

10.052

Asylgesetz. Änderung Loi sur l'asile. Modification

Fortsetzung – Suite

Botschaft des Bundesrates 26.05.10 (BBl 2010 4455)

Message du Conseil fédéral 26.05.10 (FF 2010 4035)

Zusatzbotschaft des Bundesrates 23.09.11 (BBl 2011 7325)

Message complémentaire du Conseil fédéral 23.09.11 (FF 2011 6735)

Ständerat/Conseil des Etats 12.12.11 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 13.06.12 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 13.06.12 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 14.06.12 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 11.09.12 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 12.09.12 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 17.09.12 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 24.09.12 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 25.09.12 (Differenzen – Divergences)

Einigungskonferenz/Conférence de conciliation 26.09.12

Ständerat/Conseil des Etats 26.09.12 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 26.09.12 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 27.09.12 (Dringlichkeitsklausel – Clause d'urgence)

Nationalrat/Conseil national 27.09.12 (Dringlichkeitsklausel – Clause d'urgence)

Ständerat/Conseil des Etats 28.09.12 (Schlussabstimmung – Vote final)

Nationalrat/Conseil national 28.09.12 (Schlussabstimmung – Vote final)

Präsident (Altherr Hans, Präsident): Wir setzen die Eintretensdebatte über die Vorlage 3 und die allgemeine Aussprache zur Differenzbereinigung der Vorlage 1 fort.

Stöckli Hans (S, BE): Auch wir haben heute Morgen etwas Aussergewöhnliches zu tun. Wir sind durch den Nationalrat aufgerufen worden, ein Gesetz dringlich zu erklären, und wir wissen, dass diese Dringlichkeit ein aussergewöhnliches Element darstellt. Artikel 165 Absatz 1 der Bundesverfassung besagt, dass diese Dringlichkeit sehr restriktiv anzuwenden sei. Wenn keine zwingenden zeitlichen und sachlichen Gründe vorliegen, müssen Gesetze im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit allfälligem Referendum erlassen werden.

Der Nationalrat hat diese Dringlichkeitsklausel ohne jegliche Studien, ohne jegliche Referenzen beschlossen. Ich danke dem Präsidenten der SPK-SR, dass er beim Bundesamt für Justiz ein Gutachten eingeholt hat, das uns jetzt die Möglichkeit gibt, unseren Entscheid auch gestützt auf eine rechtliche Beurteilung zu fällen.

Ich habe ein gewisses Verständnis für den Antrag, auf diese Vorlage nicht einzutreten, bitte Sie aber trotzdem, auf das Geschäft einzutreten, weil dies die Möglichkeit bietet, die einzelnen Bestimmungen im Detail zu diskutieren.

Es braucht eine zeitliche Dringlichkeit. Die zeitliche Dringlichkeit darf aber nicht dadurch begründet sein, dass der Gesetzgeber selbst diese Dringlichkeit herbeigeführt hat, indem er die gesetzlichen Bestimmungen nicht im richtigen Zeitablauf erlassen hat. Wir haben hier eine Vorlage, die schon zwei Jahre alt ist, und wir müssen uns fragen, ob wir nicht selbst diesen Verzug zu verantworten haben.

Die Bundesverfassung verlangt nicht, dass auch eine sachliche Dringlichkeit gegeben sein muss, aber gestützt auf Überlegungen der Verhältnismässigkeit ist zweifellos auch die sachliche Dringlichkeit mit einzubeziehen. Die sachliche Dringlichkeit, ein Gesetz dringlich zu erklären, ist dann gegeben, wenn durch das längere Zuwarten eine Gefährdung von Polizeigütern entstehen würde oder wenn der Zweck des Gesetzes nicht erreicht werden könnte.

Das sind die Leitplanken, die unser Ermessen einschränken. Ich möchte dementsprechend bei den einzelnen Bestimmungen auf diese Überlegungen eingehen.

Es kommt noch eine wichtige Ergänzung dazu: Wir sind in diesem Asylgesetzgebungsprozess mit drei Vorlagen be-

schäftigt. Wir müssen uns bewusst sein, dass es, wenn dem Nationalrat gefolgt würde und eine Dringlichkeitserklärung käme, um das Gesetz zwei Jahre dringlich zu erklären, dann vier Asylgesetzrevisionen wären. Denn nach Ablauf dieser zwei Jahre müsste das ganze dringlich erklärte Gesetz im ordentlichen Gesetzgebungsprozess wieder in ein ordentliches Gesetz übergeführt werden. Das bedeutet, dass innerhalb von drei, vier Jahren theoretisch viermal das Referendum ergriffen werden könnte. Wir müssen uns also bewusst sein, dass diese Konstellation auch zu berücksichtigen ist und uns zweifellos eine sehr zurückhaltende Anwendung der Dringlichkeit abverlangt.

Schliesslich möchte ich auch dafür plädieren, dass die dringlich erklärten Vorschriften nicht umstritten sein sollten. Das könnte nämlich zu einem Bumerang werden, da gleichzeitig ja das Referendum sowohl gegen die Vorlage 1 wie auch gegen die Vorlage 3 ergriffen werden könnte, dies mit der Konsequenz, dass unsere dringlich erklärten Gesetzesbestimmungen nur für ein Jahr Geltung hätten, wenn wir das Referendum dann nicht gewinnen würden. Wir sind es, glaube ich, auch unserer Aufgabe als Chambre de Réflexion schuldig, dass wir uns mit diesen Fragen sehr intensiv auseinandersetzen. Dementsprechend bin ich überzeugt – da möchte ich die Kommissionssprecherin, Frau Verena Diener, speziell auffordern, das nochmals zu überlegen –, dass das insbesondere für die Veränderung des Flüchtlingsbegriffs gilt. Es wurde hier keine Begründung dargelegt, weshalb ausgerechnet ein Flüchtlingsbegriff, der mit dem Zusatz, den wir in der SPK vorgeschlagen haben, praktisch zu keiner Veränderung des Systems führen sollte, nun dringlich erklärt werden müsste. Die Voraussetzungen sind definitiv nicht gegeben.

Bei der Frage der Botschaftsgesuche bin ich noch unentschieden. Es sind verschiedenste Aussagen gemacht worden. Im Bericht des Bundesamtes für Justiz, den ja auch Frau Bundesrätin Sommaruga mitunterzeichnet hat, steht, dass bei den Botschaftsgesuchen in der letzten Zeit keine Veränderungen eingetreten seien. Wenn das so ist, dann gibt es auch keinen sachlichen Grund, die rechtlichen Grundlagen für die Botschaftsgesuche im Dringlichkeitsverfahren zu ändern. Wenn allerdings in der letzten Zeit eine massive Veränderung der Gesuchszahlen eingetreten sein sollte, dann könnte man über diese Frage diskutieren. Es müsste meiner Meinung nach aber, um der Frage auch in den Materialien gerecht zu werden, von der Frau Bundesrätin noch klar ausgeführt werden, wie sich diese Botschaftsgesuche in der letzten Zeit entwickelt haben und dass der Zweck der Abschaffung der Botschaftsgesuche mit der Nichtdringlichkeitserklärung dann eben nicht erreicht werden könnte.

Mir scheint es durchaus gerechtfertigt zu sein, im Bereiche der Infrastrukturfragen – mit der Schaffung besonderer Zentren, aber auch der Delegation der Kompetenz an den Bund, solche Zentren in eigenen Anlagen einzurichten – dringliches Recht anzuwenden. Ich bin entgegen dem Bundesamt für Justiz auch der Meinung, dass die Dringlichkeit ebenfalls bezüglich des Pauschalbeitrages an die Sicherheitskosten erklärt werden kann. Denn die Darlegung, weshalb man das im ordentlichen Verfahren machen solle, kommt für mich allzu kompliziert daher. Es werden durch diesen Pauschalbeitrag an die Sicherheitskosten auch keine Rechte Dritter beeinträchtigt, im Gegenteil: Es ist eine zusätzliche Entschädigung, die der Bund leistet. Dementsprechend macht mir die Dringlichkeitserklärung dieses Artikels keine Sorgen.

Betreffend die neu hinzugekommene Überlegung zu den Testphasen bin ich überzeugt, dass in einem dringlichen Gesetz Testphasen vorgesehen werden sollten. Das gibt ja dann die Möglichkeit, in Vorlage 2 entsprechende gesetzliche Grundlagen zu schaffen, die vertieft geprüft worden sind und welche die Praktikabilität der Gesetzesvorlage ergeben. Dementsprechend ersuche ich Sie auch, im Bereich der Veränderungen von Artikel 112b die Dringlichkeit zu erteilen.

Zusammenfassend kann ich sagen, dass ich für Eintreten bin; ich würde es aber nicht verstehen, wenn wir den Flüchtlingsbegriff im Dringlichkeitsverfahren verändern würden. Wenn nicht zusätzliche Argumente kommen, dann sollten

wir das auch bei den Botschaftsgesuchen nicht machen. Bei den übrigen Bestimmungen, die jetzt dringlich erklärt werden sollen, kann ich mich absolut anschliessen, dass man etwas Aussergewöhnliches schafft, dass man die nötigen Voraussetzungen schafft, um einen wichtigen Beitrag zur Lösung dieser Frage des Asylverfahrens zu leisten.

Schwaller Urs (CE, FR): Was wir auch immer unternehmen, die Schweiz wird ein attraktives Land für Asylgesuchsteller bleiben, für Asylgesuchsteller, die in ihrem Herkunftsland meist arbeitslos, ohne Ausbildungsmöglichkeiten und damit ohne Zukunftsaussichten sind. Würde ich in einem dieser Länder leben, unternähme ich wahrscheinlich auch den Versuch, in der Schweiz Fuss zu fassen. Die Sogwirkung eines reichen Landes mit einem ausgebauten Sozial- und Gesundheitssystem wird anhalten. Etwas unattraktiver werden wir als Land nur dann, wenn die Leute wissen, dass sie für das ganze Verfahren in einem Zentrum untergebracht sind, dass die Gesuche rasch behandelt werden und dass keine Aussicht besteht, drei bis vier Jahre in der Schweiz zu bleiben, zu arbeiten und vielleicht auch noch etwas Geld nach Hause zu schicken.

An uns als dem Gesetzgeber ist es, dafür zu sorgen, dass die asylrechtlich unbegründeten, ja unter dem Titel der Asylgesetzgebung missbräuchlichen Gesuche in einem rechtsstaatlichen Verfahren rasch – das heisst für mich in der Mehrzahl der Fälle in hundert Tagen – behandelt werden. Die abschlägigen Asylentscheide und Wegweisungen müssen alsdann vollzogen bzw. dank zwischenstaatlichen Rücknahmeabkommen auch durchgesetzt werden können. Das ist die eigentliche Herausforderung für uns als Gesetzgeber. Hinzu kommt für mich – wir werden Gelegenheit haben, das in der Vorlage 1 zu diskutieren –, dass in Sachen Aufnahmebedingungen und finanzielle Leistungen während des Verfahrens das existenzrechtliche Minimum und die Menschenwürde als Grundrecht absolut gelten und auch nicht migrationspolitisch relativierbar sind. Man darf und kann nicht alles machen, nur um den Beifall aus der ausländerfeindlichen Stammtischkecke zu erhalten.

Für mich ist klar, dass wir mit der vorgelegten Revision, welche nur ein Zwischenschritt ist, vorwärtsmachen und diese schnell umsetzen müssen. Hierzu braucht es auch die Dringlichkeitserklärung einzelner Bestimmungen. Man kann sich, und da gebe ich Kollege Recordon Recht, mit Fug und guten Argumenten streiten, ob die Voraussetzungen für eine Dringlichkeitserklärung einzelner Bestimmungen tatsächlich gegeben sind. Die Fragen, die sich stellen, kennen Sie. Erstens: Drohen wirklich gewichtige Nachteile, die nur durch ein sofortiges Inkrafttreten abgewendet werden können? Und zweitens: Können wichtige öffentliche Interessen und Polizeigüter nur durch die Anwendung von Dringlichkeitsrecht geschützt werden?

Die Antwort auf diese beiden Fragen ist für mich in Bezug auf die Vorlage 3 nicht eindeutig, dies umso weniger – und da müssen wir auf uns selber zeigen –, als der Gesetzgeber, als die Verwaltung, aber auch vier Bundesräte eigentlich seit Langem um die Notwendigkeit eines raschen Handelns wissen. Wir sind nun aber an einem Punkt angelangt, wo wir nicht weiter zuwarten können. Der Bundesrat, das Bundesamt sind bereit zu handeln; an uns ist es jetzt, auch die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, um ihnen dieses Handeln zu ermöglichen. Ich denke da einmal an die Schaffung neuer Aufnahme- und Behandlungszentren, ich denke an die Botschaftsgesuche, Kollege Stöckli, die auch international ein Unikum sind.

Was die neuen Aufnahmezentren anbelangt, so werden wir nur dann eine Besserung der Situation herbeiführen, wenn wir dem Bund in diesem Bereich mehr zeitlich begrenzte Kompetenzen geben. Wir werden Gelegenheit haben, in diesem Zusammenhang auch über minimale Mitwirkungsrechte der Gemeinden und der Kantone zu diskutieren. Es ist eine Illusion zu glauben, mit der heutigen Regelung würden sich dann aus den Gemeinden und Kantonen viele für die Einrichtung von neuen Unterbringungsplätzen melden.

Mit dem Vorbehalt der Einhaltung der Flüchtlingskonvention, den wir anbringen, was den Flüchtlingsbegriff anbelangt, und mit Blick auf die verschiedenen Krisenherde meine ich, dass auch der Flüchtlingsbegriff dringlich präzisiert werden kann.

Alle diese Überlegungen haben dazu geführt, dass die Kommission sowohl das Eintreten – ich unterstreiche das – wie auch in der Gesamtabstimmung die Notwendigkeit der Dringlichkeitserklärung der Vorlage 3 ohne Gegenstimme beschlossen hat; nach einzelnen Voten gestern konnte man zum Teil einen anderen Eindruck bekommen.

Ich schliesse mit der Überlegung, dass der Gesetzgeber, das heisst wir, in der Auslegung der Voraussetzungen von Dringlichkeitsrecht über ein weites Ermessen verfügt. Wir haben dieses, so meine ich, in der Kommission verantwortungsbewusst für einige wenige Bestimmungen der ganzen Revisionsvorlage bejaht. Der grosse Rest dieser Vorlage ist ja nicht in der Vorlage 3, sondern in der Vorlage 1 enthalten. Ich lade Sie deshalb ein, im Sinne und gemäss Antrag der Kommission die Vorlage 3 dringlich zu erklären und den Nichteintretensantrag abzulehnen. Nichts zu tun bzw. das notwendige Tun auf später zu verschieben bewirkt sicher nichts und wird zu keiner Änderung der Situation führen.

Föhn Peter (V, SZ): Diese Asyldebatte findet schweizweit grosse Beachtung. Wir alle wissen, weshalb: Es herrscht eine grosse Unzufriedenheit, ja, man steht dem Asylwesen mit grosser Ohnmacht und frustriert gegenüber – dies in den Gemeinden, den Kantonen, aber auch auf Bundesebene. Deshalb ist es dringend notwendig, dass wir das Asylgesetz so weit und so gut wie möglich verbessern, und dies gleich mit einer dringlichen Umsetzung. All jene, welche mit dem Asylwesen zu tun haben, sind uns dankbar, wenn wir das Asylgesetz klar formulieren. Sie erwarten ein Instrument, mit dem klar und unmissverständlich, möglichst ohne Misstöne gespielt, das heisst gearbeitet werden kann. Also müssen wir Nägel mit Köpfen machen, Nägel, welche sofort eingeschlagen werden können. Deshalb finde ich es sehr gut, dass im Asylgesetz einige Artikel für dringlich erklärt werden, damit diese sofort umgesetzt werden können.

In die Kommissionsarbeit sind wir unter anderem mit dem Ziel eingestiegen, möglichst wenig Differenzen zum Nationalrat zu schaffen. Das gilt insbesondere für die Vorlage 3, wo es eben um diese Dringlichkeit geht. Denn wenn wir schon von Dringlichkeit sprechen, müssen wir auch entsprechend handeln und das Geschäft möglichst dringlich, das heisst beflissentlich, bearbeiten und verabschieden, und zwar in beiden Kammern noch in dieser Herbstsession. Ich staune jetzt schon darüber, dass die Dringlichkeit zum Teil angezweifelt wird. In der Kommission war die Dringlichkeit ein Muss und wurde in keiner Weise angezweifelt.

Einige grundsätzliche Bemerkungen: Die Zahlen im Asylbereich zeigen eine prekäre und nichtakzeptable Entwicklung. Wir müssen dieses Jahr mit sage und schreibe etwa 30 000 Asylgesuchen rechnen, ohne dass irgendwo auf der Welt Krieg herrscht, ausser den üblichen innerstaatlichen Zwistigkeiten. Erschreckend ist auch die Zahl der erstinstanzlich hängigen Gesuche, die um etwa ein Drittel angestiegen ist. Leider leidet die innere Sicherheit in einem ähnlichen Ausmass, und zwar stark zunehmend, mehr und mehr wegen der kriminellen und asozialen Asylbewerber. Vielerorts zeichnet man als Folge von Diebstählen, Sachbeschädigungen und tätlichen Auseinandersetzungen einen massiven Anstieg der Polizeieinsätze. Den florierenden Drogenhandel müssen wir nicht einmal speziell erwähnen. Besonders störend ist aber dabei, dass solche Neben- und sogar Grossverdiener dann noch zusätzlich mit Sozial- oder Nothilfe unterstützt werden – oder eben unterstützt werden müssen.

Es besteht Handlungsbedarf, denn es rumort in der Bevölkerung gewaltig. Die Politik ist gefordert. Wie schon gesagt, sind auch die Kantone frustriert und stehen Problemen gegenüber, welche es nicht geben dürfte. Wir können es täglich in Zeitungen lesen, und gerade heute Morgen habe ich der gestrigen «Neuen Luzerner Zeitung» etwas entnommen, das ich einmal zitieren möchte, denn es ist immer wieder ein

Thema. «Ruander sorgt für rote Köpfe», lautet die Überschrift. Im Artikel heisst es: «Der mutmassliche Kriegsverbrecher aus Ruanda, der in einer Landgemeinde wohnt, war gestern erneut ein Thema im Kantonsrat. 'Ich finde es sonderbar, dass dieser Mann im Kanton Luzern scheinbar Schutz geniesst, bloss weil Bundesrecht für ihn zuständig ist', sagte Kantonsrat Arnold. Justiz- und Polizeidirektorin Yvonne Schärli bestätigte, dass es in der Sache nicht vorwärtsgeht. 'Es ist in der Tat so, dass wir bei den verschiedenen Stellen immer wieder nachfragen müssen', sagte Schärli. Da der Kanton Luzern für den Fall nicht zuständig sei, könne man aber derzeit nichts tun.»

Handlungsbedarf ist also gegeben:

1. Ein konsequenter und umsetzbarer Vollzug des Rechts muss unbedingt gewährleistet sein.
2. Die Verfahren müssen massiv verkürzt werden.
3. Missbräuche müssen konsequent bekämpft werden – und bekämpft werden können.
4. Delinquente Asylanten aller Kategorien müssen härter angefasst werden – und auch angefasst werden dürfen.
5. Die Kosten müssen allgemein massiv zurückgefahren werden.

Ziel muss sein, dass die Attraktivität der Schweiz als Asyldestination merklich zurückgeht.

Eine grosse Diskussion löste der Entscheid des Nationalrates aus, wonach zum Teil von Sozialhilfe auf Nothilfe zu reduzieren sei. Dabei muss erwähnt werden, dass Grundleistungen wie Unterbringung, Bekleidung und Gesundheitskosten so oder so bezahlt werden. Die ständerätliche Kommission einigte sich in diesem Punkt neu auf reduzierte Sozialhilfe. Persönlich hätte ich für die reduzierte Sozialhilfeleistung gern einen Maximalsatz ins Gesetz aufgenommen; dies fand jedoch absolut keinen Anklang. Deshalb unterstützte ich nun den Antrag meines Kollegen Jenny, der an der Nothilfe festhalten will. Wir müssen nach aussen ein Zeichen setzen, dass wir willens sind, die Attraktivität der Schweiz als Asyldestination merklich zu senken.

Heute ist deshalb entscheidend, dass wir auf die Vorlage 3 eintreten, sie zu Ende behandeln und verabschieden. Indem wir diese Vorlage 3 für dringlich erklären, setzen wir nach aussen ein erstes Zeichen, dass wir den Handlungsbedarf erkannt haben und dass die Politik für einmal schnell handelt.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage 3 einzutreten, möglichst dem Nationalrat zu folgen und den Nichteintretensantrag wie auch die übrigen Anträge von Herrn Recordon abzulehnen.

Jenny This (V, GL): Etwas vorweg: Die Kommission hat gute Arbeit geleistet. Trotzdem wünsche ich mir einige Verschärfungen gemäss Nationalrat; ich habe dazu verschiedene Einzelanträge eingereicht. Wir sollten und müssen uns nichts vormachen: Die Bevölkerung, Kollege Schwaller, goutiert die Art und Weise, wie wir die Asylpolitik betreiben, schon lange nicht mehr. Dies betrifft nicht nur die stumpenrauchenden Personen an den Stammtischen; mittlerweile ist man überall unzufrieden. Immer mehr Personen haben das Gefühl, dass sogenannte Flüchtlinge, die in Tat und Wahrheit keine sind, uns zum Narren halten. Der Vorwurf kann aber nicht jenen gemacht werden, die unser System ausnutzen, sondern denjenigen, die das akzeptieren und entsprechende Zahlungen vornehmen.

Die Grenze zwischen lobenswerter Nächstenliebe und grenzenlosem Glauben an das Gute ist gerade im Asylwesen sehr, sehr fließend. Der Nationalrat hat im Asylgesetz mehrere Verschärfungen vorgenommen, und diese sollten wir heute hier im Ständerat nicht einfach ignorieren und schicklich beerdigen. Selbstverständlich bin ich mir auch bewusst, dass wir nur mit Gesetzesänderungen die Wirklichkeit nicht verändert haben. Es muss dann umgesetzt werden, Tag für Tag, in unangenehmer Kleinarbeit. Das ist Sache des Departementes und der Kantone. Aber wir können doch erwarten, dass die Gesetze auch wirklich umgesetzt werden und die Attraktivität unseres Landes nicht noch laufend gesteigert wird. Dazu gehören allenfalls auch kontrollierte Zentren

in unwirtlichen Gebirgsregionen; das ist immer noch viel angenehmer, als in Kriegsgebieten zu leben.

Auch wir hier im Ständerat vertreten schlussendlich die Bevölkerung – und das machen wir ja auch. Diese erwartet, dass Bundesbern endlich handelt und die Probleme nicht einfach den Kantonen und Gemeinden zuschiebt. Nun sind die Kantone offenbar auch nicht einverstanden mit dem, was der Nationalrat gemacht hat. Also können wir wahrscheinlich machen, was wir wollen, irgendjemand wird immer etwas dagegen haben.

Ich werde bei der Detailberatung verschiedene Einzelanträge stellen – mit wenig Aussicht auf Erfolg, aber ich werde es trotzdem machen.

Es sind mittlerweile üble Bilder für die Bürger und Steuerzahler. Nur jeder zweite von der Behörde angeordnete und bezahlte Ausschaffungsflug Richtung Italien findet wirklich statt, weil die Hälfte der abgewiesenen Asylbewerber vorher untertaucht. Der millionenteure Leerlauf macht immer mehr Schweizer und ebenso viele Ausländer wütend, die sich brav an die Gesetze halten. Hat man uns nicht immer eingeredet, der Dublin-Vertrag sei ein Erfolgsrezept? Jetzt berichtet die Sendung «10 vor 10», dass jeder zweite für die Rückschaffung reservierte Flugsitz leer bleibt. Ebenfalls in «10 vor 10» haben wir vorgestern Einblick in ein Asylzentrum erhalten. Dabei hatte man eher den Eindruck, man befinde sich in einer Privatklinik: «Guten Morgen! Gut geschlafen? Wie geht es Ihnen?» Und das morgens um 7 Uhr. Ich weiss nicht, wie es Ihnen geht, aber meine Wenigkeit – dem Herrn sei es geklagt – wird morgens um 7 Uhr nicht so geweckt.

Jetzt sollen es 48-Stunden-Verfahren erlauben, den Asylmissbrauch – wenigstens jenen durch Asylsuchende aus den Balkanstaaten – rasch zu unterbinden. Doch solange den Abgewiesenen der Instanzenweg über die Gerichte bleibt, Frau Bundesrätin, können sie nach wie vor drei bis vier Jahre bleiben. Die Voraussetzung für eine erfolgreiche 48-Stunden-Regelung wäre die Einführung eines reinen Verwaltungsverfahrens. Aber genau das haben Sie, Frau Bundesrätin, immer abgelehnt. Vielleicht können Sie in der Debatte erklären, wieso und weshalb. Deshalb sind diese Massnahmen bis jetzt nur ein Papiertiger geblieben.

Höchste Polizeioffiziere erzählen im kleinen Kreis, früher seien Gesetzesbrecher unter den Asylbewerbern die Ausnahme gewesen, bei den heutigen Flüchtlingen aus Afrika seien die Kriminellen aber die Regel. Das ist mittlerweile auch die Erfahrung in der Bevölkerung; sie kennt das nicht nur vom Hörensagen, sondern hat es oft genug selbst erlebt. Autoeinbrüche oder Fahrradklau gehören da noch zu den harmloseren Delikten. Viel zu oft geht es aber auch um Drogenhandel, Raub, Prügeleien, Messerattacken und sexuelle Übergriffe. Doch der Bundesrat weigert sich, die vom Volk angenommene Ausschaffungs-Initiative umzusetzen, und wir wollen nun die notwendigen Verschärfungen nicht mittragen.

Ich frage mich auch immer wieder, woher diese abgewiesenen Asylbewerber ihre Handys, ihre technischen Hilfsmittel und ihre tollen Kleider haben; sie sind ja besser gekleidet als ich – nun, das ist keine Kunst. Trotzdem, ich frage mich das immer wieder.

Wir sollten danach trachten, die Attraktivität unseres Landes zu senken. Wir haben pro Kopf doppelt so viele Asylbewerber wie z. B. Deutschland. Das muss doch Gründe haben. Auch in Griechenland, in den Niederlanden, in Norwegen und Schweden ist die Zahl der Asylgesuche gesunken. Bei uns nimmt sie laufend zu.

Ich bitte Sie daher, hier diese dringend notwendige Verschärfung, die die Kommission vorgeschlagen hat, anzunehmen – ich wünsche mir noch einiges mehr, das wird aber ein frommer Wunsch bleiben.

Seydoux-Christe Anne (CE, JU): En ce qui me concerne, les conditions de l'urgence ne sont évidemment pas remplies, comme cela a été démontré par certains collègues; je n'y reviendrai pas et je soutiendrai la proposition de non-entrée en matière Recordon.

En soutenant ce projet, sous prétexte d'une interprétation large de la Constitution, on la viole une fois de plus, ce qui devient une constante de ce Parlement et devrait susciter quelques craintes et interrogations chez tous les démocrates de ce pays. Par ailleurs, plusieurs dispositions de la révision proposée sont contraires aux conventions que notre pays a signées et ratifiées, ce qui devrait aussi susciter quelques interrogations dans ce Parlement.

Ce faisant, au lieu d'apaiser la situation, on alimente la surenchère et on fait collectivement le jeu de l'UDC, qui présente chaque fois des propositions plus effarantes pour transformer notre «Asylrecht» en «Asylunrecht». En effet, une loi déclarée urgente doit être limitée dans le temps et, en votant une loi urgente, nous provoquons nous-mêmes un débat perpétuel. Bien entendu, on parle du coût des requérants d'asile, de leur criminalité, en taisant souvent que c'est une minorité qui se comporte de manière délinquante. Je reconnais qu'on doit traiter le problème, mais on oublie que derrière eux, il y a des humains avec des histoires souvent terrifiantes. Je crois qu'on doit vraiment faire un effort pour avoir un peu plus d'empathie dans ce pays envers de ces personnes.

Croire que tout cela va finalement empêcher les gens de venir est une lourde erreur d'appréciation, qui pousse par ailleurs toujours plus notre pays aux limites du droit.

Je ne soutiendrai pas cela et, par conséquent, je n'entrerais pas en matière sur le projet 3.

Recordon Luc (G, VD): J'ai écouté avec une très grande attention les propos de nos collègues qui se sont exprimés sur la question de l'urgence. Si je résume le type de moyens qui ont été évoqués à l'appui d'une loi urgente, d'une loi qui permette de suspendre provisoirement l'exercice complet en tout cas du droit de référendum, je relève trois points, trois intérêts publics allégués. Le premier, c'est – cela a été dit par beaucoup – la volonté de rendre la loi moins attractive. Le second, c'est de faire des économies. Le troisième, c'est une question de sécurité liée à ceux des requérants d'asile qui commettent des infractions pénales.

Il me paraît clair que les deux premiers moyens, c'est-à-dire la question de l'attractivité et la question financière, ne peuvent pas, par nature, entrer en considération pour justifier l'urgence. En effet, ce sont des éléments qui sont, si je puis dire, affectés d'une certaine inertie. Ce sont des éléments qui peuvent développer des effets – si l'on prend des mesures restrictives – uniquement sur la longueur, sur un certain nombre d'années; donc cela s'oppose per se – en soi-même – à une politique urgente.

Il reste ainsi éventuellement la question de la sécurité. Mais là, j'en reviens au point que je développais hier: sous l'angle de la sécurité, il faut considérer avant tout le principe de proportionnalité. Dans ces trois composantes, celui-ci comporte, outre une pesée raisonnable des intérêts, l'exigence d'une efficacité de la mesure.

Considérons les chiffres: admettons qu'il y ait une trentaine de milliers de demandes d'asile par année actuellement. Admettons – soyons généreux – que les mesures que l'on veut déclarer urgentes puissent faire baisser, allez, de 10 pour cent ces chiffres, alors on arrive à 3000 demandes d'asile en moins. Comme il y a quelques pour cent de gens parmi les requérants d'asile qui commettent des infractions pénales, ce sera quelques pour cent de 3000, ce sera quelques fois 30 – puisque 30 est 1 pour cent de 3000 –, soit une centaine. On va donc déclarer une loi urgente pour limiter d'une centaine le nombre de gens qui commettent des délits, en général des cambriolages – heureusement pas la plupart du temps des délits contre les personnes. C'est tout à fait déraisonnable sur le plan de la pesée des intérêts. Et cela démontre une fois encore, si besoin était, que cette clause d'urgence est abusive. Ne la votez pas!

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Das war eine lange und interessante Debatte, ich bin dankbar dafür.

Zunächst möchte ich den Vorwurf von Herrn Recordon, die Kommission habe nicht seriös gearbeitet, mit aller Heftigkeit zurückweisen. Wir haben uns diese Vorlage nicht aus den Fingern gesogen. In einem ersten Umgang haben wir als Kommission des Erstrates beschlossen, dass das grosse Problem der langen Fristen jetzt wirklich angegangen werden muss. Wir haben den Wechsel im Bundesrat dazu benutzt, mit einem speziellen Bericht einzusteigen. Der Nationalrat hat sich mit unseren Beschlüssen befasst und eine Subkommission eingesetzt. Diese Subkommission hat die Vorlage für den Zweitrat vorberaten. Sie hat sich damit intensiv befasst.

Was Herr Schwaller und Herr Föhn noch ergänzt haben, ist aus dem Votum unseres Präsidenten vielleicht nicht gut herübergekommen. Ich kann Ihnen einfach sagen: Die Kommission hat die Dringlichkeit dieser Vorlage einstimmig und ohne Gegenantrag beschlossen. Es hat nichts mit einer Emotionalität der Politik zu tun. Wir haben uns mit diesem Geschäft befasst und gesehen, dass hier Handlungsbedarf besteht. Wir haben, wie Herr Stöckli gesagt hat, vom Bundesamt für Justiz abklären lassen, wie die Dringlichkeit der einzelnen Artikel in Vorlage 3 beurteilt werden soll. Anhand dieses Berichtes haben wir jede Massnahme geprüft. Wir haben gesehen, dass die Frage der Dringlichkeit nicht bei jeder Massnahme gleich beurteilt worden ist. Das hat dazu geführt, dass bei einer von vier Massnahmen ein Minderheitsantrag eingereicht worden ist. Bei den anderen Massnahmen war sich die Kommission einig, dass sie für dringlich erklärt werden müssen.

In der Detailberatung haben wir dann die Aufgabe, die Beschlüsse auszutarieren. In gewissen Bereichen ist die Dringlichkeit zweifellos gegeben. Wir alle wissen, dass es enorm schwierig geworden ist, Asylsuchende auf geeignete Art und Weise unterzubringen. Alle rufen nach Bundeszentren. Das VBS ist mit dem Bundesamt für Migration daran, Gebäude zu suchen, aber jedes Gebäude steht in irgendeiner Gemeinde, und wer will denn schon ein solches Gebäude? Wir rufen nach Bundeszentren für renitente Asylsuchende, aber wer will denn bei sich ein solches Bundeszentrum haben? Wir müssen leider gewisse demokratische Prozesse umgehen können – ich kann Ihnen sagen: Wir tun es nicht mit Vergnügen –, um auf unbürokratische Weise eine bewilligungsfreie Unterkunft zu finden, damit man dieses Problem wirklich anpacken kann. Die Dringlichkeit ist da sicher gegeben, dem haben auch die Kantone, die ja dann schliesslich die Betroffenen sein werden, zugestimmt.

Wir müssen die Verfahren zentral durchführen können. Es sind nicht nur ökonomische Gründe, es sind auch Gründe der Menschlichkeit; es ist unmenschlich, wenn man diese Verfahren über Jahre hinauszieht. Wir haben ja gesehen, dass es bis 1400 Tage gehen kann, bis ein Entscheid gefällt wird, wenn ein Asylsuchender alle Beschwerdemöglichkeiten ausnützt. Das ist keine humanitäre Flüchtlingspolitik.

Es wurde gesagt, dass das Bundesamt die Verfahren überhaupt nicht im Griff habe. Das möchte ich hier nicht so stehen lassen. Wir haben in der SPK jede Frage beantwortet erhalten. Im Gespräch mit den Kantonen haben wir aber auch festgestellt, dass in den Neunzigerjahren pro Jahr 55 000 Asylsuchende unterzubringen waren. Die Mitglieder der Kommission können sich vielleicht noch erinnern, dass ich die Vertreter der Kantone gefragt habe, wie sie das denn damals gemacht hätten; heute sind die Zahlen nicht einmal halb so gross, und wir haben enorme Probleme bei der Unterbringung. Sie erinnern sich auch an die Antwort: Als die Gesuchszahlen nach den grossen Flüchtlingswellen von Sri Lanka, aus Irak, vom Balkan abnahmen, bauten die Kantone die Möglichkeiten der Unterbringung ab, und es ist sehr schwierig – vor allem, wenn das politische Umfeld etwas anders geworden ist –, diese Kapazitäten wieder aufzubauen. Die Vorwürfe an die jetzige Leitung des Bundesamtes sind ungerecht, und ich hoffe eigentlich, dass man das in der Kommission auch gespürt hat.

Es wurde gesagt, der Gesetzgeber selber habe die Verzögerung herbeigeführt. Ich denke, es war richtig, dass wir die erste Botschaft zurückgewiesen haben. Sie können sich erin-

nen, allein die Beschwerdefrist sollte von 30 auf 15 Tage verkürzt werden; das hätte uns einfach weitere Revisionen gebracht. Wir mussten aber als Parlament bei der Regierung darauf bestehen, dass das Problem an der Wurzel angepackt wird, weil wir einfach unendlich lange Verfahrensdauern haben. Wir sind jetzt dabei, dieses Problem zu lösen. Wir wollen es rasch und fair lösen. Dass man sich dabei einen guten Morgen wünscht, finde ich eine absolute Selbstverständlichkeit; auch wenn man in der Sache hart ist, hat das eine mit dem anderen nichts zu tun.

Ich bitte Sie im Namen der Kommission, auf diese Vorlage einzutreten, die Dringlichkeit zu beschliessen und den Nicht-eintretensantrag Recordon abzulehnen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Der Asylbereich scheint ein Bereich zu sein, in dem die politischen Positionen besonders unversöhnlich sind oder zumindest diesen Anschein erwecken. Aber wenn es diesem Land vor 164 Jahren gelungen ist, wie das der Präsident heute Morgen eindrücklich ausgeführt hat, das scheinbar Unversöhnliche miteinander zu versöhnen, hoffe ich, dass wir auch im Asylbereich Positionen finden, in denen wir uns alle wiederfinden können. Ich rufe nochmals die Ziele der vorliegenden Revision in Erinnerung:

1. Wir wollen den wirklich verfolgten Menschen den notwendigen Schutz in der Schweiz gewähren; wir wollen das weiterhin tun.

2. Wir wollen Asylverfahren rasch und fair durchführen, und beides ist nur möglich, wenn der Rechtsschutz für die Betroffenen verbessert wird, d. h., wenn wir eine bessere Qualität und Fairness in den Asylverfahren haben.

3. Wir wollen Missbräuche konsequent bekämpfen, weil diese zulasten der wirklich Verfolgten gehen; sie verunmöglichen eine glaubwürdige Asylpolitik, die von der schweizerischen Bevölkerung mitgetragen wird.

Ich werde mich in dieser Revision weiterhin an diesen Zielen orientieren, und ich habe festgestellt, dass sich auch sehr viele unter Ihnen mit diesen drei Zielen identifizieren können.

Noch etwas zur Asylgesetzrevision: Wir wollen in keinem Moment vergessen, dass es in der Asylpolitik immer um Menschen geht und dass wir alles dazu beitragen, auch der Würde dieser Menschen in jeder Situation gerecht zu werden. Deshalb darf und soll man diesen Menschen auch einen guten Morgen wünschen.

Es gab in dieser Asylgesetzrevision viele Anträge. Vor allem der Nationalrat hat eine ganze Anzahl von zusätzlichen Massnahmen in die Revision aufgenommen. Ich habe die vielen Bestimmungen und Anträge in drei Kategorien unterteilt. Ich möchte Ihnen diese Unterteilung kurz mitteilen, weil ich glaube, sie dient dann auch der Orientierung, wie man mit den verschiedenen Anträgen umgehen soll.

Es gibt erstens Bestimmungen und Anträge, die geeignet sind, die bestehenden Probleme im Sinne der drei genannten Ziele effektiv zu lösen, oder die uns weiterbringen. Sie beschleunigen die Asylverfahren, sie verbessern den Asylbereich z. B. dadurch, dass man die Kantone bei den schwierigen Vollzugsaufgaben unterstützt. Ich denke hier z. B. an die Beschäftigungsprogramme, die der Nationalrat aufgenommen hat, an die speziellen Unterkünfte für rentente Asylsuchende, an die Finanzierung von Haftplätzen. All das sind Massnahmen, die helfen, Probleme zu lösen. Ich werde sie weiterhin unterstützen.

Es gibt eine zweite Kategorie von Bestimmungen und Anträgen, die mit unserer humanitären Tradition nicht vereinbar sind; sie verstossen gegen die Flüchtlingskonvention, gegen die Menschenrechte, aber auch gegen unsere eigenen rechtsstaatlichen Vorgaben. Ich bin Ihrer Kommission sehr dankbar, dass sie sich gerade mit der Frage «Nur noch Nothilfe für alle Asylsuchenden?» intensiv auseinandergesetzt hat und – so meine ich – jetzt auch eine Lösung gefunden hat, die breit mitgetragen werden kann, die zur Klärung beiträgt und die eben gleichzeitig auch die humanitäre Tradition dieses Landes weiterhin einhält.

Schliesslich gibt es eine dritte Kategorie von Bestimmungen oder Anträgen. Ich sage zu diesen: Sie bringen uns nicht wirklich weiter, sie nützen nichts, sie schaden auch nicht. Das Problem hier ist aus meiner Sicht, dass man auch in früheren Revisionen solche Zeichen immer wieder gesetzt hat und schon im Moment, als man sie gesetzt hat, gewusst hat, dass sich letztlich eigentlich nichts ändern würde. Jetzt kann man sagen: Okay, aber ein Zeichen braucht es für die Bevölkerung! Man kann aber auch umgekehrt sagen: Man enttäuscht die Bevölkerung auch immer wieder. Man hat ihr etwas versprochen – es werde besser, der Flüchtlingsbegriff werde eingengt. Am Schluss muss die Bevölkerung feststellen, dass sich nichts geändert hat. Das schadet zwar nicht den einzelnen betroffenen Menschen, aber es schadet unter Umständen der Glaubwürdigkeit der Asylpolitik. Ich werde mir erlauben, Sie im Laufe der Beratung jeweils auf die verschiedenen Kategorien hinzuweisen.

Ich komme jetzt zur Frage der Dringlichkeit. Ich teile die Auffassung von vielen von Ihnen und auch des Antragstellers, Herrn Recordons, dass man mit dieser Dringlichkeit ausserordentlich zurückhaltend umgehen soll. Ich glaube wirklich, das Parlament muss hier dafür sorgen, dass keine Dringlichkeit erklärt wird, wenn sie nicht ganz genau abgeklärt wird. Einige von Ihnen haben das sehr schön ausgeführt: Es braucht eine zeitliche Dringlichkeit, es braucht eine sachliche Dringlichkeit. Auch die Frage der Verhältnismässigkeit muss intensiv diskutiert werden. Das Bundesamt für Justiz hat in seiner Stellungnahme zu drei Massnahmen, die jetzt in der Vorlage 3 sind, gesagt, dass es bei diesen Massnahmen entweder politisch vertretbar sei, sie für dringlich zu erklären, oder dass die Voraussetzungen zur Dringlichkeit erfüllt seien. Es geht um die bewilligungsfreie vorübergehende Umnutzung von militärischen Anlagen respektive von Bundesunterkünften, es geht um die Aufhebung der Auslandsuche, und es geht um die Unterkünfte für rentente Asylbewerberinnen und Asylbewerber.

Der Nationalrat hat diese dringliche Vorlage beschlossen, Ihre Kommission hat diese dringliche Vorlage unterstützt. Ich möchte vor allem auf eine Bestimmung noch etwas eingehen, die in dieser Vorlage 3 ist, die aus meiner Sicht von allergrösster Bedeutung ist und die auch vom Bundesamt für Justiz so eingestuft wurde, dass die Dringlichkeit nicht nur vertretbar ist, sondern dass die Voraussetzungen für die Dringlichkeit gemäss Bundesverfassung erfüllt sind: Es geht hier um die bewilligungsfreie vorübergehende Umnutzung von Bundesanlagen.

Ich muss Sie einfach darauf aufmerksam machen: Die Situation mit diesen Unterkünften ist wirklich sehr schwierig. Wir hatten im letzten Jahr rund 45 Prozent mehr Asylgesuche. Sie kennen die Hintergründe: Diese Menschen sind da, sie brauchen eine Unterkunft, und wir haben ausserordentliche Schwierigkeiten, diese Zentren zu finden. Die Kommissionssprecherin hat es gesagt: Alle sind für Bundesunterkünfte, alle wissen, dass uns diese helfen, die Verfahren zu beschleunigen, dass sie für die Sicherheit besser sind, dass sie helfen, den Vollzug zu verbessern. Aber wir finden die Plätze nicht. Und warum finden wir sie nicht? Weil diese Bundesunterkünfte eben militärische Anlagen sind, die innerhalb oder ausserhalb der Bauzone stehen, sodass wir, wenn wir sie für zivile Zwecke umnutzen wollen, mit kantonalen und kommunalen baurechtlichen Fragen in Konflikt kommen. Wir geraten dann in diese Verfahren hinein und haben keine Möglichkeit, diese Unterkünfte zu nutzen.

Wir haben ein paar Unterkünfte gefunden. Ich möchte in aller Form all jenen Kantonen herzlich danken, die sich bereit erklärt haben, zum Teil auch gegen Widerstand aus ihrer Bevölkerung, diese Unterkünfte zur Verfügung zu stellen. Das sind aber jeweils Unterkünfte für sechs Monate. Das bedingt dann zum Teil doch auch Investitionen für diese Umnutzung. Das kostet. Diese Unterkünfte sind in aller Regel ziemlich abgelegen. Ich muss Ihnen sagen: Das ist die teuerste Form von Unterbringung, wenn diese Unterkünfte in abgelegenen Gebieten stehen. Wir haben dann zwar weniger Widerstand vonseiten der Bevölkerung, aber wenn man dann die Asylsuchenden für die Anhörungen nach Bern brin-

gen muss, so stellt uns das vor logistische Herausforderungen. Stellen Sie sich auch einmal vor, was das für das Personal bedeutet. In der Budgetberatung werden Sie dann die entsprechenden Kostenfolgen sehen. Es ist der teuerste Weg, Asylsuchende in dieser Form unterzubringen.

Unsere Aufnahmezentren sind voll. Ich gehe immer wieder dort vorbei. Die Leute schlafen zum Teil in den Gängen – das ist eine Tatsache! Das schafft Aggressionen, das schafft Schwierigkeiten in diesen Zentren. Ich denke, dass wir hier wirklich Handlungsbedarf haben. Deshalb hat diese Bestimmung in der Vorlage 3 aus meiner Sicht und auch – wie gesagt – aus Sicht des Bundesamtes für Justiz das Erfordernis der Dringlichkeit erfüllt.

Ich bin immer wieder gefragt worden, ob denn das Bundesamt für Migration oder das EJPD nicht Massnahmen umsetzen können, ohne dass dazu das Gesetz geändert werden muss. Ich bin der Meinung, dass das Bundesamt für Migration den Beweis erbracht hat, dass das, was ohne Gesetzesanpassungen möglich ist, gemacht wird. Es wurde erwähnt: Es geht hier zum Beispiel um diese 48-Stunden-Verfahren bei Asylsuchenden aus verfolgungssicheren Staaten. Natürlich können Sie auch das wieder kritisieren, doch es gibt selbstverständlich einen Beschwerdeweg, schliesslich leben wir in einem Rechtsstaat. Selbstverständlich wollen wir Beschwerdewege nicht einfach aus dem Weg schaffen. Wir haben in der Bundesverfassung die Rechtsweggarantie; daran halten wir uns. Doch wir arbeiten dort daran, wo wir in eigener Kompetenz Gesuche schnell bearbeiten können. Wir haben die Priorisierung vorgenommen, wir sind im dauernden Gespräch mit dem Bundesverwaltungsgericht, wir haben im April den Umgang mit den Dublin-Mehrfachgesuchen entschieden. Das sind alles Möglichkeiten, denen wir nachgehen, Aufgaben, die gemacht und laufend umgesetzt werden. Ich sage es aber noch einmal: Dort, wo es um die Unterkünfte geht, da stossen wir an Grenzen. Ohne diese Bestimmung wird auch das VBS den Auftrag des Bundesrates kaum oder nicht erfüllen können.

Es gibt in Vorlage 3 aber Bestimmungen, die aus Sicht des Bundesamtes für Justiz die Dringlichkeitsvoraussetzungen nicht erfüllen. Ich denke da zum Beispiel an Artikel 3 Absatz 3, wo es um den Flüchtlingsbegriff geht.

Ich bin der Meinung, dass Sie entscheiden müssen, wie viel Sie in die Vorlage 3 hineinnehmen. Jene Bestimmungen aber, die die Voraussetzungen für die Dringlichkeit erfüllen, verdienen auch die Unterstützung des Bundesrates; ich werde sie deshalb unterstützen. Es gibt in der Vorlage 3 solche Bestimmungen, ich habe sie erwähnt.

Deshalb bitte ich Sie namens des Bundesrates, auf diese Vorlage 3 einzutreten.

3. Asylgesetz (Dringliche Änderungen des Asylgesetzes)

3. Loi sur l'asile (Modifications urgentes de la loi sur l'asile)

Antrag der Kommission
Eintreten

Antrag Recordon
Nichteintreten

Proposition de la commission
Entrer en matière

Proposition Recordon
Ne pas entrer en matière

Abstimmung – Vote
Für Eintreten ... 34 Stimmen
Dagegen ... 9 Stimmen

Präsident (Altherr Hans, Präsident): Das Wort hat nun zunächst Frau Diener Lenz. Sie stellt einen Ordnungsantrag.

Diener Lenz Verena (GL, ZH): Gemäss der heutigen Tagesordnung ist vorgesehen, die Asyldebatte bis 10.15 Uhr zu führen und dann zu anderen Traktanden zu wechseln. Ich habe mit vielen Exponenten hier im Saal gesprochen, auch mit der Frau Bundesrätin und auch mit unserem Präsidenten. Es ist der Wunsch entstanden, heute eigentlich so weit wie möglich diese Vorlage 3, aber nachher auch die Vorlage 1 durchzuberaten. Wir sind der Ansicht, dass der Nationalrat, der die Vorlage 3 ja dringend in der Differenzbereinigung beraten muss, auch wissen sollte, was wir in der Vorlage 1 beschliessen.

Darum stelle ich den Ordnungsantrag, die Traktandenliste so zu gestalten, dass wir heute unsere ganzen Kräfte in diese Revision des Asylgesetzes investieren – in der Hoffnung, damit heute insgesamt oder in den allerwichtigsten Teilen fertigzuwerden.

Ich bitte Sie, diesen Ordnungsantrag zu unterstützen.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Diener Lenz ... 41 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 3 Abs. 3

Antrag der Mehrheit

... werden. Vorbehalten bleibt die Einhaltung der Flüchtlingskonvention.

Antrag der Minderheit

(Comte, Abate, Bruderer Wyss, Cramer, Stöckli)
Streichen

Art. 3 al. 3

Proposition de la majorité

... déserté. Demeurent réservées les dispositions de la Convention relative au statut des réfugiés.

Proposition de la minorité

(Comte, Abate, Bruderer Wyss, Cramer, Stöckli)
Biffer

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Hier sehen Sie, dass die Kommission nicht von der Meinung des Ständerates abgewichen ist und festhält, keine Flüchtlinge seien Personen, die wegen Wehrdienstverweigerung oder Desertion verfolgt würden. Wir sind uns vollkommen bewusst, dass auch noch andere Gründe dazu führen können. Wir haben uns hier dem Nationalrat angeschlossen, jedoch mit dem Zusatz: «Vorbehalten bleibt die Einhaltung der Flüchtlingskonvention.» Das stellt sicher, dass die Flüchtlingseigenschaft ebenfalls anerkannt wird, wenn andere Fluchtgründe vorhanden sind. Diesen Zusatz hat der Nationalrat ebenfalls bei Artikel 3 Absatz 4 von Vorlage 1 eingefügt. Das ist die Vorlage, die nicht dringlich ist.

Bei der Differenz mit der Minderheit haben wir sachlich keinen Unterschied. Hier ist einfach die Frage, ob dringlich oder nicht. Die Mehrheit war der Meinung, die Bestimmung sei aus politischen Gründen dringlich. Wir wollten auch möglichst wenig Differenzen zum Beschluss des Nationalrates schaffen. Aber hier – und ich habe beim Eintreten gesagt, dass ich die Meinung des Bundesamtes für Justiz bei den einzelnen Artikeln dann einbringen würde – hat das Bundesamt für Justiz bezüglich der Frage der Dringlichkeit die grössten Fragezeichen gesetzt.

Also, die Mehrheit ist für die Dringlichkeit; in der Sache haben wir keinen Unterschied.

Comte Raphaël (RL, NE): Effectivement, nous n'avons pas de divergence sur le fond. La seule question qui se pose est de savoir s'il faut munir cette disposition de la clause d'urgence. La majorité a exprimé son souhait d'avoir le moins de divergences possible avec le Conseil national. C'est un vœu tout à fait louable, mais encore faut-il qu'on reste dans les limites de ce que prévoit la Constitution. Si le Conseil national adopte une disposition qui s'avère contraire à la Constitution, je pense qu'il est de notre devoir de corriger le tir et de faire en sorte que nous respectons l'article 165 de la Constitution qui définit clairement les cas où l'urgence peut être déclarée.

Je ne veux pas revenir sur l'ensemble des conditions requises pour qu'une loi soit déclarée urgente puisque nous en avons parlé dans le débat d'entrée en matière, mais je me permettrai de lire simplement les quelques phrases que l'Office fédéral de la justice a mentionnées dans son avis de droit, qui me paraissent importantes. Du reste, le Conseil national a introduit ces dispositions sans que cet avis de droit ait été demandé. L'Office fédéral de la justice dit la chose suivante: «L'adaptation de l'article 3 alinéa 3 LAsi vise les personnes venant d'Erythrée. La pratique de l'ODM et la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral excluent déjà que l'on reconnaisse une sanction pénale encourue pour refus de servir, à elle seule, comme motif d'asile. Si une personne se voit infliger, ou risque de se voir infliger, pour avoir refusé de servir ou avoir déserté, une peine excessivement sévère en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses convictions politiques, l'asile lui sera toujours accordé en Suisse après l'entrée en vigueur du nouvel article 3 alinéa 3. Vu la situation politique actuelle en Erythrée, les requérants d'asile de ce pays obtiennent souvent le statut de réfugié. L'article 3 alinéa 3 précisera donc la pratique actuelle. Son entrée en vigueur immédiate ne réduira guère le nombre de demandes d'asile en provenance de cet Etat. Il manque donc de raisons suffisantes pour déclarer urgente cette disposition.»

Nous avons ici donc une affirmation extrêmement claire de l'Office fédéral de la justice, et nous avons entendu qu'il y avait plutôt des considérations politiques pour vouloir soumettre ces dispositions à la clause d'urgence. Mais il me semble particulièrement dangereux de considérer que la politique pourrait s'exercer hors de l'Etat de droit. Celui-ci est encore une valeur supérieure aux considérations purement politiques, et je crois qu'il faut s'en tenir ici à ce que nous dit l'Office fédéral de la justice.

Plusieurs collègues ont émis un certain nombre de doutes, ils ont dit qu'ils avaient des doutes sur le fait qu'on puisse déclarer cet article urgent. Eh bien, dans ce cas-là, j'invite les collègues qui ont des doutes à ne pas soutenir l'urgence. Si on estime qu'une disposition doit être soumise à la clause d'urgence c'est qu'on en est vraiment convaincu. Si on a des doutes, c'est bien la preuve qu'il ne faut pas munir cette disposition de la clause d'urgence.

Bruderer Wyss Pascale (S, AG): Frau Bundesrätin Sommaruga hat vorhin erläutert, wie sie die vielen Anträge, die vor allem im Nationalrat eingebracht wurden, eingeteilt hat. Sie hat drei Kategorien geschaffen: eine Kategorie 1 mit Anträgen, die anzunehmen sind, weil sie Verbesserungen bringen; eine Kategorie 2 mit problematischen Bestimmungen, die abzulehnen sind; eine Kategorie 3 mit Anträgen und Änderungen, die – darauf möchte ich hinaus – weder viel nützen noch viel schaden, weil sie eigentlich nicht zu grossen Veränderungen führen. Mit dem Passus, den wir hier eingefügt haben, nämlich dass die Einhaltung der Flüchtlingskonvention gegeben sein muss, ist eigentlich klar – das wurde uns so auch immer wieder bestätigt –, dass sich in der Praxis nicht viel ändern wird. Damit ist auch klar, dass dies ein Antrag ist, der in die Kategorie 3 gehört. Eine neue Bestimmung, die nichts ändern wird, kann aber unmöglich die An-

forderung der Dringlichkeit erfüllen. Wir haben uns ja alle darauf geeinigt, dass wir bei der Anwendung der Dringlichkeit vorsichtig sein müssen – eine solche Bestimmung kann die Anforderung der Dringlichkeit also schlicht nicht erfüllen, weder sachlich noch zeitlich.

Vorhin hat der Minderheitssprecher eigentlich alles Wesentliche gesagt. Er hat auch aus dem relevanten Papier des Bundesamtes für Justiz zitiert; ich bin froh darum. Ich möchte hier einfach nochmals aufrufen, in der Legiferierung sauber zu sein und sauber zu bleiben.

Ich möchte Sie bitten, hier der Minderheit Comte zu folgen.

Föhn Peter (V, SZ): Meine Vorrednerin ruft dazu auf, bei der Gesetzgebung sauber zu bleiben. Ja, wir müssen sauber bleiben. Ich muss schon sagen, über diesen Artikel kann man diskutieren, kann und wird man in den Medien und in der Bevölkerung diskutieren. Wir haben ja Wehrdienstverweigerer aufgenommen; wie weit man gegangen ist und wie weit man geht, ist immer eine Frage der Beurteilung. Ich glaube, es ist jetzt sehr, sehr wichtig, wenn wir Ruhe schaffen wollen, dass wir hier dringend dem Antrag der Mehrheit und nicht dem Antrag der Minderheit zustimmen. Ansonsten wird es Diskussionen geben. Das wird Frau Bundesrätin Sommaruga ganz sicher auch bestätigen können. Über diesen Artikel wird und kann gesprochen werden. Es wird dann nur von Wehrdienstverweigerern gesprochen werden.

Deshalb bitte ich Sie dringend, diesen Artikel in die Vorlage 3 aufzunehmen. Ich bitte Sie dringendst, der Mehrheit zu folgen.

Diener Lenz Verena (GL, ZH): Ich bin nicht sicher, ob dieser Artikel wirklich so matchentscheidend ist; ich habe das schon in meinem Eintretensvotum gesagt. Wir haben die Formulierung nämlich einfach entweder im dringlichen Bundesbeschluss oder in Vorlage 1, aber der Inhalt ist eigentlich nicht bestritten. Wenn schon, müsste man einen Streichungsantrag stellen und damit sagen, man wolle den Flüchtlingsbegriff gar nicht so modifizieren. Uns liegen aber keine solchen Anträge vor. Heute sprechen wir deshalb nur darüber, ob die Änderung ins dringliche Recht kommt, dann wird sie wohl vom Oktober an ihre Gültigkeit haben, oder ob sie in Vorlage 1 kommt, dann wird sie vielleicht in einem halben Jahr realisiert. Ob das wirklich so matchentscheidend ist, bezweifle ich.

Ich war bei der Mehrheit, weil ich der Emotionalität, wie sie jetzt schon wieder im Raum steht, entgegentreten wollte und fand, der Inhalt sei ja eigentlich unbestritten, deshalb könnten wir diese Bestimmung auch jetzt schon und nicht erst in einem halben Jahr in Kraft setzen. Wenn man streiten will, sollte man eigentlich über den Inhalt streiten und nicht die Frage, ob der richtige Platz für diese Bestimmung in Vorlage 1 oder in Vorlage 3 ist, zur Gretchenfrage machen.

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Es ist so, wie Frau Diener Lenz gesagt hat. Dieser Absatz richtet sich vor allem gegen Gesuche aus Eritrea. Ich kann Ihnen sagen, das ist bereits heute bestehende Praxis des Bundesamtes für Migration und des Bundesverwaltungsgerichtes. Es ändert nicht viel an der Tatsache, dass Leute, die nur wegen Wehrdienstverweigerung oder aus Desertionsgründen flüchten, nicht als Flüchtlinge anerkannt werden.

Ich wollte aber noch etwas anderes beifügen, und zwar zuhanden des Amtlichen Bulletins: Wenn wir hier die Dringlichkeit ablehnen und das in die Vorlage 1 kommt, dann muss es selbstverständlich sein, dass dann diese neue Version übernommen wird und nicht die ursprüngliche Version. Das möchte ich einfach noch anfügen.

Janiak Claude (S, BL): Die Gesetzgebung der Dringlichkeit nach Artikel 165 der Bundesverfassung ist – wie es schon der Wortlaut zum Ausdruck bringt – die absolute Ausnahme. Es ist nicht so, dass das Parlament nach Lust und Laune entscheiden kann, ob es dringlich legiferieren will oder nicht. Und es ist nicht so, wie Herr Schwaller gesagt hat, dass wir hier einen weiten Ermessensspielraum hätten. Nein, wir

müssen auch hier kühlen Kopf bewahren und dürfen die Relationen nicht ausser Acht lassen. Wenn ich von Relationen spreche, verniedliche ich damit die Probleme nicht; aber ich will es nicht zulassen, dass eine Minderheit renitenter oder gar krimineller Asylbewerber, eine Minderheit von Bewerbern überhaupt, es schafft, dass wir als Chambre de Réflexion den Kopf verlieren und die Verfassung verletzen. Differenzen aus dem Raum schaffen zu wollen ist nun wirklich kein Kriterium für die Dringlichkeit. Es kann meines Erachtens nicht ernsthaft behauptet werden, dass beim Flüchtlingsbegriff eine sachliche oder zeitliche Dringlichkeit besteht.

Ich bitte Sie dringend, hier der Minderheit zu folgen und auch immer im Kopf zu behalten, dass wir unseren Rechtsstaat nicht von solchen, die wir nicht gerne hier haben, kaputt machen lassen sollten.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Frau Ständerätin Diener hat es gesagt: In Bezug auf den Inhalt gibt es hier keine Differenzen mehr. Trotzdem ist man natürlich wieder auf den Inhalt dieser Bestimmung zu sprechen gekommen. Ich möchte zu Herrn Ständerat Föhn schon noch etwas sagen: Sie haben jetzt gesagt, wir hätten die Wehrdienstverweigerer als Flüchtlinge anerkannt. Ja, das stimmt. Warum haben wir sie anerkannt? Nicht weil sie wegen Wehrdienstverweigerung in ihrem Land wie bei uns bestraft werden, also mit strafrechtlichen Sanktionen rechnen müssen, sondern weil sie, wenn sie den Dienst verweigern, eben an Leib und Leben bedroht werden, gefoltert oder eingesperrt werden in einer Art und Weise, dass sie eben fliehen und dann bei uns als Flüchtlinge anerkannt werden. Das ist der Inhalt der Flüchtlingskonvention. Das ist auch nicht eine Schweizer Spezialität. Aber allein die Wehrdienstverweigerung, die in einem Rechtsstaat wie der Schweiz oder in anderen Staaten dann zu einer strafrechtlichen Sanktion führt, ist kein Grund, dass jemand bei uns als Flüchtling anerkannt wird. Das ist aber gängige Praxis: Das ist das, was das Bundesverwaltungsgericht entscheidet, das ist die Praxis des BFM. Ich wollte das einfach nochmals klarstellen.

Jetzt steht nur noch die Dringlichkeit im Raum. Dazu habe ich mich eigentlich schon beim Eintreten geäußert. Dringlichkeit gemäss Verfassung ist hier nicht gegeben, vor allem auch deshalb nicht, weil ja hier – ich sage es Ihnen noch einmal – an der grundlegenden Praxis nichts geändert wird. Aber ich möchte die Kommissionssprecherin sehr unterstützen: Falls Sie hier der Dringlichkeit nicht stattgeben, sollte wirklich die Formulierung der Mehrheit in die Vorlage 1 aufgenommen werden, die die Bestimmung mit folgendem Satz noch ergänzt: «Vorbehalten bleibt die Einhaltung der Flüchtlingskonvention.»

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 25 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 20 Stimmen

Art. 12 Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Recordon

Unverändert

Art. 12 al. 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Recordon

Inchangé

Recordon Luc (G, VD): Il s'agit d'un ensemble de dispositions. Je précise au préalable que si la mention sur cette proposition est «biffer» ou «streichen», il ne s'agit pas de la biffer définitivement mais de la biffer de la loi urgente. Evidemment, cela ne préjuge pas de la décision qui pourrait être prise dans la loi elle-même. C'est là aussi l'urgence que

je conteste, par définition, puisque nous sommes dans le projet 3. Je pense tout de même qu'il faut faire des observations sur le fond, d'abord.

La problématique est celle des demandes déposées dans les ambassades. Je peine à comprendre toutes les critiques qu'on adresse aux demandes déposées dans les ambassades, car, enfin, réfléchissons un peu! Lorsque les gens se présentent à une représentation suisse, c'est déjà un immense avantage pour nous – sous l'angle des coûts, notamment, et de la gestion de la procédure –, parce qu'ils ne sont par définition pas en Suisse, donc il n'y a ni à les loger ni à subvenir à leurs besoins. Il y a également un autre avantage considérable: ils sont dans leur pays et ceux qui traitent la demande sont près de la situation réelle, bien mieux placés que des collaborateurs de la Confédération dans notre pays, qui se trouvent à des milliers de kilomètres du lieu où se passent les faits allégués par les requérants.

Il faudrait donc plutôt encourager les gens à demander l'asile dans une ambassade, plutôt que de les inciter à venir, de les inciter à recourir au besoin à des passeurs, qui sont des profiteurs particulièrement détestables. Il vaudrait mieux également, peut-être, dire qu'on engage du personnel là-bas pour traiter ces demandes, qui, par définition, coûtera moins cher que le personnel que nous devons engager en Suisse pour s'en occuper. Je ne vois donc vraiment pas où est tout le mal que certains paraissent penser des demandes déposées dans les ambassades. Cela va à des fins contraires à toute la logique qui voudrait qu'on ait moins de problèmes de gestion sur le plan interne du problème de l'asile. Ce que l'on pense, c'est qu'il est très facile de déposer des demandes dans les ambassades; mais, je ne pense pas personnellement avoir vu de chiffres témoignant d'un afflux absolument extraordinaire et, je le répète, c'est peut-être dommage sous l'angle des éléments que je viens de vous citer.

A fortiori maintenant, sous l'angle de l'urgence, on ne voit pas, au nom du ciel, en quoi il serait urgent de prendre cette mesure qui aura principalement pour effet, avec un certain temps de réaction – un effet retard diraient les physiciens –, d'inciter des gens à venir dans notre pays plutôt que de déposer des demandes dans les ambassades. Alors il y en aura peut-être un peu moins, c'est possible, mais la gestion de leur cas sera beaucoup plus lourde, comme je viens de le démontrer. Donc pour une simple raison de bon sens, cette mesure qui en elle-même n'est pas bonne n'est en tout cas pas urgente.

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Diese Frage haben wir als Erstrat bei der Behandlung dieses Gesetzes geklärt. Es geht hier nur noch um die Frage der Dringlichkeit, ja oder nein. Die Kommission hat die Dringlichkeit sehr befürwortet. Die Möglichkeit der Botschaftsgesuche soll, wie in anderen Ländern auch, abgeschafft werden, weil die Zahl solcher Gesuche in den letzten Jahren sehr gestiegen ist. Wir sind praktisch das einzige Land, das diese Möglichkeit anbietet. Deshalb hat man diese Möglichkeit in beiden Räten sachlich aus der Vorlage gekippt. Jetzt fragt sich nur noch, ob wir das sofort, gestützt auf das Dringlichkeitsrecht, oder ein halbes Jahr später, in der Vorlage 1, machen. Dazu hat sich auch das Bundesamt für Justiz geäußert. Es sagte, die Dringlichkeit sei nicht zwingend, aber aus politischem Ermessen vertretbar.

Ich bitte Sie deshalb, hier der Kommission zu folgen und diesen Bereich im Dringlichkeitsrecht gutzuheissen. Er betrifft Artikel 12 Absatz 3, Artikel 19 Absätze 1, 1bis und 2, Artikel 20, Artikel 52 Absatz 2 sowie Artikel 68 Absatz 3.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Die Kommissionssprecherin hat es gesagt: Es geht jetzt nicht mehr darum, noch einmal die Frage zu diskutieren, ob Botschaftsgesuche sinnvoll sind oder nicht, sondern in der Tat um die Frage, ob hier Dringlichkeit gegeben ist oder nicht. Die Aussage des Bundesamtes für Justiz wurde bereits zitiert.

Ich möchte Ihnen noch etwas zu den Zahlen sagen, weil das heute Morgen auch erwähnt worden ist. Im Jahr 2000 hatten wir 665 Botschaftsgesuche. Wir hatten im Jahr 2007 eine

Vervierfachung, 2869 Botschaftsgesuche, und im Jahr 2011 dann 6312 Botschaftsgesuche, also zwischen 2010 und 2011 noch einmal eine Verdoppelung. Jetzt kann man sagen, es sei ein gutes Zeichen, dass dieses Instrument genutzt wird. Ich muss Ihnen sagen: Das ist für unsere Botschaften eine ausserordentlich schwierige Situation – ich habe an der Botschafterkonferenz mit verschiedenen Botschaftern gesprochen –, nicht weil das einfach Mehrarbeit ist, sondern in Bezug auf die Räumlichkeiten, die Anhörungen, die Sicherheitsvorschriften. Es ist eine äusserst delicate Aufgabe, in einem Land, wo jemand eben an Leib und Leben bedroht ist, dieser Person in der Botschaft die Sicherheit zu gewähren, dass sie dorthin gehen kann, ihre Papiere deponieren kann, ihre Anliegen deponieren kann, während sie sich trotzdem ja noch in diesem Land aufhält. Ich möchte das einfach erwähnen: Es ist keine einfache Aufgabe.

Ich muss Ihnen noch etwas sagen: Wir haben im heutigen Zeitpunkt 14 152 Pendenzen in diesem Bereich; einfach damit Sie das wissen, das ist eine Tatsache. Wir behandeln im Moment diese Gesuche in letzter Priorität, weil wir einfach davon ausgehen, dass wir bei diesen Botschaftsgesuchen sofort herauszufinden versuchen, ob eine Gefährdung an Leib und Leben vorhanden ist. Diese Personen können in die Schweiz kommen und hier das Asylgesuch stellen. Aber eine Abarbeitung in der Form, wie das vorgesehen und auch im Asylgesetz vorgeschrieben ist, ist unter diesen Bedingungen ausserordentlich schwierig.

Das waren auch die Hintergründe, weshalb das Bundesamt für Justiz eine Abwägung vorgenommen hat, was die Entwicklung ist, wie die heutige Situation aussieht. Ich möchte es noch einmal in aller Deutlichkeit betonen: Auch wenn Sie diese Möglichkeit der Botschaftsgesuche aufheben, können Menschen, die in ihrem Land unmittelbar an Leib und Leben bedroht sind, mit einem humanitären Visum in die Schweiz kommen und hier ein Asylgesuch stellen. Wir sind wirklich der Meinung, dass es auch aus Sicht einer humanitären Tradition vertretbar ist, diese Auslandsgesuche nicht nur aufzuheben, sondern sie jetzt dringlich aufzuheben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission ... 30 Stimmen

Für den Antrag Recordon ... 11 Stimmen

Art. 19

Antrag der Kommission

Abs. 1, 1bis, 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Recordon

Abs. 1, 2

Unverändert

Abs. 1bis

Streichen

Art. 19

Proposition de la commission

Al. 1, 1bis, 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Recordon

Al. 1, 2

Inchangé

Al. 1bis

Biffer

Angenommen gemäss Antrag der Kommission

Adopté selon la proposition de la commission

Art. 20

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Recordon

Unverändert

Art. 20

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Recordon

Inchangé

Angenommen gemäss Antrag der Kommission

Adopté selon la proposition de la commission

Art. 26 Abs. 1a, 1b, 2ter

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Recordon

Streichen

Art. 26 al. 1a, 1b, 2ter

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Recordon

Biffer

Recordon Luc (G, VD): Je pourrai être assez bref parce que j'ai déjà assez largement expliqué tout à l'heure la problématique en matière de sécurité.

Il est incontestable qu'il y a des gens parmi les requérants d'asile qui se comportent mal – quelques pour cent; il est incontestable aussi que cela représente un chiffre à l'échelle des infractions pénales dans notre pays qui est – je crois l'avoir déjà démontré tout à l'heure – assez limité quand même. Il y a certainement un sentiment d'urgence, mais ce n'est pas encore l'urgence à proprement parler à cet égard. Et véritablement préparer ces centres, c'est possible, puisqu'ils peuvent certainement être créés, mais en revanche les mettre en service comme cela dans l'urgence, c'est véritablement répondre – pour reprendre les termes employés hier par le président de la commission – à une volonté plus émotionnelle que rationnelle. Là encore, on peut peut-être discuter du sens de la mesure en elle-même, je n'y reviendrai pas, mais vraiment son urgence me paraît extrêmement controuvée.

Je vous prie donc de sortir ces dispositions des modifications urgentes de la loi sur l'asile.

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Hier hatten wir sowohl sachlich als auch über die Dringlichkeit zu entscheiden. Die Kommission befürwortet diesen neuen Artikel, den der Nationalrat eingebracht hat. Asylsuchende, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder durch ihr Verhalten den Betrieb der Empfangs- und Verfahrenszentren erheblich stören, können in besonderen Zentren untergebracht werden. Diese Zentren können sowohl vom Bundesamt für Migration als auch von den Kantonen betrieben werden. Die Sozialhilfeleistungen können nach Artikel 83 des Asylgesetzes eingeschränkt werden. Die Unterstützung erfolgt durch Sachleistungen. Die Zwangsmassnahmen richten sich nach den geltenden Bestimmungen.

Auch hier hat sich das Bundesamt für Justiz zur Dringlichkeit geäußert und festgestellt, dass die Dringlichkeit vertretbar ist. Ich bitte Sie, hier den Antrag Recordon abzulehnen und der Kommission zuzustimmen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Ich bitte Sie ebenfalls, den Antrag Recordon abzulehnen.

Es ist aus meiner Sicht hier wirklich sinnvoll, wenn wir diese Bestimmungen auch in diese dringliche Vorlage aufnehmen. Ich möchte doch noch einmal sagen, dass es wenige Asylsuchende sind, die renitent sind. Aber die wenigen verursachen viel Ärger, und das ist das Problem. Die Tatbestände, die bei diesen renitenten Asylsuchenden vorliegen – es sind meistens Männer –, liegen meistens einfach unter der Schwelle der Straffälligkeit. Das ist Anpöbeln, das ist sexuelle Belästigung, sie kommen betrunken in die Unterkunft,

sie stören den Betrieb, sie sorgen in der Öffentlichkeit für Unmut. Wir sind hier unter der Schwelle der Straffälligkeit. Häufig genügen diese Tatbestände auch nicht für schwere Zwangsmassnahmen. Deshalb brauchen wir eine Regelung in Bezug auf diese Unterkünfte, die für diese Personen dann auch geeignet sind.

Ich möchte allerdings auch vor etwas warnen: Wir haben zum Beispiel von den kantonalen Migrationsämtern gehört – hier ist es noch ausgeprägter als bei den Bundesunterkünften –, dass alle solche Zentren wollen, aber niemand das Zentrum bei sich haben will. Mit diesem Problem werden wir konfrontiert bleiben, auch wenn Sie diese Bestimmung heute in der Vorlage 3 so beschliessen. Ich darf daran erinnern: Die Idee, solche Zentren zu schaffen, ist aus dem Kanton Tessin gekommen. Der Kanton Tessin hat ja auch eine Standesinitiative eingereicht, um solche Zentren zu schaffen. Man hat im Nationalrat dann auch diskutiert, ob das geschlossene Zentren sein sollen; es wurde sogar einmal der Begriff «Internierungslager» gebraucht. Das hat der Nationalrat ganz klar abgelehnt. Das ist nicht das, was wir wollen; aber wir wollen Zentren, wo wir den Bewegungsspielraum einschränken und, wie die Kommissionssprecherin erwähnt hat, auch bei den Leistungen Einschränkungen vornehmen können.

Ich bitte Sie, diese Bestimmungen in die Vorlage 3 aufzunehmen bzw. sie dort zu belassen. Ich muss Sie bezüglich der Erwartungen, dass wegen der Dringlichkeit jetzt ein solches Zentrum in Kürze in Betrieb genommen werden kann, einfach darauf aufmerksam machen, dass wir den entsprechenden Kanton und die Gemeinde noch finden müssen, die den Mut und die Bereitschaft haben, ein solches Zentrum bei sich aufzunehmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission ... 33 Stimmen

Für den Antrag Recordon ... 7 Stimmen

Art. 26b

Antrag der Kommission

Abs. 1

... für maximal drei Jahre genutzt werden ...

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

Der Bund zeigt dem Kanton und der Standortgemeinde nach einer vorgängigen Konsultation die Nutzungsänderung ...

Art. 26b

Proposition de la commission

Al. 1

... durant trois années au maximum ...

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

Après une consultation préalable, la Confédération annonce le changement ...

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Hier hatten wir auch in der Sache zu entscheiden. Das ist ein neuer Artikel, den der Nationalrat eingebracht hat. Ihre SPK unterstützt grundsätzlich die vom Nationalrat vorgeschlagene vorübergehende Umnutzung von Bauten und Anlagen des Bundes zur Unterbringung Asylsuchender. In Anbetracht der aktuellen Unterbringungssituation beantragen wir, die vorgesehene maximale Nutzungsfrist von Bauten von einem Jahr auf drei Jahre zu erhöhen. Diese Bestimmung ist im Dringlichkeitsrecht ja dann auch beschränkt.

Ich äussere mich gerade noch zu Absatz 3: Als Ständeratskommission schlagen wir Ihnen vor, dass die Kantone, weil die Raumplanungshoheit bei ihnen liegt, ein ausdrückliches Konsultationsrecht erhalten, dass sie vorgängig also konsultiert werden müssen. Wir haben uns auch mit der Frage befasst – es lag ein entsprechender Antrag vor –, ob die Gemeinden selber dazu direkt konsultiert werden sollen. Wir haben uns entschieden, dass die Gemeinden nicht direkt

konsultiert werden. Das Bundesamt für Migration verhandelt gewöhnlich mit den Kantonen. Aber selbstverständlich sind die Standortgemeinden in die Diskussion mit einzubeziehen, und so haben wir das hier dann auch geregelt. Der Bund zeigt dem Kanton und der Standortgemeinde nach einer vorgängigen Konsultation die Nutzungsänderung an. Er behält die Entscheidungshoheit, muss sie aber konsultieren.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Es handelt sich bei diesem Artikel um einen Eingriff in die kantonale und gemeindliche Kompetenz. Das muss man deutlich sagen. Ich denke, das lässt sich rechtfertigen, weil einerseits eine kurzfristige Umnutzung vorgesehen ist und weil andererseits die Lage bezüglich der Unterbringung von Asylsuchenden dafür gegeben ist. Deshalb ist aus Sicht des Bundesrates ein solcher Eingriff politisch und rechtlich vertretbar.

Jetzt wird die bewilligungsfreie Nutzungsfrist der Bauten von einem auf drei Jahre erhöht – ich habe Ihnen vorhin gesagt, wie die Investitionen zu tätigen sind. Das ist aus Sicht des Bundesrates auch sehr zu begrüssen, denn die Frist von einem Jahr für die maximale Benutzung ist sehr kurz und hat dann auch entsprechende Kostenfolgen. Da diese Bestimmung befristet ist, respektiert sie gleichzeitig auch die Verhältnismässigkeit. Denn es ist klar, eine bewilligungsfreie Umnutzung von maximal drei Jahren ist beträchtlich, das ist eine lange Zeit. Aber noch einmal: Diese Bestimmung ist befristet, und damit ist aus Sicht des Bundesrates der Verhältnismässigkeit auch Rechnung getragen.

Zur Dringlichkeit habe ich mich beim Eintreten bereits geäussert. Aus Sicht des Bundesamtes für Justiz und auch aus Sicht des Bundesrates sind hier die Voraussetzungen für die Dringlichkeit wirklich erfüllt.

Ich bitte Sie, diesen Artikel in der Form, wie ihn Ihre Kommission verabschiedet hat, zu übernehmen, wonach die Standortgemeinde und der Kanton vorgängig konsultiert werden. Das ist eine Selbstverständlichkeit, und trotzdem ist es richtig, dass man das ins Gesetz schreibt. Wir wollen, dass solche Anlagen auch von der Bevölkerung akzeptiert werden können. Trotzdem möchten wir eine Anzeigepflicht haben, damit Gemeinde und Kanton sichergehen können, dass sie über die Bedingungen und auch über die Inbetriebnahme klar und frühzeitig in Kenntnis gesetzt werden.

Angenommen – Adopté

Art. 52 Abs. 2; 68 Abs. 3

Antrag der Kommission

Aufheben

Antrag Recordon

Unverändert

Art. 52 al. 2; 68 al. 3

Proposition de la commission

Abroger

Proposition Recordon

Inchangé

Angenommen gemäss Antrag der Kommission

Adopté selon la proposition de la commission

Art. 91

Antrag der Kommission

Abs. 2ter, 4bis

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Recordon

Abs. 2ter

Streichen

Art. 91

Proposition de la commission

Al. 2ter, 4bis

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Recordon**Al. 2ter*

Biffer

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Es handelt sich hier um zusätzliche flankierende Massnahmen in Bezug auf die Unterbringung von Asylsuchenden, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder durch ihr Verhalten den ordentlichen Betrieb in den Empfangs- und Verfahrenszentren erheblich stören. Den Standortkantonen soll gemäss Artikel 91 Absatz 2ter ein Pauschalbeitrag an die Sicherheitskosten ausgerichtet werden. Die SPK hat diskutiert, ob der Beitrag den Standortgemeinden direkt ausgerichtet werden soll, hat dies aber abgelehnt, weil das BFM mit den Kantonen ein Subventionsverhältnis hat. Ich möchte hier im Namen der Kommission festhalten, dass diese Beiträge eigentlich schon für die Standortgemeinden gedacht sind.

Das Bundesamt für Justiz hält auch hier die Dringlichkeit für vertretbar.

Angenommen gemäss Antrag der Kommission

Adopté selon la proposition de la commission

Art. 108 Abs. 2*Antrag der Kommission*

Die Beschwerdefrist beträgt bei Nichteintretensentscheiden, bei Entscheiden nach Artikel 6a Absatz 2 Buchstabe a und Artikel 23 Absatz 1 fünf Arbeitstage.

Antrag Schwaller

Die Beschwerdefrist beträgt bei Nichteintretensentscheiden sowie bei Entscheiden nach Artikel 23 Absatz 1 und Artikel 40 in Verbindung mit Artikel 6a Absatz 2 Buchstabe a fünf Arbeitstage.

Art. 108 al. 2*Proposition de la commission*

Le délai de recours contre les décisions de non-entrée en matière et contre les décisions visées aux articles 6a alinéa 2 lettre a et 23 alinéa 1 est de cinq jours ouvrables.

Proposition Schwaller

Le délai de recours contre les décisions de non-entrée en matière et contre les décisions visées à l'article 23 alinéa 1 et à l'article 40 en relation avec l'article 6a alinéa 2 lettre a est de cinq jours ouvrables.

Art. 109 Abs. 1*Antrag der Kommission*

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet über Beschwerden gegen Verfügungen nach Artikel 6a Absatz 2 Buchstabe a, nach Artikel 23 Absatz 1 und bei Nichteintretensentscheiden innerhalb von fünf Arbeitstagen.

Antrag Schwaller

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet über Beschwerden gegen Nichteintretensentscheide sowie Verfügungen nach Artikel 23 Absatz 1 und Artikel 40 in Verbindung mit Artikel 6a Absatz 2 Buchstabe a in der Regel innerhalb von fünf Tagen.

Art. 109 al. 1*Proposition de la commission*

Le Tribunal administratif fédéral statue dans un délai de cinq jours ouvrables sur les recours déposés contre les décisions visées aux articles 6a alinéa 2 lettre a et 23 alinéa 1 et contre les décisions de non-entrée en matière.

Proposition Schwaller

Le Tribunal administratif fédéral statue en règle générale dans un délai de cinq jours sur les recours déposés contre les décisions de non-entrée en matière et contre les déci-

sions visées à l'article 23 alinéa 1 et à l'article 40 en relation avec l'article 6a alinéa 2 lettre a.

Art. 109b*Antrag der Kommission**Titel*

Behandlungsstrategie Bundesverwaltungsgericht

Text

Das Bundesverwaltungsgericht legt eine Behandlungsstrategie fest; es berücksichtigt dabei:

- a. die Behandlungsstrategie des BFM nach Artikel 37b;
- b. die gesetzlichen Rechtsmittel- und Behandlungsfristen;
- c. die prioritäre Behandlung von Beschwerden bei Entscheidungen nach Artikel 6a Absatz 2 Buchstabe a.

Antrag Schwaller

Streichen

Art. 109b*Proposition de la commission**Titre*

Stratégie du Tribunal administratif fédéral en matière de traitement

Texte

Le Tribunal administratif fédéral définit une stratégie de traitement; à cet égard, il tient compte:

- a. de la stratégie de traitement de l'office visée à l'article 37b;
- b. des délais légaux de recours et de traitement;
- c. du traitement prioritaire des recours déposés contre les décisions visées à l'article 6a alinéa 2 lettre a.

Proposition Schwaller

Biffer

Schwaller Urs (CE, FR): Gestatten Sie, dass ich direkt zu den Artikeln 108 und 109 spreche, die in einem inneren Zusammenhang stehen, und kurz erkläre, worum es geht.

Die Idee ist ja, dass wir die Verfahren rascher durchführen können. Bei meinen Anträgen, die ich erst in der Sitzung vom vergangenen Dienstag eingereicht habe, geht es um Gesuche, welche am Flughafen eingereicht werden, bzw. vor allem auch um Verfahren und Gesuche, bei denen offenkundig ist, dass die Flüchtlingseigenschaft weder bewiesen noch glaubhaft gemacht werden kann. Das betrifft vor allem auch Gesuche aus den sogenannten Safe Countries, das sind alle EU- und Efta-Staaten, aber auch Staaten wie Kroatien oder Mazedonien. Es geht darum, dass man diese Gesuche innerhalb von fünf Tagen erledigt und dann auch die Beschwerde innerhalb von fünf Tagen zu erledigen hat. Das war eigentlich die Idee der von mir eingereichten Anträge.

Es wurde dann am letzten Dienstag gesagt, dass es wichtig und richtig wäre, auch einmal das Bundesverwaltungsgericht anzuhören und zu erfahren, wie es zu diesen Vorschlägen stehe; allenfalls habe es einen besseren Formulierungsvorschlag. Dem ist so, wir haben gestern die Antwort erhalten. Inhaltlich ändert sich nichts. Mit meinen Anträgen übernehme ich die Idee, dass wir rasche Verfahren wollen, fünf Tage für die Gesuchserledigung, fünf Tage für die Beschwerdefrist. Diese neue Formulierung entspricht nun auch jener, welche vom Bundesverwaltungsgericht vorgeschlagen worden ist. Das ist auch der Grund für die Einzelanträge. Da die Kommission nicht mehr getagt hat, habe ich mir in Absprache mit der Präsidentin der Kommission erlaubt, so vorzugehen.

Zur Formulierung noch folgende Präzisierung: Zu Artikel 109 Absatz 1 hat das Bundesverwaltungsgericht den Zusatz «in der Regel» vorgeschlagen. Die Begründung lautet dahingehend: «Wird in dieser Bestimmung der Zusatz 'in der Regel' weggelassen, wird das Bundesverwaltungsgericht gezwungen sein, in all den Fällen, in denen keine Spruchreife vorliegt, den angefochtenen Entscheid zu kassieren. Gerade um dies zu vermeiden, gibt es im geltenden Recht die Bestimmung von Artikel 109 Absatz 3 erster Teil. Die Frist von

fünf Tagen gilt nicht, wenn Instruktionsmassnahmen erforderlich sind.» Das leuchtet ein.
Ich bitte Sie, meinen Einzelanträgen zu Artikel 108 Absatz 2 und Artikel 109 Absatz 1 stattzugeben.

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Das ist so: Wir haben ja vor einer Woche erst die Abschlussitzung zu dieser Gesetzesvorlage gehabt. Im Protokoll dieser Kommissionssitzung ist festgehalten, dass die Version, die wir hier auf der Fahne haben, noch mit dem Bundesamt für Justiz und mit dem Bundesverwaltungsgericht abgesprochen werden muss, weil man so etwas nicht einfach über ihre Köpfe hinweg legislieren kann. Herr Schwaller hat den Auftrag übernommen, dann den Bericht dazu wiederzugeben, und das hat er jetzt bei diesen Anträgen getan. Ich erlaube mir als Kommissionssprecherin, Sie zu bitten, sich diesen Anträgen jetzt anzuschliessen, weil der Text dadurch besser und ausgewogener wird.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Ich bin der Kommission dankbar, dass sie im Nachgang zur Kommissionssitzung – die Kommissionssprecherin hat es gesagt – das noch einmal überprüft hat, worauf die entsprechenden Antworten gekommen sind. Herr Ständerat Schwaller schlägt Ihnen nun Formulierungen vor, die der Bundesrat unterstützen kann. Sie sind in dieser Form hilfreich; sie tragen zu den raschen Verfahren bei, gerade auch in Bezug auf die Asylgesuche von Personen aus verfolgungssicheren Staaten. Deshalb kann auch der Bundesrat die Anträge Schwaller unterstützen.

*Angenommen gemäss Antrag Schwaller
Adopté selon la proposition Schwaller*

Art. 112b

Antrag der Mehrheit

Titel

Asylverfahren im Rahmen von Testphasen

Abs. 1

Das Bundesamt für Migration kann zur Beurteilung von neuen Verfahrensabläufen im Bereich des erstinstanzlichen Asylverfahrens und des Wegweisungsverfahrens Testphasen durchführen.

Abs. 2

Der Bundesrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung, welche alle Gesetzesbestimmungen auflistet, von denen abgewichen wird. Dabei kann insbesondere die Beschwerdefrist von dreissig Tagen gemäss Artikel 108 Absatz 1 auf minimal zehn Tage verkürzt werden, sofern während des gesamten Verfahrens ein unentgeltlicher und wirksamer Rechtsschutz zur Verfügung steht.

Abs. 3

Die Dauer der Testphasen beträgt höchstens fünf Jahre.

Antrag der Minderheit

(Föhn, Comte, Cramer)

Streichen

Antrag Comte

Titel

Asylverfahren im Rahmen von Testphasen

Abs. 1

Der Bundesrat kann Testphasen zur Beurteilung neuer Verfahrensabläufe vorsehen, wenn diese aufgrund von aufwendigen organisatorischen und technischen Massnahmen eine Testphase vor dem Erlass einer Gesetzesänderung erfordern.

Abs. 2

Aus der Durchführung einer Testphase dürfen den Asylsuchenden in Bezug auf die Behandlung ihres Asylgesuchs keine Nachteile erwachsen.

Abs. 3

Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Testphasen in einer Verordnung. Dabei kann er bei der Ausgestaltung des erstinstanzlichen Asylverfahrens und des Wegweisungsver-

fahrens und damit zusammenhängenden Finanzierungsfragen von diesem Gesetz und dem AuG (SR 142.20) abweichen.

Abs. 4

Er kann für Testphasen die Beschwerdefrist von dreissig Tagen gemäss Artikel 108 Absatz 1 auf zehn Tage verkürzen, wenn der wirksame Rechtsschutz der betroffenen Asylsuchenden durch geeignete Massnahmen gewährleistet ist.

Abs. 5

Die Verordnung listet alle Gesetzesbestimmungen auf, von denen abgewichen wird.

Abs. 6

Die Dauer der Testphasen beträgt höchstens drei Jahre.

Antrag Föhn

Titel

Asylverfahren im Rahmen von Testphasen

Abs. 1

Der Bundesrat kann Testphasen zur Beurteilung neuer Verfahrensabläufe vorsehen, wenn diese aufgrund von aufwendigen organisatorischen und technischen Massnahmen eine Testphase vor dem Erlass einer Gesetzesänderung erfordern.

Abs. 2

Streichen

Abs. 3

Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Testphasen in einer Verordnung. Dabei kann er bei der Ausgestaltung des erstinstanzlichen Asylverfahrens und des Wegweisungsverfahrens und damit zusammenhängenden Finanzierungsfragen von diesem Gesetz und dem AuG (SR 142.20) abweichen.

Abs. 4

Er kann für Testphasen die Beschwerdefrist von dreissig Tagen gemäss Artikel 108 Absatz 1 auf zehn Tage verkürzen, wenn der wirksame Rechtsschutz der betroffenen Asylsuchenden durch geeignete Massnahmen gewährleistet ist.

Abs. 5

Die Verordnung listet alle Gesetzesbestimmungen auf, von denen abgewichen wird.

Abs. 6

Die Dauer der Testphasen beträgt höchstens drei Jahre.

Antrag Minder

Abs. 3

... höchstens drei Jahre.

Art. 112b

Proposition de la majorité

Titre

Procédure d'asile dans le cadre de phases de test

Al. 1

L'Office fédéral des migrations peut réaliser des phases de test afin d'évaluer de nouvelles procédures dans le domaine de la procédure d'asile de première instance et de la procédure de renvoi.

Al. 2

Le Conseil fédéral règle les détails dans une ordonnance, laquelle mentionne toutes les dispositions légales auxquelles il est dérogé. Pour autant qu'une protection juridique gratuite et efficace soit disponible durant l'ensemble de la procédure, le délai de recours de trente jours prévu à l'article 108 alinéa 1 peut notamment être réduit, mais il ne doit pas être inférieur à dix jours.

Al. 3

La durée des phases de test est de cinq ans au plus.

Proposition de la minorité

(Föhn, Comte, Cramer)

Biffer

Proposition Comte

Titre

Procédure d'asile dans le cadre de phases de test

Al. 1

Le Conseil fédéral peut prévoir des phases de test visant à évaluer de nouvelles procédures lorsque celles-ci exigent qu'une phase de test ait lieu avant l'adoption d'une modification de loi en raison de mesures organisationnelles et techniques complexes.

Al. 2

Les requérants d'asile ne doivent pas subir de préjudice dans le traitement de leur demande d'asile en raison de la réalisation d'une phase de test.

Al. 3

Le Conseil fédéral règle les modalités des phases de test par voie d'ordonnance. Ce faisant, il peut déroger à la présente loi et à la LETr (RS 142.20) pour ce qui a trait à l'aménagement de la procédure d'asile de première instance et de la procédure de renvoi, ainsi qu'aux questions financières y afférentes.

Al. 4

Durant les phases de test, le Conseil fédéral peut raccourcir le délai de recours de trente jours prévu à l'article 108 alinéa 1 à dix jours lorsque des mesures appropriées garantissent une protection juridique efficace des requérants d'asile concernés.

Al. 5

Toutes les dispositions légales auxquelles il est dérogé figurent dans l'ordonnance.

Al. 6

La durée des phases de test est de trois ans au plus.

*Proposition Föhn**Titre*

Procédure d'asile dans le cadre de phases de test

Al. 1

Le Conseil fédéral peut prévoir des phases de test visant à évaluer de nouvelles procédures lorsque celles-ci exigent qu'une phase de test ait lieu avant l'adoption d'une modification de loi en raison de mesures organisationnelles et techniques complexes.

Al. 2

Biffer

Al. 3

Le Conseil fédéral règle les modalités des phases de test par voie d'ordonnance. Ce faisant, il peut déroger à la présente loi et à la LETr (RS 142.20) pour ce qui a trait à l'aménagement de la procédure d'asile de première instance et de la procédure de renvoi, ainsi qu'aux questions financières y afférentes.

Al. 4

Durant les phases de test, le Conseil fédéral peut raccourcir le délai de recours de trente jours prévu à l'article 108 alinéa 1 à dix jours lorsque des mesures appropriées garantissent une protection juridique efficace des requérants d'asile concernés.

Al. 5

Toutes les dispositions légales auxquelles il est dérogé figurent dans l'ordonnance.

Al. 6

La durée des phases de test est de trois ans au plus.

*Proposition Minder**Al. 3*

... est de trois ans au plus.

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Es ist klar, dass man einen Testlauf vorsehen sollte, wenn man die Verfahrensfristen verkürzen und die Abläufe straffen will, damit das Gesetz nachher so herauskommt, wie man das beabsichtigt. Wir hatten eine grosse Diskussion darüber, wie weit wir die Kompetenz an den Bundesrat geben wollen, und haben gesehen, dass wir mit der Version, wie sie hier steht, umfangreiche Kompetenzen weitergeben. Für einen Teil der Kommission war das unbefriedigend, wie Sie dies auch aus der Zusammensetzung der Minderheit herauslesen können. Gestern hat sich eine Gruppe gebildet, die noch einmal hinter diesen Text gegangen ist, worauf nun der

Antrag Comte eingereicht worden ist. Ich bitte Herrn Comte, zunächst seinen Antrag zu diesem Artikel zu begründen. Ich werde nachher Stellung nehmen. Wir werden dann schauen, was wir damit machen.

Comte Raphaël (RL, NE): Tout d'abord, je m'excuse auprès du conseil, puisqu'il n'est pas dans les habitudes qu'on dépose des propositions individuelles lorsqu'on est membre de la commission. Mais comme l'a dit la rapporteure, la discussion qui a eu lieu a abouti à une solution qui n'est pas tout à fait satisfaisante, puisque vous trouvez dans la minorité des personnes qui ne sont pas opposées fondamentalement à l'idée qu'on ait des projets pilotes ou des phases de test qui soient faites. Et donc s'opposer alors qu'on est en partie d'accord est toujours peu satisfaisant.

Le principal problème qui a été mis en avant dans les discussions, c'est la compétence qui est donnée au Conseil fédéral de modifier la loi par le biais d'une ordonnance, sans qu'on délimite clairement les domaines dans lesquels le Conseil fédéral peut déroger au droit en vigueur. Il existe des cas de figure – on en a parlé en commission – où le Conseil fédéral a reçu de la part des Chambres fédérales la possibilité de faire de phases pilotes et de déroger à la loi dans ce cadre-là. Mais en général, c'était quand même clairement délimité, alors qu'à cet article on a véritablement signé un chèque en blanc au Conseil fédéral. Il nous a donc semblé nécessaire de préciser les choses.

C'est la raison pour laquelle nous nous sommes consultés pour essayer de trouver une formulation qui permette de retirer, le cas échéant, aussi la proposition de la minorité. L'idée, c'est véritablement – à l'alinéa 3, qui est fondamental et qui fait la différence par rapport à la proposition qui figure sur le dépliant – de préciser clairement que le Conseil fédéral peut déroger à la loi pour ce qui a trait à l'aménagement de la procédure d'asile de première instance et de la procédure de renvoi, ainsi qu'aux questions financières. L'administration et le Conseil fédéral nous ont énuméré, lors de la séance de commission, quels sont les domaines dans lesquels ils souhaitent déroger à la loi et, selon l'alinéa pertinent, on définit clairement ces domaines. On reprend ces domaines-là, mais cela veut dire qu'ensuite l'administration ne peut pas déroger à la loi dans d'autres domaines. Et il est normal, si on donne au Conseil fédéral la compétence de déroger à la loi, de le faire dans un cadre extrêmement précis. Tel que la disposition est formulée actuellement, on donne véritablement au Conseil fédéral la possibilité d'être le législateur! On a utilisé pour cette formulation le terme de «monstruosité» en commission.

Avec la proposition que nous faisons, nous précisons clairement les domaines dans lesquels le Conseil fédéral peut déroger à la loi. Nous pourrions ainsi, pour notre part, retirer la proposition de la minorité et soutenir l'idée de ces projets pilotes, qui nous paraissent intéressants, mais pas de la manière dont c'est formulé.

Föhn Peter (V, SZ): Dieser Antrag auf einen Artikel 112b kam an der letzten Sitzung; eigentlich wurde er von der Verwaltung neu vorgeschlagen. Wir haben ihn verabschiedet. Ich war sehr, sehr verunsichert und sagte: «Nein, das muss gestrichen werden; ich will keine Testphasen, ich will sofort etwas umgesetzt haben; ich will, dass wir wirklich Nägel mit Köpfen machen!» Hier geht es aber insbesondere um die Testphase für die Vorlage 2, die erst noch behandelt werden muss, da könnte ich meinen Antrag zurückziehen.

Ich habe das mit Herrn Comte und auch mit der Kommissionsprecherin besprochen. Ich könnte meinen Minderheitsantrag an sich zurückziehen und dem Antrag Comte folgen. Es ist schon richtig: Wenn der Bund etwas machen und etwas austesten will, soll man ihm das gewähren. Die Testphasen sollen eingeführt werden. Aber, dazu muss ich noch eine Klammer öffnen – Herr Minder hat ja auch einen entsprechenden Antrag gestellt –, die Testphase darf nur so lange laufen, wie die Dringlichkeit läuft. Das sind drei Jahre. Das wurde von mir aus gesehen falsch übernommen; in der

Kommission haben wir es jedenfalls ganz klar so besprochen.

Im Antrag Comte gibt es aber auch einen Absatz 2, und mit diesem Absatz kann ich mich nun überhaupt nicht anfreunden. Es ist schon etwas Gewaltiges, wenn es da heisst: «Aus der Durchführung einer Testphase dürfen den Asylsuchenden in Bezug auf die Behandlung ihres Asylgesuchs keine Nachteile erwachsen.» Was heisst das? Wenn wir kürzere Abläufe wollen, heisst es dann, das sei ein Nachteil. Bitte schön! Das dürfen wir natürlich auf keinen Fall machen! Wenn wir schon etwas machen wollen, wenn wir Nägel mit Köpfen machen wollen, ist es gerade die Verkürzung der Abläufe, der Beschwerdefristen usw. Diese müssen verkürzt werden, und das würde Absatz 2 ganz klar unterbinden. Das darf nicht sein!

Deshalb beantrage ich jetzt, dass wir Herrn Comte folgen – aber ohne Absatz 2. Absatz 2 muss unbedingt gestrichen werden. Ansonsten nützt diese Testphase gerade gar nichts – null und nichts, das muss ich gleich sagen. Ich bitte Sie, das so zu machen – Herr Comte kann noch Stellung nehmen.

Ich meine, die Einhaltung des Bundesrechtes, des Völkerrechtes ist gegeben; es ist ganz klar, dass das eingehalten wird. Aber irgendwelche Nachteile wird es irgendwo sehr wahrscheinlich geben, sei es für die Asylanten, die Asylsuchenden – welchen Status sie auch immer haben – oder sei es dann vielleicht sogar bei der Umsetzung. Mit diesem Absatz 2 würde man also ziemlich falsch liegen, denn dann würde man die ganze Geschichte wirklich nicht brauchen.

Ich bitte Sie, es so zu machen; mein Antrag wird gerade übersetzt, aber ich glaube, Sie verstehen, worum es geht. Entschuldigung, dass ich damit in wirklich letzter Sekunde gekommen bin.

Präsident (Altherr Hans, Präsident): Der Antrag der Minderheit ist zurückgezogen worden.

Cramer Robert (G, GE): J'aimerais compléter les propos qui ont été tenus tout à l'heure par Monsieur Comte. Le texte de l'article 112b que nous avons sous les yeux, tel qu'il a été accepté par la majorité de la commission et tel qu'il a été proposé par le Conseil fédéral, indique à l'alinéa 2 que «le Conseil fédéral règle les détails» – donc les détails des phases de test que l'on se propose de faire – «dans une ordonnance, laquelle mentionne toutes les dispositions légales auxquelles il est dérogé». Ce que l'on propose, c'est donc de déroger à la loi par une ordonnance. C'est une monstruosité juridique, au sens premier du terme: un monstre, c'est quelque chose qui n'entre pas dans des catégories que l'on connaît. Là, il ne s'agit pas de ce que l'on appelle la séparation des pouvoirs: c'est le Parlement qui fait les lois et ce n'est pas le Conseil fédéral. Et si le Conseil fédéral trouve que les lois ne sont pas bonnes, il doit proposer au Parlement un projet de modification des lois qu'il considère inadéquates. En ce sens, la formulation de l'article 112b, telle qu'elle a été adoptée par la majorité de la commission, est simplement inacceptable. C'est du reste la raison pour laquelle, Monsieur Comte et moi avons estimé qu'on ne pouvait pas présenter un tel texte au Parlement.

Il y a une proposition qui vise à reformuler ce texte – et je rends hommage à son auteur. C'est une proposition qui me semble totalement adéquate, puisqu'on voit qu'à l'alinéa 3 et à l'alinéa 4, on indique précisément dans quels cas le Conseil fédéral peut déroger à la loi. En sommes, nous entrons dans la catégorie d'une loi dérogatoire, ce qui ne me paraît pas poser de problème, ni au niveau du principe de la légalité ni au niveau du principe de la séparation des pouvoirs.

L'alinéa 5 est également bienvenu, puisqu'il permet de voir quels sont les contours de l'ordonnance que pourrait créer le Conseil fédéral.

En ce sens, je pense que l'on peut sans autre – pour autant que le rapporteur de la commission soit d'accord – considérer que l'article 112b, dans la version proposée par Monsieur Comte, se substitue à l'article 112b qui a été accepté par la majorité de la commission, que cela forme donc le texte de

référence sur lequel on pourra se baser pour discuter de la proposition Föhn.

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Ich kann das noch etwas vereinfachen: Wenn ich schaue, wer sich jetzt geäußert hat – es sind diejenigen, welche den Antrag der Mehrheit befürworten, aber auch diejenigen, die streichen wollten –, dann erlaube ich mir zu sagen, dass wir uns im Prinzip der Fassung gemäss Antrag Comte anschliessen. Darin ist der Antrag Minder, der auch drei statt fünf Jahre Befristung fordert, bereits enthalten. Das muss ja im ganzen Gesetz überall dort angeglichen werden, wo bei Dringlichkeit eine Befristung besteht, und wir möchten die Dringlichkeit ja auf drei Jahre befristen.

Dann würden sich schlussendlich nur noch zwei Fassungen gegenüberstehen: die Fassung gemäss Antrag Comte, mit Absatz 2, und die Fassung gemäss Antrag Föhn – der Ratsweibel, Herr Charles Riesen, teilt ihn gerade aus –, ohne Absatz 2. Damit haben wir den ganzen Artikel etwas vereinfacht.

Präsident (Altherr Hans, Präsident): Möchten Sie sich noch zu Ihrem Antrag äussern, Herr Minder?

Minder Thomas (V, SH): Wenn der Antrag Föhn durchkommt, dann ist mein Antrag obsolet.

Diener Lenz Verena (GL, ZH): Ich glaube, es ist gut, wenn wir uns noch einmal ganz kurz über diesen Artikel 112b unterhalten. Eine grosse Kommissionsmehrheit sah die Notwendigkeit, dem Bundesrat für eine limitierte Zeit die Möglichkeit für eine Pilotphase zu geben, und zwar für eben genau diesen Bereich, über den wir heute nicht legislieren können. Das ist der zweite Teil dieses Asylgesetzes, den wir ja an den Bundesrat zurückgewiesen haben. Bei diesem zweiten Teil werden wir dann später die Frage zu lösen haben, wie die Verfahren beschleunigt und wie die Abläufe gestrafft werden können – was ja eigentlich von links bis rechts politisch gefordert wird. Um hier keine Zeit zu verlieren und um dem Bundesrat und notabene natürlich auch den Asylsuchenden, ihren Rechtsvertretern usw. die Möglichkeit zu geben, hier einmal auszuprobieren, wie beschleunigte Verfahren möglichst gut, aber auch rechtsstaatlich korrekt abgewickelt werden können, war die Mehrheit der Kommission dafür.

Was der Antrag von Kollege Comte jetzt aufnimmt, ist eigentlich die bereits geführte Diskussion. Wir waren in der Kommission nicht in der Lage, solche Differenzierungen noch zu formulieren. Darum kam dann am Schluss diese Carte blanche heraus. Diese Carte blanche wurde aber auch angezweifelt oder kritisiert, weil zu viel Freiheit für ein solches Pilotprojekt politisch und wahrscheinlich auch juristisch mit Fragezeichen versehen werden kann. Ich bin froh, dass es uns zusammen mit Kollege Comte gelungen ist, hier das Resultat der Diskussion, die wir noch in der Kommission geführt haben, in einen Text zu gießen, der eigentlich unsere Anliegen wiedergibt. Ich meine, dieser Text kann gut als Ersatz für die Mehrheitsfassung dienen, die wir bei Artikel 112b ursprünglich hatten.

Das mit den fünf Jahren war ein Fehler auf der Fahne. Es ist ja völlig klar: Wenn wir diesen dringlichen Bundesbeschluss auf drei Jahre befristen, dann soll ein solches Pilotprojekt nicht fünf Jahre dauern – das wäre ja ein Widerspruch in sich selbst.

Ich meine, dass diese Differenzierung, wonach der Bundesrat all diejenigen Punkte, die er nicht «gesetzeskonform» in diesen drei Jahren angehen will, in einer Verordnung auflisten und diese Verordnung sogar unserer Kommission unterbreiten muss, schon in der Kommission deutlich festgelegt worden ist – wir haben es nur nicht so im Text wiedergegeben. Ich meine, dass das auch Sinn macht, obschon ich persönlich keine grosse Bedenken habe, dass das EJPD hier wesentlich über das absolut Notwendige hinausgehen würde. Schliesslich ist dieses Dossier viel zu heikel und wird rundherum so stark beobachtet, dass hier Ängste sicher

nicht angezeigt sind. Auch ich unterstütze die detaillierte Auflistung.

Aber ich habe mit Absatz 2 ein bisschen Mühe, und zwar einfach, weil er so generell gehalten ist: Es dürfen den Asylsuchenden «keine Nachteile erwachsen». Darunter kann man natürlich juristisch spitzfindig alles, ja auch das Zusammenziehen in Zentren, verstehen, indem man sagt, das sei emotional viel zu belastend oder eine Zumutung usw. Spitzfindige Juristen werden da sicher eine Möglichkeit finden, um zu artikulieren, dass hier den Asylsuchenden ein Nachteil erwachsen könnte. Was ich gar nicht will, ist, dass wir uns in Artikel 112b selber solche Fussfesseln anlegen, die dann den ganzen Artikel wieder zunichtemachen. Darum habe ich das auch mit Kollege Föhn besprochen und ihn gebeten, hier einen schriftlichen Antrag einzureichen, damit wir das wirklich sauber ausmarchen können.

Ich unterstütze den Antrag Comte und die Streichung von dessen Absatz 2, dies darum, weil die Verordnung auch noch zu uns in die Kommission kommt. Zudem ist in Absatz 4 auch vermerkt, was in dieser Testphase ganz besonders auch bezüglich der Verkürzung der Fristen Sache ist. Ich bin der Ansicht, dass wir so vorgehen können, und bitte Sie, diesen Weg einzuschlagen.

Niederberger Paul (CE, NW): Man muss auch noch den ganzen Zeitrahmen anschauen. Ich gebe zu, diesen Artikel konnten wir nicht noch à fond diskutieren. Die Kommission hatte am 4. September 2012 eine Sitzung. Das war eine zusätzliche Sitzung, die von 9.15 Uhr bis 14 Uhr ohne Pause angesagt war. Wir hatten dann eine Pause von zehn Minuten, damit wir nicht verhungerten. Die Sitzung dauerte dann aber bis 15.15 Uhr. Ich will einfach sagen, dass wir hier tatsächlich zu wenig Zeit hatten.

Ich bin aber sehr froh darum, dass der Antrag der Minderheit zurückgezogen worden ist. Ich war nämlich Befürworter dieser Testphase. Es wurde jetzt ausgeführt, worum es geht. Es geht dann insbesondere um die Vorlage 2. Diese Vorlage 2, das sage ich jetzt schon zum Voraus, wird dann gleichsam die Beschleunigungsphase sein, in der wir eben die ganzen Verfahren zu beschleunigen versuchen. Jetzt geht es wirklich darum, dass wir dem Bundesamt für Migration etwas in die Hand geben, um eine Testphase einzuführen, um die ganzen Abläufe rationell zu vereinfachen. Es wurde schon angeführt, dass wir von der Kommission her die Verordnung des Bundesrates verlangen.

Ich spreche jetzt zum Antrag Comte. Diesen unterstütze ich. Ich bin aber auch dafür, dass man Absatz 2 streicht. Jetzt komme ich zu Absatz 3: Dieser ist etwas vage formuliert. Es geht ja eigentlich um den Inhalt, also darum, wo diese Verfahrensabläufe geändert werden. Ich erwarte dann vom Bundesrat, dass er in der Verordnung insbesondere zu Absatz 3 Aussagen macht.

Diese Vorlage geht jetzt zurück an den Nationalrat. Wir haben hier eine Differenz. Wenn wir den Antrag Comte annehmen, Absatz 2 streichen und Absatz 3 noch so drin belassen, gibt es auch die Möglichkeit, dass der Nationalrat nochmals inhaltlich über diesen Artikel diskutieren kann.

Schwaller Urs (CE, FR): Ich kann nahtlos an das Votum von Paul Niederberger anknüpfen. Er hat nämlich den Finger auf den in dieser Frage tatsächlich relevanten Punkt gelegt. Wir sind hier ja bei einer Delegationsnorm. Delegationsnormen müssen sich auf genau umschriebene Sachgebiete beschränken, und wichtig ist, dass die Grundzüge der delegierten Materie, die wichtigsten Regelungen, in der Delegationsnorm enthalten sind. Als wir abgestimmt haben, haben sich die Enthaltungen und die ablehnenden Stimmen mit den zustimmenden Stimmen die Waage gehalten. Ich meine, Artikel 112b ohne Absatz 2 in der Version von Kollege Comte ist ein Fortschritt.

Jetzt aber zu Absatz 3: Mir scheint es wichtig zu sein, dass dieser präzisiert wird. Möglicherweise kann die Frau Bundesrätin bereits heute sagen, wo bei der Ausgestaltung des erstinstanzlichen Asylverfahrens in etwa abgewichen werden soll. Sonst kann man das auch zuhänden des anderen

Rates präzisieren. Ich meine, dass die Formulierung von Absatz 3 verbesserungsfähig ist, sie überzeugt mich noch nicht, aber das können wir nicht heute behandeln. Die Frau Bundesrätin könnte vielleicht heute zwei oder drei Angaben machen und das Thema ansonsten zuhänden des anderen Rates aufnehmen. So können wir uns dann, wenn die Vorlage wieder zu uns zurückkommt, genauer darüber unterhalten. Mindestens geht es jetzt in die richtige Richtung. Die Delegationsnorm, wie sie jetzt einmal vorliegt, mit der notwendigen Präzisierung in Absatz 3, scheint mir passabel, und die kann man dann auch hier im Ständerat annehmen.

Stöckli Hans (S, BE): Auch ich gehöre zu jenen, die sich wie Herr Schwaller in der Kommission der Stimme enthalten haben; genau aus dem Grund, weil die Formulierung, welche die Mehrheit angenommen hat, wahrscheinlich schon grosse Lücken aufweist – ich kann auf die Ausführungen von Herrn Schwaller verweisen. Ich bin froh um den Antrag Comte, der in wichtigen Punkten die richtigen Antworten gibt. Allerdings stand sehr wenig Zeit zur Verfügung, um diesen Text auch zu erarbeiten.

Betreffend Absatz 2 gehe ich davon aus – weil wir ja Absatz 4 haben –, dass Verkürzungen der Beschwerdefristen durch weitere Verordnungseingriffe nicht möglich sind. Denn wir haben ja definiert, dass die Beschwerdefrist mit Artikel 108 Absatz 1 reduziert werden kann. Wir haben jetzt die Anträge von Herrn Schwaller mit den anderen Verkürzungen gutgeheissen. Ich sehe ein, dass es sehr schwierig ist zu definieren, was in einem Verfahren Punkte die richtigen Antworten gibt. Allerdings stand sehr wenig Zeit zur Verfügung, um diesen Text auch zu erarbeiten. Ich selbst bin selbstverständlich Befürworter solcher Testphasen. Aber – und das ist richtig – wir dürfen auch in Testphasen unsere rechtsstaatlichen Prinzipien nicht über Bord werfen, sei es in der Ermächtigungsnorm oder sei es eben dann auch in der Verordnung. Denn – und das ist für mich klar – eine solche nichteingeschränkte Delegationsnorm dürfte einer Überprüfung am Bundesgericht nicht standhalten, spätestens der Überprüfung im Rahmen der EMRK nicht. Dementsprechend tun wir gut daran, klar darzulegen, dass wir die einschränkenden Definitionen hier vorgenommen haben und dass die Nachteile – das ist für mich eine Selbstverständlichkeit – nicht in der formellen Art und Weise und auch in anderen Bereichen möglichst nicht vorkommen sollen. Aber wenn es solche bräuchte, sollen sie sich als verhältnismässig und als vertretbar erweisen.

Ich ersuche Herrn Comte, seinen Antrag zu Absatz 2 zurückzuziehen, sodass wir nicht über diesen abstimmen müssen. Es soll klar sein, dass grundsätzlich in der Testphase keine formellen Nachteile erwachsen dürfen.

Comte Raphaël (RL, NE): J'accepte la proposition Föhn de biffer l'alinéa 2, qui suscite plus de discussions dans sa formulation. Il est donc préférable de biffer ce point-là.

Pour ce qui est de l'alinéa 3, la formulation peut effectivement être améliorée. Mais le Conseil national, qui devra aussi se pencher sur cette disposition lors de la phase suivante aura peut-être l'occasion d'améliorer la rédaction de cet alinéa.

La proposition Föhn est donc acceptée. Elle peut être pleinement intégrée dans la formulation de cet alinéa. Nous pourrions ainsi nous prononcer sur un seul texte.

Keller-Sutter Karin (RL, SG): Nur kurz: Ich bin jetzt froh über diesen Rückzug des Antrages zu Absatz 2 durch Kollege Comte, weil diese Nachteile in der Tat – Herr Ständerat Stöckli hat es angetönt – unterschiedlich ausgelegt werden können. Es kann ja dann nicht sein, dass die Nachteile quasi allein darin bestehen, dass die Verfahrensdauer verkürzt wird. Der Nachteil müsste wahrscheinlich darin bestehen, dass das Ergebnis anders aussehen würde; das heisst also,

dass in dieser Testphase das Ergebnis, also ob jemand die Asyleigenschaft zugesprochen bekommt oder nicht, nicht anders aussehen darf. Es muss gleich sein wie mit dem geltenden Recht, daran darf sich nichts ändern. Ich interpretiere das als den Nachteil, der nicht erwachsen darf.

Ich finde den Antrag Föhn gut, weil der Bundesrat zuständig ist; ich finde das die richtige Ebene für eine Verordnung in dieser Frage, zumal auch die Arbeitsgruppe Beschleunigung durch Sie, Frau Bundesrätin Sommaruga, eng begleitet wird. Was ich ganz wichtig finde, ist in Absatz 3 die Frage des Wegweisungsverfahrens. Das ist eine deutliche Verbesserung gegenüber der Fassung der Kommissionsmehrheit, weil gerade auch im Wegweisungsverfahren die Ausgestaltung in der Pilotphase diskutiert werden muss. Hier geht es auch um die Frage der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Von daher finde ich den Antrag Föhn gut; ob die Formulierung in der Differenzvereinbarung dann noch verändert wird, ist eine andere Frage.

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Ich stelle einfach fest, dass wir nur noch eine Version haben, das ist der Einzelantrag von Kollege Föhn. Ich bitte Sie, diesem Antrag zuzustimmen. Es ist wichtig, dass wir ein Pilotprojekt haben, mit dem wir die verschiedenen Abläufe testen können.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Ich sage Ihnen zuerst noch, warum dieser Artikel zustande gekommen ist: Es gibt ja eine Arbeitsgruppe zwischen den Kantonen – KKJPD, SODK – und meinem Departement, die jetzt diese ganzen Beschleunigungsmassnahmen im Hinblick auf die Vorlage 2 vorbereitet. Diese Arbeitsgruppe hat am 2. Juli einen Zwischenbericht verabschiedet; er wurde auch Ihrer Kommission vorgestellt. Bei diesem Zwischenbericht ist klargeworden, dass die Beschleunigungsmassnahmen zum Teil beträchtliche organisatorische, technische und finanzielle Veränderungen nach sich ziehen könnten, auch in Bezug auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen. In diesem Zusammenhang ist man sich dann eigentlich klargeworden, dass es sinnvoll wäre, etwas in einer Testphase auch ausprobieren zu können, bevor solche Gesetzesänderungen gemacht werden. Es war aber auch ganz klar, dass die Grundlagen so gelegt werden müssen, dass diese Phase vorübergehend ist, dass sie eine Rechtsgrundlage haben muss. Deshalb ist dann die Idee entstanden, dass man das hier in diese Vorlage einbringen müsste, um die entsprechende Rechtsgrundlage zu schaffen.

Ich habe grosses Verständnis dafür, dass Sie dem Bundesrat hier natürlich nicht einfach einen Blankocheck ausstellen wollen, weil es immerhin um Dinge geht, bei denen der Bundesrat dann von geltenden Gesetzen abweichen kann. Das ist sehr weitgehend. Ich habe auch Verständnis dafür, wenn man sagt, das solle dann trotzdem in einem eng definierten Rahmen bleiben. Wir haben das jetzt, glaube ich, so zu lösen versucht, dass wir gesagt haben, es brauche eine entsprechende Verordnung des Bundesrates – also kann das das Departement oder das BFM nicht alleine entscheiden. Wir haben mit Ihrer Kommission auch abgemacht, dass sie vorgängig zu dieser Verordnung konsultiert werden soll.

Herr Ständerat Comte hat mit seinem Einzelantrag versucht, noch einmal ein paar Dinge zu definieren, zu klären, um hier wirklich den Rahmen abzustecken. Ich anerkenne Ihren Versuch, es auf der einen Seite so offen zu formulieren, dass diese Testphase dann auch definiert werden kann, und auf der anderen Seite nicht einfach einen Blankocheck zu erteilen, der ja dann auch ein Präjudiz für andere Situationen werden könnte. Da verstehe ich Ihre Zurückhaltung als Legislative auch sehr gut.

Bei dem, was Herr Ständerat Comte Ihnen bei Absatz 1 beantragt, möchte ich doch noch darauf hinweisen, dass dort schon eine Einschränkung steht, indem man sagt, es müssten gewisse Bedingungen erfüllt sein, damit man überhaupt eine solche Testphase durchführen kann. Es müssten also aufwendige organisatorische und technische Massnahmen zur Diskussion stehen, die dann eben eine Testphase vor

dem Erlass einer Gesetzesänderung erfordern. Es muss also begründet werden, warum hier überhaupt eine solche Testphase notwendig ist.

Ich komme jetzt zu Absatz 2. Ich kann Ihnen einfach sagen, was nach den Vorstellungen des Bundesrates die Nachteile wären, wenn dieser Absatz 2 hier stehenbleiben würde. Was durch diese Testphase nicht entstehen darf, ist, dass sich am Ergebnis, also an der Entscheidung, ob jemand Asyl bekommt oder nicht, etwas ändert. An diesem Ergebnis darf die Testphase nichts ändern, das ist absolut klar. Es kann nicht sein, es darf nicht sein – das ist die Überzeugung des Bundesrates –, dass man wegen der Testphase plötzlich nicht als Flüchtling anerkannt wird oder nicht Asyl bekommt. Ich meine, die Rechtsgrundlage ist hier auch das verfassungsmässige Gleichbehandlungsgebot. Es kann nicht sein, dass jemand, nur weil er hier in eine Testphase hineingerät, im Ergebnis anders behandelt wird als jemand, der sich ausserhalb dieser Testphase bewegt. Es ist ganz klar, dass im Rahmen einer Testphase zum Beispiel ein Beschwerderecht nicht gestrichen werden kann – auch hier haben wir die verfassungsmässige Rechtsweggarantie –; das ist unmöglich. Ich verstehe jetzt Ihre Vorbehalte: Sie sagen, wenn man «keine Nachteile» wörtlich nimmt, dann kann natürlich die Einschränkung oder die Kürzung einer Beschwerdefrist bereits als Nachteil angesehen werden. Ich muss immerhin auf eines aufmerksam machen: In Absatz 4 zum Beispiel haben wir ja deutlich festgehalten, dass eine Beschwerdefrist nur dann gekürzt wird, wenn der wirksame Rechtsschutz gewährleistet ist. Das muss sich auch die Waage halten. Auch hier sind wir der Meinung, dass den Asylsuchenden kein Nachteil erwachsen darf.

Dies gesagt, bin ich der Meinung, dass Sie diesen Absatz 2 auch streichen können, wie das Herr Föhn beantragt, weil, wie gesagt, bei all diesen Fragen immer auch das verfassungsmässige Gleichbehandlungsgebot gilt, die Rechtsweggarantie einzuhalten ist. Ich meine, der Bundesrat wird sich bei der Festlegung dieser Verordnung nicht im luftleeren Raum bewegen können, sondern er wird sich immer und jederzeit auch an die Verfassung und an diese grundlegenden Rechte halten. Deshalb bin ich der Meinung, wenn Sie hier befürchten, dass durch den Wortlaut «keine Nachteile» dann plötzlich die Testphase sehr stark eingeschränkt werden könnte, können Sie diesen Absatz 2 streichen, aber mit der Betonung, dass eben an diesen Grundlagen nicht gerüttelt werden kann.

Nun zu Absatz 3: Hier wird die Schwierigkeit sein, auf der einen Seite die Offenheit zu behalten, weil wir jetzt noch nicht jede einzelne Bestimmung der Testphase festlegen können, und umgekehrt aber doch auch so präzise und bestimmt zu sein, dass Sie wissen, worum es hier geht.

Ich sage Ihnen gerne einmal, welche Bereiche in diesem Absatz 3 bzw. im Bereich der Testphase infrage kommen können. Es geht um die Beschwerdefristen. Das ist allerdings in Absatz 4 bereits erwähnt. Es geht um Behandlungsfristen. Es geht um die Frage der Rechtsberatung und Hilswerkvertretung. Da können wir uns vorstellen – wir sind darüber auch bereits im Gespräch –, dass wir mit einer umfassenden, unentgeltlichen Rechtsberatung dafür dann die Hilswerkvertretung in den Anhörungen zurückfahren könnten. Es sind Fragen der Delegation an Dritte, zum Beispiel bei der Dokumentenüberprüfung. Es dürfen aber nur administrative Aufgaben sein, es können also nicht hoheitliche Aufgaben an Dritte delegiert werden. Dann wird natürlich immer auch die Frage der Finanzierung kommen. Wenn neue Massnahmen ergriffen werden, brauchen wir eine Basis für die Finanzierung. Schliesslich, das habe ich Ihnen bereits gesagt, wird diese Neustrukturierung, gerade im Vollzug, auch Fragen des Verhältnisses zwischen Bund und Kantonen betreffen. Es geht etwa um die Frage des Wegweisungsvollzugs ab Empfangs- und Verfahrenszentrum. Auch das sind alles Fragen, die im Rahmen dieser Testphase zur Diskussion stehen.

Wir werden gerne noch einmal schauen – morgen früh um sieben Uhr findet die Differenzvereinbarung in der nationalrätlichen Kommission statt –, ob wir hier noch Präzisierungen

einbringen können. Aber ich bitte Sie um Verständnis: Wenn wir zu weit gehen, legen wir womöglich das Korsett so knapp an, dass wir am Schluss genau die Bestimmung nicht haben, die wir vielleicht gebraucht hätten. Wir werden diese Arbeit ja auch zusammen mit den Kantonen machen, deshalb wissen wir im Moment zum Teil noch nicht, welches dann die Bedürfnisse der Kantone sind.

Zu Absatz 4 ganz kurz: Hier habe ich es bereits gesagt – wenn wir auf der einen Seite Beschwerdefristen kürzen, dann muss auf der anderen Seite ein Ausgleich beim Rechtsschutz bestehen. Das habe ich immer gesagt. Das ist auch der Inhalt der Vorlage 2. Wenn wir Verfahren beschleunigen wollen, müssen wir gleichzeitig auch den Rechtsschutz erhöhen. Das eine geht nicht ohne das andere. Das wird auch der Kerngehalt der Vorlage 2 sein.

Der Bundesrat kann den Antrag Comte unterstützen und damit auch den Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission zugunsten dieses Antrages Comte fallenlassen. Der Bundesrat kann auch mit dem Streichungsantrag Föhn leben. Aber noch einmal – im Grundsatz muss klar sein: Es darf im Resultat bei diesen Verfahren in der Testphase keine Benachteiligungen für die Asylsuchenden geben.

Präsident (Altherr Hans, Präsident): Ich stelle fest, dass die Anträge der Mehrheit und der Minderheit zurückgezogen worden sind. Auf dem Tisch des Hauses liegen einzig noch die Anträge Comte und Föhn, die bis auf Absatz 2 identisch sind. Herr Comte ist mit dem Antrag von Herrn Föhn zu Absatz 2 einverstanden und zieht seinen Antrag zurück. Der Antrag Minder zu Absatz 3 ist obsolet, da er mit dem Antrag Föhn zu Absatz 6 identisch ist.

*Angenommen gemäss Antrag Föhn
Adopté selon la proposition Föhn*

Ziff. Ibis

Antrag der Kommission

Die Änderung bisherigen Rechts wird im Anhang geregelt.

Ch. Ibis

Proposition de la commission

La modification du droit en vigueur est réglée en annexe.

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Es geht um flankierende Massnahmen, die es braucht, nachdem wir jetzt die Bestimmung über die Bundeszentren für dringlich erklärt haben. Es ist einfach ein Nachvollzug im Ausländergesetz – der Nachvollzug dessen, was wir jetzt im Asylgesetz beschlossen haben.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Ganz kurz: Wie die Kommissionspräsidentin gesagt hat, macht es Sinn, nachdem Sie jetzt diese besonderen Zentren für Renitente unterstützt haben, hier die zusätzlichen Massnahmen zu beschliessen. Diese stehen in direktem Zusammenhang mit Ihrer Entscheid zu den Zentren für renitente Asylbewerber.

Angenommen – Adopté

Ziff. Iter

Antrag der Kommission

Titel

Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Text

Für Asylgesuche, die im Ausland vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... dieses Gesetzes gestellt wurden, gelten die Artikel 12, 19, 20, 41 Absatz 2, 52 und 68 in der bisherigen Fassung.

Ch. Iter

Proposition de la commission

Titre

Disposition transitoire de la modification du ...

Texte

Les demandes d'asile qui ont été déposées à l'étranger avant l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi sont soumises aux articles 12, 19, 20, 41 alinéa 2, 52 et 68 dans leur teneur actuelle.

Angenommen – Adopté

Ziff. II

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

... und gilt bis zum ... (drei Jahre nach Inkrafttreten).

Ch. II

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

... et a effet jusqu'au ... (trois ans à compter son entrée en vigueur).

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Hier beantragen wir Ihnen, dass das Gesetz nicht zwei, sondern drei Jahre in Kraft bleibt. Man kann ja die Dauer für Gesetze im Dringlichkeitsrecht auf zwischen zwei und sieben Jahre festlegen. Der Nationalrat hat zwei Jahre vorgesehen, wir schlagen Ihnen drei Jahre vor.

Angenommen – Adopté

Änderung bisherigen Rechts

Modification du droit en vigueur

Anhang

Antrag der Kommission

Einleitung

Das nachstehende Bundesgesetz wird wie folgt geändert:

Titel

Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer

Art. 74 Abs. 2

... zuständig ist. Für Personen, welche sich in den Empfangs- und Verfahrenszentren oder in Zentren nach Artikel 26 Absatz 1a AsylG aufhalten, ist der Standortkanton zuständig. Das Verbot, ein bestimmtes Gebiet zu betreten, kann auch von der Behörde des Kantons erlassen werden, in dem dieses Gebiet liegt.

Art. 76 Abs. 1

Wurde ein erstinstanzlicher Weg- oder Ausweisungsentscheid eröffnet, so kann die zuständige Behörde die betroffene Person zur Sicherstellung des Vollzugs:

...
b. in Haft nehmen, wenn:

...
5. der Wegweisungsentscheid aufgrund von Artikel 31a AsylG in einem Empfangs- oder Verfahrenszentrum oder in einem Zentrum nach Artikel 26 Absatz 1a AsylG eröffnet wird und der Vollzug der Wegweisung absehbar ist.

...

Art. 80 Abs. 1

Die Haft wird von den Behörden des Kantons angeordnet, welcher für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung zuständig ist. Für Personen, welche sich in den Empfangs- und Verfahrenszentren oder in Zentren nach Artikel 26 Absatz 1a AsylG aufhalten, ist für die Anordnung der Vorbereitungshaft (Art. 75) der Standortkanton zuständig. In den Fällen nach Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 wird die Haft vom BFM angeordnet.

Annexe

Proposition de la commission

Introduction

La loi mentionnée ci-après est modifiée comme suit:

Titre

Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers

Art. 74 al. 2

... ou l'expulsion. S'agissant de personnes séjournant dans un centre d'enregistrement et de procédure ou dans un centre au sens de l'article 26 alinéa 1a LAsi, cette compétence ressortit au canton sur le territoire duquel se trouve le centre. L'interdiction de pénétrer dans une région déterminée peut aussi être prononcée par le canton dans lequel est située cette région.

Art. 76 al. 1

Lorsqu'une décision de renvoi ou d'expulsion de première instance a été notifiée, l'autorité compétente peut, afin d'en assurer l'exécution, prendre les mesures ci-après:

...
b. mettre en détention la personne concernée:
...

5. si la décision de renvoi prise en vertu de l'article 31a LAsi est notifiée dans un centre d'enregistrement et de procédure ou dans un centre au sens de l'article 26 alinéa 1a LAsi et que l'exécution du renvoi est imminente,

...

Art. 80 al. 1

La détention est ordonnée par les autorités du canton qui exécute le renvoi ou l'expulsion. S'agissant de personnes séjournant dans un centre d'enregistrement et de procédure ou dans un centre au sens de l'article 26 alinéa 1a LAsi, la compétence d'ordonner une détention en phase préparatoire (art. 75) ressortit au canton sur le territoire duquel se trouve le centre. Dans les cas prévus à l'article 76 alinéa 1 lettre b chiffre 5, la détention est ordonnée par l'office.

Angenommen – Adopté

Präsident (Altherr Hans, Präsident): Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass die Ziffer II von der Gesamtabstimmung ausgenommen wird. Über die Dringlichkeitsklausel wird erst nach erfolgter Bereinigung der Vorlage beschlossen.

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes ... 26 Stimmen

Dagegen ... 10 Stimmen

(4 Enthaltungen)

1. Asylgesetz**1. Loi sur l'asile**

Präsident (Altherr Hans, Präsident): Wir befinden uns hier im Differenzbereinigungsverfahren. Frau Berichterstatterin, haben Sie noch einleitende Bemerkungen zu machen?

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Ich habe meine Bemerkungen bereits in der Eintretensdebatte zu Vorlage 3 vorgebracht.

Art. 3*Antrag der Mehrheit*

Abs. 3, 4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Comte, Abate, Bruderer Wyss, Cramer, Stöckli)

Abs. 3

Keine Flüchtlinge sind Personen, die wegen Wehrdienstverweigerung ... werden. Vorbehalten bleibt die Einhaltung der Flüchtlingskonvention.

Art. 3*Proposition de la majorité*

Al. 3, 4

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Comte, Abate, Bruderer Wyss, Cramer, Stöckli)

Al. 3

... de l'être au motif ... déserté. Demeurent réservées les dispositions de la Convention relative au statut des réfugiés.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité***Art. 8 Abs. 3bis***Antrag der Kommission*

Asylgesuche von Personen, die ohne triftigen Grund Mitwirkungspflichten verletzen, werden formlos abgeschrieben.

Art. 8 al. 3bis*Proposition de la commission*

Les demandes d'asile émanant de personnes qui, sans raison valable, ne respectent pas leur obligation de collaborer peuvent être classées sans autre forme de procès.

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: In Artikel 8 Absatz 3bis haben wir eine Differenz. Der Nationalrat verlangt, dass Gesuche von Personen, die untergetaucht sind und während mehr als zwanzig Tagen ohne Grund nichts von sich hören lassen, formlos abgeschrieben werden. Das Untertauchen ohne triftigen Grund ist eine grobe Verletzung der Mitwirkungspflichten. Die SPK-SR will andere grobe Verletzungen der Mitwirkungspflichten gleich behandeln. Deshalb haben wir das etwas anders gefasst, aber in der Sache sind wir uns einig.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Der Bundesrat kann sich der Formulierung Ihrer Kommission anschliessen. Ich möchte aber doch noch etwas ganz deutlich festhalten – ich gehe davon aus, dass Ihre Kommission das auch so verstanden hat –: Wir verstehen unter einem «triftigen Grund» keine Bagatelldfälle. Wenn also zum Beispiel ein Asylsuchender 30 Minuten zu spät an eine Anhörung kommt, dann hat er strengenommen gegen seine Mitwirkungspflicht verstossen – deswegen soll aber sein Asylgesuch sicher nicht formlos abgeschrieben werden, das wäre unverhältnismässig. Ich wollte das einfach noch einmal festhalten, damit hier klar ist, was mit einem «triftigen Grund» gemeint ist und dass Bagatelldfälle nicht darunterfallen.

*Angenommen – Adopté***Art. 12 Abs. 3***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 12 al. 3*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 14***Antrag der Mehrheit*

Abs. 2 Bst. d, Abs. 4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Bruderer Wyss, Comte, Cramer, Stöckli)

Abs. 4

Festhalten

Art. 14*Proposition de la majorité*

Al. 2 let. d, al. 4

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité
(Bruderer Wyss, Comte, Cramer, Stöckli)
Al. 4
Maintenir

Abs. 2 Bst. d – Al. 2 let. d

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Ich weiss, dass ich da alleine bin, aber ich muss Sie trotzdem darauf aufmerksam machen, was dieser Entscheid des Nationalrates und jetzt auch der Mehrheit Ihrer Kommission bedeuten würde. Es geht hier um die Widerrufsgründe. Der Nationalrat schlägt ja vor, dass es heisst: «wenn keine Widerrufsgründe nach Artikel 62 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vorliegen». Eine Aufenthaltsbewilligung aufgrund des Vorliegens eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls wird ja bereits heute grundsätzlich nicht erteilt, wenn einer der in Artikel 62 des Ausländergesetzes aufgeführten Widerrufsgründe besteht. Aber die genauen Kriterien, die bei der Erteilung einer entsprechenden Härtefallbewilligung geprüft werden müssen, sind in Artikel 31 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit aufgeführt. Dazu gehören beispielsweise auch die finanziellen Verhältnisse.

Jetzt haben wir eben ein Problem, wenn die Sozialhilfeabhängigkeit als Widerrufsgrund hinzukommt; das ist jetzt eben nicht einfach Status quo, sondern das wäre dann neu. Es hätte beträchtliche Auswirkungen, weil dann abgewiesene Asylsuchende grundsätzlich nicht arbeiten dürften und deshalb per se sozial- und nothilfeabhängig wären. Nach der heutigen Regelung reicht es aus, wenn eine Geschwisterin ihren Willen zur Teilnahme am Berufsleben nachweisen kann. Das heisst: Strenggenommen könnten mit der Bestimmung des Nationalrates abgewiesene Asylsuchende in keinem Fall mehr ein Härtefallgesuch stellen. Da, finden wir, ist es doch fraglich, ob wir diesen Artikel auf Verordnungsebene jetzt noch so festhalten müssen, wenn wir das nicht auch umsetzen könnten. Es ist einfach ein Problem: Auf der einen Seite sagt man den Leuten, sie dürften nicht arbeiten; auf der anderen Seite sagt man ihnen, sie könnten nur ein Härtefallgesuch stellen, wenn sie nicht sozialhilfeabhängig seien. Das ist das Dilemma, in dem wir hier sind.

Ich muss Sie bitten, am geltenden Recht festzuhalten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 25 Stimmen

Für den Antrag des Bundesrates ... 11 Stimmen

Abs. 4 – Al. 4

Bruderer Wyss Pascale (S, AG): Mit meiner Minderheit möchte ich beantragen, bei der ständerätlichen Fassung zu bleiben, also eine verfassungskonforme Lösung einzuführen, wie es dieser Rat in der ersten Lesung bereits gewünscht und auch getan hat. Sie kennen den Sachverhalt, weil er bereits einmal diskutiert worden ist. Sie kennen den Entscheid des Bundesgerichtes vom 15. Dezember 2010, und Sie kennen in diesem Zusammenhang vielleicht auch die Motion Prelicz-Huber 10.4107; sie wurde im Nationalrat abgelehnt.

Ich kann es daher kurz machen und auf den Aufruf des Bundesgerichtes hinweisen, hier eine Lücke zu schliessen, die aktuell einer Verletzung der Rechtsweggarantie in der Bundesverfassung gleichkommt. Denn wenn der Kanton kein Härtefallgesuch gemäss Artikel 14 einreicht, gibt es aktuell für die betroffene asylsuchende Person keinen Zugang zu einer richterlichen Behörde. Das ist nicht nur ein Problem für die entsprechende Person, sondern das ist auch ein Widerspruch zur Rechtsweggarantie gemäss Artikel 29a der Bundesverfassung. Selbstverständlich will auch ich, dass beschleunigte, aber eben gleichzeitig auch faire Verfahren möglich sind. Ich bin der Überzeugung, dass beides zusammen auch möglich sein muss: dass die Gerichte also schnell entscheiden können und künftig eben auch schnell entschei-

den müssen. Dann stellt eine verfassungskonforme Regelung nämlich auch keine zusätzliche Hürde dar.

Ich fasse zusammen: Das Bundesgericht empfiehlt uns als Bundesparlament, hier in Artikel 14 eine verfassungskonforme Form zu wählen. Sie haben sich vor einigen Monaten genau dazu entschlossen, dies zu tun, und aus guten Gründen finde ich, wir sollten bei dieser Haltung bleiben.

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Das geltende Recht sagt, dass Asylsuchende einen ablehnenden kantonalen Vorentscheid zu einem Härtefallgesuch nicht anfechten können. Der ursprüngliche Entscheid unseres Rates nahm Bezug auf eine Bundesgerichtsempfehlung, wie Frau Bruderer Wyss vorher gesagt hat. Es war aber nicht direkt eine Weisung an das Parlament, sondern eine Empfehlung im Geschäftsbericht 2010. Das Bundesgericht empfahl, diese Beschwerdemöglichkeit einzuführen, da sonst die Rechtsweggarantie nach Artikel 29a der Bundesverfassung nicht eingehalten werde. In Zusammenhang mit der Motion Prelicz-Huber 10.4107 hatte der Nationalrat das gleiche Anliegen zu behandeln. Der Bundesrat hatte dazu negativ Stellung genommen, und der Nationalrat hat die Motion abgelehnt, in der Meinung, dass der Grundsatz gelte, wer deliktisch geworden sei, könne nicht mit einer Härtefallmöglichkeit rechnen.

Die Kommission hat ihren Entscheid mit 8 zu 4 Stimmen gefällt. Für die Mehrheit der Kommission ist es einfach ein weiterer Versuch zu verhindern, dass die Einreichung unbegründeter Gesuche und die Ausschöpfung aller Rechtsmittel zur Verzögerung von Wegweisungen angewendet werden. Ich bitte Sie, der Mehrheit der Kommission zu folgen.

Keller-Sutter Karin (RL, SG): Auch ich möchte Ihnen dringend empfehlen, hier der Version des Nationalrates zu folgen und damit auch der Kommission des Ständerates.

Ich meine, mich zu erinnern, dass beim letzten Mal, als der Ständerat diese Bestimmung aufgehoben hat, nicht alle genau wussten – entschuldigen Sie bitte, wenn ich das so sage –, was entschieden wurde. Hier geht es nämlich in der Tat um die Frage, bis auf welches Niveau die betroffenen Personen Parteistellung haben. Wenn wir immer darüber sprechen, dass wir die Verfahren beschleunigen wollen, so sollten wir bedenken, was es tatsächlich bedeutet, wenn wir hier diese Bestimmung streichen, wie das die Minderheit beantragt. Das würde bedeuten, dass bei einem Härtefallverfahren die betroffenen Personen bis zum Bundesgericht Parteistellung haben – und das will man nicht.

Ich räume aber ein, dass es natürlich von den Rechtswegen her in den Kantonen verschieden ist. Ich kann Ihnen das am Beispiel des Kantons St. Gallen aufzeigen: Dort entscheidet zuerst einmal das Amt, ob ein Härtefall unterbreitet wird, dann das Departement, dann das Verwaltungsgericht – es ist also nicht so, dass hier kein Rechtsschutz bestehen würde –, und dann geht es ans Bundesamt für Migration. Stellen Sie sich vor, was geschieht, wenn diese Personen dann auch noch bis zum Bundesgericht Parteistellung haben. Dann brauchen wir nicht mehr über Testphasen und Beschleunigungen zu sprechen, wenn wir selber hier die Verfahren derart verlängern.

Ich bitte Sie also, hier dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Ich habe es schon letztes Mal gesagt, als Sie diese Bestimmung von Artikel 14 Absatz 4 beraten haben: Es gibt hier in der Tat ein Dilemma. Es gibt auf der einen Seite eine doch auch sehr klare Empfehlung des Bundesgerichtes. Das Bundesgericht bezieht sich auf Artikel 14 Absatz 4 und sagt, dass man das überprüfen und einer verfassungskonformen Lösung zuführen solle, das ist eigentlich schon sehr klar. Auf der anderen Seite befürchtet man, dass zusätzliche Rechtsmittel geschaffen und dann natürlich auch ausgeschöpft werden und dass das zu einer Verlängerung der Verfahren führt. Ich glaube, es ist ganz wichtig zu wissen, was Frau Ständerätin Keller-Sutter gesagt hat: In einigen Kantonen besteht natürlich schon die Mög-

lichkeit, eine zusätzliche Rekursebene einzuschalten, da besteht wenigstens die Möglichkeit, dass überhaupt ein solches Gesuch an das Bundesamt für Migration gestellt wird. Von daher bitte ich Sie ebenfalls, beim Beschluss des Nationalrates zu bleiben. Der Bundesrat hatte sich bereits früher im Zusammenhang mit der Motion Prelicz-Huber 10.4107 in dieser Richtung ausgesprochen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 25 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 15 Stimmen

Art. 19 Abs. 1, 1bis, 2; 20; 25a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 19 al. 1, 1bis, 2; 20; 25a

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 37b

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Analog zu Artikel 109b in der Vorlage 3 müssen wir diese Bestimmung jetzt auch in die Vorlage 1 aufnehmen.

Angenommen – Adopté

Art. 40

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 51 Abs. 2, 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 51 al. 2, 4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Bei Artikel 51 haben wir keine Minderheit. Es hat bei uns aber eine Diskussion gegeben; hier war ja immer einer der kritisierten Punkte der Beschlüsse des Nationalrates.

Ich halte fest, dass Ehegatten, eingetragene Partnerinnen und Partner und ihre minderjährigen Kinder unter dem Familienasyl anerkannt werden. Eltern, Grosseltern und erwachsene Kinder müssen mit dieser Lösung, wie sie jetzt der Nationalrat durch Streichung von Absatz 2 beschlossen hat, selber einen Antrag stellen. Da dieser Absatz bereits heute sehr restriktiv angewendet wird, hat sich nun die Kommission der Version des Nationalrates angeschlossen. Die ursprüngliche parlamentarische Initiative Müller Philipp 10.483 wollte Familienasyl als Ganzes grundsätzlich aufheben. Dafür hätte sich in der ständerätlichen Kommission keine Mehrheit gefunden. Familienasyl ist im Übrigen kein Element der Flüchtlingskonvention.

Wir sind für dieses Familienasyl bei Ehegatten, eingetragenen Partnerinnen und Partnern und bei minderjährigen Kindern; alle anderen Familienangehörigen können selber ein Gesuch stellen oder kommen eventuell in den Genuss von Härtefallregelungen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Die Kommissionssprecherin hat es gesagt: Es gab ursprünglich auch im National-

rat einen Antrag, der das Familienasyl insgesamt abschaffen wollte. Dagegen hat sich der Bundesrat vehement gewehrt, weil es ja gerade so ist, dass häufig Familienmitglieder mitverfolgt werden, weil einer ihrer Angehörigen verfolgt wird, oder dass die Verfolgung auf Familienmitglieder ausgedehnt wird, wenn jemand das Land verlassen hat. Das ist ja der Hintergrund dieses Familienasyls.

Im Nationalrat ist dann aufgrund eines Einzelantrages Fischer Roland diese hier vorliegende, vermittelnde Lösung eingebracht worden. Der Bundesrat hat damals gesagt, dass er mit dieser vermittelnden Lösung leben könne. Es ist sichergestellt, dass Ehegatten und minderjährige Kinder nach wie vor das Familienasyl beantragen können und auch bekommen; für nahe Verwandte, die eben dann wirklich mitbedroht sind, besteht ja die Möglichkeit, mit einem humanitären Visum in die Schweiz zu kommen und hier ein Asylgesuch zu stellen. Von daher sind wir der Meinung, dass man mit dieser vermittelnden Lösung in der Tat leben kann.

Angenommen – Adopté

Art. 52 Abs. 2

Antrag der Kommission

Unverändert

Art. 52 al. 2

Proposition de la commission

Inchangé

Angenommen – Adopté

Art. 60 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 60 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Der Ständerat hat eine entsprechende parlamentarische Initiative von Philipp Müller (10.484) zwar abgelehnt, aber nach intensiver Diskussion schlägt Ihnen die SPK vor, sich dem Nationalrat anzuschliessen.

Die Niederlassungsbewilligung soll gemäss Artikel 34 des Ausländergesetzes erteilt werden, das heisst nach zehn Jahren. Sie kann aber auch früher gewährt werden, wenn die betroffene Person gut integriert ist, gute Kenntnisse einer Landessprache hat und fünf Jahre hier war. Integration, war die Meinung, ist wichtiger denn je. In Erwägung gezogen wurde auch, dass die Niederlassungsbewilligung für den Zugang zum Arbeitsmarkt wichtig ist, der die Selbstständigkeit ja erst gewährleistet. Nach dieser Diskussion – weil die Niederlassungsbewilligung, so, wie sie das Ausländerrecht vorsieht, bei guter Integration nach fünf Jahren erteilt werden kann – haben wir der Fassung des Nationalrates zugestimmt.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Ich möchte Sie einfach darauf aufmerksam machen, was die Folgen dieses Beschlusses sein können: Heute haben Menschen, die als Flüchtlinge anerkannt wurden und Asyl bekommen haben, nach fünf Jahren einen Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung. Es gibt selbstverständlich Ausnahmen, zum Beispiel, wenn sie straffällig geworden sind. Jetzt haben der Nationalrat und auch Ihre Kommission entschieden, dass dieser Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung nicht mehr gelten soll. Damit wird auch die Frist, bis ein Niederlassungsbewilligungsgesuch gestellt werden kann, verlängert respektive an den Grad der Integration geknüpft. Die Ausländer und diejenigen, die Asyl haben, werden hier gleichgestellt. Es gibt aber einen grundlegenden Unterschied: Ein Ausländer oder eine Ausländerin kann unser Land jederzeit wieder verlassen und in einem anderen Land eine Arbeit suchen. Eine Person, die bei uns Asyl bekommen hat, kann

nicht in ihr Herkunftsland zurückgehen und sich dort eine Arbeit suchen; das ist eben doch ein grundlegender Unterschied. Menschen, die Asyl bekommen haben, sind hier und bleiben hier, sie gehen nicht mehr weg; das ist ein grundlegender Unterschied zu dem, was Ausländerinnen und Ausländer anbelangt.

Noch ein Zweites: Wir wollen ja alle, dass Menschen, die Asyl erhalten haben und in unserem Land leben, möglichst rasch erwerbstätig sind. Sie alle wissen, dass sie auf dem Arbeitsmarkt eine viel bessere Ausgangslage haben, wenn sie eine Niederlassungsbewilligung, einen stabilen Aufenthaltsrechtlichen Status haben statt nur eine Jahresbewilligung, d. h. etwas weniger Stabiles. Wir geben diesen Leuten also auf der einen Seite das Signal, dass sie erwerbstätig sein und für sich selber sorgen sollen, und auf der anderen Seite geben wir ihnen die Basis nicht, die wichtig wäre, damit sie eine möglichst gute Ausgangslage auf dem Arbeitsmarkt haben.

In diesem Dilemma stecken Sie jetzt. Ich bitte Sie, trotzdem hier darüber abzustimmen. Ich bin wirklich der Meinung, dass es eigentlich ein falsches Signal ist, das Sie hier geben. Wir möchten denjenigen Menschen, die wissen, dass sie hier sind und hier bleiben, die bestmögliche Ausgangslage geben, damit sie eine Erwerbstätigkeit aufnehmen können. Eine dieser Voraussetzungen ist die Niederlassungsbewilligung.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission ... 26 Stimmen

Für den Antrag des Bundesrates ... 15 Stimmen

Art. 64 Abs. 1 Bst. a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 64 al. 1 let. a

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Auslandsaufenthalte sind meist durch Ausbildungen und Arbeitseinsätze entstanden; in der Praxis kommen Aufenthalte von mehr als einem Jahr selten vor. Deshalb hat sich die Kommission auch hier dem Nationalrat angeschlossen.

Angenommen – Adopté

Art. 68 Abs. 3

Antrag der Kommission

Unverändert

Art. 68 al. 3

Proposition de la commission

Inchangé

Angenommen – Adopté

Art. 80 Abs. 2

Antrag der Kommission

Festhalten

Antrag Jenny

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 80 al. 2

Proposition de la commission

Maintenir

Proposition Jenny

Adhérer à la décision du Conseil national

Jenny This (V, GL): Ich habe es angedroht: Ich möchte Sie bitten, dem Nationalrat zu folgen. Es geht hier um Nothilfe statt Sozialhilfe für Asylbewerber. Bei dieser Frage geht es offensichtlich um ein Kernthema, nämlich um die Kürzung

der Sozialhilfe auf Nothilfe für Personen, die sich in einem laufenden Asylverfahren befinden. Hier geht es also vor allem darum, dass wir die Attraktivität reduzieren und gegenüber der Bevölkerung und insbesondere gegenüber den Schleppern ein Zeichen setzen.

Gut, die Unterschiede zwischen Nothilfe und reduzierter Sozialhilfe – so habe ich jetzt gehört – sind nicht mehr so gross. Aber es bestehen Unterschiede, sonst gäbe es nicht so einen Riesenwirbel um diese kleine Differenz. Es wird auch moniert, dass das überhaupt keine Rolle spiele und wir die Attraktivität damit nicht vermindern würden. Ich weiss nicht, wie es bei Ihnen ist. Aber bei mir im Betrieb wird es attraktiver, wenn ich mehr Lohn gebe. Niemandem ist es gleichgültig, ob er 50 Rappen oder 1 Franken mehr oder weniger Lohn pro Stunde bekommt. Hier, meine ich, wäre eine Kürzung verantwortbar.

Mit der vom Nationalrat beantragten Nothilfe, die eben die Sozialhilfe ersetzen soll, werden nicht alle Strukturen einfach auf Nothilfe gemäss bisherigem Nothilferegime reduziert. Besonders verletzte Personen, beispielsweise Familien, gebrechliche und ältere Leute, traumatisierte Leute usw., sind zudem von dieser Änderung nicht betroffen.

Ich weiss, die Meinungen sind gemacht, und es wurde in der Kommission offensichtlich intensiv über diesen Punkt diskutiert. Ich mag deshalb nicht mehr länger ausholen und möchte Sie – mit wenig Aussicht auf Erfolg – bitten, dem Nationalrat zu folgen. Der Nationalrat, das müssen wir hier festhalten, hat sich ja auch etwas überlegt; er hat dieser Fassung immerhin zugestimmt. Ich meine, einfach darüber hinwegsetzen sollten und können wir uns nicht.

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Die ständerätliche Kommission ist von einem anderen Konzept ausgegangen; ihr Unterstützungskonzept hat drei Eckpunkte. Der erste ist der, dass die Sozialhilfe für Asylbewerbende tiefer angesetzt sein muss als die Sozialhilfe für die einheimische Bevölkerung. Der zweite ist der, dass wir Personen, die im Verfahren mitwirken, die kooperieren, die also einfach hier sind, um eine neue Heimat zu finden, anders behandeln wollen als solche, die renitent und straffällig sind. Der dritte Eckpunkt ist der, dass anerkannte Flüchtlinge anders behandelt werden müssen als abgewiesene.

Wir haben die Nothilfe heute für abgewiesene Asylbewerber. Wir haben uns, wie Herr Jenny gesagt hat, bei den Kantonen, die das ja umsetzen müssen, kundig gemacht, wie das funktioniert. Ich muss Ihnen sagen: Da gibt es schon Unterschiede! Jemand aus einer grossen Schweizer Stadt sagte uns, bei ihnen erhielten die Leute 8 Franken und sie seien von abends um acht bis morgens um acht in einer Unterkunft. Wir haben dann gefragt, wo die Leute tagsüber seien, und er sagte uns, sie hätten ja diese 8 Franken, damit könnten sie sich etwas zu essen kaufen oder sich in den Zug setzen und halt in die nächste Ortschaft fahren. Da muss ich schon sagen: So geht das nicht! Diejenigen, die die Nothilfe vollziehen müssen, erhalten vom Bund 6111 Franken pro Person. Wenn die betroffenen Personen untertauchen, ist dieses Geld praktisch gespart, und wenn man sich die Aufgabe so leicht wie möglich macht, ebenfalls. Die Kommission war der Meinung, so gehe das nicht. Das hat uns dazu geführt, dass wir denjenigen Personen Nothilfe zukommen lassen wollen, die in betreuten Strukturen sind. Das sind Renitente oder straffällig Gewordene in besonderen Zentren, aber es sind auch solche, die abgewiesen werden und unser Land verlassen müssen.

Wir haben jetzt aber nicht einfach die Sozialhilfe genommen, wie das in vielen Teilen der Bevölkerung die Meinung ist. Diese Personen erhalten dann Sozialhilfe nach Skos-Richtlinien. Wir haben uns zeigen und belegen lassen, dass bereits heute die Sozialhilfe für Asylsuchende reduziert ist, in der Regel um 30 Prozent. Wir haben diese Zahl mit Absicht nicht ins Gesetz geschrieben, weil wir es in der Sozialpolitik immer vermieden haben, im Rahmen einer gesetzlichen Regelung die Skos-Richtlinien zu nennen. Die Anwendung der Skos-Richtlinien ist von Kanton zu Kanton verschieden. Auch bei den Skos-Richtlinien hat man die Möglichkeit, die

Sozialhilfe bei Leuten, die Mitwirkungspflichten verletzen, noch einmal zu kürzen. Wir haben also eine reduzierte Sozialhilfe vorgesehen.

Jetzt hat aber die Ständeratskommission noch einen anderen Weg genommen. Ich sage das jetzt gerade, ich brauche es dann später nicht weiter auszuführen: In Artikel 83 sehen Sie, dass in der Version des Nationalrates steht, dass Sozialhilfeleistungen eingeschränkt werden können. Wir haben festgelegt, dass der Ansatz tiefer ist, aber nicht auf dem Niveau der Nothilfe. Aber Sozialhilfeleistungen oder reduzierte Leistungen nach Artikel 82 Absatz 3 sind ganz oder teilweise abzulehnen – es besteht also nicht nur die Möglichkeit dazu, sondern sie sind ganz oder teilweise abzulehnen, zu kürzen oder zu entziehen –, wenn sich die begünstigte Person diese aufgeführten Vorfälle hat zuschulden kommen lassen. Wir sind also nicht einfach nachlässiger oder milder gewesen, wie das Kollege Jenny gesagt hat. Wir haben differenziert, und zwar wie folgt: Wer Asyl erhalten hat, der bekommt Sozialhilfe, wer weggewiesen ist, erhält Nothilfe, und bei den anderen haben wir eine reduzierte Sozialhilfe.

Was uns aber viel wichtiger war – das haben wir den Sozialdirektoren, die am Hearing zugegen waren, klar mitgegeben –, ist die Tatsache, dass die Leute eine Infrastruktur brauchen. Sie brauchen auch eine Betreuung. Wir haben im Rahmen dieser Debatte immer wieder gehört, dass wenige Prozent der Asylsuchenden grosse Sorgen machen. Diese Sorgen, die einige wenige machen, sind zu einem grossen Teil dem Umstand zuzuschreiben, dass die Leute einfach untertags keine Struktur haben. Es sind Leute aus anderen Kulturen, bei denen Eigentumsrechte nicht immer gleich ausgelegt werden wie bei uns. Diesen Leuten muss man Betreuung anbieten, Tag und Nacht, ausser wenn sie in Wohnungen untergebracht sind.

Mit dem System der Nothilfe wären die Gemeinden auch total überfordert, und der Städteverband wie der Gemeindeverband haben sich klar dagegen ausgesprochen, weil wir in den Gemeinden nicht diese grossen Zentren haben. Es geht mit 8 Franken Nothilfe, wie wir es für Weggewiesene geregelt haben – bei Sachleistungen geht es sogar mit weniger Geld –, aber dann muss in einem Zentrum gemeinsam gekocht und die Infrastruktur bereitgestellt werden.

Natürlich wurden auch wir mit Mails konfrontiert, in denen man uns gesagt hat, dass man jetzt endlich die Attraktivität der Schweiz reduzieren solle, weil man genug von Asylsuchenden habe, die man mit neuen Lederjacken in den Zügen sehe. Da muss ich einfach sagen, dass diese nicht von den Beträgen gekauft werden können, die die Asylsuchenden erhalten. Aber in den Kleidersäcken für die Caritas oder das Heks, die gefüllt und verteilt werden, sind Kleider von This Jenny und von mir drin, und die sehen halt alle etwas anders aus. *(Heiterkeit)*

Ich bitte Sie, dem Konzept der SPK-SR zu folgen. Es ist ein gerechter Ansatz, es ist ein Ansatz, der eine Differenz zwischen den verschiedenen Stufen macht. Wir hätten ja, wenn wir hier Nothilfe ausrichten würden, keine Möglichkeit mehr, für Renitente und für Straffällige noch etwas anzupassen.

Präsident (Altherr Hans, Präsident): Ich nehme die Bemerkung der Berichterstatterin auf: Es geht hier um ein Konzept. Sie diskutieren über ein Konzept und fassen anschliessend einen Beschluss, der sich auf diesen Artikel sowie auf die weiteren in der Fahne genannten Artikel bezieht.

Engler Stefan (CE, GR): Ich möchte in dieser wichtigen Frage, mit der sich die Kommission lange auseinandergesetzt hat, der Kommissionssprecherin sekundieren. Wir haben uns viele Stunden darüber unterhalten und sind schlussendlich in der Kommission zu einem Kompromiss und zu einem Konzept gelangt, hinter dem alle Mitglieder der Kommission stehen konnten. Es war am Anfang gar nicht so klar, dass man dieses Ziel erreichen könnte.

Zwei, drei Überlegungen, wieso wir zu diesem von der nationalrätlichen Fassung abweichenden Konzept gekommen sind: Der Nationalrat sieht ja vor, sämtlichen Asylsuchenden nur noch Nothilfe zu gewähren. Er verspricht sich davon,

dass dadurch die Migration vermindert würde, dass Flüchtlinge davon abgehalten würden, in der Schweiz Asyl zu beantragen. Dahinter steckt also ein Stück weit die Absicht, durch Verelendung abzuschrecken. Geht dieses Konzept auf? Wir haben uns die Kantone angehört. Herr Kollege Minder hat gestern gesagt, es stünde uns als Ständerätinnen und Ständeräten nicht schlecht an, wenn wir in solchen Fragen, wo auch die Umsetzung schwierig ist, die Kantone und Gemeinden anhören würden.

Zuerst aber möchte ich Sie auf einen Artikel in der «NZZ» vom 25. August 2012 hinweisen. Es ist ein Beitrag, in dem die Vizedirektorin des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien der Universität Neuenburg, Frau Denise Efonyi-Mäder, zur Frage Stellung nimmt, ob das Nothilferegime für Asylsuchende tatsächlich die Wirkung habe, Asylsuchende abzuschrecken, in unser Land zu kommen. Sie kommt nach empirischen Untersuchungen zum Schluss, dass die Wahl des Ziellandes nur in beschränktem Masse vom dortigen Asylregime abhängt. Weit wichtiger seien Beziehungen zu niedergelassenen Landsleuten, sprachliche und kulturelle Verbindungen und Angebote von Schleppern. Diese Gründe sind entscheidender dafür, ob eine Gruppe aus einem Land sich dazu entschliesst, in der Schweiz, in Holland oder in Australien um Asyl zu ersuchen. Im fraglichen Artikel wurde ausserdem gesagt, wenn es trotzdem zu einem «Asyl-Shopping» – so nennt es die Autorin – komme, bei welchem die Asylsuchenden sich das Land aussuchten, das am meisten Attraktivität haben könnte und in dem es sich lohnen würde, ein Asylgesuch zu stellen, so seien es nicht in erster Linie die Normen der Asylsozialhilfe, die die Attraktivität ausmachten. Vielmehr seien es allgemeine Merkmale wie etwa das allgemeine und bekannte Merkmal, dass die Schweiz ein wohlhabendes Land sei, dass es eine geringe Arbeitslosigkeit gebe, dass man hier sicher leben könne, dass das Land aber auch eine humanitäre Tradition aufweise.

Ich glaube, mit dem Ergebnis dieser empirischen Untersuchungen, das sich auch auf viele Befragungen von Asylsuchenden abstützt, lässt sich diese vermeintliche Wirkung, mit weniger Sozialhilfe würde man die Attraktivität reduzieren, mindestens infrage stellen.

Wir haben uns in der Kommission auch die Mühe genommen, die Kantone anzuhören. Das Bild, das uns die Kantone in dieser Frage abgegeben haben, war sehr zwiespältig. Wir waren sehr erstaunt, wenn nicht perplex, zu sehen, dass in den Kantonen eine völlig unterschiedliche Anwendung dieses Unterstützungsregimes gilt. Die Kantone unterscheiden sich völlig in dem, was sie unter Sozialhilfe für Asylsuchende verstehen. Sie unterscheiden sich aber auch völlig in der Anwendung des Nothilferegimes für abgewiesene Asylbewerber. Wir haben uns das anhand von Zahlen belegen lassen. Es war eine frappante Erkenntnis, wie die Kantone damit umgehen. Ich muss allerdings sagen: Es geht um einen Kompetenzbereich der Kantone, denn Sozialhilfe und Nothilfe sind letztendlich in der Kompetenz der Kantone. Die Kantone haben uns auch darauf aufmerksam gemacht, dass es ein Trugschluss sei zu glauben, durch Reduzierung der Hilfe die Attraktivität der Schweiz als Fluchtland senken zu können.

Die Kantone haben uns darauf aufmerksam gemacht, dass man unnötigerweise in ihre Zuständigkeit eingreifen und damit auch verhindern würde, dass vor Ort besser beurteilt werden könne, wie die Asylsuchenden bezüglich Unterbringung und Ausstattung zu behandeln seien. Man würde also den Handlungsspielraum so weit einengen, dass es eher zu mehr Schwierigkeiten als zu effektiven Lösungen kommen könne.

Die Kantone haben auf die Nebenwirkungen aufmerksam gemacht. Dazu gehören auch Nebenwirkungen hinsichtlich der Unterbringungsregimes. Würde man die Formel «Nothilfe für alle» wählen, wären die Kantone gezwungen, heutige Unterbringungsstrukturen darauf hin zu prüfen, ob man sie mit den Pauschalbeiträgen, die man für die Nothilferegime erhielte, noch finanzieren könnte. Sie wären als Folge davon gezwungen, zusätzliche Kollektivanlagen zu suchen.

Es wurden grosse Bedenken geäussert, ob diese zusätzlichen Kollektivanlagen in den Kantonen überhaupt verfügbar gemacht werden könnten.

Schliesslich haben die Kantone uns auch auf die Auswirkungen bezüglich der Sicherheit aufmerksam gemacht: Es sei nicht auszuschliessen, dass die Kleinkriminalität bei einem solch rigiden Regime noch gefördert werde – die Kleinkriminalität eines Teils der Asylsuchenden, die uns die Schwierigkeiten bereiten, über die wir uns jetzt schon seit Stunden zu Recht unterhalten.

Ich habe es schon gesagt: Die Gemeinden sind in der schwierigsten Situation. Wir können hier in der «Komfortzone» gut über Asylrecht debattieren, aber dort hinzustehen, wo die Menschen dann anzutreffen sind, wo die Behörden mit Begehren und mit Ansprüchen konfrontiert werden, wo Leute belästigt und gestört werden, das ist eine andere Wirklichkeit, als hier im Parlament und in etwas grösserer Flughöhe über das Problem und seine Auswirkungen zu diskutieren. Der zweite Vizepräsident unseres Rates, Kollege Germann, hat uns in seiner Funktion als Präsident des Schweizerischen Gemeindeverbandes eindringlich darauf hingewiesen, was dieser Systemwechsel für die Gemeinden bedeuten würde. Er sprach von Vollzugsuntauglichkeit der Formel «Nothilfe für alle» und malte ein differenziertes Bild der Unterstützungsregimes.

Noch das letzte Argument: Wir haben jetzt von Vollzugsproblemen gesprochen. Es gibt in dieser Frage selbstverständlich auch eine ethische Komponente. Ich habe gestern gesagt: Asylsuchende bei uns sind ja nicht per se schlechte Menschen und schon gar nicht potenziell kriminelle Menschen. Sie kommen zu uns, weil sie auf der Flucht sind, weil sie sich bei uns ein besseres Leben versprechen. Und aufgrund unserer humanitären Tradition dürfen sie erwarten, dass wir die Verfahren fair gestalten, dass wir ihnen aber auch, solange sie sich an unsere Regeln halten, einen menschenwürdigen Aufenthalt garantieren. Ich denke vor allem auch an Familien mit Kindern, an ältere Leute, die in der Hoffnung zu uns kommen, hier ein neues Leben beginnen zu können. Sie haben, wenn sie sich kooperativ verhalten, wenn sie sich an unsere Regeln halten, Anspruch darauf, bei uns eine menschenwürdige, meist zeitweilige Bleibe vorzufinden.

Das hat uns zu unserem Konzept geführt, das die Kommissionssprecherin bereits erklärt hat und das man eigentlich in drei Punkten zusammenfassen kann:

1. Asylsuchende im Verfahren, die sich korrekt verhalten, sollen Sozialleistungen bekommen, die deutlich unter der Sozialhilfe für die einheimische Bevölkerung liegen – es wurde von 30, von 40 Prozent weniger gesprochen –, Sozialleistungen, die unter den schweizerischen Standards liegen. Das ist in vielen Kantonen allerdings schon der Fall. Das Neue, was wir hier verankern, ist die Verpflichtung für alle Kantone, das so zu handhaben. Das ist das Neue im Sozialhilferegime für Asylsuchende im Verfahren.

2. Für Asylsuchende, die sich mit unseren Gewohnheiten nicht anfreunden wollen, die renitent sind, störend auffallen, auch in den Unterkünften, die sogar straffällig werden, muss die Sozialhilfe noch unter diese Marke von minus 30 bis minus 40 Prozent reduziert werden, und zwar bis auf den Stand der Nothilfe. Hier haben wir mit der Möglichkeit der Spezialunterbringung heute die Voraussetzungen dafür geschaffen, die Sozialhilfe auf die Nothilfe herunterzukorrigieren, und das zwingend. Auch das ist neu im Konzept.

Ich möchte es nicht zu kompliziert machen. Es gibt noch verschiedene andere Status für Asylsuchende, bei denen das Asylverfahren zwar abgeschlossen ist, die aber vorläufig Aufenthalt bekommen.

3. Für die abgewiesenen Asylsuchenden sind wir heute schon beim Nothilferegime angekommen.

Ich möchte Sie wie die Kommissionssprecherin und wie unsere einhellige Kommission auch ersuchen, diesem Konzept hier zu folgen. Es ist ein differenzierteres Konzept, mit dem, wie wir glauben, einerseits Gerechtigkeit geschaffen wird – soweit man in diesem Bereich überhaupt von Gerechtigkeit

sprechen kann – und andererseits die wenigen, die auffällig sind, sanktioniert werden können.

Föhn Peter (V, SZ): Ich muss schon zwei, drei Worte verlieren, nachdem ich meine Vorredner, einerseits Frau Egerszegi-Obrist als Kommissionssprecherin, andererseits jetzt aber auch Herrn Engler, gehört habe.

Wenn ich jetzt gleich zwei, drei Punkte aus diesen Voten aufnehme, dann möchte ich zunächst festhalten, dass wir uns betreffend Menschenwürdigkeit nicht zu schämen haben. Herr Engler, wenn ich sehe, dass die Asylsuchenden nicht in Unterkünfte gehen wollen, in denen es für uns eine Selbstverständlichkeit ist, einen WK zu absolvieren, wenn sie sich einfach weigern, dort vorübergehend Platz zu nehmen, muss ich halt schon sagen, dass da für mich etwas nicht stimmt. Und ich möchte Voten wie jene, die jetzt hier gehalten wurden, in meinem Kanton nicht halten; ich höre in meinem Kanton etwas anderes, und zwar etwas ganz anderes. Wir sind ja hier, um Zeichen zu setzen.

Die Frau Kommissionssprecherin hat gesagt, wir seien gegenüber dem Nationalrat nicht milder geworden. Grundsätzlich trifft dies zu, und ich habe diesem Konzept auch zugestimmt. Ich sage klipp und klar, dass ich dem Konzept des Ständerates zugestimmt habe, weil das andere sehr wahrscheinlich nicht umsetzbar ist.

Jetzt aber noch zur Frage der Lederjacken – dazu kann ich Ihnen einige Beispiele aufführen –: Die Asylsuchenden werden in die Geschäfte geschickt, und sie dürfen die teuersten Lederjacken auswählen – ich muss einfach sagen, solche Telefonate bekommt der Föhn! Den Unternehmern oder den Detaillisten stehen dann natürlich die Haare zu Berge. Diese Unternehmen können die Rechnung zwar einfach weiter-schicken, aber wer bezahlt das wieder? Da ist, das muss ich schon sagen, Feuer im Dach! Da müssten wir versuchen, das ein bisschen zu glätten und Zeichen zu setzen, indem wir – das habe ich heute eingangs schon gesagt – die Attraktivität der Schweiz als Asyldestination einfach wirklich senken.

Der hier vorliegende Beschluss des Nationalrates ist ein solches Zeichen. Ich muss vorausschicken, dass die Grundleistungen – die Unterbringung, die Bekleidung sowie die Gesundheitskosten – so oder so gegeben sind, und dann kommt noch die Not- oder Sozialhilfe dazu. Ich habe schon gesagt, ich würde noch darauf zurückkommen: Weshalb könnte ich jetzt diesen Beschluss des Nationalrates unterstützen, obwohl ich eigentlich dem Konzept des Ständerates folgen kann? Bevor ich mich entscheide, will ich noch etwas aus dem Munde der Frau Bundesrätin hören. Ich wurde nämlich an der letzten Sitzung schon ein bisschen enttäuscht.

Ich habe gehört, dass gemäss Skos Reduktionen der Sozialhilfeleistungen im Umfang von etwa 60 Prozent ohne Weiteres machbar sind – zumindest über 50 Prozent seien kein Problem. Wir haben immer von etwa einem Drittel, von 30 Prozent, gesprochen. Dazu möchte ich hier dann unbedingt auch etwas hören. Am Schluss der Beratungen, an der vorletzten Kommissionssitzung zumindest, wurde vonseiten der Verwaltung plötzlich ein Prozentsatz von 20 Prozent genannt; das wurde in der Kommission klipp und klar gesagt. Ich glaube, da muss jetzt vonseiten der Frau Bundesrätin klar Stellung bezogen werden, damit wir hinausgehen und sagen können: Jawohl, die Reduktion beträgt mindestens soundso viel! Ich glaube, das wollen, das müssen wir hören. Deshalb bin ich jetzt eben hin- und hergerissen und werde, wenn ich dazu nichts Sicheres höre, dem Antrag Jenny – Nothilfe statt reduzierter Sozialhilfe – zustimmen. Das ist für mich jetzt wichtig, das ist für mich essenziell. Ich glaube, was wir in der Schweiz in unseren Asylverfahren machen, das ist von A bis Z menschenwürdig, das ist, wenn ich vergleiche, sogar mehr als menschenwürdig.

Deshalb bitte ich Sie, hier Klarheit zu schaffen und zumindest zuhänden des Amtlichen Bulletins einen Ansatz zu nennen.

Bruderer Wyss Pascale (S, AG): Zeichen setzen sollen wir, habe ich jetzt mehrmals gehört. Aber, Herr Kollege Föhn, ich glaube, es ist längst nicht damit getan, hier Zeichen zu setzen. Wir müssen Konzepte finden, die sich anwenden lassen und die dazu dienen, wirklich auch bestehenden Anforderungen zu genügen und Probleme zu lösen. Zeichensetzen allein – so würde ich unsere Arbeit wirklich nicht definieren. Wenn es um diese anwendbaren Konzepte geht, bin ich auch bei einem Problem, das ich kommen sehe, wenn der Entscheid, wie er vom Nationalrat gefällt wurde und wie er jetzt vom Einzelantrag Jenny wiederaufgenommen wird, hier bestätigt wird. Der Nothilfeentscheid des Nationalrates ist problematisch. Er ist menschlich problematisch, ich komme darauf zurück. Er ist auch konzeptionell problematisch, weil das Nothilfekzept mit eigentlich widersprüchlichen Ergänzungen angereichert wurde. Darum haben sich unter anderem auch die Gemeinden und Städte mit der Bitte an uns gewandt, hier zu korrigieren, also Konzepte zu finden, die der Herausforderung entsprechen, die anwendbar sind, die gerecht sind und Sinn machen. Ich glaube, dass es unserer Kommission gelungen ist, so ein Konzept zu entwerfen.

Es gibt keinen Grund – es gibt keinen Grund! –, Asylsuchende auf Nothilfe zu setzen, wenn sie aus schwierigen Situationen hierherkommen, wenn sie sich am Verfahren hier beteiligen, wenn sie mitwirken, wenn sie sich an unsere Regeln halten. Hier bleiben wir – und das ist auch der Wunsch der Kommission – bei der Sozialhilfe, wie gehabt, nämlich mit den reduzierten Ansätzen, wie sie heute schon fast überall Realität sind. Weiter reduziert oder gestrichen wird aber unter bestimmten Umständen. Sie wurden mehrmals genannt: wenn keine Mitwirkungsbereitschaft da ist, wenn die Mitwirkungspflicht verletzt wird, wenn man sich nicht an die Regeln hält usw. Ich kann zu diesen Abstufungen, zu diesen Reduktionen oder auch zur Streichung absolut stehen. Ich finde es richtig, dass wir so differenzieren. Eine weitere Differenzierung wäre dann die, wie wir sie heute kennen, dass nämlich auf Nothilfe gewechselt wird, wenn ein negativer Entscheid vorliegt.

Ich bin der Meinung, dass aus guten Gründen der Entscheid des Nationalrates, generell auf Nothilfe zu gehen, hier korrigiert wurde, und ich bin froh, wenn wir die Kommission, die hier ja einhellig entschieden hat, auch im Rat unterstützen.

Diener Lenz Verena (GL, ZH): Ich stehe voll und ganz hinter dem Konzept der Kommission. Ich finde es richtig, und ich will es auch nicht mehr im Detail erklären, weil die Kommissionssprecherin und Kollege Engler unsere Gedankengänge sehr detailliert erläutert haben und eine Wiederholung sich daher erübrigt.

Ich möchte zwei Stichworte aufnehmen, die in der Debatte gefallen sind. Das eine ist die Menschenwürde, das andere ist der Einzelfall «Lederjacke». Zu beiden möchte ich etwas sagen.

Zum Stichwort Menschenwürde: Respekt vor dem Menschen scheint mir eine wichtige Forderung und Lebenshaltung, die wir alle gegenüber unseren Mitmenschen immer wieder – jeden Tag – ins Zentrum setzen sollten. Menschenwürde hängt nicht nur, aber auch mit Geld zusammen. Ich möchte festhalten, dass von all den Asylsuchenden, die in unser Land kommen, am Schluss rund ein Drittel den Status des anerkannten Flüchtlings hat. Das sind Menschen, die an Leib und Leben bedroht sind, die in unser Land kommen, ein Asylgesuch einreichen und dann warten müssen, bis unsere Prozedere so weit sind, dass entschieden werden kann, ob sie zu den anerkannten Flüchtlingen gehören. Dass wir den Menschen in dieser Phase eine adäquate finanzielle Unterstützung geben müssen, die auch eine gute Betreuung und sprachliche Integrationsmöglichkeiten beinhaltet und den Betroffenen die Möglichkeit gibt, mit unserer Kultur in Kontakt zu kommen, hat ja auch damit zu tun, dass wir wünschen, dass die Menschen, die zu den anerkannten Flüchtlingen gehören, möglichst bald in unsere Gesellschaft integriert werden können. Zu glauben, dass das geschehen kann, wenn man alle Asylsuchenden vom ersten Tag an auf

Nothilfe setzt, ist eine Illusion und darum ein völlig falscher Weg.

Wir sind gut beraten, von Anfang an allen die reduzierte Sozialhilfe zukommen zu lassen. Damit können endlich auch diese leidigen Stammtischgespräche abgebrochen werden, in denen behauptet wird, dass Asylsuchende mehr finanzielle Mittel erhalten als die einheimische Bevölkerung. Darum haben wir ja auch festgehalten, dass die Sozialhilfe gegenüber den Skos-Richtlinien reduziert sein muss. Wir haben aber wohlweislich darauf verzichtet, eine konkrete Zahl in das Gesetz zu schreiben. Wir haben nicht geschrieben: «mindestens 30 Prozent tiefer als nach den Skos-Richtlinien». Denn wenn wir es mit einer völlig traumatisierten Familie zu tun haben, die Asyl sucht, mit Kindern, die betreut werden müssen und mit ihren Erinnerungen nicht ohne Therapiemöglichkeiten weiterleben und ihr Leben weiterentwickeln können, dann müssen doch der Kanton und die Gemeinde die Möglichkeit haben, im Einzelfall mit Augenmass entscheiden zu können. Darum wäre es völlig falsch, in diesem Gesetz konkrete Zahlen zu nennen.

Wir haben aber, um dem Nationalrat entgegenzukommen, beschlossen, dass bei Fehlverhalten, also wenn unsere Gesetze nicht eingehalten werden, wenn die Menschen renitent sind, wenn sie sich nicht an unsere Vorgaben halten, zwingend die Sozialhilfe reduziert werden muss. Auch hier nehmen wir das Anliegen auf, die schwarzen Schafe, die es in jeder Gesellschaft und in jeder Gruppe gibt, über die finanziellen Möglichkeiten und allenfalls dann auch mit Zentren, in denen wir schwierige Asylsuchende gesondert unterbringen können, zu lenken und zu führen.

Die Nothilfe von 8 Franken pro Tag, um sich überhaupt erhalten zu können, ist in unserer Gesellschaft angesichts unserer Lebenshaltungskosten, da ein Kaffee heute bereits 4 Franken und mehr kostet, schon fast zynisch. Mit 8 Franken am Tag auskommen zu müssen, von morgens bis abends, und sich davon auch noch zu ernähren, in einer Gesellschaft wie der unsrigen, die in einem solchen Überfluss lebt – da muss man sich fragen, ob diese Diskrepanz unter dem Stichwort «menschenwürdig» überhaupt akzeptierbar ist. Aber ich habe dies trotzdem unterstützt, da es nur für die kleine Gruppe derer gilt, deren Asylgesuch abgewiesen wird oder auf deren Asylgesuch nicht eingetreten wird; diese Leute müssen unser Land verlassen. Es ist ein Druckmittel; wir wollen so unattraktiv sein, dass die Leute abreisen. Wir haben aber auch erschreckende Zahlen gesehen, wonach in den Kantonen rund die Hälfte nicht abreist, sondern abtaucht.

Dabei komme ich jetzt auf den zweiten Punkt zu sprechen, nämlich den Einzelfall «Lederjacke». Schon seit vielen Jahren wird über diese Lederjacken gesprochen. Interessant ist, dass es nicht um Pumps bei den Frauen geht oder um warme Pullover, sondern um Lederjacken. Was soll denn das für ein Symbol sein? Ich würde mir mal erlauben zu sagen, dass es sich um ein männliches Statussymbol handelt. Jedenfalls geben Lederjacken Anlass für Projektionen und lösen Assoziationen aus, allerdings ist das zumindest in meinem Kanton kein Problem im Zusammenhang mit den Asylsuchenden. Es werden aber Vollzugsprobleme bei Kantonen und Gemeinden offenbar, wenn dies zum Gesprächsthema wird.

Persönlich sehe ich unsere Aufgabe darin, eine faire Gesetzgebung zu machen. Die Aufgabe der Kantone und der Gemeinden sehe ich darin, auf der Basis der Gesetzgebung einen möglichst optimalen Vollzug zu leisten. Und hier setzt eigentlich meine Kritik an: Ich meine, dass unsere Kantone dringend gehalten sind, eine Harmonisierung ihrer Sozialhilfe wirklich an die Hand zu nehmen. Ich bin auch der Meinung, dass sie die Ausrichtung der Nothilfe und die Behandlung in dieser Phase, in der nur noch Nothilfe gilt, ebenfalls angleichen sollten. Sie werden neu zwingend Reduktionen machen müssen bei den Sozialhilfeleistungen für Asylsuchende, die renitent oder kriminell sind; das müssen sie machen. Da haben sie Ermessensspielraum, den sie harmonisieren müssen. Ansonsten kommt es zu den nächsten

Stammtischgesprächen, beispielsweise über solche Einzelfälle mit Lederjacken.

Was mir vor allem am Herzen liegt: Die Kantone sind dringend gehalten, den Vollzug zur Ausschaffung jetzt wirklich konsequent an die Hand zu nehmen. Es kann nicht sein, dass sie diese Pauschale von rund 6000 Franken, die sie für die Nothilfe erhalten, einkassieren und sich dann nicht darum kümmern, ob die Asylsuchenden, die abgewiesen sind, abtauchen. Schliesslich behalten sie diese Pauschale und können sich damit einen Teil ihrer übrigen Kosten finanzieren. Dafür war diese Pauschale nie gedacht.

Ich bin der Meinung, dass wir in diesen Punkten fast ein grösseres Vollzugsdefizit und einen grösseren Handlungsbedarf haben als bezüglich unserer Gesetzgebungsarbeit.

Jenny This (V, GL): Nur ganz kurz, Kollege Engler, mit aller Wertschätzung: Wenn Geld, tolle Unterkünfte, Animationsprogramme usw. keinen Anreiz darstellen, was denn? Das frage ich Sie. Wenn jemand in der Schweiz täglich 10 Franken plus Kost und Logis bekommt und dafür in seinem Land drei Wochen arbeiten müsste, dann hat er doch kein Interesse zurückzukehren.

Verena Diener, es sind ja nicht die Familien, es sind ja nicht die Kinder, die wir bestrafen wollen. Es sind diejenigen, die das System ausnützen. Es wurde von 30 Prozent gesprochen, die anerkannt sind. Nach meinen Kenntnissen sind es, glaube ich, 15 bis 20 Prozent. Darum spricht man am Stammtisch, am leidigen Stammtisch nicht von Pumps, sondern von Lederjacken, weil man nicht die Familien und die Kinder meint. Das müssen wir doch ein bisschen relativieren.

Zur Studie von Kollege Engler: Ich bringe Ihnen andere Studien, die das Gegenteil beweisen. Sie können auch flächendeckend jedem Tunesier 8000 Franken verteilen, wenn er unterschreibt, dass er in seinem Land bleibt – er wird trotzdem kommen; das als Klammerbemerkung.

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Es ist so, dass wir den Vertreter des Kantons Schwyz bei den Anhörungen nicht dabei hatten, aber ich denke, dass Kollege Föhn ihm vom Hearing berichten wird. Wir haben mit Absicht, ich habe das schon gesagt, keine Zahl ins Gesetz geschrieben, weil die Skos-Richtlinien Empfehlungen sind. Wenn wir ins Gesetz schreiben, dass der Betrag 30 Prozent tiefer sein muss, muss das von irgendeinem Level, von einer Richtlinie, die verbindlich ist, ausgehen. Die Kantone, aber auch die Gemeinden haben sich da immer gewehrt, den Lebensstandard im Kanton Genf mit dem Lebensstandard im Muotatal gleichzusetzen; da müssen sie andere Ansätze haben können. Im Prinzip sind sie sich aber immer einig, auch bei den Skos-Richtlinien, dass bei denjenigen, die nicht mitwirken, die falsche Angaben machen, das entsprechende Level dann heruntergebrochen wird.

Frau Bruderer hat noch auf Widersprüche im Konzept, das die Nothilfe vorsieht, hingewiesen. Ich möchte das noch ausführen: Bei der Nothilfe geht man davon aus, dass es nur das Minimum ist. Aber gleichzeitig hat der Nationalrat in Artikel 82 Absatz 5 festgelegt, dass Flüchtlinge auch betreut werden müssen, dass sie unterstützt werden müssen usw. Der Widerspruch ist also auch im Konzept des Nationalrates vorhanden. Man will nur das Geringste, trotzdem sollte man die Flüchtlinge betreuen und integrieren, was wir ja auch so belassen haben.

Ich bin Frau Diener dankbar, dass sie mit dem Hinweis auf diejenigen, die wirklich Asyl brauchen, das Problem wieder in die richtigen Relationen gesetzt hat. Auch die Harmonisierung war ein Wunsch der Kommission, den sie den Kantonsvertretern mitgegeben hat.

Das waren meine Bemerkungen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Zuerst möchte ich etwas Grundsätzliches festhalten: Asylsuchende halten sich während des Verfahrens rechtmässig in unserem Staat auf. Damit ist das geklärt, weil manchmal der Eindruck entstehen könnte, daran wäre bereits etwas «louche». Dem ist nicht

so. Das Recht, ein Asylgesuch zu stellen, steht jedem Menschen zu, und das Recht auf ein faires Verfahren steht auch jedem Menschen zu.

Ich bin der SPK-SR sehr dankbar, dass sie diesen Entscheid des Nationalrates noch einmal in aller Tiefe angeschaut hat und vor allem auch die Folgen des nationalrätlichen Entscheides. Denn es wurde jetzt mehrfach gesagt: Die Auswirkungen auf die Kantone und insbesondere auf die Gemeinden sind beträchtlich. Deshalb schon wäre es falsch, den Entscheid zu übernehmen. Der Entscheid des Nationalrates ist auch widersprüchlich. Denn der Nationalrat hat auf der einen Seite Beschäftigungsprogramme beschlossen in der Überzeugung – und da war man sich wirklich auch einig –, dass Beschäftigungsprogramme erstens für die Sicherheit dienlich seien, dass sie eben zur Beruhigung der Situation beitragen würden, und dass es auch hilfreich sei für die Bevölkerung, wenn Asylsuchende beschäftigt seien. Gleichzeitig hat man auf der anderen Seite die Nothilfe beschlossen, die, wenn man sie im engeren Sinn auslegt, mit Beschäftigungsprogrammen unvereinbar ist. Ich werde nicht auf weitere Widersprüche eingehen.

Ich möchte noch auf die Frage von Herrn Ständerat Föhn etwas sagen. Herr Ständerat, Sie fragten, ob man den Kantonen nicht vorschreiben könnte, die Sozialhilfe für Asylsuchende wenigstens beträchtlich unter der Sozialhilfe anzusetzen, die für andere Sozialhilfebezügler gilt. Aber so etwas können wir den Kantonen nicht vorschreiben. Der Bund bezahlt den Kantonen pro Asylbewerber pro Tag 55 Franken. Ich sage jetzt nicht, die Kantone seien frei, damit zu tun, was sie wollen, weil sie eine Aufgabe zu erfüllen haben. Aber wie sie dann ihre Sozialhilfe für Asylbewerber ausgestalten und in welcher Höhe, liegt in kantonaler Kompetenz. Ich glaube, die Kammer der Kantone wird sich hier hüten, in die Kompetenz der Kantone einzugreifen. Die Ausgestaltung liegt gemäss Verfassung und Asylgesetz in der Kompetenz der Kantone. Von daher ist es wichtig, und das wurde auch umfassend festgestellt, dass die Sozialhilfe für Asylbewerber unter derjenigen liegt, die andere Sozialhilfebezügler bekommen. Die Kommission hat auf eine Zahl verzichtet, aber die Untersuchungen haben gezeigt, dass die Sozialhilfe für Asylbewerber durchschnittlich zwischen 20 und 30 Prozent unter dem Level der Sozialhilfe für andere Sozialhilfebezügler liegt. Ich möchte noch etwas sagen: Der Nationalrat wollte ja mit dieser Massnahme auch eine gewisse Härte markieren. Man hat gesagt, man wolle abschreckend sein. Man will Asylbewerber offenbar dazu bringen, dass sie ein Asylgesuch nicht in unserem Land stellen. Ich finde, dass wir zwar Härte markieren, vor allem aber auch Konsequenz markieren können. Das ist richtig, ich unterstütze das, aber erst dann, wenn Menschen in unserem Land ein faires Verfahren gehabt haben, wenn sie ihre Rechtsmittel bekommen haben, wenn sie diese ausgeschöpft haben. Wenn nach diesem Verfahren festgestellt wurde, dass sie keine Flüchtlinge sind, dass sie unseres Schutzes nicht bedürfen, dann müssen sie unser Land verlassen. Das ist Härte, das ist Konsequenz. Sie können das freiwillig tun, sie bekommen Rückkehrhilfe. Wenn sie es nicht freiwillig tun, dann müssen sie unser Land zwangsweise verlassen.

Ich erlaube mir, Ihnen Folgendes zu sagen: Ich war gestern Abend in Zürich an einem Ausschaffungsflug dabei – nur bis ins Flugzeug, sonst wäre ich heute nicht bei Ihnen. Ich wollte mit eigenen Augen sehen, was das bedeutet, was wir hier in diesen schönen Sälen an Gesetzgebung beraten und beschliessen. Ich wollte einmal sehen, wie sich das vor allem für diejenigen anfühlt, die diese Gesetzgebung dann auch vollziehen müssen. Ich muss Ihnen sagen, wenn man das einmal eins zu eins erlebt hat, dann überlegt man sich vielleicht auch in Zukunft, dass das, was wir hier beschliessen, auch von Menschen umgesetzt werden muss. Ich habe allgergrössten Respekt vor der Arbeit der Polizei. Es ist eine unglaublich schwierige, eine unglaublich anspruchsvolle Arbeit, Menschen gegen ihren Willen auszuschaffen, in ihr Heimatland zurückzubringen. Stellen Sie sich das einmal vor: Sie müssen jemanden gegen seinen Willen in sein Heimatland zurückbringen! Sie müssen das mit Würde tun. Die Polizei

hat versucht, das mit Würde zu tun und die Würde dieser Menschen auch zu respektieren. Aber es ist schwierig, diese Aufgabe zu tun.

Ich stehe trotzdem zu diesen Ausschaffungsflügen. Wir sollen zwar alles dafür tun, dass die Menschen unser Land freiwillig verlassen, und diese Situationen verhindern. Wenn aber alle Möglichkeiten ausgeschöpft wurden, wenn nichts anderes mehr infrage kommt, dann machen wir das. Dieser Ausschaffungsflug gestern war möglich, weil wir letztes Jahr ein Rückübernahmeabkommen mit Guinea unterzeichnet haben; das sind die Zusammenhänge. Da können wir hart sein, da können wir konsequent sein – aber, bitte schön, nicht mit Menschen, die in unserem Land ein Asylgesuch stellen, und nicht mit einer Kollektivstrafe für alle Asylsuchenden, nur weil sich ein paar wenige hier schlecht benehmen. Für sie werden wir die Leistungen kürzen, für sie können wir die entsprechenden Massnahmen ergreifen, das haben Sie heute auch beschlossen – aber bitte nicht für alle Asylsuchenden.

Ich danke der Kommission für ihren sinnvollen, hilfreichen Vorschlag, und ich hoffe, dass sich dann auch der Nationalrat dem anschliessen kann.

Präsident (Altherr Hans, Präsident): Wir entscheiden mit dieser Abstimmung über ein Konzept. Der Beschluss wird sich auch auf weitere Artikel auswirken.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission ... 33 Stimmen

Für den Antrag Jenny ... 9 Stimmen

Art. 81 Abs. 2

Antrag der Kommission

Streichen

Art. 81 al. 2

Proposition de la commission

Biffer

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Wir haben hier genau den Wortlaut wieder gefunden; wir haben ihn einfach in Artikel 81 Absatz 2 gestrichen und bei Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe j angefügt: «... ihre Mitwirkungspflicht schuldhaft grob verletzt, insbesondere ihre Identität nicht preisgibt». Das ist dasselbe.

Angenommen – Adopté

Art. 82

Antrag der Kommission

Abs. 1

Unverändert

Abs. 1bis

Streichen

Abs. 3

Für Asylsuchende und Schutzbedürftige ... auszurichten. Der Ansatz für die Unterstützung liegt unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung.

Abs. 4

Unverändert

Art. 82

Proposition de la commission

Al. 1

Inchangé

Al. 1bis

Biffer

Al. 3

... prestations en nature. Elle est inférieure à celle accordée aux résidents suisses.

Al. 4

Inchangé

Angenommen – Adopté

Art. 83

Antrag der Kommission

Abs. 1

Sozialhilfeleistungen oder reduzierte Leistungen nach Artikel 82 Absatz 3 sind ganz oder teilweise abzulehnen, zu kürzen oder zu entziehen, wenn die begünstigte Person:

...

h. Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

i. Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

j. ... grob verletzt, insbesondere ihre Identität nicht preisgibt;

k. Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 1bis

Absatz 1 gilt für Flüchtlinge nur unter dem Vorbehalt der Gleichbehandlung mit der einheimischen Bevölkerung.

Art. 83

Proposition de la commission

Al. 1

Les prestations d'aide sociale ainsi que les prestations visées à l'article 82 alinéa 3 ne sont pas allouées, sont allouées partiellement, réduites ou supprimées si le bénéficiaire:

...

h. Adhérer à la décision du Conseil national

i. Adhérer à la décision du Conseil national

j. ... de collaborer et refuse en particulier de décliner son identité;

k. Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 1bis

L'alinéa 1 s'applique aux réfugiés pour autant que l'égalité de traitement avec les résidents suisses soit assurée.

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Wir waren ja gehalten, bei der Ausführung dieses Gesetzes die Flüchtlingskonvention einzuhalten. Wir haben die Flüchtlingskonvention auch hier eingehalten, es liegt mir daran, das festzustellen. Die Flüchtlingskonvention gibt uns ja vor, dass wir anerkannte Flüchtlinge wie die einheimische Bevölkerung behandeln. Aber – ich habe das an dieser Stelle schon einmal gesagt – wir können auch bei der einheimischen Bevölkerung Sozialhilfeleistungen kürzen.

Angenommen – Adopté

Art. 85 Abs. 1; 87 Abs. 2 Bst. a

Antrag der Kommission

Unverändert

Art. 85 al. 1; 87 al. 2 let. a

Proposition de la commission

Inchangé

Angenommen – Adopté

Art. 88

Antrag der Kommission

Abs. 2

Unverändert

Abs. 2bis

Streichen

Abs. 3

... und Verwaltungskosten. Sie werden längstens während fünf Jahren nach Einreichung des Asylgesuchs ausgerichtet.

Abs. 4

Festhalten

Art. 88

Proposition de la commission

Al. 2

Inchangé

Al. 2bis

Biffer

Al. 3

... aux frais administratifs. Elles sont versées pendant cinq ans au plus à compter du dépôt de la demande d'asile.

Al. 4

Maintenir

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Wir haben bei Artikel 60 des Asylgesetzes entschieden, dass sich die Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach Artikel 34 des Ausländergesetzes richtet. Hier möchten wir ausdrücklich festhalten, dass die Dauer, während der die Pauschale zur Abgeltung der Betreuungs- und Verwaltungskosten ausgerechnet wird, im bisherigen Rahmen von fünf Jahren bleibt.

Angenommen – Adopté

Art. 106 Abs. 1 Bst. c

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Stöckli, Bruderer Wyss, Cramer)

Unverändert

Art. 106 al. 1 let. c

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Stöckli, Bruderer Wyss, Cramer)

Inchangé

Stöckli Hans (S, BE): Der Nationalrat und die Mehrheit der SPK sind der Meinung, dass das Bundesverwaltungsgericht bei der Überprüfung der Verfahren nach dem Asylgesetz nur noch die Rechtmässigkeit und nicht mehr die Angemessenheit überprüfen sollte. Sie sind der Überzeugung, dass damit eine Beschleunigung der Prozedur erreicht würde. Wir wissen aber, dass das Problem im Asylbereich nicht bei der rechtlichen Überprüfung durch das Bundesverwaltungsgericht besteht, denn dort haben wir eine gute, stabile Situation, was die Fälle anbelangt, sondern dass die Problematik in einer früheren Phase entsteht.

Wenn wir nun die Überprüfung der Angemessenheit einschränken und dem Gericht diese Kognition nicht belassen würden, würde das folgende Folgen haben:

1. Das Asylrecht wäre die einzige Materie in unserem ganzen Verwaltungsrecht, in der das Bundesverwaltungsgericht diese eingeschränkte Kognition hätte. In allen übrigen Bereichen des Bundesverwaltungsgerichtes kann neben der Rechtsverletzung und der Tatbestandsfeststellung auch die Angemessenheit überprüft werden. Ist es wirklich gerechtfertigt, dass wir im Bereich des Asylwesens auch im Zusammenhang mit der Kognition des Bundesverwaltungsgerichtes eine Ausnahme machen?

2. Es ist sehr schwierig, die Unterscheidung zwischen der Überprüfung der Sachverhaltsfeststellung, der Rechtsanwendung und des Ermessens vorzunehmen. Die Richter – ich war auch zehn Jahre lang Richter – werden diese drei Punkte alle in eine globale Betrachtung mit einbeziehen. So würde diese Einschränkung die Qualität der Justiz zweifellos beeinträchtigen.

3. Man würde die Kognition der Angemessenheit nur im Asylrecht streichen. Es ist aber so, dass gerade bei schwierigen Fällen, beispielsweise wenn es um Hindernisse beim Wegweisungsvollzug geht, die Bestimmungen nicht im Asylgesetz zu finden sind, sondern in Artikel 96 des Ausländergesetzes. Das würde bedeuten, dass in Fällen, bei denen es um die Frage geht, ob jemand aus der Schweiz ausgewiesen werden kann oder nicht, die asylrechtlichen Fragen keine Angemessenheitsüberprüfung zulassen, das Bundesverwaltungsgericht aber bei der Frage der Vollzugshindernisse nach dem Ausländergesetz die freie Kognition der Angemessenheit hätte. Es würde also bedeuten, dass man bei einem Urteil in der gleichen Materie zwei verschiedene Kognitionen hätte.

Ich nehme nicht an, dass das förderlich ist, wenn es darum geht, eine gute Justiz auszubauen. Eine Konsequenz könnte auch sein, wie mir Richter des Bundesverwaltungsgerichtes gesagt haben, dass, wenn sie die Ermessensfrage nicht mehr überprüfen könnten, häufig anstatt einer reformatorischen eine kassatorische Entscheidung gefällt werden würde, was die Verfahren nicht verkürzen, sondern verlängern würde, weil dann der Fall wieder an die Vorinstanz zurückgesandt würde.

Das sind die Überlegungen, die die Minderheit anführt, um Artikel 106 so zu belassen, wie er heute ist.

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Die Kommission hat diese Überlegungen gemacht, nicht in der juristischen Tiefe, wie das jetzt Kollege Stöckli ausgeführt hat, aber sie hat sich der Version des Nationalrates angeschlossen. Diese ist ausdrücklich mit der Rechtsweggarantie vereinbar. Die von Artikel 29 der Bundesverfassung geforderte richterliche Beurteilung umfasst die Überprüfung aller Rechtsfragen und relevanten Sachverhaltsfragen, jedoch keine Angemessenheitsprüfung. Deshalb haben wir diese hier auch gestrichen und sind dem Nationalrat gefolgt, immer mit dem Ziel, möglichst rasch gute Entscheide herbeiführen zu können.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Der Bundesrat kann sich der Mehrheit der Kommission anschliessen. Ich möchte aber warnen: Das wird nicht zu einer grundlegenden Entlastung des Bundesverwaltungsgerichtes führen, denn das Bundesverwaltungsgericht prüft die Frage der Angemessenheit schon heute nur sehr selten. Von daher ist dies wahrscheinlich eine Bestimmung von eher symbolischem Charakter.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 21 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 15 Stimmen

Art. 107a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 109b

Antrag der Kommission

Streichen

Antrag Schwaller

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 109b

Proposition de la commission

Biffer

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Präsident (Altherr Hans, Präsident): Gehe ich recht in der Annahme, dass wir diese Bestimmung in der Vorlage 3 gestrichen haben?

Schwaller Urs (CE, FR): Zur Präzisierung: Es ist richtig, wir haben sie in Vorlage 3 gestrichen, aber jetzt hier in Vorlage 1 wiederum eingefügt.

Das Problem war folgendes: In der ursprünglichen Fassung von Vorlage 3 nahm die Bestimmung auf Vorlage 1 Bezug, welche ja nicht dringlich ist. Das war eine Unstimmigkeit, die wir insofern bereinigt haben, als der Artikel jetzt in Vorlage 1 integriert bleibt. Ich wollte das nur präzisieren, weil Sie gesagt haben, wir hätten die Bestimmung gestrichen. Sie ist in Vorlage 3 gestrichen und wurde hier wieder eingefügt.

Präsident (Altherr Hans, Präsident): Sie haben Recht.

*Angenommen gemäss Antrag Schwaller
Adopté selon la proposition Schwaller*

Art. 111b Abs. 1, 3, 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 111b al. 1, 3, 4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Ich habe eigentlich keine Bemerkungen zu diesem Artikel. Die in Absatz 1 genannte Frist wurde auf 30 Tage verkürzt. Das war unbestritten.

Angenommen – Adopté

Art. 111c Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 111c al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 112a

Antrag der Kommission

Festhalten

Art. 112a

Proposition de la commission

Maintenir

Angenommen – Adopté

Ziff. III

Antrag der Kommission

Abs. 3

Streichen

Abs. 6

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. III

Proposition de la commission

Al. 3

Biffer

Al. 6

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Änderung bisherigen Rechts

Modification du droit en vigueur

Ziff. 1 Art. 70 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. 1 art. 70 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Wir haben hier einfach noch Lücken geschlossen, die sonst im Gesetz gewesen wären.

Angenommen – Adopté

Ziff. 1 Art. 74 Abs. 2

Antrag der Kommission

Unverändert

Ch. 1 art. 74 al. 2

Proposition de la commission

Inchangé

Angenommen – Adopté

Ziff. 1 Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 5

Antrag der Kommission

Festhalten

Ch. 1 art. 76 al. 1 let. b ch. 5

Proposition de la commission

Maintenir

Angenommen – Adopté

Ziff. 1 Art. 80 Abs. 1

Antrag der Kommission

Unverändert

Ch. 1 art. 80 al. 1

Proposition de la commission

Inchangé

Angenommen – Adopté

Ziff. 1 Art. 81 Abs. 2

Antrag der Mehrheit

Unverändert

Antrag der Minderheit

(Föhn, Engler, Lombardi, Minder, Niederberger)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. 1 art. 81 al. 2

Proposition de la majorité

Inchangé

Proposition de la minorité

(Föhn, Engler, Lombardi, Minder, Niederberger)

Adhérer à la décision du Conseil national

Föhn Peter (V, SZ): Worum geht es hier? Es geht hier eigentlich um die Inhaftierung oder wie immer man dem sagen will. Wo und wie kann man das machen? Das bisherige Recht sieht vor, dass die Haft «in geeigneten Räumlichkeiten zu vollziehen» ist: «Die inhaftierten Ausländerinnen und Ausländer sind von Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug gesondert unterzubringen.» Dann geht es in dieser Bestimmung noch um die Beschäftigung.

Ich wurde darauf aufmerksam gemacht, dass das in vielen, in sehr vielen Kantonen eine sehr, sehr grosse Schwierigkeit ist. Der Nationalrat hat dann eingebracht, dass es «nach Möglichkeit zu vermeiden» sei, diese Leute zusammen mit anderen inhaftierten Personen unterzubringen. Er hat aber einen Nachsatz gesetzt: «... und darf höchstens vorübergehend und zur Überbrückung von Engpässen im Bereich der Administrativhaft angeordnet werden». Ich bitte Sie hier dringend – ich weiss, dass es zumindest im Sinne von einigen Kantonen ist –, dem Nationalrat zu folgen, damit man sie bei Engpässen, wenn es also keine Möglichkeit gibt, diese Leute unterzubringen, dann auch zu jemandem setzen kann, der im Strafvollzug oder in Untersuchungshaft ist.

Es kommt natürlich öfter zu solchen Engpässen. Haftplätze gibt es eigentlich sehr wenige, aber es können Probleme entstehen, und es bestehen Probleme. Ich meine, dass es absolut vertretbar ist, hier den Kantonen entgegenzukommen. Das heisst ja nicht unbedingt, dass diese Leute mit Schwerverbrechern in die gleiche Zelle gesteckt werden müssen; das will ich auch nicht. Aber es sollte doch möglich sein, dass sie unter dem gleichen Dach hausen können

oder – ich nehme ja an, dass niemand diese Personen nach Hause nehmen will – dass man sie da unterbringen kann. In der Kommission haben wir hier relativ knapp verloren. Ich bitte Sie einfach, hier im Sinne der Kantone der Version des Nationalrates zuzustimmen, wonach im Bereich der Administrativhaft die Zusammenlegung mit Leuten in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug höchstens vorübergehend und zur Überbrückung von Engpässen angeordnet werden kann – aber wirklich nur in diesen Notfällen. Die Kantone sind Ihnen wirklich dankbar, wenn Sie hier dem Nationalrat folgen; es ist auch eine menschenwürdige Möglichkeit.

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Herr Kollege Föhn hat gerade gesagt, im Interesse der Kantone müssten wir die Minderheit hier unterstützen. Er hat gesagt, es komme öfter zu Engpässen, aber es komme doch nicht so häufig vor. Ich muss Ihnen einfach sagen, für die Mehrheit der Kommission ist es schlicht schwierig, sich vorzustellen, dass ein unbescholtener Mensch, der nur kein Anrecht hat, hier zu sein, der weggewiesen werden muss, mit Straffälligen in denselben Räumlichkeiten ist. Es ist für uns eine Frage des Prinzips. In der Diskussion hat sich die Mehrheit auch der Frage gestellt, was geschieht, wenn wir diese Möglichkeit offenlassen. Wir hatten ja jetzt viel Kontakt mit denjenigen, die das vollziehen müssen, mit den Kantonen. Wenn wir diese Möglichkeit offenlassen, werden dann überhaupt genug Räumlichkeiten für diesen Zweck bereitgestellt? Wir haben jetzt das Umfeld geschaffen, dass man besondere Zentren macht; sie sind dringlich erklärt, sie bekommen Sicherheitsbeiträge vom Bund, aber dann müssen sie auch bereitgestellt werden. Man kann nicht ein Sowohl-als-auch haben. Deshalb war es für eine knappe Mehrheit der Kommission richtig, hier zu sagen, das gehe nicht. Es gilt das geltende Recht. Ich bitte Sie, diesem zuzustimmen.

Keller-Sutter Karin (RL, SG): Ich möchte hier jetzt wirklich aus meiner Praxiserfahrung ganz klar die Minderheit unterstützen.

Es ist so, dass Sie heute im geltenden Recht diese Vorschrift zur Trennung zwischen Untersuchungshaft, Strafvollzug und Administrativhaft haben, und das Bundesgericht ist auch sehr streng in dieser Frage. Der Antrag der Minderheit scheint mir jedoch gangbar zu sein, weil er ja moderat ist und sagt, dass die Vermischung nach Möglichkeit zu vermeiden sei, dass es aber vorübergehend und zur Überbrückung von Engpässen auch möglich sein solle, Administrativhäftlinge mit anderen Häftlingen zu mischen.

Ich muss Ihnen einfach sagen: In der Ausschaffungshaft fehlen in der Schweiz heute über zweihundert Plätze – über zweihundert! Es ist so, dass die Ausschaffungshaft auch etwas mit den schnellen Verfahren und dem Vollzug zu tun hat. Wenn man die Leute nicht inhaftieren kann, kann man sie auch nicht wegweisen. Es ist nicht so, wie die Sprecherin der Mehrheit gesagt hat, dass das nicht häufig ist. Ich habe mein Amt Ende Mai verlassen, und ich muss Ihnen sagen: In den Kantonen hat man damals nicht laut, aber etwas leise schon von Notentlassungen oder von Containerlösungen in der Untersuchungshaft gesprochen, weil einfach keine Plätze vorhanden waren. Ich musste damals auch noch den Entscheid fällen, dass man halt Untersuchungshäftlinge priorisiert. Sonst passiert es nämlich, dass beispielsweise auf gezielte Verhaftungen verzichtet werden muss. Wenn also die Polizei eine Aktion durchführen und beispielsweise Drogenhändler festnehmen will, muss sie warten, weil keine Gefängnisplätze da sind. Das ist eine Realität, das ist nicht Fiktion! Ich finde es vertretbar, dass man vorübergehend eine Vermischung der Häftlinge in Kauf nimmt, zumal die Kantone bei der Ausschaffungshaft ohnehin auch eine Priorität setzen und in der Regel Personen inhaftieren, die auch auffällig oder straffällig waren. Von daher ist das sicherlich praxisnah, weil diese sehr starke Trennung wirklich praxisfremd ist. Sie müssen beispielsweise in einem kleinen Gefängnis ein ganzes Geschoss für die Ausschaffungshäftlinge freihalten, und Sie können in der Zelle nebenan nicht einen

Untersuchungshäftling einquartieren, obwohl dieser vielleicht in zwei Wochen dann auch zum Ausschaffungshäftling wird.

Ich finde, dieser Weg hier ist gangbar. Es geht darum, dass man wirklich auch die Verfahren beschleunigen kann. Nach Möglichkeit ist ja gemäss diesem Antrag die Vermischung zu vermeiden.

Ich bitte Sie hier wirklich aus der Praxis – es ist für die Praxis eine relativ wichtige Vorschrift –, die Minderheit zu unterstützen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Ich kann bestätigen, dass heute in den Kantonen Administrativhaftplätze fehlen. Aber das ist jetzt keine neue Erkenntnis. Es ist mehr die Frage, warum man nicht schon längstens etwas dafür oder dagegen getan hat. Wir kommen ja jetzt noch zu einer nächsten Bestimmung, zu Artikel 82, mit der der Bund bereit sein soll, solche Administrativhaftplätze wieder mitzufinanzieren. Aber dieses Bedürfnis der Kantone ist eigentlich erst im letzten Jahr wieder aufgetaucht. Der Bundesrat hat sehr schnell reagiert. Er hat gesagt, er sei bereit, diese Mitfinanzierung im Umfang von 35 Prozent an die Hand zu nehmen. Die Kantone könnten also jetzt schon wieder Baugesuche einreichen. Aber dass man diese Versäumnisse – und die zeichnen sich seit längerer Zeit ab – nun auf dem Buckel dieser abgewiesenen Asylbewerber austrägt, finde ich nicht richtig. Frau Keller-Sutter hat jetzt ausgeführt, das Bundesgericht sei sehr streng. Sie könnten ja zuhänden der Materialien hier festhalten, dass diese gesonderte Unterbringung im geltenden Recht so zu verstehen ist, dass sie einfach eine räumliche Trennung ist; es muss nicht ein ganzes Stockwerk sein. Das war auch nicht die Meinung der Mehrheit Ihrer Kommission und ist auch nicht die Meinung des Bundesrates. Aber dass man in den gleichen Räumen, in den gleichen Zellen Strafhäftlinge und abgewiesene Asylbewerber vor der Ausschaffung zusammenlegt, das ist – das muss ich Ihnen wirklich sagen – aus grundlegenden Überlegungen aus meiner Sicht nicht haltbar.

Ich bitte Sie, beim nächsten Artikel dann noch einen Beitrag zu leisten, damit die Kantone jetzt wirklich und endlich ihre Haftplätze bauen. Das können und sollen sie tun. Wir werden unseren Beitrag leisten. Aber hier werden die Falschen bestraft.

Ich bitte Sie, die Mehrheit Ihrer Kommission zu unterstützen und zuhänden der Materialien klar zu sagen, dass eine gesonderte Unterbringung durchaus unter dem gleichen Dach sein kann, wie das Herr Föhn gesagt hat, aber nicht in den gleichen Räumen, auch nicht vorübergehend.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 20 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 20 Stimmen

*Mit Stichentscheid des ersten Vizepräsidenten wird der Antrag der Minderheit angenommen
Avec la voix prépondérante du premier vice-président
la proposition de la minorité est adoptée*

Ziff. 1 Art. 82

Antrag der Mehrheit

Abs. 1a, 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Engler, Comte, Cramer, Föhn, Lombardi, Schwaller)

Abs. 1a

... aufweisen, ganz oder teilweise finanzieren ...

Ch. 1 art. 82

Proposition de la majorité

Al. 1a, 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Engler, Comte, Cramer, Föhn, Lombardi, Schwaller)

Al. 1a

La Confédération peut financer totalement ou partiellement la construction ...

Engler Stefan (CE, GR): Frau Bundesrätin Sommaruga hat die Thematik der ausländerrechtlichen Administrativhaft soeben angesprochen und festgestellt, dass es heute im Land an Haftplätzen fehlt. Ich habe gestern darauf hingewiesen: Wenn wir mit dem Vollzug des Asylrechts und insbesondere mit dem Wegweisungsvollzug Ernst machen wollen, braucht es nicht nur die entsprechende Bereitschaft aller Kantone, sondern es braucht auch hinreichend Haftplätze, damit sich das realisieren lässt.

Im Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich des EJPD von 2011 wird der Ausschaffungshaft ein spezielles Kapitel gewidmet. Man kann dort lesen, dass heute rund 476 Haftplätze vorhanden sind. In diesem Bericht heisst es ausserdem, es falle auf, dass die Kantone in der Westschweiz nur über eine geringe Anzahl Haftplätze verfügten. Sieht man etwas genauer hin, stellt man fest, dass der Kanton Graubünden mit einer Zuweisungsquote von 2,8 Prozent über 22 Haftplätze verfügt, dass aber die Kantone Genf, Jura und Neuenburg zusammen mit einer Zuweisungsquote von 9 Prozent – also dreimal höher – auch nur 20 Haftplätze zur Verfügung haben. Man sieht somit sehr schnell, dass in unserem Land ganz unterschiedliche Voraussetzungen für den Wegweisungsvollzug bestehen.

Nun hat das Bundesamt für Migration im Frühling letzten Jahres bei den Kantonen eine Umfrage durchgeführt. Diese Umfrage hat ergeben, dass dort letztes Jahr 250 bis 300 Haftplätze fehlten. Man kann, wenn man auch noch die Zunahme der Asylgesuche in den Jahren 2011 und 2012 mitberücksichtigt, davon ausgehen, dass in der Schweiz inzwischen 400 bis 500 Haftplätze fehlen. Ich bin überzeugt, dass die Glaubwürdigkeit der Asylpolitik letztendlich entscheidend davon abhängt, wie konsequent der Vollzug realisiert wird. Wenn man das Asylrecht konsequent vollziehen will, braucht es Institutionen und Möglichkeiten, um weggewiesene Asylsuchende auch tatsächlich ausschaffen zu können.

Ich entnehme dem erwähnten Beschleunigungsbericht eine weitere interessante Zahl: Bei der Anordnung der Ausschaffungshaft betrage die Rückführungsquote 86 Prozent. Wenn es also gelingt, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Auszuschaffenden in administrative Ausschaffungshaft genommen werden können, heisst das, dass eine hohe Rückführungsquote möglich ist. Das wiederum besagt, dass es wichtig ist, über hinreichend Haftplätze zu verfügen.

Bei Artikel 82 geht es aber nicht um den Grundsatz, ob Haftplätze wichtig sind oder nicht, sondern um die Frage, wer diese finanzieren soll. Da nehme ich einen unterlegenen Antrag aus dem Nationalrat wieder auf und bringe ihn hier in den Rat. Der Antrag verlangt, dass der Spielraum für den Bund für die Finanzierung dieser Haftplätze geöffnet wird, dass sich also der Bund nicht nur bis zu 35 Prozent an der Realisierung von Haftplätzen beteiligen kann, sondern dass wir für den Bund den Spielraum schaffen, diese Haftplätze auch alleine zu finanzieren.

Warum stelle ich diesen Antrag? Es geht zum einen um die Gleichbehandlung der Kantone. Während der Zeit von 1995 bis 2000, als man die Zwangsmassnahmen eingeführt hat, finanzierte der Bund diese Haftplätze allein. Es gab dann eine Zeit, in welcher der Bund keine Haftplätze subventionierte. Jetzt wäre der Bund wiederum bereit, sich im Umfang von 35 Prozent an diesen Kosten zu beteiligen.

Ich teile die Auffassung von Frau Bundesrätin Sommaruga, dass es schwierig ist, Kantone dazu zu bewegen, Haftplätze für den Vollzug der Asylpolitik auf eigene Kosten zu schaffen. Wenn wir die fehlende Bereitschaft im Wegweisungsvollzug als ein ernsthaftes Problem betrachten, dann ist es, glaube ich, die Aufgabe des Bundes, auch die notwendigen Haftplätze zu schaffen. Das sage ich auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung, weil einige Kantone –

meiner auch – davon profitiert haben, dass der Bund diese Einrichtungen einmal selber finanziert hat.

So hoffe ich, möglichst viele Kantonsvertreter für diesen Antrag zu gewinnen. Es geht darum, den Spielraum zu öffnen; ich sage nicht, es müssten in jedem Fall 100 Prozent sein. Aber ich möchte, dass der Spielraum nach oben offen ist. Dadurch erhoffe ich mir in den Kantonen eine höhere Bereitschaft, dazu beizutragen, dass der Wegweisungsvollzug stattfindet.

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Es ist schon erstaunlich, dass die Mehrheit einer Ständeratskommission, die eigentlich den Kantonen verpflichtet ist, hier ganz klar gesagt hat: Nein, nicht auch das noch! Wir haben einfach bei der ganzen Behandlung dieses Gesetzes, wenn wir Kontakt mit den Kantonen gehabt haben, gesehen: Wir können zwar Gesetze machen, aber sie müssen auch vollzogen werden. Die Unterbringung, das Vollziehen ist ganz klar Kantonssache, und dann ist man auch verpflichtet, die Infrastruktur bereitzustellen. Man kann sich nicht nur einfach um die Finanzierung kümmern.

Es ist so, wie Kollege Engler gesagt hat: 86 Prozent werden ausgeschafft. Aber derselbe Bericht hat auch ganz klar gezeigt: Vom Wegweisungsentscheid an, bis in den Kantonen irgendetwas passiert, vergehen im Durchschnitt 98 Tage. Auch das müsste man verkürzen. Dann braucht man weniger, dann hat man mehr freie Kapazitäten. Auf der einen Seite haben wir als Kantonsvertreter natürlich ein Herz für die Kantone. Aber auf der anderen Seite muss unser Ruf nach Harmonisierung, nach Bereitstellen, nach Umsetzen einfach auch gehört werden.

Wir können nicht dem Bund alle Kosten auferlegen. Er hat jetzt vieles beschlossen, und wir sind ja die Behörde, die das nachträglich noch finanziell sanktionieren muss. Wir haben mehr Personal. Frau Bundesrätin Sommaruga wird sicher noch auf die Finanzierungen eingehen. Wenn wir in diesem Saal bereit sind, alle zusätzlichen Finanzen später noch bereitzustellen, dann können wir da schon Ja sagen. Wir waren der Meinung, dass hier die Aufgabe der Finanzierung aufgeteilt werden müsse.

An diesem Punkt erinnere ich Sie noch an etwas anderes. Sie erinnern sich an die erste Debatte über das Asylgesetz im Ständerat. Fast die Hälfte der Mitglieder hat sich der Stimme enthalten, weil es nicht vorwärtsgeht, und sie haben gesagt, es brauche eigentlich nicht in erster Linie ein Gesetz. Es sei der Vollzug, der nicht klappe, und da müsse man ansetzen. Da muss ich Ihnen sagen: Jetzt ist nicht nur der Bund gefragt, nicht nur das eidgenössische Parlament, da ist die mittlere Ebene auch aufgerufen mitzumachen.

Ich bitte Sie, trotz des eindringlichen Appells an die Kantonsvertreter, der Mehrheit zuzustimmen.

Föhn Peter (V, SZ): Frau Kommissionssprecherin, im Grundsatz heisst es immer: «Wer zahlt, befiehlt.» Oder: Wer befiehlt, der zahlt oder sollte bezahlen. Das ist hier nicht so. Es geht ja um die Zwangsmassnahmen, und zu den Zwangsmassnahmen gehören die Vorbereitungs- und die Ausschaffungshaft. Wer ist verantwortlich für die Ausschaffungshaft? Das ist ganz klar der Bund! Der Kanton muss sie vollstrecken, muss sie umsetzen.

Jetzt mache ich ein Beispiel: Italien ist heute schon angesprochen worden; nach Italien könnten wir Asylanten zurückgeben, aber sie verschwinden an dem Tag, an dem sie abfliegen sollten; wir führen nur etwa 50 Prozent zurück. Die Kantone haben ja gar kein Interesse, irgendetwas zu unternehmen respektive zu bauen. Ich glaube, hier müssen wir schon ein bisschen Verständnis für die Kantone haben. Es ist richtig gesagt worden: Es besteht ein Zusammenhang zum vorhergehenden Artikel. Anfänglich, die ersten zehn Jahre, hat der Bund diese Häuser vollumfänglich bezahlt, zu 100 Prozent finanziert – aber dann plötzlich nicht mehr. Noch einmal: Die Kantone haben natürlich kein grosses Interesse, für solche Sachen noch mehr Bauten zu erstellen usw. Sie möchten sich ja möglichst verabschieden, wenn es irgendwie geht.

Ich glaube, hier müssen wir unbedingt der Minderheit Engler folgen, das heisst ganz oder zumindest teilweise bezahlen, zumindest mehr als 35 Prozent beitragen. Wenn wir schon verantwortlich sind, müssen wir auch etwas beitragen – und mehr als einen Drittel beitragen. Dann werden die Kantone auch wieder willens sein, entsprechende Unterkünfte zu bauen, damit die Ausschaffungen usw. vollzogen werden können. Es ist immer wieder ein ganzes Rad, das man in Bewegung setzen könnte, auch wieder im Sinne einer vernünftigen Umsetzung. Ich bitte Sie dringend, auch im Namen der Kantone, der Minderheit zu folgen.

Bruderer Wyss Pascale (S, AG): Zunächst noch eine Bemerkung zum Votum von Kollege Föhn: Ich glaube, die Kantone haben sehr wohl ein Interesse an einem erfolgreichen Vollzug, und ich bin sehr froh um die entsprechenden Ausführungen der Kommissionsberichterstatlerin.

Bei allem Einsatz für die Kantone möchte ich doch angesichts dieses Minderheitsantrages Engler auch an das finanzpolitische Gewissen hier im Saal appellieren und Ihnen empfehlen, der Mehrheit zu folgen, hier also bei der nationalrätlichen Formulierung zu bleiben und eine teilweise Finanzierung vorzusehen. Damit bleiben wir auch kongruent, und wir regeln die Finanzierung bei den Administrativhaftplätzen gleich wie jene bei den anderen Haftplätzen.

Wie wir informiert worden sind – wahrscheinlich wird die Frau Bundesrätin anschliessend auch noch entsprechende Ausführungen machen –, bedeutet bereits dieser Beschluss, also der Beschluss gemäss Mehrheit, der Beschluss gemäss Nationalrat, einen Aufwand von 42 Millionen Franken für den Bund. Bei einer vollständigen Finanzierung – diese wird zwar durch den Minderheitsantrag nicht vorgeschrieben, aber dort wird eben der Spielraum offengelassen – könnten also die Kosten bis auf 120 Millionen Franken steigen. Es gibt einen bestehenden Schlüssel bei der Finanzierung, diese 35 Prozent. Ich finde, wir sollten diesen auch hier beibehalten.

Ich möchte Ihnen empfehlen, der Mehrheit zu folgen.

Schwaller Urs (CE, FR): Die Glaubwürdigkeit der Asylpolitik hängt mit davon ab, ob man abschlägige negative Asylentscheide auch ausführen kann. Für die Ausführung braucht es in gewissen Fällen die Möglichkeit der Anordnung von Ausschaffungshaft. Wir haben heute Morgen gehört, dass offensichtlich zwischen 400 und 500 Plätze fehlen, die die Kantone – aus welchen Gründen auch immer – nicht geschaffen haben.

Jetzt sind wir natürlich schon bei einer wichtigen Frage: Entweder sind wir bereit, hier das Notwendige zu tun und dann die negativen Entscheide auch durchzusetzen und den Kantonen zu helfen – das ist die Überlegung der Minderheit –, oder wir lassen das schlitteln und führen diese Entscheide nicht aus. Darum bin ich auch Unterzeichner dieses Minderheitsantrages, weil ich möchte, dass man nicht nur die Verfahren rascher durchführt, sondern auch die Voraussetzungen schafft, die Leute zurückzuschaffen, wenn ein abschlägiger Entscheid gefallen ist. Wenn wir heute zehn Plätze bestellen, um Leute nach Italien zurückzufahren, bzw. zehn Flugbillette haben, kann es nicht sein, dass am Schluss nur gerade zwei Plätze besetzt sind. Die übrigen Billette sind auch Kosten, die anfallen. Darum meine ich, das sei hier gut investiertes Geld im Sinne der Glaubwürdigkeit unserer Asylpolitik.

Freitag Pankraz (RL, GL): Ich fühle mich etwas herausgefordert, weil vorher das finanzpolitische Gewissen in diesem Rat angerufen wurde. Ich bin nicht der Meinung, ich sei das gesamte Gewissen, aber mindestens ein Mosaikstein davon.

Ich möchte mich jetzt darauf fokussieren, zuerst aber vielleicht noch: Was die Formulierung der Minderheit, «ganz oder teilweise finanzieren», betrifft – wir würden damit ja eine Differenz schaffen –, bin ich auch der Meinung, dass man das vielleicht nochmals anschauen müsste. Denn wenn

man den Kantonen offeriert, ganz oder teilweise zu finanzieren, dann dürfte das noch schwierig werden.

Zum finanzpolitischen Gewissen: Dieses haben wir – ich mit anderen zusammen – ja gestern anzurufen versucht; ich weise einfach darauf hin: für wesentlich grössere Beträge, die wir jetzt zusätzlich ins Ausland schicken. Und jetzt sagen wir: Für die Kantone, also für unser Land, haben wir dieses Geld nicht mehr. Da muss ich sagen: Das geht für mich nicht auf.

Ich beantrage Ihnen hier, die Minderheit zu unterstützen.

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG), für die Kommission: Ich denke, das muss man nicht noch lange anschauen. Die Unterscheidung zwischen «ganz» und «teilweise» ist eine Prinzipfrage. Ich möchte Sie einfach daran erinnern: «Teilweise», das können auch 95 Prozent sein – aber «ganz», das sind 100 Prozent, dann sind die Kantone ganz aus der Pflicht.

Deshalb bitte ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Eigentlich müsste ich Ihnen einfach Danke sagen für Ihre Grosszügigkeit, im Asylbereich zusätzlich Mittel einzusetzen. Sie haben Beschäftigungsprogramme beschlossen, Sie haben Sicherheitspauschalen beschlossen, und Sie geben mir in jeder Kommissionssitzung den Auftrag, im BFM mehr Personal anzustellen – was ich auch wacker tue –, damit die Asylgesuche behandelt werden. Jetzt haben Sie hier eine zusätzliche Möglichkeit, sich grosszügig zu zeigen – Sie müssen das dann einfach beim Budget jeweils auch noch entsprechend handhaben.

Es wurde gesagt, in einer früheren Phase hätten die Kantone eine vollständige Finanzierung dieser Administrativhaftplätze durch den Bund bekommen. Das stimmt. Was aber nicht gesagt wurde: Das war eine befristete Angelegenheit! Das war eine Anschubfinanzierung im Zusammenhang mit der Einführung der Zwangsmassnahmen. Da hat man gesagt, es brauche die entsprechenden Administrativhaftplätze, und hat deshalb für eine befristete Zeit die Anschubfinanzierung beschlossen. Was Sie hier beschliessen, ist jedoch nicht befristet.

Ich habe natürlich grösstes Interesse daran, dass wir mehr und genügend solche Haftplätze haben, denn ich möchte auch, dass der Vollzug funktioniert. Wenn Sie aber hier den Finanzierungsschlüssel ändern, in einem Bereich, wo die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ganz klar definiert ist, wo jeder seine Aufgaben hat und wo, wie gesagt wurde, derjenige befiehlt, der zahlt, dann ist das riskant. Das Prinzip des «Wer zahlt, befiehlt» gefällt auch mir, und ich bitte Sie, es hier ebenfalls anzuwenden. Sie können doch nicht einfach für diesen Bereich alles anders machen! Das hier ist nicht befristet! Was bedeutet denn dieser Entscheid für die Haftplätze insgesamt? Der Bund finanziert ja auch die anderen Haftplätze zu 35 Prozent! Sagt man dann plötzlich, man wolle auch sonst genügend Gefängnisplätze? Wir wollen ja schliesslich keine Kriminellen auf der Strasse haben. So kommen wir auf einmal in eine andere Diskussion.

Die Kantone kennen den Finanzierungsschlüssel, wir wenden ihn für alle Haftplätze an. Es gibt aus meiner Sicht wirklich keinen Grund, ihn hier unbefristet zu ändern. Sie setzen damit auch ein Zeichen – um mit Herrn Föhn zu sprechen –, nämlich das Zeichen, dass man über den Finanzierungsschlüssel bei den Haftplätzen insgesamt diskutieren kann. Sie haben vorhin beschlossen, dass man die Häftlinge und die Auszuschaffenden vermischen könne. So kommen wir in eine Diskussion, die Sie sicher nicht wollen.

Ich bitte Sie deshalb, hier dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen. Auch dort wurde die Diskussion geführt, und der Nationalrat hat mit 128 zu 51 Stimmen der Fassung zugestimmt, für die sich auch die Mehrheit Ihrer Kommission ausgesprochen hat. Ich bitte Sie, ihr zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit ... 22 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 14 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

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