbesondere nicht anwendbar

Antrag de Dardel

Streichen

(gilt auch für das Asylgesetz Art. 31 Abs. 1bis, Fassung NR, bzw. Art. 31a, Fassung SR)

Art. 16abis

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Une telle intention est présumée lorsque le dépôt de la demande précède, ou suit, de peu une arrestation, une procédure pénale, l'exécution d'une peine ou une décision de renvoi.

Al. 3

Majorité

-
- a. qu'il l'ait fait; ou
- b. en présence

Minorité

(Thanei, Bäumlin, Bühlmann, de Dardel, Fankhauser, Vollmer, von Felten)

L'alinéa 1er n'est pas applicable notamment:

....

Proposition de Dardel

Biffer

(idem loi sur l'asile, art. 31 al. 1bis, version CN, et art. 31a, version CE)

Thanei Anita (S, ZH): Die Ironie des Schicksals will es, dass wir uns heute mit den dringlichen Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich beschäftigen. Ich sage Ironie des Schicksals, weil heute ein Zeitpunkt ist, in welchem:

1. die Flüchtlingspolitik der Schweiz während des Zweiten Weltkrieges noch nicht aufgearbeitet ist;
2. in Kosovo Krieg herrscht;
3. im Inland Ängste und Neid erfolgreich geschürt werden, statt dass – als Antwort auf diese allgemeine Verunsicherung – eine Sozial- und Wirtschaftspolitik gemacht würde, welche für alle Bevölkerungsschichten eine Perspektive enthalten und somit auch zur Akzeptanz einer sozialen Asylpolitik führen würde.

Herr Bundesrat Koller, ich muss sagen, ich bin über Ihre Wortwahl ziemlich empört. Sie haben vorhin von einem «Rückführungsstau» gesprochen – und das im Zusammenhang mit Menschen!

In diesem Umfeld also befassen wir uns mit den dringlichen Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich. Artikel 16abis regelt unter dem Titel der Missbrauchsbekämpfung die Fälle, in welchen auf ein Asylgesuch nicht eingetreten wird. Auch wir von der linken Seite sind klar für die Bekämpfung von Missbräuchen, wollen aber auf keinen Fall, dass echte Flüchtlinge aus Unwissenheit in die sogenannte Missbrauchsfalle tappen.

Bei Artikel 16abis geht es, wie bereits erwähnt, um einen Fall von Nichteintreten auf ein Asylgesuch. Ich möchte daran erinnern, dass Nichteintreten auf ein Gesuch einer Rechtsverweigerung nahekommt, da eine materielle Überprüfung der Fluchtgründe grundsätzlich ausbleibt, denn die effektiven Fluchtgründe stehen dannzumal nicht zur Diskussion.

So hält Absatz 1 dieser Bestimmung fest, dass auf das Asylgesuch einer sich illegal in der Schweiz aufhaltenden Person nicht eingetreten wird, «wenn sie offensichtlich bezweckt, den drohenden Vollzug einer Weg- oder Ausweisung zu vermeiden».

Gemäss Absatz 2 wird dieser Zweck vermutet, «wenn das Gesuch in engem zeitlichem Zusammenhang mit einer Verhaftung, einem Strafverfahren, dem Vollzug einer Strafe oder dem Erlass einer Wegweisungsverfügung eingereicht wird». In Absatz 3 – um den geht es hier – werden die Ausnahmen vom vorher erwähnten Grundsatz abschliessend festgehalten. Auf ein Gesuch soll trotzdem eingetreten werden, wenn gemäss Litera a «eine frühere Einreichung des Gesuches nicht möglich oder nicht zumutbar war» oder wenn gemäss Litera b «sich Hinweise auf eine Verfolgung ergeben».

Mit dem von uns beantragten Zusatz «insbesondere» soll nun gewährleistet werden, dass die Ausnahmeregelung keine abschliessende ist. Es ist nämlich klar davon auszugehen, dass es noch weitere Gründe gibt, an die wir heute allenfalls nicht denken. Ich möchte insbesondere darauf hinweisen, dass Betroffene allenfalls nicht in der Lage sind, innert kürzester Frist solche Hinweise auf eine Verfolgung nachzuweisen. Das wären dann diejenigen, welche völlig unberechtigterweise in diese sogenannte Missbrauchsfalle tappen.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit zu folgen.

Präsident: Ich gebe Ihnen bekannt, dass die FDP- und die CVP-Fraktion die Kommissionsmehrheit unterstützen.

Hubmann Vreni (S, ZH): Gesetzgebung per Notrecht darf nur in absoluten Notfällen erfolgen. Dies vor allem deshalb, weil ein solcher Beschluss in Kraft treten wird, bevor die Schweizer Bevölkerung dazu Stellung nehmen kann. Wissen wir, ob die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger das wollen, was ab 1. Juli 1998 gesamtschweizerisch gelten soll?

Der Sachverhalt, den wir hier vor uns haben, ist bei weitem kein Notfall. Zwar haben wir einen Zuwachs der Asylgesuche gegenüber dem letzten Jahr von 6000. Wir sind aber noch weit entfernt von den Zahlen von 1991. Wir sind in keiner Weise bedroht. Monsieur Leuba, die Ankündigung eines Referendums ist auch noch keine Bedrohung, wie Sie das ausgeführt haben.

Mittels Notrecht eingreifen zu wollen ist eine unnötige Dramatisierung der Situation. Diese Massnahme ist absolut unverhältnismässig. Ein dringlicher Bundesbeschluss darf nur in Notfällen erlassen werden; er muss gerade wegen seines besonderen Charakters rechtlich absolut einwandfrei sein. Das ist dieser Bundesbeschluss, wie ihn der Bundesrat vorschlägt, nicht.

Jedes Land hat die völkerrechtliche Verpflichtung, von Amtes wegen alles zu unternehmen, um den relevanten Sachverhalt eines Asylgesuches zu ermitteln. Wie soll das aber geschehen, wenn nur ein summarisches Verfahren durchgeführt wird, wenn gar nicht auf ein Gesuch eingetreten wird, wenn die betroffene Person keine Papiere vorweisen kann? Und wenn, sofern auf ein Gesuch nicht eingetreten wird, nicht einmal eine wirksame Beschwerdemöglichkeit zur Verfügung steht? Was heute vor uns liegt, ist völkerrechtswidrig und darf so nicht verabschiedet werden.

Nun zu Artikel 16abis: Mit diesem Artikel hofft der Bundesrat Missbräuche zu verhindern. Dass Missbräuche vorkommen, bestreitet niemand hier in diesem Saal. Um sie zu bekämpfen, brauchen wir aber kein Notrecht. Wir brauchen lediglich organisatorische Massnahmen, die auf dem geltenden Recht basieren. Herr Professor Kälin hat das in seinem Gutachten ausdrücklich betont. Solche organisatorischen Massnahmen können sofort wirksam werden, falls der Bundesrat rasch entscheidet.

Dieser Notrechtsartikel 16abis ist ein sehr gefährlicher Artikel, denn er kann eine grössere Zahl von Asylsuchenden treffen, vor allem auch Leute, die an Leib und Leben gefährdet sind oder andere Gründe haben, die ihnen den Aufenthalt in der Heimat unmöglich machen. Wie verhindern wir z. B., dass einem gefolterten oder traumatisierten Menschen, einer Frau, die Opfer einer Vergewaltigung wurde, unterstellt wird, er oder sie habe offensichtlich Missbrauch getrieben?

Wie soll sich eine solche Person wehren können, wenn sie gar kein wirksames Beschwerderecht hat? Wie soll sich diese Person rechtfertigen können, wenn es ihr nicht gelingt, in der Anhörung von ihren traumatischen Erfahrungen zu sprechen, und wenn sie keine Erklärung dafür hat, warum sie ihr Gesuch nicht früher eingereicht hat? Wenn wir Asylsuchenden in solchen Ausnahmefällen eine Chance geben wollen, müssen wir eine Formulierung wählen, welche den Behörden, die entscheiden, die Möglichkeit gibt, in einem konkreten Fall ein stossendes Ergebnis zu vermeiden.

Der Antrag der Minderheit Thanei geht in diese Richtung. Ich bitte Sie im Namen der sozialdemokratischen Fraktion, diesen zu unterstützen.

Zum Schluss noch eine persönliche Bemerkung: Mit seinem dringlichen Bundesbeschluss will der Bundesrat einen Trendbruch bewirken. Ob es ihm gelingt, diesen Trendbruch in bezug auf die Zahl der Asylgesuche zu erreichen, können wir nicht voraussehen. Sicher aber ist eines, Herr Bundesrat: Wenn wir diesen dringlichen Bundesbeschluss verabschieden, werden wir einen Trendbruch bewirken – nämlich einen Trendbruch in unserer humanitären Tradition.

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG), Berichterstatter: Zum nun nachgeholt Nichteintretensvotum von Frau Hubmann möchte ich einfach noch einmal betonen, dass die vorgeschlagenen Massnahmen laut allen Experten völkerrechtskonform sind. Frau Hubmann hat in ihrem Votum einmal mehr gesagt, diese Vorlage sei nicht völkerrechtskonform,



sondern völkerrechtswidrig. Diese Bemerkung müssen wir mit aller Deutlichkeit zurückweisen, weil sie nicht richtig ist. Zur Bemerkung zu Artikel 16abis, Leute, die gefoltert würden, könnten ihre Rechte nicht wahrnehmen: Sie müssen diesen Tatbestand einmal in der Praxis sehen. Das sind Leute, die schon seit längerer Zeit in der Schweiz sind. Sie sind bei uns, haben sich bei uns nicht angemeldet, haben ein Vergehen begangen und stellen dann als Rettung – damit sie hier bleiben können – ein Asylgesuch. Das ist der Tatbestand. Man soll hier nicht verschiedene Sachen miteinander vermischen. Zum Antrag Thanei: Dieser Antrag wurde in der Kommission ohne grosse Begründung mit 8 zu 10 Stimmen abgelehnt. Frau Thanei möchte keine abschliessende Aufzählung der Kriterien für die Nichtanwendbarkeit von Absatz 1 bzw. für das Nichteintreten auf ein Asylgesuch. Die Kommission ist der Auffassung, dass klar abgegrenzte Tatbestände für die Nichtanwendbarkeit in das Gesetz aufzunehmen sind. Sie finden sie in Absatz 3 unter den Buchstaben a und b, nämlich weil eine frühere Einreichung des Gesuches nicht möglich oder nicht zumutbar war oder weil sich Hinweise auf eine Verfolgung ergeben.

Würde hier weiter geöffnet, würde dies zu Schwierigkeiten im Vollzug führen. Es müsste in Rekursfällen zusätzlich abgeklärt werden, welche anderen Gründe für die Nichtanwendbarkeit der Bestimmung allenfalls noch zu berücksichtigen wären.

Ich bitte Sie im Namen der Kommission, den Antrag der Minderheit Thanei abzulehnen.

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: Vous l'avez remarqué, nous avons modifié en commission l'article 16abis alinéa 3 en changeant la préposition «et» par «ou». En effet, les lettres a et b ne sont pas cumulatives: même si le requérant a déposé une demande d'asile trop tard, les indices de persécution doivent être examinés dans tous les cas.

Il s'agit d'une procédure qui n'est pas sommaire, Madame Hubmann. On nous a dit en commission que c'était exactement la même audition que celle qui se passait dans les cantons, et qu'il y avait là égalité de traitement pour tout le monde.

Quant à la proposition de minorité Thanei, elle voudrait garantir que la réglementation ne soit pas exhaustive et que d'autres possibilités puissent être invoquées pour refuser l'application de la non-entrée en matière. La commission, par 10 voix contre 8, veut être claire en la matière: elle refuse que cet article soit ouvert et s'en tient à la version de la majorité de la commission à cet alinéa 3.

Koller Arnold, Bundesrat: Zunächst zum Votum von Frau Hubmann: Wir haben auf diesem Gebiet inzwischen genügend Erfahrung: Wir haben die Erfahrungen der Jahre 1989 bis 1991 hinter uns. Wenn Sie sagen, wir hätten noch nicht 42 000 Asylgesuche wie im Jahre 1991, dann gebe ich Ihnen zur Antwort – ich habe das vorhin angedeutet –: Ich möchte nicht wieder eine derartig fremdenfeindliche Situation mit 42 Gewaltakten gegen Asylbewerberheime, wie wir sie im Jahre 1991/92 hatten, weil das Volk das Gefühl hatte, der Bundesrat und das Parlament hätten das Asylproblem nicht mehr im Griff.

Wenn man die Probleme erkannt hat – ich habe sie auf den Tisch gelegt –, muss man rechtzeitig handeln und darf nicht einfach weiterhin passiv zuschauen. Sonst wird man mitverantwortlich, wenn nachher in diesem Land eine fremdenfeindliche Situation entsteht, die teilweise ausser Kontrolle gerät.

Sie sollten jetzt doch langsam aufhören zu sagen, das sei völkerrechtswidrig. Ich bin das zwar gewohnt: Auch beim Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht hat man mir vorgeworfen, dass das, was ich vorschlage, völkerrechts- und verfassungswidrig sei. Inzwischen ist nicht ein Gang nach Strassburg gemacht worden – nicht ein Gang! Wenn das so offensichtlich völkerrechtswidrig gewesen wäre, dann hätte es längst entsprechende Anfechtungen beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gegeben. Deshalb kann ich Behauptungen ins Leere hinaus,

diese Vorlage sei nicht völkerrechtskonform, nicht ernst nehmen. Wir haben dazu ausdrückliche Erklärungen von zwei eminenten Spezialisten, von den Herren Kälin und Hailbronner.

Noch zum Minderheitsantrag Thanei. Frau Thanei möchte den Artikel durch das Einfügen von «insbesondere» in Absatz 3 lockern. Ich muss Sie bitten, diesen Antrag abzulehnen. Die Nichteintretenstatbestände müssen klar bestimmt sein, sonst können die Asylbehörden ihre Funktion nicht wahrnehmen. Es geht ja – im Gegensatz zum normalen Asylverfahren – um ein besonderes Verfahren. Die Asylbehörden müssen wissen, welches die Tatbestandsvoraussetzungen sind. Das ist, wenn Sie das Wort «insbesondere» einfügen, nicht mehr der Fall. Deshalb bitte ich Sie, diesen Antrag abzulehnen.

Präsident: Der Antrag de Dardel auf Streichung des Artikels ist zurückgezogen worden.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2
Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission*

Abs. 3 – Al. 3

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	100 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	52 Stimmen

Art. 16ater, 16aquater

*Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral*

Angenommen – Adopté

Art. 17a Abs. 2, 3

*Antrag der Kommission
Abs. 2
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates*

Abs. 3

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(de Dardel, Bäumlin, Bühlmann, Burgener, Ducrot, Fankhauser, Grobet, Gross Andreas, von Felten, Zbinden, Zwygart) In den in Artikel 16ater Absatz 1 vorgesehenen Fällen beträgt die Frist für die Einreichung eines Gesuches um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung, in Abweichung von Artikel 47 Absatz 1, fünf Tage.

Art. 17a al. 2, 3

*Proposition de la commission
Al. 2
Adhérer au projet du Conseil fédéral*

Al. 3

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(de Dardel, Bäumlin, Bühlmann, Burgener, Ducrot, Fankhauser, Grobet, Gross Andreas, von Felten, Zbinden, Zwygart) Dans les cas prévus par l'article 16ater alinéa 1er, le délai pour déposer une demande de restitution de l'effet suspensif est de cinq jours, en dérogation à l'article 47 alinéa 1er.

de Dardel Jean-Nils (S, GE): La proposition de minorité repose le problème de la conformité de cet arrêté fédéral urgent avec le droit international, problème qui vient d'être exposé par M. Koller, conseiller fédéral.

Je pense, Monsieur le Conseiller fédéral, que vous concluez un peu vite à la conformité parfaite de cet arrêté fédéral avec le droit international. Si l'on s'en réfère à ce qu'a écrit le pro-

fesseur Kälin, pour que l'arrêté soit conforme au droit international, il faut toutes sortes de conditions:

1. Il faut une audition approfondie. A notre avis et selon notre expérience, l'audition fédérale qui est prévue, et qui est équivalente à l'audition pour les cas de «safe country», est en fait superficielle et ne correspond pas aux normes minimales d'une audition vraiment approfondie.

2. En ce qui concerne les indices de persécution, selon M. le professeur Kälin, ils doivent être admis à un niveau très bas de vraisemblance. Là aussi, il n'y a pas de garantie dans la loi.

3. Il faut aussi qu'en ce qui concerne les papiers d'identité, on admette de simples papiers qui ne sont pas des papiers d'identité à proprement dit, mais également des permis de conduire, des abonnements, des certificats divers et variés. Là non plus, il n'y a pas de garantie dans la loi.

4. Le plus grave, Monsieur le Conseiller fédéral, est le problème en relation avec le recours. Ce qui est en cause, c'est l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui prévoit que le droit au non-refoulement doit pouvoir faire l'objet d'une plainte efficace, d'un recours efficace, «wirksame Beschwerde». Ce recours, de l'avis du professeur Tretter, de Vienne, que nous avons consulté, tel qu'il est prévu dans le système proposé par le Conseil fédéral, n'est pas un recours efficace, pour une raison simple: la demande de restitution de l'effet suspensif est prévue avec un délai de 24 heures seulement. Or, dans cette demande de restitution de l'effet suspensif, le requérant va devoir invoquer des motifs et des éléments précis qui justifient qu'il y a des persécutions contre lui dans son pays d'origine. Et ça, c'est compliqué. C'est trop compliqué de pouvoir faire cela en 24 heures seulement. Il ne faut pas oublier que le requérant souvent ne parlera pas l'allemand, le français ou l'italien. Ce requérant sera une personne isolée dans un centre d'enregistrement. Il ne pourra pas, en moins de 24 heures, contacter un avocat ou même seulement un consultant d'une œuvre d'entraide pour se faire aider dans la rédaction de cette demande de restitution de l'effet suspensif. Sans compter qu'il s'agit de personnes qui, très souvent, sont complètement déprimées, voire traumatisées par les événements qu'elles ont dû subir. En résumé, ce délai de restitution de l'effet suspensif de 24 heures est tout à fait insuffisant. Nous devons donc le prolonger. C'est ce que propose la minorité de la commission en le portant à cinq jours au moins, ce qui est un strict minimum. Je vous rappelle, Monsieur le Conseiller fédéral, que le HCR a dit à propos des sans-papiers qu'aucun pays européen n'avait pris à ce jour des mesures de procédure aussi sévères que celles que vous proposez. Sur cette question précise de procédure, nous sommes donc en train de mettre la Suisse en deçà des normes appliquées par les autres pays de notre continent. Je pense que la moindre des choses, c'est de prendre quelques précautions. La précaution minimale, c'est d'augmenter ce délai de 24 heures à cinq jours.

Widmer Hans (S, LU): Im Namen der SP-Fraktion möchte ich noch einige Ausführungen machen, um die Minderheit de Dardel zu unterstützen.

Es geht darum, die Frist für die Einreichung eines Gesuches um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung auf fünf Tage zu erhöhen. Gemäss Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention hat eine Person, deren Menschenrechte verletzt worden sind, das Recht, «une wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz einzulegen». Diesem Recht muss in jedem Fall immer Nachachtung verschafft werden, ganz besonders aber dann, wenn das Prinzip des Non-refoulements auf dem Spiel steht. Die seit 1993 geltende Frist von bloss 24 Stunden ist eindeutig zu kurz. Sie bietet nicht in genügendem Ausmaße die Gewähr für die Darlegung einer wirksamen Beschwerde. Sehr oft kennen nämlich die Asylsuchenden keine der in unserem Kulturräum üblichen Sprachen, auch das Englische nicht. Es ist in diesen Fällen kaum möglich, innerhalb der gebotenen nützlichen Frist zu einer zuverlässigen Übersetzung zu kommen. Zudem finden die Befragungen in halbgeschlossenen Zentren statt, in denen der rasche Zugang zu Anwältinnen und Anwälten nicht gewährleistet ist.

Wenn wir den sehr restriktiven Geist der Botschaft vor Augen haben, der zwar rein formell die Menschenrechte und die internationalen Abkommen berücksichtigt, materiell und psychologisch aber – das ist besonders wichtig für die Praxis – von der Angst vor Missbräuchen durchdrungen ist, werden wir gut daran tun, die Frist im Sinne des Antrages der Minderheit de Dardel auf fünf Tage anzusetzen. Falls wir das nicht tun, begehen wir so etwas wie die Verletzung der Vorsichtspflicht gegenüber einem Rechtsgut, das in der Werteskala höher steht als unsere Angst vor Missbräuchen, nämlich dem Rechtsgut der Menschenrechte. Eine verlängerte Frist ist so etwas wie eine Notbremse, die wir in den sehr schnell, für uns zu schnell, fahrenden Zug des vorliegenden Bundesbeschlusses unbedingt einbauen müssen, wenn wir einzelne Unfälle – sprich Menschenrechtsverletzungen gegen unseren Willen – vermeiden wollen.

Ich gehe davon aus, dass Sie alle solche Unfälle vermeiden wollen, und bitte Sie daher, dem Antrag der Minderheit de Dardel zuzustimmen.

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG), Berichterstatter: Dieser Antrag ist in der Kommission mit 13 zu 10 Stimmen abgelehnt worden. Artikel 17a Absatz 2 des geltenden Rechtes entspricht Artikel 42 Absatz 2 des neuen Asylgesetzes. Artikel 17a Absatz 2 sieht vor, dass bei Nichteintretensfällen nach Artikel 16 Absätze 1 und 2 der sofortige Vollzug angeordnet werden kann. Neu soll auch für den neuen Nichteintretensgrund nach Artikel 16abis der sofortige Vollzug angeordnet werden können.

Artikel 47 Absatz 1 sieht für den Fall, dass eine Wegweisung sofort vollziehbar ist, vor, dass der Ausländer innerhalb 24 Stunden ein Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einreichen kann.

Nun zu dieser Frist von 24 Stunden. Diese Frist ist mit dem Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht in das Asylgesetz aufgenommen worden. Wir haben damals sehr eingehend über diese Frist diskutiert, sowohl in den Kommissionen als auch im Rat. Wir sind zum Schluss gekommen, sie sei angebracht.

Sie haben gehört, die Minderheit de Dardel schlägt vor, dass für die in Artikel 16a Absatz 1 vorgesehenen Fälle die Frist nicht 24 Stunden, sondern fünf Tage beträgt. Diese vorgeschlagene Frist ist nach Ansicht der Kommissionsmehrheit zu lang. Man sollte hier nicht eine neue spezielle Regelung einführen, sondern an der generellen Frist von 24 Stunden festhalten. Die Frist von 24 Stunden hat bis jetzt nicht zu Härtfällen geführt.

Es geht letztlich um die Frage, wie schnell eine Wegweisung vollzogen werden soll. Darum bitte ich Sie, diesen Antrag abzulehnen.

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: L'article 17 correspond donc au droit actuel que nous avons voté dans la loi sur l'asile: c'est l'article 42 alinéa 2. La proposition de minorité nous demande une prolongation de délai pour déposer une demande de restitution de l'effet suspensif, suivant en cela, il est vrai, la proposition du professeur Kälin qui estime que pour rendre vraisemblable l'existence d'une persécution, des conditions sont requises: il faut une audition qui soit impérative, il faut des critères d'application très bas et il faut renoncer aux papiers d'identité réguliers, mais accepter d'autres documents. Il faut surtout une procédure qui soit un peu plus longue que celle que nous proposons.

Malheureusement, la majorité de la commission, suivant en cela l'administration, estime que ce délai n'est pas raisonnable, indépendamment du fait de savoir si la commission a 24 heures ou cinq jours. Celle-ci n'examine pas tous les détails, elle examine uniquement si la première instance a omis de manière abusive ou erronée des indications manifestes. Et de l'avis même de la Commission suisse de recours en matière d'asile, cela peut être réalisé en moins de 48 heures. Par 13 voix contre 10, la proposition de minorité a été repoussée.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich hätte für diesen Minderheitsantrag de Dardel Verständnis, wenn wir ein Verfahren ohne Dol-



metscher hätten, worauf zum Teil angespielt worden ist – bei jedem Verfahren ist ein Dolmetscher dabei –, und ohne Hilfswerkvertreter. Hier ist, Herr de Dardel, das schweizerische Recht natürlich auch einmalig: Bei jeder Anhörung und auch bei den Anhörungen der «Papierlosen» muss zwingend ein Hilfswerkvertreter dabeisein. Wenn der Asylgesuchstellende der Sprache nicht mächtig ist, dann ist zwingend auch ein Dolmetscher beizuziehen. Wegen dieser Voraussetzungen besteht tatsächlich die Gewähr, dass diese Frist die Vorschriften der EMRK bezüglich der wirksamen Beschwerde erfüllt.

Deshalb möchte ich Sie bitten, keine Sondernorm zu erlassen.

de Dardel Jean-Nils (S, GE): Monsieur le Conseiller fédéral, lorsque le requérant reçoit la décision, donc juste avant de pouvoir faire un recours, il n'y a pas de représentant d'une œuvre d'entraide, parce qu'il ne reçoit pas cette décision tout de suite. Est-ce que vous admettez cela?

Koller Arnold, Bundesrat: Bei der Anhörung ist auf jeden Fall der Hilfswerksvertreter dabei, und der Gesuchsteller hat auch jederzeit das Recht, sich beispielsweise durch einen Anwalt verfeiständen zu lassen. Dieses Recht ist gewährleistet.

*Abs. 2 – Al. 2
Angenommen – Adopté*

Abs. 3 – Al. 3

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	88 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	67 Stimmen

Übergangsbestimmung, Ziff. II Einleitung, Art. 13a Bst. c

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Disposition transitoire, ch. II introduction, art. 13a let. c
Proposition de la commission
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Übergangsbestimmung

Antrag der Kommission

Mehrheit

.... dieses Beschlusses verfügten Einreisesperren gilt

Minderheit

(Burgener, Bäumlin, Bühlmann, de Dardel, Fankhauser, Grobet, Gross Andreas, von Felten, Zbinden)

.... gilt das bisherige Recht.

Disposition transitoire

Proposition de la commission

Majorité

Le nouveau droit s'applique aux interdictions d'entrée prononcées au moment

Minorité

(Burgener, Bäumlin, Bühlmann, de Dardel, Fankhauser, Grobet, Gross Andreas, von Felten, Zbinden)

L'ancien droit s'applique

Burgener Thomas (S, VS): Ins Paket des dringlichen Bundesbeschlusses über Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich haben der Bundesrat und die vorberatende Kommission auch eine Bestimmung des Anag integriert. Hiernach soll künftig in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft genommen werden, wer «trotz Einreisesperre das Gebiet der Schweiz betritt und nicht sofort weggewiesen werden kann». In der bisherigen Fassung des Anag konnte nur in Haft genommen werden, wer im Wissen um das Bestehen einer Einreisesperre in die Schweiz gereist war, also die Einreisesperre vorsätzlich verletzt hat. Ich will mich hier nicht im Detail mit dem Inhalt dieser Bestimmung auseinandersetzen,

sondern insbesondere mit der Übergangsbestimmung, wo unsere Minderheit einen Abänderungsantrag stellt.

Die Übergangsbestimmung sieht vor, dass für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beschlusses verfügten Einreisesperren das neue und mithin einschneidendere Recht gilt. Diese Bestimmung ist unseres Erachtens rechtsstaatlich völlig unhaltbar, stellt sie doch ganz klar einen Verstoss gegen das Rückwirkungsverbot von gesetzlichen Erlassen dar. Das Verbot der Rückwirkung von gesetzlichen Erlassen stellt ein Verfassungsprinzip dar. Das Verbot der Rückwirkung erstreckt sich auf die gesetzliche Ordnung, die an ein Ereignis anknüpft, das vor deren Erlass abgeschlossen worden ist, und das ist hier zweifelsfrei der Fall.

Wenn Sie der Fassung der Kommissionsmehrheit zustimmen, so heisst dies nichts anderes, als dass all jene Personen, die im Nichtwissen um das Bestehen einer Einreisesperre in die Schweiz eingereist sind und somit nicht vorsätzlich gegen die Einreisesperre verstossen haben, beim Inkrafttreten des Gesetzes und dessen extensiver Auslegung sofort in Haft genommen werden können. Gemäss Professor Thomas Fleiner – er ist immerhin ein Parteikollege von Ihnen, Herr Bundesrat Koller, und hat vor rund eineinhalb Jahrzehnten den Entwurf für ein CVP-Parteidokument zu Papier gebracht – ist eine Rückwirkung von gesetzlichen Erlassen ausnahmsweise und nur in Fällen möglich, in denen kumulativ vier Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Die Rückwirkung muss zeitlich begrenzt sein; Professor Fleiner spricht von einem Jahr.
2. Die Rückwirkung muss im öffentlichen Interesse liegen.
3. Sie muss ausdrücklich geregelt sein, was hier der Fall wäre, wenn die Bestimmung so hineinkommt.
4. Die Rückwirkung darf nicht in die wohlerworbenen Rechte eingreifen und darf darüber hinaus auch nicht willkürlich sein. Auch der Kommentar zur Bundesverfassung hält dieselben Kriterien betreffend die Rückwirkung von gesetzlichen Erlassen fest. Diese vier Voraussetzungen, die kumulativ erfüllt sein müssen, sind im vorliegenden Falle eben nicht erfüllt. Ich weise auch darauf hin, dass in diesem dringlichen Bundesbeschluss unter Ziffer I betreffend das Asylgesetz, das wir soeben behandelt haben, die Übergangsbestimmung anders aussieht. Dort gilt für hängige Verfahren das bisherige Recht, was zumindest formell korrekt ist.

Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen und damit dafür zu sorgen, dass – abgesehen von der inhaltlichen Unmöglichkeit des gesamten Bundesbeschlusses – nicht zusätzlich noch verfassungsmässige Grundsätze verletzt werden. Wenn die Mehrheit dieses Hauses – mit Unterstützung von Herrn Bundesrat Koller – in der Asyl- und Ausländerpolitik die SVP und andere Rechtsaußenparteien rechts überholt, so mag das ein politischer Entscheid sein. Sorgen Sie aber zumindest dafür, dass nicht gleichzeitig verfassungsmässige Prinzipien über Bord geworfen werden. Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag zu unterstützen.

Gross Jost (S, TG): Ich bitte sie namens der SP-Fraktion, den Minderheitsantrag Burgener zu unterstützen.

Der Bundesrat will den geänderten Artikel 13a Litera c Anag sofort in Kraft setzen und auch – das ist der springende Punkt – bei hängigen Verfahren sofort zur Anwendung bringen. Das ist meines Erachtens ein eklatanter Verstoss gegen das rechtsstaatliche Rückwirkungsverbot und damit gegen den Grundsatz der Gesetzmässigkeit. Artikel 13 Litera c Anag sieht in dieser geänderten Fassung – Sie wissen das – einen einschneidenden Eingriff in die persönliche Freiheit vor, namentlich Haft ohne Nachweis einer vorsätzlichen Widerrichtlichkeit, ohne ein Vorsatzdelikt, ohne einen nachgewiesenen Straftatbestand. Herr Burgener hat das dargelegt. Das ist im Ergebnis – das haben wir in den ersten vier Semestern des juristischen Studiums gelernt – Freiheitsentzug ohne gesetzliche Grundlage.

Ich weise hier auch auf die widersprüchliche Begründung des Bundesrates in der Botschaft hin. Bei den Änderungen des Asylgesetzes wird diese Rückwirkung auf hängige Verfahren nicht angeordnet und der Bundesrat führt dort aus: «Aus Gründen der Billigkeit, der Rechtssicherheit und praktischen

Durchführbarkeit ist vorzusehen, dass für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des vorliegenden Bundesbeschlusses hängigen Verfahren das bisherige Recht gilt.» Warum gilt diese bundesrätliche Begründung mit ausdrücklichem Bezug auf die Rechtssicherheit – man hätte auch Rechtsstaatlichkeit sagen können und müssen – nicht für die Änderung des Anag? Wollen Sie diese Vorlage mit einer derart unliberalen Hypothek – ich würde sagen: mit einer rechtsstaatlichen Todsünde – belasten?

Herr Bundesrat Koller, Sie sind im Rahmen der Justizreform ein Befürworter der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene. Ich frage Sie: Hätte der Bundesrat diese Bestimmung auch gebracht, wenn wir die Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene schon hätten? Ich bezweifle dies, denn dann hätten Sie mit Sanktionen des Bundesgerichtes rechnen müssen.

Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsantrag Burgener zu unterstützen.

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG), Berichterstatter: Auch dieser Antrag wurde in der Kommission, mit 19 zu 15 Stimmen, abgelehnt. Wie Herr Burgener und nun der letzte Redner ausgeführt haben, besteht der allgemeine Rechtsgrundsatz, dass bei Einführung von neuem Recht für hängige Verfahren das bisherige Recht gilt bzw. anzuwenden ist. Sie haben auch gehört und festgestellt, dass wir das in den Übergangsbestimmungen für das Asylgesetz so beschlossen haben.

Beim Anag schlägt der Bundesrat für Artikel 13a Buchstabe c eine andere Regelung vor. Danach gilt neues Recht für hängige Verfahren, wobei die Kommission klarstellt, dass es sich um verfügte Einreisesperren handelt. Die Durchbrechung des allgemeinen Grundsatzes hat im vorliegenden Fall einen praktischen sowie aktuellen Hintergrund und kann rechtlich begründet werden. Sonst hätten all jene Personen, über die bereits heute eine Einreisesperre verhängt worden ist, die Möglichkeit, in die Schweiz einzureisen, ohne dass sie in Haft gesetzt werden könnten, z. B. sämtliche Kriegsverbrecher aus Rwanda, Leute aus Jugoslawien, die nach EU-Sanktionen eine Einreisesperre in der Schweiz haben, algerische Terroristen mit Einreisesperre.

Wenn man diesen Katalog betrachtet, zeigt es sich, dass hier von der generellen Regel der Anwendung bisherigen Rechts eine Ausnahme geboten ist. Es wäre stossend und unverständlich, wenn die neuen Bestimmungen für diese Leute nicht zur Anwendung kämen.

Darum hat die Kommission beschlossen, dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen. Ich bitte Sie, dies auch zu tun.

Koller Arnold, Bundesrat: Mit diesem Artikel bezeichnen wir – es ist der sogenannte «Zaoui-Artikel» –, dass wir künftig terroristische und andere die öffentliche Sicherheit gefährdende Personen, gegen die Einreisesperren verhängt wurden sind, in Ausschaffungshaft nehmen können.

Wir haben diesbezüglich anhand des Falles Zaoui eine Lücke im Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht festgestellt, weil die Formulierung dort derart ist, dass eine Haft nur möglich ist, wenn die Einreisesperre notifiziert wurde. Nun haben wir eben am Fall Zaoui erlebt, dass Leute, und zwar zum Teil sehr gefährliche Leute, die terroristischen Gruppierungen angehören und gegen die daher die Bundespolizei eine Einreisesperre verhängt hat, diese Vorschrift unterlaufen können, indem sie eben nicht über die normalen Grenztore hereinkommen, sondern über die grüne Grenze. Dann können wir, wie wir das jetzt mit dem Fall Zaoui erleben, überhaupt nichts mehr machen, weil kein einziger Staat bereit ist, solche Leute zu übernehmen, es sei denn, es bestehe ein Rückübernahmeabkommen. In bezug auf Belgien, von wo Herr Zaoui kam, haben wir mangels Mitgliedschaft bei der Europäischen Union kein derartiges Rückführungsabkommen.

Ich glaube daher, die Zielrichtung dieses Artikels – dass wir auch jene Einreisesperren erfassen wollen, die schon vor Inkrafttreten des Gesetzes ergangen sind – ist zweifellos legitim. Gerade der Fall Zaoui hat gezeigt, dass die FIS oder die

GIA tatsächlich daran waren, eine Infrastruktur, ein logistisches Zentrum in der Schweiz zu errichten. Es ist uns gelungen, einige Leute, gegen die Einreisesperren verhängt waren, an der Grenze tatsächlich abzufangen. Aber jetzt besteht natürlich eine eminente Gefahr, dass das Beispiel Zaoui Schule macht, und dagegen richtet sich diese Vorschrift. Im übrigen muss ich einfach gegenüber Herrn Gross Jost betonen: Es handelt sich hier nicht um Strafrecht. Würde es sich um Strafrecht handeln, dann hätte ich eher Verständnis, aber es handelt sich hier um eine rein administrative Zwangsmassnahme mit dem Ziel, eine Wegweisung tatsächlich vollziehen zu können. Unter diesem Titel sind natürlich an die Rückwirkung nicht die gleich strengen Voraussetzungen zu knüpfen, wie das bei einer Strafrechtsnorm der Fall wäre. Aus diesem Grund möchte ich Sie bitten, dieser Übergangsbestimmung zuzustimmen.

de Dardel Jean-Nils (S, GE): Monsieur le Conseiller fédéral, vous avez beaucoup invoqué le cas de M. Zaoui. Est-ce que ça veut dire que M. Zaoui sera arrêté le 1er juillet 1998, dès l'entrée en vigueur de cet arrêté fédéral urgent? En commission, l'administration nous a dit que ce n'était pas possible parce qu'on ne pouvait pas l'expulser, qu'il n'y avait aucun pays de destination possible pour lui.

Koller Arnold, Bundesrat: Herr de Dardel, ich hoffe natürlich immer noch, dass der Bundesrat bzw. das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten einen Staat findet, der bereit ist, Herrn Zaoui zu übernehmen. Das ist die Politik des Bundesrates. Im übrigen wissen wir ja beide, dass im Rahmen des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht eine Haft nur aufrechterhalten werden kann, wenn ein Ende dieser Haft abzusehen ist. Deshalb ist ganz klar: Die Hauptzielrichtung geht dahin, hoffentlich doch noch einen aufnahmebereiten Drittstaat zu finden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	99 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	55 Stimmen

Ziff. III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. III

Proposition de la commission

Adhérez au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ziff. IV

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Fankhauser, Bäumlin, Bühlmann, Burgener, de Dardel, Grobet, Gross Andreas, von Felten, Zbinden)

Abs. 1, 3, 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Streichen

Ch. IV

Proposition de la commission

Majorité

Adhérez au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Fankhauser, Bäumlin, Bühlmann, Burgener, de Dardel, Grobet, Gross Andreas, von Felten, Zbinden)

Al. 1, 3, 4

Adhérez au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Biffer



Präsident: Über die Dringlichkeit – und damit über den Antrag der Minderheit Fankhauser – wird nach einer allfälligen Differenzbereinigung entschieden.

*Abs. 1, 3, 4 – Al. 1, 3, 4
Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2
Verschoben – Renvoyé*

*Namentliche Gesamtabstimmung
Vote sur l'ensemble, nominatif
(Ref.: 2073)*

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:
 Antille, Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Bircher, Blaser, Blocher, Bonny, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bührer, Caccia, David, Deiss, Dettling, Dreher, Ducrot, Dünki, Egerszegi, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Frey Walter, Friderici, Fritschi, Gadien, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hochreutener, Imhof, Keller Rudolf, Kunz, Langenberger, Lauper, Leu, Leuba, Lötscher, Maitre, Maurer, Meier Samuel, Moser, Müller Erich, Oehrli, Philippona, Raggenbass, Randegger, Ratti, Ruckstuhl, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schlüter, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner, Stucky, Tschuppert, Vetterli, Waber, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zwygart
(93)

Dagegen stimmen – Rejettent le projet:

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, de Dardel, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Gonseth, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Häggerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Leemann, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Semadeni, Spielmann, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Felten, Zbinden
(57)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Bezzola, Binder, Borer, Cavadini Adriano, Christen, Columberg, Comby, Dormann, Dupraz, Durrer, Eberhard, Eggly, Eymann, Fasel, Freund, Frey Claude, Genner, Goll, Grendelmeier, Grossenbacher, Guisan, Günter, Hess Peter, Jean-prêtre, Kofmel, Kühne, Lachat, Loeb, Loretan Otto, Marti Werner, Maspoli, Mühlmann, Nabholz, Pelli, Pidoux, Pini, Schmid Odilo, Steinegger, Suter, Theiler, Tschopp, Vallerender, Vogel, von Allmen, Weber Agnes, Weigelt, Widmer, Wiederkehr, Ziegler
(49)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:
Leuenberger*
(1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

95.088

Asylgesetz und Anag. Änderung

Loi sur l'asile et LSEE. Modification

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 549 hiervor – Voir page 549 ci-devant
 Beschluss des Ständerates vom 30. April 1998
 Décision du Conseil des Etats du 30 avril 1998

A. Asylgesetz

A. Loi sur l'asile

Art. 8 Abs. 1 Bst. e, 4

Antrag der Kommission

Abs. 1 Bst. e

Festhalten

Abs. 4

.... sind die betroffenen Personen verpflichtet

Art. 8 al. 1 let. e, 4

Proposition de la commission

Al. 1 let. e

Maintenir

Al. 4

Les personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire sont tenues de collaborer à l'obtention

David Eugen (C, SG), Berichterstatter: Bei Artikel 8 geht es um die Frage der Regelung der Mitwirkungspflicht. Was Sie hier als Antrag der Kommission zu Absatz 1 Buchstabe e vorfinden, ist dasselbe wie das, was Sie jetzt im dringlichen Bundesbeschluss vorgesehen haben. Die Mitwirkungspflicht ist nämlich so zu regeln, wie sie jetzt in Absatz 4 vorgesehen ist – ich verweise auf Seite 2 der Fahne –, und nicht so, wie sie ursprünglich vom Ständerat vorgesehen war. Das heisst: Erst nach Vorliegen eines vollziehbaren Wegweisungsscheides kann von den betroffenen Personen verlangt werden, dass sie bei der Beschaffung der Reisepapiere mitwirken; nicht bereits dann, wenn sie unser Land betreten. Dieser Artikel war in der Kommission unbestritten; er bringt eine Verbesserung und entspricht dem dringlichen Bundesbeschluss.

Angenommen – Adopté

Art. 11a

Antrag der Kommission

Festhalten

Proposition de la commission

Maintenir

David Eugen (C, SG), Berichterstatter: Bei Artikel 11a beantragen wir Ihnen, an unserer Fassung festzuhalten, d. h., diesen Artikel zu streichen.

Der Ständerat hat aufgrund eines Antrages Rochat eine Lösung beschlossen, die es jedem Arzt ermöglicht, einen offiziellen Vertrauensarzt in Anspruch zu nehmen, ohne dass die Kostenregelung hier vorher geklärt sein muss. Wir möchten das nicht, denn das ginge, insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt der Kosten, zu weit. Wir sind der Ansicht, dass die Beurteilung von Gutachten letztlich Sache der Behörden und auch der Richter ist. Das ist in diesem Verfahren gleich zu handhaben wie in anderen Justizverfahren. Aus diesen Gründen beantragen wir auch hier mit 20 zu 1 Stimmen Festhalten an unserem bisherigen Beschluss.

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: C'est vrai que l'article 11a n'avait pas été traité au plénum, et cela nous a été

Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich

Mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	98.028
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.06.1998 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1059-1080
Page	
Pagina	
Ref. No	20 044 034