

sera la base nécessaire et suffisante pour que le Conseil fédéral adresse au Parlement un message en vue de l'investissement dû à cet agrandissement. Mais parallèlement à cette mise en place et à ce projet d'agrandissement des locaux de Lucerne, nous avons constaté que la commission d'experts pour la révision de la constitution et la réforme de la justice a proposé de réunir Lucerne et Lausanne sous un même toit. A notre connaissance, mais peut-être que nous nous trompons, le Conseil fédéral ne s'est jamais prononcé, n'a jamais ni écarté ni admis cette proposition, et je ne sais pas si, aujourd'hui, il vous est possible de répondre à cette question: est-ce que l'emplacement et l'existence du Tribunal fédéral des assurances à Lucerne vont faire l'objet d'un débat? Est-ce que c'est le point de vue du Conseil fédéral ou est-ce que, au contraire, on peut considérer que la proposition de la commission d'experts est définitivement écartée?

Si je peux émettre un avis personnel, à ce stade de la discussion, il me semblerait hasardeux de vouloir aujourd'hui baser un revers de manche des faits de l'histoire, des faits d'un Etat fédéral. Je crois que si les experts ont certainement raison en termes d'organisation, ils ont tout de même peut-être tort en termes politiques et en termes d'opportunité, mais enfin cette question n'a jamais fait l'objet d'un débat politique approfondi. Elle reste en suspens et il faudra bien trancher au moment d'aborder le Parlement avec un message sur une nouvelle construction à Lucerne.

Je vous remercie, dès lors, Monsieur le Conseiller fédéral, de la réponse que vous apporterez à cette question.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Was die Lage unserer beiden höchsten Gerichte anbelangt, wissen Sie, dass diese auch nach Meinung des Bundesrates chronisch überlastet sind. Der Bundesrat ist überzeugt, dass wir diesen Zustand nur beheben können, wenn uns eine Strukturreform gelingt.

Diese Strukturreform, die wir anstreben, setzt voraus, dass zunächst der Beschluss C der Vorlage Verfassungsreform, die Justizreform, auf Verfassungsstufe realisiert werden kann. In Ihrem Rat ist der Beschluss C mit ganz grossem Mehr bereits verabschiedet worden. Der Nationalrat wird den Beschluss C nächste Woche behandeln. Wir haben aber eine gute Chance, dass diese Strukturreform tatsächlich auch im Nationalrat durchgeht.

Parallel dazu haben wir eine Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege in die Vernehmlassung gegeben. Im Rahmen dieser Revision wird dann auch die Frage der Vereinigung des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes mit dem Bundesgericht in Lausanne politisch zu diskutieren sein.

Dabei ist für mich eines klar: Die Ausbaupläne, die heute beim Eidgenössischen Versicherungsgericht in Luzern in Bearbeitung sind, werden auf jeden Fall nötig sein. Der Bundesrat hat die Frage der Vereinigung auch noch nicht entschieden. Er wird das dann aufgrund der Vernehmlassung tun. Selbst wenn es zu einer Vereinigung des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes mit dem Bundesgericht in Lausanne käme, wäre ganz klar, dass wir neuen Raumbedarf für erstinstanzliche Bundesgerichte hätten. Die Strukturreform besteht ja auch darin, dass ein erstinstanzliches Bundesstrafgericht und ein erstinstanzliches Bundesverwaltungsgericht nötig werden, damit wir diese durchgehenden richterlichen Vorinstanzen haben, die ein wichtiger Bestandteil der Strukturreform zur Entlastung der obersten Gerichte sind.

Insofern muss diese Frage nicht unbedingt vorher klar entschieden sein. Denn selbst für den Fall, dass das Eidgenössische Versicherungsgericht nach Lausanne käme, stünde heute schon fest, dass ein erstinstanzliches Bundesgericht seinen Sitz dann auf jeden Fall in Luzern hätte.

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

## 98.028

### Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich

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

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

Beschluss des Nationalrates vom 10. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 10 juin 1998

#### Antrag der Kommission

Eintreten

#### Antrag Brunner Christiane

Nichteintreten

#### Proposition de la commission

Entrer en matière

#### Proposition Brunner Christiane

Ne pas entrer en matière

**Spoerry Vreni** (R, ZH), Berichterstatterin: Mit Botschaft vom 13. Mai 1998 beantragt der Bundesrat, zur Missbrauchsbekämpfung bestimmte Artikel aus dem Asylgesetz dringlich in Kraft zu setzen. Der Nationalrat hat dieses Geschäft als Erst- rat behandelt und ihm letzte Woche, am 10. Juni 1998, mit 93 gegen 57 Stimmen zugestimmt.

Ihre Kommission hat die Vorlage am 11. und am 15. Juni beraten, also letzten Donnerstag früh und gestern nachmittag, hat ohne Gegenstimme Eintreten auf die Vorlage beschlossen und zum Schluss die Vorlage mit 11 Stimmen bei 1 Enthaltung gutgeheissen.

Zwar wurde eine gewisse Kritik am Zeitdruck geäussert, unter dem wir dieses Geschäft behandeln müssen. Diese Kritik ist ohne Zweifel verständlich, aber es ist immerhin festzuhalten, dass wir hier nicht neues Recht beschliessen, sondern dass es sich bei den vorgeschlagenen Bestimmungen ausschliesslich um Artikel handelt, die von beiden Räten im Zusammenhang mit der Totalrevision des Asylgesetzes und des Anag im Grundsatz bereits gutgeheissen worden sind. Die Kernfrage lautet deswegen heute: Sollen diese Missbrauchsartikel vorzeitig über einen dringlichen Bundesbeschluss in Kraft gesetzt werden?

Ich möchte hier einen wichtigen formalen Hinweis anbringen. Wenn wir diese Artikel heute im dringlichen Bundesbeschluss verabschieden, wird die Fassung, die wir heute beschliessen, tel quel ins Asylgesetz und ins Anag übernommen.

Nun zur Frage, warum wir Dringlichkeitsrecht brauchen: Der Hauptgrund ist in der Tat das Referendum, das die Hilfswerke gegen das totalrevidierte Asylgesetz in Aussicht gestellt haben. Auch wenn wir davon ausgehen, dass dieses Referendum keinen Erfolg haben dürfte, weil wir ein ausgewogenes Gesetz verabschiedet haben – nach dem Motto: Schutz für Verfolgte ja, Missbräuche unserer Rechtsordnung nein –, verzögert natürlich ein Referendum die Inkraftsetzung des Asylgesetzes um viele Monate, was wir in der gegenwärtigen Situation nicht möchten.

Wie Sie wissen, steigen die Asylgesuche sehr stark an. Hatten wir 1996 18 000 Asylgesuche und im letzten Jahr insgesamt 24 000, so wird mit heutigem Datum für das laufende Jahr 1998 mit 32 000 Asylgesuchen gerechnet – das ist ein Drittel mehr als im letzten Jahr.

Aufgrund dieser Situation – wegen der gestiegenen Asylgesuche – kommt nun natürlich auch der Verdacht auf, die Schweiz beabsichtige mit diesem Dringlichkeitsrecht, besser gegen die sich abzeichnenden Asylanströme, insbeson-

dere aus Kosovo, vorgehen zu können; sie laufe damit Gefahr, sich angesichts einer dramatischen Situation auf unserem Kontinent von ihrer humanitären Tradition abzuwenden. Ich muss diesen Vorwurf, soweit er erhoben werden sollte, im Namen der Kommission klar zurückweisen. Im Grunde genommen ist nämlich das Gegenteil der Fall. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates teilt die Auffassung des Bundesrates, wonach eine humanitäre Aufnahmepolitik in unserem Land nur fortgeführt werden kann, wenn parallel dazu markante Missbräuche konsequent bekämpft werden. Zutreffend ist aber, dass bei steigenden Gesuchszahlen natürlich auch die möglichen Missbräuche potentiell wachsen. Wir wollen mit diesem dringlichen Bundesbeschluss deshalb sicherstellen, dass das voraussichtlich steigende Potential an Missbräuchen sofort und rechtzeitig angemessen bekämpft werden kann. Damit wollen wir mithelfen, die Akzeptanz für die echt Verfolgten in unserem Land aufrechtzuerhalten. Das ist der Grund für den dringlichen Bundesbeschluss. Zum Inhalt des vorgeschlagenen Dringlichkeitsrechtes: Die fraglichen neuen Nichteintretenstatbestände, insbesondere und schwergewichtig der Nichteintretenstatbestand der Papierlosigkeit, haben beim Uno-Flüchtlingshochkommissariat und bei den Hilfswerken Besorgnis ausgelöst; es wurden insbesondere Zweifel an der Völkerrechtskonformität der vorgeschlagenen Bestimmungen angemeldet.

Das Uno-Flüchtlingshochkommissariat hat deshalb den bewährten Experten Professor Kälin um ein Gutachten zu dieser Frage gebeten. Von diesem Gutachten hat auch die Verwaltung Kenntnis genommen und die Bedenken mit Bezug auf Völkerrechtswidrigkeit, die von Herrn Professor Kälin in diesem Gutachten geäussert wurden, in den dringlichen Bundesbeschluss integriert. Das hat zur Folge, dass Herr Professor Kälin die Völkerrechtskonformität der Fassung im dringlichen Bundesbeschluss, wie der Nationalrat sie verabschiedet hat, bestätigt. Er hält aber gleichzeitig fest, dass dieser völkerrechtliche Standard ein Minimalstandard ist und er gewisse Bedenken in bezug auf die Rechtsstaatlichkeit und die Eurokompatibilität der Fassung des Nationalrates hat.

Die schweizerischen Flüchtlingshilfswerke haben deswegen den Kontakt mit unserer Kommission gesucht, und Kollege Frick als Sprecher beim Asylgesetz und meine Person als Präsidentin der SPK haben die Vertreter der Flüchtlingshilfswerke und Herrn Professor Kälin zu einem Gespräch empfangen und uns über ihre Bedenken orientieren lassen. Wir haben dabei festgestellt, dass diese Anliegen nicht ohne Grundlage sind. Die SPK Ihres Rates hat deswegen beschlossen, Herrn Professor Kälin zu diesem dringlichen Bundesbeschluss anzuhören. Das ist gestern nachmittag geschehen.

Herr Professor Kälin schlug zwei neue oder veränderte Artikel in diesem dringlichen Bundesbeschluss vor: einerseits in Artikel 16 mit Bezug auf die Papierlosen, andererseits in Artikel 12 Absatz 2 mit Bezug auf die Verbeiständigung.

Beim Tatbestand der Papierlosen geht es darum, den Charakter der Missbrauchsbestimmung besser zum Ausdruck zu bringen, als das in der Fassung des Nationalrates der Fall ist. Wir werden in der Detailberatung eingehend darüber sprechen. Hier hat Ihre Kommission den Anliegen von Herrn Kälin Rechnung getragen und seinen Vorschlag in Übereinstimmung mit der Verwaltung in den dringlichen Bundesbeschluss aufgenommen.

Bei der Verbeiständigung geht es darum, dass Herr Professor Kälin Bedenken hat, wonach die grundsätzliche Garantie, dass in jedem Fall eine Verbeiständigung gewährleistet ist, durch dieses Dringlichkeitsrecht in Frage gestellt werden könnte. Herr Aeby wird den Antrag, den Professor Kälin in diesem Zusammenhang eingebracht hat, als Minderheitsantrag einbringen.

Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass zwar die Bedenken durchaus ernst zu nehmen sind, dass wir aber deswegen nicht einen neuen Gesetzesartikel schaffen müssen, sondern dass wir mit einer Präzisierung zuhanden der Materialien diesen Anliegen ausreichend Rechnung tragen können. Soweit wir das zur Kenntnis nehmen konnten, kann sich Professor Kälin diesem Vorgehen anschliessen.

Herr Kälin hat dann dort, wo es um das Verhältnis zum Nichteintreten bei Täuschung über die Identität geht, noch Vorbehalte angebracht; auch diesen Vorbehalten werden wir durch eine Präzisierung in den Materialien gerecht.

Ich möchte noch eine Schlussbemerkung zum Eintreten machen: Wenn die SPK den Anliegen der Hilfswerke und von Professor Kälin entweder mit einem Gesetzesartikel oder mit Präzisierungen zuhanden der Materialien Rechnung getragen hat, so hat das nichts mit einem Kniefall vor einem allfälligen Referendum zu tun. Wir sind nach wie vor überzeugt, dass wir ein ausgewogenes Asylgesetz präsentieren, dies auch bei den Missbrauchstatbeständen; die Mehrheit der Kommission hat sich aber zumindest teilweise von den vorgebrachten Argumenten überzeugen lassen.

Wir haben uns insbesondere überzeugen lassen, dass die neue Fassung in bezug auf die Papierlosen rechtsstaatlich korrekter ist, dass sie auch europakompatibel ist und diesbezüglich keine Probleme macht, dass sie aber trotzdem unserer Absicht, den Missbrauch effektiv zu bekämpfen, gerecht werden kann. In diesem Sinne hat sich auch die Verwaltung geäußert.

Deswegen bitte ich Sie im Namen der Kommission, die wie gesagt in der Schlussabstimmung einstimmig bei einer Enthaltung diesem in einer leicht veränderten Fassung vorgelegten dringlichen Bundesbeschluss zugestimmt hat, der Kommission zu folgen und den Nichteintretensantrag Brunner Christiane abzulehnen.

**Brunner** Christiane (S, GE): Le droit d'urgence est un droit pour des situations exceptionnelles ou des situations de dangers graves et immédiats. Le droit d'urgence se caractérise aussi par le fait qu'il s'écarte du droit ordinaire. Est-ce que notre Etat est confronté à l'heure actuelle à une situation de dangers graves et immédiats par l'afflux de requérants d'asile? Est-il nécessaire de recourir au droit d'urgence pour faire face aux abus dans le domaine de l'asile? Si nous sommes honnêtes, nous savons que la réponse est non. La hausse du nombre de requérants d'asile en 1997/98 est principalement due à la grave détérioration de la situation au Kosovo. Le Conseil fédéral a enfin décidé de surseoir au renvoi des requérants kosovars, une décision qui est d'ailleurs approuvée par la majorité de notre population.

Malgré une certaine augmentation des demandes d'asile, nous sommes loin de vivre une situation de crise grave. Alors, le recours au droit d'urgence est-il nécessaire pour combattre les abus dans le domaine de l'asile? Là aussi, la réponse est non. Le Conseil fédéral argumente avec l'effet dissuasif d'un durcissement immédiat de sa politique d'asile. Or, cet effet est loin d'être garanti. Il est beaucoup plus vraisemblable que les filières de passeurs s'adapteront à la nouvelle législation et qu'elles trouveront de nouvelles sources de gains dans le commerce de faux papiers d'identité. Mais même si l'effet dissuasif était garanti, il ne justifie aucunement les mesures préconisées. Barrer l'accès à un plus grand nombre de réfugiés par des mesures draconiennes ne signifie pas encore que les abus pourront efficacement être combattus.

Autant l'admettre, les atteintes à la sûreté intérieure sont un prétexte et l'argumentation sur cette base ne résiste pas à l'examen, même sommaire, de la situation réelle. En fait, ces mesures ne relèvent pas de la politique d'asile, mais de la politique intérieure. Elles représentent un geste de soumission de la majorité envers la droite xénophobe, un geste qui est, en réalité, révélateur de l'incapacité d'une grande partie de nos responsables politiques à faire face à l'arrogance et à la démagogie des milieux populistes.

Notre Conseil ne doit pas suivre ce mouvement. À mes yeux, notre Conseil a un tout autre rôle à jouer. Il a pour tâche et il se doit de réfléchir dans la sérénité et non pas sous la pression populiste. Notre Conseil doit veiller à ce que notre pays ne s'engage pas dans des voies aventureuses, irréfléchies qui mettraient en cause la crédibilité de nos institutions. Et, à mes yeux, notre Conseil doit s'opposer à la politique tracée et voulue par une certaine presse populaire à grand tirage.



J'ai pris acte, dans les explications de Mme la rapporteure et dans le dépliant qui nous a été remis hier soir, des améliorations qui ont été apportées par notre commission pour que ces nouvelles dispositions soient au moins conformes au droit et à nos engagements internationaux. J'ai pris acte également que ces dispositions seraient intégrées telles quelles dans la loi sur l'asile, si nous votons les mesures d'urgence. Je pense néanmoins que, si nous n'entrons pas en matière sur les mesures d'urgence, ces dispositions améliorées doivent faire partie de la législation ordinaire dont nous allons parler tout à l'heure. Il n'en reste pas moins que, sur les mesures d'urgence, il s'agit d'une question de principe. Ces dispositions vont entrer en vigueur de toute manière dans la nouvelle loi sur l'asile et nous n'avons aucune raison objective de voter dans l'urgence la mise en application anticipée de ces mesures.

C'est pourquoi je vous invite à ne pas entrer en matière.

**Frick Bruno (C, SZ):** Im Gegensatz zu Frau Brunner bitte ich Sie, auf den Bundesbeschluss einzutreten und auch der Dringlichkeit zuzustimmen.

Ich möchte meine Haltung in fünf Sätzen darlegen und kurz begründen.

Der erste Satz: Handeln ist notwendig. Die Zahl der Gesuche wird dieses Jahr auf rund 32 000 steigen, nachdem sie sich in den Vorjahren bei etwa 15 000 bis 16 000 eingependelt hatte. Wir wollen mit diesem Beschluss keine Asylgesuche verhindern. Es soll kein echter Flüchtling abgehalten werden, bei uns ein Gesuch zu stellen. Aber wir schaffen die Voraussetzungen dazu, dass die Gesuche rasch und sachgerecht bearbeitet und insbesondere die Missbräuche bekämpft werden können.

Zwei Arten von Missständen sind unbestritten. Das sind erstens die Papierlosen. Viele Asylbewerber werfen ihre Papiere weg, weil sie sich davon eine Verbesserung des Verfahrens und einen längeren Aufenthalt versprechen. Zweitens kommen viele Ausländer in die Schweiz, halten sich hier unberechtigt auf, sind kriminell aktiv und entschliessen sich erst nach der Verhaftung, ein Asylgesuch zu stellen – eindeutig in der Absicht, ihren Aufenthalt in der Schweiz zu verlängern. Diesen Fällen müssen wir entgegentreten.

Je mehr Asylgesuche eingehen, um so dringender ist es, dass die Fälle sachgerecht behandelt werden. Wir sind leider gezwungen – hier teile ich die Auffassung von Frau Brunner nicht –, diese Bestimmungen vorzeitig in Kraft zu setzen. Die Dringlichkeit bedeutet nichts anderes als die sofortige Inkraftsetzung dieser kritischen, dringend notwendigen Bestimmungen. Das ist – abgesehen von der hohen Zahl der Gesuche, die eine sachgerechte Behandlung verlangen – nötig geworden, weil auch das Referendum beschlossen worden ist, das eine weitere Verzögerung um rund anderthalb Jahre bringt. Die Politik ist aufgefordert, bei erkannten Missständen zeitlich richtig zu handeln. Das tun wir.

Der zweite Satz: Die Beschlüsse werden wirken. Der empirische Beweis ist erbracht: Bevor die Papierweisung des Bundesgerichtes in Kraft trat, wiesen nur rund 20 Prozent der Asylbewerber Papiere vor. Nachdem die Weisung eingeführt wurde, stieg der Anteil der Asylbewerber mit Papieren auf über 60 Prozent. Als die Weisung wieder aufgehoben wurde, sank der Anteil der Asylbewerber mit Papieren auf einen Viertel. Heute haben etwa 27 Prozent Papiere. Das beweist klar, dass 30 bis 35 Prozent der Asylbewerber Papiere haben, sie aber nicht abgeben, verstecken oder absichtlich beseitigen. Das ist ein Grund zum Handeln, und hier ist die Wirkung eindeutig. Wie hoch sie quantifiziert werden kann, ist offen, aber auch die Vertreter des Bundesamtes rechnen mit mindestens mehreren Tausend. Die zweite Wirkung ist, dass das Verfahren rascher wird. Wir gewinnen wesentlich Zeit. Damit haben wir die dritte positive Wirkung: Wir schützen die echten Flüchtlinge und gewährleisten ein gutes Verfahren.

Die vierte Wirkung ist mir ebenso wichtig: die Akzeptanz in unserer Bevölkerung. Asylrecht ist schweizerisches Recht. Schweizerisches Recht muss von der Bevölkerung getragen werden. Unsere Schweizerinnen und Schweizer sind nach wie vor bereit, für das Asylwesen eine Milliarde Franken im

Jahr zu bezahlen. Wir sind bereit zu akzeptieren, dass jedes Verfahren sicher 10 000 Franken kostet. Wir sind bereit, für jeden Flüchtling, der hier ist, bis zur Beurteilung des Gesuchs gegen 20 000 Franken oder noch mehr aufzuwenden. Aber unsere Bevölkerung will sehen, dass wir Ordnung im Haus haben. Die grössten Schäden hatten wir Anfang der neunziger Jahre zu verzeichnen, als uns das Asylrecht entglitten ist. Wir dürfen uns das Recht nicht wieder entgleiten lassen. Die fünfte Wirkung, die Prävention, ist eine erhebliche: auf viele Personen, die den Schutz des Asylrechtes suchen, um ungerechtfertigt hier Aufenthalt erlangen zu können. Auch diese Präventionswirkung sind wir schuldig.

Der dritte Satz: Der Beschluss ist eine der notwendigen Massnahmen, neben den anderen. Zugegebenermaßen ist der Bundesbeschluss kein Wundermittel, das alle Asylprobleme löst. Er ist eine Massnahme unter mehreren. Es braucht den ganzen Strauss an Massnahmen: Das Grenzwachtkorps wurde verstärkt; die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren hat mit Herrn Bundesrat Koller und seinem Bundesamt über 70 Massnahmen auf Stufe Bund und Kanton getroffen, um den Vollzug zu verbessern; weiter wurde der Personalbestand beim Bund aufgestockt, um die Verfahrensabläufe zu optimieren und kurze Fristen zu garantieren; schliesslich braucht es als letzte Massnahme die Totalrevision des Asylgesetzes und – vorgezogen, damit einzelne Bestimmungen sofort wirken – die dringlichen Massnahmen. Der ganze Strauss wird eine erhebliche Wirkung haben.

Wir müssen uns aber bewusst sein, dass damit die Arbeit nicht für alle Jahre getan ist, sondern dass sich die Verhältnisse immer wieder ändern werden, dass Schlepper und Asylsuchende neue Lücken finden und die Massnahmen in einigen Jahren den neuen Verhältnissen wieder angepasst werden müssen. Den heutigen Schritt müssen wir aber tun. Es ist eine der notwendigen Massnahmen, die wir treffen müssen.

Der vierte Satz: Wir haben das Verfahren rechtsstaatlich optimiert. Ich glaube, es ist die Stärke unseres Rates, dass wir auch in dringlichen Geschäften und im Pulverdampf der Medien sorgfältig arbeiten. Das haben wir getan, indem wir den Experten des Bundesrates, der auch unser Experte war, Professor Kälin, angehört und auf seine Anregung hin das Verfahren noch optimiert haben. Ohne in der Substanz einen Verlust zu erleiden – das wurde uns ausdrücklich bestätigt –, haben wir die «Papierbestimmung» als klare Missbrauchsnorm qualifiziert und das Verfahren zusätzlich zugunsten der echten Flüchtlinge verbessert.

Wenn diese Verbesserung es jemandem erlaubt, unter Wahrung seiner Position auf ein angekündigtes Referendum zu verzichten: um so besser. Es sei aber ganz klar wiederholt: Wir haben die Absicht, das Verfahren rechtsstaatlich zu optimieren; wir haben aber nie die Absicht, ein Referendum «zurückzukaufen».

Der fünfte Satz: Der dringliche Asylbeschluss besteht die Drei-Fragen-Probe des Asylrechtes. Wir haben bereits beim Asylgesetz und jetzt erneut alle unsere Beschlüsse sinngemäß drei Fragen unterzogen. Wenn wir diese drei Fragen alle mit Ja beantworten können, haben wir richtig gearbeitet und dürfen zustimmen.

Die erste Frage lautet: Ist der Beschluss völkerrechtskonform und rechtsstaatlich einwandfrei? Die Antwort ist: ja. Der Experte des Bundesrates, Professor Kälin, der ein sehr kritischer Experte ist, bescheinigt: Der Beschluss ist einwandfrei.

Zur zweiten Frage: Bekämpft der Beschluss die Missbräuche wirksam? Die Antwort ist klar: ja. Mindestens mehrere tausend Fälle können damit wirksam erfasst werden, ohne dass die vorgenommene Optimierung der Substanz Abbruch tut.

Zur dritten Frage: Ist gewährleistet, dass kein Flüchtling durch die Maschen fällt? Wir können auch diese Frage mit einem Ja beantworten. Es ist nach menschlichem Ermessen ausgeschlossen, dass ein echter Flüchtling durch die Maschen fallen kann, weil das Verfahren unter Wahrung aller seiner Rechte ausgefeilt ist: Er wird in Anwesenheit eines Hilfswerkvertreters befragt, er hat – in diesem Verfahren ohnehin in jedem Fall – das Recht, einen Anwalt beizuziehen.

Es ist gewährleistet, dass er seine Gründe in Ruhe darlegen kann.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, dem Beschluss zuzustimmen und Dringlichkeit zu beschliessen.

**Forster Erika (R, SG):** Vorerst möchte ich festhalten, dass die Schweiz eine völkerrechtskonforme und humanitäre Asylpolitik betreibt und dies auch in Zukunft so halten wird. Unsere Bevölkerung ist sich der Not und des Leidens Flüchtender bewusst und verschliesst nicht einfach die Augen vor dem Schicksal dieser Menschen.

Es ist aber offensichtlich, dass wir diese Asylpolitik nur so weiterführen können, wenn wir Missbräuche konsequent bekämpfen. Es braucht griffige Massnahmen, damit echte Flüchtlinge in unserem Land nach wie vor Aufnahme finden. Bereits im Rahmen der Beratungen zur Totalrevision des Asylgesetzes wurde diese Thematik des Missbrauchs erörtert, und in der Kommission war man stets bemüht, ausgewogene Lösungen zu finden. Was wir hier handeln, ist also nicht etwas völlig Neues, sondern war schon seit Monaten Gegenstand von Beratungen in den Kommissionen und in den Räten.

Die Fragen, über die wir jetzt zu entscheiden haben, sind folgende:

1. Erfordert die aktuelle Situation die Inanspruchnahme der Dringlichkeit?
2. Sind die Massnahmen adäquat und versprechen sie Erfolg?

Ich bin der Auffassung, dass wir in Sachen Dringlichkeit dem Bundesrat folgen können. Wie dargelegt, finden die Massnahmen bereits Eingang in die Totalrevision; sie sollen aber gewissermassen wegen der verschärften Lage – sie wurde Ihnen von der Kommissionspräsidentin und von Kollege Frick schon dargelegt, ich kann hier auf weitere Erläuterungen verzichten – herausgebrochen und vorgezogen in Kraft gesetzt werden.

In bezug auf echte Flüchtlinge, die in unser Land kommen, bringt die Vorlage keine Änderung. Die Grundprinzipien unseres Asylrechtes werden nicht angetastet; es finden nach wie vor rechtsstaatliche Verfahren statt, und Asylsuchende, die an Leib und Leben gefährdet sind, finden selbstverständlich Aufnahme.

Alle Massnahmen, die vorgezogen in Kraft treten sollen, beinhalten den Gedanken des Missbrauchs; man kann dies gegenüber der Öffentlichkeit nicht oft genug wiederholen. Offensichtlich verfolgten Menschen wird das Asyl durch diese Massnahmen nicht verweigert. Solidarität und Anteilnahme werden dadurch nicht geschmäleriert; im Gegenteil: Wir werden unsere Hilfe all jenen anbieten, die an Leib und Leben verfolgt sind.

Die vorgeschlagenen Regelungen lassen sich auch mit den Anforderungen an das Völkerrecht vereinbaren, da es nur bei Asylsuchenden, die offensichtlich keine Flüchtlinge sind, zu einem Nichteintretentsentscheid mit anschliessendem Entzug der aufschiebenden Wirkung führt.

Allzu hohe Erwartungen dürfen wir – davon bin ich überzeugt – in die vorgeschlagenen Lösungen nicht setzen. Auch diese Massnahmen werden nicht alle Probleme im Asylbereich lösen. Die Lösung, die den Problemen gerecht wird, ist ganz einfach noch nicht gefunden worden. Die Massnahmen helfen aber mit, das Problem des Missbrauchs wirksamer zu bekämpfen.

In diesem Sinne bitte ich Sie um Eintreten und um Zustimmung zu den Anträgen der Kommissionsmehrheit.

**Delalay Edouard (C, VS):** Les fronts se durcissent en Suisse en ce qui concerne la politique d'asile, alors que nous nous trouvons devant un problème humain de première importance qui requiert aujourd'hui le dialogue plutôt que la confrontation. Il est donc hautement souhaitable que notre Conseil mène un débat serein et objectif, plutôt que nous nous arrêtons à attiser l'affrontement à coups d'arguments sommaires qui en appellent davantage à l'émotion qu'à la raison, et que nous prenions une attitude ouverte et compatible avec notre tradition humanitaire.

Au cours de ce débat sur l'entrée en matière, je voudrais souligner d'emblée que la politique d'asile suisse n'a rien à envier aux autres nations, et cela en comparaison internationale. Par rapport à la population nationale, la Suisse reçoit davantage de réfugiés que les autres nations du continent européen. Elle en reçoit même deux fois plus que la République fédérale d'Allemagne et, faut-il le souligner, dix fois plus que la République française. Mais, si nous voulons que le peuple suisse continue à soutenir cette politique d'asile qui est la nôtre, il est indispensable, Mme Spoerry l'a déjà souligné, de lutter contre les abus commis par certains requérants.

Nous nous trouvons aujourd'hui, ensuite de nombreux conflits à travers le monde et même à travers l'Europe, devant une hausse importante du nombre de requérants. Faut-il rappeler que durant les années 1994, 1995 et 1996, nous avions une moyenne de requêtes de l'ordre de 17 000 par année? En 1997, le nombre s'est élevé à 24 000 et, pour cette année, si nous extrapolons les demandes qui ont été déposées jusqu'à la fin avril, nous allons vers un chiffre de l'ordre de 32 000.

Cette subite progression des requérants d'asile provient sans doute de l'insécurité qui règne dans certaines régions du monde, mais aussi peut-être de l'Accord de Schengen relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, qui est tel qu'une décision négative prise dans un pays de l'Union européenne est valable pour l'ensemble des autres nations. Il en résulte sans doute que souvent, les requérants tentent une nouvelle chance en Europe, et pour ce faire, choisissent la Suisse, puisque c'est la seule solution qui leur reste.

Nous devons donc prendre des mesures pour éviter des abus et ne pas encourager l'arrivée de requérants qui profitent de notre ouverture, sans remplir les conditions posées par notre loi. Nous avons fait ce travail par la préparation de la révision de la loi sur l'asile qui trouvera, je l'espère, son épilogue au cours de cette session. A cet égard, on peut regretter que des menaces de référendum aient été proférées très tôt contre cette loi sur l'asile. Sans ces annonces de référendum qui voulaient exercer une pression politique, la loi sur l'asile entrerait en vigueur très probablement cet automne, ou du moins aurait pu entrer en vigueur cet automne, de telle façon que cet arrêté fédéral urgent dont nous débattons ce matin serait devenu inutile. Ceux qui ont brandi ces menaces de référendum ont donc pris une certaine responsabilité dans ce projet d'arrêté fédéral urgent en discussion aujourd'hui.

Ils récidiveront probablement en ce qui concerne cet arrêté fédéral urgent et, en définitive, il est peut-être souhaitable que le peuple donne son avis sur ces questions relatives à l'asile.

Le but de cet arrêté fédéral urgent, on l'a dit et souligné déjà ce matin, c'est de reprendre les dispositions de la loi sur l'asile qui ne sont pas contestées pour les faire entrer en vigueur plus rapidement en raison des circonstances particulières que nous connaissons. L'urgence n'a pas été combattue dans notre commission. Nous avons débattu d'une proposition de renvoi au Conseil fédéral en vue d'un plus ample examen des motifs de non-entrée en matière sur les demandes d'asile. Aujourd'hui, nous avons à débattre de la proposition qui nous est faite, au Conseil, de ne pas entrer en matière. Nous ne pouvons suivre cette proposition, car l'arrêté fédéral urgent reprend des éléments de la loi qui ne sont pas contestés.

On l'a dit également, de nouveaux motifs de non-entrée en matière sur les demandes d'asile qui font problème portent sur la question relative à l'absence de papiers d'identité de la part des requérants. M. Frick a souligné tout à l'heure que, dans le passé, plus de 60 pour cent des requérants d'asile étaient munis de papiers d'identité, et après l'arrêt du Tribunal fédéral, nous n'avons plus aujourd'hui que le 25 pour cent de ces requérants d'asile qui sont en mesure de présenter des papiers d'identité. Le Conseil national avait, lors de l'examen de cet arrêté fédéral urgent, limité l'entrée en matière aux demandes d'asile des requérants sans papiers d'identité, mais il avait garanti l'examen de leur demande à ceux qui



provenaient de régions où existent des indices de persécutions. Le Conseil national a limité les exceptions à ce cas-là. Notre commission a élargi cet examen aux cas de requérants qui rendent vraisemblable qu'ils sont sans papiers d'identité sans faute de leur part. Notre commission a pris la peine, et on l'a déjà dit aujourd'hui, d'entendre le professeur Kälin, et cela malgré le fait que nous étions sous la pression du temps et que nous avons travaillé dans des conditions exceptionnelles, puisque nous avons siégé hier après-midi encore sur cette question de l'arrêté fédéral urgent.

Nous avons donc adopté une formule finalement en conformité avec les principes humanitaires et avec le droit international public, et nous pouvons soutenir cette formulation de la majorité de notre commission: les requérants auront toujours la possibilité d'être entendus et les raisons pour lesquelles les papiers ne peuvent être présentés, lorsque cela est le cas, seront examinées. L'arrêté fédéral urgent se présente donc comme un texte équilibré, dans la version de la majorité de la commission.

Aussi, avec la Commission des institutions politiques, je vous prie d'entrer en matière sur ce texte.

**Reimann Maximilian** (V, AG): Ich möchte zunächst dem Bundesrat gegenüber meinen Dank und meine Genugtuung darüber zum Ausdruck bringen, dass er dem Parlament vorschlagen hat, Teile des neuen Asylrechtes auf dem Dringlichkeitsweg in Kraft setzen zu lassen. Ich habe den Bundesrat bis anhin wegen seiner meines Erachtens zu zögerlichen Haltung im Asylwesen mehr als einmal getadelt, nicht zuletzt wegen seiner beschwichtigenden Haltung rund um die Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung». Heute aber ist auch von mir Lob am Platze.

Dennoch, die Ablehnung jener angesprochenen Volksinitiative im Dezember 1996 hat der illegalen Einwanderung – die Zahlen bestätigen es – weiter derart Vorschub geleistet, dass der Bundesrat nun nicht mehr umhin kommen kann, uns dringliche Massnahmen vorzuschlagen.

Dieser Vorlage hat der Nationalrat bereits im klaren Verhältnis von 2 zu 1 überzeugend zugestimmt.

Um so mehr erstaunt es, dass seitens der SP auch in unserem Rat mit einem Nichteintretensantrag erneut versucht wird, die Sache zu torpedieren. Aber wenn man an den letzten eidgenössischen Abstimmungssonntag vom 7. Juni 1998 zurückdenkt, wo die Linke vom Souverän drei schallende politische Ohrfeigen bekommen hat, wundert einen nichts mehr. Die SP scheint bei gewissen Gegenwartsproblemen die Zeichen der Zeit einfach nicht mehr zu erkennen. Wer heute bestreiten kann, dass im Asylwesen ein dringlicher Handlungsbedarf besteht, der lebt doch irgendwie in einer anderen Welt.

Die vorgeschlagenen Massnahmen, Sie haben es gehört, sind angemessen. Sie erschweren nur den Missbrauch unserer nach wie vor recht grosszügigen Asylpolitik, aber der echte Flüchtling hat davon nichts zu befürchten. Das muss mit allem Nachdruck auch unsererseits so festgehalten werden: Der echte Flüchtling hat von diesen Massnahmen nichts zu befürchten.

Somit kann der Nichteintretensantrag Brunner getrost abgelehnt werden.

Allfälligen Referendumsdrohungen, wie sie auch von Seiten der Hilfswerke schon vorlaut zu vernehmen waren, darf man gelassen entgegenschauen. Die Abstimmung in der Stadt Zürich über das Kontaktnetz für Kosovo-Albaner war Fingerzeig genug. Dies erst recht, wenn man bedenkt, dass das politische Pendel in der Stadt Zürich ziemlich anders hängt als im Rest des Landes. Aber offensichtlich haben die mit dem Referendum drohenden Kreise bereits kalte Füsse bekommen.

Nur so ist es erklärbar, warum in unserer Kommission in letzter Minute via Professor Kälin der Versuch unternommen wurde, die Vorlage nochmals zu verwässern. Zu verwässern – das ist meine Interpretation der Dinge und diejenige der Minderheit Uhlmann. Frau Spoerry hat in diesem Punkt nicht für die ganze Kommission sprechen können. Jedenfalls wurden uns Kompromissanträge vorgelegt, deren Tragweite

auch von Ihnen, Herr Bundesrat, nochmals gründlich unter die Lupe genommen werden muss. Unsererseits wird das dann anschliessend Kollege Uhlmann tun. Ich denke insbesondere an den Artikel betreffend die fehlenden Identitätspapiere und die Konsequenzen davon.

Wenn es auf diesem Weg über neue Anträge und damit über Differenzen zum Erstrat gelingen sollte, die Vorlage zu verzögern, müssten wir uns ernsthaft die Frage gefallen lassen, ob wir unsere politischen Hausaufgaben überhaupt noch zu erfüllen imstande sind. Jedenfalls muss dieses Geschäft in dieser Session unbedingt verabschiedet werden können.

Ich meinerseits habe mich deshalb bei Artikel 16 jener Minderheit angeschlossen, die keine Differenzen zum Nationalrat mehr schaffen möchte. Damit ist sicher gewährleistet, dass Sie die Vorlage ohne Verzug noch in dieser Session verabschieden und dringlich in Kraft setzen können.

**Wicki Franz** (C, LU): Ich bin für Eintreten und kann mich den Äusserungen der meisten Vorrednerinnen und Vorredner, insbesondere denjenigen der Präsidentin unserer Kommission, anschliessen.

In der Asylpolitik stehen wir im Dilemma zwischen Offenheit und Abgrenzung. Für beide Positionen lassen sich leicht Emotionen schüren. In der SPK suchten wir im Zusammenhang mit dieser Vorlage und mit dem Asylgesetz eine Lösung, die sachgerecht ist, den ethischen Standpunkt vertritt und die Akzeptanz in der Bevölkerung findet.

Wir haben tatsächlich eine Lösung vor uns, die auch den völkerrechtlichen Aspekten Rechnung trägt. Wir haben die Vorlage in der Kommission rechtsstaatlich optimiert, aber wir brauchen auch die Akzeptanz unserer Bürgerinnen und Bürger. Unser Volk hat mit Recht kein Verständnis für Missbräuche. Darum müssen wir diese bekämpfen, und darum die dringlichen Massnahmen.

Die Kreise, die nun beim Asylgesetz und bei den dringlichen Massnahmen mit dem Referendum drohen, nehmen bewusst eine Verzögerung der Missbrauchsbekämpfung in Kauf. Ich muss offen gestehen: Das Verhalten jener Kreise, die mit dem Referendum drohen, bedrückt mich sehr, denn der Entscheid für ein Referendum wird Geister wecken, die gegen jede humane Asylpolitik sind. Hier haben diese Organisationen eine Verantwortung. Wenn die Flüchtlingsorganisationen ihre personellen und finanziellen Ressourcen für ein solches Referendum einsetzen, setzen sie klar ihren Rückhalt in der Öffentlichkeit und die Akzeptanz, die sie geniesen, aufs Spiel.

Mir ist sehr daran gelegen, dass die Hilfswerke in der Schweiz tätig sein können, dass sie auch finanzielle Unterstützung erhalten, und sie haben sie bis jetzt erhalten. Aber ich muss gestehen: Überall, sei das bei einem Opfer in der Kirche für solche Hilfsorganisationen, sei es sonst bei Sammlungen, werde ich angesprochen. Wenn wir hier die Missbrauchsbekämpfung nicht wirklich in Angriff nehmen und die Massnahmen nicht möglichst bald in Kraft setzen – und wenn dann diese Hilfswerke ein Referendum unterstützen –, wird das nicht verstanden. Mir ist es ein Anliegen, dass die Hilfswerke tätig sein können. Sie sollten sich ihr Grab nicht selber schaufeln.

**Simmen Rosemarie** (C, SO): Die lange Dauer der Beratungen des revidierten Asylgesetzes – die Botschaft stammt aus dem Jahre 1995 – zeigt uns, wie schwierig es ist, die verschiedenen Ansprüche auf diesem Gebiet miteinander in Einklang zu bringen. Das Resultat, das jetzt vor uns liegt und das wir hoffentlich in dieser Session noch verabschieden werden, ist eine moralisch vertretbare und politisch realistische Lösung. Es bringt einige jener dringend und sehnlichst erwarteten Neuerungen wie den Status der Gewaltflüchtlinge und die Anerkennung von frauenspezifischen Fluchtgründen, es bringt im Anag auch den Integrationsartikel, der – obwohl relativ unbeachtet in der Öffentlichkeit – etwas vom Wichtigsten ist.

Es ist jener Artikel, der auch dem Bund Kompetenzen gibt, die Menschen, die hier bleiben könnten, mit unseren Verhältnissen vertraut zu machen und somit letztlich ein wenn auch



nicht spannungsfreies, so doch zumindest spannungsarmes Zusammenleben zwischen den Schweizern und jenen Ausländern, die schon lange da sind, und jenen, die neu dazugekommen sind, zu gewährleisten.

Es macht mich sehr besorgt, dass nun bereits vor der Schlussabstimmung das Referendum gegen das Gesetz angekündigt worden ist, und zwar besonders deshalb, weil es aus Kreisen kommt, deren Gedankengut mir sehr nahesteht und sehr am Herzen liegt, aus Kreisen auch, die sich grosse Verdienste um die Hilfe an Menschen erwerben, die durch ein schweres Schicksal in unser Land verschlagen worden sind. Es ist nicht einmal so sehr das Zustandekommen des Referendums an sich, das mich besorgt macht, obwohl mich auch der Gedanke, dass in einer allfälligen Volksabstimmung verschiedene Kreise aus ganz verschiedenen Gründen ein Gesetz zu Fall bringen könnten, an dem wir lange gearbeitet haben und das wir brauchen, nicht ganz kühl lässt.

Aber auch wenn es nicht so weit kommt, hat uns schon die Ankündigung – mittelbar oder unmittelbar – diesen dringlichen Bundesbeschluss beschert. Wenn wir das Gesetz in diesem Herbst 1998 anstatt 1999 hätten in Kraft setzen können, dann wäre uns dieser Kelch, dann wären uns diese dringlichen Massnahmen wohl erspart geblieben.

Dringlichkeitsrecht ist zwar kein Notrecht, aber es hat trotz allem diesen Hauch des Aussergewöhnlichen, des Krisenhaf-ten, auch des temporären Ausserkraftsetzens eines Teils unserer normalen Abläufe.

Das geschieht auf einem Gebiet, auf dem wir heute ohnehin in einer schwierigen Situation stehen. Wir sind weltweit ein Thema bezüglich unseres Umgangs mit Hilfesuchenden während des Zweiten Weltkrieges. Wir bekommen viel zu hören, wovon ein Teil sicher leider gerechtfertigt ist, wovon vieles aber auch nicht gerechtfertigt ist. Wir können das nicht ändern, wir können diese Vorwürfe nicht aus der Welt schaffen, wir können auch die Vergangenheit mit ihren hellen und ihren dunklen Seiten nicht ungeschehen machen.

Aber wir können und müssen Lehren aus dieser Vergangenheit ziehen und dieses so sensible Gebiet der Flüchtlingspolitik mit grösster Sorgfalt behandeln. Das heisst auch, dass wir in unserem Asylgesetz äusserst zurückhaltend mit Nicht-eintritts- und Rückweisungsbestimmungen sind und sie wirklich auf die Missbräuche beschränken.

Ich bin der Kommission dankbar, dass sie während der Beratungen nochmals mit Professor Kälin Kontakt aufgenommen hat, um mit ihm zusammen eine Formulierung zu finden, die die Missbrauchsbekämpfung dort ermöglicht, wo sie nötig und auch mit anderen Staaten kompatibel ist, ohne dass damit der zu hohe Preis einer völker- und menschenrechtlich zweifelhaften Haltung bezahlt wird. Ich möchte hoffen, dass die Fassung der Kommissionsmehrheit es den Hilfswerken nun ermöglichen könnte, auf das Referendum gegen das Asylgesetz zu verzichten und so ein rasches Inkrafttreten der Bestimmungen, wie ich sie vorhin erwähnt habe, zu ermöglichen. Ich würde das sehr begrüssen, und ich denke, es wäre letztlich im Interesse aller.

Die dringlichen Massnahmen sind keine gefreute Sache für mich. Ich sehe keine Alternative dazu – Tertium non datur –, und sie werden wohl eingeführt werden. Ich hoffe nur, dass sich die Situation in den Krisengebieten in der nächsten Zeit nicht in einer Art und Weise entwickeln wird, die letztlich alle unsere Massnahmen illusorisch macht.

**Loretan Willy (R, AG):** Die Vorlage des Bundesrates ist in ihrer Stossrichtung und in bezug auf die beantragten Massnahmen – inklusive Dringlichkeit – zu begrüssen und zu verdan-ken. Sie kommt beileibe nicht zu früh und überstürzt, wie ihr zum Vorwurf gemacht wird, im Gegenteil. Auch für mich ist diese Vorlage keine gefreute Sache, aber sie ist für mich kein Aufhänger, um bei den mit dem Referendum drohenden Leuten um «Gnade» zu bitten.

Es sind zwei Umstände, die meines Erachtens die Dringlichkeit der Vorlage begründen:

1. Die Zahl der neuen Asylgesuche steigt im Vergleich zu den beiden Vorjahren 1996 und 1997 in besorgniserregendem Ausmass. Die Zahlen finden sich in der Botschaft des Bun-

desrates und sind allgemein bekannt. Die Annahme in der Botschaft, dass 1998 «bloss» 32 000 neue Gesuche einge-hen würden, ist wohl eher optimistisch. Es ist leider zu be-fürchten, dass, wie schon 1990, die Grenze von 35 000 Ge-suchen überschritten wird. Damals ergingen eindringliche Appelle an Bundesrat und an das EJPD, endlich zu han-deln – wenn es sein müsse, auch per Notrecht.

Auch der Sprechende, damals noch Stadtammann von Zofingen, forderte den Chef EJPD in einem sehr deutlichen Schreiben auf, vom Notrechtsartikel des Asylgesetzes Ge-brauch zu machen. Herr Koller war sehr erbost über diesen Brief, wegen der Probleme in den Gemeinden, welche mit den vom Kanton zugewiesenen Asylbewerbern schlicht total überfordert waren. Ich weiss das; ich hoffe, dass er nicht des-wegen im Moment nicht hier ist. Es geschah aber wenig oder nichts. Die Folge war, dass wir 1991 den Höchststand von über 41 000 neuen Asylgesuchen zu verzeichnen hatten. Der Bundesbeschluss über das Asylverfahren als dritte Teilrevi-sion des Gesetzes, im Juli 1990 erlassen und von den Räten als dringlich erklärt, kam zu spät.

Wollen wir es wiederum so weit kommen lassen? Ich glaube nicht. Deshalb auch meine Motion vom 3. März 1998, die deutlich weiter geht als der vorliegende, von unserer Kom-missionsmehrheit unter professoralem Einfluss noch verwäs-serte Bundesbeschluss. Damals, 1990/91, waren es die Be-hörden, welche zu Recht reklamiert haben. Heute ist es vor allem auch eine verängstigte Bevölkerung.

Damit komme ich zum zweiten Phänomen, welches die Asyl- und Ausländerdiskussion erneut auf einer sehr emotionalen Ebene, die ich teilweise auch nicht unterstützen kann, hat aufleben lassen: Die von nicht niedergelassenen Ausländern, vor allem von Asylbewerbern und Kriminaltouristen, welche häufig illegal Unterkunft in Asylbewerberheimen fin-den, begangenen Delikte haben drastisch zugenommen, vorab im Bereich des Drogenmissbrauchs und der Gewaltde-linquenz. Über 50 Prozent der begangenen Straftaten gehen auf das Konto von Ausländern. Damit hat das Asylbewerber-problem eine neue Dimension, eine neue «Qualität» erlangt. Verbrechen und Vergehen in unserem Land zu begehen ist offenbar eine lohnende Angelegenheit. Einmal wegen der zahlreichen wertvollen Fundgruben, die in unserem Land aufzuspüren sind – man denke an die stark gestiegene Zahl der Einfamilienhaus- und Wohnungseinbrüche –, aber auch weil sich, hat man Pech gehabt, in unseren Gefängnissen durchaus gut und bei einem sehr hohen Pekulium leben und arbeiten lässt, setzt man die Gefangenschaftentschädigung – bei freier Kost und Logis notabene – in bezug zur Kaufkraft unseres Frankens in den Herkunftsändern der kri-minellen Asylbewerber und der Kriminaltouristen.

Was ist zu tun? Im Prinzip zweierlei: einmal Massnahmen an Ort und Stelle, dort, wo die Ursachen für die bald völkerwan-de rungsähnlichen Migrationsbewegungen entstehen. Die von der FDP der Schweiz am vergangenen Wochenende er-hobenen Forderungen sind durchaus begrüssenswert, näm-lich die Schweiz solle an der Aussenfront vermehrt tätig wer-den, dies mit der raschen Einführung von zum Selbstschutz bewaffneten Truppen als Instrument der Migrationspolitik, die im Rahmen internationaler Einsätze friedenssichernd und damit migrationsverhindernd wirken.

Unsere Sicherheitspolitische Kommission wird sich dem-nächst mit dieser Problematik befassen. Sodann ist das En-gagement der Schweiz zur Verbesserung der Menschen-rechtssituation in den Herkunftsändern der Flüchtlinge zu verstärken; schliesslich müssen die Anstrengungen zugun-sten besserer wirtschaftlicher Bedingungen in den Herkunfts-ländern vorangetrieben werden.

Das zweite, das zu tun ist, ist eine intensivere Überwachung unserer Landesgrenzen. Die vom Bundesrat bislang ergrif-fene Massnahme, 100 Angehörige des Festungswachtkorps zur Verstärkung des Grenzwachtkorps einzusetzen, kann schon mittelfristig nicht mehr genügen, vor allem nicht mit Blick auf die äusserst bedrohliche Entwicklung in Kosovo.

Ich gehe davon aus, Herr Bundesrat Koller, dass Sie des-wei-gen verwaltungsintern und departementsübergreifend be-reits Massnahmen prüfen, die Sie aber hier wohl nicht be-



kanntgeben können. Die Anstrengungen gegenüber Leuten, die unsere Grenze illegal – ohne Papiere oder indem sie die Papiere vorher wegwerfen – als Wirtschaftsflüchtlinge, als unechte Flüchtlinge überschreiten, sind zu verstärken. Dies hat nicht zuletzt im Interesse der echten Flüchtlinge zu geschehen.

Hier teile ich die Meinung der Kommissionspräsidentin. Man könnte die Situation, in der sich unser Land befindet, kurz und etwas vergröbernd so formulieren: Wir lassen zu viele Personen herein, vor allem unechte Flüchtlinge und zum vornherein problematische Asylbewerber, und bringen sie dann nicht mehr hinaus. In der Zeit, wo sie in unserem Land sind, haben wir sie zuwenig im Griff.

Die Attraktivität unseres Landes als bald einzige Ausweichstation für im EU-Raum abgewiesene Asylbewerber ist drastisch zu senken. Die Strategiegruppe Brunner formuliert das in ihrem Schlussbericht so: «Falls es nicht gelingt, in das Sicherheitsdispositiv der EU» – Schengen, Dublin – «einbezogen zu werden, besteht Gefahr, dass unser Land zum Einfallstor und Ausweichgebiet für die illegale Migration sowie zur Drehscheibe der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität und des internationalen Terrorismus wird.» (Bericht Brunner, Ziff. 3.4)

Ich bitte den Vorsteher des EJPD, Herrn Koller, sich heute dazu zu äussern, welche Chancen bestehen, Abkommen mit unseren Nachbarländern für eine verstärkte, grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen abzuschliessen.

Der vorliegende dringliche Bundesbeschluss ist eine Parallelmaßnahme zu den Anstrengungen für eine Verbesserung des Vollzugs insbesondere im Bereich der Wegweisungen und der Papierbeschaffung, welche zurzeit durch eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Bund und Kantonen unternommen werden. Ich bitte Herrn Bundesrat Koller, in seiner Stellungnahme ebenfalls zu den vorläufigen Ergebnissen dieser Arbeitsgruppe Auskunft zu geben.

Nun komme ich zu einem – wie mir scheint – zentralen Punkt: zur Frage, ob die nunmehr zur Diskussion stehenden dringlichen Massnahmen eine entscheidende Verbesserung der Situation bewirken werden. Diese Frage ist nicht nur in den Medien – sogar in der «NZZ» – gestellt worden, sondern sie muss auch uns als Gesetzgeber beschäftigen. Wird der vorliegende Beschluss wirklich rasch etwas bringen? Es regen sich von drei Seiten her Zweifel:

1. Nach wie vor haben wir das Prinzip des Non-refoulement zu beachten. Auch der papierlose Asylbewerber hat Anspruch auf ein Verfahren, wenn er eine Verfolgung auch nur einigermassen und andeutungsweise glaubhaft machen kann. Ebenso hat eine bei illegalem Aufenthalt ertappte Person darauf Anrecht, wenn sie das Wort «Asyl» ausspricht oder auf einen Zettel schreibt und behauptet, sie sei verfolgt, sobald sie angehalten wird.

2. Auch diese Leute können von den, Herr Kollege Frick, «überoptimierten» Verfahrensregeln des Asylgesetzes profitieren, welche vom Vorsteher des EJPD in der nationalräthlichen Debatte vom letzten Mittwoch als «weltweit einmalig» bezeichnet worden sind. Auch der papierlose Asylbewerber ist zwingend anzuhören, unter Bezug eines Dolmetschers und eines Hilfswerkvertreters. Die Rückkehr zur Papierweisung von 1993–1995 wäre deutlich besser gewesen. Damals wurden Gesuche von Personen ohne Ausweise schon gar nicht entgegengenommen.

Laut Äusserungen von Herrn Urs Hadorn, stellvertretender Direktor des BFF, dürfte die präventive Wirkung der neuen, «die Rechte der Asylsuchenden besser wahrenen Regelung» (Zitat Hadorn in der «NZZ» vom 11. Juni 1998) entsprechend geringer ausfallen.

Nun kommt unsere Kommission in ihrer Mehrheit mit weiteren Aufweichungsvorschlägen daher, was mich sehr erstaunt. Professoren stellen Anträge – so hat Frau Spoerry das formuliert – in der vorberatenden Kommission. Ich finde das eigentlich lustig und komisch. Sind es denn die Professoren, die bei uns Gesetze machen, oder sind das nach wie vor wir? Diese Frage wird wohl noch zu weiteren Diskussionen Anlass geben.

3. Auch sofort vollstreckbare Wegweisungen lassen sich erst vollziehen, wenn die fehlenden Papiere beschafft sind, und das dauert in der Regel Wochen bis Monate. Meine Motion, die heute wohl nicht mehr zur Behandlung kommen wird, will auch da Verbesserungen bringen.

Zum Schluss: Trotz meiner Zweifel, trotz ungewisser Griffigkeit des Bundesbeschlusses ist ihm in der Fassung des Nationalrates zuzustimmen, nicht zuletzt auch wegen der Signalwirkung an die Adresse der Schlepperbanden. Ein erster Schritt wäre damit getan, weitere müssen folgen. Welcher Art diese sein könnten, darüber gibt meine Motion «Dringliche Massnahmen gegen Missstände im Asylbereich» Aufschluss.

Ich bin für Eintreten und Zustimmung zu den Anträgen des Bundesrates, unserer Kommissionsminderheit und des Nationalrates.

**Béguin Thierry (R, NE):** Si je comprends que le Conseil fédéral et la grande majorité de notre Conseil, semble-t-il, veuillent répondre aux peurs, à l'exaspération d'une partie de la population face à l'augmentation des demandes d'asile et face aux abus manifestes qu'elles engendrent, je ne vois pas en revanche que les mesures proposées soient à même de lutter efficacement, ni contre la première, ni contre les seconds. Il me semble plutôt que l'artillerie lourde prévue par le Conseil fédéral, remplacée in extremis par l'artillerie légère de la commission, est orientée à côté de la vraie cible. Car le vrai problème causé par l'application de la loi sur l'asile, c'est d'abord la longueur inadmissible des procédures de recours; dans certains cas, jusqu'à huit ans! Comment voulez-vous faire exécuter une décision huit ans plus tard, alors que les gens sont intégrés, alors qu'ils ont eu des enfants et que ces enfants fréquentent déjà l'école, parlent la langue du lieu? Ça n'a plus de sens.

Le vrai problème de l'asile, c'est aussi la difficulté de renvoi des demandeurs déboutés, dans la mesure où on n'arrive pas à établir leur nationalité – et je ne vois pas que les mesures proposées répondent à cette question. Le vrai problème de l'asile, c'est la criminalité de certains groupes de requérants d'asile. Les mesures proposées ne vont pas lutter contre cette criminalité, la plupart d'entre eux étant en procédure parfaitement normale.

Les mesures proposées ici, j'en suis convaincu, sont des mesures inutiles, c'est un emplâtre sur une jambe de bois. Elle me paraissent uniquement destinées à rassurer une population inquiète, à récupérer un électorat déstabilisé qui pourrait avoir la tentation de déserter certains partis au profit de mouvements populistes. Mais, à mes yeux, il y a plus encore. Non seulement ces mesures sont inutiles, mais elles sont dangereuses. Ecarter d'entrée de cause les sans-papiers, c'est en réalité prendre le risque de pénaliser de vrais persécutés. Ce sont souvent les gens les plus menacés – et concrètement menacés – qui sont dépourvus de pièces d'identité.

J'ai recueilli des témoignages d'un certain nombre d'anciens requérants d'asile, mais d'une autre époque – des Polonais, des Hongrois du temps de la guerre froide –, qui m'ont expliqué que le régime leur ôtait précisément toute possibilité d'avoir un quelconque papier d'identité. Si on avait appliquée ces mesures à l'époque, ces gens aujourd'hui parfaitement intégrés, professeurs d'université, n'auraient pas pu obtenir l'asile.

On risque donc d'aller exactement à fin contraire du but proclamé par le Conseil fédéral qui est de favoriser les vrais requérants d'asile.

Cette réalité a d'ailleurs amené la commission à édulcorer le texte, comme si elle avait eu mauvaise conscience. Tout à l'heure, j'ai observé avec un certain amusement que tout le monde brandissait l'expertise du professeur Kälin comme le saint sacrement. On avait enfin trouvé la vraie solution pour apaiser sa conscience! C'est louable, et je vous en remercie, mais nous ne voyons pas comment cette procédure sophistiquée pourra être appliquée. Comment voulez-vous, dans une procédure sommaire, examiner sérieusement si «le requérant rend vraisemblable qu'il n'est pas en mesure de remettre ses papiers pour des motifs excusables»? De deux

chose l'une, soit c'est une garantie purement formelle, donc sans portée réelle, et l'instruction sera bâclée, soit on examine sérieusement les arguments avancés et les procédures seront aussi longues que les procédures sur le fond. Donc, on n'aura pas avancé d'un millimètre.

Il ne faut pas oublier non plus que les personnes qui ont vécu de vrais traumatismes ne sont souvent pas à même de s'exprimer immédiatement et de manière claire. Une femme violée, comme cela a été le cas pour les Bosniaques, est rarement en mesure de faire un exposé construit, cohérent et exhaustif de ce qu'elle a vécu; ça n'est pas possible.

Alors, convaincu que ces mesures sont une mauvaise réponse à de vrais problèmes, je ne voterai pas l'entrée en matière, mais je serais prêt à voter l'entrée en matière de toute mesure qui permettra de s'attaquer aux vrais problèmes posés par la loi sur l'asile. Ce n'est manifestement pas le cas en l'espèce.

**Marty** Dick (R, TI): J'ai pris connaissance, il y a un mois environ, du message du Conseil fédéral, avec un certain malaise. Ce malaise est allé en grandissant en constatant l'ambiance que certains médias ont créée dans la population, en prenant connaissance du résultat de la votation de la ville de Zurich où l'on a investi beaucoup d'argent pour combattre un petit crédit qui devait servir à un projet pour mieux intégrer des travailleurs du Kosovo à notre réalité. Ce malaise est devenu tout à fait certain et manifeste en écoutant plusieurs interventions aujourd'hui. Je remercie M. Béguin pour son intervention, une intervention qui est dictée par l'intelligence, surtout l'intelligence du cœur, plutôt que par les émotions de la démagogie.

Il est évident que cette clause d'urgence ne résout absolument pas les problèmes auxquels nous sommes confrontés, problèmes réels, je tiens à le souligner. Il y a une inquiétude, il y a des craintes dans la population, nous sommes responsables de donner une réponse à ces citoyennes et à ces citoyens. Mais en recourant au droit d'urgence – Mme Brunner a dit justement que c'est un instrument exceptionnel –, on veut, me semble-t-il, donner un signal. C'est un signal faux, c'est un signal contreproductif. C'est un signal qui fait croire à la population que la situation parmi les requérants d'asile en Suisse est dramatique. C'est une situation sérieuse, mais il est faux de la qualifier de dramatique. Dramatique et tragique est la situation dans les pays d'où viennent ces requérants d'asile. Il y a trois jours encore, on disait qu'au Kosovo il n'y avait pas de guerre, mais on disait, pudiquement, qu'il y avait une situation de violence généralisée, alors que l'on plaçait des mines antipersonnel qui vont atteindre cruellement la population civile. Il est donc tout à fait nécessaire de rappeler que la situation n'est pas dramatique et tragique ici, dans notre pays, mais qu'elle l'est dans ces pays.

On donne un signal et on fait croire à ces citoyennes et à ces citoyens que ces mesures introduites d'urgence sont à même de faire face efficacement aux abus. A mon sens, ce n'est absolument pas vrai. Ce sont – M. Béguin l'a bien dit – des procédures rapides, des décisions claires et rapides qui sont à même de faire face beaucoup mieux à ce problème. Donc, ce dont nous avons besoin d'urgence, c'est du personnel en quantité et en qualité.

Je ne suis pas opposé à ces mesures. Ce qui me dérange et ce qui me choque, c'est la procédure d'urgence. Avec cela, on se prête au jeu démagogique qui, en ce pays, est en train de se jouer sur un problème aussi grave, aussi délicat que celui de ces gens qui doivent quitter leur pays. Et si déjà l'on parle d'abus, on devrait avoir l'honnêteté de faire un examen de conscience et de dire que certes, il y a des abus. Mais il y a des abus dans pratiquement toutes les lois que nous avons créées. N'y a-t-il pas aussi de l'abus – et quel abus! – dans le domaine de la législation sur le chômage? Nous le savons tous. N'y a-t-il pas des abus dans le domaine de l'assurance-invalidité, avec les caisses-maladie, dans le domaine fiscal, où l'évasion est devenue plus ou moins un sport national? Est-ce que l'on nous propose, là, des mesures d'urgence, alors que le dommage économique, dans tous ces domai-

nes, est certainement supérieur à celui que l'on enregistre dans le domaine qui nous occupe aujourd'hui?

Alors, cette urgence est un faux signal, parce qu'elle fait croire aux citoyens qu'avec l'entrée en vigueur immédiate de ces dispositions, nous allons résoudre des problèmes. Un faux signal, parce que je crois que, finalement, on contribue à culpabiliser les étrangers, alors que dans leur grande majorité, ce sont des gens qui sont aux prises avec un destin tragique, alors que nous avons le privilège de vivre dans le pays le plus riche du monde.

Je crois que, avec tout cela, on évite le vrai discours, le véritable message que l'on doit donner à nos concitoyennes et à nos concitoyens. Ces problèmes de migration vont nous occuper encore très longtemps et, en tant que pays le plus riche – je le souligne – du monde, nous avons une grande responsabilité.

Je crois que ces problèmes, nous Suisses, nous devons les résoudre en nous engageant beaucoup plus au niveau international. Il est assez curieux que les gens, qui aujourd'hui réclament les mesures les plus dures, et qui réclament l'urgence avec le plus de passion, sont ceux-là même qui sont responsables en grande partie de ce qui est en train de se passer. Une grande partie de nos problèmes aujourd'hui est due à notre absence de l'Europe. C'est parce que nous sommes en dehors du Système Schengen que nous avons, justement dans ce domaine, toute une série de problèmes que d'autres pays européens n'ont plus.

C'est dans ce sens que nous devons travailler. Je suis aussi choqué lorsque certains de nos collègues ont parlé de menaces de référendum, «Drohungen». Mais le terme de «menaces», c'est quelque chose de péjoratif. Cela sous-entend quelque chose d'illégal. Or, jusqu'à preuve du contraire, le référendum est une institution démocratique à laquelle nous tenons beaucoup. Je ne fais pas partie de ces milieux, je ne signerai pas ce référendum, mais je respecte cette institution démocratique et je crois qu'il est même souhaitable que, dans ce pays, on ait le référendum pour avoir un débat national sur ces problèmes. Aussi, je n'accepte pas que, encore une fois, l'on introduise cette clause d'urgence en évoquant la menace du référendum. On ferait mieux de faire un petit examen de conscience. Le message sur la loi sur l'asile est de 1995. Alors, peut-être est-ce à nous de travailler un peu plus rapidement, et on ne devrait pas invoquer ces motifs qui ne tiennent pas debout au sujet de la menace de référendum.

**Spoerry** Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Nach dieser sehr ausgedehnten Debatte, die wohl keinen Aspekt unbeantwortet gelassen hat, kann ich mich kurz fassen.

Ich möchte Herrn Loretan entgegen, der sich daran gestossen hat, dass offensichtlich neuerdings Professoren unsere Gesetzgebung gestalten, dass jedermann in diesem Land – Professor oder nicht – das Recht hat, seine Anregungen, seine Bedenken, seine Kritik an Parlamentarier heranzutragen. Als gewählte Volksvertreter, scheint es mir, ist es unsre Pflicht, dies auch anzuhören. Es bleibt dann der freie Entscheid der Parlamentsmitglieder, ob geäusserten Bedenken und Argumenten Rechnung getragen werden soll oder nicht und wie dies geschehen soll.

Die SPK hat demokratisch entschieden, Herrn Professor Kälin anzuhören, und er hat uns vorgängig seine Überlegungen mitgeteilt. Daraufhin haben wir seine Anträge nicht tel quel übernommen, aber dort, Herr Reimann, wo eine Mehrheit der Kommission die vorgebrachten Argumente als zutreffend beurteilt hat, haben wir diesen Überlegungen auf unsere Weise in unserer Beratung Rechnung getragen und in einem Fall darauf basierend einen neuen Antrag unterbreitet. Soweit zur Rolle von Herrn Professor Kälin.

Herr Béguin möchte ich sagen – Herr Bundesrat Koller ist dann sicher noch viel besser in der Lage als ich, das zu erklären –. Bei Artikel 16abis ist das Prozedere so, dass in jedem einzelnen Fall eine Anhörung durchgeführt wird. Bei dieser Anhörung sind erfahrene Personen anwesend, welche die Verhältnisse bestens kennen und deshalb in der Lage sind, die Gründe zu beurteilen, die wir in Artikel 16abis aufzählen. In diesem Sinne sind wir in der Kommission über-



zeugt, dass der Bundesbeschluss selbstverständlich nicht alle Probleme lösen kann; wie wäre das in einem so komplexen Gebiet auch möglich. Aber der Bundesbeschluss kann helfen, unsere Bestrebungen zu unterstützen, Missbräuche rasch zu erkennen und echt Verfolgten Hilfe anzubieten. Noch ein Wort zum Referendum: Niemand in diesem Saal bestreitet das Volksrecht des Referendums und sagt, es sei nicht angebracht, ein solches zu ergreifen. Aber in diesem konkreten Fall ist die Folge eines Referendums einfach die, dass auch Artikel, die wir als dringend erachteten, erst mit bis zu eineinhalb Jahren Verzögerung in Kraft treten können und dass die Spannungen, die darauf in der Bevölkerung entstehen werden, der Sache – einem humanitären Asylrecht nachkommen zu können – schaden. Dies ist der Grund für das Dringlichkeitsrecht. Das Recht, ein Referendum zu ergreifen, ist in keiner Art bestritten.

Ich habe auch deutlich gemacht, dass wir nicht eine Änderung vorschlagen, weil wir irgend jemanden vom Referendum abhalten wollen, sondern weil wir diese Änderung als sachlich richtig erachten. Im übrigen sollen die demokratischen Rechte ihren Lauf nehmen, wie das die dafür Verantwortlichen als richtig erachten.

Aber auch das Dringlichkeitsrecht ist eine demokratische Möglichkeit, von der wir Gebrauch machen können. Wir sind der Meinung, dass in diesem speziellen Fall aus all den Gründen, die hier in aller Breite dargelegt wurden, das Dringlichkeitsrecht richtig ist. Ich teile natürlich auch die Meinung des Sprechers der Minderheit zu Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis, dass diese Änderung, die wir vorschlagen, nicht dazu führen darf, dass wir diesen Beschluss nicht mehr in dieser Session zu Ende beraten können. Ich erachte es als genauso wichtig wie Sie und auch, dass die Dringlicherklärung erfolgen kann.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Die Asylpolitik des Bundesrates fußt auf zwei Prinzipien: Auf der einen Seite ist es unserer Wille – wir haben auch den Beweis dafür erbracht –, dass wir die humanitäre Asylpolitik in diesem Land fortsetzen wollen. Das haben wir zu Beginn der neunziger Jahre so gehalten, als wir uns in einer sehr schwierigen asylpolitischen Lage befunden haben. Damals haben bekanntlich kantonale Parlamente und Regierungen von uns Kontingentierungen im Asylbereich verlangt; sie haben damit indirekt die Kündigung der Flüchtlingskonvention, der Genfer Konvention, verlangt. Wir haben damals diese humanitäre Asylpolitik durch sehr schwierige Jahre durchgehalten.

Wir halten das auch heute so, und wir wollen das auch künftig so halten. Wer Schutz braucht, findet in unserem Land Schutz und wird diesen Schutz auch in Zukunft in unserem Lande finden. Dass das nicht nur leere Worte sind, zeigen die Zahlen des letzten Jahres: Die Schweiz hat im letzten Jahr mehr als 7300 Personen neu Schutz gewährt.

Auffallend ist auch die Anerkennungsquote, obwohl wir uns letztes Jahr in bezug auf die Asylgesuche an der Spitze der Aufnahmelande bewegt haben. Sie ist mit 12,2 Prozent deutlich höher als beispielsweise in Deutschland und in Österreich, wo lediglich eine Anerkennungsquote von 6,6 Prozent bzw. 8,1 Prozent zu verzeichnen ist. Dabei hatten diese Länder weniger Asylgesuche als die Schweiz – Österreich viermal weniger und Deutschland zweieinhalbmal weniger.

Wie man angesichts dieser Zahlen behaupten kann, wir kämen immer mehr von unserer humanitären Asylpolitik ab, ist mir schlicht ein Rätsel. Ich möchte wirklich alle bitten, diese Zahlen – das sind Fakten – endlich einmal zur Kenntnis zu nehmen. Das ist der Beleg, der Ausweis dafür, dass wir nach wie vor eine ausgesprochen humanitäre Asylpolitik betreiben.

Das zweite Prinzip unserer Asylpolitik ist allerdings auch klar: Wir wollen erkannte Missbräuche konsequent bekämpfen, weil wir überzeugt sind, dass diese grosszügige humanitäre Politik bei unserem Volk nur dann eine Chance hat, wenn wir den Mut und die Energie haben, erkannte Missbräuche konsequent zu bekämpfen. Das haben wir im Jahre 1990 so gehalten, nämlich mit dem dringlichen Asylverfahrensbeschluss (AVB).

Herr Béguin, damals, Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre dauerten die Asylverfahren leider jahrelang. Der Durchschnitt betrug vor der Inkraftsetzung dieses dringlichen AVB zwei, drei Jahre; in Ausnahmefällen dauerten die Asylverfahren noch länger. Dies gehört aber der Vergangenheit an. Es gibt vielleicht noch einige Altfälle. Heute können aufgrund des Erfolges des dringlichen AVB 80 Prozent der Fälle im Bundesamt für Flüchtlinge in den ersten zwei Monaten und in der zweiten Instanz, in der unabhängigen Schweizerischen Asylrekruskommission, in sechs Monaten entschieden werden. Im heutigen Zeitpunkt gibt es nur noch sehr wenige, besonders komplexe, aufwendige Fälle, deren Bearbeitung länger als ein halbes Jahr dauert. Das können wir heute nur feststellen, weil wir 1990 auch den Mut hatten, in einer schwierigen Lage mit dem dringlichen AVB klar erkannte Missbräuche abzuschaffen.

Wir haben diese Politik dann mit dem Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht weiterverfolgt. Sie wissen, dass damals leider zum Teil die gleichen Leute gegen dieses Bundesgesetz antraten. Heute sind sich aber alle einig, dass wir die offene Drogenszene im Letten und anderswo nie hätten schliessen können, wenn wir nicht tatsächlich den Mut zum Erlass dieses Bundesgesetzes gehabt hätten. Auch die Behörden von Stadt und Kanton Zürich haben das ganz klar anerkannt.

Jetzt sind wir leider wieder in einer Phase, in der wir feststellen müssen, dass es neue Missbräuche gibt. Es sind zudem interessanterweise Missbräuche, die seit der Übersendung der Botschaft manifest geworden sind. Der Missbrauch von Seiten der Papierlosen hat sich seit 1995 entwickelt, als das Bundesgericht befunden hatte, dass eine Rechtsgrundlage für diese Papierweisung fehle. Infolge dieses Bundesgerichtentscheides ging der Anteil der Asylgesuchsteller mit vorhandenen Papieren von 60 Prozent auf heute 26 Prozent zurück. Das ist doch ein klarer, ein manifester Missbrauch, der sich seit 1995 entwickelt hat. Ähnlich verhält es sich mit dem «Zaoui-Tatbestand», auf den wir später noch zurückkommen.

Der Bundesrat fühlt sich in dieser doppelten Politik – einerseits Fortsetzung der humanitären Asylpolitik, andererseits aber konsequente Bekämpfung von Missbräuchen – auch durch zwei ganz wichtige Volksabstimmungen bestärkt: Dazu zählt einerseits die Volksabstimmung über das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Dieses Bundesgesetz wurde von über 70 Prozent unserer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger angenommen. Alle Stände haben diesem Missbrauchsgesetz damals ganz klar zugestimmt. Die zweite Volksabstimmung, die für den Bundesrat wegweisend war, war jene über die Volksinitiative der SVP «gegen die illegale Einwanderung», die uns eindeutig zu weit ging und bei der wir auch eine Mehrheit im Volk fanden. Damals erhielten wir auch ein klares Signal, dass wir mit der humanitären Asylpolitik fortfahren sollten.

Jetzt haben wir aber wieder eine Entwicklung zu verzeichnen – ich bitte Sie, den Ernst der Lage zur Kenntnis zu nehmen –, welche sehr der Situation in den Jahren 1989, 1990 und 1991 ähnelt. Denn auch damals nahm die Zahl der Asylgesuche um 50 Prozent pro Jahr zu; auch damals waren wir im internationalen Vergleich allzu attraktiv geworden. Wir hatten zum damaligen Zeitpunkt eine Rekordzahl von Asylgesuchen im Verhältnis zu unserer Bevölkerung. Heute stellen wir eine parallele Entwicklung fest. Letzes Jahr hat die Zahl der Asylgesuche, zum ersten Mal nach sechs Jahren Stabilität, wieder um 24 Prozent zugenommen, und dieser Trend hat sich Anfang dieses Jahres leider noch verstärkt. Bis Ende Mai mussten wir – im Vergleich zur Vorjahresperiode – eine Zunahme der Anzahl der Asylgesuche um 50 Prozent verzeichnen.

Mir macht zudem etwas anderes grosse Sorgen: Natürlich kann man sagen, diese Entwicklung hänge mit Krisenlagen zusammen – in Kosovo, in bezug auf die Kurden oder auch immer wieder in Sri Lanka. Aber das erklärt in keiner Weise, warum beispielsweise in der gleichen Zeit – im letzten Jahr – Deutschland und Dänemark eine Abnahme der Anzahl von Asylgesuchen gehabt haben und wir nun eine Zunahme um



50 Prozent. Das zeigt doch offensichtlich, dass die Schweiz im internationalen Vergleich wieder viel zu attraktiv geworden ist, und das hat damit zu tun, dass wir offenbar in der Missbrauchsbekämpfung zurzeit wieder weniger erfolgreich sind als andere Länder.

Wenn es unerfreulicherweise auf internationaler Ebene nicht gelingt, ein gewisses «burden sharing» zwischen den verschiedenen Staaten herbeizuführen – das gelingt nicht einmal innerhalb der Europäischen Union –, bleibt dem einzelnen Staat nichts anderes übrig, als durch seine Gesetzgebung dafür zu sorgen, dass er nicht mehr eine Rekordzahl von Asylgesuchen hat, denn die Schweiz allein kann die Asylprobleme in Europa sicher nicht lösen.

Deshalb möchte ich Sie dringend bitten, den Ernst dieser Lage zur Kenntnis zu nehmen. Ich bin nämlich überzeugt, dass es ein Gebot höchster politischer Verantwortung ist, dass wir jetzt handeln und nicht weiter zuwarten.

Wenn es in Kosovo einen Bürgerkrieg gibt, werden diese Massnahmen nicht sehr viel nützen; das ist klar. Dann bin ich überzeugt, dass die Aufnahmefähigkeit unseres Volkes wieder gross sein wird, wie das auch beim Bosnienkrieg der Fall gewesen ist. Wir können aber die Aufnahmefähigkeit unseres Volkes nur so lange aufrechterhalten, als wir dem Volk tatsächlich zeigen können, dass wir die Asylprobleme beim Courant normal unter Kontrolle behalten.

Das folgende möchte ich Herrn Marty und Herrn Béguin, aber auch Frau Brunner zu bedenken geben: Was passierte zu Beginn der neunziger Jahre, als das Problem ausser Kontrolle zu geraten drohte? Es lagen uns damals einerseits diese Begehren vor, nicht von irgend jemandem, sondern von der Zürcher Regierung und den Parlamenten der Kantone Aargau und Thurgau, Kontingente einzuführen. Wenn wir heute nicht den Mut haben, Missbräuche zu bekämpfen, werden derartige Forderungen, wie wir sie zu Beginn der neunziger Jahre gehabt haben, wieder auf uns zukommen.

Es kommt noch etwas Ernsthafteres hinzu: Im Jahre 1991 kam es in diesem Land im Asylbereich zu Gewalttätigkeiten. Ich will nicht Emotionen schüren, aber wir haben auch eine Verantwortung dafür, das Asylproblem unter Kontrolle zu halten. Im Jahre 1991 kam es zu 42 Gewalttätigkeiten gegen Asylbewerberheime; in Chur wurde sogar ein solches Heim angezündet, wobei es Tote gab. Eine verantwortliche Politik muss auch hier eine ganzheitliche Beurteilung der Lage vornehmen.

Ich bin allerdings mit Ihnen der Meinung: Wenn wir einer solchen Entwicklung, wie wir sie leider schon einmal erlebt haben, Gegensteuer geben wollen, so müssen wir ein ganzes Massnahmenpaket ergreifen. Einmal müssen wir eine bessere Kontrolle der illegalen Einreisen in unser Land sicherstellen. Um vor allem die schwierig zu kontrollierende Südgrenze besser abzudecken, hat der Bundesrat bekanntlich das Grenzwachtkorps mit insgesamt 100 Angehörigen des Festungswachtkorps verstärkt. Denn dort sind allein in den ersten fünf Monaten dieses Jahres dreimal mehr Personen beim Versuch der illegalen Einreise in die Schweiz aufgegriffen worden als im Jahr zuvor. Der Bundesrat wird deshalb noch vor den Sommerferien über die Verlängerung dieses Mandates zu entscheiden haben.

Zweitens muss die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen vor allem im Bereich des Wegweisungsvollzugs noch deutlich verbessert werden. Hier ist ein grösseres Massnahmenpaket auf dem Weg: Eine gemeinsame Arbeitsgruppe zwischen der Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren und dem Bund, unter der Leitung von Herrn Regierungsrat Ritschard und meines BFF-Direktors, Herrn Gerber, schlägt insgesamt 73 Massnahmen vor, welche wir noch vor den Sommerferien mit den Kantonen bereinigen werden.

Drittens erfordert die aktuelle Situation mit der genannten Zunahme der Anzahl Asylgesuche auch zusätzliches Personal. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Hoffnung auf ein langdauerndes Verfahren als «Pullfaktor» wirkt. Unsere Infrastruktur ist wegen der langjährigen Stabilität auf etwa 20 000 Asylgesuche pro Jahr ausgerichtet. Das ist der Grund, weshalb der Bundesrat letzte Woche im Rahmen der strategischen Leistungsbereitschaft zusätzliche 155 Stellen für das

BFF und für die Schweizerische Asylreikurskommission bewilligt hat.

Schliesslich müssen wir sicher auch die internationale Zusammenarbeit verstärken. Sie wissen, dass wir daran sind, grenzpolizeiliche Abkommen mit allen unseren Nachbarstaaten abzuschliessen, um die Nachteile unserer Nichtmitgliedschaft beim Schengener Abkommen möglichst tief zu halten. Wir suchen auch seit Jahren Anschluss an die sogenannte Dubliner Konvention, bei der es darum geht, sogenannte Mehrfachasylgesuche zu vermeiden. Dort haben wir leider im letzten Herbst einen Rückschlag zur Kenntnis nehmen müssen, indem uns von seiten der Europäischen Union erstmals erklärt worden ist, der Anschluss an das Dubliner Abkommen werde vom erfolgreichen Abschluss der bilateralen Verhandlungen abhängig gemacht.

Schliesslich gehören zu diesem Massnahmenpaket auch gesetzgeberische Massnahmen, um erkannte Missbräuche sofort erfolgreich bekämpfen zu können. Ich habe Ihnen vorhin den Haupttatbestand der «Papierlosen» genannt: Wir haben heute 55 Prozent weniger Asylsuchende, die mit Papieren an die Empfangsstellen gelangen, als dies noch 1995 der Fall gewesen ist. Was bedeutet das? Wir verlieren Monate und zum Teil Jahre, bis wir die Staatszugehörigkeit identifiziert haben, bis wir bei den Botschaften und Konsulaten Ersatzpapiere für die Rückführung beschafft haben.

Das sind evidente Missbräuche, denen wir nicht tatenlos zuschauen dürfen. Ich bin überzeugt, dass wir aufgrund der empirischen Erfahrung mit dem «Papierlosen-Artikel», den wir anschliessend behandeln werden, eine ganz grosse Chance haben, dass die Zahl derjenigen, die mit Papieren an die Empfangsstellen kommen, mindestens wieder auf 60 Prozent ansteigen wird. Wenn uns dies gelingt, dann bedeutet das eine erhebliche Effizienzsteigerung im Asylverfahren. Davon hängt auch die Glaubwürdigkeit unserer humanitären Asylpolitik ab.

Im übrigen liegt auch mir daran, festzuhalten, dass die Völkerrechtskonformität dieser Massnahmen von den Professoren Kälin und Hailbronner, welche bereits bei der Ausarbeitung des Entwurfes zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht als Experten tätig waren, ausdrücklich anerkannt wird.

Dass wir dringlich handeln müssen, habe ich mit diesem Vergleich zur Entwicklung der Lage in den Jahren von 1989 bis 1991 zur Genüge dargetan. Im übrigen möchte ich festhalten, dass es sich hier um verfassungskonformes Dringlichkeitsrecht und nicht etwa um ausserkonstitutionelles Dringlichkeits- oder Notrecht handelt. An ausserkonstitutionelles Dringlichkeitsrecht sind natürlich die strengeren Anforderungen zu stellen als an Dringlichkeitsrecht im Rahmen der Verfassung. Bei letzterem handelt es sich um eine reine Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens.

Zu den von Ihnen angesprochenen Kriminellen, Herr Loretan: Wir hatten tatsächlich eine Phase, wo wir leider unter den Asylgesuchstellern relativ viele Kriminelle hatten. Dann haben wir das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht erlassen, was zu einer ganz grossen Reduktion der Zahl der kriminellen Asylbewerber geführt hat.

Ich muss alle bitten, mit diesen Zahlen wirklich mit der nötigen Vorsicht umzugehen. Verlässliche Zahlen über kriminelle Asylbewerber haben wir nur im Kanton Zürich. Der Kanton Zürich hat allein eine verlässliche Asylstatistik in bezug auf Kriminelle, vor allem im Betäubungsmittelbereich. Da ist es auch ein Gebot der Transparenz zu sagen, dass leider der Anteil der Asylbewerber an den Kriminellen wieder zugenommen hat: Wir hatten einen Anteil unter 10 Prozent im Vergleich zu allen straffälligen Ausländern; die Zürcher Asylstatistik wies im letzten Jahr nun wieder einen Anteil von 30 Prozent im Vergleich zu allen straffälligen Ausländern aus. Das ist gerade wegen der Asylbewerber, die ja Schutz brauchen, eine unerfreuliche Entwicklung.

Hier sind wir wiederum auf gutem Wege. Warum? Leider gab es allzu lange Zeiten, wo Heimleiter Berührungsängste gegenüber der Polizei hatten. Jetzt, angesichts dieser schwierigen Lage, kann ich mit Genugtuung feststellen, dass diese



notwendige Zusammenarbeit zwischen Heimleitern und Polizei sehr viel besser geworden ist, weil man in gewissen Fällen am Schluss um die eigene Sicherheit gefürchtet hat. Ich bin daher davon überzeugt, dass es auch mit solchen Mitteln gelingen wird, das Problem der Zunahme der Zahl krimineller Asylbewerber wieder zu lösen.

Natürlich ist auch für mich die humanitäre Seite der Asylpolitik die schönere. Wenn ich Ihnen darlegen kann, dass wir 7300 verfolgten Menschen Schutz gewährt haben, ist das für mich die grösstere Befriedigung, als wenn ich Ihnen solche Vorlagen präsentieren muss. Aber ich bin zutiefst davon überzeugt, dass ich meine Verantwortung als zuständiger Departementschef nur dann wahrnehme – auch aufgrund meiner nun zehnjährigen Erfahrung –, wenn ich den Mut habe, Ihnen rechtzeitig solche Missbrauchsnoten zu unterbreiten. Denn nur so wird es uns gelingen, dass das Volk diese humanitäre Asylpolitik auch weiter mittragen wird.

Es ist angesichts der Entwicklung in Kosovo sehr wohl möglich, dass wir wieder vor ganz grossen humanitären Herausforderungen stehen werden, vielleicht schon in den nächsten Monaten. Gerade dann ist es wichtig, dass wir auf der anderen Seite dem Volk gezeigt haben, dass wir den Mut und die Energie hatten, konsequent Missbrauchsbekämpfung zu betreiben.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, auf die Vorlage einzutreten.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission (Eintreten)	32 Stimmen
Für den Antrag Brunner Christiane (Nichteintreten)	7 Stimmen

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr*

*La séance est levée à 13 h 00*

## 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	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	98.028
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.06.1998 - 08:00
Date	
Data	
Seite	652-662
Page	
Pagina	
Ref. No	20 044 412