

verhindern können, dass der Schutzfrist unterstehende Informationen veröffentlicht werden. Das sind die Artikel 292 und 293 des Strafgesetzbuches und die in Artikel 21 dieses Gesetzes vorgesehenen administrativen Massnahmen. Keine Forscherin, kein Journalist kann es sich leisten, keinen Zugang zum Bundesarchiv mehr zu erhalten. Die Mehrheit der Kommission wollte jedoch, als Abschreckung für vorwitzige Journalistinnen und Historiker, an Artikel 23 festhalten. Sollten Sie sich der Meinung der Kommissionsmehrheit anschliessen, möchte eine weitere Minderheit dieser Strafbestimmung gemäss Artikel 23 einen zweiten Absatz anfügen. Viel gravierender nämlich als die vorzeitige Publikation von der Schutzfrist unterstehenden Informationen erscheint uns der Umstand, dass archivwürdiges Material dem Bundesarchiv vorenthalten oder gar vernichtet werden könnte, zum Beispiel um unerfreuliche Vorkommnisse zu vertuschen oder ganz einfach aus Fahrlässigkeit. Mögliche Sanktionen sollen die Angehörigen der Verwaltung dazu verpflichten, bei der Durchsicht von anbietetpflichtigem und im Sinne dieses Gesetzes archivwürdigem Material die nötige Sorgfalt anzuwenden. Die bewusste oder fahrlässige Vernichtung von solchen Unterlagen kann unter Umständen einen Schaden anrichten, der nie wiedergutzumachen ist.

Wir bitten Sie deshalb, falls Sie Artikel 23 zustimmen, auch Absatz 2 ins Gesetz aufzunehmen.

Dreifuss Ruth, conseillère fédérale: En ce qui concerne la proposition de minorité I (de Dardel), je vous invite à la rejeter. Cet article a principalement pour but de veiller à ce que le délai de protection de 30 ans soit pris au sérieux. On en souligne l'importance et l'on crée un délit lorsque ce délai de protection n'est pas respecté. Il s'agit donc au premier chef d'une mesure dissuasive qui va au-delà des moyens que nous avons, par ailleurs, à l'article 21 en termes de «mesures administratives» ou alors, indirectement, à travers le Code civil et le Code pénal.

Nous pensons que ce signal, vu son importance, doit être donné, et nous vous prions de vous rallier au projet du Conseil fédéral et à la décision du Conseil des Etats. Je vous rappelle d'ailleurs que le Conseil des Etats s'est prononcé, lui, à l'unanimité pour le maintien de cet article.

En ce qui concerne la proposition subsidiaire de minorité II (Hubmann), je dirai tout simplement que nous devrions veiller à réduire les divergences plutôt qu'à les agrandir. En introduisant un nouvel élément, nous affaiblirons l'élément «violation du délai de protection», et nous créons dans ce domaine une activité délictueuse qui peut être couverte par d'autres articles ou dispositions légales. C'est la raison pour laquelle nous vous recommandons de renoncer à la proposition subsidiaire de minorité II.

En d'autres termes, je vous invite, au nom du Conseil fédéral, à vous rallier à la décision du Conseil des Etats.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	80 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	53 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	77 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	50 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

98.028

Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich

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

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 1059 hiervor – Voir page 1059 ci-devant
Beschluss des Ständterates vom 17. Juni 1998
Décision du Conseil des Etats du 17 juin 1998

Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich

Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers

Art. 16 Abs. 1 Bst. abis

Antrag der Kommission

Mehrheit

abis. den Behörden nicht innerhalb von 48 Stunden nach Einreichung des Gesuches Reisepapiere oder andere Dokumente abgibt, die es erlauben, ihn zu identifizieren. Diese Bestimmung

Minderheit I

(Ducrot, Aguet, Bäumlin, Bühlmann, David, de Dardel, Fankhauser, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer, Zbinden, Zwytgard)

abis. Reisepapiere oder andere Dokumente abgibt, die es erlauben, ihn zu identifizieren, und berechtigter Grund zur Annahme besteht, dass er damit die Prüfung seines Gesuches oder den Vollzug der Wegweisung missbräuchlich erschweren will. Diese Bestimmung

Minderheit II

(Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Schmid Samuel, Steffen, Steinemann, Weyeneth)

Festhalten

Minderheit III

(Weyeneth, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Schmid Samuel, Steffen, Steinemann)

(Eventualantrag zum Antrag der Minderheit II)

Zustimmung zum Beschluss des Ständterates

Art. 16 al. 1 let. abis

Proposition de la commission

Majorité

abis. ses documents de voyage ou des papiers permettant de l'identifier. Cette disposition

Minorité I

(Ducrot, Aguet, Bäumlin, Bühlmann, David, de Dardel, Fankhauser, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer, Zbinden, Zwytgard)

abis. ses documents de voyage ou des papiers permettant de l'identifier et qu'il existe des motifs suffisants de croire qu'il entend compliquer de manière abusive l'examen de sa demande ou l'exécution du renvoi. Cette disposition

Minorité II

(Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Schmid Samuel, Steffen, Steinemann, Weyeneth)

Maintenir



Minorité III

(Weyeneth, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Schmid Samuel, Steffen, Steinemann)
 (proposition subsidiaire à la proposition de la minorité II)
 Adhérer à la décision du Conseil des Etats

David Eugen (C, SG): Ich vertrete Frau Ducrot bei diesem Antrag der Minderheit I, weil Frau Ducrot Berichterstatterin ist.

Es geht um Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis, und zwar darum, wie wir Personen behandeln, die ohne Reisepapiere an die schweizerische Grenze kommen.

In der Diskussion der Kommission hat das Gutachten von Professor Kälin eine wesentliche Rolle gespielt. Aus diesem Gutachten geht hervor, dass die heutige Praxis der Behörden so ist, dass Personen, die mit Papieren an die Grenze kommen, in der Regel nicht als Flüchtlinge behandelt werden, weil die Ankunft aus einem Gebiet wie Kosovo mit einem Ausweis ein Indiz dafür sei, dass der Betreffende kein Flüchtling ist.

Auf der anderen Seite werden gestützt auf diesen Artikel neu jene Personen, die ohne Papiere kommen, so behandelt, dass man davon ausgeht, sie würden Missbrauch betreiben. Sie müssen dann selbst nachweisen, dass sie nicht missbräuchlich handeln.

Wenn wir beide Regelungen zusammen anschauen, dann stellen wir fest, dass man sehr weit geht: Bei demjenigen, der mit Papieren kommt, vermutet man, er sei kein Flüchtling, weil er Papiere hat, und derjenige, der ohne Papiere kommt, muss nachweisen, dass er keinen Missbrauch betreibt.

Aufgrund dieser Ausgangslage ist die Minderheit I der Kommission zum Ergebnis gelangt – diesen Antrag vertrete ich hier –, dass die Behörde zur Annahme, es liege ein Missbrauch vor, berechtigten Grund haben muss. Das heißt, dass die Behörde bei Personen, die ohne Papiere ankommen, begründen muss, warum sie einen Missbrauchsfall annimmt; sie kann die Missbrauchssituation nicht ohne Grund annehmen. Das ist der wesentliche Zusatz, den die Minderheit I – das Abstimmungsergebnis in der Kommission lautete 13 zu 12 Stimmen gegen den entsprechenden Antrag – hier einbringt.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen, weil es – das wurde von allen Seiten gesagt – darum geht, Missbräuche zu bekämpfen. Die Missbrauchsbekämpfung soll als Motiv und als Regelungsinhalt auch im Wortlaut des Gesetzes selbst zum Ausdruck kommen.

Die Einwände gegen diese Lösung kommen daher, dass geltend gemacht wird, es werde hier eine Beweislastumkehr vorgenommen. Das trifft nicht zu:

1. Es bleibt ja dabei, dass der Gesuchsteller entschuldbare Gründe vorbringen muss, warum er keine Ausweise hat. Hier bleibt er in der Beweispflicht.
2. Der Behörde wird hier nicht eine eigentliche Beweispflicht für den Missbrauch auferlegt, sondern eine Begründungspflicht, d. h., sie muss Gründe dafür vorbringen können, dass ein Missbrauch vorliegt. Gründe haben, Gründe vorbringen, warum es so sei – das ist, wenn man überhaupt von einer Beweispflicht sprechen kann, eine absolut reduzierte Beweispflicht.

Wenn es massenhaft vorkommt, so bei Leuten aus bestimmten Gebieten – Flüchtlingen, von denen man weiß, dass sie Ausweise wegwerfen oder vernichten oder mit Schlepperorganisationen kommen, welche Ausweise vernichten –, dann hat die Behörde berechtigte Gründe, einen Missbrauch anzunehmen. Es gibt durchaus Fälle, in denen man gemäß Fassung der Minderheit I einen Missbrauch generell und nicht nur in jedem Einzelfall annehmen kann. Es wird durchaus Fälle geben, wo schlechthin immer auch eine Missbrauchssituation unterstellt werden kann.

Aufgrund dieser Überlegungen bitte ich Sie, die ständeräliche Fassung gemäß dem Antrag der Minderheit I mit diesem Zusatz zu ergänzen. Nach meiner Überzeugung bringt er letztendlich im Gesetz besser zum Ausdruck, dass wir Missbräuche bekämpfen wollen und nicht jeden Flüchtling ohne Papiere nicht anhören und von vornherein nicht als sol-

chen behandeln wollen. Denken Sie auch an die vielen Personen – gerade vom Jugoslawienkonflikt Betroffene –, die psychisch in einer ausserordentlich schlechten Situation waren. Insbesondere die Frauen hätten, nicht ohne weiteres so argumentieren können, wie das die Mehrheit mit ihrem Antrag ausschliesslich verlangt. Dieser Antrag würde es der Behörde erlauben, auch in solchen Fällen einfach eine Abweisung wegen mangelnder Begründung vorzunehmen. Ich bitte Sie also, hier der Minderheit I zu folgen.

Präsidentin: Herr Bundesrat Koller hat erklärt, dass sich der Bundesrat der Version des Ständerates anschliesst.

Fehr Hans (V, ZH): Ich bitte Sie, der Minderheit II zuzustimmen und damit am ersten Beschluss festzuhalten, den Sie in diesem Saal vor kurzem gefasst haben und den auch der Bundesrat beantragt hat.

Wir befinden uns heute in dieser Frage an einem Scheideweg. Ich habe die Befürchtung, dass die dringlichen Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich nun von einem Hoffnungsschimmer, dass endlich etwas Griffiges vorhanden sei, zu einem Trauerspiel werden. Ich habe den Eindruck, dass unter dem Druck von Hilfswerken und linken Kreisen und wegen neuer professoraler Ratschläge nun auch die Kommission des Nationalrates umgekippt ist – und leider, wie wir vorher gehört haben, auch der Bundesrat.

Meine Damen und Herren – ich wende mich an das bürgerliche Lager –: Wir waren uns vor kurzer Zeit einig, dass es darum gehe, krasse Missbräuche im «Papierbereich» zu bekämpfen. Darum – so haben wir gesagt – brauche es die Bestimmung, dass auf Gesuche nicht eingetreten werde, wenn keine Reise- oder Identitätspapiere abgegeben werden – es sei denn, es gebe Hinweise auf Verfolgung. Man hat ausdrücklich gesagt – auch der Herr Professor, der da war –, dies sei völkerrechtskonform. Und jetzt soll plötzlich alles anders sein. Das ist doch keine glaubhafte Politik!

1. Was soll diese 48-Stunden-Klausel? Wenn jemand keine Papiere hat – warum soll er dann in 48 Stunden plötzlich Papiere haben? Da stimmt doch etwas mit der Logik nicht!
2. Auch wenn keine Papiere abgegeben werden, kann man ein Asylgesuch stellen, falls man glaubhaft machen kann, dies sei aus entschuldbaren Gründen so. Auch dies ist doch eine äusserst seltsame Aufweichung der Vorlage.

3. Jetzt werden nach der Mehrheit der Kommission plötzlich auch noch «andere Dokumente» zugelassen. Wollen Sie denn noch Hotelrechnungen oder Kinobillette oder was weiß ich zulassen? Das ist doch lächerlich!

Von verschiedener Seite wird Ihnen jetzt dann wahrscheinlich gesagt werden, das sei alles nicht so; die abgeänderte «Papierbestimmung» sei eine Präzisierung; sie sei praxisgerecht und «noch etwas völkerrechtskonformer» als das, was ohnehin schon konform mit dem Völkerrecht war. Wenn Sie aber ehrlich sind, liegt hier keine Präzisierung, sondern eine Abschwächung vor; mit dieser «Papierbestimmung» erzielen Sie keine Abhaltewirkung mehr. Ich kann mich noch daran erinnern, wie Herr Bundesrat Koller sagte, man sei von einem Anteil von 60 Prozent Asylbewerbern mit Papieren auf einen Anteil von ungefähr 20 Prozent «heruntergefallen», und wie er uns beschwore, das müsse jetzt wieder ändern. Das wird mit dieser Abschwächung nicht geändert, das garantiere ich Ihnen!

Genau das Kernstück, also die «Papierbestimmung», wollen Sie jetzt verwässern, abschwächen und praktisch herausbrechen. Ich muss es noch einmal sagen: Sie sind hier, wenn Sie darauf eintreten, dem Druck der Hilfswerke und der linken Ratsseite erlegen, weil von dort offenbar eine Referendumsdrohung kommt – eine Referendumsdrohung, die im Volk überhaupt keine Chance hat! Sie müssen einmal hören, wie es im Volk tönt.

Wer in diesem Parlament – die Frage geht an die Bürgerlichen – hat eigentlich das Sagen? Sind es wir, die Ratsmehrheit, die bürgerliche Mehrheit, oder sind es die Hilfswerke, die Asylkoordination, die linke Minderheit oder Professoren mit wechselnden Gutachten? Darauf dürfen wir uns nicht einlassen.

Ich bitte die Bürgerlichen, namentlich auch von der CVP-Fraktion, darum: Bleiben Sie beim ursprünglichen Entscheid, den wir hier getroffen haben, bleiben Sie beim Antrag, der hier von Ihrem Bundesrat damals sehr überzeugend verfochten wurde! Sie müssen heute bei der Abstimmung mit Namensliste beweisen, ob es Ihnen mit einer griffigen «Papierbestimmung» tatsächlich ernst ist oder ob Sie einmal mehr – das wäre gar nicht gut – Nägel ohne Köpfe fabrizieren. Die Bevölkerung schaut heute auf Sie und will wissen, wer Nägel mit Köpfen macht; machen Sie Nägel mit Köpfen im Sinne der Sache und im Sinne der echten Flüchtlinge! Sagen Sie ja zur Minderheit II.

Weyeneth Hermann (V, BE): Als Minderheit III stellen wir Ihnen einen Eventualantrag zum Antrag der Minderheit II. Wir beantragen Ihnen damit, auf die Version des Ständerates einzuschwenken. Hauptgrund für diesen Eventualantrag sind die Formulierungen «Reisepapiere oder Identitätsausweise» – in der Version des Ständerates – und «Reisepapiere oder andere Dokumente» – in der Version der Kommissionsmehrheit. Es ist ein wesentlicher qualitativer Unterschied, ob Sie in diesen gesetzlichen Grundlagen von Identitätsausweisen und Identitätspapieren sprechen oder allgemein von Dokumenten. Die Verwaltung warnt uns eindringlich vor der Verwendung des Begriffes «Dokumente»; denn schliesslich ist zwar ein Kinobillett nicht gerade ein Dokument, ein Totoschein jedoch schon, da er es erlaubt, den Besitzer zu identifizieren.

Ich möchte Sie also bitten, die Formulierung «Dokumente» gemäss Antrag der Kommissionsmehrheit anstelle von «Identitätsausweise» abzulehnen und allenfalls dem Eventualantrag der Minderheit III zuzustimmen.

Bühlmann Cécile (G, LU): Sie wissen, dass wir Grünen grundsätzlich Mühe damit haben, wie mit diesem Geschäft verfahren wird, und dass wir grundsätzlich Dringlichkeitsrecht für das falsche Zeichen gegenüber der Notlage der Flüchtlinge halten.

Ihr FDP-Kollege Dick Marty – jetzt wende ich mich an die FDP-Fraktion – hat im Ständerat gesagt, damit gebe man ein falsches Zeichen, weil es die Bevölkerung glauben mache, dass die Situation unter den Asylbewerbern in der Schweiz dramatisch sei. Die Lage sei ernst, es sei aber falsch, sie als dramatisch zu qualifizieren. Dramatisch und tragisch hingen sei die Situation in den Ländern, aus denen die Asylbewerber kämen. Er wies dann auf die schlimme Lage in Kosovo hin. Das hat der Bundesrat inzwischen auch eingesehen. Zum Glück hat er zugesichert, dass zurzeit keine abgewiesenen Asylbewerberinnen und Asylbewerber mehr dorthin zurückgeschickt werden. Leider hat er das nur für ein paar Wochen zugesichert, aber immerhin: Es ist eine kleine Verschnaufpause für die vom Krieg verängstigten Kosovo-Albanerinnen und -Albaner bei uns.

Ich bin froh, dass es neben Dick Marty auch noch andere Mitglieder von bürgerlichen Parteien gibt, die ganz offensichtlich bemüht sind, die grossen Bedenken der Hilfswerke, der Grünen und der SP gegenüber diesem sogenannten «Papierlosen-Artikel» ernst zu nehmen. Unsere Sorge ist berechtigt – das hat Ihnen auch Herr David von der CVP-Fraktion geschildert –, denn die bisherige Praxis zeigt, dass Leute mit Papieren als Flüchtlinge abgelehnt worden sind, gerade mit der Begründung, sie könnten doch gar keine echt Verfolgten sein, sonst hätten sie keine Papiere vom Verfolgerstaat.

Kommen sie aber ohne Papiere, will man sie mit dem neuen Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis nicht in dieses Verfahren aufnehmen. Das heisst doch im Klartext nichts anderes, als dass man die Leute überhaupt nicht mehr will. Nur sollte man das auch so sagen und nicht mehr länger die Floskel von der humanitären Tradition gebrauchen.

Ich bin sicher, dass in diesem Saal nicht nur die Grünen und die SP das nicht wollen. Es gibt auch unter den bürgerlichen Mitgliedern dieses Rates Beispiele wie Dick Marty und Thierry Béguin im Ständerat, beides Ihre Kollegen von der FDP-Fraktion. Es gibt sie auch in der CVP-Fraktion; das beweist Frau Ducrot als Urheberin des Antrages der Minder-

heit I. Mit diesem Minderheitsantrag kommt sie einem wichtigen und referendumsträchtigen Anliegen entgegen, indem sie nämlich genau den sogenannten «Papierlosen-Artikel» jetzt als klaren Missbrauchsartikel erkennbar macht. Damit ist ihr Antrag eine Lackmusprobe für all jene unter Ihnen, die immer beteuern, es gehe ihnen nur um die Missbrauchsbeämpfung und um nichts anderes. Damit spreche ich vor allem Kolleginnen und Kollegen der FDP- und der CVP-Fraktion an und – falls es sie noch gibt – Leute aus der SVP, die nicht auf dem «Fehr-Kurs» sind.

Der Antrag der Minderheit I – der gleichlautende Antrag wurde in der Kommission mit 13 zu 12 Stimmen, nur ganz knapp, abgelehnt – kommt nämlich genau dem Anliegen entgegen, den Missbrauchscharakter des «Papierlosen-Artikels» erkennbar zu machen, genau so, wie wir es schliesslich beim «Illegalen-Artikel» – um ihn einmal verkürzt so zu nennen – getan haben. Damit wird die zweite Hürde für ein Referendum abgebaut, welches wir Grünen im Verbund mit den Hilfswerken sonst mittragen würden. Es geht hier also um die zentrale, letzte Frage. Nachdem der Ständerat mit seiner verbesserten Version bereits einen Schritt in die richtige Richtung getan hat, ist es nun an uns, hier noch diese letzte Klarheit zu schaffen, damit auch wir mit dem «Papierlosen-Artikel» leben können.

Deshalb bitte ich Sie ganz eindringlich, dem Antrag der Minderheit I (Ducrot) zuzustimmen oder mindestens der Version des Ständerates bzw. des Bundesrates.

Fritschi Oscar (R, ZH): Die FDP-Vertretung hat sich in der Kommission einstimmig gegen den Antrag der Minderheit I ausgesprochen. Sie kann umgekehrt, im Zuge des Differenzbereinigungsverfahrens und im Bestreben sicherzustellen, dass der dringliche Bundesbeschluss auch wirklich am 1. Juli 1998 in Kraft tritt, der von Professor Kälin inspirierten und vom Ständerat mit grossem Mehr genehmigten Neufassung des Artikels zustimmen. Das gilt, auch wenn die FDP – das möchten wir doch auch einmal feststellen – bei allem Respekt davor, gesetzliche Lösungen zu suchen, die mit dem Völkerrecht kompatibel sind, den Berner Völkerrechtlern und fleissigen Gutachtern nicht für das Orakel von Delphi hält.

Warum ist die FDP-Fraktion nicht für Festhalten? Sie betrachtet eine Woche vor der angestrebten Inkraftsetzung des Bundesbeschlusses und angesichts des überdeutlichen Beschlusses des Ständerates ein Beharren auf der sachlich wenig ins Gewicht fallenden Differenz als einen Streit um des Kaisers Bart.

Herr Hadorn, dem in Abwesenheit von Herrn Bundesrat Koller in der Kommission die Aufgabe zufiel, sich für den Bundesbeschluss einzusetzen – was er übrigens mit anerkennenswerter Energie gemacht hat –, gab eindeutig zu Protokoll, dass er als Praktiker von unserer ursprünglich beschlossenen Fassung und jener des Ständerates keine unterschiedlichen Auswirkungen erwarte. Die 48-Stunden-Frist für das Beibringen von Papieren werde in der Praxis ohnehin gewährt. Und – was uns wichtiger erscheint – die zweite Abänderung bringe den Charakter der Missbrauchsbeämpfung deutlicher auf den Punkt, ohne dass die Wirksamkeit der nun beschlossenen Massnahmen leide.

Tatsächlich dürfte es entschuldbare Gründe geben, die ein Gesuchsteller geltend machen kann, wenn er nicht in der Lage ist, Papiere vorzulegen, und deshalb besteht kein Hindernisgrund, das auch im Bundesbeschluss festzuschreiben. Die Abhaltewirkung, von der Herr Fehr gesprochen hat, bleibt also die gleiche. Herr Fehr hat mit dem Säbel für die Wählertribüne gerasselt.

Warum wendet sich die FDP-Fraktion gegen den Antrag der Minderheit I? Der Bundesbeschluss will einen zusätzlichen objektiven Tatbestand für einen Nichteintretentscheid statuieren. Wer keine Papiere abgibt, dem obliegt die Beweislast, dass er entweder aus entschuldbaren Gründen dazu nicht in der Lage ist oder dass Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen.

Gemäss Antrag der Minderheit I muss die Verwaltung aber belegen, dass kein berechtigter Grund zur Annahme besteht,



der Gesuchsteller handle missbräuchlich. Diese Formulierung kehrt in der Praxis eben doch die Beweislast um, auch wenn das von Herrn David bestritten worden ist. Ob er die Papiere missbräuchlich hat verschwinden lassen, weiss letztlich nur der Gesuchsteller selber. Der Antrag der Minderheit I würde deshalb einen zentralen Pfeiler des Bundesbeschlusses aus den Angeln heben. Der Missstand, dass nach gesichertem Wissen ein ganz erheblicher Teil der papierlosen Asylbewerber – nämlich ein gutes Drittel – seine Dokumente absichtlich verschwinden lässt, würde nicht beseitigt. Damit würde so ziemlich der ganze Bundesbeschluss obsolet. Im übrigen ist die entscheidende Formulierung im Antrag der Minderheit I – wenn «Grund zur Annahme besteht, dass er damit missbräuchlich» – wenig kompatibel mit der Fortsetzung, wonach es am Gesuchsteller liegt, das Fehlen der Papiere glaubhaft zu machen. Der Antrag ist daher als Schnellschuss zu qualifizieren. Er sollte dringend abgelehnt werden.

Gestatten Sie mir nach der Textanalyse noch einen Nachsatz: Es ist in den Medien zu Recht festgehalten worden, dass wir an einzelnen Formulierungen Feinziselierung betreiben würden. Daran ist viel Wahres. Es kann nicht so weitergehen, dass wir stets wieder neue Formulierungen erfinden, um das Asylgesetz praktikabler zu machen. Wichtig ist vielmehr, dass das Departement nun das Schwergewicht seiner Bemühungen auf eine straffe Regelung des Vollzugs legt. Ein Beispiel: Das Betreuungsniveau und auch die entsprechenden Kostensätze liegen in unserem Land deutlich höher als in unseren Nachbarländern; auch das macht uns attraktiver. Hier Remedur zu schaffen bringt uns am allerwenigsten in Konflikt mit dem Völkerrecht.

Mit anderen Worten und zum Abschluss: Die FDP-Fraktion stimmt dem Antrag der Mehrheit der Kommission zu. Sie ist aber der Meinung, dass mit dem neugeschaffenen Instrument nun endgültig eine Handhabe vorhanden sein muss, mit der sich das angestrebte Ziel auch erreichen lässt. Nun liegt es am Departement, beim Vollzug nachzuziehen. Weitere Gesetzesänderungen in rollender Planung wären unerwünscht.

Fankhauser Angelina (S, BL): Zuerst eine Vorbemerkung an die Adresse von Herrn Fehr: Die Hilfswerke sind wichtige Pfeiler der humanitären Politik dieses Landes. Ohne Hilfswerke stünde die Schweiz ziemlich «nackt» da.

Zur Differenz bei Artikel 16: Die allgemeine, generelle Missbrauchsvermutung für Schutzzuchende ohne Papiere ist und bleibt trotz der vorliegenden Änderungen eine Zumutung und ist unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit klar nicht statthaft. Nach wie vor werden die Missbrauchsbekämpfung und eine sogenannte Verminderung der Attraktivität der Schweiz unheilvoll vermischt. Die Vorlage wurde zwar nachgebessert; die Korrekturen waren zwingend, sonst wäre die Rechtsstaatlichkeit verletzt worden. Die Probleme der Rechtsstaatlichkeit und der Verhältnismässigkeit bleiben aber trotzdem bestehen:

1. Die Präsenz eines Rechtsbeistandes bei der Anhörung ist nicht geregelt.
2. Ebensowenig ist diese Präsenz beim Empfang des Entscheides geregelt.

Wir sind der Meinung, dass Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention verletzt wird, weil eine wirksame Beschwerde, die dieser Artikel vorsieht, nicht möglich ist. Die vorgeschlagene Regelung ist zudem unter dem europäischen Niveau. Die Normen im übrigen Europa sind grosszügiger; damit schiebt die Schweiz ihre Probleme auf ihre Nachbarländer ab. Ich frage Sie: Wann wird die Spirale der beabsichtigten Attraktivitätsminderung ein Ende finden?

Wir mussten immer wieder sehr schnell auf neue Anträge reagieren. Herr Fritschi hat den Ablauf der Gesetzesberatung implizit beanstandet. Es war aber auch eine Zumutung, dass wir wenige Minuten vor der Entscheidung von neuen Anträgen Kenntnis nehmen mussten.

Bei dieser Art der Differenzbereinigung hat die SP-Fraktion keine andere Wahl, als zu versuchen, das zu verbessern, was noch verbesserungsfähig ist. Den Antrag der Minder-

heit I können wir in diesem Differenzbereinigungsverfahren unterstützen, eventueller den Antrag der Mehrheit der Kommission. Das ist für uns die Politik des kleinsten Übels.

Leu Josef (C, LU): Ich beantrage Ihnen mit der CVP-Fraktion, auf die Version des Ständerates einzuschwenken, also die Minderheit III (Weyeneth) zu unterstützen.

Wir sind der Auffassung – da unterstütze ich persönlich auch das Votum von Herrn Fehr –, dass wir schon das letzte Mal in diesem Rat eine völkerrechtskonforme Lösung gefunden haben. Aber der Ständerat hat nun eine Lösung gefunden, der wir unbedingt auch im Sinne der Ausräumung einer letzten Differenz folgen sollten, weil es sich um eine verfahrensrechtliche Optimierung handelt. Es handelt sich nicht – das möchte ich hier dezidiert festhalten – um eine sachliche Kurskorrektur; es geht um eine verfahrensrechtliche Optimierung. Wenn wir dem Antrag der Minderheit III zustimmen, schaffen wir meiner Auffassung nach – anders, als dies bei der Lösung der Mehrheit der vorberatenden Kommission der Fall wäre – eine Situation, wo wir Klarheit haben, dass wir nichts auf Gesetzesstufe regeln wollen, was wir besser und konziser auf Verordnungsstufe lösen würden. Damit verfügen diejenigen, die an der Front entscheiden müssen, über die richtigen Grundlagen.

Ich bitte Sie also, diese letzte Differenz zum Ständerat auszuräumen und mit der Minderheit III zu stimmen.

Caccia Fulvio (C, TI): Avant tout, je déclare mes intérêts: je suis président de Caritas Suisse, ce que je considère comme un service au pays autant que celui que j'exerce comme conseiller national, Monsieur Fehr. J'ai une minute seulement. Je parle en mon nom personnel et au nom de quelques membres du groupe démocrate-chrétien.

Un constatation de fond avant tout: l'arrêté fédéral a subi des améliorations considérables, au cours des délibérations parlementaires, qui vont dans la direction souhaitée entre autres par les œuvres d'entraide, – donc, pas seulement par elles. Dans le cas de l'article en discussion, l'aspect de mesure contre des abus n'était pas clair dans le projet du Conseil fédéral, alors que cet aspect était mentionné dans le message lui-même. Le Conseil des Etats y a apporté une amélioration substantielle, je le reconnaiss. Une amélioration supplémentaire est apportée par la proposition de minorité I (Ducrot). Je considère que cette proposition de minorité I mérite d'être incorporée dans cet arrêté urgent.

Il faut rappeler que la règle, pour les vrais requérants d'asile, est en tout cas de ne pas avoir de papiers plutôt que les avoir. Je vous invite donc à soutenir cette proposition de minorité I pour les raisons qui ont été données en particulier par le porte-parole de la minorité I, M. David.

Leuba Jean-François (L, VD): Vous êtes ici en présence de différentes versions. Je dirai tout d'abord que j'ai des doutes, comme le professeur Kälin, sur la compatibilité du projet du Conseil fédéral avec le droit international public. De la sorte, je ne suis pas sûr que M. Fehr Hans ait raison lorsqu'il soutient son point de vue.

La version de la majorité de la commission, que le groupe libéral vous recommande de voter, se distingue de la version du Conseil des Etats par cette petite modification: au lieu de «pièces d'identité», nous disons des «papiers permettant de l'identifier». Monsieur Fehr, ce n'est naturellement pas une note d'hôtel, les papiers permettant d'identifier, c'est ridicule! Ce sont des papiers qui permettent d'avoir la conviction ou en tout cas une très grande vraisemblance quant à l'identité et au nom de la personne qui se présente. Mais ces papiers, nous l'avions déjà dit la dernière fois, peuvent être divers. Nous avons déjà parlé du permis de conduire; ça peut être toute autre pièce établie par une autorité qui comporte une photographie, sans que ce soit au sens propre des papiers d'identité. C'est la raison pour laquelle nous disons, et nous l'avons toujours dit – c'a été notre ligne de conduite –, qu'on ne doit pas rendre impossible l'accès en Suisse à un véritable réfugié, mais qu'on doit exiger de lui qu'il soit capable de prouver son identité d'une manière ou d'une autre, pas forcément

ment avec de vrais papiers d'identité, mais avec des papiers qui permettent de l'identifier: c'est ce que vous propose la majorité de la commission.

En revanche, la proposition de minorité I (Ducrot) nous paraît présenter un très grave danger. Contrairement à ce qu'a dit M. David, c'est un renversement du fardeau de la preuve que vous avez ici. Parce qu'il appartient à l'administration de prouver qu'elle a des motifs suffisants de croire que le requérant entend compliquer de manière abusive l'examen de sa demande ou l'exécution du renvoi. Je vous laisse imaginer les difficultés, les discussions qu'il y aura sur ces raisons suffisantes: sont-elles suffisantes? sont-elles insuffisantes? Toute la discussion sera à charge de l'autorité administrative. Or, et c'est là que je n'arrive plus à suivre la minorité, qui est ce qui sait le mieux ce qui est advenu de ses papiers? C'est la personne qui aurait dû avoir les papiers: soit elle ne les a pas pris lorsqu'elle est partie, mais alors elle peut s'expliquer selon ce que prévoit la deuxième phrase – «Cette disposition ne s'applique pas lorsque le requérant rend vraisemblable qu'il n'est pas en mesure de le faire pour des motifs excusables» –, à ce moment-là vous avez cette phrase qui joue et qui vient au secours du requérant; soit elle les a détruits, dans ces conditions il n'y a aucune raison de charger l'administration de faire la preuve qu'elle les a détruits. C'est vraiment une «probatio diabolica» que de démontrer que quelqu'un a détruit des papiers avant de se présenter à la frontière. On ne peut pas exiger de l'administration qu'elle apporte cette preuve.

Je l'ai dit en commission et je le répète ici: si vous renversez le fardeau de la preuve, comme le propose la minorité I, vous pouvez renoncer à l'arrêté fédéral urgent, car vous le privez de l'essentiel de son efficacité.

Je vous invite donc à soutenir la proposition de la majorité de la commission, majorité qui est allée aussi loin que possible pour essayer de distinguer le vrai requérant de celui qui cherche à se faire passer pour un requérant, mais en tout cas, je vous invite à rejeter la proposition de minorité I.

Fischer-Hägglings Theo (V, AG), Berichterstatter: Nach den Beratungen des Ständerates über den Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich ist eine einzige Differenz übriggeblieben. Diese Differenz betrifft das Problem der papierlosen Flüchtlinge.

Unser Rat hatte dem Entwurf des Bundesrates zu Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis nach eingehender Diskussion zugestimmt. In unserem Rat drehte sich die Diskussion seinerzeit insbesondere um die Frage, ob die neue Bestimmung völkerrechtskonform sei. Diese Frage wurde sowohl von den angefragten Rechtsprofessoren als auch vom Bundesrat bejaht. Im Vorfeld der Beratung des erwähnten Bundesbeschlusses wurden vom Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge und von den Hilfswerken Zweifel an der Völkerrechtskonformität der dringlichen Massnahmen angemeldet. Das Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge holte deshalb ein Gutachten bei Professor Walter Kälin ein. Professor Kälin hat darin festgehalten, dass Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis so, wie wir ihm seinerzeit zugestimmt hatten, völkerrechtskonform sei, dass er aber einen völkerrechtlichen Minimalzustand darstelle. Zudem bestünden gewisse Bedenken in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit und die Eurokompatibilität.

Eine Delegation der ständerätlichen Kommission hörte hierauf Professor Kälin an, und aufgrund dieser Aussprache wurde die fragliche Bestimmung dann neu formuliert. Dieser Neuformulierung stimmte die Kleine Kammer mit 30 zu 9 Stimmen zu.

Unsere Kommission hörte an ihrer Sitzung vom 18. Juni 1998 Professor Kälin ebenfalls an und stimmte aufgrund seiner Ausführungen und der allgemeinen Debatte in der Kommission mehrheitlich dem Beschluss des Ständerates zu, wobei eine kleine Präzisierung in bezug auf den Begriff der Identitätspapiere vorgenommen wurde.

Der neue Wortlaut gemäß dem Antrag der Mehrheit der Kommission enthält gegenüber der ursprünglichen Fassung zwei neue Elemente: Einerseits wird eine Frist von 48 Stunden für das Einreichen der Papiere festgelegt, andererseits

wird der Begriff «entschuldbare Gründe» für das Nichtvorweisen der Papiere eingeführt. Für die beiden neuen Einfügungen sprechen einerseits praktische Überlegungen, andererseits Erfahrungen bei der Behandlung von papierlosen Asylgesuchstellern. In bezug auf die Frist von 48 Stunden ist festzuhalten, dass man vorab den Missbrauch bekämpfen und nicht möglichst viele Nichteintretentscheide produzieren will. Dem papierlosen Asylsuchenden soll die Möglichkeit geboten werden, die versteckten oder anderweitig deponierten Papiere innert 48 Stunden nach seiner Gesuchstellung doch noch vorzuweisen. Dieser Gedanke entspricht auch der seinerzeitigen «Papierweisung». Darin war speziell die Möglichkeit der nachträglichen Einbringung der Reise- und Identitätspapiere verankert.

Als «entschuldbare Gründe» wurden in der Kommission genannt:

1. wenn in einem Land die Staatsgewalt zusammengebrochen ist, so dass Personen, die nicht bereits aus früheren Zeiten Papiere besitzen, gar keine gültigen Identitätsdokumente vom Staat erhalten können;
2. wenn aus einer glaubhaften Verfolgungsgeschichte hervorgeht, dass es für einen Asylsuchenden tatsächlich unmöglich war, Papiere zu beschaffen, z. B. im Ursprungsländ Verurteilte oder Inhaftierte;
3. das Abhandenkommen der Papiere ohne eigene Verschulden, z. B. durch Diebstahl.

Damit ist der Rahmen abgesteckt; weitere entschuldbare Gründe sind kaum auszumachen. Jedenfalls kann, wenn der Asylsuchende auf Anraten eines Schleppers die Papiere vergraben oder vernichtet hat, dies nicht als entschuldbarer Grund vorgebracht werden. Da es darum geht, eine Gesetzgebung zur Bekämpfung des Missbrauchs zu schaffen, ist es aus rechtsstaatlicher Sicht richtig, dass auch das Prinzip der Verhältnismässigkeit einer Massnahme berücksichtigt wird. Es wurde in der Kommission seitens des Sprechers des Bundesamtes für Flüchtlinge versichert, die Handhabung der neuen Rechtsnorm werde durch die vom Ständerat vorgenommene Ergänzung nicht unterlaufen und die Bestimmung stelle nach wie vor ein wichtiges griffiges Instrument zur Missbrauchsbekämpfung dar.

Zum Antrag der Minderheit III (Weyeneth): Gegenüber der ständerätlichen Fassung nahm die Kommission folgende Änderung vor: Anstelle von «Identitätsausweise» heisst es nun in der neuen Fassung «andere Dokumente». Man will dadurch zum Ausdruck bringen, dass nicht nur Identitätspapiere im engen Sinn damit gemeint sind, sondern auch andere amtliche – ich betone hier: amtliche – Dokumente, aus denen die Identität einer Person hervorgeht.

Zum Antrag der Minderheit I (Ducrot): Ich bitte Sie dringend, diesen Antrag abzulehnen, denn entgegen dem, was von der Begründung her dargelegt wurde, geht es bei diesem Antrag letztlich um eine Umkehr der Beweislast. Man kann schon vorbringen, es gehe nur um die Darlegung der Gründe, aber letztlich geht es hier um die Umkehr der Beweislast. Die Asylbehörden müssten nachweisen, dass der Asylsuchende missbräuchlich die Prüfung des Gesuches oder die spätere Wegweisung erschweren will, z. B. indem er die Papiere vernichtet hat. Dieser Nachweis wäre so schwer zu erbringen, dass die Bestimmung kaum greifen würde. Man könnte bei einer Annahme des Antrages der Minderheit I ebensogut auf diesen Nichteintretenstatbestand und überhaupt auf die dringlichen Massnahmen verzichten.

Zum Schluss erinnere ich Sie daran, dass auch diese Bestimmung mit den übrigen Bestimmungen des dringlichen Bundesbeschlusses in das revidierte Asylgesetz übernommen wird, wenn sie gutgeheissen wird.

Im Namen der Kommissionsmehrheit bitte ich Sie, ihrem Antrag zuzustimmen und alle Minderheitsanträge abzulehnen. Ich selber gehöre den Minderheiten II (Fehr Hans) und III (Weyeneth) an.

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: La politique d'asile de notre pays reste hésitante, influencée qu'elle est par les préoccupations sécuritaires, mais aussi par la valeur accordée par la Suisse au principe d'accueil des réfugiés et au res-



pect du droit international. Ligne dure et ouverture généreuse n'alterneront pas toujours avec bonheur.

Le principe de l'urgence de l'arrêté fédéral n'a pas été contesté par le plénum de nos deux Conseils. Nous n'y revenons pas. Par contre, les mesures à appliquer font encore l'objet d'une divergence de taille, quoi qu'en dise, qu'il convient de gommer. Tel est l'avis de la majorité de notre commission, sensibilisée par la position du Conseil des Etats qui a eu la sagesse de s'aligner sur le droit international. Le 28 avril dernier, le professeur Kälin, mandaté par le HCR, avait clairement affirmé sa position: l'absence de papiers d'identité est un motif de non-entrée en matière, pour autant qu'une audition formelle ait lieu et que des mesures juridiques et organisationnelles nécessaires à cet effet soient prises. Il faut aussi que les exigences concernant les indices de persécution soient extrêmement basses. Il faut également que la notion de «papiers d'identité» soit conçue de manière très large. Jeudi dernier, la Commission des institutions politiques de notre Conseil a tenu à recevoir une nouvelle fois le professeur Kälin qui nous a déclaré sans ambages que la formulation retenue par notre Conseil n'est pas suffisante et qu'elle est à la limite de violer le droit international.

La version du Conseil des Etats est bien meilleure, nous a-t-il dit, parce qu'elle introduit la règle de crédibilité. En effet, un requérant sans papiers n'est pas nécessairement un coupable qui aurait commis des abus. Il y a des situations où l'absence de ces documents ne peut pas lui être imputable. Dans la pratique actuelle, celui qui produit une pièce d'identité est justement débouté. En tenant compte de ces différents éléments, la correction apportée par le Conseil des Etats suit une très bonne direction, puisque cette formulation est euro-compatible et qu'elle pourrait être acceptable si nous adhérons à la convention de Dublin et à l'accord de Schengen. Quant au délai de 48 heures laissé aux requérants, il semble en tout cas raisonnable et plausible. Le but à atteindre n'est pas d'augmenter les décisions de non-entrée en matière, mais plutôt d'obliger ceux qui arrivent à ne plus dissimuler, endommager ou détruire leurs papiers. Ces arguments ont convaincu la majorité de la commission qui, dans un élan de générosité, a également indiqué que les papiers d'identité ne sont pas seulement des papiers officiels, mais des papiers susceptibles d'identifier le requérant: permis de conduire, certificats professionnels ou scolaires. C'est par 18 voix contre 6 que cette adjonction a été acceptée par notre commission.

Elle a aussi, par 17 voix contre 7, rejeté la proposition de minorité II (Fehr Hans) qui ne tient pas compte du droit international.

Vous avez entendu M. David qui a défendu la proposition de minorité I (Ducrot), tendant à inverser le fardeau de la preuve, notamment pour les personnes fragilisées par un viol ou par une persécution. Le professeur Kälin voit dans ces situations un problème, d'autant plus que les personnes traumatisées ne dévoilent pas les faits réels lors d'une première audition. Tout va donc dépendre de la qualité de celui qui interroge, de sa capacité d'ouverture et d'écoute. La proposition de minorité I a été notamment combattue par l'administration et par les membres de la commission qui estiment que l'arrêté urgent devient sans objet si l'on met sur le dos de l'administration le fardeau de la preuve.

Cette version, retravaillée par le Conseil des Etats, avec l'adjonction que nous vous proposons, est la seule acceptable et c'est par 13 voix contre 12 que la commission l'a rejetée.

Bonny Jean-Pierre (R, BE): Ich erlaube mir, als Nichtmitglied der Kommission eine persönliche Erklärung zu einem Aspekt abzugeben, der meines Erachtens in dieser Debatte zu wenig zum Tragen kam.

Wir alle wissen, dass das Vertrauen des Volkes zu uns, den Politikern und dem Parlament, aber auch zum Bundesrat im Schwinden begriffen ist. Es ist deshalb im Schwinden begriffen, weil man uns – nicht zu Unrecht – vorwirft, dass unsere Beschlüsse vielfach zuwenig transparent sind und dass wir Lösungen vorschlagen, die man als halbätzig bezeichnen muss.

Der Antrag der Mehrheit der SPK in der zweiten Runde entspricht genau dieser Qualifikation. Man macht zwei Schritte nach vorn und wieder eineinhalb zurück. Der Bundesrat hat Mut gehabt, hat Handlungsbedarf festgestellt und uns eine Vorlage unterbreitet; er hat sogar Dringlichkeit vorgeschlagen. Ich setze voraus, dass er vorgängig beispielsweise auch die Frage der Rechtsgrundlage gründlich geprüft hat.

An einem Punkt dürfen wir nicht vorbeisehen: Die neuen Anträge enthalten Bestimmungen, die interpretationsbedürftig sind, wie z. B. den Begriff «andere Dokumente die es erlauben, ihn zu identifizieren» usw.

Geben wir keine falschen Signale gegen aussen – man sagte im Ständerat, es sei eine weichere Fassung – und gegen innen an die Adresse der Vollzugsbehörden.

Ich werde auf der Linie der ursprünglichen Beschlüsse des Nationalrates bleiben.

Hubmann Vreni (S, ZH): Ich möchte eine persönliche Erklärung zu Artikel 16ater abgeben: Mit seinen dringlichen Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich möchte der Bundesrat den Leuten, welche die schweizerische Asylgesetzgebung missbrauchen, das Handwerk legen. Der unserer humanitären Tradition verpflichtete Teil unserer Kommission war bemüht, die Massnahmen so zu formulieren, dass nicht andere Leute, nämlich an Leib und Leben bedrohte Flüchtlinge, Opfer dieser Massnahmen werden. In seinem Gutachten vom 15. Juni dieses Jahres hat Herr Professor Walter Kälin den vorliegenden Text auf seine Völkerrechtskonformität hin überprüft. Er hat u. a. darauf aufmerksam gemacht, dass eine Anhörung zu den Asylgründen auch dann stattfinden müsse, wenn ein Asylbewerber an der Grenze eine falsche Identität angegeben hat und diese Täuschung einen Nicht-eintretensgrund darstellt. Herr Professor Kälin hat auf Seite 7 seines Gutachtens festgehalten, dass Artikel 16ater entsprechend ergänzt werden müsste, um völkerrechtskonform zu sein.

Im Ständerat hat der Bundesrat seine in der Botschaft geäuserte Ansicht zurückgenommen. Ich bitte Herrn Bundesrat Koller, auch in unserem Rat zu diesem Punkt Stellung zu nehmen und die Situation zuhanden der Materialien klarzustellen.

Koller Arnold, Bundesrat: Das Differenzbereinigungsverfahren ist nicht mehr der Ort, über die Frage der Notwendigkeit dieses dringlichen Bundesbeschlusses zu diskutieren. Es kann hier einzig noch um die endgültige Formulierung dieses «Papierlosen-Artikels» gehen. Da darf ich Sie daran erinnern, dass sowohl Professor Kälin wie auch Professor Hailbronner ganz klar erklärt haben, dass bereits die ursprüngliche Fassung des Bundesrates völkerrechtskonform sei. Die Kritik, die Professor Kälin angebracht hatte, bezog sich nicht auf den bundesrätlichen Entwurf, sondern allein auf die Formulierung, wie sie die ständerätsliche Kommission im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes eingebracht hatte. Aber die Formulierung, die auf der Fahne steht, ist von zwei anerkannten Spezialisten ausdrücklich als völkerrechtskonform anerkannt worden.

Nun hat aber die ständerätsliche Kommission im Rahmen der Beratungen noch einmal Professor Kälin angehört und danach betont, es sei eine Optimierung möglich. Es geht nicht darum, eine Völkerrechtswidrigkeit zu beheben, sondern es ist eine Optimierung möglich, und zwar in eine Richtung, wie sie seinerzeit in der «Papierweisung» selber vorgesehen war: Wir geben Asylbewerbern nun die Möglichkeit, innerhalb von 48 Stunden noch Papiere beizubringen, wenn sie sie vorher irgendwo hinterlegt oder versteckt haben.

Das ist der Grund, weshalb ich Ihnen heute empfehle, dem Beschluss des Ständersates zuzustimmen. Zweck dieser Bestimmung ist es nicht, dass wir künftig möglichst viele Nicht-eintretentscheide fällen, Zweck dieses «Missbrauchsartikels» ist es ganz klar, dass wir mindestens wieder den Zustand von 1995 haben, dass also nicht wie heute nur 26 Prozent der Asylgesuchsteller mit Papieren kommen, sondern dass es auch künftig wieder 60 Prozent oder mehr sind, wie wir das aufgrund der «Papierweisung» hatten. Weil das die



Hauptzielrichtung dieser Bestimmung ist, kann ich dieser Optimierung, wie sie vom Ständerat beschlossen worden ist, zu stimmen.

So weit, so gut, aber alles andere geht nun über das Gute hinaus und stellt die Effizienz dieses Bundesbeschlusses in Frage. Das muss ich klar auch gegenüber dem Antrag der Minderheit I (Ducrot) und gegenüber dem, was Herr David gesagt hat, festhalten. Denn ob er aus entschuldbaren Gründen ohne Papiere in die Empfangsstelle kommt, weiss nur der Asylsuchende selbst. Er kennt seine Verfolgungsgeschichte, er kann glaubhaft machen, warum er tatsächlich nicht die Möglichkeit hatte, mit Papieren zu erscheinen.

Wenn Sie diese Beweislast den Asylbehörden zuschieben, müssen die Asylbehörden eigentlich einen negativen Beweis führen, und dies ist bekanntlich nicht möglich. Aus diesem Grunde möchte ich Sie hier dringend bitten, dem Ständerat und diesbezüglich auch der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen.

Nun bleibt eine zweite Differenz: Die Mehrheit Ihrer Kommission möchte anstelle von «Identitätsausweisen» von «anderen Dokumenten» sprechen, «die es erlauben, ihn (den Gesuchsteller) zu identifizieren». Meines Erachtens ist dies allerdings Perfektionismus; das ist eine Frage, die in die Ausführungsverordnung oder sogar in Weisungen aufgenommen werden müsste. Es kommt dazu, dass der vorliegende Begriff «Reisepapiere oder Identitätsausweise» im Asylgesetz an verschiedenen Orten auch in gleicher Weise gebraucht wird, beispielsweise in Artikel 8 oder in Artikel 93. Jetzt können Sie doch nicht hingehen und bei einem einzigen Artikel plötzlich eine neue Terminologie einführen. Da müssten Sie alle anderen Artikel im totalrevidierten Asylgesetz auch wieder entsprechend terminologisch anpassen.

Aber ich kann Sie versichern: Inhaltlich sind wir uns vollständig einig. Wir stellen hier nicht einzig auf den Identitätsausweis ab, so, wie wir ihn beispielsweise bei uns in der Schweiz kennen, sondern es genügt, dass es amtliche Papiere sind, die die Identifizierung des entsprechenden Asylbewerbers tatsächlich und zweifelsfrei ermöglichen. In diesem Sinne werden wir auch die entsprechenden Ausführungsvorschriften erlassen.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, diese letzte Differenz zu bereinigen und dem Ständerat zuzustimmen.

Schlüer Ulrich (V, ZH): Herr Bundesrat Koller, es geht also um die rechtliche Optimierung, wenn ich Sie recht verstanden habe. Wie aber garantieren Sie die Praktikabilität dieser neuen Bestimmung mit der Frist von 48 Stunden zur Beibringung akzeptabler Papiere? Konkret gefragt: Welche Vorkehren treffen Sie, dass diese 48-Stunden-Frist nicht dazu genutzt wird, gefälschte Papiere zu erwerben, also den Handel von Papieren und damit neuen Missbrauch zu fördern? Solcher Handel geschieht ja bereits. Welche Massnahmen treffen Sie, dass Sie dem Volk gegenüber sagen können: Wir haben die Dinge wirklich im Griff?

Koller Arnold, Bundesrat: Herr Schlüer, hier bin ich in einer ausnahmsweise sehr günstigen Lage, weil wir eben diese Erfahrungen mit der «Papierweisung» gemacht haben. Die Erfahrungen mit der «Papierweisung» waren ausgesprochen positiv. 1992 kamen nur 20 Prozent der Leute mit Papieren. Dann haben wir die «Papierweisung» erlassen, die genau in diese Richtung geht; danach ist der Anteil von 20 Prozent auf 60 Prozent hochgeschossen. Jetzt haben wir nach aller menschlichen Erfahrung eine grosse Chance, dass aufgrund dieser Bestimmung künftig wieder 60 Prozent und mehr der Leute mit Papieren in die Empfangsstellen kommen. Dann haben wir unser Ziel erreicht.

Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	91 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	72 Stimmen

Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	88 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit III	73 Stimmen

*Definitive, namentliche Abstimmung
Vote définitif, nominatif
(Ref.: 2171)*

Für den Antrag der Mehrheit stimmen:

Votent pour la proposition de la majorité:

Aeppli, Aguet, Alder, Antille, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Bircher, Borel, Bosshard, Bühlmann, Burgener, Caccia, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, Comby, David, de Dardel, Deiss, Dormann, Ducrot, Dünki, Eggly, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Friderici, Fritsch, Genner, Goll, Gonseth, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hämmerle, Herczog, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Lachat, Langenberger, Lauper, Leemann, Leuba, Loeb, Maitre, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Pelli, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Sandoz Suzette, Scheurer, Schmid Odilo, Semadeni, Simon, Stamm Judith, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Tschopp, Vogel, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Wiederkehr, Zbinden, Zwygart (98)

Für den Antrag der Minderheit II stimmen:

Votent pour la proposition de la minorité II:

Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Bonny, Bortoluzzi, Brunner Toni, Cavadini Adriano, Detting, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Ehrler, Engelberger, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Walter, Gadient, Giezendanner, Gusset, Hasler Ernst, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Imhof, Keller Rudolf, Kühne, Kunz, Leu, Maspoch, Maurer, Moser, Müller Erich, Oehrli, Pidoux, Raggenbass, Randegger, Ruckstuhl, Rychen, Schenk, Scherrer Jürg, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Stucky, Tschuppert, Vetterli, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zapf (65)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Binder, Blaser, Blocher, Borer, Bührer, Christen, Columberg, Dreher, Dupraz, Fasel, Filliez, Frey Claude, Grendelmeier, Gross Andreas, Gysin Hans Rudolf, Hafner Ursula, Hegetschweiler, Kofmel, Leuenberger, Loretan Otto, Löttscher, Marti Werner, Mühlmann, Philipona, Pini, Ruf, Ruffy, Sandoz Marcel, Seiler Hanspeter, Speck, Spielmann, Theiler, Vallender, Vermot, von Allmen, Ziegler (36)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Heberlein (1)

Ziff. II Übergangsbestimmung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständersates

Ch. II disposition transitoire

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats



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	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	98.028
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.06.1998 - 14:30
Date	
Data	
Seite	1289-1295
Page	
Pagina	
Ref. No	20 044 128