



02.060

Asylgesetz. Teilrevision

Loi sur l'asile. Révision partielle

Differenzen – Divergences

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.05.04 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 04.05.04 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 04.05.04 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 05.05.04 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.03.05 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.03.05 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 26.09.05 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.09.05 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 28.09.05 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 01.12.05 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.12.05 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.12.05 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.12.05 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.12.05 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

1. Asylgesetz

1. Loi sur l'asile

Ordnungsantrag Ruey

Die Beratung des Asylgesetzes findet in Kategorie III statt.

Antrag der Minderheit

(Bühlmann, Beck, Gross Andreas, Gross Jost, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Rückweisung an den Bundesrat

mit dem Auftrag, dem Parlament eine Zusatzbotschaft für all jene Teile der Asylgesetzesrevision vorzulegen, die nicht mehr der Version der Botschaft 02.060 entsprechen. Bis zum Vorliegen dieser Zusatzbotschaft ist die weitere Behandlung des Gesetzes auszusetzen.

Eventualantrag Ruey

(falls der Rückweisungsantrag der Minderheit abgelehnt wird)

Mangels Botschaft für jene Teile der Asylgesetzrevision, die nicht mehr der Version der Botschaft 02.060 entsprechen, legt der Bundesrat bis zur Wintersession eine erläuternde Liste mit allen Änderungen vor, die er im Laufe des parlamentarischen Verfahrens beantragt hat. Er stellt die neuen Optionen und ihre Folgen verständlich dar, indem er sie mit den vorherigen Optionen und der derzeitigen Situation vergleicht.

Schriftliche Begründung

Die neuen Änderungen des AsylG und des Anag, die der Bundesrat 2004 beantragt hat, waren weder Gegenstand von Erläuterungen noch einer Botschaft. Das Thema ist jedoch sehr komplex. So ist es für ein Nichtmitglied der SPK-NR schwierig, ohne weiteres einen Vergleich zwischen der derzeitigen Situation, den 2002 vorgeschlagenen Änderungen und den neuen Änderungen von 2004 anzustellen.

Bei den Änderungen geht es aber um die Freiheit von Personen (z. B. Verlängerung der maximalen Haftdauer), und manche dieser Änderungen scheinen im Widerspruch zum Völkerrecht, dem sich unser Land verpflichtet hat, oder gar zur Verfassung zu stehen.





Diese Situation verlangt wenigstens minimale Erklärungen vonseiten des Bundesrates. Erläuternde Listen würden dem Nationalrat ermöglichen, seine Beschlüsse mit dem nötigen Überblick und den entsprechenden Kenntnissen zu fassen.

Antrag Zisyadis

Rückweisung an den Bundesrat,
weil für die Beratung eine Zusatzbotschaft über die neuen Anträge des Bundesrates unerlässlich ist.

Motion d'ordre Ruey

Le débat concernant la loi sur l'asile a lieu en catégorie III.

Proposition de la minorité

(Bühlmann, Beck, Gross Andreas, Gross Jost, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Renvoi au Conseil fédéral

avec mandat de soumettre au Parlement un nouveau message pour toutes les parties du projet de révision de la loi sur l'asile qui ne correspondent plus à la version figurant dans le message 02.060. D'ici là, l'examen de la loi est suspendu.

Proposition subsidiaire Ruey

(au cas où la proposition de renvoi de la minorité serait rejetée)

A défaut de message relatif aux parties du projet de révision de la loi sur l'asile qui ne correspondent plus à la version figurant dans le message 02.060, le Conseil fédéral présente d'ici à la session d'hiver des tableaux explicatifs sur les modifications qu'il a proposées en cours de procédure entre les conseils. Il le fait de manière à rendre compréhensibles les options nouvelles prises et leurs conséquences en les comparant aux options précédentes et à la situation actuelle.

Développement par écrit

Les nouvelles modifications de la LAsi et de la LSEE proposées en 2004 par le Conseil fédéral n'ont fait l'objet ni d'explications, ni même de message. Or, le sujet débattu est d'une grande complexité. Il est difficile d'établir aisément une comparaison entre la situation actuelle, les modifications proposées en 2002 et les nouvelles modifications de 2004 sans avoir été membre de la CIP-CN.

Pourtant, les modifications proposées portent sur la liberté des personnes (augmentation de la durée de l'emprisonnement par exemple) et, pour certaines d'entre elles, apparaissent contraires aux règles de droit international auxquelles notre pays a souscrit ou bien même à notre Constitution fédérale.

AB 2005 N 1145 / BO 2005 N 1145

Cette situation justifie le besoin d'un minimum d'explication du Conseil fédéral et des tableaux explicatifs seraient les bienvenus, pour permettre au Conseil national de faire ses choix en toute transparence et en toute connaissance de cause.

Proposition Zisyadis

Renvoi au Conseil fédéral

parce qu'il est indispensable d'avoir un débat basé sur un message complémentaire sur les nouvelles propositions du Conseil fédéral.

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Am vergangenen Wochenende hat uns das Schweizer Stimmvolk einen Vertrauensscheck ausgestellt, den wir jetzt einlösen müssen. Nebst unseren Beziehungen zur Europäischen Union und der Angst um den Arbeitsplatz haben auch migrationspolitische Aspekte eine wesentliche Rolle gespielt. Die Schweizerinnen und Schweizer erwarten von uns, dass wir im Asylbereich ihre Sorgen und Ängste ernst nehmen und rechtsstaatlich erlassene Entscheide auch vollziehen. Die vorliegende Teilrevision des Asylgesetzes trägt dieser Zielsetzung Rechnung.

Dieses Gremium befasst sich ab heute zum zweiten Mal mit der Teilrevision des Asylgesetzes, welches noch gar nicht so alt ist: Es ist am 1. Oktober 1999 in Kraft getreten und damit erst rund sechs Jahre alt. Obwohl die Asylgesuchszahlen in jüngster Zeit stetig gesunken sind, sind die Probleme im Asylbereich keineswegs gelöst. Sie haben sich verlagert: Waren es früher die hohen Gesuchszahlen, die unsere Kapazitäten an ihre Grenzen



brachten, stehen heute Vollzugsprobleme im Vordergrund. Es nützt wenig, wenn wir die Verfahren beschleunigen, das Ergebnis aber nicht umsetzen können. Daher entspricht die Teilrevision des noch relativ neuen Asylgesetzes sehr wohl einem Bedürfnis. Der Vollzug der demokratisch erlassenen Gesetze ist ein Pfeiler unserer Rechtsstaatlichkeit. Ohne konsequente Umsetzung der Entscheide verkommt die Arbeit dieses Hohen Hauses zur reinen Makulatur. In diesem Sinne befasst sich die vorliegende Teilrevision des Asylgesetzes primär mit der Problematik des Vollzuges.

Nachdem wir in der Sondersession im Mai 2004 als Erstrat unsere Arbeit vertrauensvoll in die Hände des Ständerates gegeben haben, ist einiges passiert. Einerseits hat der Bundesrat neue Anträge in die ständerätliche Kommission getragen, andererseits hat die Staatspolitische Kommission des Ständerates – und in der Folge auch der Ständerat – erhebliche Abweichungen von den Beschlüssen des Nationalrates in die Gesetzesrevision aufgenommen.

Wir haben es also in der vor uns liegenden Debatte mit vielen Differenzen zu tun, die dem erwähnten Ziel, nämlich einer Vollzugsverbesserung, Nachachtung verschaffen sollen. Die Kommission hat ihren Entscheid in Kenntnis der folgenden Berichte, Dokumente, Stellungnahmen und Unterlagen gefällt, die vor der ersten Kommissionssitzung vorlagen oder dann im Laufe der Kommissionsarbeit eingetroffen sind. Es waren dies: Berichte von Amnesty International, ein Brief von François Couchepin – ehemaliger Bundeskanzler –; eine Stellungnahme der "Zürcher Offensive – Frauen gegen Rechts"; eine Stellungnahme des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes; ein Bericht von Alvaro Gil-Robles, Menschenrechtskommissar des Europarates; ein Bericht der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus; eine Petition des Nationalen Unterstützungskollektivs für Asylsuchende; ein Bericht der Schweizerischen Flüchtlingshilfe; ein Bericht des UNHCR; diverse Stellungnahmen und Berichte von Kantonen; ein Bericht zur illegalen Migration; Monitoringberichte über die Auswirkungen des Sozialhilfestops bei Nichteintretensentscheiden; Stellungnahmen und Gutachten von Professor Walter Kälin; ein Schlussbericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zur Evaluation der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht; ein Bericht des Bundesamts für Migration zu den Rückübernahmeabkommen und ein Papier vom 9. Mai 2005 mit Einzelheiten im Zusammenhang mit der Härtefallregelung.

Obwohl es sich um eine Differenzbereinigung handelt, wird die Beratung nicht ganz einfach sein. Wir haben es mit drei Gesetzen zu tun, die mehr oder weniger eng miteinander verflochten sind.

Da ist erstens das Ausländergesetz (AuG), über das wir nachher beraten werden. Es spielt auch bei der Teilrevision des Asylgesetzes eine wesentliche Rolle. Anlässlich der Sondersession und der Sommersession des vergangenen Jahres haben wir im AuG Beschlüsse gefasst, die vom Ständerat wieder gestrichen und in das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag), das jetzt geltende Gesetz, übertragen worden sind. Dies macht Sinn, wollte doch die Kleine Kammer gewisse Zwangsmassnahmen, die eng mit dem Asylbereich verflochten sind, in einem Zug mit der Beratung des Asylgesetzes behandeln. Das hat zur etwas verwirrenden Situation geführt, dass der Ständerat Beschlüsse des Nationalrates im AuG aufgehoben, aber wieder in das alte Anag aufgenommen hat, wo wir sie nun finden und von wo sie später wieder ins AuG übertragen werden. Einige der so transferierten Bestimmungen haben auf ihrem beschwerlichen Weg durch die Instanzen eine inhaltliche Änderung erfahren, andere nur eine redaktionelle Anpassung, und wieder andere Bestimmungen haben bei der Rückkehr ins AuG eine neue Artikelnummer bekommen.

Das zweite betroffene Gesetz ist das alte Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag). Es spielt während der Beratung der Teilrevision des Asylgesetzes eine wichtige Rolle, da verschiedene Vollzugsmassnahmen nicht im Asylgesetz, sondern im Anag als Annexgesetz verankert werden; dies darum, weil das Anag das zurzeit noch geltende Recht darstellt und das AuG noch gar nicht in Kraft ist. Das Anag wird mit der Inkraftsetzung des neuen AuG aufgehoben. Es befindet sich also sozusagen in den letzten Zügen, muss aber noch eine Transferrolle übernehmen.

Das dritte betroffene Gesetz ist das Asylgesetz, durch dessen Teilrevision dieses Hin und Her verursacht wird. Obwohl gewisse Bestimmungen primär Asylsuchende betreffen, sind viele Vollzugsmassnahmen im Ausländerrecht enthalten. Dies aus der Logik heraus, dass Vollzugsmassnahmen nicht nur Asylsuchende, sondern auch Ausländerinnen und Ausländer generell betreffen.

Fazit: Wir werden also in der Fahne Differenzen zum Ständerat finden, die wir inhaltlich bereits im Rahmen der Debatte beim Ausländergesetz als Erstrat beschlossen haben. Die Berichtersteller Ihrer Kommission werden Sie bei den einzelnen Differenzen laufend über diese Systematik orientieren. Sollte uns ein Fehler unterlaufen, wird die Verwaltung dies bestimmt merken und korrigieren.

An dieser Stelle möchte ich es nicht unterlassen, den an dieser Gesetzesrevision beteiligten Personen aus der Verwaltung für ihre hochprofessionelle Arbeit, ihren Einsatzwillen und ihre Kompetenz zu danken. Ich denke, dass ich es auch im Namen der Kommission so formulieren darf.

Ich habe Verständnis dafür, wenn Sie bei diesem "Ume und Äne" den Durchblick verlieren. Sie können es



sich aber einfach machen und uns einfach alles glauben. Es empfiehlt sich, alle Differenzen konzeptionell zu bereinigen, also beispielsweise vorläufige versus humanitäre Aufnahme, Härtefallregelung, Ausdehnung des Fürsorgestopps als Block in sich geschlossen. Eine isolierte Betrachtung jedes Differenzartikels ist nicht sinnvoll, da es sich vielfach um redaktionelle Anpassungen als Folge eines konzeptionellen Entscheides handelt. Um zu vermeiden, dass wir den gleichen Artikel mehrmals beraten, empfiehlt sich zudem, bei innerhalb eines Konzeptes redaktionell angepassten Artikeln gleichzeitig auch allfällige inhaltliche Änderungen zu behandeln, die über eine redaktionelle Anpassung an das entsprechende Konzept hinausgehen.

Perrin Yvan (V, NE), pour la commission: La commission s'est trouvée dans une situation quelque peu particulière lorsqu'elle a entrepris l'examen des divergences relatives à la révision partielle de la loi sur l'asile. En effet, lors du

AB 2005 N 1146 / BO 2005 N 1146

passage de cette loi devant le Conseil des Etats, le 17 mars 2005, nos collègues ont non seulement très largement suivi les propositions de leur commission, mais également les nouvelles propositions du Conseil fédéral formulées en août 2004, seulement en commission du second conseil.

Du point de vue constitutionnel, cette manière de faire est parfaitement conforme à notre loi fondamentale qui précise à l'article 160 alinéa 2: "Les membres de chacun des conseils et ceux du Conseil fédéral peuvent faire des propositions relatives à un objet en délibération." Du point de vue politique, ce procédé pose un certain nombre de problèmes – ou en tout cas de questions – sur lesquels votre commission s'est longuement penchée.

Une demande visant à ce que le Conseil fédéral rédige un nouveau message a été présentée, dans la mesure où les nouvelles propositions formulées par l'exécutif n'étaient pas évoquées dans la mouture initiale. La chose a été évoquée lors d'une rencontre réunissant notamment le président de la Confédération et les présidents des deux conseils. Les participants ont estimé que si ce mode de faire était correct du point de vue formel, il devait rester un cas isolé. On ne saurait tolérer que les prérogatives d'une chambre soient amoindries par rapport à l'autre dans le cadre de la procédure législative. Afin que chacun puisse se prononcer en toute connaissance de cause, un message complémentaire relatif aux nouvelles propositions du Conseil fédéral a été réclamé. Certains membres de la commission ont estimé que les éléments à disposition, soit essentiellement le procès-verbal de la commission des Etats, n'étaient pas suffisants, pas plus que les informations orales apportées par le chef du département.

Cette demande de nouveau message a également été soutenue au motif que nous avons à étudier un nouveau concept, fort différent de la version initialement débattue au Conseil national. Aucune procédure de consultation n'a été menée sur la base des innovations introduites, alors que de nombreuses questions restaient en suspens. Le problème des départs non contrôlés a été évoqué, avec le risque que les personnes concernées soient tombées dans la clandestinité plutôt que d'avoir quitté notre pays. Comment être sûr que ces disparitions n'ont pas alimenté une nouvelle forme d'esclavage, dans la mesure où l'absence de statut de ces personnes les rend corvéables à merci? Qu'en est-il des accords de réadmission mis en oeuvre par Madame Metzler, ancienne conseillère fédérale? Quelle a été l'activité du Conseil fédéral dans ce domaine au cours des mois écoulés? Autant de questions restées sans réponses.

Des auditions complémentaires visant à éclaircir ces points litigieux ont été demandées, dans la mesure où la documentation relativement importante transmise ne permettait pas de se faire un avis éclairé. La façon d'exécuter les renvois ainsi que l'incidence de ces procédures sur le respect des droits de l'homme, des droits populaires et de la Constitution n'étaient pas détaillées de manière suffisante. La question de l'admission provisoire – uniquement possible en cas de menace sur la vie, dans la nouvelle version – constitue un changement de paradigme majeur nécessitant là aussi une nouvelle prise de position de l'exécutif. Les motivations qui ont présidé à ce changement méritent d'être connues du public.

S'agissant de la consultation menée au niveau des cantons, son caractère rapide voire précipité a également été critiqué, jetant le doute sur les résultats obtenus. Le manque de vision globale ainsi que l'absence d'un état des lieux exhaustif relatif au retrait de l'aide d'urgence ont aussi été relevés.

Le message additionnel devait également pouvoir éclaircir les ambiguïtés subsistant au niveau des admissions provisoires et humanitaires et de leur incidence sur les requérants, ainsi que la question de la suspension des prestations sociales au regard de l'article 12 de la Constitution. Il convenait également d'obtenir des indications quant aux diverses détentions en place ou envisagées, que ce soit en vue du renvoi ou pour insoumission. Le message souhaité aurait également eu pour avantage un caractère public, alors que les documents transmis à la commission sont de nature confidentielle. Il est donc difficile dans ces conditions d'informer la population



quant aux orientations futures de la loi.

Cet élément a été jugé d'autant plus important que rarement le débat n'a été aussi vif dans la population et a généré autant d'incompréhension. Le fait que le président du Tribunal fédéral ait eu à prendre position quant aux décisions du Parlement et aux déclarations du conseiller fédéral en charge du dossier est à cet égard révélateur. La nécessité d'un message a été jugée d'autant plus grande dans l'éventualité d'une votation populaire. Une discussion rationnelle ne peut avoir lieu que si la population dispose des bases nécessaires à la formation de l'opinion, ce qui est la fonction même d'un message du Conseil fédéral.

Certains membres ont estimé qu'il n'y avait pas péril en la demeure et qu'il convenait de se pencher sereinement sur les points à débattre, chose que la procédure au pas de charge rendait fort difficile. Etant donné que la situation sur le front de l'asile s'était détendue, des problèmes plus importants méritaient d'être traités en priorité.

A l'inverse, d'autres membres ont estimé qu'un nouveau message était superflu dans la mesure où les documents à disposition suffisaient à la poursuite de la réflexion. Les divergences entre les deux conseils sont certes grandes mais ne justifient pas à elles seules la rédaction d'un nouveau message. La discussion dure maintenant depuis deux ans et demi; les problèmes sont connus, seul subsiste le point de la réponse à leur apporter.

La consultation menée durant l'été 2004 a permis aux partis et aux cantons de prendre position sur les nouvelles propositions du Conseil fédéral. Les résultats ont notamment mis en évidence le fait que seuls sept cantons – essentiellement romands – se sont prononcés contre la durée de détention aux fins d'expulsion indéterminée, alors que douze autres y étaient grandement favorables. L'audition d'experts a également été jugée inutile dans la mesure où ceux-ci ne sont que rarement d'accord entre eux. En définitive, l'hypothèse que ces diverses demandes n'avaient pour seul but que de ralentir les travaux a été évoquée.

La question des personnes qui ont disparu après avoir reçu une décision négative a été reprise, plaidant en faveur de la mise en place de la détention aux fins d'expulsion, seul moyen d'avoir les personnes concernées sous la main lorsqu'il s'agit de les renvoyer. Le fait qu'il n'y ait effectivement pas péril en la demeure ne doit pas nous inciter à ne rien faire.

Monsieur le conseiller fédéral Blocher a pris position par rapport à ces diverses remarques. Il a relevé que les nouvelles propositions formulées sont bien soutenues par le Conseil fédéral et non de son seul fait, même s'il lui appartient de les présenter à ses collègues, en qualité de chef du département compétent. Dès son entrée en fonction, les cantons ont fait part de leurs problèmes, y compris Vaud et Genève. Monsieur le conseiller fédéral Blocher a relevé qu'on évoque toujours le domaine de l'asile, mais que les mesures de contrainte concernent tous les étrangers. Dans les établissements de détention visités, seuls 20 à 30 pour cent des détenus relèvent de l'asile, les autres étant des étrangers invités à quitter notre territoire et qui s'y refusent.

Concernant les renvois, Monsieur le conseiller fédéral Blocher a mis en évidence les difficultés qui existent malgré les 29 accords de réadmission entrés en vigueur. Les négociations, ainsi qu'ensuite les renvois, doivent être menés avec discrétion afin de respecter les pays concernés.

Au niveau de la situation, les cantons relèvent une arrivée importante d'hommes âgés entre 20 et 40 ans, originaires pour la plupart du Maghreb et de l'ex-Union soviétique. Au cours de 2003, 38 personnes ont subi neuf mois de détention sans succès. C'est pour répondre à ce problème qu'il convient de prolonger la durée de la détention aux fins d'expulsion. Même s'il ne s'agit là que de 38 personnes, il convient de faire quelque chose. Sur ce point, la plupart des cantons estiment également qu'il convient d'allonger la durée de ce type de détention. Les directeurs de prison estiment qu'un allongement à 18 mois de la détention serait susceptible de pousser les gens à accepter de quitter

AB 2005 N 1147 / BO 2005 N 1147

rapidement notre pays, dans la mesure où une telle durée en prison n'en vaudrait plus la chandelle.

Lorsque les cantons sont évoqués, il s'agit tout d'abord de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), compétente pour les problèmes d'asile et de sécurité. Avant de faire part des recommandations de la CCDJP, une consultation a été engagée afin d'avoir une vue d'ensemble et d'être sûr que les cantons participaient également.

La rédaction d'un nouveau message a été abandonnée, les spécialistes ayant estimé que le Conseil fédéral pouvait en tout temps présenter de nouvelles propositions. Les présidents des conseils sont également d'avis que la procédure peut être menée de cette façon. La rédaction d'un nouveau message signifie une nouvelle procédure de consultation, ce qui peut prendre jusqu'à deux ans, laps de temps déjà nécessaire à la présentation du projet, ce qui porterait la durée totale à plus de quatre ans. Un tel laps de temps ne serait pas admissible en regard des attentes manifestées sur le terrain, non seulement par les autorités, mais aussi par





la population.

Sur la question des renvois, Monsieur le conseiller fédéral Blocher a expliqué qu'il était tout sauf simple de reconduire des gens dans leur pays, citant l'exemple de 20 Nigériens dont le transport a nécessité un important personnel d'accompagnement: médecins, infirmières et policiers, pour un coût total de 120 000 francs. Comment faire avec 500 personnes? Il convient donc de trouver une procédure plus satisfaisante. Dès le 1er mars 2005, des conseils au retour ont été mis en place dans les centres d'accueil, nouveauté dont il n'était pas encore possible de tirer un bilan au moment de la discussion. Toujours est-il que durant le mois de mars, 27 personnes ont quitté la Suisse par ce biais. La solution de remettre une somme d'argent, par exemple 5000 francs, a été abandonnée vu son caractère incitatif. Le montant actuel, soit 500 francs, constitue déjà une limite.

Monsieur le conseiller fédéral Blocher a également relevé la nécessité d'agir, compte tenu de la rapidité avec laquelle les événements se produisent, citant l'exemple du tsunami de décembre 2004. Dès l'annonce que la Suisse ne renverrait personne dans les zones concernées, des Tamouls de Colombo se sont annoncés, ayant eu vent de ces nouvelles dispositions.

Concernant le rapport de la Commission de gestion, il convient de relever que les personnes qui effectuent un court séjour en détention aux fins d'expulsion sont des gens qui acceptent de quitter notre sol, raison même de cette courte durée. Cette façon de faire permet de s'assurer que l'étranger sera bien là au moment de prendre l'avion. Le canton de Zurich, qui pratique systématiquement de la sorte, présente un taux d'annulation de 20 pour cent, alors que celui de Genève se monte à 50 pour cent en raison d'une toute autre pratique. Il convient de relever que ces vols doivent être payés par la collectivité même si le siège est resté vide. Notre pays a pour responsabilité d'accueillir toutes celles et tous ceux qui sont menacés mais doit également veiller à ce que les gens qui n'ont pas droit à notre protection ne séjournent pas illégalement sur notre sol.

Pour terminer, le chef du département a insisté pour engager l'examen des divergences, relevant que des auditions avaient été menées par le Conseil des Etats au cours desquelles des représentants des oeuvres d'entraide et des cantons ainsi que des juristes ont eu l'occasion d'exprimer leurs points de vue. Ces explications ont suscité d'autres questions, notamment quant à une unité de vue de la part des cantons quant aux mesures à adopter en vue de répondre aux problèmes réels ou supposés. Les attentes des cantons ne sauraient aboutir à un processus législatif bâclé. L'exemple des Tamouls de Colombo n'a pas convaincu l'ensemble de la commission, tant il laisse à penser que toute lacune législative fait obligatoirement l'objet d'un abus.

S'agissant du temps nécessaire à la rédaction d'un nouveau message, on a relevé que certaines procédures de consultation ont été menées très rapidement et qu'il pourrait en aller de même dans le cas présent. L'exemple genevois a suscité une remarque, dans la mesure où les problèmes rencontrés dans cette ville concernent non pas des requérants d'asile mais bien des sans-papiers, domaine qui n'entre pas dans le champ des réflexions à mener dans le cadre de la présente loi. Monsieur le conseiller fédéral Blocher a complété ses explications sur ce point en ajoutant qu'il parlait de requérants d'asile algériens que Genève ne parvenait pas à renvoyer chez eux.

Toujours au sujet de la procédure de consultation, les partisans d'une telle façon de faire ont relevé que cela permettrait de savoir précisément quels sont les besoins des cantons. Un extrait du rapport sur la migration illégale du 23 juin 2004 montre que cinq cantons souhaitent une prolongation de la détention aux fins d'expulsion, alors que les propos du chef du département laissent à penser que les cantons sont unanimes sur ce point.

La discussion a été momentanément suspendue, étant donné que la commission a reçu notre collègue Jean-Paul Glasson, membre de la Commission de gestion, et Monsieur Tobler, membre du Contrôle parlementaire de l'administration.

Monsieur Glasson a expliqué que la Commission de gestion, selon sa propre procédure, avait chargé le Contrôle parlementaire de l'administration de procéder à une analyse des mesures de contrainte, de leurs effets dix ans après leur entrée en vigueur. Monsieur Glasson a précisé qu'il allait essentiellement être question de la détention en vue du refoulement. La sous-commission a entendu divers experts, notamment Monsieur le professeur Martin Killias, des représentants de l'Office fédéral des migrations, ainsi que des représentants des cantons de Zurich, Genève et Saint-Gall. Ces auditions ont mis en évidence une grande diversité des pratiques et d'appréciation de l'efficacité réelle des mesures. La sous-commission poursuivait son évaluation et n'était donc pas en mesure de formuler des recommandations à l'époque – ce qui est maintenant chose faite. D'une manière générale, aucun des experts entendus n'a remis en cause le principe de la détention aux fins de refoulement. Les modalités pratiques, ainsi que la durée de la détention, sont par contre appréciées de manière contrastée.



Monsieur Tobler a expliqué que le Contrôle parlementaire de l'administration avait eu à répondre à quatre questions sur mandat de la Commission de gestion.

Première question: quelles mesures de contrainte ont-elles été mises en oeuvre et de quelle manière dans les différents cantons? Subsiste-t-il des différences notables entre cantons? L'évaluation entreprise au sein des cinq cantons retenus a mis en évidence un fait déjà connu, à savoir une mise en oeuvre cantonale fort variable, tant en matière de détention aux fins d'expulsion que préparatoire. La durée de la détention, les personnes concernées varient grandement d'un canton à l'autre. L'une des causes de ces différences réside dans la façon dont les offices cantonaux appliquent les dispositions légales. Le taux de renvoi varie de 50 à 90 pour cent, avec une efficacité maximale dans le domaine des étrangers pour ce qui a trait à la détention aux fins d'expulsion. En matière d'asile, le succès n'est atteint que si une éventuelle détention est examinée au regard de la possibilité de renvoyer l'étranger concerné. Le canton de Schaffhouse est à ce titre exemplaire, avec un taux de retour de 86 pour cent. Les cinq cantons examinés présentent une moyenne de 73 pour cent. A aucun moment l'efficacité de la détention aux fins d'expulsion n'a été remise en question.

La comparaison entre l'efficacité et la durée de la détention démontre que les plus hauts taux de réussite sont atteints lorsque la durée de détention est relativement courte. Lorsque la durée de détention augmente, le taux de réussite baisse.

La présidente (Meyer Thérèse, présidente): Monsieur Perrin, le temps qui vous est imparti est dépassé.

Perrin Yvan (V, NE), pour la commission: Pardonnez-moi d'être un peu long, je vais passer sur ce qui a été évoqué pour en arriver à la recommandation que la commission vous fait de ne pas renvoyer le projet, comme diverses propositions le demandent.

AB 2005 N 1148 / BO 2005 N 1148

Bühlmann Cécile (G, LU): Zuerst möchte ich meinem Befremden darüber Ausdruck geben, dass die beiden Kommissionssprecher kaum erwähnt haben, was all die Leute, die uns angeschrieben haben, kritisiert haben. Es genügt natürlich nicht, einfach aufzuzählen, wer uns alles geschrieben hat, ohne ein Wort darüber zu verlieren, wie scharf die Kritik an dem war, was der Ständerat beschlossen hat und was die nationalrätliche SPK auch beschlossen hat. Ich protestiere also gegen diese Art der Berichterstattung.

Nun habe ich zwei Fragen an Sie, Herr Perrin:

1. Wie kommen Sie dazu zu sagen, es habe eine Vernehmlassung stattgefunden, bei der die Parteien angeschrieben worden seien? Das stimmt nicht, die Parteien sind nicht angeschrieben worden; sie mussten sich selber in dieses sogenannte Konsultationsverfahren einschalten. Wie kommen Sie dazu, das zu behaupten?
2. Sie sagen, die Kantone hätten mehrheitlich für diese Verschärfungen votiert. Bestehen die Kantone denn nur aus der Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz? In unseren Papieren, die wir zur Vorbereitung auf heute erhalten haben, ist ein Schreiben der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren, die zur Allianz derer gehören, die gegen diese Verschärfungen sind. Sind diese also nicht Vertreter der Kantone? Und haben Sie je eine schriftliche Zusammenstellung darüber gesehen, wer was aus den Kantonen zurückgemeldet hat?

Perrin Yvan (V, NE), pour la commission: Effectivement, cela n'a pas été une procédure de consultation au sens strict concernant les cantons. Ils ont eu l'occasion d'exprimer leur point de vue.

Ruey Claude (RL, VD): Je crois que les droits de l'homme et le respect de l'Etat de droit ne se bradent pas. On ne peut en effet pas brader une discussion politique fondamentale, surtout lorsque de telles valeurs sont en cause, lorsque le respect de la Constitution et le respect des conventions internationales sont en jeu. Passer le débat en catégorie IV et éviter ainsi le débat en profondeur sur un sujet aussi important que l'asile nous paraît à la limite du respect des droits de l'ensemble des députés de cette assemblée et à la limite du démocratiquement supportable.

Rappelons en effet que ce sujet est important pour la Suisse. La Suisse a toujours été une terre de refuge pour les personnes persécutées en Europe et dans le monde, et notre pays s'est toujours défendu comme un pays qui avait une tradition humanitaire qui l'honore. Or, aujourd'hui, la politique de la Suisse à l'égard de l'asile et des étrangers devient de plus en plus ambiguë et inquiétante, en ce sens que la législation et le législateur semblent influencés par des réflexes de peur, de rejet, de rapidité totale peu compatibles avec un exercice serein du travail parlementaire.

En tant que libéral, je suis vivement préoccupé par la tournure de ce débat. Dépositaires, avec d'autres, des



valeurs humanistes intemporelles que sont la liberté de l'individu, le respect de la personne, la reconnaissance des identités et des différences, les libéraux souhaitent que la discussion sorte de la dérive émotionnelle et qu'elle puisse se faire de manière complète et approfondie. Or, en fait, c'est au contraire qu'on a assisté. Le rapporteur de langue allemande vient de nous dire qu'il fallait le suivre aveuglément. La procédure institutionnelle a été lésée – si ce n'est violée. Alors qu'en 2002, on avait eu un message du Conseil fédéral, puis un débat dans cette assemblée en bonne et due forme, voilà que soudainement, et contrairement aux usages et aux règles fixant les rapports entre l'exécutif et les conseils, le Conseil fédéral, voire le chef de département – d'après ce qu'on m'a dit en commission –, vient devant la commission du Conseil des Etats, puis devant le plénum avec des propositions nouvelles, graves d'ailleurs pour les libertés et le respect de la Constitution, sans aucun rapport explicatif, sans aucun message.

Des bases d'appréciation importantes, telles que rapports d'experts ou avis de droit, n'ont pas été portées à la connaissance de l'ensemble des députés. Le rapporteur de langue allemande vient d'ailleurs de dire que le sujet était très compliqué. Et on voudrait aujourd'hui empêcher ces députés de venir expliquer leurs propositions? Et on voudrait aujourd'hui empêcher de pouvoir débattre sérieusement du dossier?

La loi sur l'asile doit garantir une protection aux personnes persécutées et leur permettre de vivre dignement dans notre pays, aussi longtemps qu'elles sont persécutées ou menacées dans leur pays. Cette loi doit également assurer une procédure sûre et rapide – et c'est sans aucun doute là que le bât blesse et qu'il faut des améliorations. Elle doit enfin assurer le retour de ceux qui ne remplissent pas les critères de l'asile; elle doit le faire efficacement, mais sans violer les droits de l'homme. Et nous demeurons bien sûr convaincus que dans le domaine de l'asile, la rigueur, le respect de la loi et du droit sont plus que nécessaires. L'angélisme dont font preuve un certain nombre de milieux est tout aussi dangereux. Ceux qui affirment que tout renvoi de requérant est un renvoi de trop se méprennent et bafouent aussi le droit.

Mais ces questions sont délicates. Elles ne peuvent pas être résolues à l'emporte-pièce et à toute vitesse. Elles ne peuvent pas être résolues en évacuant un débat complet et sérieux.

C'est la raison pour laquelle, au vu de la grave insuffisance dont a témoigné la procédure exorbitante employée jusqu'ici, il nous paraît indispensable – à défaut de renvoyer le débat pour information améliorée – de permettre à tout le moins à un vrai débat de s'installer ici et par conséquent, de passer ce débat en catégorie III.

Vous me permettez, à ce sujet, de citer le docteur Dölf Weder, président du Conseil d'Eglise, de Saint-Gall, qui s'exprimait, alors qu'il vient d'un milieu proche du centre droit de cette assemblée, à un banquet républicain en avril:

"Human ist nämlich nicht einfach, was eine demokratische Mehrheit in einem gewissen Moment beschliesst. Es gibt ethische Werte und Überzeugungen – eben z. B. Humanität –, die jedem Recht vorgehen. Es geht um eine Balance der Werte. Was im Moment in der Schweiz geschieht, ist die Absolutsetzung des Wertes Missbrauchsbekämpfung. Das ist ein Verlust der Balance und der Angemessenheit."

Je souhaiterais que nous ne perdions pas ce sens de la mesure, ce sens de la proportionnalité, et que vous permettiez que nous puissions débattre sereinement de ce problème en débat de catégorie III, avec la possibilité de s'exprimer pour chacun.

Bühlmann Cécile (G, LU): Ich muss doch noch schnell auf die Chronologie der Ereignisse verweisen, wo wir heute im Prozess der Beratung stecken. Im Mai 2004 stimmte dieser Rat einer restriktiven Vorlage zu – restriktiver als das bestehende Gesetz -; der einzige positive Punkt, dem wir zustimmen konnten, war die damals eingefügte humanitäre Aufnahme. Im Sommer darauf führte Bundesrat Blocher eben diese sogenannte Konsultation bei den Kantonen im Schnellverfahren durch, ohne die Parteien einzubeziehen und ausgerechnet während den Sommerferien! Ich weiss aus dem Kanton Luzern, dass das unter diesen Umständen nicht seriös gemacht werden konnte. Aufgrund dieser Konsultation verschärfte dann der Ständerat, mit den Anträgen von Herrn Blocher konfrontiert, die Vorlage. Dabei halfen – das muss man sagen, und da spreche ich vor allem die bürgerlichen Parteien an – die Ständeräte der CVP und der FDP tüchtig mit, Herrn Blocher im Ständerat rechts zu überholen.

Als dann das Geschäft zu uns zurückkam, lautete in der Kommission die Hauptargumentationsschiene von Herrn Blocher, dass die Kantone all diese Verschärfungen wollen. Ich habe vorhin in meiner Fragestellung gesagt, dass zumindest die Sozialdirektoren nicht einverstanden sind. Sie gehören zur Koalition der humanitären Schweiz, die gegen diese Verschärfungen ist, wie sie der Ständerat beschlossen hat. Und auch bei den Justiz- und Polizeidirektoren ist die Meinung nicht so einhellig, dass all diese Verschärfungen gutzuheissen sind; darüber wird dann mein Kollege Jo Lang noch



etwas sagen. Wir haben aber über das, was die Kantone wirklich zurückgemeldet haben, bis heute keine schriftliche Auswertung erhalten. Ich weiss nicht, worauf das basiert, was Herr Blocher jeweils in der Kommission gesagt hat. Wir haben keine Zusatzbotschaft erhalten. Die alte Botschaft, die wir einmal erhalten haben und aufgrund derer wir eigentlich legiferieren, können wir als Makulatur betrachten. Da steht nämlich zum Beispiel drin, dass die Mehrheit der Kantone die humanitäre Aufnahme will. Jetzt sagt uns Herr Blocher, die Kantone wollten die humanitäre Aufnahme nicht – ja, was soll jetzt noch gelten?

Wir sind auch misstrauisch geworden, weil uns eben die Fürsorgedirektoren etwas anderes sagen und weil es unter den Kantonen offensichtlich Unterschiede gibt. Es wäre doch nichts als fair, wenn man sagen würde, wie viele und welche Kantone für oder eben gegen welche Verschärfung sind. Das gehört in eine Botschaft.

Ich habe mir die Mühe gemacht, die Fahne, die Sie auf dem Tisch haben, überall dort zu markieren, wo der Bundesrat während des Verfahrens zwischen den Räten neue Anträge eingefügt hat. Schauen Sie einmal diese Fahne an! Alle diese Markierungen, die gelben und die orangen, bedeuten, dass der Bundesrat auf allen diesen Seiten während des Verfahrens zwischen unserem Rat und dem Ständerat neue Verschärfungen eingefügt hat. Das hat es doch noch nie gegeben! Ich bin ja keine Anfängerin mehr in diesem Haus.

Die Grünen haben ans Büro geschrieben und gegen diese Art des Vorgehens protestiert, und das hat immerhin die Präsidenten der Büros veranlasst, den Bundesrat zu rüffeln. Ich sage, was bei dieser Aussprache gesagt wurde: Beide Ratspräsidenten stellen fest, "dass das vom Bundesrat bei der Revision des Asylgesetzes gewählte Vorgehen, auch wenn es formell korrekt ist, ein Einzelfall bleiben muss. Es darf im Zweikammersystem nicht vorkommen, dass die Rechte eines Rates geschmälert werden. Zudem sollten sowohl die Fraktionen als auch die Ratsmitglieder, die nicht der vorberatenden Kommission angehören" – also die Mehrheit von Ihnen – "über die notwendigen Erläuterungen verfügen, um in wichtigen politischen Fragen zu entscheiden. Künftig sind Anträge des Bundesrates, die während der parlamentarischen Beratung eingereicht werden, in einer Zusatzbotschaft zu erläutern."

Ich gehe davon aus, dass auch Sie sich Ihre Rechte nicht so schmälern lassen und sich auch nicht auf die Zukunft verträsten lassen wollen, sondern dass Sie heute schon damit einverstanden sind, dass wir zuerst einmal eine Zusatzbotschaft erhalten, denn eine so massive Änderung eines Gesetzes während der Beratung zwischen den beiden Räten haben Sie alle wahrscheinlich auch noch nie erlebt.

Warum sollen wir das jetzt so schnell durchdrücken? Herr Ruey hat aufgezeigt, wie problematisch die Vorlage ist; wie Menschenrechtsfachleute uns warnen; wie Leute uns warnen, die etwas vom Verfassungsrecht verstehen. Und wir drücken das alles schnell durch! Ich habe eine Vermutung: Es ist der CVP und der FDP jetzt einfach verleidet, immer über Asylpolitik reden zu müssen und das Thema der SVP zu überlassen. Aber der Preis, den wir dafür bezahlen, ist sehr hoch.

Wir haben viele Dokumente erhalten, von Kirchen, von Rechtsprofessoren, von Menschenrechtsorganisationen; der Schweizerische Städteverband und die Sozialdirektorenkonferenz haben uns geschrieben. Ja, nehmen Sie diese Leute doch ernst, die sagen, dass wir das nicht tun sollen! Das sind Leute, die sehr viel von der Materie verstehen, auch vom Vollzug, auch von der Praxis und von Menschenrechten. Es ist an uns, doch auch auf diese Leute zu hören. Das ist in der Kommission nicht passiert.

Wir müssen die ganze Frage viel, viel seriöser prüfen. Es geht hier um fundamentale Rechte, und deshalb lohnt es sich, noch einmal eine Runde einzuschalten – zumal in der Schweiz kein Notstand besteht.

Zisyadis Josef (-, VD): J'ai l'impression que nous sommes dans une logique de coups d'Etat législatifs permanents. A peine notre Parlement a-t-il fini l'examen de la loi, le conseiller fédéral Blocher – avec le soutien, semble-t-il, de l'ensemble du Conseil fédéral – introduit, entre le passage des chambres, de nouvelles propositions toutes axées sur des durcissements anti-humanitaires. Et tout cela sans message, sans consultation des partenaires habituels, sans évaluation chiffrée de la situation.

Notre Parlement a le devoir de réagir et de casser une logique antidémocratique en totale contradiction avec les habitudes parlementaires. Si nous acceptons qu'un conseiller fédéral fasse des propositions complémentaires chaque fois qu'il n'est pas satisfait des débats, nous allons faire de notre Parlement une simple chambre d'enregistrement de coups d'Etat législatifs permanents.

Pourquoi faut-il un message? C'est tout simplement parce que, depuis 2002, il s'en est passé des choses en termes de durcissement anti-humanitaire et en termes de durcissement antidémocratique! La révision que nous sommes en train de faire n'a qu'une seule logique, celle de la négation légale de toute possibilité d'obtenir le droit d'asile.

La majorité du Conseil national et du Conseil des Etats est devenue, semble-t-il, complètement folle par rapport à la situation. Alors qu'il y a toujours moins de personnes qui demandent l'asile, le gouvernement et le Parlement sont en train d'avaliser des durcissements invraisemblables en termes de protection des droits de



l'homme. A tel point même que le haut-commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Monsieur Alvaro Gil-Robles, a adressé un rapport à l'intention du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Totalement accablant, ce rapport! Avec des recommandations précises, comme il est dit dans le texte: "... pour aider les autorités suisses dans leur effort à se conformer aux règles de protection des droits de l'homme." Une véritable honte pour notre pays!

Ainsi, les mises en garde se sont multipliées contre l'idée d'appliquer à tous les déboutés le régime d'exclusion de l'aide sociale, qui est imposé depuis plus d'un an à ceux qui reçoivent une décision de non-entrée en matière. On avait prévu une évaluation sur trois ans: eh bien, ça ne se fera pas. C'est pour cela d'ailleurs qu'il faut un nouveau message. Mais non! le Conseil des Etats a décidé, poussé par le conseiller fédéral Blocher, de généraliser cette mesure à tout le monde, soit à trois fois plus de personnes.

Sur les mesures de contrainte, c'est encore plus scandaleux, au moment où un rapport officiel démontre que la détention en vue du refoulement n'a aucune efficacité: on voit qu'il y a plus de renvois à Zurich, qui met des milliers de déboutés en détention, alors qu'à Genève, ce sont quelques personnes, et on voit que cela n'a aucune conséquence. Mais non! le Conseil des Etats a décidé, sur l'injonction du conseiller fédéral Blocher, de multiplier les motifs de détention et d'en doubler la durée maximale. Ainsi, on fera de la prison pendant deux ans, alors que l'on n'a pas eu la chance d'obtenir l'asile, asile qui devient une véritable exception.

Et puis, plus encore, derrière la lutte contre les abus, plusieurs modifications nient l'idée même du droit d'asile pour les personnes menacées. Si nous acceptons cela dans notre Parlement, des personnes en situation de détresse personnelle ne pourront plus obtenir une admission provisoire. En fait, face à ce qui était déjà un droit d'asile restreint dans notre pays selon l'ancienne loi, la nouvelle loi ne prévoit plus que le renvoi. Cela ne s'appelle pas la "loi sur l'asile", mais la "loi sur le renvoi en matière d'asile"! Nous nageons donc en plein délire, en pleine paranoïa politique délibérée, instaurée par ceux qui ont besoin de cet instrument xénophobe et raciste pour asseoir leur mainmise politique sur les institutions du pays. Si nous acceptons cette loi sans lancer de référendum, c'est tout l'édifice des droits minimaux, des droits de l'homme que nous allons laisser se fissurer.

"A gauche toute!" vous invite pour l'heure à renvoyer le tout au Conseil fédéral et demande à celui-ci de publier un message complémentaire sur ses nouvelles propositions. Nous avons besoin de savoir sur quoi se base ce coup d'Etat législatif du Conseil fédéral! Et, au fond, c'est une question de respect, je dirai, des droits du Parlement, au-delà même de la question du respect des droits de l'homme.

AB 2005 N 1150 / BO 2005 N 1150

Ruey Claude (RL, VD): Je ne vais pas répéter ce que j'ai dit tout à l'heure, parce que les arguments sont à peu près les mêmes; juste un complément. Tout à l'heure, Monsieur Perrin a dit que le sujet était d'une immense complexité. Il a d'ailleurs exposé de manière relativement impartiale – et je tiens à l'en féliciter – les points de vue qui se sont fait jour dans la commission, dont je n'étais pas. Monsieur Philipp Müller a dit à un moment donné: "Mes chers collègues, vous risquez de vous perdre dans les dossiers, c'est tellement compliqué; mais si vous ne suivez pas tout à fait le dossier, vous n'avez qu'à suivre aveuglément la commission." Ce n'est pas une manière de travailler! On ne peut pas être aveugle sur des sujets d'une telle importance!

Cela met en cause le respect de la Constitution. Peut-être est-elle respectée, peut-être ne l'est-elle pas; mais ça vaut la peine d'en débattre. Cela met en cause le respect de nos accords internationaux; et ce ne sont pas que des questions juridiques, ce sont des personnes qui sont derrière les cas. Ce qu'on oublie constamment, c'est que ce sont des personnes qui sont là, pas seulement du droit.

On ne peut pas passer sous silence des avis de droit du professeur Kälén, ou des avis de droit du professeur Müller, ou des avis du professeur Rhinow, ou encore celui de notre ancien chancelier François Couchepin, qui sont quand même des gens, je crois, honnêtes et sensés, et qui mettent en question précisément les nouvelles propositions qui ont été faites, et sur lesquelles nous n'avons aucune information.

C'est tellement complexe, d'ailleurs, que personnellement, même si je connais un peu le dossier, j'ai pu constater en séance de groupe qu'on se perdait dans les différentes procédures – de permis humanitaires cantonaux, pas cantonaux, devant la commission de recours ou autre –, à tel point que le débat était obscur à un moment donné. Alors, dès lors qu'on s'y perd, ça vaut la peine qu'on puisse être informé.

La minorité demande donc un message; on vient de nous dire que ça prendrait deux ou quatre ans. Moi, je veux bien; ce que je demande, dans ma proposition subsidiaire, c'est à tout le moins, pour la session de décembre – ce n'est donc pas une manoeuvre dilatoire, c'est seulement une manoeuvre qui nous permettrait de comprendre –, un ou plusieurs tableaux qui nous permettraient de connaître la situation actuelle, la situation



dans le projet de 2002 et la situation telle qu'elle est proposée maintenant, avec les conséquences et les avis qui se rapportent à ces situations. C'est la moindre des choses qu'on puisse faire si on veut faire notre travail honnêtement.

Leuenberger Ueli (G, GE): La loi sur l'asile ne concerne certes en soi qu'une petite minorité de personnes vivant en Suisse, mais son retentissement pourrait être bien plus profond. Cette énième révision engage notre pays dans une descente aux enfers en bafouant les droits humains. Les propositions de la majorité font fi de nos engagements internationaux et piétinent notre Constitution. Demain, quelles autres minorités verront leurs droits fondamentaux bafoués: les chômeurs? Les invalides? Les malades? Les personnes âgées? Dans une opération sans précédent, Monsieur le conseiller fédéral Blocher a réussi à faire passer sa vision au Conseil des Etats et dans notre commission en durcissant le projet déjà inacceptable de Madame Metzler, ancienne conseillère fédérale.

Ce projet vide définitivement notre politique d'asile de son sens. Je rappelle la décision de non-entrée en matière pour les personnes ne pouvant pas présenter de papiers d'identité, qui va exclure tous ceux qui ont subi de graves traumatismes et n'ont pas réussi à les exprimer suffisamment lors de la première audition. Qui sait encore qu'en son temps, l'Office fédéral des réfugiés avait à de multiples reprises utilisé comme motif de rejet le fait que le requérant présente un passeport, ce qui lui semblait être la preuve d'une absence de persécution de la part de l'Etat d'origine?

La nouvelle disposition est en parfaite contradiction avec la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Elle fait l'objet de vives critiques de la part du haut-commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Je rappelle la suppression de l'admission provisoire pour détresse personnelle grave, au niveau fédéral, et son projet de remplacement par l'octroi d'une admission provisoire par le canton, qui ouvre la porte aux inégalités de traitement et sera source de nouveaux drames humains. Cela va à l'encontre de notre Constitution qui garantit le traitement équitable lors d'une procédure administrative. La possibilité d'octroi d'une admission provisoire au niveau cantonal est une bonne chose mais ne doit en aucun cas conduire à l'abrogation de cette compétence au niveau fédéral. Je rappelle la suppression de l'admission provisoire pour raison humanitaire, qui est navrante dans un pays comme le nôtre, siège du CICR et du HCR.

Je rappelle la restriction de l'inexigibilité du renvoi à la seule mise en danger de la vie qui conduira elle aussi à de nouveaux drames humains. Pour cette femme et ces enfants bosniaques par exemple, profondément traumatisés par le massacre de leur famille, dont leur père et époux, la mère ayant été elle-même victime de violences, souffre de troubles cognitifs: tristesse, pensées obsédantes; le fils de réminiscences répétées des événements, de souvenirs envahissants, de troubles du sommeil avec cauchemars; sa soeur, également victime de stress post-traumatique. La Commission de recours en matière d'asile a jugé avec raison que le renvoi d'une telle famille compromettra leur santé au point de mettre ses membres concrètement en danger. En danger oui, mais pas en danger de mort. Avec la nouvelle loi sur l'asile, cette famille sera renvoyée à ses cauchemars.

Je rappelle d'autres points inadmissibles dans le domaine de la restriction de l'aide sociale et de l'aide d'urgence, qui peuvent constituer une violation de notre Constitution et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Avec ce nouvel arsenal législatif et en voulant lutter contre les abus, nous allons certainement renvoyer vers l'horreur, et parfois vers la mort, des hommes, des femmes et des enfants.

Je lance un appel à nos collègues du Parti radical-démocratique, qui a inscrit sur ses bannières la défense des libertés, et à ceux du Parti démocrate-chrétien, qui se réfère aux valeurs chrétiennes: "Cessez de marcher au pas avec les ténors xénophobes de l'UDC! Arrêtez de suivre leur ministre de la justice. A celles et à ceux qui disent vouloir voter cet énième durcissement pour couper l'herbe sous les pieds, pour stopper ses succès électoraux, je réponds que l'intolérance, l'exclusion et le mépris des êtres humains ne vont que s'amplifier si vous continuez de marcher au pas avec ce parti. L'ensemble des oeuvres d'entraide, les Eglises, Amnesty International, l'Union des villes suisses, la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales et beaucoup d'autres nous demandent de rejeter cette loi. Rejoignez ce large front de la raison; vous vous y trouverez en meilleure compagnie. En refusant cette loi, vous n'auriez pas besoin de dire un jour à vos enfants et petits-enfants: 'Nous ne savions pas!'"

Donzé Walter (E, BE): Es wurde gesagt: Vom Ständerat wird uns ein neues Konzept vorgelegt. Nach der Behandlung im Nationalrat wurden seitens des Bundesrates wie auch durch einzelne Mitglieder des Ständerates Anträge eingereicht und im Schnellzugstempo durchgewinkt. Bundesgericht, UNHCR, Flüchtlingsorganisationen und Kirchen haben Alarm geschlagen. Weitere Organisationen, die sich normalerweise nicht politisch äussern, haben ihre Bedenken angemeldet, weil das verschärfte Gesetz die Menschenrechte und die Men-



schenwürde verletzen könnte.

Die EVP/EDU-Fraktion hält unmissverständlich fest: Diese Konzeptänderung durch den Bundesrat erst im Zweitrat ist unüblich und darf auf keinen Fall Nachahmung in künftigen Gesetzesberatungen finden. Vom Formellen her müssten wir die Rückweisung unterstützen. Weshalb tun wir es trotzdem nicht?

1. Das Schweizervolk fordert Massnahmen gegen die missbräuchliche Verwendung des Asylgesuches für einen

AB 2005 N 1151 / BO 2005 N 1151

Aufenthalt aus wirtschaftlichen Gründen. Die Anpassung des Gesetzes soll nicht aufgeschoben werden.

2. Die SPK-NR nahm sich der geäusserten Bedenken und der Anliegen der Kantone an; sie schlägt Modifikationen vor, die das Gesetz oder das ständerätliche Konzept praktikabel machen. So sind wir – mit Ausnahme des Familiennachzugs – sehr nahe an der humanitären Aufnahme dran. Wir werden deshalb dem Konzept der vorläufigen Aufnahme zustimmen, im Hinblick darauf, dass der Ständerat unseren Beschlüssen, den modifizierten Artikeln, folgen wird.

Einzelne Minderheitsanträge werden von Teilen unserer Fraktion unterstützt.

Trotzdem muss hier, bevor wir uns in den Details verlieren, deutlich gesagt werden: Menschenwürde und humanitäre Tradition unseres Landes dürfen nicht auf der Strecke bleiben. Wir treten einem ideologischen Nationalismus, der Verallgemeinerung und der Scharfmacherei gegen Leute aus anderen Kulturen klar entgegen. Asylpolitik hat jene zu schützen, die an Leib und Leben bedroht sind. Sie ist nicht das Instrument für die Regelung der Migration!

Andererseits haben sich Personen, die bei uns Aufnahme finden, an die Regeln der Asylpolitik und an die Gesetze unseres Landes zu halten. Es ist auf die Dauer nicht zu erklären, weshalb sich Zehntausende jahrelang illegal in einem Rechtsstaat aufhalten können, ohne zur Verantwortung gezogen und ohne ausgeschafft zu werden.

Auch mit dieser Differenzbereinigung werden wir nicht alle Probleme lösen können. Aber eines dürfen wir nicht übersehen – das sage ich im Namen der EVP-Vertreter in diesem Rat mit aller Deutlichkeit -: Wir schliessen mit der Asylgesetzrevision die Tür für alle diejenigen, die aus Armutgründen unterwegs sind. Gerade wurde die Schweiz wieder als das reichste Land der Erde beschrieben. Es ist für mich unverständlich und unerträglich, wenn wir den Lazarus vor der Tür liegen lassen. Ich fordere deshalb ein, was von bürgerlicher Seite immer gesagt wurde: Man sollte diesen Leuten besser zu Hause helfen, als sie hier zu verköstigen. Nun, Sie haben es in der Hand. Sie haben die Möglichkeit dazu: durch die Erhöhung der Mittel für die Entwicklungshilfe, aber auch durch die Steigerung der Effizienz dieser Programme, durch Einflussnahme auf die internationalen Finanzinstitute, durch gerechtes und menschliches Wirtschaften, durch Marktzugang für die Entwicklungsländer, durch Bekämpfung von Korruption und Misswirtschaft sowie durch Tatbeweise auf allen Ebenen der Uno-Millenniumsziele.

Zurück zum Antrag: Eine Rückweisung und eine neue Botschaft des Bundesrates bringen ausser Verzögerung nichts. Wir helfen, das ständerätliche Konzept zu verbessern. Aber denken Sie dabei an den Lazarus vor der Tür!

Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): Es ist ganz einfach, aber es ist auch ganz trostlos: Zaghafte Härtefallregelung im Ermessen der Kantone, Rückweisung der humanitären Aufnahme, Sozialhilfestopp bei Nichteintretensentscheiden, Papierlosigkeit als Nichteintretensgrund und neue Zwangsmassnahmen – das sind die Sündenfälle dieses Gesetzes. Dies gegen die Mehrheit der Kantone, gegen die Kirchen, gegen Menschenrechtsfachleute und gegen die Hilfswerke und Wissenschaftler. Darum unterstützen wir auch den Ordnungsantrag Ruey im Sinne einer transparenten Beratung des Asylgesetzes.

Diese ist aufgrund des sehr unüblichen Vorgehens bei der Beratung zwischen dem Nationalrat und dem Ständerat aus dem Ruder gelaufen. "Unübliches Vorgehen" ist eigentlich zu harmlos gesagt; man müsste eher sagen, dass die neuen, eigenmächtigen und vom Gesamtbundesrat nicht unterstützten Anträge von Bundesrat Blocher das Gesetz in eine völlig andere Richtung gelenkt haben. Bundesrat Blocher hat sich trotz Forderungen in unserer SPK geweigert, für seine neuen Anträge zuhanden des Ständerates eine Botschaft zu verfassen.

Gewichtige Konzepte sind völlig verändert worden. So wurde die humanitäre Aufnahme, welche Bürgerkriegsflüchtlinge, Menschen in Härtesituationen und Schutzbedürftige schützen soll, zur vorläufigen Aufnahme mit grösseren Erschwernissen für die Betroffenen in den Fragen des Familiennachzuges und des Zugangs zu den Arbeitsplätzen. Der Sozialhilfestopp wurde auf alle Personen mit einem Nichteintretensentscheid ausgeweitet. Auch Menschen, die schon lange hier sind, erhalten plötzlich nur noch die minimale Nothilfe. Die Dauer der



Zwangsmassnahmen wurde verdoppelt bis verdreifacht; ein Unsinn, wie die PVK deutlich aufgezeigt hat. Menschenrechtsverletzungen, Verfassungsverletzungen, Verletzungen der Konvention über die Rechte des Kindes sind in diesem Gesetz immer wieder anzutreffen. Das Gesetz ist dschungelhaft und aufgrund all der Korrekturen nicht mehr transparent. Es ist somit sehr wichtig, dass wir über die verschiedenen neuen Einzelanträge reden können. Denn dies kann helfen, die Verschlingungen im Gesetz zu klären. Wir sind uns dies selber schuldig, denn wir müssen versuchen, ein Asylgesetz zu schaffen, das sich an der Menschenwürde und nicht an Fremdenfeindlichkeit orientiert – und auch nicht an der Fachkompetenz von Herrn Philipp Müller, denn dieser traue ich auch nicht.

Fässler-Osterwalder Hildegard (S, SG): Sie erinnern sich noch, im Mai 2004 wandte sich nur ein kleiner Teil unserer Fraktion gegen das Eintreten auf die Asylgesetzrevision. Die Mehrheit wollte dem Gesetz eine Chance geben, sie wollte ebenso den Räten eine Chance zu einem fairen, humanitären, der Schweizer Tradition verpflichteten Asylgesetz geben. In der nationalrätlichen Schlussabstimmung verhielt sich unsere Fraktion wieder so und stimmte mehrheitlich zu. Dies zum einen, weil das Asylgesetz durch die Einfügung des Artikels für eine humanitäre Aufnahme in unserem Sinne verbessert worden war, zum anderen, weil wir uns vom Ständerat weitere Verbesserungen im Gesetz versprochen.

Sie wissen, dass es anders gekommen ist. Herr Bundesrat Blocher machte seine im Nationalrat geäusserte Absicht, er werde seine Sicht der Dinge in wesentlichen Punkten im Ständerat vorbringen, egal, wie der Nationalrat entscheide, wahr. Entgegen allen parlamentarischen Regeln unterbreitete er dem Ständerat neue Vorschläge – notabene samt und sonders Verschärfungen. Der Ständerat und leider auch unsere vorberatende Kommission folgten fast durchwegs diesen sogenannten "neuen Anträgen des Bundesrates", wie sie auf der Fahne betitelt sind.

Allein schon das bundesrätliche Vorgehen, das unsere parlamentarische Tätigkeit auf kaum zulässige Art und Weise verändert hat, ist Grund genug für die Rückweisung an den Bundesrat mit den von der Minderheit Bülmann verlangten Aufträgen. Eine Denkpause ist für Bundesrat und Parlament aber auch aus inhaltlichen Gründen angebracht. Längst geht es bei dieser Revision nicht mehr um ein Feilschen und Austarieren von Verschärfungen und Erleichterungen für die Menschen, die zu uns kommen und um Asyl nachsuchen. Es geht nicht mehr um Nuancen, die den Vollzug des Gesetzes oder die Situation der Asylsuchenden in ihrem täglichen Leben bei uns erleichtern können. Es geht um nicht mehr und nicht weniger als um den Entscheid, ob wir auch im 21. Jahrhundert die humanitäre Tradition erhalten, pflegen, ja stärken wollen, oder ob wir ein Gesetz mit verfassungswidrigen, gegen Menschenrechtskonventionen und völkerrechtliche Vereinbarungen verstossenden Artikeln gutheissen wollen.

Der Ständerat hat sich in diesem Gesetz von seiner Funktion als juristisches und der Verfassung verpflichtetes Gewissen im Parlament verabschiedet. Die Mehrheit unserer Kommission hat sich ihm angeschlossen. Da hilft unsere Fraktion – wie übrigens schon im Ständerat – nicht mit. Immerhin haben wir die Experten bezüglich Verfassungsmässigkeit und EMRK-Tauglichkeit auf unserer Seite.

Es gilt daher für die Vorlage, die unseren Rat vor eineinhalb Jahren noch einigermaßen passabel verlassen hat – unter anderem mit der Bestimmung über die humanitäre Aufnahme -: Zurück an den Absender! Wir fordern die Erarbeitung einer Zusatzbotschaft, die auf unsere Vorwürfe eingeht

AB 2005 N 1152 / BO 2005 N 1152

und ein Gesetz vorschlägt, das die Asylbewerberinnen und -bewerber als Menschen wie Sie und mich behandelt.

Herr Bundesrat Blocher, Kolleginnen und Kollegen der Kommissionsmehrheit: Gehen Sie in sich, räumen Sie unsere Vorbehalte aus dem Weg, d. h. aus dem Gesetz. Wir wollen eine echte humanitäre Aufnahme. Wir wollen keine sinnlosen und teuren Haftmassnahmen, wir wollen keine systematische Diskriminierung von Asylsuchenden ohne Papiere. Wir wollen Rechtsschutz und Menschenwürde auch für Personen mit Nichteintretensentscheid. Wir wollen auch keine Kostenabwälzung vom Bund zu den Kantonen, zu den Gemeinden, zu den Angehörigen. Wir wollen auch keinen asylpolitischen Föderalismus.

Die SP-Fraktion wird sonst die Revision ablehnen und den Auftrag ihrer Basis aus der Delegiertenversammlung vom 17. September in Rapperswil umsetzen und wird dieses Gesetz mit einer Koalition des Widerstandes vors Volk bringen und mit ihm zusammen die Vorlage zum Scheitern bringen.

Pfister Gerhard (C, ZG): Frau Fässler, Sie haben gesagt, die SP-Ständeräte hätten die verfassungswidrigen Artikel bei der Beratung im Ständerat nicht genehmigt. Können Sie mir sagen, warum dann Artikel 83a in der Version des Ständerates vom Ständerat einstimmig verabschiedet wurde, obwohl gesagt wurde, er sei



verfassungswidrig?

Fässler-Osterwalder Hildegard (S, SG): Ich habe gesagt, dass sie bei der Gesamtabstimmung genauso wie wir Nein gesagt haben, weil es eben verfassungswidrige Artikel im Gesetz hat.

Fehr Hans (V, ZH): Wer die letzte Dreiviertelstunde zuhörte, hatte den Eindruck, er sei in einem falschen Film. Ich hatte diesen Eindruck. Was läuft denn heute hier ab? Was lief in letzter Zeit ab? Ein ganz normales Gesetzgebungsverfahren, und jetzt haben wir die Stufe Differenzbereinigung. Nichts anderes! Offenbar passt den Linken nun aber diese Situation in grossen Teilen nicht; sie sind inhaltlich nicht einverstanden. Aber so sind Sie schlechte Demokraten! Sie müssen wissen: Dieses Differenzbereinigungsverfahren, das ganze Gesetzgebungsverfahren ist mit Fug und Recht abgelaufen. Der Bundesrat kann im Verfahren jederzeit neue Vorschläge und Anträge einbringen. Er hat das getan. Nicht nur Herr Blocher, sondern der Gesamtbundesrat steht dahinter. Der Ständerat kann diese Vorlage jederzeit ausbauen und nach unserer Meinung verbessern, wie er es gemacht hat. Das ist sein gutes Recht.

Ich habe den Eindruck, hier wird eine gross angelegte Verzögerungstaktik betrieben, wie Sie sie schon in der Staatspolitischen Kommission bewerkstelligt haben. Wir haben ja alle Unterlagen, Frau Bühlmann. Wir haben Berichte, wir haben Monitoring-Unterlagen. Wir haben Berichte von den Kantonen, wir haben alles. Sie wollten weitere Experten einladen. Wir, die Mehrheit in der Staatspolitischen Kommission, haben gesagt: Wir haben genug Experten angehört, wir haben genug Unterlagen über die Sachlage. Wir haben zusätzliche Gutachter abgelehnt.

Ich bitte Sie, nun bei diesem Differenzbereinigungsverfahren vorwärts zu machen. Wenn wir die humanitäre Tradition der Schweiz beibehalten wollen, müssen wir Missbräuche wirksam bekämpfen. Der Entwurf des Bundesrates und der Beschluss des Ständerates, das darf man attestieren, will Missbräuche möglichst ausschalten, beispielsweise mit der Nothilfe bei den Nichteintretensentscheiden, die jetzt auf alle abgelehnten Gesuche ausgedehnt wird. Selbstverständlich steht die SVP dahinter, dass man diese Missbrauchstatbestände so weit als möglich ausräumt. Gerade darum behalten wir unser humanitäres Asylrecht, weil es dann weniger missbraucht werden kann.

Ich appelliere namentlich an die Kollegen der FDP- und der CVP-Fraktion: Ich hoffe, dass Sie weiterhin diese Linie der Missbrauchsbekämpfung mittragen und nicht auch auf diese Verzögerungstaktik der linken und grünen Seite einschwenken.

Bühlmann Cécile (G, LU): Können Sie zuhänden des Publikums sagen, Herr Fehr, wie viele Experten die Staatspolitische Kommission in dieser zweiten Runde angehört hat? Dies ist noch interessant zu hören.

Fehr Hans (V, ZH): Ich habe Ihnen gesagt, dass wir in der Staatspolitischen Kommission die Einberufung von weiteren Experten ablehnten, weil wir genügend Unterlagen über die ganze Sachlage zur Verfügung hatten.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Es ist in der Tat so, dass der Ständerat in einigen Bereichen wesentliche Differenzen zu der von unserem Rat verabschiedeten Version geschaffen hat. Aber die Themenbereiche, über die wir streiten, sind seit zehn Jahren genau die gleichen: Wir werden uns nicht einig über die vorläufige Aufnahme, wir diskutieren über den Umfang der Sozialhilfe und darüber, ob und in welchem Umfang wir allenfalls Nothilfe leisten sollen. Wir streiten über Fristen beim Durchsetzen von rechtskräftigen Entscheiden und sind uns nicht einig darüber, in welchem Umfang im Asylbereich Rechtsmittel zu gewähren sind.

Nun haben wir in der Schweiz das bewährte Zweikammersystem, und unser Parlamentsrecht, die Verfassung und die Verordnung regeln das Differenzbereinigungsverfahren. In diesem Differenzbereinigungsverfahren befinden wir uns heute. Es ist beileibe nicht das erste Mal, dass der Zweirat an der Fassung des Erstrates erhebliche Korrekturen anbringt. Was wir hier vorne veranstalten, ist wieder eine Eintretensdebatte, obwohl wir die Eintretensdebatte vor mehr als einem Jahr geführt haben. Ich bitte Sie, halten Sie sich an das Recht, das sich dieses Parlament selber gegeben hat. Wir sind in der Differenzbereinigung. Lehnen Sie bitte den Rückweisungsantrag der Minderheit Bühlmann ab.

Zum Ordnungsantrag Ruey: Es ist nicht einzusehen, weshalb für das Asylgesetz ein anderes Verfahren gelten soll als für andere Diskussionen hier in diesem Parlament. Vor einer Woche haben wir – nicht in der Differenzbereinigung, sondern als Erstrat – 14 Stunden lang über das Stromversorgungsgesetz debattiert. Da legte das Büro fest, man solle die Einzelanträge in Kategorie IV behandeln. Dem wurde nicht opponiert, die Gesetzesberatung ging über die Bühne, alles i. O. Weshalb wollen Sie jetzt ausgerechnet in einer Differenzbereinigung ein anderes Verfahren wählen? Ich glaube, auch den Ordnungsantrag Ruey darf man ablehnen.

Unabhängig davon, ob wir nun in Kategorie III oder IV diskutieren, wird die Tatsache nicht korrigiert, dass in



der Vergangenheit halt ein paar Kantone das Bundesrecht im Asylbereich mehr schlecht als recht vollzogen haben.

Vischer Daniel (G, ZH): Herr Lustenberger, haben Sie nicht gesehen, dass zwischen einem normalen Differenzbereinigungsverfahren und diesem Verfahren ein "My" eines Unterschiedes besteht? Bei einem normalen Differenzbereinigungsverfahren ist es ja bekanntlich nicht so, dass der Bundesrat, gewissermassen in rollender Planung – Herr Zisyadis nennt das einen schwelenden Staatsstreich –, einfach von neuem Anträge einbringt. Dies sind notabene Anträge, die z. B. Haftgründe betreffen, ohne dass der Bundesrat schriftlich fixiert, dass er bezüglich dieser neuen Haftgründe eine Prüfung der Verfassungsmässigkeit und der Konformität vorgenommen hat, wozu er verpflichtet ist. Sind Sie nicht der Meinung, dass Sie hier ein bisschen gar zu "huschelihaft" einfach Herrn Blocher folgen und eigentlich Ihre eigenen Grundsätze eines wohlgeordneten Verfahrens verlassen?

Lustenberger Ruedi (C, LU): Herr Vischer, erstens unterscheiden Sie nicht zwischen der Version des Ständerates und jener des Bundesrates. Zweitens gehe ich dann, wenn der Bundesrat einen Vorschlag macht, und vor allem wenn er dann noch aus dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement kommt, immer davon aus, dass das Bundesamt für Justiz erstens die Verfassungsmässigkeit und zweitens die EMRK-Konformität geprüft hat.

AB 2005 N 1153 / BO 2005 N 1153

Roth-Bernasconi Maria (S, GE): Monsieur Lustenberger, je vous pose la question parce que vous êtes membre du Parti démocrate-chrétien. Nous avons entendu tout à l'heure Monsieur Claude Ruey nous dire qu'il fallait discuter de dispositions concernant les droits humains. Or, à Genève par exemple, le Parti démocrate-chrétien fait campagne avec le slogan suivant: "Au centre l'humain." Monsieur Lustenberger, ne voulez-vous vraiment pas discuter des droits humains? Avez-vous oublié que, derrière toutes les questions de procédure, il y a des hommes, des femmes et des enfants qui risquent d'être envoyés à la mort ou à la torture?

Lustenberger Ruedi (C, LU): Frau Roth-Bernasconi, Sie verwechseln zwei Sachen. In unserem Land wurden in den letzten zwanzig Jahren von allen Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, die einen Antrag gestellt haben, nicht einmal 10 Prozent als Flüchtlinge anerkannt. Und diese Tatsache – allein von den Zahlen her – fordert das Parlament auf, die entsprechenden Revisionen der Gesetzgebung zu machen. Die Staatspolitische Kommission hat diese Fragen – mit Ihnen zusammen, Frau Roth-Bernasconi – sehr genau geprüft. Aber es kann nicht sein, dass beispielsweise Leute, die sich unrechtmässig in der Schweiz aufhalten, aufgrund dieser Tatsache länger in der Schweiz bleiben können als solche, die sich nach dem Recht verhalten.

Leuenberger Ueli (G, GE): Herr Lustenberger, Sie sind Vertreter der CVP. Bewegt Sie das nicht, dass alle Hilfswerke, dass Amnesty International, dass die kantonalen Sozialdirektoren, dass sehr viele Organisationen und vor allem alle Landeskirchen uns aufrufen, dieses Gesetz so nicht anzunehmen? Bewegt Sie das nicht? Was sagen Sie zum Beispiel den Kirchenvertretern?

Lustenberger Ruedi (C, LU): Herr Leuenberger, wir diskutieren jetzt nicht materiell über die einzelnen Anträge. Wir diskutieren über den Rückweisungsantrag der Minderheit Bühlmann, und wir diskutieren über den Ordnungsantrag Ruey. Materiell führen wir die Diskussion nachher.

Ruey Claude (RL, VD): Vous venez de dire que nous sommes très bien renseignés et que la procédure d'asile a permis, au cours des dix dernières années, de reconnaître 10 pour cent des requérants d'asile comme réfugiés. J'aimerais savoir si on est vraiment si bien renseigné que cela, parce que, d'après les chiffres de l'Office fédéral des réfugiés – c'est la statistique 2002 –, 40 pour cent des requérants d'asile au cours des dix dernières années ont été reconnus comme réfugiés ou admis provisoirement. De façon plus précise, il s'agit de 9 pour cent de personnes ayant obtenu le statut de réfugié et de 31 pour cent qui ont été admises provisoirement. Ne pensez-vous pas qu'il faut peut-être préciser vos chiffres? Ne pensez-vous pas qu'il faut dire complètement la vérité et pas seulement un bout de celle-ci?

Lustenberger Ruedi (C, LU): Herr Ruey, Sie haben Recht, wenn Sie eine Unterscheidung machen zwischen anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen; Sie haben die Präzisierung selber gemacht, das ist nicht die gleiche Kategorie.



Müller-Hemmi Vreni (S, ZH): Herr Lustenberger, Sie haben vorhin gesagt, dass lediglich knapp 10 Prozent der Asylsuchenden überhaupt in der Schweiz aufgenommen werden. Wissen Sie, wie viele insgesamt als vorläufig Aufgenommene in der Schweiz bleiben können? Sie müssen diese Zahl auch dazuzählen.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Herr Ruey hat Ihnen vorhin die Zahlen genannt. Es sind nicht ganz 10 Prozent, die den definitiven Status eines Flüchtlings erhalten. Etwa 30 bis 35 Prozent haben bis jetzt den Status der vorläufig Aufgenommenen erhalten. Aber diese werden grundsätzlich nicht als Flüchtlinge anerkannt; das ist ein anderer Status. Sie haben Recht, wenn Sie diese Frage stellen, aber Sie müssen diese Unterscheidung machen; ich habe es Herrn Ruey gesagt.

Fluri Kurt (RL, SO): Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie, alle Rückweisungs- und Ordnungsanträge abzulehnen, und ich möchte auf den Beschluss der SPK-NR verweisen: Sie hat mit 14 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung beschlossen, den Rückweisungsantrag Bühlmann abzulehnen. Da hat sich nicht Herr Bundesrat Blocher geweigert, Frau Kollegin Vermot, darauf einzugehen, sondern die SPK-NR hat den Antrag auf eine Zusatzbotschaft schlicht und einfach abgelehnt.

Ich möchte versuchen, nicht materiell zu diskutieren, wie das jetzt bereits seit langem geschehen ist, sondern auf die Frage des Ordnungsantrages bzw. der Rückweisung einzugehen. Tatsächlich sind die Themenkreise schon seit langem bekannt. Seit Jahren wird über den Vollzug diskutiert, und die bisherigen Redner bezogen sich eigentlich alle auf materielle Fragen und nicht auf die Begründung, wieso jetzt eine Zusatzbotschaft nötig sei oder nicht. Die Kantone nahmen Stellung und konnten auch Stellung nehmen. Sie haben ihre Bedenken kundgetan. Wir wissen, dass die Sozialdirektorenkonferenz (SODK) vor allem bei einem Punkt, beim Sozialhilfestopp, nicht einverstanden ist. Wir kennen die Einwände des Gemeindeverbandes, wir kennen die Einwände des Städteverbandes. Das ist diskutiert worden. Das ist in den Medien und sicher auch in den Fraktionen breit diskutiert worden. Die Meinung der Parteien ist hinlänglich bekannt, auch ohne formelle Vernehmlassung. Wir wissen von unzähligen anderen Vereinen, Verbänden und Einzelpersonen, die sich mit individuellen oder mit Massenbriefen bei uns gemeldet haben.

Im Weiteren wird häufig über unbestimmte Gesetzesbegriffe diskutiert. Was ist zumutbar oder unzumutbar, was ist zulässig oder unzulässig, was ist eine schwerwiegende Notlage? All diese unbestimmten Gesetzesbegriffe könnten durch eine Zusatzbotschaft nicht erhellt werden. Wer heute gegen die Revision ist, wird es auch nach Vorliegen einer neuen Botschaft sein. Wer heute die Revision unterstützt, wird das ebenfalls mit der Zusatzbotschaft tun. Der Effekt wäre eine reine Zeitverzögerung.

Tatsache ist doch, dass der Vollzug heute äusserst missbrauchs anfällig ist, dass diese Missbrauchshäufigkeit das ganze ausländerpolitische Klima vergiftet, dass beim heutigen Vollzug der Rechtsstaat an der Nase herumgeführt und diskreditiert wird. Wir brauchen keine Belehrungen in Humanität, in Völkerrecht, in Verfassungsrecht, in Liberalismus, und auch wer in der Liberalen Partei ist, hat keinen Monopolanspruch auf den Liberalismus. Die Durchsetzung des Rechtsstaates ist ebenfalls ein hohes liberales Ziel.

Selbstverständlich darf uns der Druck der Strasse nicht zueinem zu schnellen, oberflächlichen und mangelhaften Verfahren verleiten. Aber die Gegengewichte im Sinne der Verfassung, der EMRK, sind in die Überlegungen, in die Diskussionen einbezogen worden. Die diversen Rednerinnen und Redner, die über den Zustand nach vollzogener Revision Vermutungen anstellen und diesen dramatisieren, diskutieren über reine Behauptungen.

Ich gestatte mir, Sie kurz auf die "Neue Zürcher Zeitung" vom 21. September aufmerksam zu machen, in der zwei Vertreter des Uno-Hochkommissariates für Flüchtlinge (UNHCR) in einem Artikel ausführen, dass es sich um symbolische Verschärfungen – um symbolische Verschärfungen – handle. Was ist es nun? Ist es nun tatsächlich eine Verletzung der Verfassung, der EMRK? Oder handelt es sich um Symbolhandlungen? Gemäss dem zitierten Artikel vom 21. September handelt es sich gemäss Vertretern des UNHCR um symbolhafte Verschärfungen.

Der Appell der SVP-Fraktion ist in unserem Fall völlig unnötig. Die meisten Anträge, die heute zur Diskussion stehen und Stein des Anstosses sind, sind im Ständerat und in der SPK des Nationalrates im Wesentlichen von der CVP- und von der FDP-Fraktion eingebracht worden und werden heute

AB 2005 N 1154 / BO 2005 N 1154

auch von ihnen unterstützt. Ich appelliere im Gegenteil meinerseits an die SVP-Fraktion, speziell in der Frage der Nothilfe die verfassungsrechtlichen Grenzen zu beachten und ihren entsprechenden Minderheitsantrag nicht weiter aufrechtzuerhalten.

Es gibt noch einen Eventualantrag Ruey bei Ablehnung des Minderheitsantrages Bühlmann, der eine Art syn-



optische Darstellung verlangt: Status quo, erste und zweite Vorschläge des Bundesrates. Ich verweise hierzu auf die Fahne. Die Fahne gibt Auskunft über den Prozess der Anträge.

Schliesslich gibt es noch den Ordnungsantrag Ruey bezüglich der Frage, ob die Diskussion in Kategorie III oder IV stattfinden soll. Ich verweise auf die letzte Woche, als wir die Anträge zum RTVG in Kategorie III diskutierten, soweit sie noch nicht vorlagen. Als sie dann vorlagen, gingen wir auf Kategorie IV zurück. Unter diesen Umständen können wir heute die Einzelanträge in Kategorie IV diskutieren. Sie liegen auf dem Tisch und sind bekannt.

Ich bitte Sie deshalb im Namen der FDP-Fraktion, den Ordnungsantrag und alle Rückweisungsanträge abzulehnen.

Lang Josef (G, ZG): Herr Fluri, ich habe eine rein formale Frage an Sie. Sie haben vorher gesagt, eine Vernehmlassung der Parteien sei nicht nötig, weil man die Meinung der Parteien ja ohnehin kenne. Könnte man dann das Vernehmlassungssystem nicht ganz abschaffen? Denn es ist ja meistens der Fall, dass die Meinung der Parteien bekannt ist. Weiter haben Sie etwas Ähnliches zur Vernehmlassung der Kantone gesagt. Hier möchte ich Ihnen einen Satz aus der Vernehmlassungsantwort des Kantons Zug vorlesen: "Die von Ihnen vorgeschlagene direkte Stellungnahme der zuständigen kantonalen Fachleute ohne vorgängige Prüfung durch den Regierungsrat halten wir angesichts der Tragweite der vorgeschlagenen Änderungen für nicht angezeigt." Ausgehend von diesen zwei Befunden stellt sich die Frage: Findet hier in diesem Bundesstaat nicht eine Verkluderung bezüglich des Vorgehens bei der demokratischen Meinungsbildung statt?

Fluri Kurt (RL, SO): Herr Kollege Lang, wie wir alle wissen, handelt es sich beim Asylverfahren und vor allem bei dessen Vollzug in Anbetracht der bekannten Missstände – aus unserer Sicht wenigstens – um eine seit langem breit diskutierte Situation. Deswegen haben die Parteien ihre entsprechende Meinung natürlich schon längst vor dem heutigen Tag bekannt gegeben. Das ist etwas anderes als bei einem neuen Gesetz über eine weniger umstrittene, weniger emotionsgeladene Materie, wo bei Vernehmlassungen tatsächlich noch neue Meinungen zutage treten. Das ist hier nicht der Fall. Es ist meines Erachtens naiv zu meinen, eine formelle Vernehmlassung hätte tatsächlich noch Neues zutage gefördert.

Vonseiten der Kantone gilt dasselbe. Hier kennen wir die Haltung der Polizei- und Justizdirektoren. Sie unterscheidet sich von jener der Sozialdirektoren; auch das war vorher bekannt. Es ist heute bekannt. Die Vernehmlassung hätte nichts Neues gebracht.

Brun Franz (C, LU): Ich spreche zum Ordnungsantrag Ruey, Wechsel von Kategorie IV in Kategorie III: Ich beantrage Ihnen namens des Büros, den Ordnungsantrag Ruey, die Beratung des Asylgesetzes in der Kategorie III zu behandeln, abzulehnen und an der bisherigen Praxis, grössere Geschäfte auch aus Zeitgründen in der Kategorie IV zu behandeln, festzuhalten, analog dem Stromversorgungs- und dem Elektrizitätsgesetz usw. Übrigens behandelten wir das Asylgesetz auch in erster Lesung in der Kategorie IV. Beim RTVG machten wir eine Ausnahme, weil die Begründungen noch nicht schriftlich vorhanden waren, weil dieses Gesetz früher behandelt wurde, als es ursprünglich traktandiert war. Beim Asylgesetz liegen die schriftlichen Begründungen zu den Anträgen vor. Es macht wenig Sinn, dass diese Begründungen noch vorgelesen werden. Aus diesen Gründen beantrage ich Ihnen, dieses Gesetz gemäss bisheriger Praxis und Einteilung in Kategorie IV zu behandeln.

Beck Serge (RL, VD): Monsieur Brun, puisque vous vous exprimez au nom du Bureau, pourrait-on savoir pourquoi l'ordre du jour d'aujourd'hui prévoit de prolonger les débats jusqu'à 22 heures? Le Bureau a-t-il d'autres objectifs en termes de calendrier dans le cadre du traitement de cette loi et de l'élimination des divergences?

Brun Franz (C, LU): Wir haben für dieses Gesetz 7 Stunden anberaumt; auf der anderen Seite hatten wir beim Stromversorgungs- und beim Elektrizitätsgesetz 18 Stunden anberaumt. Wir wurden dort etwas früher fertig und konnten das RTVG noch teilweise behandeln.

Nun haben wir ein weiteres Problem: Wir haben sehr viele persönliche Vorstösse, und Sie haben die Motion Kunz überwiesen, wonach Motionen innert der Frist eines Jahres behandelt werden sollen. Da sind wir sehr froh, wenn wir dann noch einzelne persönliche Vorstösse behandeln können.

Weyeneth Hermann (V, BE): Die vorausgegangene Diskussion und insbesondere die Ausführungen von Herrn Ruey verlangen nach einer persönlichen Erklärung meinerseits. Ich habe hier klar festzuhalten, dass sich die Staatspolitische Kommission mit aller Sorgfalt und unter Zuhilfenahme der nötigen Zeit sowie unter Einforderung der nötigen Rechtsgutachten mit diesen Fragen und Differenzen auseinander gesetzt hat. Wir haben



keine "Anträge Blocher" behandelt, sondern haben Anträge des Bundesrates und Beschlüsse des Ständerates behandelt. Das möchte ich hier klarstellen; ich danke den Kollegen Donzé, Lustenberger und Fluri für die Richtigstellung anderslautender Aussagen.

Herr Ruey, ich kann Sie nicht bitten, eine Vorlage zur Kenntnis zu nehmen, bevor Sie sich darüber auslassen; das ist Ihre Sache. Aber ich lasse nicht zu und akzeptiere nicht, wenn man hier sagt, wir hätten diese Arbeit "aus dem Bauch heraus" gemacht. Wir haben das Geschäft in aller Seriosität vorbereitet und sind bereit, Ihnen auch in der Diskussion in diesem Rat in aller Seriosität über unsere Entscheide und Empfehlungen Antrag zu stellen.

Ruey Claude (RL, VD): Le président de la commission se fâche parce que l'on pose une question. Je crois qu'on ne s'est pas compris. Je l'ai exprimé en français, sans doute, mais je confirme que je n'ai jamais remis en cause le travail de la commission. Lorsque j'ai parlé de propositions qui ont été présentées en commission, je pensais à celles qui l'ont été à la commission du Conseil des Etats et non pas à la commission de notre conseil.

Le problème qui se pose, ce n'est pas celui de savoir si la commission a bien ou mal fait son travail. Je suis persuadé que sous votre présidence, Monsieur Weyeneth, elle a très bien travaillé. J'ai eu l'occasion de travailler sous votre présidence sur le projet "Neuer Finanzausgleich", et j'ai constaté que la commission a été très bien présidée. Donc, ne croyez pas que je vous ai attaqué. Mais ne pensez-vous pas qu'un député de base, comme je le suis, est un peu emprunté pour savoir de quoi il s'agit, puisque c'est uniquement la commission qui a eu les dossiers sous les yeux, alors que quand il y a un message du Conseil fédéral ou des documents explicatifs, chaque député peut se renseigner? Ne croyez-vous pas que tous les députés sont égaux dans cette assemblée?

Weyeneth Hermann (V, BE): Herr Ruey, wo Sie unterschiedliche Auffassungen zwischen dem Ständerat und uns feststellen und wo es insbesondere um Fragen der Menschenrechte und der Verletzung des internationalen Rechtes geht, haben wir die entsprechenden Korrekturen aufgrund eingeforderter Rechtsgutachten vorgenommen. Ich bitte Sie, das zur Kenntnis zu nehmen.

Wenn Sie sagen, wir würden Sie hier veranlassen, aus dem Bauch heraus zu urteilen, bitte ich Sie, zur Kenntnis zu nehmen, dass ich auch diesen Vorwurf nicht entgegennehme.

AB 2005 N 1155 / BO 2005 N 1155

Blocher Christoph, Bundesrat: Wo stehen wir? Wir stehen jetzt beim Asylgesetz im "Dritttrat", bei der Differenzbereinigung.

Ich möchte für die heutige Beratung kurz die Geschichte einblenden, weil so vieles gesagt worden ist, das einfach nicht den Tatsachen entspricht; ich möchte sie darlegen. Kaum war ich am 1. Januar 2004 im Amt, wurde ich von sämtlichen Kantonen – ich sage: von sämtlichen Kantonen – durch Mittelsmänner, durch einzelne Regierungsräte – bestürmt, sie möchten, dass ich sie in Sachen Asylgesetz anhöre. Ich konnte das nicht mit allen Kantonen tun – zum Teil sind sie zusammengeschlossen in Vereinigungen usw. gekommen –, aber ich habe es getan; ich habe fast nur zugehört, ich habe nicht viel mehr getan. Das Ergebnis war für mich klar: Die Revision des Asylgesetzes, wie es damals für den Nationalrat bereitlag, genügte meines Erachtens nicht. Ich habe Ihnen das in der Eintretensdebatte bei der ersten Beratung dieses Gesetzes dargelegt, ich habe damals dem im Rat gestellten Rückweisungsantrag auch meine Sympathie entgegengebracht. Sie wollten nichts davon wissen, Sie haben gesagt, das sei im Zweitrat einzubringen.

Wo waren die Mängel? Werden Flüchtlinge, die Flüchtlinge sind, in unserem Land nicht aufgenommen? Von niemandem – auch nicht von ausserhalb – habe ich solche Beanstandungen entgegennehmen müssen. In dieser Hinsicht musste ich ja nichts machen; ich habe es nachher noch untersucht. Es sind zwei, drei Dinge noch zu ändern, die nicht gut sind, aber die betreffen jetzt nicht diese Revision. Wir gehen auch bei den vorläufig Aufgenommenen wesentlich weiter. Die humanitäre Tradition wurde und wird in keiner Art und Weise angetastet; das wird auch in Zukunft nicht der Fall sein.

Hingegen sind die Probleme an einem ganz anderen Ort, wie wir alle ja gewusst oder geahnt haben. Wir haben viel zu viele Asylsuchende, die keine Asylgründe vorzuweisen haben. Wir haben zu viele Asylsuchende, die keine Papiere vorweisen, und zwar eklatant viele. Von denjenigen, welche später keinen Flüchtlingsstatus bekommen, sind es 80 Prozent, die keine Papiere vorweisen. Es ist auch bekannt, dass die allermeisten keine Papiere vorweisen, weil sie sie vernichten oder verstecken. Das ist auch bei allen Gesprächen mit den Fachleuten aus den Kantonen zum Vorschein gekommen. Bei denjenigen, bei denen die Flüchtlingseigenschaft



anerkannt wird, weisen 70 bis 80 Prozent ihre Papiere vor, und zwar ihre richtigen.

Diejenigen, welche sich im Asylwesen nicht an die Ordnung halten, sind die Bevorzugten. Sie können länger bleiben. Sie können auch länger bleiben, wenn sie keine Gesuche stellen, sie können Sozialhilfe beziehen usw. Ich prangere nicht diejenigen an, die das tun. Aber ich prangere die Verantwortlichen im Staate an – sei das das Parlament oder der Bundesrat oder wer immer es ist –, die dies zulassen. Da muss man zum Schluss kommen, dass derjenige, welcher die Papiere ordnungsgemäss vorweist, seine Sache recht macht und im Verfahren mitwirkt, der Dumme ist. Eine solche Rechtsordnung dürfen wir nicht haben.

Dann haben wir eine zu lange Behandlungsdauer; das wurde auch sofort festgestellt. Die Kantone haben zu wenig Mittel für die ganz schwierigen Fälle – auch wenn das vielleicht nur zehn oder zwanzig sind. Wir haben es im Strafrecht vielleicht auch mit zwanzig schweren Mordfällen pro Jahr zu tun. Wir haben uns diesen Fällen anzunehmen. Die Kantone haben sehr schwierige Fälle, bei denen sich die Betroffenen weigern auszureisen und ihre Haft aussitzen. Sie haben zu wenig Zwangsmassnahmen für diese schwierigen Fälle – nur für diese. Obwohl sie verpflichtet sind, nach der Ausweisung auszureisen, gibt es einen grossen Bestand an Leuten, die nicht ausreisen, die hier Sozialhilfe beziehen. Das sind Leute, die rechtswidrig da sind. Wir haben leider eine hohe Kriminalitätsrate unter den Asylsuchenden. Die einzige Statistik, die wir diesbezüglich in der Schweiz haben, ist im Kanton Zürich erhoben worden: Es sind unterdessen rund 25 Prozent.

Das sind die Missstände. Ich habe damals beschlossen, die Missstände, soweit dies möglich ist, mit der jetzigen gesetzlichen Grundlage zu beseitigen. Weiter habe ich dem Bundesrat neue Vorschläge vorgelegt, wie ich Ihnen das im Frühling 2004 versprochen habe, und zwar zehn neue Vorschläge: Der Bundesrat hat acht gutgeheissen, zwei hat er abgewiesen. Einer der abgewiesenen Vorschläge ist jetzt wieder drin, nämlich die Durchsetzungshaft, die der Ständerat auf Wunsch der Kantone wieder hereingenommen hat.

Ich habe damals im Bundesamt für Justiz abklären lassen, ob es dazu eine neue Botschaft mit einem ordnungsgemässen Verfahren in der Vernehmlassung brauche. Das Bundesamt für Justiz hat das klar verneint. Man hat gesagt, dass das im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren möglich sei. Auch die einzelnen Anträge wurden untersucht; man hat gesagt, dies sei insbesondere deshalb möglich, weil sie in den Beratungen schon in irgendeiner Form zur Diskussion gestanden seien.

Damit nicht genug: Ich habe eine Besprechung mit dem Nationalratspräsidenten und dem Ständeratspräsidenten geführt. Sie hatten mich darum gebeten, weil im Büro des Nationalrates beanstandet worden war, dass man keine Vernehmlassung mache. Wir sind alle zum Schluss gekommen, es sei keine Vernehmlassung durchzuführen. Bevor ich die Vorschläge dem Bundesrat vorgelegt habe, habe ich sie den Kantonen und nur den Kantonen – nicht zur Vernehmlassung, sondern zur Anhörung – zugeschickt, weil ich wissen wollte, ob ihnen als Durchsetzungsorganen im Asylrecht diese Vorschläge entsprechen. Darauf haben verschiedene Parteien gesagt, sie müssten diese Vorschläge auch haben und möchten dazu auch Stellung nehmen. Ich habe die Weisung gegeben, jedermann, der das Papier wolle, könne es haben, begutachten und auch seine Stellungnahme abgeben, aber es sei keine Vernehmlassung.

Die Kantone wussten bereits zwei Monate im Voraus, dass sie das nur während der vier Wochen in den Sommerferien bekommen konnten. Ich hatte einen Termin, nämlich die Behandlungsfrist des Ständerates: Es tut mir Leid, ich konnte keinen anderen Fahrplan entwerfen.

Wir gehen bei den neuen Vorschlägen darauf ein. Ich muss Ihnen sagen – im Gegensatz zu dem, was hier gesagt worden ist -: Es gibt hier keinen einzigen Gesetzesparagrafen, der verfassungswidrig wäre oder der mit der Menschenrechtskonvention nicht in Einklang stünde. Wir haben die entsprechenden Gutachten, wir haben die entsprechenden Stellungnahmen der völkerrechtlichen Abteilung und des Bundesamtes für Justiz. Natürlich gibt es Leute, namentlich bei den Flüchtlingsorganen, die einfach bei allem sagen, es sei nicht menschenrechtskonform. Ich habe dem Bundesrat die Gutachten vorgelegt, wir haben zwei, drei Anpassungen gemacht, als Konzession anderen Leuten gegenüber, die die Übereinstimmung mit den Menschenrechten infrage gestellt haben. Sonst soll jemand sagen, wo etwas mit den Menschenrechten nicht übereinstimmt. Ich kenne keinen solchen Artikel; alle diese Artikel sind geprüft worden.

Die ständerätliche Kommission, Herr Ruey, hat einen Tag lang nichts anderes getan, als Hearings durchzuführen, mit allen Menschenrechtsvertretern, mit Vertretern der Kantone und der Hilfswerke. Das ist gründlich untersucht worden. Die ständerätliche Kommission hat sich mit der Frage der Vernehmlassung befasst, und sie ist zum Schluss gekommen, es sei auf diese Weise richtig gemacht worden. Wenn hier einer von staatsstreichartigen Taten eines einzelnen Bundesrates spricht, muss er aufpassen, was er da für Ammenmärchen erzählt: Das ist der Lauf der Gesetzgebung; sie ist ordnungsgemäss erfolgt. Ich gebe zu: Was wir eingebracht haben, sind für ein Gesetzgebungsverfahren natürlich relativ wichtige Brocken. Darum habe ich die Frage nach der Vernehmlassung aber auch gestellt.

Aber ich möchte der linken Ratsseite, welche jetzt die fehlende Vernehmlassung anprangert, Folgendes sa-



gen: Ich habe bei meinem Amtsantritt eine weitere Gesetzesvorlage übernommen, nämlich die Totalrevision der Bundesrechtspflege. Der Nationalrat war dort Zweitrat und hatte bereits früher eine Eintretensdebatte geführt. Ich habe dieses

AB 2005 N 1156 / BO 2005 N 1156

Gesetz auf Ihren Wunsch hin zurückgenommen und im Hinblick auf die Vorlage betreffend die Bundesrichter im Zweitrat ein ganz neues Gesetz gemacht. Das hätte man in die Vernehmlassung schicken müssen! Sie haben es mit grosser Freude entgegengenommen, Sie haben es beschlossen – der Nationalrat fast einstimmig –, und der Ständerat hat sich als "Drittrat" diesem aussergewöhnlichen Vorgehen angeschlossen, weil es im Interesse der Sache sei. Das, was hier vorgelegt wird, ist im Interesse der Sache.

Ich bitte Sie daher, die Rückweisungsanträge abzulehnen. Ob Sie das Geschäft in der Kategorie III oder IV behandeln, ist nicht meine Angelegenheit.

Ich komme auf ein paar einzelne Vorwürfe in dieser Eintretensdebatte zu sprechen: Es ist hier gesagt worden, die Sozialdirektorenkonferenz sei gegen dieses Gesetz. Das ist einfach nicht wahr. Es gibt einen Artikel, der bei den Sozialdirektoren und den Polizei- und Justizdirektoren der Kantone umstritten ist. Wir kommen auf ihn zu sprechen. Die Differenz liegt dort in der Bezahlung. Wir haben ein gutes Verhältnis mit den Kantonen, aber wenn es um die Bezahlung geht, dann haben wir immer gewisse Diskussionen; das ist klar. Das muss ja auch so sein.

Diejenigen, die gesagt haben, die Kantone seien für die ursprüngliche humanitäre Aufnahme, bitte ich, hier einen einzigen Kanton zu nennen, dessen Regierung der Meinung ist, dass bei sämtlichen vorläufig Aufgenommenen ab dem ersten Tag der Familiennachzug zu gestatten sei. Der Unterschied ist jetzt nämlich, dass der Nachzug nicht ab dem ersten Tag möglich ist. Die Kantonsregierungen haben sich vehement gegen diese Vorschrift gewehrt, weil ihnen selbstverständlich die ganzen Lasten obliegen. Sie sagen auch mit Recht, nicht alle vorläufig Aufgenommenen – humanitär Aufgenommene hiess es damals – blieben für alle Zeiten hier.

Die Kirchen sind angesprochen worden. In diesem heiklen Bereich muss man ja dem Menschen sagen "Du bist ein schlechter Mensch, wenn du etwas tust", obwohl Zwingli mit Recht gesagt hat, Christ sein heisse nicht christlich schwätzen – und auch nicht sozial –, sondern das Richtige tun. Die Kirchen haben in den letzten Monaten oft gesagt, es bekämen Leute keine Unterstützung, es würden Leute zu Unrecht abgewiesen, sie bekämen keine Nothilfe. Ich habe dem Bundesamt für Migration den Auftrag gegeben, in jedem Fall unverzüglich der Kirchgemeinde, den Pfarrern, der Kirche zu schreiben, ich möchte von dem Fall unbedingt Kenntnis erhalten. Denn es sei nicht zulässig, dass die Gemeinden und die Kantone keine Nothilfe leisten. Ich habe nicht einen einzigen konkreten Fall vorgelegt bekommen! An zwei Orten haben wir nachgefragt, weil es eine Kirche und nicht nur eine Kirchgemeinde war. Die Antwort war: "In vierzehn Tagen bin ich aus dem Ausland zurück." Das ist jetzt vier Monate her.

Es gibt diese Fälle für mich nicht, solange man sie mir nicht darlegt; es ist auch unrecht und unchristlich, wenn man gegenüber Leuten in den Kantonen, welche diese undankbare Arbeit übernehmen, so tut, als würden sie die Leute verhungern lassen und ihnen keine Nahrung geben. Das ist die Situation, und darum gehe ich jedem Fall im Konkreten nach. In einem Fall einer Kirchgemeinde, wo wir es nachgeprüft haben, haben wir festgestellt, dass die Betroffenen keine Nothilfe bekommen haben, weil sie die Nothilfe in einem anderen Kanton beziehen. Unter den betreffenden Leuten waren Drogendealer, Drogenhändler mit Beträgen bis zu 10 000 Franken.

Wer die Flüchtlingspolitik ernst nimmt, hat dafür zu sorgen, dass Flüchtlinge aufgenommen werden, und er hat dafür zu sorgen, dass mit diesem Status kein Missbrauch betrieben wird, den auch niemand in der Bevölkerung verstehen würde.

Ich bitte Sie daher, diese Vorlage mit diesem Ernst anzugehen, und bitte Sie, auch diese Verzögerungstaktik zu unterbinden. Ich weiss auch – das habe ich in diesen eineinhalb Jahren erlebt, Herr Leuenberger –, wie viele Leute heute von diesem Betrieb leben und dort ihren Beruf haben. Es tut mir Leid, dass da mit der Zeit die Arbeitsplätze nicht mehr gewährleistet sind; wir können nicht eine sogenannte Flüchtlingspolitik betreiben, die am Schluss dazu führt, dass diese Strukturen erhalten bleiben, die es nicht mehr braucht.

Ich bitte Sie, den Anträgen der Kommissionsmehrheit zuzustimmen, keine Rückweisung zu beschliessen und das Gesetz beförderlich zu behandeln. Das wird dazu führen, dass die Flüchtlingspolitik auch in der Bevölkerung wieder einen Wert bekommt, indem man sieht, dass es eine gute Politik ist, die nicht von Missbräuchen geprägt ist.

Menétrey-Savary Anne-Catherine (G, VD): Monsieur le conseiller fédéral, à plusieurs reprises vous avez expliqué que vous vouliez lutter contre les abus. Je peux comprendre, mais je pense que c'est sur la définition



du terme "abus" que nous pourrions ne pas être d'accord.

Ainsi par exemple, une famille qui vient de Bosnie, qui a vécu la chute de Srebrenica, mais qui arrive en Suisse seulement en 2000 après un temps d'exil intérieur, et qui de ce fait ne peut pas obtenir l'asile, est-ce pour vous un cas d'abus? Sinon, que faites-vous pour des gens comme ça?

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich muss nicht entscheiden, ob das ein Fall von Missbrauch ist oder nicht. Eine Familie aus Bosnien, welche keinen Flüchtlingsstatus hat und nicht vorläufig aufgenommen werden kann, hat das Land zu verlassen. Es tut mir Leid, Ihnen das zu sagen. Es ist so, weil sie dort nicht gefährdet ist. Sie wird in wirtschaftlich schlechtere Umstände kommen, aber das ist unsere Asylpolitik. Wenn Sie das nicht wollen, wäre es ehrlicher, das zu sagen. Sagen Sie das dann vor den Volksabstimmungen; sagen Sie, Sie seien der Meinung, dass diejenigen, welche aus wirtschaftlich schlechteren Verhältnissen kommen, allesamt hier Aufnahme finden sollen; Sie würden dann bald halb Afrika hier haben!

Zisyadis Josef (-, VD): Monsieur le conseiller fédéral, vous venez de dire que les nouvelles propositions que vous avez faites – sans présenter de message! – sont totalement sûres sur le plan des droits de l'homme. Vous avez une armada de juristes qui a l'air d'avoir planché là-dessus! Mais alors, si je comprends bien, ce Monsieur Alvaro Gil-Robles, haut-commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui a dit: "pour aider les autorités suisses dans leur effort à se conformer aux règles de protection des droits de l'homme" et qui fait des recommandations à votre égard, est-ce qu'il est fou?

Blocher Christoph, Bundesrat: Einer, der eine andere Meinung vertritt als ich, muss ja nicht verrückt sein; Sie vertreten ja auch eine andere, und Sie sind auch nicht verrückt. (*Heiterkeit*)

Wenn Sie zehn Experten haben, die die Menschenrechtskompatibilität einzelner Artikel beurteilen – wer hat die massgebliche Meinung? Wir haben im EDA eine völkerrechtliche Abteilung – sie ist sehr kritisch, sie geht bei den Menschenrechten sehr weit –, wir haben das Bundesamt für Justiz mit Spezialisten auf diesem Gebiet, und die sind aus meiner Sicht am Schluss verantwortlich. Einzelne der Leute, die Sie genannt haben, machen Gutachten für andere Organisationen. Wir nehmen sie aber samt und sonders ernst; ihre Auffassungen werden immer geprüft. Wenn diese dann das Gefühl haben, es stimme etwas nicht mit den Menschenrechten überein, dann müssen Sie vor den Gerichtshof gehen.

Ich sage Ihnen jetzt nur etwas: Alle unsere Nachbarländer und die Länder Europas haben die Menschenrechtskonvention unterschrieben. Ich bitte Sie, mal zu schauen, wie weit diese Länder gehen. Dass beispielsweise überhaupt Nothilfe ausgerichtet wird, das haben einzelne Länder überhaupt nicht – und das anscheinend in Übereinstimmung mit der Menschenrechtskonvention.

Darum sage ich, wie schwammig diese Geschichte ist. Ich muss mich an diejenigen halten, die schlussendlich zuständig sind, und das macht auch der Bundesrat.

AB 2005 N 1157 / BO 2005 N 1157

Hubmann Vreni (S, ZH): Im Zusammenhang mit der Behandlung des Asylgesetzes fällt mir immer wieder auf, dass Sie eine grosse Begabung als Geschichtenerzähler haben. Können Sie uns konkret sagen, in welcher Gemeinde Drogenhändler Nothilfe bezogen haben? Können Sie die Gemeinde benennen, die Sie soeben erwähnt haben?

Blocher Christoph, Bundesrat: Sie haben eben keine bezogen. Es geht um eine Kirchgemeinde im Kanton Basel-Stadt, ich habe jetzt den Namen nicht mehr im Kopf. Wenn Sie wollen, kann ich Ihnen den dann noch angeben. Sie haben eben keine Nothilfe bezogen. Die Klage der Kirche war ja, dass diese Leute keine bekamen; dabei waren sie im Kanton Basel-Land nothilfeberechtigt. Sie haben in Basel-Stadt keine Nothilfe bezogen; das ist so.

Leuenberger Ueli (G, GE): Je ne vais pas revenir sur les histoires ou vous raconter des "Müsterli", comme on dit, mais je suis quand même inquiet quant à la réponse que vous avez donnée à ma collègue, Madame Menétrey-Savary, qui parle de Srebrenica. Je vous invite à vous rappeler ce qui s'est passé à Srebrenica.

Ma question est la suivante. Quand on vous parle du haut-commissaire aux droits de l'homme, vous dites qu'il y a des experts, qu'il y en a beaucoup, qu'ils ont tous d'autres idées. J'espère quand même que vous savez qui est le haut-commissaire aux droits de l'homme en question.

Blocher Christoph, Bundesrat: Also zuerst muss ich Ihnen sagen: Herr Alvaro Gil-Robles war bei mir, ich



habe mit ihm gesprochen. Er hat ja auch einen Bericht gemacht, den Bericht haben Sie. Er hat nicht gesagt, das jetzige – d. h. das geltende – Asylrecht widerspreche den Menschenrechten; er hat gesagt, man müsse aufpassen.

Ich sage Ihnen jetzt noch etwas anderes: Er kam zu mir, bevor er einen Bericht über die Schweiz machen musste. Flüchtlingshilfswerke hätten ihm gesagt, in der Schweiz würden Kinder in Gemeinden verhungern. Ich habe ihm unverzüglich gesagt: Bitte geben Sie mir die Gemeinde an, sagen Sie mir, wo was passiert ist – es war nichts daran, es kam auch nicht in den Bericht. Ich sage Ihnen: Passen Sie auf mit solchen Märchen! Sie haben gesagt, ich würde Geschichten erzählen, Sie sagen dem "Müsterli"; das passt Ihnen nicht, dass ich das sage, was ich gesehen habe! Das sind Geschichten – leider wahre.

Vischer Daniel (G, ZH): Herr Bundesrat, Sie haben gesagt, Sie hätten dem Bundesrat acht Anträge gestellt; (*Zwischenruf Bundesrat Blocher: Zehn!*) - also zehn, sorry. Davon seien zwei abgelehnt worden. Einer dieser Anträge, die abgelehnt wurden, betrifft die Durchsetzungshaft. Wie wir in der Presse lesen konnten, lautete die Begründung des Bundesrates, die Durchsetzungshaft sei weder verfassungs- noch menschenrechtskonform. Das war ein Grund, weshalb der Bundesrat diese Haftform abgelehnt hat.

Nunmehr kommt diese Durchsetzungshaft als Beschluss des Ständerates wieder in die Vorlage hinein. Vertreten Sie in diesem Fall weiterhin die Linie des Bundesrates, der diese Haft abgelehnt hat, oder sind Sie nun in dieser Frage plötzlich zum "Ständerat" geworden?

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich muss Ihnen sagen, der Bundesrat hat sie nicht abgelehnt, weil sie nicht mit den Menschenrechten in Übereinstimmung steht. Ich weiss nicht, wo diese Erfindung herkommt. Bei der Durchsetzungshaft ist – ich muss jetzt etwas aus der Schule plaudern – ja ein Mehrheitsentscheid getroffen worden; wenn ich einen anderen Antrag stelle, können Sie davon ausgehen. Der Bundesrat war damals der Meinung – und ich habe das auch im Ständerat erklärt –, die Durchsetzungshaft sei nicht nötig. Man hätte die Ausschaffungshaft, und die Gründe, um sie anzuordnen, seien durch das Bundesgericht erweitert worden; das genüge den Kantonen, das müsse genügen. Warum jeder Einzelne, der dagegen gestimmt hat, dagegen gestimmt hat, weiss ich nicht – aber das war eine der Hauptbegründungen. Ich habe sie dem Ständerat vorgelegt.

Ich bin schon der Meinung, dass Sie dem Bundesrat zustimmen können, Herr Vischer, ich bitte dann darum. Der Bundesrat hat Ihnen eine Regelung vorgelegt für diejenigen, die sich weigern, den Namen bekannt zu geben und bei der Nothilfe kooperativ zu sein. Diese Regelung hat der Bundesrat unterstützt. Im Bundesgerichtsurteil hiess es vonseiten eines Bundesrichters, dass es für solche Fälle, wenn einer nicht kooperativ ist, eben die Durchsetzungshaft gebe. Die Durchsetzungshaft gibt es aber noch nicht. Sie müssen es im Kontext sehen. Herr Vischer, wenn wir dann über die Durchsetzungshaft reden – wenn wir überhaupt darüber reden werden –, werde ich Ihnen sagen, der Bundesrat lehne sie ab. Und wenn Sie fragen, warum ich sie dann eingebracht habe, werde ich sagen, warum ich sie eingebracht habe. Seien Sie doch für eine ehrliche Transparenz!

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Ich möchte noch etwas zur Rolle des Kommissionsberichterstaters sagen, die von Frau Bühlmann bereits nach dem ersten Votum gerügt worden ist. Frau Bühlmann, ich habe aufgezählt, was für Unterlagen, welche Unterlagen der Kommission zur Verfügung gestanden haben – ich bin Berichtersteller dieser Kommission, ich bin nicht Berichtersteller meines Briefkastens! Wenn ich also auch noch aufzählen müsste, was ich für Zuschriften erhalte usw., welche auch den Anschein erweckt haben, dass sie organisiert waren, dann wären wir mit der ganzen Arbeit um zehn Uhr und auch morgen noch nicht fertig! Ich werde gerne meinen Kommissionsberichterstellerjob machen. Ich habe gesehen, dass das jetzt sozusagen eine Eintretensdebatte ist, und wenn Sie Fragen im Bereich der Zahlen haben, bin ich jederzeit zugänglich dafür, das wissen Sie ja.

Zum Rückweisungsantrag der Minderheit Bühlmann: Dieser Antrag wurde ja bereits in der Kommission gestellt und diskutiert. Ich möchte einfach darauf hinweisen, dass es einen Verfassungsartikel 160 gibt, dessen Absatz 2 ganz klar und deutlich besagt, dass der Bundesrat während eines Gesetzgebungsverfahrens jederzeit Anträge einbringen kann. Ich bitte Sie, die Verfassung entsprechend nachzulesen. Stellen Sie sich vor, was zeitlich passiert, wenn Sie das Geschäft zurückweisen: Gemäss Auskunft vonseiten der Verwaltung in der Kommission verlieren wir zwei bis drei Jahre. Wir machen uns schlichtweg lächerlich, wenn wir nach jahrelanger Arbeit wieder von vorne beginnen. Es ist ja auch zu bedenken, dass es eine neue Botschaft, eine neue Vernehmlassung usw. braucht. Ich möchte noch etwas erwähnen: Es wurde damals beim Bundesgerichtsgesetz – der Bundesrat hat es erwähnt – genau das gleiche Verfahren gewählt, und alle waren einverstanden; auch damals war eine ähnliche Situation, und National- und Ständerat waren einverstanden damit.



Ich bitte Sie daher auch im Namen einer deutlichen Kommissionsmehrheit, diesen Rückweisungsantrag bzw. die Rückweisungsanträge abzulehnen.

Perrin Yvan (V, NE), pour la commission: Avant d'être avec raison remis à l'ordre, je m'étais lancé dans un compte rendu exhaustif des opinions exprimées en commission, d'où un temps de parole trop long. Je supporte donc mal le reproche de partialité qui m'est adressé.

Une remarque concernant les auditions supplémentaires. La convocation à participer à la séance de la Commission des institutions politiques des 14 et 15 avril 2005 précisait que les procès-verbaux de la commission du Conseil des Etats où les experts avaient été entendus étaient disponibles sur demande. Personne ne les a réclamés, pas même à gauche. Dans ces conditions, toutes les requêtes réclamant des auditions supplémentaires voire un nouveau message ont été rejetées.

La commission, par 14 voix contre 10, vous invite notamment à rejeter la proposition défendue par la minorité Bühlmann et à ne pas retarder l'examen du projet.

AB 2005 N 1158 / BO 2005 N 1158

S'agissant de la catégorie III ou IV, la chose n'a pas été discutée en commission.

La présidente (Meyer Thérèse, présidente): Nous votons sur la motion d'ordre Ruey; l'auteur demande de traiter les propositions individuelles en catégorie III.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Ruey 85 Stimmen

Dagegen 102 Stimmen

La présidente (Meyer Thérèse, présidente): Nous votons maintenant sur la proposition de renvoi de la minorité Bühlmann et sur la proposition de renvoi Zisyadis.

Erste Abstimmung – Premier vote

(namentlich – nominatif; 02.060/2400)

Für den Antrag der Minderheit 76 Stimmen

Für den Antrag Zisyadis 7 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

(namentlich – nominatif; 02.060/2401)

Für den Antrag der Minderheit 68 Stimmen

Dagegen 116 Stimmen

Dritte Abstimmung – Troisième vote

(namentlich – nominatif; 02.060/2402)

Für den Eventualantrag Ruey 83 Stimmen

Dagegen 103 Stimmen

Art. 44

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)

Festhalten (siehe auch Art. 14 Abs. 1bis, 1ter; 45 Abs. 1 Bst. b; 46 Abs. 2; 59; 61; 84; 91 Abs. 4; 100 Abs. 1 Bst. a; 105 Abs. 1 Bst. e, f; Ziff. II Abs. 2; Art. 6a Abs. 2; 14a; 14b; 14c; 14e Abs. 2 Bst. b; 15 Abs. 4; 20 Abs. 1bis; Anag, Übergangsbestimmungen Abs. 8, 9; OG Art. 100 Abs. 1 Bst. b)

Antrag Ruey

Festhalten (siehe auch Art. 45 Abs. 1 Bst. b; 46 Abs. 2; 59; 61; 84; 91 Abs. 4; 100 Abs. 1 Bst. a; 105 Abs. 1 Bst. e, f; Ziff. II Abs. 2; Art. 6a Abs. 2; 14a; 14b; 14c; 14e Abs. 2 Bst. b; 15 Abs. 4; 20 Abs. 1bis; Anag, Übergangsbestimmungen Abs. 8, 9; OG Art. 100 Abs. 1 Bst. b)

Schriftliche Begründung





Im Unterschied zum Minderheitsantrag Vermot schliesst dieser Antrag, an der humanitären Aufnahme festzuhalten, die in Artikel 14 AsylG vorgesehene Kompetenz der Kantone nicht aus.

Mein Antrag zielt darauf ab, an der humanitären Aufnahme gemäss Bundesrat und Nationalrat festzuhalten, dies unabhängig von der kantonalen Prüfung der Härtefälle, die als Ergänzung zur humanitären Aufnahme betrachtet wird.

Art. 44*Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)

Maintenir (voir aussi les art. 14 al. 1 bis, 1 ter; 45 al. 1 let. b; 46 al. 2; 59; 61; 84; 91 al. 4; 100 al. 1 let. a; 105 al. 1 let. e, f; ch. II al. 2; art. 6a al. 2; 14a; 14b; 14c; 14e al. 2 let. b; 15 al. 4; 20 al. 1 bis; LSEE, dispositions transitoires al. 8, 9; OJ art. 100 al. 1 let. b)

Proposition Ruey

Maintenir (voir aussi les art. 45 al. 1 let. b; 46 al. 2; 59; 61; 84; 91 al. 4; 100 al. 1 let. a; 105 al. 1 let. e, f; ch. II al. 2; art. 6a al. 2; 14a; 14b; 14c; 14e al. 2 let. b; 15 al. 4; 20 al. 1 bis; LSEE, dispositions transitoires al. 8, 9; OJ art. 100 al. 1 let. b)

Développement par écrit

A la différence de la proposition de la minorité Vermot, cette proposition n'oppose pas la compétence des cantons prévue à l'article 14 LAsi au maintien de l'admission humanitaire visé par le présent article.

Ma proposition vise à maintenir l'admission humanitaire telle qu'acceptée par le Conseil fédéral et le Conseil national indépendamment de l'examen cantonal des cas de rigueur, qui est considérée comme solution complémentaire à l'admission humanitaire.

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Da die Härtefallregelung, Artikel 14 Absatz 1 bis, mit dem Gesamtkonzept vorläufige versus humanitäre Aufnahme zusammenhängt, behandeln wir zuerst die vorläufige Aufnahme, Artikel 44.

Im Bereich dieser vorläufigen, der provisorischen beziehungsweise der humanitären Aufnahme stehen zwei Konzepte zur Diskussion. Wir schlagen Ihnen vor, dass wir zuerst den Grundsatz dieser Konzepte festlegen. Wenn wir das Konzept beschlossen haben, so hat das redaktionelle Auswirkungen auf diverse andere Artikel. Das erste Konzept ist jenes unseres Rates mit der Kombination einer provisorischen und humanitären Aufnahme; wir haben es im Mai letzten Jahres hier drin beschlossen. Das zweite Konzept ist jenes des Ständerates mit der neu ausgestalteten und wesentlich verbesserten vorläufigen Aufnahme. Es entspricht der Fassung des Ständerates und der Kommissionsmehrheit. Dem würde das heute geltende Recht gegenüberstehen.

Allen diesen Vorschlägen ist der Sachverhalt gemeinsam, dass die betroffenen Personen ihre Flüchtlingseigenschaft nicht glaubhaft machen konnten oder sie trotz glaubhaftem Vorbringen nicht erfüllen. Es handelt sich also nicht um Personen, welche gemäss Artikel 3 des Asylgesetzes Anrecht auf definitive Aufnahme haben.

Das Konzept humanitäre und provisorische Aufnahme in Kombination, also das ursprüngliche Konzept unseres Rates, gemäss Entwurf des Bundesrates und Beschluss unseres Rates, sieht wie folgt aus: Die humanitäre Aufnahme soll angeordnet werden, wenn der Wegweisungsvollzug nicht zulässig oder nicht zumutbar ist oder wenn eine schwerwiegende persönliche Notlage vorliegt. Es gelten dafür die gleichen Voraussetzungen wie heute bei der vorläufigen Aufnahme im geltenden Recht. Die provisorische und humanitäre Aufnahme in Kombination soll angeordnet werden, wenn der Wegweisungsvollzug unmöglich ist oder wenn ein Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorliegt und der Wegweisungsvollzug unzulässig ist.

Die Rechtsstellung bei einer humanitären Aufnahme ist die folgende: Es gibt einen verbesserten Zugang zur Erwerbstätigkeit, die Bewilligungserteilung für den Erwerb ist wie bei Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung vorgesehen. Dies bedeutet, dass humanitär aufgenommene Personen unabhängig von der Arbeitsmarktlage eine Erwerbstätigkeit bewilligt erhalten können. Der Familiennachzug bei der humanitären Aufnahme ist möglich, wenn die Familie zusammenwohnt und eine angemessene Wohnung besitzt sowie genügende finanzielle Mittel vorhanden sind. Der Bundesrat kann bei den finanziellen Voraussetzungen Erleichterungen vorsehen. Zudem sind Integrationsbeiträge des Bundes für die Kantone zur Förderung der beruflichen, sozialen und kulturellen Integration möglich. Die Rechtsstellung bei der provisorischen Aufnahme entspricht in etwa derjenigen bei der ursprünglichen vorläufigen Aufnahme im geltenden Recht.



Zur Verbesserung der vorläufigen Aufnahme gemäss Beschluss des Ständerates und der Empfehlung der Kommissionsmehrheit: Der Ständerat und die Kommissionsmehrheit verzichten auf die Einführung der humanitären und

AB 2005 N 1159 / BO 2005 N 1159

provisorischen Aufnahme in Kombination. Es sollen nicht zwei Kategorien von Personen geschaffen werden, die auf der Asylschiene zu uns gekommen sind, die die Flüchtlingseigenschaft nicht glaubhaft machen konnten, hier bleiben können und trotzdem nie wissen, wann sie das Land wieder verlassen müssen. Viele der vorläufig Aufgenommen halten sich über lange Jahre in der Schweiz auf, weil die Voraussetzungen für eine Rückkehr nicht gegeben sind. Immerhin leben heute über 4500 Personen als vorläufig Aufgenommene seit mehr als zehn Jahren in der Schweiz.

Aus diesem Grund soll im Interesse einer verbesserten Integration die Rechtsstellung dieser Personen in der neuen vorläufigen Aufnahme verbessert werden. Sie soll angeordnet werden, wenn der Wegweisungsvollzug nicht zulässig, nicht zumutbar oder nicht möglich ist. Der Ständerat und die Kommissionsmehrheit haben sich jedoch für eine ausführlichere Umschreibung der Unzumutbarkeit eines Wegweisungsbeschlusses in Artikel 14a Absatz 3 des Anag entschieden.

So sieht die Rechtsstellung der neuen vorläufigen Aufnahme gemäss Ständeratsbeschluss und Empfehlung der Kommissionsmehrheit aus: Die Ausübung einer Erwerbstätigkeit kann unabhängig von der Arbeitsmarkts- und Wirtschaftslage bewilligt werden. Im Ergebnis entspricht dies der bei der humanitären Aufnahme vorgeschlagenen Regelung. Diese Formulierung ist jedoch präziser als die ursprüngliche des Bundesrates, welche einen Auslegungsspielraum offen lässt und das Verhältnis zu Artikel 7 Absatz 3 der Begrenzungsverordnung im Unklaren lässt. Der Familiennachzug ist drei Jahre nach der Anordnung der vorläufigen Aufnahme – der neuen vorläufigen Aufnahme – möglich, wenn die Familie zusammenwohnt und eine angemessene Wohnung sowie genügend finanzielle Mittel vorhanden sind. Der Bund kann auch hier Integrationsbeiträge zur Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Selbstständigkeit vorsehen.

Der wesentliche Unterschied zwischen der humanitären Aufnahme gemäss dem ursprünglichen Beschluss bei der Erstberatung und der verbesserten, jetzt zur Diskussion stehenden vorläufigen Aufnahme gemäss Ständerat und Kommissionsmehrheit ist somit die vorgesehene dreijährige Wartefrist für den Familiennachzug. Die Kantone haben im Rahmen der informellen Konsultation im Sommer 2004 Stellung genommen zu einem Vorschlag, der nicht mehr identisch ist mit der Vorlage, die wir heute beraten. Die Bedenken der Kantone wurden im Konzept des Ständerates und der Kommissionsmehrheit berücksichtigt.

Die Kommission empfiehlt Ihnen mit 16 zu 8 Stimmen, dem Konzept des Ständerates zu folgen und die Minderheit Vermot-Mangold abzulehnen.

Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): Menschen sollen in der Schweiz humanitär aufgenommen werden, wenn sie bei der Rückkehr in ihre Heimat an Leib und Leben bedroht sind. Es sind dies Bürgerkriegsflüchtlinge, Menschen in einer schwerwiegenden Gewalt- oder Bedrohungssituation und sogenannte Härtefälle – das klingt so unpersönlich, aber man muss es trotzdem sagen; es handelt sich etwa um Personen, die krank sind und in deren Land die medizinische Versorgung nicht gewährleistet ist. Der Ständerat hat die humanitäre Aufnahme wieder gestrichen, nachdem der Nationalrat – wir hier drin –, wie der Bundesrat, überzeugt war, dass die Aufnahme von Schutzbedürftigen – es geht hier nicht um Missbrauch – besser, menschenwürdiger geregelt werden muss.

Der Ständerat nimmt damit in Kauf, dass der Kreis der Personen, die in der Schweiz Schutz erhalten können, massiv eingeschränkt wird. Dies nimmt leider auch die Kommission des Nationalrates in Kauf. Damit nicht genug: Der Ständerat will neu nur noch Personen aufnehmen, die in ihrem Land in ihrer Existenz bedroht sind. Geschützt würden weder Mädchen, denen die sexuelle Verstümmelung droht, noch die Frauen aus Srebrenica, die sich nach Vergewaltigung, während des furchtbaren Massakers von Srebrenica, in einer psychischen Notlage befinden und auf medizinische Hilfe angewiesen sind. Beide sind bei einer Rückkehr nicht existenziell bedroht, aber die Rückkehr ist in beiden Fällen nicht zumutbar.

Im Fall Bosnien haben sich einige Nationalrätinnen diesen Sommer ein Bild darüber machen können, was es heisst, an den Folgen eines Krieges, an den Folgen von Folter und Vergewaltigung zu leiden. Die Kommission des Nationalrates hat die Definition der Existenzbedrohung im Gesetz wieder verändert, was sehr richtig ist.

Die humanitäre Aufnahme unterscheidet sich von der vorläufigen Aufnahme in verschiedensten Punkten. Die humanitäre Aufnahme ist die bessere Form, die vorläufige Aufnahme ist weitaus die schlechtere Form. So können humanitär aufgenommene Personen ihre Ehegatten und ihre minderjährigen Kinder sofort nachziehen lassen und sie damit auch in Sicherheit bringen, ohne – wie dies die vorläufige Aufnahme vorsieht – drei Jahre



zu warten; sie dürfen überdies auch nicht von der Sozialhilfe leben. Ich frage Sie: Was passiert denn eigentlich mit Kindern, die drei Jahre in einem Kriegsgebiet sind? Was passiert mit ihnen, wo sind sie? Was passiert mit ihnen, wenn sie nicht sofort nachgezogen werden? Es sind nicht einfach Menschen, die aus wirtschaftlichen Gründen kommen. Es sind Menschen, die wirklich in einer Bedrohungssituation leben.

Humanitär Aufgenommene sollen – im Gegensatz zu vorläufig Aufgenommenen – auch erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt haben und damit Jahresaufenthaltern gleichgestellt werden, womit auch die Angst vor der alles bestimmenden Sozialhilfeabhängigkeit abgebaut wird. Es gilt auch, dass Jugendliche eher eine Lehre machen können und bei der Lehrstellensuche nicht diskriminiert werden dürfen. Auch muss die Integration zusätzlich gefördert werden. Es ist also ein ganzes Programm, damit diese Menschen bei uns leben können. Häufig können sie ja gar nicht mehr zurückkehren, weil die Bedrohung in ihren Ländern weiterbesteht. Der Zugang zur Erwerbstätigkeit hilft dann ja auch bei einer eventuellen Rückkehr beim Wiederaufbau im Heimatland. Der Zugang zum Arbeitsmarkt hilft aber auf jeden Fall, wenn Menschen traumatisiert sind und sich von ihren schrecklichen Erlebnissen in Bürgerkriegsgebieten erholen müssen.

Heute sind rund 40 Prozent der vorläufig Aufgenommenen erwerbstätig und belasten dadurch die Sozialbudgets der Kantone nicht. Befürchtungen, wonach mit der humanitären Aufnahme ein Schlupfloch geöffnet wird oder neue Rechtsansprüche oder Aufenthaltstitel eingeführt werden, sind unbegründet. Denn die humanitäre Aufnahme kann nur gewährt werden, wenn im Asylverfahren ausdrücklich ein Schutzbedürfnis aufgrund des Völkerrechtes oder humanitärer Erwägungen festgestellt wird und wenn die Wegweisung unzulässig oder unzumutbar ist. Damit wird auch verhindert, dass sogenannte Renitente – in ganz grossen Anführungs- und Schlusszeichen; ein Lieblingswort hier drin –, die nicht nach Hause zurückkehren wollen, mit einem besseren Status belohnt werden. Das wird immer wieder ins Feld geführt, und das ist falsch.

Der Ständerat folgt mit der Streichung der humanitären Aufnahme in wesentlichen Punkten dem Konzept von Bundesrat Blocher, der die Unzumutbarkeit der Rückkehr für Schutzbedürftige einschränken will. Man muss jedoch wissen, dass der Gesamtbundesrat und die Mehrheit der Kantone im Rahmen der informellen Konsultation diese Einschränkungen deutlich abgelehnt haben. Herr Bundesrat Blocher hat dann in der Kommission immer gesagt, viele oder alle Kantone wollten das nicht haben. Es stimmt aber nicht: Es gibt auch Behörden in den Kantonen, die einsehen, dass z. B. Kinder in Bürgerkriegsgebieten nicht drei Jahre warten können, bis sie nachgezogen werden können. Die lange Wartefrist ist unverschämte und auch gefährlich.

Viele warnen. Auch der Menschenrechtskommissar des Europarates hat in seinem Bericht zur Schweiz geraten, die humanitäre Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlings und weiteren schutzbedürftigen Personen einzufordern, und der Völkerrechtsexperte, Professor Kälin, warnt in seinem Bericht für das UNHCR vor der Begrenzung der Unzumutbarkeit auf den Fall der Existenzbedrohung. Die Schweiz hat sich auch mit der Anerkennung des Non-Refoulement-Prinzips

AB 2005 N 1160 / BO 2005 N 1160

verpflichtet, keine Personen auszuschaffen, deren Freiheit oder Leben im Heimatland gefährdet sind. Ich bitte Sie, wie das letzte Mal dem Konzept der humanitären Aufnahme zuzustimmen. Es ist ein menschenfreundlicheres Konzept, es ist aber vor allem auch ein Konzept, das in der heutigen Situation besser angepasst ist.

Lang Josef (G, ZG): Die humanitäre Aufnahme gehört zu den Pièces de Résistance in dieser Asyldebatte, mindestens der humanitär gesinnten Kräfte innerhalb und ausserhalb dieser Kammer. Ich zitiere aus einer Medienmitteilung aller christlichen Landeskirchen, der jüdischen Gemeinden, der Hilfswerke wie auch des Roten Kreuzes vom 2. September 2005: "Die humanitäre Aufnahme verbessert die Situation von Bürgerkriegsflüchtlings und Härtefällen. Sie könnten ihre Familie in Sicherheit bringen und erhielten den gleichen Zugang zum Arbeitsmarkt wie andere ausländische Personen. Tatsächlich bleiben die Betroffenen zu 90 Prozent definitiv in der Schweiz. Eine rasche Integration fördert das Zusammenleben und senkt die Sozialhilfekosten. Jugendliche könnten endlich eine Lehre beginnen." Das ist ein Ausschnitt aus dieser Erklärung.

In einem Interview in der "NZZ" vom 18. November 2004 und vorher wieder in diesem Rat, hat Bundesrat Blocher behauptet – ich zitiere die "NZZ" -: "Gegen die humanitäre Aufnahme, wie sie der Nationalrat vorsieht, sind alle Kantone, weil sie nach sieben Jahren die Aufgenommenen in ihre Obhut übernehmen müssen." Ich habe hier die Vernehmlassung des Kantons Zug vom 17. August 2004. Diese Vernehmlassung deckt diese Aussage in der "Neuen Zürcher Zeitung" nicht, im Gegenteil beurteilt diese Stellungnahme gewisse Vorhaben im Zusammenhang mit der vorläufigen Aufnahme sehr kritisch. Es war eine Kritik, die dann allerdings aufgenommen wurde. Sie kritisiert aber vor allem auch das Vorgehen.

Ich habe vorher einen Satz zitiert, ich zitiere hier einen weiteren Satz der Kritik an diesem Vorgehen und



möchte den Kommissionssprecher, der ja nicht der Sprecher des Bundesrates ist, bitten, gewisse Aussagen der Exekutive etwas distanzierter zu übernehmen, zum Beispiel die Aussagen, die die Kantone betreffen. Mein Kanton hat gesagt – und ich glaube nicht, dass er sich als Einziger so geäußert hat -: "Bei den Vorschlägen zur Totalrevision des Asylgesetzes stellen sich zahlreiche, ganz grundlegende Fragen, insbesondere Fragen der Rechtsstaatlichkeit sowie der Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen, die zu gewichten und zu beurteilen der Regierung überlassen bleiben muss" – und nicht irgendwelchen Polizeibeamten; das hat sie nicht gesagt, das sage ich jetzt.

Ich kehre zurück zum Thema humanitäre Aufnahme. Die EU hat die Absicht, sogar weiter zu gehen. Sie will Bürgerkriegsflüchtlinge und andere Schutzbedürftige den anerkannten Flüchtlingen mit Asyl gleichstellen. Die humanitäre Aufnahme geht zwar nicht soweit, aber sie geht im menschlichen Sinne in die richtige Richtung. Ich bitte Sie, dem Entscheid dieses Rates treu zu bleiben.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Der Ständerat hat mit dem Konzept der vorläufigen Aufnahme vor allem den Anliegen der Kantone Rechnung getragen. Der Vollzug des Asylrechtes ist, wie kaum ein anderer Rechtsbereich in der Schweiz, fast vollumfänglich in der Verantwortung der Kantone. Ich erinnere Sie an Ihre Voten vor einer halben Stunde. Da haben Sie bemängelt, man hätte die Kantone zu wenig einbezogen. Jetzt, da der Ständerat eben diese Anliegen der Kantone sehr ernst genommen hat, ist es auch wieder nicht recht.

Frau Vermot, Sie haben vorhin von Ausschaffung geredet. Dieser Ausdruck ist hier fehl am Platz. Es geht nicht um Ausschaffung, sondern es geht darum, dass Menschen, die zwar den Status eines Asylberechtigten aufgrund des Gesetzes nicht erhalten können, vorläufig aufgenommen und nicht ausgeschafft werden.

Herr Lang, Sie haben vorhin zwar die Zuger Regierung zitiert, aber in Ihrem Zitat habe ich nirgends gehört, dass sich die Zuger Regierung explizit zur Gegenüberstellung der humanitären Aufnahme und der vorläufigen Aufnahme geäußert hat. Es ist schade, Sie haben hier zwar ein relativ langes Zitat vorgetragen, aber den Tatbeweis dafür, dass die Zuger Regierung die vorläufige Aufnahme ablehnt und die humanitäre Aufnahme begrüsst, haben Sie hier vorne nicht erbracht.

Fehr Hans-Jürg (S, SH): Die Schweiz hat keine ungebrochen positive Asyltradition. Es gab Phasen, in denen eine offene Haltung gegenüber Flüchtlingen vorherrschte, beispielsweise in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gegenüber den politischen Flüchtlingen aus Deutschland oder in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg gegenüber den Flüchtlingen aus Ungarn und aus der Tschechoslowakei. Es gab aber auch Phasen, in denen eine abschreckende Haltung dominierte, beispielsweise während des Zweiten Weltkrieges.

Sie, Herr Bundesrat Blocher, stellen sich in die Reihe der Vertreter einer Abschreckungspolitik, also in die Reihe eines Ihrer Amtsvorgänger, Herrn von Steigers und seines Chefbeamten Rothmund. Aber bei Ihnen ist das irgendwie folgerichtig, denn Sie verdanken Ihren Aufstieg in der Politik und den Sitz, auf dem Sie gerade sitzen, zu einem grossen Teil dieser repressiven Asyl- und Ausländerpolitik.

Nicht folgerichtig ist es hingegen bei den ehemaligen Mitteparteien FDP und CVP; bei ihnen ist es reiner Opportunismus. Was das Schlimmste ist: Sie gebärdeten sich im Ständerat nicht einmal als Mitläufer von Herrn Blocher, sondern sie liefen dem Umzug voran. Es waren Leute aus den Fraktionen dieser Parteien, die diese Verschärfungsanträge eingebracht haben. Ich meine, das sei beschämend für eine Partei, die sich liberal nennt, und es ist erst recht beschämend für eine Partei, die noch ein C in ihrem Namen trägt, wobei das C für "christlich" steht.

Die humanitäre Tradition der Schweiz wird von den neuen Mehrheiten im Bundesrat, im Ständerat und in der nationalrätlichen Kommission bei dieser Asylgesetzrevision mit Füßen getreten. Für die SP ist die humanitäre Tradition der Schweiz aber nicht Vergangenheit und auch nicht ein Wert, den man auf den Abfallhaufen der Geschichte wirft, sondern Richtschnur für unser Handeln, auch im Zusammenhang mit dieser Gesetzesrevision.

Ich spreche nun zu Artikel 44, zur humanitären Aufnahme: Zwei Drittel von uns in diesem Rat haben in der ersten Lesung das Konzept der humanitären Aufnahme unterstützt.

Es war ein Konzept aus dem Bundesrat, aber bevor Sie, Herr Blocher, Mitglied dieses Gremiums wurden. Die humanitäre Aufnahme ist die korrekte Reaktion auf die Tatsache, dass Leute, die keine politischen Flüchtlinge sind, trotzdem unverschuldet nicht heimkehren können. Damit bekommen solche Menschen einen angemessenen Status. Wir reden hier zum Beispiel von Bürgerkriegsflüchtlingen, wir reden auch von andern sogenannten Härtefällen, und wir sollten endlich zur Kenntnis nehmen, dass 90 Prozent dieser Leute unser Land nicht mehr verlassen.

Darum bedeutet eben ein "angemessener Status", dass sie erstens den schnellstmöglichen Familiennachzug bekommen und dass sie zweitens den schnellstmöglichen Zugang zum Arbeitsmarkt bekommen. Angemessen



heisst aber auch Gleichbehandlung in der Schweiz, und nicht 26 verschiedene kantonale Regelungen, wie es der Ständerat vorschlägt. Die ständerätliche Variante ist inkonsequent beim Familiennachzug, und sie ist rechtsstaatlich bedenklich, weil hier eben Kantonalisierungen in den Bereichen Härtefälledefinition und Zugang zum Arbeitsmarkt vorgeschlagen werden.

Herr Bundesrat Blocher, Sie haben vorhin – ich möchte eigentlich, dass Sie zuhören – gesagt, Sie kennten keinen einzigen Kanton, der sich für die humanitäre Aufnahme ausgesprochen habe. Sie haben auch gesagt, alle seien zu Ihnen gekommen und hätten gebeten, Sie sollten sich diese nationalrätliche Version doch noch einmal anschauen. Ich weiss nicht, ob alle zu Ihnen gekommen sind. Aber ich kann

AB 2005 N 1161 / BO 2005 N 1161

Ihnen einen Kanton nennen, der zu Ihren neuen Vorschlägen, die nach der nationalrätlichen Debatte gekommen sind, Stellung genommen hat: Es ist mein Kanton, der Kanton Schaffhausen, und in dieser Kantonsregierung sitzen zu 80 Prozent Vertreterinnen und Vertreter von FDP und SVP, nur eine SP-Frau. Diese Regierung hat Folgendes geschrieben: "Für Fälle humanitärer Aufnahme bringen die Vorschläge gegenüber dem bisherigen Verhandlungsstand" – also nach unserer ersten Lesung – "nicht nachvollziehbare Verschlechterungen. Es ist humanitär hart und sozial widersinnig, solche Menschen während vieler Jahre von ihren Familien zu isolieren und in der Erwerbstätigkeit einzuschränken." Es ist die bürgerliche Regierung des Kantons Schaffhausen, die grösstenteils bürgerliche Regierung, die Ihnen das geschrieben hat. Sie können in Zukunft nicht mehr sagen, kein einziger Kanton habe sich negativ dazu geäussert.

Herrn Fluri möchte ich noch sagen – er kommt gerade nach mir ans Rednerpult -: Sie haben den Artikel der UNHCR-Autoren in der "NZZ" zitiert, aber Sie haben ihn nicht fertig zitiert. Diese beiden Herren haben nämlich zu dem, was wir jetzt gerade diskutieren, d. h. zur humanitären Aufnahme, Folgendes gesagt: "Hinsichtlich der Bereitstellung ergänzender Schutzformen wird die bestehende vorläufige Aufnahme der Schutzbedürftigkeit von Personen, deren Rückkehr unzulässig oder unzumutbar ist und die zu 90 Prozent in der Schweiz bleiben, konzeptionell und praktisch nicht gerecht."

Das ist das Urteil der von Ihnen zitierten Fachleute. Ich bitte, sie auch in diesem Punkt ernst zu nehmen und dem Antrag der Minderheit Vermut zuzustimmen.

Schibli Ernst (V, ZH): Herr Fehr, was ist für Sie Recht und Unrecht in einem Asylverfahren?

Fehr Hans-Jürg (S, SH): Recht ist für mich das, was in unserer Verfassung und in unseren Gesetzen steht.

Engelberger Eduard (RL, NW): Um es vorwegzunehmen: Die FDP-Fraktion unterstützt bei Artikel 44 und den dazu gehörenden Artikeln mit einer Mehrheit von über zwei Dritteln die Konzeption des Ständerates und der Staatspolitischen Kommission, wie wir sie hier drin verankert haben. Wir lehnen den Minderheitsantrag und ebenfalls den Antrag Ruey ab. Dies nicht nur, weil sich das geltende Recht bewährt hat, sondern auch deshalb, weil der Ständerat die Rechtsstellung der vorläufig Aufgenommenen massiv verbessert hat, und das ist auch im Sinne der FDP-Fraktion. Ich möchte insbesondere darauf hinweisen, dass eine verstärkte Integrationsmöglichkeit gegenüber dem geltendem Recht sichtbar wird, nämlich durch die Verbesserung betreffend die Erwerbstätigkeit in Artikel 14c Absatz 3 Anag und durch den Familiennachzug nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme für drei Jahre, nach Artikel 14c Absatz 3bis Anag, jedoch – das erscheint uns noch wichtig – ohne Anspruch. Dazu kommen die Integrationsbeiträge gemäss Artikel 14c Absatz 5 Anag. Ich glaube, damit hat man doch vielen Forderungen Genüge getan und sehr viel geleistet.

Für uns ist auch noch wichtig zu wissen, dass nach der Fassung der Mehrheit der Kommission bei diesem Konzept der vorläufigen Aufnahme auch ohne die humanitäre Aufnahme kein Asylsuchender zurückgeschickt wird, wenn es nicht zulässig, wenn es nicht zumutbar oder wenn es nicht möglich ist. Damit sind wir überzeugt, dass wir die humanitäre Tradition so nicht aufgeben. Wir vertrauen auf die Kantone, und die Kantone geben uns auch hier diese gewisse klare Garantie.

Die Kommission ist mit einem klaren Resultat von 16 zu 8 Stimmen der Fassung des Ständerates gefolgt, was für mich ein Hinweis ist, dass der Ständerat nach gründlicher Beratung und nach vielen Anhörungen und Hearings unserer Kommission eine gute und durchdachte Vorlage beschlossen hat. Wir kommen also zum Schluss, das, was sich in der Vergangenheit bewährt hat, stehen zu lassen und die erwähnten Verbesserungen aufzunehmen, wie sie bereits auch von den Kommissionssprechern klar dargelegt worden sind.

Ich beantrage Ihnen im Namen der FDP-Fraktion, der Mehrheit zuzustimmen und die Minderheitsanträge abzulehnen.

Fluri Kurt (RL, SO): In Ergänzung zu meinem Vorredner möchte ich mich auf Artikel 14a Anag auf Seite 59 der



Fahne beziehen, wo beispielhaft mögliche Fälle der Unzumutbarkeit, der Unzulässigkeit, der Unmöglichkeit aufgezählt werden. Sie sehen also, es handelt sich hier um unbestimmte Gesetzesbegriffe, und Herr Fehr hat ja vorhin gesagt, was im Gesetz stehe, sei für ihn verfassungs- und gesetzeskonform. Das braucht aber alles eine Auslegung, und hier finden Sie verschiedene Fälle.

Bei dieser Gelegenheit möchte ich darauf aufmerksam machen, dass wir – entgegen der Annahme von Kollegin Vermot – in Absatz 3 am Schluss eine entscheidende Änderung vorgenommen haben: Wir verlangen nicht mehr eine Existenzgefährdung, sondern eine konkrete Gefährdung.

Genau das war der Einwand von Professor Kälin in Ziffer 4.2 seines Gutachtens vom 26. Juli 2004. Er hat ausgeführt, dass die vorgesehene Begrenzung des Aufnahmegrundes der Unzumutbarkeit auf den Fall der Existenzgefährdung abzulehnen sei. Es sei eine massive Beschränkung der vorläufigen Aufnahme. Genau diesen Begriff der Existenzgefährdung haben wir eliminiert und durch den Begriff der konkreten Gefährdung ersetzt. Die konkrete Gefährdung ist sehr viel niederschwelliger als die Existenzgefährdung. Deshalb sind wir überzeugt, dass die EMRK und insbesondere deren Artikel 3 und das Prinzip des Non-Refoulement befolgt werden. Ich bitte Sie also, nicht am Begriff der humanitären Aufnahme zu kleben, sondern den Unterschied zu unserem Konzept zu sehen, wo der einzige Unterschied tatsächlich derjenige der dreijährigen Wartefrist ist.

Herrn Kollege Fehr möchte ich ebenfalls noch ergänzen. Bei der Lektüre des "NZZ"-Artikels stellt man fest, dass sich dieser bei seiner Mängelrüge ausdrücklich auf die heute bestehende vorläufige Aufnahme bezieht. Wir haben diese vorläufige Aufnahme im Sinne des vorhin Ausgeführten verbessert.

Ich bitte Sie deshalb, der Mehrheit zu folgen und die Minderheit Vermot abzulehnen.

Weyeneth Hermann (V, BE): Ich möchte vorab Herrn Kollege Fluri für die Erläuterungen danken, die ich in Bezug auf die Änderungen auch anbringen wollte, die aufgrund der Interventionen vorgenommen wurden und einmal mehr gezeigt haben, dass wir den Bedenken, die tatsächlich von Bestand waren, Rechnung getragen haben. Hingegen können wir auf die "Nebelraketenwerfer" nicht eintreten.

Wir haben Ihnen bei der ersten Lesung beantragt, bei der vorläufigen Aufnahme zu bleiben und diese Erweiterung nicht vorzunehmen. Wir haben uns dabei nicht grundsätzlich gegen eine Überprüfung der inhaltlichen Begrenzungen ausgesprochen, und wir sind bereit, auf die Verbesserungen, die innerhalb der vorläufigen Aufnahme vorgenommen wurden, einzutreten. Es sind Verbesserungen in Bezug auf den Arbeitsmarkt, und es sind Verbesserungen im tolerierbaren Bereich des Familiennachzuges.

Wir lehnen aber die Minderheit Vermot, die sich für die provisorische und humanitäre Aufnahme ausgesprochen hat, nach wie vor ab. Wir bitten Sie, dies in Ihrem Abstimmungsverhalten zu berücksichtigen.

Blocher Christoph, Bundesrat: Um Klarheit zu schaffen: Der Nationalrat hat damals die sogenannte humanitäre Aufnahme beschlossen und dieses Konzept zweigeteilt, nämlich in die humanitäre Aufnahme und in die provisorische Aufnahme. Er hat diese auch verschieden behandelt. Der Bundesrat hat dieses humanitäre Konzept eingebracht. Er hat es unterstützt, und er ist auch heute der Meinung, dass dieses Konzept machbar und möglich sei. Das Konzept, das hier vorliegt, ist nicht mein Konzept, auch wenn Herr Fehr

AB 2005 N 1162 / BO 2005 N 1162

das jetzt gern so haben möchte. Mein Konzept ist gar nicht da. Ich habe ein ganz anderes Konzept vorgeschlagen, nämlich eines mit verschiedenen Kategorien. Es hat sich als zu kompliziert erwiesen. Es ist beerdigt.

Dies hier ist das Konzept des Ständerates. Der Ständerat hat es sehr eingehend mit den Kantonen besprochen. Jetzt, Herr Fehr, kommt es eben auf die Ehrlichkeit an. Ich habe Sie hier beobachtet, wie Sie die Sache verdreht haben. Sie reden von humanitärer Aufnahme, und Sie sagen das Wesentliche nicht: Wollen Sie, dass all diejenigen, die das betrifft – das sind heute etwa 30 Prozent der Asylsuchenden –, vom ersten Tag an die Möglichkeit des Familiennachzuges haben, ob sie für längere Zeit hier bleiben oder nicht? Das müssen Sie Ihrer Basis sagen: Die Betroffenen nehmen ab sofort alle ihre Familien mit. Das ist doch die Gretchenfrage. Man kann ja anderer Meinung sein. Aber nur weil man weiss, dass das die Schweizerinnen und Schweizer nicht tolerieren würden, hier nicht auch davon zu reden und nur von humanitärer Aufnahme zu reden, das ist nicht in Ordnung. Ich habe wörtlich gesagt: Kein Kanton ist der Meinung, dass der unverzügliche Nachzug der Familie geduldet werden kann. Keiner! Herr Fehr, Sie haben aus einer Vernehmlassung vorgelesen, in der zu einem ganz anderen Vorschlag Stellung genommen wurde, nicht zu diesem Vorschlag: "... und er lässt auch den Familiennachzug nicht unverzüglich zu." Aber ich bitte Sie, der Regierung des Kantons Schaffhausen zu sagen, es würde mich freuen, wenn sie mir in einem Brief schreiben würden, sie wolle unverzüglich für alle den Familiennachzug ab dem ersten Tag. Ich nähme das gerne zur Kenntnis.

Der Hauptunterschied zwischen dem Konzept des Ständerates und der humanitären Aufnahme ist nämlich der



unverzögliche Familiennachzug. In Bezug auf die Arbeitsmöglichkeiten gibt es keine Unterschiede von grosser Bedeutung. Allerdings sind wir dort mit dem Beschluss des Ständerates grosszügiger als mit der humanitären Aufnahme. Im Konzept des Ständerates können alle vom ersten Tag an arbeiten – arbeiten können sie, aber nicht die Familie nachziehen. Bei Ihrem Konzept konnten die provisorisch Aufgenommenen nicht arbeiten. Sie sehen, es hat auch eine Verbesserung im Konzept des Ständerates.

Dann ist die Bezeichnung eine andere, aber wir sollten uns nicht wegen Bezeichnungen in die Haare geraten. Wir haben beim Konzept des Ständerates eine präzisere Umschreibung der Unzumutbarkeit – dagegen wehren wir uns nicht, auch der Bundesrat tut das nicht –, und wir haben eine umfassendere Härtefallregelung. Weiter zu erwähnen sind: Das Antragsrecht für die Beurteilung der Frage, ob es ein Härtefall ist, liegt beim Kanton. Das Bundesamt für Migration kann die vorläufige Aufnahme nicht mehr anordnen, wenn das Asylverfahren nach vier Jahren noch nicht abgeschlossen ist. Es gibt grosszügigere Übergangsbestimmungen beim Integrationsbeitrag für alle vorläufig Aufgenommenen. Das ist der Inhalt dieses Konzeptes.

Der Hauptunterschied liegt in zwei Dingen; ich sage es Ihnen nochmals:

1. Der Familiennachzug kann nach dem Konzept des Ständerates nicht für alle vorläufig Aufgenommenen am ersten Tag erfolgen. Dieses Konzept ist den Kantonen nicht unterbreitet worden, aber die Justiz- und Polizeirektorenkonferenz ist einstimmig der Meinung, man sollte den Nachzug nicht am ersten Tag ermöglichen.

2. In Bezug auf die Arbeit ist das Konzept des Ständerates grosszügiger; arbeiten können alle, auch die provisorisch Aufgenommenen, ab dem ersten Tag.

Ich bitte Sie, diese beiden Dinge zu sehen. Der Bundesrat ist der Meinung, dass die letzte Fassung des Nationalrates eine umsetzbare Fassung ist. Er will davon nicht abweichen; aber der Familiennachzug ist natürlich eine Sache der Kantone. Darum haben die Ständeräte ja mitgemacht.

Fehr Hans-Jürg (S, SH): Herr Bundesrat, sind Sie nicht auch der Meinung, dass Sie rhetorisch eine absolut irreführende Frage stellen, wenn Sie die Frage aufwerfen oder dann die Behauptung an meine Adresse richten, ich hätte mich dafür ausgesprochen, dass man vom ersten Tag an die Familien nachziehen könne? Sind Sie nicht auch der Auffassung, dass wir von der Zeit nach dem Ende des Asylverfahrens reden, und dass diese Menschen, wenn sie das Asylverfahren durchlaufen haben, schon ein bis mehrere Jahre in der Schweiz waren? Dass man gar nicht über "vom ersten Tag an" reden kann, sondern nur vom Zeitpunkt, zu welchem ihr Asylverfahren abgeschlossen ist?

Blocher Christoph, Bundesrat: Herr Fehr, das ist jetzt die interessanteste Bemerkung! Es ist doch klar, dass es vom ersten Tag weg gilt, an dem einer vorläufig aufgenommen ist – vom ersten Tag, an dem er vorläufig aufgenommen ist!

Abgesehen davon muss ich Ihnen sagen: Was Sie hier auch noch antönen – dass wir für die Asylverfahren mehrere Jahre brauchen –, das dürfen wir nicht haben. Wir haben die Dauer der Verfahren jetzt schon massiv heruntergebracht. Wenn es wegen der Asylrekurskommission nicht weiter heruntergeht, muss auch das neu unter die Lupe genommen werden. Es ist nicht in Ordnung, dass viele Leute mit Anwälten so viele Revisionsbegehren vorbringen, dass es fünf, sechs, sieben Jahre dauert. Wenn Sie hier einen guten Vorschlag haben, würde ich den gerne entgegennemen.

Lang Josef (G, ZG): Geschätzter Herr Bundesrat, Sie haben vorher das Zitat von Hans-Jürg Fehr bezüglich Schreiben der Schaffhauser Regierung infrage gestellt oder relativiert mit dem Hinweis, dieses Schreiben sei älter als das Konzept der humanitären Aufnahme. (*Zwischenruf Bundesrat Blocher: Nein!*) So wurde es verstanden, so hat es auch Herr Fehr verstanden.

Ich will hier einfach klären, dass offensichtlich ein Missverständnis vorliegt: Das Schreiben des Kantons Schaffhausen ist nach dem Entscheid des Nationalrates entstanden; das Schreiben des Kantons Zug ist ebenfalls nach dem Entscheid des Nationalrates entstanden.

Blocher Christoph, Bundesrat: Herr Lang, ich muss Ihnen einfach Folgendes sagen: Dieses Schreiben ist älter als das hier vorliegende Konzept des Ständerates der vorläufigen Aufnahme. Nur das habe ich gesagt, nichts anderes.

Bühlmann Cécile (G, LU): Herr Bundesrat, Sie haben jetzt eigentlich in Ihrer ganzen Argumentation gegen die humanitäre Aufnahme Stimmung gemacht, obwohl der Bundesrat immer noch hinter diesem Konzept steht. Sie haben suggestiv die Formulierung "vom ersten Tag an die Familie nachziehen" mehrmals wiederholt. Haben Sie auch schon gehört, dass das Zusammenleben mit der Familie stabilisierend wirken kann, gerade für Leute in schwierigen Situationen, für Leute, die traumatisiert sind, weil sie aus bürgerkriegsähnlichen Verhältnissen



kommen? Um solche Leute geht es, welche die vorläufige oder humanitäre Aufnahme bekämen! Ist Ihnen bewusst, dass das Zusammenleben mit der Familie für die Traumabearbeitung und Traumaverarbeitung von Vorteil ist? Wieso machen Sie so Stimmung gegen das Zusammenleben dieser Menschen mit ihren eigenen Familien?

Blocher Christoph, Bundesrat: Es tut mir Leid, Frau Bühlmann, ich mache keine Stimmung. Ich habe Ihnen erklärt, was der Unterschied ist zwischen dem Konzept des Ständerates und dem Konzept, wie es der Nationalrat beschlossen hat. Im Konzept des Nationalrates ist der Familiennachzug vom ersten Tag der vorläufigen Aufnahme an gegeben. Im Konzept des Ständerates ist das nicht so, sondern er ist erst nach drei Jahren gegeben. Sie haben aber zu entscheiden. Ich habe Ihnen nur den Unterschied dargelegt. Ich kann Ihnen nicht sagen, was Sie stimmen müssen, aber ich kann Ihnen sagen, was der Unterschied der beiden Konzepte ist – und das ist er.

Ich darf Ihnen einfach noch sagen, dass die Kantone enorm gegen das Konzept des Nationalrates opponiert haben,

AB 2005 N 1163 / BO 2005 N 1163

einfach in diesem Punkt, nur in diesem Punkt des Familiennachzugs. Wir haben keinen wesentlichen anderen Unterschied. Jetzt muss ich Ihnen noch sagen, dass diese drei Jahre ein Kompromiss sind, denn die Kantone wollten keine Beschränkung, wie wir das heute haben.

Perrin Yvan (V, NE), pour la commission: Nous avons à choisir entre trois concepts.

Le premier est celui de notre conseil: admission pour raisons humanitaires. Ces gens ne sont pas des réfugiés au sens de la présente loi mais des personnes qui, pour des raisons diverses, ne peuvent pas quitter notre sol. Ce concept correspond à celui du Conseil des Etats avec l'admission provisoire, à cette différence près que notre conseil estime que les personnes en question ont droit à accéder au marché du travail et au regroupement familial dès le premier jour.

Le deuxième est celui du Conseil des Etats. Ce concept prévoit que les personnes concernées peuvent travailler dès le premier jour mais n'ont droit au regroupement familial qu'au terme de la troisième année, dans la mesure où elles remplissent les conditions figurant dans la loi sur les étrangers. A l'heure actuelle, environ 4000 personnes sont admises chaque année au titre des cas de rigueur prévus dans la loi sur les étrangers. La demande est introduite par le canton auprès de l'Office fédéral des migrations qui prend la décision. Ce mode de faire satisfait les cantons. La différence essentielle entre les deux concepts, c'est le laps de temps nécessaire au regroupement familial: dès le premier jour ou après trois ans.

Le troisième concept est celui de l'addition. Cette façon de faire vise à cumuler admission humanitaire et règlement des cas de rigueur.

Au vote, la version du Conseil des Etats l'a emporté dans un premier temps, par 15 voix contre 9, sur le concept mixte Vermot, puis, par 16 voix contre 8, sur la version de notre conseil.

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Wenn ich mir die Debatte anhöre, frage ich mich wirklich, ob es jedermann, der die Minderheit unterstützen will, klar ist, was er damit eigentlich erreicht. Man hat jetzt sehr lange über die humanitäre Aufnahme gesprochen, und ich habe immer den Eindruck gehabt, man habe das mit dem geltenden Recht verglichen. Stellen Sie sich vor, was passiert, wenn die Linke jetzt bei der nächsten Abstimmung in ein paar Minuten gewinnen würde. Dann würden zu Beginn die meisten Personen in die provisorische Aufnahme gehen; das waren im letzten Jahr immerhin 4500 Menschen. Diese provisorische Aufnahme beinhaltet nicht die Möglichkeit des Familiennachzugs, überhaupt nicht, auch nach drei Jahren nicht. Es gibt nicht die Möglichkeit von Integrationsleistungen und eines Arbeitsmarktzuganges in der erleichterten Form. Ich möchte das deutsch und deutlich sagen: Mit dem linken Konzept legen Sie sich selber ein Ei!

Hubmann Vreni (S, ZH): Herr Müller, ist Ihnen bewusst, dass Sie Kommissionssprecher sind und hier nicht Ihre eigene Ansicht vertreten sollten?

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Das ist mir bewusst, Frau Hubmann, und genau diesen Punkt haben wir in der Kommission besprochen; Sie waren ja dabei. Daher habe ich auch den Eindruck, ich dürfe das hier sagen.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 02.060/2403)

Für den Antrag der Mehrheit 107 Stimmen





Für den Antrag der Minderheit/Ruey 76 Stimmen

La présidente (Meyer Thérèse, présidente): Cette décision vaut aussi pour les articles 45 alinéa 1 lettre b; 46 alinéa 2; 59; 61; 84; 91 alinéa 4; 100 alinéa 1 lettre a; 105 alinéa 1 lettres e et f; le chiffre II alinéa 2 de la loi sur l'asile. Elle vaut aussi pour les articles 6a alinéa 2; 14a; 14b; 14c; 14e alinéa 2 lettre b; 15 alinéa 4; 20 alinéa 1bis LSEE, les alinéas 8 et 9 des dispositions transitoires de cette loi et l'article 100 alinéa 1 lettre b chiffre 5 OJ.

Art. 14 Abs. 1bis, 1ter*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)

Streichen (siehe Art. 44)

Antrag Ruey

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Schriftliche Begründung

Im Gegensatz zum Minderheitsantrag Vermot besteht bei meinem Antrag kein Widerspruch zwischen der in diesem Artikel vorgesehenen Kompetenz der Kantone und dem in Artikel 44 AsylG definierten Konzept der humanitären Aufnahme.

Mein Antrag verfolgt zwei Ziele: Einerseits soll am Konzept der humanitären Aufnahme festgehalten werden (Verbesserung des rechtlichen Status von Schwerkranken, von Härtefällen und von Flüchtlingen aus Ländern, in denen Bürgerkrieg herrscht), andererseits sollen die Kantone auch nach dem Abschluss des Verfahrens die Möglichkeit haben, Härtefälle zu überprüfen. Was die humanitäre Aufnahme anbelangt, so sind für Härtefälle, die bereits während des Verfahrens geprüft werden können, wie bisher die Asylbehörden des Bundes verantwortlich (Art. 44 Abs. 3ff. AsylG). Dieses Verfahren hat sich bewährt und soll auch weiterbestehen. Es ist Artikel 14 AsylG übergeordnet.

Die Neuerungen von Artikel 14 AsylG vervollständigen die Regelung über die Aufnahme aus humanitären Gründen. So wird der Inhalt des von Bundesrat Blocher aufgehobenen Rundschreibens Metzler ins Asylgesetz aufgenommen. Dieses Rundschreiben sah vor, dass Härtefälle ausnahmsweise auch nach Abschluss des Asylverfahrens geprüft werden können. Es kann nämlich durchaus Situationen geben, in welchen nach einem relativ raschen Asylverfahren ein langer Aufenthalt in der Schweiz folgt. Dann kann es sich um einen Härtefall handeln, der heute aufgrund der Aufhebung des Rundschreibens Metzler nicht mehr geprüft werden kann.

Artikel 14 Absätze 1bis und 1ter Anag werden zu Recht kritisiert, da diese Absätze, je nachdem, welcher Kanton zuständig ist, zu Ungleichbehandlungen führen können. Dies ist in rechtsstaatlicher Hinsicht problematisch. Deshalb müssen die Bestimmungen über die Härtefälle unter allen Umständen in Artikel 44 Absatz 3 AsylG verankert bleiben. Im Zweifelsfall muss die humanitäre Aufnahme gewährt werden können.

Wird die humanitäre Aufnahme abgelehnt, muss an der geltenden Regelung in Artikel 44 Absatz 3 AsylG festgehalten werden (vgl. Eventualantrag). Im Zweifelsfall ist die in Artikel 44 Absatz 3 AsylG vorgesehene Lösung derjenigen in Artikel 14 AsylG vorzuziehen.

Art. 14 al. 1bis, 1ter*Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)

Biffer (voir art. 44)

Proposition Ruey

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Développement par écrit

A la différence de la proposition de la minorité Vermot, cette proposition n'oppose pas la compétence des cantons prévue à cet article au maintien de l'admission humanitaire visé à l'article 44 LAsi.



AB 2005 N 1164 / BO 2005 N 1164

Ma proposition vise deux buts: d'une part, l'introduction de l'admission pour raisons humanitaires (amélioration de la position juridique des réfugiés de la guerre civile, des malades graves et des cas de rigueur); d'autre part, la possibilité pour les cantons d'examiner les cas de rigueur même après la clôture de la procédure. Dans le cadre de l'admission pour raisons humanitaires, les cas de rigueur se présentant au cours de la procédure seront examinés comme jusqu'ici par les autorités fédérales compétentes en matière d'asile (art. 44 al. 3ss. LAsi). Cet examen a fait ses preuves et doit continuer d'exister. Il a la primauté sur l'article 14 LAsi.

Les nouveautés de l'article 14 LAsi complètent l'admission pour raisons humanitaires. Ainsi, la circulaire Metzler abrogée par le Conseiller fédéral Blocher est transférée dans la loi sur l'asile. Cette circulaire permettait exceptionnellement l'examen de cas de rigueur également après la fin de la procédure d'asile. En effet, il peut y avoir des situations où un long séjour peut suivre une procédure d'asile relativement rapide. Il peut alors ensuite se présenter un cas de rigueur dont l'abrogation de la circulaire Metzler empêche aujourd'hui l'examen. L'article 14 alinéas 1bis et 1ter LSEE est à juste titre critiqué car ces alinéas peuvent créer des inégalités de traitement selon le canton compétent, ce qui est problématique à l'égard de notre Etat de droit. C'est pourquoi la réglementation des cas de rigueur doit subsister en tout cas à l'article 44 alinéa 3 LAsi. En cas de doute, il faut pouvoir ainsi prononcer l'admission pour raisons humanitaires.

En cas de refus de l'admission pour raisons humanitaires, il s'agit de maintenir la réglementation en vigueur à l'article 44 alinéa 3 LAsi (voir à ce sujet la motion subsidiaire ci-après). La solution prévue à l'article 44 alinéa 3 LAsi doit être préférée à celle de l'article 14 LAsi en cas de doute.

Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): Bei Artikel 14 Absätze 1bis und 1ter geht es um die Härtefallregelung für Menschen, die nach einem negativen Abschluss ihres Asylverfahrens weiterhin – unverschuldet – in der Schweiz leben und deren Rückkehr zu einer schwerwiegenden Härte führen kann.

In der Praxis sieht es so aus: Abgewiesene Asylsuchende sind oft aus nicht selbstverschuldeten Gründen nach der Ablehnung ihres Gesuches noch in der Schweiz geblieben. Obwohl es darunter Härtefälle von bestintegrierten Familien gibt, schliesst das Asylgesetz sie von jeder Regelung aus. Das frühere Metzler-Kreis Schreiben sollte diese Lücke schliessen. Bundesrat Blocher hat dann dieses Schreiben ersatzlos aufgehoben. Damit ist die letzte Möglichkeit für eine Härtefallregelung in der kantonalen Kompetenz nach Abschluss des Asylverfahrens weggefallen. Das sollte nun mit der vom Ständerat eingeführten kantonalen Härtefallregelung erneut möglich gemacht werden.

Es ist wichtig, dass Härtefälle wirklich auch ganz konkret geregelt werden. Die Kantone können gemäss Absatz 1bis zur Vermeidung von Härtefällen mit Zustimmung des BFM eine Aufenthaltsbewilligung erteilen, wenn sich die betroffene Person mindestens fünf Jahre seit der Einreichung des Asylgesuchs in der Schweiz aufhält, der Aufenthalt immer bekannt war und die Integration im Wesentlichen gelungen ist. Eine Aufenthaltsbewilligung kann in diesem Fall von den Kantonen auch nach Abschluss des Verfahrens erteilt werden. So weit, so gut. Dem stimmen wir zu, aber: Mit der ständerätlichen Regelung hätte durch die Hintertür gleich auch noch die vorläufige Aufnahme eingeführt werden sollen. Dies wurde zwar jetzt gerade gestrichen, Entschuldigung.

Nach Abschluss des Verfahrens sollen Menschen, die als Härtefälle gelten, bleiben können; das ist die kantonale Regelung. Es ist eine schwierige Regelung, weil sie nämlich eine Ermessensregelung ist. Die Kantone arbeiten sehr unterschiedlich. Die Frage, wer letztlich durch die Kantone als Härtefall anerkannt wird und wer nicht, kann zu einer Lotterie werden. Diese Lotterie hat sich bereits als Tatsache erwiesen, indem sich nämlich ausschliesslich die Kantone Waadt und Genf mit der Regelung von Härtefällen befassen und sie auch vorgenommen haben. Es gibt viele Kantone, vor allem in der deutschen Schweiz, wo überhaupt kein Härtefall geregelt wurde. Es kann einfach nicht von Fairness oder von Gleichbehandlung der von Härten betroffenen Personen die Rede sein, wenn es in einigen Kantonen viel wahrscheinlicher ist als in anderen, dass eine Person oder eine Familie als Härtefall gilt. Zu befürchten ist auch, dass der kleinste gemeinsame Nenner, also die Praxis der restriktivsten Kantone, als Einheitspraxis gelten würde, wenn die kantonalen Verfahren aufeinander abgestimmt würden. Damit würde eine Härtefallregelung in den meisten Fällen verunmöglicht.

Wir verlangen grundsätzlich etwas absolut Simples, nämlich Rechtsgleichheit für alle; die Kriterien, die Verfahren und die Chancen, als Härtefall anerkannt zu werden, sollten in der ganzen Schweiz gleich sein. Dies ist nur gewährleistet, wenn die Kriterien national bestimmt und gehandhabt werden und eine Überprüfung durch die nächsthöhere Instanz stattfinden kann.

Es hätte nun im Gesetz, wie wir es jetzt geschaffen haben, für den Bereich der humanitären Aufnahme die Möglichkeit gegeben, dass der Bund Härtefälle regelt. Diese Härtefallregelung hätte während des Verfahrens vorgenommen werden können. Es ist sehr wichtig, dass das hier auch möglich gemacht wird. Ich wollte mit



meinen beiden Minderheitsanträgen zu den Abätzen 1bis und 1ter von Artikel 14 erreichen, dass das geltende Gesetz einbezogen wird. Ich meine aber, dass es wichtig ist, dass wir wenigstens den Spatz in der Hand haben und die kantonale Härtefallregelung unterstützen.

In diesem Sinne ziehe ich die Minderheitsanträge zu Artikel 14 Absätze 1bis und 1ter zurück, d. h., dass wir Artikel 14 Absätze 1bis und 1ter dem Ständerat zustimmen.

Menétrey-Savary Anne-Catherine (G, VD): Je ne pensais pas intervenir sur cet article, parce que je pensais qu'on le traiterait en même temps que l'article 44. Mais puisque ce n'est pas le cas, je voudrais vous engager très vivement à accepter l'alinéa 1bis de cet article 14.

Il se trouve que je viens d'un canton qui se bat depuis plusieurs années pour pouvoir régulariser un certain nombre de personnes qui sont en situation difficile depuis des années, notamment le groupe dit des "523"; c'est devenu, je crois, une célébrité nationale.

Le canton de Vaud se bat pour ces requérants d'asile déboutés, pour lesquels il avait donné un préavis positif à Berne. Depuis très longtemps, certains cantons demandent la possibilité d'avoir une marge de manoeuvre un peu plus large. Ils demandent aussi qu'on mette un terme à cette exclusion totale des filières de l'asile, avec les filières de la migration et de la loi sur les étrangers. Auparavant, il y avait des passerelles; ce n'est plus le cas maintenant, de telle sorte qu'un requérant débouté dont le renvoi n'a pas été exécuté peut se trouver durant des années dans une situation extrêmement précaire.

On a aussi objecté que cette disposition créerait une inégalité de traitement entre les cantons. Je voudrais faire remarquer que cette inégalité de traitement existe déjà depuis très longtemps et qu'un certain nombre de cantons très restrictifs en Suisse ne proposent aucune demande de régularisation pour des requérants déboutés ou des sans-papiers, ce qui est déjà une immense inégalité de traitement. Il serait par conséquent juste que les cantons qui sont d'accord d'accueillir des requérants déboutés dont le retour n'est pas possible puissent le faire. Cette disposition est une ouverture que nous attendons et que nous réclamons déjà depuis longtemps.

Pour ces raisons, j'espère beaucoup que Madame Vermot retirera sa proposition de minorité à cet article, pour que nous puissions l'adopter.

AB 2005 N 1165 / BO 2005 N 1165

Präsident (Janiak Claude, erster Vizepräsident): Der Minderheitsantrag Vermot zu Artikel 14 Absätze 1bis und 1ter ist zurückgezogen.

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

Art. 17 Abs. 3 Bst. a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 17 al. 3 let. a

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 17b

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Roth-Bernasconi, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Vermot, Wyss)
Streichen

Art. 17b

Proposition de la majorité





Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Roth-Bernasconi, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Vermot, Wyss)
Biffer

Roth-Bernasconi Maria (S, GE): La minorité que j'emmène propose de biffer l'article 17b qui introduit, en plus des émoluments pour prestations de services, des émoluments lors de la procédure de réexamen de la demande d'asile, c'est-à-dire en première instance. Pour mémoire, la procédure de réexamen d'une demande d'asile a toujours été gratuite. Le Conseil des Etats et la majorité de la commission proposent de prévoir un émolument et une avance de frais d'environ 1200 francs pour tout réexamen, sans quoi la requête est rejetée. Quelques exceptions sont prévues, comme la requête d'une personne indigente dont la demande n'apparaît pas vouée à l'échec. En revanche, si la demande est déposée peu de temps avant l'échéance du délai de départ, l'avance de frais doit se faire dans tous les cas, donc aussi par les personnes indigentes. Ces demandes d'émoluments sont infondées et ne tiennent pas compte de la réalité. En effet, les gens sur le terrain ont constaté que beaucoup de requérants d'asile ne sont reconnus comme vrais réfugiés ou admis provisoirement qu'après un réexamen, suite à une décision de non-entrée en matière.

De plus, en matière de réexamen, l'office fédéral poursuit une politique extrêmement restrictive qui est souvent corrigée par la Commission de recours en matière d'asile. C'est notamment valable pour des faits annoncés tardivement. En 2003, par exemple, seuls 592 recours contre des décisions négatives de réexamen ont été déposés. Ce chiffre est relativement bas si l'on considère les 15 000 demandes d'asile déposées: cela représente 4 pour cent seulement de demandes de réexamen. Ce chiffre n'appelle pas à l'élaboration de mesures prohibitives! J'aimerais vous rendre attentifs au fait que ce sont notamment des victimes d'abus sexuel, donc des femmes, qui ne peuvent pas parler de ce qui leur est arrivé très tôt dans la procédure; souvent, elles ne peuvent en parler qu'après la fin de la procédure. Ce sont ces personnes qui sont touchées par cette disposition. Elles méritent plus particulièrement notre protection, et il ne faut pas créer un obstacle supplémentaire à la reconnaissance des persécutions qu'elles ont subies.

En outre, cette nouvelle disposition ne tient pas compte des développements géopolitiques susceptibles de se produire dans les Etats d'origine des requérantes et requérants d'asile qui vivent dans des régions instables. Ces changements justifient une demande de réexamen même vingt jours avant le départ.

Avec la mesure proposée, on condamnera cette personne – laquelle se trouve depuis longtemps interdite de l'exercice d'une activité lucrative suite au premier rejet de sa demande, et donc sans revenu – à s'acquitter de montants dont elle ne dispose tout simplement pas.

L'efficacité de la mesure proposée est également mise en cause par le fait que, même si elle a un caractère prohibitif, elle ne diminuera pas la charge de travail de l'Office fédéral des migrations. En effet, celui-ci va devoir étudier les dossiers pour pouvoir juger si la demande de réexamen est manifestement infondée ou non. Il doit s'occuper d'arguments relatifs uniquement à la question de savoir si oui ou non il faut exonérer la personne. De plus, dans la majorité des cas, on va devoir compter avec une plainte contre la non-entrée en matière pour des raisons de paiement de l'avance. Cela nous démontre que cette mesure sera longue, coûteuse et sans effet sur la charge de travail.

La réglementation actuelle permet, par contre, de ne pas entrer en matière sur les demandes de réexamen qui ne sont pas fondées.

En dernier lieu, il faut rappeler que cette mesure frappera aussi celles et ceux qui obtiennent, après la première décision, des moyens de preuves permettant d'attester la réalité des persécutions qu'elles fuient.

Pour toutes ces raisons, je vous demande de biffer cette nouvelle disposition et de suivre ma minorité.

Präsident (Janiak Claude, erster Vizepräsident): Die CVP-Fraktion teilt mit, dass sie sich dem Antrag der Mehrheit anschliesst.

Fluri Kurt (RL, SO): Ich bitte Sie im Namen der FDP-Fraktion, den Antrag der Minderheit abzulehnen und der Mehrheit zuzustimmen. Ich verweise Sie bezüglich der von meiner Vorrednerin vorgebrachten Bedenken vor allem auf Artikel 17b Absatz 2, der besagt, dass der Betreffende auf Gesuch hin von der Bezahlung der Verfahrenskosten befreit werden kann, "sofern die Gesuch stellende Person bedürftig ist und ihre Begehren nicht zum vornherein als aussichtslos erscheinen".

Das ist die übliche Regelung. Erstens ist es üblich, dass Gebühren spätestens beim Wiedererwägungsgesuch entrichtet werden müssen. Immerhin ist vorher ein rechtskräftiger Entscheid gefällt worden. Zweitens entspricht



Absatz 2 den Verfahren bei unentgeltlicher Prozessführung, wie das heute in den verschiedensten zivil- und strafrechtlichen Prozessen üblich ist.

Somit scheint uns, dass den Bedenken der Minderheit Roth-Bernasconi genügend Rechnung getragen worden ist. Die Definitionen der Bedürftigkeit und der Aussichtslosigkeit entsprechen gängiger Bundesgerichtspraxis; da gibt es unzählige Fälle, und die Bundesgerichtspraxis ist nicht sehr rigide, um es positiv auszudrücken. Andere haben den Eindruck, diese Praxis sei sehr grosszügig.

Ich bitte Sie deshalb, die Minderheit abzulehnen und der Mehrheit zuzustimmen; die Kommission hat mit 16 zu 8 Stimmen so entschieden.

Amstutz Adrian (V, BE): Die hier in Artikel 17b neu aufgenommenen gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf Gebühren im Wiedererwägungsverfahren sind richtig und ein wichtiger Mosaikstein zur rigorosen Bekämpfung des Missbrauches unseres Rechtssystems.

Frau Roth, kein Gesuchsteller bzw. keine Gesuchstellerin kommt zu Schaden, wenn er oder sie berechtigt – berechtigt! – ein Wiedererwägungsgesuch stellt. Zur Kasse gebeten werden aber all diejenigen, die nach dem Motto "verzögern bis zum Abwinken" unser Asylrecht missbrauchen.

AB 2005 N 1166 / BO 2005 N 1166

Die SVP-Fraktion unterstützt die Mehrheit, d. h. die neuen Anträge des Bundesrates, denen der Ständerat zugestimmt hat.

Blocher Christoph, Bundesrat: Bereits heute erhebt die Asylrekurskommission bei Revisionsgesuchen einen Kostenvorschuss. Leider kommt es trotz negativem Asylentscheid und rechtskräftiger Wegweisung immer wieder vor, dass beim Bundesamt für Migration mehrheitlich unbegründete Wiedererwägungsgesuche gestellt werden, die vor allem dazu dienen, einen drohenden Vollzug der Wegweisung abzuwenden. Der Bundesrat hat deshalb am 25. August 2004 eine Bestimmung gutgeheissen, mit welcher durch die Einführung von Verfahrenskosten sowie einer Kostenvorschusspflicht für Wiedererwägungsgesuche in erster Instanz die Anzahl aussichtsloser oder gar missbräuchlicher Gesuche reduziert werden soll.

Die Mehrheit Ihrer Kommission hat die entsprechende Bestimmung im Grundsatz gutgeheissen, sieht aber auch die Kostenvorschusspflicht für Zweitgesuche vor. Das ist auch gerechtfertigt, denn es ist gar nicht möglich, in solchen Fällen zu prüfen, was ein Wiedererwägungs- und was ein Zweitgesuch ist. Nicht betroffen sind diejenigen, welche ein Zweitgesuch stellen, welche also nach der Ablehnung eines Asylgesuches ausgereist sind und wieder in die Schweiz einreisen und ein neues Asylgesuch stellen. Wir sind der Meinung, das sei gerechtfertigt, denn hier sind die Fälle des Missbrauches ausserordentlich selten.

Asylsuchende, welche sachlich und rechtlich gerechtfertigte Gründe haben, müssen zudem weiterhin von der Möglichkeit eines Wiedererwägungs- oder Zweitverfahrens Gebrauch machen können. Deshalb soll in diesen Fällen auf die Erhebung eines Gebührenvorschusses sowie auf die Bezahlung von Verfahrenskosten dann verzichtet werden, wenn eine Person bedürftig ist und ihr Begehren nicht von vornherein als aussichtslos erscheint.

Zudem sollen auch unbegleitete Minderjährige nicht unter die Vorschusspflicht fallen, wenn das Gesuch nicht aussichtslos ist. In den anderen Fällen ergeht ein Nichteintretensentscheid, wenn der verlangte Gebührenvorschuss nicht bezahlt wird. Dieser ist aber wieder bei der Asylrekurskommission anfechtbar.

Ich bitte Sie, die von der Minderheit beantragte Streichung abzulehnen, denn mit der vom Ständerat und der Kommissionmehrheit gutgeheissenen Bestimmung wird ein wirksames Mittel gegen missbräuchlich eingereichte Wiedererwägungs- und Zweitgesuche vorgelegt, ohne dass berechtigte Gesuche davon betroffen wären.

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Die Kommission beantragt mit 16 zu 8 Stimmen, bei Artikel 17b dem Ständerat zu folgen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 100 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 72 Stimmen

Art. 29 Abs. 1, 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates



Art. 29 al. 1, 4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 32 Abs. 2 Bst. a

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Bühlmann, Beck, Heim, Hubmann, Levrat, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Festhalten

Eventualantrag Ruey

(falls der Antrag der Minderheit abgelehnt wird)

....

2. Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen;

....

Schriftliche Begründung

Damit das Asylgesetz verfassungs- und völkerrechtskonform ist, ist es wichtig, potenziell verfolgten Personen zu ermöglichen, dass ihre Asylgründe im Rahmen eines ordentlichen Verfahrens vollständig geprüft werden, selbst wenn sie keine Papiere vorweisen können.

Anstatt nur dann materiell zu entscheiden, wenn die Flüchtlingseigenschaft nachgewiesen oder glaubhaft gemacht werden kann, müssen die Asylgesuche von Personen ohne Reise- oder Identitätspapiere geprüft werden, sobald "Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen".

Der Beweisgrad für die "Hinweise auf eine Verfolgung" ist gleich wie bei den anderen Nichteintretensgründen, z. B. im Falle der "safe countries" (Art. 34 AsylG). Bei den Behörden hat sich die Praxis eingestellt, wonach eine Verfolgung personenbezogen und nicht offensichtlich haltlos zu sein hat.

In der hier beantragten Version wären Reise- und Identitätspapiere ebenfalls erforderlich. Ein Fahrausweis oder andere amtliche Papiere, aufgrund derer sich die Identität feststellen lässt, würden also nicht ausreichen. Sobald allerdings Hinweise auf eine Verfolgung da sind, müssten Asylgesuche von papierlosen Personen eingehend geprüft werden.

Art. 32 al. 2 let. a

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Bühlmann, Beck, Heim, Hubmann, Levrat, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Maintenir

Proposition subsidiaire Ruey

(au cas où la proposition de la minorité serait rejetée)

....

2. ni s'il existe des indices de persécution qui ne sont pas manifestement sans fondement;

....

Développement par écrit

Pour que la loi sur l'asile soit conforme au droit constitutionnel et au droit international public, il est essentiel que des personnes potentiellement persécutées aient accès à un examen complet de leurs motifs d'asile dans le cadre d'une procédure ordinaire, même si elles ne peuvent pas présenter de papiers.

Au lieu de ne rendre une décision matérielle que lorsque la qualité de réfugié a été prouvée ou rendue vraisemblable, il faut que les demandes d'asile des personnes sans documents de voyage ni papiers d'identité soient examinées dès qu'il existe "des indices de persécution qui ne sont pas manifestement sans fondement".



Le degré de preuve des "indices de persécution" correspond à celui retenu pour les autres motifs de non-entrée en matière, par exemple celui sur les "safe countries" (art. 34 LAsi). Les autorités connaissent une pratique établie: il faut une persécution qui soit le fait de personnes et qui ne soit pas manifestement sans fondement. Dans la version proposée ici, des documents de voyage ou d'identité seraient également exigés. Un permis de conduire ou d'autres documents officiels établissant l'identité ne suffiraient donc pas. Toutefois, dès l'apparition d'indices de persécution, les demandes d'asile de personnes sans papiers devraient être examinées de manière approfondie.

Bühlmann Cécile (G, LU): Artikel 32 ist eine Pièce de Résistance, ein ganz wichtiger Artikel in dieser Revision. Der Ständerat hat auf Antrag des Bundesrates eine Verschärfung eingeführt, die in der ursprünglichen Version und im

AB 2005 N 1167 / BO 2005 N 1167

geltenden Recht so nicht existiert. Es geht darum, dass nur noch ins Asylverfahren aufgenommen wird, wer Reise- oder Identitätspapiere besitzt; es werden also keine anderen Dokumente anerkannt, welche die Identität dokumentieren, wie das im geltenden Recht der Fall ist. Das ist eine ausserordentlich problematische Änderung. Die Kommissionsmehrheit ist dem gefolgt und will den Nichteintretensgrund der Papierlosigkeit verschärfen. Es soll also nicht mehr auf Gesuche eingetreten werden, wenn nicht innerhalb einer bestimmten Frist, und zwar einer sehr kurzen Frist von 48 Stunden, gültige Reisepapiere vorgewiesen werden.

Im neuen Wortlaut kann diese Bestimmung zur Verletzung der Flüchtlingskonvention führen. Die Verschärfung geht nämlich von der Annahme aus, dass nur ein echter Flüchtling sein kann, wer mit gültigen Identitäts- oder Reisepapieren einreist. Diese Annahme widerspricht jeglicher historischen und aktuellen Erfahrung. Sie schafft eine Hürde, welche auch Flüchtlinge gemäss Asylgesetz treffen und von der Asylgewährung ausschliessen kann.

Der Bundesrat war sich der Problematik bewusst, als er 1995 die Bestimmung über die Papierlosigkeit ins heutige Gesetz einführt. Auch die SPK des Ständerates hatte sich damals aus diesem Grund für eine weite Auslegung des Verfolgungsbegriffes eingesetzt. In der Lehre sowie bei Praktikerinnen und Praktikern ist man sich einig, dass es gerade ein Anzeichen mangelnder Furcht vor Verfolgung ist, wenn Flüchtlinge zur Beschaffung von Reisepapieren Kontakt mit ihren Behörden aufnehmen. Man wirft ihnen dann quasi vor, sie seien gar keine echten Flüchtlinge, weil sie mit ihren Behörden im Heimatland, vor denen sie ja fliehen, kooperieren. Jetzt stellt man die ganze Argumentation auf den Kopf.

Die Änderungen widersprechen auch völlig der Systematik des Nichteintretensverfahrens. Es ist doch absurd, wenn Asylsuchende bereits im Rahmen der Nichteintretensprüfung ihre Flüchtlingseigenschaft vollständig nachweisen müssen. Das ist doch Sinn und Zweck des Verfahrens.

Ich zitiere jetzt aus dem Gutachten von Professor Kälin: das ist ja nicht irgendein Nobody. Man muss wissen, Professor Kälin ist der Delegierte des schweizerischen Bundesrates in der Uno-Menschenrechtskommission. Dass der Bundesrat genau diese Person in dieses Gremium delegiert, heisst doch, dass er Professor Kälin höchste Kompetenz zuerkennt. Ich zitiere jetzt, was Professor Kälin zu diesem Artikel 32 schreibt. Er sagt, aus rechtlicher Sicht hochproblematisch oder klar verfassungs- oder völkerrechtswidrig seien folgende Abschnitte, ich zitiere den ersten: Nichteintreten bei Nichtabgabe von Identitäts- und Reisepapieren. "Die Regelung, dass auf Gesuche von Personen, die keine Reise- oder Identitätspapiere besitzen und dafür keine entschuldigen Gründe haben, nicht eingetreten wird, schafft eine Vermutung, dass nicht Flüchtling ist, wer keine Papiere besitzt. Diese Vermutung kann zwar widerlegt werden, dies muss aber mit einem vollen Nachweis der Flüchtlingseigenschaft während der Anhörung gemäss Artikel 29 AsylG geschehen. Damit werden im Effekt Personen, die Flüchtlinge sind, dies aber nicht schon bei der Anhörung nachweisen können, in Verletzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vom Genuss der Garantien der Flüchtlingskonvention inklusive Artikel 33 ausgeschlossen. Zudem kommt in diesen Fällen ein Verfahren zur Anwendung, welches nicht die Qualität aufweist, die nötig ist, um sicherstellen zu können, dass die Schweiz die menschenrechtlichen Refoulement-Verbote einhält." Das ist eine klare Aussage, dass wir das hier nicht tun dürfen, wenn wir das Völkerrecht und die Flüchtlingskonvention nicht verletzen wollen.

Ich zitiere auch noch aus einem Schreiben, das uns die Stiftung Terre des hommes geschickt hat. Sie warnt uns davor, die Kinderrechtskonvention zu verletzen: "Gerade Kinder und Jugendliche aus krisengeschüttelten Staaten verfügen prinzipiell über keine ihre Identität ausweisenden Dokumente, und wenn solche tatsächlich bestehen, dann müssen die Papiere in den meisten Fällen einem Schlepper übergeben werden. Minderjährigen fällt es aufgrund ihres Alters sowie allfälliger Traumatisierung zudem besonders schwer, das Fehlen von Papieren glaubhaft zu entschuldigen."



Ich glaube, das sind gute Kronzeugen dafür, dass wir diese Verschärfung auf keinen Fall einführen dürfen.

Leuenberger Ueli (G, GE): Le nouveau projet du Conseil fédéral, approuvé par la majorité de la commission, vise à refuser l'entrée en matière à des personnes qui n'auraient pas remis leurs papiers d'identité dans les 48 heures.

Je vais me permettre tout d'abord un petit rappel historique, et j'aimerais bien que Monsieur le conseiller fédéral Blocher réponde ensuite à ces questions et nous dise si cela s'est déroulé de cette manière ou non.

Pendant des années, jusqu'en 1992, les douanes, sur demande des Commissions de gestion du Parlement, apposaient un grand "R" sur le passeport des requérants refoulés, une pratique qui rappelle douloureusement le "J" inscrit dans le passeport des juifs allemands. Ce "R" dévalorisait les passeports. Il n'est pas étonnant que certains requérants aient préféré cacher leurs documents d'identité à l'époque. Parallèlement à cela, à partir de 1986, des requérants turcs et libanais étaient refoulés en Italie, alors même qu'il était prouvé qu'ils avaient séjourné moins de vingt jours en Italie, refoulement possible puisqu'ils détenaient un passeport. Il n'est pas étonnant non plus que dans une telle situation, certains aient caché leurs papiers d'identité. Enfin, l'Office fédéral des réfugiés, puis l'Office fédéral des migrations et la Commission de recours en matière d'asile justifiaient régulièrement des refus au seul motif que le requérant avait présenté un passeport, ce qui semblait prouver l'absence de persécution de la part de son Etat d'origine.

Paradoxalement, aujourd'hui, que fait-on? On refuse d'entrer en matière sur la demande d'une personne ne pouvant pas présenter de papiers d'identité, sauf si la qualité de réfugié est établie au terme de l'audition: un nouveau paradoxe, puisque l'objectif de toute la procédure d'asile est justement d'établir cette qualité. Cette décision va exclure tous ceux et toutes celles qui ont subi de graves traumatismes et n'ont pas pu les exprimer suffisamment lors de la première audition. Or, il s'avère que dans la majorité des cas, les requérants d'asile ayant subi des violences physiques mettent du temps à en parler.

Croyez-vous vraiment qu'il soit facile pour une personne victime de viols ou de tortures, parfois de la part de militaires ou de policiers, d'évoquer ces actes au premier représentant des forces de l'ordre qu'elle croise? Ainsi, la revue "Vivre Ensemble" cite l'exemple d'une jeune femme africaine ayant fui son pays après avoir été emprisonnée parce que son époux, qui était militaire, était accusé d'avoir participé à une tentative d'assassinat présidentiel. Elle a été violée en prison. Elle a réussi à fuir en soudoyant un gardien de la même origine ethnique qu'elle, dans un pays où les fonctionnaires ne sont plus payés. Elle a fui grâce à un vrai faux passeport et elle a obtenu l'asile après des compléments d'informations apportés par le CICR et Amnesty International. Avec la nouvelle loi sur l'asile, cette jeune femme n'obtiendrait plus l'asile sur demande de son mandataire.

Aujourd'hui, nous allons donc mettre en péril des personnes en les renvoyant au motif qu'elles n'ont pas de documents d'identité. Cette disposition est en parfaite contradiction avec la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Elle a fait l'objet de vives critiques de la part du haut-commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe – que vous ne portez pas tellement dans votre vote, je le sais Monsieur le conseiller fédéral.

En conséquence, je vous demande de refuser la proposition de la majorité et de vous prononcer en faveur de la minorité Bülmann pour le maintien du droit en vigueur.

Je suis très intéressé d'entendre Monsieur le conseiller fédéral Blocher sur les pratiques des dix ou quinze dernières années relatives aux personnes qui ont des papiers d'identité ou qui n'en ont pas.

Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): Die SP-Fraktion unterstützt selbstverständlich den Antrag der Minderheit Bülmann zu Artikel 32 Absatz 2. Die neuen Bestimmungen

AB 2005 N 1168 / BO 2005 N 1168

gemäss Bundesrat und Ständerat sind stossend. Künftig soll auf ein Gesuch nämlich nur eingetreten werden, wenn Papiere – Pass, ID – abgegeben werden, welche den Vollzug der Ausschaffung erlauben. Heute reichen noch identitätsbelegende Papiere wie Geburtsurkunde, Führerausweis usw. aus. Bei dieser Verschärfung geht man von vornherein von einer Ablehnung des Gesuches aus.

Wenn die Durchführbarkeit der Rückschaffung als Eintretensgrund gilt, muss man sich schon fragen, ob eine solche Haltung noch etwas mit dem ursprünglichen Sinn des Asyls zu tun hat, das Schutz vor Verfolgung gewährleisten soll. Mit einer solchen Regelung ist nämlich ein Asylgesuch nur dann ein gutes Asylgesuch, wenn die Rückführung nach einer eventuell negativen Entscheidung aufgrund der Papiere durchgeführt werden kann. Das ist ein Widerspruch, und es ist das Wort "Asyl" nicht würdig. Wenn Menschen flüchten müssen, ist die Realität aber noch viel bedrohlicher und komplizierter. Wenn wir hier eine Entscheidung fällen, sollten wir daran denken, dass Menschen, die verfolgt werden, typischerweise oft über keine Reisepapiere verfügen.



Die legale Ausreise wird oft erschwert oder verunmöglicht. Wer von Staates wegen verfolgt wird, kann sich nicht an den Heimatstaat wenden und ihn um Ausreisepapiere bitten. Oft verhängen Staaten, etwa die Türkei, ja auch Passverbote gegen Verfolgte. Wo Bürgerkriege herrschen oder Menschen in Situationen allgemeiner Gewalt sind, in Burma zum Beispiel, sind oft keine Reisepapiere erhältlich. In Tschetschenien sind keine Reisepapiere erhältlich, weil die Verwaltungsstellen zerstört oder geschlossen sind, weil Korruption an der Tagesordnung ist. In Kosovo wurden 1999 die Bevölkerungsregister und Dokumente durch serbische Truppen systematisch verbrannt. Die Menschen aus diesen Ländern kommen ohne Papiere. Fehlende Register im Heimatland sind üblich. Unicef sagt, dass rund 40 Prozent aller Neugeborenen nicht registriert sind. Es gibt übrigens auch solche in der Schweiz, nämlich Kinder von "sans-papiers". Andere Gründe für Papierlosigkeit sind etwa Staatenlosigkeit oder die Tatsache, dass Schlepperorganisationen die Leute zwingen, ihre Pässe zu vernichten.

Ob die Leute verfolgt, bedroht oder Personen sind, die aus anderen Gründen illegal reisen, ist diesen Schlepfern ziemlich egal; das wissen wir. Natürlich gibt es Missbrauch, aber Papierlosigkeit zu einem generellen Missbrauchstatbestand zu machen, ist für Menschen auf der Flucht gefährlich. Wenn Herr Blocher seine Müsterchen erzählt, wie alle ihre Pässe wegschmeissen und sie verbrennen, dann ist das zumindest zu einem grossen Teil nicht die Wahrheit. Flucht bedeutet meist illegales heimliches Überschreiten von Grenzen – teils ohne Papiere, teils mit gefälschten oder verfälschten Ausweisen.

Die konsequente Bestrafung von Papierlosigkeit zeigt noch einen anderen, unglaublichen Widerspruch auf, nämlich den, dass das BFM und die ARK es in konstanter Praxis als ein starkes Indiz für fehlende Verfolgung werten, wenn Asylsuchende legal und mit dem eigenen Pass ausgereist bzw. eingereist sind. Konsequenterweise werden diese Gesuche auch abgelehnt, und die betroffene Person muss mit einem Nichteintretensentscheid rechnen.

Wie widersprüchlich wollen wir eigentlich hier drin noch handeln? Ich erwähne auch das Beispiel von Stanley Van Tha aus Burma, der nach seiner Rückkehr 19 Jahre Gefängnis kassierte. Er hatte einen Pass. Es ist doch Sache des Asylverfahrens abzuklären, ob ein Schutzbedürfnis vorliegt oder nicht. Massnahmen gegen Papierlose, wie sie hier geplant werden, treffen immer Verfolgte und Vertriebene, und sie sind abzulehnen. Ich bitte Sie aus diesem Grund, den Antrag der Minderheit Bülmann auf Festhalten am geltenden Recht zu unterstützen.

Ich sage Ihnen noch ganz am Schluss: Das ist für uns auch ein Kernthema, das sehr entscheidend dafür ist, ob wir das Referendum ergreifen oder nicht.

Hutter Jasmin (V, SG): Ziel dieser Vorlage muss es ja sein, Missbräuche zu bekämpfen. Artikel 32 ist einer der wichtigen Bestandteile dieses überarbeiteten Asylgesetzes. Nur wenn wir die Nichteintretensgründe explizit benennen, können wir einem Missbrauch vorbeugen. Eine strengere Praxis bei jenen Asylsuchenden, die sich gegen eine Offenlegung ihrer Identität wehren und sich nicht ausweisen wollen – es geht hier um das Wollen und nicht um das Können –, ist nicht nur angebracht, sondern schon lange überfällig.

Die Differenz zwischen dem geltenden Recht und der Version des Ständerates ist zwar klein, aber sehr wichtig. Es geht um die Qualität der vorzuweisenden Papiere. Es ist wichtig, dass wir wenigstens jene Papiere ausschliessen, die sowieso sehr leicht zu fälschen sind. Zur Identitätsfindung sind Identitätspapiere unentbehrlich.

Frau Bülmann und Frau Vermot, Sie tun so, als ob es gar keine Ausnahmeregelung gäbe. Alle die Beispiele, die Sie genannt haben, finden Sie in den Ausnahmeregelungen gemäss Fassung des Ständerates. Wenn Sie diese lesen, stellen Sie fest, dass die Bestimmung betreffend die Frist von 48 Stunden nicht angewendet wird, wenn Asylsuchende glaubhaft machen können, dass sie aus entschuldigen Gründen nicht in der Lage sind, Papiere abzugeben. Fakt ist, dass 70 Prozent der Leute ohne Asylgründe keine gültigen Papiere haben. Wir lassen uns ausnützen, wir lassen uns in die Irre führen. Es darf nicht unsere Meinung sein, Leute mit absichtlich gefälschten Papieren auch noch zu belohnen.

Darum bitte ich Sie namens der SVP-Fraktion, der Mehrheit zuzustimmen und den Antrag der Minderheit Bülmann sowie den Eventualantrag Ruey abzulehnen.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Die Mehrheit der CVP-Fraktion unterstützt die Version des Ständerates und somit die Kommissionsmehrheit. Wir waren allerdings nicht im Besitz des Eventualantrages Ruey, deshalb hat unsere Fraktion diesen Antrag nicht diskutieren können.

Ich gebe den Vertreterinnen und Vertretern der Minderheit in ihrer Argumentation Recht, aber bis heute wurde hier am Mikrophon von keinem Sprecher und keiner Sprecherin der Minderheit erwähnt, dass Artikel 32 Absatz 2 nicht nur eine Litera a hat, sondern dass diese Litera a auch die Ziffern 1 bis 3 umfasst. Diese drei Ausnahmen bieten Gewähr dafür, dass die Flüchtlinge, die in die Empfangsstationen kommen, korrekt behandelt werden,



wenn sie nachweisen können, weshalb sie diese Papiere nicht haben.

Wenn ich jetzt die Voten der Vertreterinnen und Vertreter der Minderheit gehört habe, dann muss ich eines feststellen: In diesen Voten ist ein grosses Misstrauen gegenüber den Beamtinnen und Beamten an den Empfangsstationen durchgeschimmert. Dieses Misstrauen vis-à-vis dieser Leute, die eine schwierige Aufgabe zu bewältigen haben, ist nicht begründet.

Frau Vermot, glauben Sie, die Leute an den Empfangsstationen seien nicht im Bild über die Lage in Tschetschenien? Selbstverständlich kennen sie diese. Wenn jemand kommt und sagt: "Ich habe keine Papiere, ich bin aus Tschetschenien", der wird doch gestützt auf diese drei Ausnahmeziffern 1 bis 3 eine längere Frist erhalten, wenn er glaubhaft machen kann, dass er von dort kommt. Ich glaube, wir würden gut daran tun, diesen Spezialisten an den Empfangsstationen auch ein gewisses Vertrauen entgegenzubringen.

Es kommt noch dazu, dass an den Empfangsstationen nicht nur Bundesbeamte, sondern auch Leute von der Flüchtlingshilfe anwesend sind. Diese leisten die entsprechende Unterstützung vis-à-vis der Menschen, die ein Asylgesuch stellen.

Deshalb bitte ich Sie, der Mehrheit zu folgen.

Donzé Walter (E, BE): Ich habe zu diesem Artikel in der Kommission einen Antrag gestellt und diesen dann zurückgezogen, weil mir die Argumentation seitens der Verwaltung und des Bundesrates überzeugend schien. Nun haben wir aber auch noch den Eventualantrag Ruey, den wir von unserer Fraktion aus unterstützen möchten. Worum geht es?

Sie ersehen das aus Ihrer Fahne: Wer glaubhaft machen kann, dass er verfolgt wird oder nicht in der Lage ist, Papiere vorzulegen, der bekommt das Prüfverfahren, dessen Gesuch wird geprüft.

AB 2005 N 1169 / BO 2005 N 1169

Nun haben wir in Buchstabe a Ziffer 2 in der Fassung des Ständerates das Faktum, dass die Anhörung Hinweisse auf eine Verfolgung erbringen muss. Der Antrag Ruey kehrt das um und sagt: Wenn das Gesuch nicht offensichtlich missbräuchlich ist, dann soll der Betreffende das Verfahren bekommen.

Unsere Fraktion lehnt den Antrag der Minderheit Bühlmann ab, wird sich aber mehrheitlich für den Antrag Ruey aussprechen. Wenn wir sicher sein wollen, dass wir die Abklärungen im Geist des Asylgesetzes vornehmen, dann scheint uns die Formulierung von Kollege Ruey überzeugend und in der Anwendung besser zu sein. Damit wäre auch das Anliegen der Argumentation von Frau Bühlmann weitgehend erfüllt. Letztlich ist es wahrscheinlich in der Praxis eine Nuance.

Aber wenn wir auf sicher gehen wollen, dann sollten wir bei Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 2 die Beweislast umkehren; ich bitte Sie deshalb, dem Antrag Ruey zu folgen.

Fluri Kurt (RL, SO): Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie, sowohl die Minderheit Bühlmann als auch den Eventualantrag Ruey abzulehnen und bei der Mehrheitsfassung zu bleiben.

Wir haben es gehört: Bereits seit dem 1. Oktober 1999 kennen wir im geltenden Recht den Nichteintretensstatbestand wegen der Nichtabgabe von Reisepapieren. Neu – das wird sehr häufig überlesen – sollen dann gemäss Absatz 2 Buchstabe a auch die Ziffern 1 bis 3 gelten, nämlich die Ausnahmetatbestände. Hier wird in Ziffer 1 auf die Glaubhaftmachung der Gründe vonseiten des Asylsuchenden und in Ziffer 2 auf Artikel 3 und 7 des geltenden Asylgesetzes verwiesen; und in Artikel 7 Absatz 1 wird genau ebenfalls auf die Glaubhaftmachung der Asyleigenschaft verwiesen. Auf diese Glaubhaftmachung verweist zum Beispiel auch der Gutachter Walter Kälin in seinem Gutachten vom 26. Juli 2004 auf Seite 3, Ziffer 3.1. Er attestiert dort Artikel 7 des Asylgesetzes eine niederschwellige Voraussetzung der Flüchtlingseigenschaft, nämlich eben das Glaubhaftmachen.

Wir sind der Auffassung, dass damit den menschen- und verfassungsrechtlichen Ansprüchen Genüge getan wird. Sodann führen wir in Absatz 2 Buchstabe a neu Ziffer 3 auf: Wenn sich aufgrund der Anhörung erweist, dass zusätzliche Abklärungen nötig sind, kommt die Einleitung von Litera a ebenfalls nicht zur Anwendung. Hier stimme ich mit Herrn Kollege Lustenberger absolut überein: An dieser Anhörung nehmen nicht nur die Angestellten des Bundes teil, sondern dort sind bekanntlich auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Flüchtlingsorganisationen dabei.

Nun zum Eventualantrag Ruey: Er will die heutige Fassung des Schlusssatzes von Artikel 32 Absatz 2 Litera a beibehalten. Wir sind der Überzeugung, dass im Ergebnis der Unterschied tatsächlich klein sein wird. Wenn Herr Kollege Donzé auf den Geist des Asylgesetzes verweist, so sind wir überzeugt, dass mit der Glaubhaftmachung gemäss Artikel 7 des Asylgesetzes die Voraussetzungen für diesen Geist erfüllt werden.

Wir bitten Sie also, in der Konsequenz der Mehrheit zu folgen und sowohl den Minderheitsantrag Bühlmann



als auch den Eventualantrag Ruey abzulehnen.

Blocher Christoph, Bundesrat: Bei dieser Papierbeschaffung geht es darum, dass man einen Weg findet, damit Leute, die in die Schweiz kommen, verfolgt sind und keine Papiere haben, bei uns aufgenommen werden, dass aber unterbunden wird, dass all diejenigen aufgenommen werden, die in erster Linie deshalb ohne Papiere kommen, weil sie damit lange in der Schweiz bleiben können, auch wenn sie nicht Flüchtlinge sind. Dieser Antrag, wie er vom Bundesrat dem Ständerat gestellt worden ist und wie ihn jetzt die Kommissionsmehrheit übernommen hat, wird eine Verbesserung bringen; er wird nicht die Lösung bringen, so weit gehe ich nicht, aber eine Verbesserung.

Was sieht der Antrag vor? Dass jemand, der keine Reise- und Identitätspapiere abgibt und dafür über keine entschuldbaren Gründe verfügt, nicht durch ein aufwendiges Verfahren über lange Zeit in der Schweiz bleiben können soll. Nur für solche Leute gilt es, und nicht für Flüchtlinge. Diesen Missbrauch gilt es zu verhindern. Die Androhung von verfahrens- und aufenthaltsrechtlichen Nachteilen wird zur Abgabe von Reise- und Identitätspapieren führen. Wir haben noch zur Zeit von Herrn Arbenz Erfahrungen in dieser Hinsicht gemacht. Er schrieb einmal die Papiere vor, und die Anzahl jener, die Papiere vorweisen konnten, stieg unverzüglich von 20 auf 90 Prozent an. Allein die Tatsache, dass er keine anderen Fälle mehr behandelte, führte also zu diesem Effekt. So weit gehen wir nicht, und das können wir auch nicht.

Nun ist es eine Tatsache, dass Reisepässe und Identitätskarten verlangt werden müssen. Zunächst sind diese in allen Ländern der Welt die Papiere, um aus dem Land zu gehen und auch wieder in das Land hineinzukommen. Wir können keine Leute zurückschaffen, die keine gültigen Papiere haben. Auch unter den Reisepässen und Identitätskarten haben wir leider relativ viele Fälschungen, etwa 5 bis 10 Prozent. Dieses Problem wird dadurch nicht ausgemerzt. Der Wortlaut des geltenden Gesetzes erlaubt es aber, auf ein Gesuch nicht einzutreten, wenn die Asylvorbringen offensichtlich, also auf den ersten Blick, ungläubhaft sind, und das auch in einem entsprechenden Gespräch.

Herr Ruey will mit seinem Eventualantrag die heutige Praxis in dieser Beziehung beibehalten, und das ist gerade das Unbefriedigende. Da muss nämlich derjenige, der mit dem Asylsuchenden verkehrt, quasi die Sache beweisen und glaubhaft machen. Das kann er gar nicht. Aber der Antragsteller, der kommt, kann sagen, woher er kommt, warum er ohne Papiere kommt, aus welchem Land er ist, wann er ausgewandert ist. Das kann nur dieser andere machen, nicht die Asylbehörde. Darum ist auch der Antrag Ruey abzulehnen, weil er in Bezug auf diesen Punkt einfach das geltende Recht beibehalten will.

Es ist vorgesehen, dass alle Fälle, in denen jemand keine Papiere hat, das Asylgesuch aber glaubhaft machen kann – auch nach einer zweiten Befragung –, ins Verfahren kommen, auch wenn noch Abklärungen gemacht werden müssen, weil eine Unklarheit besteht. Nur dort, wo sich die Vorbringen sofort offensichtlich als ungläubhaft herausstellen und der Betreffende nicht glaubhaft machen kann, warum er keine Papiere besitzt, wird nicht auf das Gesuch eingetreten. Wir bitten Sie also, die beiden Anträge, jenen der Minderheit und den Eventualantrag Ruey, abzulehnen.

Die Frage wurde gestellt, ob das überhaupt ein ernsthaftes Problem sei. Ich wiederhole: 70 bis 80 Prozent der anerkannten Flüchtlinge geben Identitätspapiere ab. Herr Leuenberger, Sie haben gesagt, sobald einer einen Pass habe, werde das als Indiz genommen, dass er kein Flüchtling sei. Ich sage nochmals: Von den Flüchtlingen, die in der Schweiz akzeptiert werden und als Flüchtlinge hier bleiben, haben 70 bis 80 Prozent Identitätspapiere. 20 Prozent werden aufgenommen, obwohl sie keine haben. Das wird auch in Zukunft so bleiben.

Wir haben heute eine ganz andere Zusammensetzung der Flüchtlinge bzw. der Asylsuchenden. Der grösste Teil sind heute ledige junge Männer zwischen 20 und 30 Jahren; ein Grossteil stammt aus Afrika. Von ihnen geben lediglich 1 bis 5 Prozent Papiere ab, also hat von diesen praktisch niemand Papiere. Diese Männer sind dann auch relativ resistent bei der Abklärung der Gesuche. Das sind einfach Tatsachen. Bei den Nichteintretensfällen, dort, wo es offensichtlich ist, dass man nicht eintreten kann, sind im Jahre 2005 bei rund 40 Prozent der Herkunftsstaat oder die Identität nicht zweifelsfrei bekannt.

Jetzt müssen Sie sich die Einreiselage und die Identifikation des Herkunftsortes vorstellen. Einer sagt: "Ich komme aus diesem Land." Dann stellt sich heraus, dass das falsch ist. Dann sagt er, es sei ein anderes; es stellt sich heraus, dass das auch falsch ist. Diese Dinge muss man bei der Einreise abklären. Wer hierher kommt, verfolgt ist und keine Papiere hat, der sollte doch wenigstens wissen, woher er kommt. Das wird hier verlangt, und das ist wirklich nicht zu viel.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.



AB 2005 N 1170 / BO 2005 N 1170

Bühlmann Cécile (G, LU): Herr Bundesrat, ich bin jetzt schon lange in dieser Kommission und habe einige Asylgesetzrevisionen mitgemacht. Immer hat man uns gesagt, die Mehrheit der anerkannten Flüchtlinge habe keine gültigen Reisepapiere besessen. Jetzt kommen Sie und behaupten das Gegenteil: 80 Prozent hätten gültige Papiere. Seit wann gilt diese Umkehr der Statistik?

Blocher Christoph, Bundesrat: Also ich muss Ihnen sagen: Von der anderen Statistik, über die Sie verfügen, habe ich keine Kenntnis. Die Statistik, die ich vorgefunden habe, besagte nur, wie viele der Asylsuchenden – nicht der anerkannten Flüchtlinge – Papiere haben. Ich habe dann einen Auftrag gegeben: Ich möchte wissen, wie viele der anerkannten Flüchtlinge keine Papiere haben und wie viele der anderen keine Papiere haben. Und zwar wollte ich das aus einem ganz anderen Grund wissen. Ich habe gesagt: Wenn wir die Leute aufnehmen, müssen wir doch auch wissen, wie viele Flüchtlinge Papiere haben und wie viele keine Papiere haben. Dann sind wir interessanterweise auf diesen für mich eigentlich nachvollziehbaren Grund gekommen: Die echten Flüchtlinge kommen mit richtigen Papieren und müssen keine Angst haben. Diese Zahlen hat mir das Bundesamt für Migration nach einer Untersuchung vorgelegt. Ich habe keinen Grund, an ihnen zu zweifeln.

Leuenberger Ueli (G, GE): Monsieur le conseiller fédéral, pouvez-vous me confirmer que cette pratique est actuellement encore courante? Est-ce que l'on estime qu'un réfugié ou un requérant d'asile qui est en possession d'un passeport valable et qui demande l'asile en Suisse a pu quitter le pays tout en étant persécuté? Peut-on mettre en doute ce fait et refuser sur cette estimation l'examen approfondi de la demande d'asile? Il y a là quand même une grande confusion qui est créée, et ce n'est pas aussi simple que vous l'avez expliqué tout à l'heure. C'est beaucoup plus complexe.

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich muss Ihnen sagen: Sie haben Recht. Heute kann jemand, der ohne Papiere kommt und kein Flüchtling ist, hier bleiben. Käme er mit Papieren, müsste er früher nach Hause gehen. Da haben Sie Recht. Darum haben diese Leute ja keine Papiere. Das wollen wir hier ändern: Jemand, der zu uns kommt und keine Papiere hat, muss glaubhaft sagen können, warum er keine Papiere hat. Er muss es glaubhaft machen, dass er keine Papiere hat; nicht die Asylbehörde muss es ihm beweisen, das ist nicht möglich.

Beck Serge (RL, VD): Monsieur le conseiller fédéral, vous nous parlez beaucoup, depuis le début de ce débat, de l'abondance des réfugiés en provenance d'Afrique. Est-ce que cela est vraiment très récent? Parce que, si je lis le rapport de monitoring sur les décisions de non-entrée en matière d'avril à décembre 2004 – ce n'est donc pas très ancien –, il y a environ 15 pour cent de personnes pour lesquelles on n'entre pas en matière et qui sont identifiées comme provenant d'Afrique.

Alors, d'où tirez-vous ces chiffres, pour nous faire croire qu'il y a une avalanche de réfugiés qui, actuellement, nous arrivent d'Afrique? Ce n'est pas ce que démontre, en tout cas, le monitoring des décisions de non-entrée en matière.

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich muss Ihnen sagen: Es ist relativ leicht zu identifizieren, ob einer von Afrika kommt oder nicht. Das ist nicht das Problem. Aber wir können niemanden "nach Afrika" zurückschicken, sondern nur in ein afrikanisches Land. Ich bitte Sie, in Ihren welschen Kantonen nachzufragen, wie man es in der Praxis anstellt, wenn gefordert wird: Die Algerier müssen nach Hause! Die Algerier sagen dann: Das sind keine Algerier, die kommen aus den Nachbarstaaten.

Es tut mir Leid: Wenn sie keine Papiere haben, kommen sie angeblich immer wieder aus einem anderen Land; das sind doch die praktischen Probleme. Ich kann keine Massnahme vollziehen, wenn die Identität des Betroffenen nicht bekannt ist, das ist doch auch klar!

Huguenin Marianne (-, VD): Monsieur le conseiller fédéral, je crois que vous n'avez pas compris la question posée par Monsieur Leuenberger. Il se référait au cas de la demande d'asile de Monsieur Stanley Van Tha, ressortissant birman dont la demande a été refusée par l'Office fédéral des migrations en avançant la motivation suivante – et je vais la lire en allemand:

"Vor diesem Hintergrund erstaunt, dass ihm die Behörden im Mai 2002 einen Pass ausstellten. Im Weiteren will der Gesuchsteller behördlich gesucht werden. Da er mit dem Flugzeug legal ausreiste, hätten die Behörden aber Gelegenheit gehabt, ihn festzunehmen."

La demande d'asile de Monsieur Stanley Van Tha a donc été rejetée. Il a été arrêté par les autorités birmanes



directement après son refoulement de Suisse et condamné à 19 ans de réclusion. Donc quand on n'a pas de papiers, il n'y a pas d'asile; mais quand on a des papiers, il n'y a pas d'asile non plus. C'est bien ça?

Blocher Christoph, Bundesrat: Sie reden jetzt über einzelne Fälle. Ich habe Ihnen bereits in der vorberatenden Kommission gesagt: Es stimmt, in der Vergangenheit sind zwei Fälle fraglich gewesen. Einer ist nach Hause zurückgekehrt und ist dann für 19 Jahre ins Gefängnis gekommen. Man hätte ihn nicht zurückgeschickt, wenn man das gewusst hätte. Bei Tausenden von Entscheiden können auch einmal solche Fehlentscheide vorkommen. Der Zweite ist freiwillig nach Hause gegangen. Er hatte den Militärdienst verweigert. Man wusste, dass er im Falle einer Rückkehr wegen Dienstverweigerung ins Gefängnis gehen müsste. Er ist ins Gefängnis gegangen, er hat die Strafe abgesessen; es war eine nicht abnormal lange Strafe. Wir können ja nicht jeden, der in seinem Land den Militärdienst verweigert, aufnehmen, damit er nicht ins Gefängnis kommt. Erst viel später hat er Suizid begangen.

Die beiden Fälle sind jetzt noch in Untersuchung; sie werden im Auftrag von mir durch einen auswärtigen Experten untersucht. Der zweite Fall, das muss ich Ihnen sagen, wird unproblematisch sein. Beim ersten müssen wir schauen, was wir tun können. Nachdem der erste Fall passiert ist, haben wir die Ausreise in diese Gebiete sistiert, weil wir zuerst wissen wollen, wie das gemacht wird. Das hat aber nichts mit dieser Papierlosigkeit, es hat nichts mit diesen vielen Fällen von Missbrauch zu tun. Ich bitte Sie, bei diesem Artikel nicht auf ein Nebengleis zu kommen. Es hat nichts mit diesem Artikel zu tun. Allenfalls ist hier ein Fehlentscheid vorgekommen, das lasse ich hier jetzt noch offen.

de Buman Dominique (C, FR): Tout à l'heure, vous venez de dire que les vrais réfugiés étaient ceux qui avaient des papiers.

Osez-vous donc affirmer tout à fait logiquement que ceux qui n'ont pas de papiers sont automatiquement des faux ou des mauvais réfugiés et, subséquentement, qu'en est-il du statut personnel et des chances de ceux qui viennent de pays où il n'y a pas de documents et pas de papiers dans la majorité des cas?

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich bitte Sie, mir kein falsches Zitat in den Mund zu legen. Ich habe nicht gesagt, bei den echten Flüchtlingen hätten alle Papiere; das ist ein Unsinn. Ich habe gesagt, das sei bei 70 bis 80 Prozent der Flüchtlinge der Fall. Das ist eine Feststellung, eine Tatsache. Ich kann ja den Ist-Zustand nicht ändern, damit es anders tönt! 20 Prozent der echten Flüchtlinge haben keine Papiere und werden schon mit dem heutigen Verfahren aufgenommen. Sie sollen auch mit dem zukünftigen Verfahren aufgenommen werden, Sie kennen den Tatbestand: Wenn es unsicher ist, ob jemand wirklich keine Asylgründe hat, kommt er ins Verfahren – im Zweifelsfall kommt er ins

AB 2005 N 1171 / BO 2005 N 1171

Verfahren. Man verlangt aber, dass er mitwirkt und glaubhaft macht, warum er keine Papiere hat und auch sagt, woher er kommt. Wenn er ein falsches Land angibt, und man hat eruiert, dass er nicht von dort kommt, dass es die angegebene Strasse, den angegebenen Ort – all diese Dinge – nicht gibt, dann ist natürlich ein erstes Indiz dafür gegeben, dass etwas nicht stimmt. Nur um diese Fälle geht es! Ein echter Flüchtling, der keine Papiere hat, der keine Papiere mitnehmen konnte, ist durch diesen Artikel in keiner Weise gefährdet!

Christen Yves (RL, VD): Monsieur le conseiller fédéral, excusez-moi, je vais vous poser la même question que Monsieur Beck: vous nous avez parlé d'une avalanche de réfugiés africains; le rapport de monitoring jusqu'à fin 2004 parle de 15 pour cent. En 2005, y a-t-il également eu une avalanche ou bien l'ordre de grandeur est-il environ de celui du rapport de monitoring, soit de 15 pour cent?

Deuxième question. (*Brouhaha*) C'est à propos du même sujet. Eh bien, je reviendrai en poser une autre, si vous ne me permettez pas de la poser maintenant. Le règlement est clair: je peux repartir et, ensuite, revenir poser une deuxième question.

Alors, la deuxième question, qui est très précise: on parle ici de motifs excusables pour ne pas avoir de papiers. Monsieur le conseiller fédéral, ces motifs excusables, il faudra bien les examiner aussi – sérieusement! Alors, est-ce que, vraiment, cela vaut la peine d'obliger à produire des papiers d'identité, mais avec la clause des motifs excusables? C'est un double jeu. Vous êtes d'accord qu'il faudra également avoir des critères pour les motifs excusables?

Blocher Christoph, Bundesrat: Zur Angelegenheit betreffend die afrikanischen Asylsuchenden habe ich mich geäußert. Es tut mir Leid, dass ich die Statistik für jedes einzelne Land und für all diejenigen Asylsuchenden, von denen wir nicht wissen, aus welchem Land sie sind, jetzt nicht hier habe. Ich werde sie für morgen noch



beschaffen, damit ich Ihnen morgen auch sagen kann, wie viele Afrikaner kommen. Ich habe mich ja hier zu den Zahlen nicht geäußert, ich habe Ihnen nur gesagt, dass im Jahr 2005 von den Afrikanern, die gekommen sind, lediglich 1 bis 5 Prozent Papiere haben; tut mir Leid. Weiter habe ich gesagt, dass wir extreme Sorgen haben mit der Rückschaffung von afrikanischen Asylsuchenden, die keine Flüchtlinge sind; vor allem weil sie keine Papiere haben und wir nicht wissen, woher sie stammen oder weil sie in den Ländern, die sie als Herkunftsland angeben, nicht anerkannt werden. Mehr kann ich Ihnen hier nicht dazu sagen.

Zu den entschuldigen Gründen; Herr Christen, geben Sie mir doch Recht: Man muss ja den gesunden Menschenverstand nicht ausschalten. Wenn jemand ohne Papiere kommt und sagt, er komme aus einem bestimmten Land, dann fragt man, aus welcher Stadt er sei und wo er wohne. Man prüft es nach und merkt, dass es das alles nicht gibt. Dann hat man doch Grund weiterzufragen. Dann sagt er, er habe es verwechselt, und gibt ein anderes Land an usw. Dann ist das absolut unglaubwürdig, auch dass er keine Papiere hat ist absolut unglaubwürdig. In einem solchen Fall ist es also offensichtlich, dass es einen Nichteintretensentscheid gibt.

Wenn jemand aber ohne Papiere kommt und sagt, er komme aus einem bestimmten Land, er sei aus diesem und jenem Grund geflohen, er habe keine Papiere mitnehmen können, und wenn alles nachprüfbar ist, auch wo er herkommt, dann ist der Fall ebenfalls klar. Auch ohne Papiere kommt er ins Verfahren, und es wird geprüft, ob er ein Flüchtling ist.

Der Antrag Ruey und der Minderheitsantrag wollen das nicht. Sie wollen den Befragern die Beweislast auferlegen; sie sollen beweisen müssen, dass jemand zu Unrecht keine Papiere hat, und das ist eben nicht möglich, wenn dieser Asylbewerber nicht kooperativ ist.

Präsident (Janiak Claude, erster Vizepräsident): Jede und jeder von Ihnen hat gemäss Reglement das Recht, eine Frage zu stellen. Wie Sie wissen, wird von diesem Recht manchmal von der einen, manchmal von der anderen Seite mehr Gebrauch gemacht. Herr Vischer hat noch eine Frage.

Vischer Daniel (G, ZH): Herr Bundesrat Blocher, Sie haben vorher gesagt: Wenn eine Situation zweifelhaft ist – das haben Sie wörtlich gesagt –, dann kommt jemand ins Verfahren. Diese Aussage von Ihnen würde ich unterstützen. Das ist nämlich im Grunde genommen das, worum es heute geht. Aber das ist etwas ganz anderes als der konzeptionelle Paradigmenwechsel, den Sie jetzt vornehmen wollen, denn zwischen "zweifelhaft" und dem Zwang zur Glaubhaftmachung besteht eine erhebliche Differenz. Deswegen ist die neue Fassung im Gegensatz zur alten Fassung falsch, denn die alte Fassung berücksichtigt beim Verfahren mit der Beweislast beim Staat diese Zweifelhaftigkeit, die Sie selber vorhin erwähnt haben. Ich möchte Sie fragen, ob Sie in diesem Sinne daran festhalten, dass in Zweifelsfällen ein Verfahren stattfindet, was eben etwas anderes ist als "glaubhaft machen".

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich möchte die Frage nochmals beantworten: Wenn ein Asylsuchender seine Situation glaubhaft machen kann, so ist es nicht mehr zweifelhaft, dann kommt sein Fall sowieso ins Verfahren. Wenn er sie nicht glaubhaft machen kann und der Fall eindeutig ist, so kommt er nicht ins Verfahren. Dann gibt es noch eine Grauzone; im Zweifelsfall kommt der Fall ins Verfahren. Das ist die Situation.

Ich möchte nicht ins Verfahren eingreifen, aber ich möchte Ihnen vorschlagen, dass ich jetzt keine Fragen mehr akzeptiere. Dieses Recht habe ich nämlich. (*Heiterkeit*)

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Vorab sage ich etwas nicht als Kommissionsberichterstatter: Aus Afrika kamen letztes Jahr 4552 Asylgesuche. Das entspricht 32 Prozent von den insgesamt 14 248 Gesuchen, die eingereicht wurden. Dies, damit der Bundesrat heute Abend keine Hausaufgaben machen muss.

Ich möchte – jetzt wieder als Berichterstatter der Kommission, weil es da auch diskutiert worden ist – doch darauf hinweisen, dass es hier nicht um den Nichteintretenstatbestand der Papierlosigkeit geht. Es geht einzig und allein um die Qualität der Papiere. Die neue Formulierung verlangt nichts anderes, als dass wir Identitätspapiere einfordern. Es geht nicht um den Nichteintretenstatbestand. Wir haben Gutachten von gescheiterten Professoren gelesen, die sich aber auf den Tatbestand des Nichteintretens im Recht vor 1998 bezogen, im "uralten" Recht vor den Zwangsmassnahmen. Im geltenden Recht ist Papierlosigkeit jetzt schon ein Nichteintretenstatbestand. Also, ich bitte Sie zu beachten: Es geht um die Qualität der Papiere.

Ich bitte Sie weiter zu beachten, dass wir Ausnahmeregelungen haben, nämlich bei entschuldigen Gründen. Es gibt tatsächlich Regionen – Frau Vermot hat es angesprochen –, Tschetschenien beispielsweise, wo man keine Papiere hat, weil das zu dieser Kultur gehört. Ich hätte manchmal auch gerne keine Papiere auf meinem Schreibtisch. Für diese Leute gibt es eben Absatz 2 Litera a Ziffern 1 bis 3, die entschuldigen Gründe. Ich bitte Sie also, bei Ihrer Entscheidung auf den Kern zurückzukommen, nämlich auf die Qualität der Papiere.

Ihre Kommission hat dem Beschluss des Ständerates mit 14 zu 8 Stimmen zugestimmt – also relativ deutlich



– und bittet Sie, dasselbe zu tun.

Perrin Yvan (V, NE), pour la commission: La majorité de la commission estime qu'il existe suffisamment de possibilités d'entrer en matière, notamment si la personne rend vraisemblable le fait qu'elle n'est pas en possession de pièces d'identité.

Quand bien même la notion de vraisemblance peine à être précisée, elle constitue un élément fondamental de notre loi sur l'asile, qui précise dans son article 7 alinéa 1:

AB 2005 N 1172 / BO 2005 N 1172

"Quiconque demande l'asile (requérant) doit prouver ou du moins rendre vraisemblable qu'il est un réfugié."
Soumise au vote, la proposition Bühlmann a été rejetée par 14 voix contre 10; la proposition Ruey n'a pas été discutée, mais votre commission semble estimer que les dispositions proposées suffisent.

Ruey Claude (RL, VD): Lors de la discussion d'entrée en matière, vous avez dit que tous les avis de droit allaient dans un sens favorable. Or je lis que le professeur Kälin, dans un avis formulé sur cet article – et pas sur un autre – dit qu'une telle disposition "pénalise les réfugiés au terme de la loi sur l'asile en leur barrant l'octroi de l'asile, respectivement la reconnaissance de la qualité de réfugié". Et il conclut en disant: "Cette disposition est clairement disproportionnée sur le plan constitutionnel et contraire au droit international public. Du point de vue tant politique que juridique, la nouvelle réglementation sonne le glas de la tradition humanitaire de la Suisse qui épargnait jusqu'ici les réfugiés potentiels de mesures restrictives dictées par la lutte contre les abus."

Est-ce que vous avez eu l'occasion de lire cet avis de droit et quel est votre avis sur ce sujet?

Perrin Yvan (V, NE), pour la commission: Si vous me demandez mon avis: à titre personnel, j'estime que le professeur Kälin se prononce en fonction de ses convictions; d'autres spécialistes en ont d'autres. Je relève encore une fois que l'article 7 alinéa 1 de la loi sur l'asile parle de "rendre vraisemblable". Donc c'est un fondement même de la loi sur l'asile.

Bühlmann Cécile (G, LU): Ich möchte eine Erklärung abgeben: Ich habe vorhin Herrn Blocher gefragt, seit wann die Aussage Gültigkeit habe, dass 70 bis 80 Prozent der anerkannten Flüchtlinge Papiere gehabt hätten. Ich habe mich erkundigt: Es gab ein Schreiben des Amtes für Migration an die Flüchtlingshilfe. Da wird präzisiert, dass diese Zahlen für die Jahre 2004/05 gelten und nicht für vorher, und es wurden alle Identitätspapiere mitgezählt; nicht so, wie wir es jetzt machen. Wir schränken jetzt auf Reisepapiere und Pässe ein. Damals wurden auch Führerausweise gezählt. Das ist die eine Relativierung der Aussage. Die andere Relativierung ist, dass diese Papiere nicht in der Frist von 48 Stunden beschafft werden mussten, sondern irgendeinmal während des Verfahrens.

Was uns da heute gesagt worden ist, ist also schon sehr zu relativieren. Ich bitte Sie einfach, präzise zu sein.

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich möchte einfach wiederholen, Frau Bühlmann: Es ist richtig, ich habe den Auftrag gegeben, das für 2004 und 2005 zu untersuchen. Erstens bin ich erst seit dem 1. Januar 2004 im Amt, und nicht länger. Zweitens weiss ich nicht, ob es vorher anders war. Dazu kommt, dass es um diese Problematik geht. Auch hier müssen die Papiere nicht innert 48 Stunden beschafft werden. Ich sage Ihnen nochmals: Die Gründe sind darzulegen, glaubhaft zu machen, und es bekommen auch diejenigen, die keine Papiere haben, Flüchtlingsstatus, wenn sie Flüchtlinge sind.

Erste Abstimmung – Premier vote

(namentlich – nominatif; 02.060/2407)

Für den Antrag der Mehrheit 101 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 80 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

(namentlich – nominatif; 02.060/2408)

Für den Antrag der Mehrheit 94 Stimmen

Für den Eventualantrag Ruey 88 Stimmen

Art. 36 Abs. 1 Bst. a; 40 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates



**Art. 36 al. 1 let. a; 40 al. 2***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Präsident** (Janiak Claude, erster Vizepräsident): Über Artikel 44 haben wir bereits entschieden.**Art. 44a***Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Levrat, Beck, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Festhalten (siehe auch Art. 80 Abs. 1; 81; 82 Abs. 1, 2; 88 Abs. 1bis, 4, 5; 92 Abs. 2; Übergangsbestimmungen Abs. 8; Anag Art. 14c Abs. 4, 5; Art. 14f; Übergangsbestimmungen Abs. 11)

Art. 44a*Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Levrat, Beck, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Maintenir (voir aussi les art. 80 al. 1; 81; 82 al. 1, 2; 88 al. 1bis, 4, 5; 92 al. 2; dispositions transitoires al. 8; LSEE art. 14c al. 4, 5; art. 14f; dispositions transitoires al. 11)

Levrat Christian (S, FR): Les articles dont il est question ici concernent l'exclusion de l'aide sociale de requérants déboutés ou de ceux dont l'admission provisoire a été levée.

Concrètement, de quoi est-ce que nous parlons? Nous parlons d'abord, par exemple, de priver de l'aide sociale un requérant qui n'a pas obtenu l'asile, même s'il est en Suisse depuis plusieurs années en toute légalité, et nous parlons de le priver de cette aide sociale au moment même du prononcé de la décision négative, sans le moindre délai ni la moindre considération pour ses préparatifs de retour. Nous parlons également d'exclure de tout soutien une famille au bénéfice d'une admission provisoire qui séjourne ici depuis trois, quatre ou cinq ans, et qui est soudain appelée à rentrer. Qu'elle soit intégrée, que ses enfants soient scolarisés, qu'elle souhaite préparer son retour dans de bonnes conditions, tout cela ne jouera aucun rôle: d'un jour à l'autre, nous donnerions, par cette disposition, la compétence aux cantons de la priver de toute aide sociale et littéralement de la jeter à la rue.

Ces requérants-là n'ont absolument rien à se reprocher. Dans le cas de requérants admis provisoirement, nos autorités admettent même un besoin de protection, une menace concrète sur leur existence qui justifie leur séjour en Suisse. Qu'à l'heure où enfin les conditions seraient réunies pour préparer un retour dans la dignité, la Confédération prive une famille de tout soutien matériel, est pour moi incompréhensible, illogique, contre-productif et indigne. Le Conseil fédéral viole d'abord une promesse: celle de faire, après trois ans, le bilan de l'exclusion de l'aide sociale qui frappe aujourd'hui les requérants d'asile touchés par une décision de non-entrée en matière. Le Conseil fédéral oublie les critiques des cantons; il tente de camoufler l'évolution de la criminalité qu'entraîne cette exclusion, une criminalité qui a doublé, s'agissant des requérants frappés de non-entrée en matière, entre le premier trimestre 2004 et le premier trimestre 2005.

Mais le Conseil fédéral ne se contente pas de violer une promesse, il tente de masquer son incapacité à résoudre le vrai problème: celui de l'exécution des renvois.

Deux méthodes à ce jour ont bien fonctionné en matière de renvoi: premièrement, le soutien au retour volontaire et, deuxièmement, les accords de réadmission avec des Etats

AB 2005 N 1173 / BO 2005 N 1173

tiers, en particulier avec des Etats d'Afrique de l'Ouest. Or, que fait aujourd'hui le Département fédéral de justice et police? Il rend d'abord plus difficiles les retours volontaires en excluant les intéressés de l'aide sociale et n'a même pas poursuivi les efforts de Ruth Metzler, ancienne conseillère fédérale, pour conclure des accords de réadmission. Incapable de résoudre les vrais problèmes, le Conseil fédéral tente de les faire disparaître.



Par la suppression de l'aide sociale, il force des milliers de personnes à la clandestinité. Il n'améliore pas la situation dans le domaine du renvoi; il peaufine ses statistiques.

Aujourd'hui, nous devons décider de deux choses: premièrement, voulons-nous permettre au responsable du Département fédéral de justice et police de camoufler l'échec de la politique qu'il mène à ce jour? Deuxièmement, de manière plus importante et plus sérieuse, sommes-nous véritablement prêts pour ce faire à autoriser les cantons à priver d'aide sociale d'un jour à l'autre une famille et ses enfants, même après plusieurs années de séjour légal dans ce pays, même s'ils acceptent de rentrer, moyennant un délai raisonnable?

Ce que nous décidons aujourd'hui, nous devons le décider en conscience et nous en répondrons.

Wyss Ursula (S, BE): Seit einem Jahr besteht ein Sozialhilfestopp für diejenigen Personen, auf deren Asylgesuch gar nicht erst eingetreten wird. Sie, Herr Blocher, wollen den Sozialhilfestopp nun auf alle abgewiesenen Asylsuchenden ausdehnen. Das bedeutet, dass alle, die nach einem ordentlichen Verfahren abgewiesen werden, das oft monate- oder zum Teil jahrelang dauert – und wir wissen, dass es eben doch so lange dauert und es noch nicht in Sicht ist, dass sich das so schnell ändert, Herr Blocher –, ebenfalls von diesem Sozialhilfestopp betroffen sein würden. Ausnahmebestimmungen für Altfälle, für Verletzte, d. h. für Kinder, für Familien, für Schwangere, für Minderjährige, die nicht begleitet werden, aber auch für Kranke, sind nicht vorgesehen. Selbst Bürgerkriegsflüchtlinge wären betroffen, indem sie nach Jahren in der Schweiz in ihr Heimatland zurückkehren müssten.

Herr Blocher, Sie begründen diese Verschärfung einmal mehr mit dem Argument des "Ansturms" von Asylbewerbern und der Welle von Asylanträgen, die ansonsten auf unser Land hereinbrechen würden. Aber bitte, hier schlagen Sie eine Massnahme vor, die in keinem anderen europäischen Land in dieser Härte so besteht. Sogar Ihr immer wieder herbeigezogenes Beispiel – die Niederlande, ein sehr repressives Land im Asylbereich – kennt Ausnahmen für Verletzte. Man kann sich nun die Frage stellen, ob die Schweiz dennoch ihren eigenen repressiven Weg gehen soll. Man muss sich fragen, ob diese Massnahme irgendeinen gewünschten Effekt haben könnte.

Aus Ihrer Sicht, Herr Blocher, muss die Anzahl Asylanträge sinken. Nur seltsam, dass die Anzahl Asylanträge gegenüber den Sozialleistungen der jeweiligen Länder sehr resistent ist. Überall in Europa sind die Asylanträge zurückgegangen, ausser – ausgerechnet! – in Ihrem Beispiel Holland, wo sie zugenommen haben. Wir können die Effekte eines Sozialhilfestopps aber auch im Inland beobachten. Als vor einem Jahr der Sozialhilfestopp für Nichteintretensentscheide eingeführt wurde, versprach der Bundesrat, noch während drei Jahren ein sogenanntes Monitoring mit den Kantonen zusammen durchzuführen, um eben genau diese Folgen zu beobachten. Herr Blocher, die Folgen scheinen Sie nicht wirklich zu interessieren: Sie kommen jetzt schon, nach einem Jahr, mit dem nächsten Schritt, stramm vorwärts.

Wir schauen uns trotzdem mal diese Monitoringberichte an und sehen: Es gibt eigentlich drei Effekte, die sich heute schon abzeichnen: Erstens entstehen mehr Kosten in den Kantonen, zweitens hat die Kriminalität unter den Betroffenen – nicht dramatisch, aber doch leicht – zugenommen, und drittens – das ist, glaube ich, das Wesentliche – tauchen die Betroffenen vermehrt in städtischen Zentren einfach unter. Sie haben es in Ihrem Anfangsvotum selbst gesagt: Hier, in diesem Fall, äusserten sich die Kantone und die Städte nun wirklich kritisch und skeptisch gegenüber der vorgeschlagenen Massnahme. Sie haben nämlich heute schon Mühe mit der Umsetzung der Nothilfe bei Nichteintretensentscheiden, und es waren letztes Jahr immerhin 5000 Fälle. Mit dem Antrag, der Ihnen nun hier vorliegt, betrifft dieser Sozialhilfestopp dreimal so viele Personen, d. h. 15 000 Personen im Verhältnis zu 20 000 behandelten Gesuchen. Was da auf die Städte und auf die Kantone zukommen könnte, das können Sie sich vorstellen. Nicht von ungefähr haben Sie den Brief des Schweizerischen Städteverbandes erhalten, der uns entsprechend eindringlich gebeten hat, die Fürsorgeleistungen für bisherige und neue Asylbewerber beizubehalten.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Die CVP-Fraktion unterstützt die Mehrheit.

Sie erinnern sich an die Debatte beim Entlastungsprogramm 2003. Damals hat der Bundesrat vorgeschlagen, bei jenen Flüchtlingen, die einen Nichteintretensentscheid erhalten haben, nur noch Nothilfe, aber keine Sozialhilfe mehr zu leisten. Das Parlament ist dem Bundesrat damals gefolgt und hat zusätzlich eine Motion angenommen, die verlangt zu prüfen, diesen Sozialhilfestopp auch auf diejenigen auszudehnen, die einen ablehnenden Entscheid erhalten haben. Diese Motion wurde letztlich vom Parlament auch überwiesen. Somit hat der Bundesrat diesen Entscheid, wenn er das nun hier vorschlägt, in der Verantwortung und als Umsetzung eines Mehrheitsentschiedes des Parlamentes gefällt. Es ist auch richtig so, weil letztlich all jene, die einen rechtskräftigen, ablehnenden Entscheid haben, sich nicht mehr auf Sozialhilfe berufen können.

Ich lese Ihnen dazu einen Auszug aus dem "Tages-Anzeiger" vom 24. August 2005 vor. Frau Verena Vonarburg



schreibt: "Niemand konnte behaupten, diese Art von Fürsorge sei sinnvoll und gerecht: Wer ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz lebte, konnte sich seinen illegalen Aufenthalt vom Sozialstaat finanzieren lassen. Zumindest, wenn er den Weg über das Asylwesen gewählt hatte. Selbst Menschen mit einem offensichtlich missbräuchlichen Gesuch durften bis vor einem Jahr auf Sozialhilfe zählen. Auf ihr Gesuch trat der Bund zwar nicht ein, er kam aber in vielen Fällen eine Zeit lang für sie auf.

Auch fehlende Kooperation bei der Ausreise wurde auf diese Weise belohnt. Und sogar die Kantone spürten wenig Druck, die Betroffenen zum Gehen zu bewegen: Das Geld wurde aus Bern regelmässig überwiesen.

Es war folgerichtig, dass der Bund auf den 1. April 2004 hin diese Fürsorge strich, und es ist richtig, dass dies bald auch für alle abgewiesenen Asylbewerber gilt. Trotz lauten Protests von Kantonen, Hilfswerken und Kirchen scheint sich der rigorosere Weg zu bewähren. Die meisten Fortgewiesenen verschwinden seither. Und sie tauchen auch nicht als kriminelle Horden wieder auf."

Das war am 24. August 2005 im "Tages-Anzeiger" zu lesen. Wenn Frau Vonarburg diesen Artikel vor fünf Jahren in die Redaktion des "Tages-Anzeigers" gegeben hätte, wäre er nicht publiziert worden, und Frau Vonarburg hätte um ihre Stelle bangen müssen. Aber selbst Journalistinnen links der Mitte haben begriffen, dass wir in diesem Bereich eine konsequentere und eine strengere Handhabung brauchen.

Engelberger Eduard (RL, NW): Die FDP-Fraktion beantragt Ihnen, den Minderheitsantrag Levrat abzulehnen und Artikel 44a im Sinne des Ständerates aufzuheben. Wir unterstützen das Konzept des Bundesrates und somit das ganze 5. Kapitel, Sozialhilfe und Nothilfe, gemäss Bundesrat und Mehrheit der Kommission.

Die Mehrheit der Kommission hat dem neuen Kapitel bei allen Artikeln grossmehrheitlich zugestimmt, mit Ausnahme von Artikel 82 Absätze 1bis und 2bis, die sie neu angefügt hat. Wir unterstützen die Änderungen zu diesem Artikel, denn hier werden im Zusammenhang mit der Nothilfe

AB 2005 N 1174 / BO 2005 N 1174

aufgrund eines Bundesgerichtsurteils einige Modalitäten angepasst. Einerseits hält Absatz 1bis fest, dass rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende während der Dauer eines ausserordentlichen Rechtsmittelverfahrens nur eine Nothilfe nach Artikel 12 der Bundesverfassung erhalten. Andererseits wird bei Absatz 2bis die Nothilfe in Form von Sachleistungen oder täglichen Geldbeträgen geregelt. Wir finden es aber auch richtig, dass diese Modalitäten des Leistungsbezugs keine schikanösen oder unzumutbaren Anforderungen an den Bezug der Nothilfe beinhalten.

Die neuen Absätze in Artikel 82 zusammen mit Artikel 83a des Asylgesetzes machen für Asylsuchende den Aufenthalt in der Schweiz jedoch unattraktiver, was mithelfen soll, dass sie wiederum ihrer Verpflichtung zur Ausreise oder zur Mithilfe bei der Organisation der Ausreise nachkommen. Diese Ausdehnung des Sozialhilfestopps für Personen, deren Asylgesuch materiell geprüft und abgewiesen wurde, wird auch von den Kantonen als konsequent und richtig erachtet, weil sie ein klares Signal an die Betroffenen sendet. Die bisherige Lösung ist für die Asylsuchenden nicht nachvollziehbar: Einerseits sollen sie die Schweiz verlassen, andererseits wird ihnen der Aufenthalt im bisherigen Umfang weiter finanziert. Die Lösung, die wir nun haben, ist also klarer und besser verständlich.

Im Namen der grossen Mehrheit der FDP-Fraktion – sie beträgt mehr als zwei Drittel – beantrage ich Ihnen, den Antrag der Minderheit Levrat abzulehnen, die Mehrheitsfassung aller damit zusammenhängenden Artikel anzunehmen und den Antrag Schlüer sowie den Eventualantrag Ruey abzulehnen.

Vischer Daniel (G, ZH): Die Grünen unterstützen den Antrag der Minderheit Levrat. Ich bestreite nicht, dass dies ein heikles Problem ist, und es bestreitet niemand, dass tatsächlich eine Akzeptanzproblematik entstehen kann, wenn gewissermassen Missbrauch im Sozialsystem ruckbar wird. Das bestreitet niemand.

Ich sage nur, dass diese Lösung, die Sie heute gewählt haben, auf falschen Verknüpfungen basiert, weil Sie etwas bestrafen wollen, was in vielen Fällen gar nicht strafwürdig ist. Sie haben in vielen Fällen das Problem, dass Sie – aus welchen Gründen auch immer und aufseiten der Betroffenen zuweilen oft auch unverschuldet – die Leute trotz Wegweisungsentscheid nicht ausschaffen können. Das sind Leute, die zum Teil schon seit einiger Zeit in diesem Lande sind. Bei diesen schaffen Sie eine soziale Härte, die nicht gerechtfertigt ist, und Sie schaffen eine Sozialsituation, die vom Städteverband zu Recht als kritisch angesehen wird. Es wurde auf zunehmende Kriminalitätszahlen hingewiesen. Die Entwicklung ist abzuwarten, aber es ist sicher, dass das eine Tendenz ist, die zunehmen wird. Sie müssen aber auch sehen, dass Sie damit in einem gewissen Ausmass eine Verwahrlosung produzieren, die sicher nicht im Interesse des sozialen Funktionierens vor allem unserer Städte sein kann.

Das ist ja der Grund, warum vonseiten der Städte heute gewissermassen ein Hilferuf ergangen ist, diese Än-



derung, so wie sie heute vorgenommen worden ist, wie sie zum Teil schon durch das Entlastungsprogramm 2003 vorstrukturiert worden ist, nicht vorzunehmen. Es braucht mindestens eine differenziertere Lösung, die bei Missbrauch klarere Anknüpfungstatbestände kennt. Hier haben Sie im Grunde genommen paradoxerweise den Weg der Missbrauchsgesetzgebung verlassen, indem Sie einen allgemeinen Tatbestand der Nichtmehr-Gewährung der Sozialhilfe schaffen, der undifferenziert und unverhältnismässig ausfällt und deswegen abzulehnen ist.

Es ist vielleicht möglich, dass durch eine Rücknahme dieses Antrages eine differenziertere Fassung gegenüber dem Status quo ante – gegenüber dem vor dem Entlastungsprogramm 2003 geltenden Recht – gefunden werden kann. Sicher ist aber, dass diese Bestimmungen, so, wie sie hier vorgesehen sind, sozialpolitisch, aber in einem gewissen Sinne auch asylpolitisch nicht tragbar sind, weil Sie damit ein Scheitern der Rückschaffung, aus welchen Gründen auch immer, mit dem Entzug von Sozialleistungen bestrafen. Sie bestrafen Leute, die oft nichts dafür können und die existenzmässig mindestens für die Zeit, die sie wohl oder übel hier bleiben müssen, darauf angewiesen sind.

Ich glaube übrigens auch nicht, dass dieser Artikel eine präventive Aussenwirkung hat. Das halte ich für eine Fehleinschätzung, Herr Bundesrat.

Fehr Hans (V, ZH): Wir von der SVP-Fraktion plädieren dafür, dass es bei Nichteintretensentscheiden gemäss Artikel 44 nur noch Nothilfe gibt und dass wir diese Nothilfe generell auf Personen mit abgelehnten Gesuchen ausweiten. Nichteintreten bedeutet ja, dass offensichtlich keine Asylgründe vorliegen. Bei einem abgelehnten Gesuch muss ich Ihnen nicht weiter darlegen, was das beinhaltet.

Wir stellen fest: Fragen Sie doch einmal jemanden auf der Strasse, fragen Sie meinetwegen hundert Leute, fragen Sie: Soll bei jemandem, der offensichtlich keine Asylgründe hat, und soll bei jemandem, der ein rechtskräftig abgelehntes Asylgesuch hat, die Sozialhilfe einfach weiter funktionieren? Ich bin überzeugt, es werden Ihnen nahezu alle Leute sagen: Nein, natürlich nicht; es braucht eine Sanktion, sonst ist dieser Missstand mit der Zeit nicht mehr tragbar.

Auch wenn immer wieder etwas anderes behauptet wird: Die Zahlen sprechen eine klare Sprache. Aufgrund der eingestellten Nothilfe bei Nichteintretensentscheiden ist in der Vergleichsphase 2004 und 2005 die Zahl der neuen Gesuche um über 40 Prozent zurückgegangen. Es wurde dann anfänglich behauptet – interessanterweise vor allem in sozialdemokratisch regierten Städten –, diese Leute seien nun gezwungen, in die Kriminalität auszuweichen. Interessanterweise ist dieses Gerücht in Zürich aufgetaucht, mit sozialdemokratischem Stadtpräsident, in Grenchen, mit sozialdemokratischem Stadtpräsident, und meines Wissens auch in Biel, mit sozialdemokratischem Stadtpräsident. Ich vermute dahinter eine gewisse Art von sozialdemokratischer Politik: etwas zu beweisen, das man gerne bewiesen haben möchte, auch wenn es nicht so ist. In Solothurn war es offenbar anders.

Die behauptete Zunahme der Kriminalität, des Abgleitens in die Kriminalität, hat erstens nicht stattgefunden, zumindest nicht spürbar, und zweitens wäre dieser Grund schlicht nicht akzeptierbar. Wenn jemand an Leib und Leben bedroht ist, dürfen wir doch nicht akzeptieren, dass er, weil wir ihm keine Sozialhilfe geben – quasi als Rechtfertigung –, in die Kriminalität abgleitet! Das Ziel ist in beiden Fällen – wenn jemand einen Nichteintretensentscheid erhält oder wenn sein Gesuch abgelehnt wird – die Ausreise. Da braucht es Massnahmen à la Nothilfe. Uns scheint das eine zwingende Logik zu sein.

Zum Schluss zwei Beispiele aus Nordeuropa: Norwegen gilt als äusserst humanitäres Land, als Land des Friedens und der Friedensarbeit, als Vorzeigeland im Bereich der Humanität. Norwegen hat folgende Regelung: Wer ein abgelehntes Gesuch hat, bekommt keinerlei Unterstützung mehr. Er bekommt keine Fürsorgegelder mehr, er bekommt keine Nothilfe, er bekommt nichts mehr, absolut nichts. Ein ähnliches Beispiel ist Dänemark, und wir wissen von unserem sympathischen südlichen Nachbarn Italien, dass dort ohnehin keine Sozialhilfe für Asylanten praktiziert wird. Alle diese Länder – Norwegen, Dänemark, Italien und andere – gelten als klassische humanitäre Länder, wo man die Menschenrechte praktiziert. Kein Mensch käme auf die Idee zu sagen, sie würden das nicht tun.

Ich bitte Sie: Lehnen Sie alle entsprechenden Minderheitsanträge ab; bleiben Sie auf dem Pfad der Tugend, wonach man Missbräuche erschweren und Verstösse ahnden muss. Ein Nichteintretensentscheid und ein abgelehntes Gesuch sollen höchstens noch zur Nothilfe berechtigen.

Salvi Pierre (S, VD): Monsieur Fehr, je me permets d'intervenir parce que je suis interpellé. Je suis aussi l'un de ces présidents de commune socialistes et je ne fais pas partie



de ces gens qui pensent – d'ailleurs, y a-t-il un politicien local qui le pense? cela m'étonnerait – que ceux dont la demande d'asile est rejetée sont des criminels. Dire cela, c'est dire des idioties, des imbécillités; c'est manquer de respect à ces personnes.

Par contre, si vous faites – pour revenir à votre sondage effectué dans la rue – un petit micro-trottoir et que vous demandez aux habitants du coin, aux passants: "Que pensez-vous de cette décision qui frappe cette personne qui est en Suisse depuis neuf ans, qui travaille depuis huit ans, qui n'a pas d'antécédents judiciaires et qui doit partir dans les quinze jours? Pensez-vous que la loi est juste?" Je pense que la réponse sera non. Mais vous, dites-moi ce que vous en pensez, car cette personne travaille et donne satisfaction à son employeur.

Fehr Hans (V, ZH): Es tut mir Leid, ich kann Ihnen über diesen speziellen Fall, wo jemand bereits acht Jahre arbeitet, nicht Auskunft geben. Den Fall müsste man anschauen. Das ist vielleicht ein Härtefall, das weiss ich nicht. Aber machen Sie doch diese Umfrage auf der Strasse mit diesen hundert Leuten, und fragen Sie nicht unbedingt Sozialdemokraten!

Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): Herr Fehr, woher haben Sie die Information über Norwegen, das freundliche Friedensland im Norden? Sie haben gesagt, dass Norwegen seine Erfahrungen gemacht habe und dass es keinerlei Nothilfe usw. gebe. Ich weiss aber – das ist öffentlich und offiziell und war kürzlich auch in verschiedenen Berichten und Studien zu lesen -: Norwegen gibt Nothilfe, Herr Fehr, und Norwegen stellt keine Verletzlichen auf die Strasse.

Können Sie mir sagen, ob das einfach der Lauf Ihrer doch sehr undifferenzierten Politik ist, dass Sie immer wieder solche Lügenmärchen über andere Länder erzählen, so wie z. B. auch über die sozialdemokratischen Stadtpräsidenten?

Fehr Hans (V, ZH): Ich erzähle keine Lügenmärchen, Frau Vermot, sonst müssen Sie mir diese Lügenmärchen beweisen. Ich kann Ihnen die Berichte von Grenchen und von Zürich vorlegen, möglicherweise auch von Biel. Diesen Bericht habe ich nicht, aber ich habe davon gehört. Aber die anderen beiden Berichte habe ich. Dort hat man geschrieben, es gebe ein Abgleiten in die Kriminalität.

Zu Norwegen: Die Justizministerin hat das selbst bestätigt. Sie können das auf dem Internet nachschauen; Sie können es auch in der "Weltwoche" vom 23. Juni 2005 nachlesen. (*Unruhe*) Der Wortlaut – das wurde seriös überprüft; das ist eben eine neue Regelung, vielleicht haben Sie noch die alte: "Neu erhalten Abgewiesene keinerlei Unterstützung mehr, kein Fürsorgegeld, keine Nothilfe, nichts."

Ruey Claude (RL, VD): Monsieur Fehr, vous êtes soumis à des questions, mais vous avez dit des choses qui nécessitent que l'on vous pose des questions.

Je vous ai parlé de pratique et de terrain. J'ai une épouse qui est conseillère municipale, c'est-à-dire membre de l'exécutif de Nyon, d'une ville de 18 000 habitants. Elle s'occupe du domaine social et de la police, donc du producteur au consommateur, et vice versa. Or, pour les cas de non-entrée en matière, c'est-à-dire les gens qui n'ont plus que l'aide d'urgence, il y a des organismes charitables, des organisations associatives et autres qui s'occupent d'eux, parce que précisément ils sont à la rue, contrairement à ce que vous dites. Et au moment où l'on supprimera de manière généralisée, y compris pour les personnes vulnérables, l'aide sociale, on retrouvera tous ces gens dans les associations charitables. Pensez-vous vraiment que celles-ci arriveront à faire face à ce flux?

Alors que vous dites que la criminalité n'augmente pas, que ce fait n'est pas avéré, que ce sont les socialistes qui ont inventé cela, comment pouvez-vous expliquer que selon le monitoring du premier trimestre 2004 au premier trimestre 2005 la criminalité, la délinquance a augmenté de 245 pour cent, c'est-à-dire a passé de 3,1 à 7,6 pour cent?

Fehr Hans (V, ZH): Schauen Sie, den Fall Nyon können Sie wahrscheinlich besser beurteilen als ich. Ich sage einfach Folgendes: Uns geht es hier um die staatliche Sozialhilfe bzw. Nothilfe. Wenn natürlich ein Pfarrer oder irgendeine karitative private Organisation, die keinerlei Staatsgelder bezieht, oder Sie persönlich als Bewohner oder Repräsentant von Nyon etwas machen, dann hat das nichts mit staatlicher Hilfe zu tun. Wir reden hier von der staatlichen Sozial- bzw. Nothilfe.

Zur Kriminalität wiederhole ich: Es gibt keine erkennbare Zunahme der Kriminalität, aber wenn es sie gäbe, Kollege Ruey, dann wäre das auf keinen Fall entschuldbar damit, dass man sagt: "Ja, diese Leute haben ein bisschen Schwierigkeiten, jetzt gehen sie halt in die Kriminalität." Das geht nicht!

Leuenberger Ueli (G, GE): D'abord une remarque: je pense que, comme tous les collègues dans cette salle, vous avez reçu un CD concernant les non-entrées en matière; j'espère que vous aurez eu l'occasion de le



consulter.

Mais ma question, et je vais la poser en allemand, est la suivante:

Herr Bundesrat Blocher versteht die Frage dann vielleicht besser, und er wird dann vielleicht auch darauf antworten. Klipp und klar jetzt: Gibt's in Norwegen noch eine Nothilfe oder nicht? Stimmt es, dass verletzte Personen nicht auf die Strasse gestellt werden? Sie berufen sich auf die "Weltwoche". Herr Blocher hat andere Informationsmöglichkeiten, und ich möchte vom Bundesrat wissen: Stimmt es, dass verletzte Personen in Norwegen keine Hilfe mehr bekommen und dass es überhaupt keine Nothilfe mehr gibt? Denn die "Weltwoche" ist vielleicht für Sie eine gute Informationsquelle, aber nicht unbedingt für alle Leute.

Fehr Hans (V, ZH): Ich kann Ihnen darauf keine zusätzliche Antwort geben. Ich habe meine Quellen zitiert, und diese Quellen sind seriös.

Fluri Kurt (RL, SO): Ich wurde verschiedentlich als Stadtpräsident zitiert, und ich darf Ihnen sagen, dass ich auch Mitglied des Vorstandes des Schweizerischen Städteverbandes bin. Wir haben den Monitoring-Bericht zum ersten Quartal 2005 und den Jahresbericht 2004 zur Kenntnis genommen und können die Aussagen, die dort gemacht werden, bestätigen.

Wir haben im Vorstand die Befürchtung geäußert, dass die Einführung des Sozialhilfestopps für Personen mit Nichteintretensentscheid zu einem Anstieg der Kriminalität und zu vermehrten sozialen Problemen führen würde. Diese Befürchtungen haben sich bis zum heutigen Zeitpunkt nicht bewahrheitet, was von unserer Seite bestätigt werden kann. Es sei zwar eine Zunahme der Zahl von in Städten und Gemeinden um Nothilfe ersuchenden Personen feststellbar, der Anstieg verlaufe aber nicht so rasch wie ursprünglich angenommen. Das können wir bestätigen. Wir beobachten eine unspektakuläre schleichende Entwicklung, ohne dass es bisher zu einer Krisensituation mit einer Verslumung in einzelnen Quartieren und stark ansteigender Kriminalität gekommen wäre, auch in der Stadt Zürich nicht.

Hingegen sind die Kosten steigend, und die Auswirkungen des Sozialhilfestopps für Personen mit Nichteintretensentscheid sind – zusammenfassend – bisher nicht dramatisch, aber sichtbar. Die neueste Tendenz des zweiten Quartals 2005, von April bis Juni, bestätigt diesen Monitoring-Bericht. Die Kosten sind höher als erwartet, aber die Zunahme der Kriminalität lässt sich nicht belegen. Das ist auch die Erfahrung, die ich in meiner kleinen Stadt mache, aber es ist immerhin eine Agglomeration von 80 000 Personen. In dieser Agglomeration von 80 000 Personen ist die Beschäftigung der Polizei mit Asylsuchenden mit oder ohne Sozialhilfestopp nicht signifikant anders. Ich kann in diesem Fall verschiedene Aussagen zwar bestätigen, möchte sie aber doch wieder relativieren. Es handelt sich weitgehend um Folgen auf der Kostenseite, aber nicht um Folgen auf der Seite der Kriminalität.

AB 2005 N 1176 / BO 2005 N 1176

Blocher Christoph, Bundesrat: Wir haben den Sozialhilfestopp bei Nichteintretensentscheiden jetzt seit gut einem Jahr. Sie haben unseren Monitoring-Bericht über ein ganzes Jahr bekommen, und Sie können ihn auf dem Internet einsehen. Die Erfahrungen sind durchwegs positiv – durchwegs positiv. Alle Befürchtungen, die man hatte, sind nicht eingetroffen. Wer das Gegenteil sagt, der verfälscht die Unterlagen. Dieser Monitoring-Bericht wurde vom Bund und den Kantonen erstellt, Monsieur Ruey, und nicht von uns alleine.

Wir haben zudem etwas gemacht, was noch nie gemacht worden ist: Seit April 2004 lassen wir uns von sämtlichen Polizeikörpern der Kantone und der Städte melden, wie viele Asylsuchende mit Nichteintretensentscheiden wegen Kriminalität aufgegriffen worden sind. Wir haben sonst keine solche Statistik. Ich muss Ihnen sagen, die Kriminalität liegt bei Personen mit Nichteintretensentscheid bei ungefähr 7 bis 10 Prozent. Ich sage Ihnen nochmals, im Kanton Zürich, wo es eine detaillierte Polizeistatistik gibt, liegt die Kriminalitätsrate im Asylbereich bei 25 Prozent. Mit anderen Worten: Die Personen mit Nichteintretensentscheid weisen eine viel geringere Kriminalitätsrate auf. Dazu kommt, dass sie ausschliesslich wegen Kleinkriminalität aufgegriffen werden, insbesondere wegen Kleindiebstählen und Kleindrogenhandels. Dieses Abtauchen in die Kriminalität ist nicht festgestellt worden, und es gibt keinen kantonalen Justiz- und Polizeidirektor, der diese Behauptung noch aufrechterhält. Wir haben in der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren darüber gesprochen; es gibt keinen, der sagt, das sei jetzt eingetroffen; es anerkennen alle, dass das nicht der Fall ist.

Die Städte sind den Beweis schuldig geblieben, dass die Leute einfach untertauchen. Wenn man behauptet, die Leute tauchen unter, muss man auch sagen, worauf diese Aussage beruht. Ich habe auch keine Beweise dafür, dass alle, die nicht um Nothilfe nachgesucht haben, ausreisen; das habe ich auch nicht. Aber wir haben Indizien, dass die Personen mit Nichteintretensentscheid weniger häufig untertauchen als die anderen,



die Sozialhilfeleistungen bezogen haben. Die Behauptung bezüglich Untertauchen und Kriminalität ist nicht eingetroffen. Ich rede vom ersten Jahr. Wir machen das Monitoring weiter.

Herr Lustenberger hat es hier gesagt: Sie haben die Motion überwiesen, die verlangt, dass der Sozialhilfestopp ausgedehnt wird. Frau Wyss redet wieder von "Herr Blocher will". Es ist schön, wenn Sie hier irgendein Feindbild prägen, aber ich muss Ihnen sagen: Die Kommission hat schon 2003 eine solche Motion vorgeschlagen, und der "Hohe Nationalrat" hat sie hier gutgeheissen – weil ich nicht mehr im Nationalrat war, ohne meine Stimme. Der Bundesrat unterstützt aber diese Motion, und der Ständerat hat sie auch gutgeheissen. Darum ist sie jetzt im Gesetz verwirklicht.

Wo liegen die Differenzen? Wir bezahlen den Kantonen pro Nichteintretensfall 600 Franken; das gilt für Nichteintretensfälle, gleichgültig, ob nachher Nothilfe bezogen wird oder nicht. Wir haben eine Kontrolle gemacht: Für das erste Jahr haben 600 Franken gereicht. Wir haben 200 000 Franken mehr ausgewiesen, als die Kantone ausgeben mussten. Allerdings sind die geltend gemachten Investitionen und Kosten für Notstrukturen nicht dabei. Dazu muss ich Ihnen sagen: Da werden wir äusserst zurückhaltend sein. Ich bitte Sie, Folgendes zu sehen: Wer einen Nichteintretensentscheid hat, der hat nach Hause zu gehen; das ist der Sinn. Er muss das Land verlassen, er muss abreisen. Er hat sich nicht in einer Nothilfestruktur einzunisten. Das ist nicht der Zweck der Übung, darum übernehmen wir auch keine Kosten für solche Nothilfestrukturen.

Das Gleiche gilt doch für diejenigen, die ein abgewiesenes Gesuch haben. Sie müssen das Land verlassen, sie sind illegal hier. Es ist doch ein Widersinn, ihnen Sozialhilfe zu geben. Für eine Familie, die hier ist – Vater, Mutter, zwei Kinder –, bezahlen wir dem Kanton pro Monat 4800 Franken. Das ist doch nicht in Ordnung – für einen, der illegal hier ist. Von der Arbeitsaufnahme bzw. vom Anreiz, Arbeit aufzunehmen, will ich gar nicht reden. Das muss ändern.

Nun können wir ja nicht mit 600 Franken einfahren. Die Nichteintretensentscheide fallen in kurzer Frist, innert Wochen; da ist die augenblickliche Heimreise zumutbar. Bei denjenigen, bei denen das Gesuch abgewiesen worden ist, kann man das nicht von einem Tag auf den anderen machen. Das sehen wir ein. Darum sehen wir für Fälle, die aktuell sind, 5000 Franken vor; die Kantone sind damit einverstanden. Die Kantone können dann mit diesen 5000 Franken machen, was sie wollen. Das ist jetzt nicht im Gesetz verankert, das nehmen wir dann in die Verordnung.

Der Ständerat hat diese 5000 Franken auch für alle Altfälle festgelegt, d. h. für diejenigen, die schon hier sind und einen rechtskräftigen Asylentscheid haben. Mit diesen 5000 Franken sind wir in Schwierigkeiten mit den Kantonen gekommen. Wir haben mit den Kantonen Verhandlungen geführt, und wir schlagen eine ausserordentlich grosszügige Regelung vor, die auch Ihre Kommission jetzt übernommen hat. Das ist das Ergebnis von Verhandlungen mit den Kantonen. Wir schlagen ihnen einen Betrag von 15 000 Franken pro Fall vor. Was heisst das? Da hat der Kanton die Möglichkeit, einem Abgewiesenen aus der Gruppe der Altfälle entweder ein Jahr lang – noch ein ganzes Jahr lang, zwölf Monate! – Sozialhilfe oder sogar zwei Jahre lang Nothilfe zu geben. Das ist eine ausserordentlich grosszügige Regelung. Weil natürlich nicht alle diese Sozialhilfe oder Nothilfe brauchen, gibt es für Härtefälle usw. dann natürlich grössere Beträge.

Wenn gesagt worden ist, die kantonalen Sozialdirektoren möchten diese Regelung nicht, so ist das richtig. Die Sozialdirektoren möchten alles wie bisher: volle Sozialhilfe durch den Bund, und die Kantone setzen das um. Sie haben natürlich keinerlei Anreiz, die Leute dazu zu bewegen, heimzugehen, weil der Bund zahlt. Das ist keine Regelung! Ich muss Ihnen aber sagen: Die Justiz- und Polizeidirektoren haben diese Regelung ausdrücklich verlangt, denn in diesen Fällen – wenn Leute nicht nach Hause gehen – haben wir ausserordentlich schwierige Situationen.

Diese grosszügige Regelung schlägt Ihnen nun Ihre Kommission vor. Das macht für den Bund einen grossen Happen aus, das kann ich Ihnen sagen. Aber wir glauben, damit endlich diese Altfälle aufräumen zu können. Es ist eine ausserordentlich menschliche Regelung.

Nun komme ich zu Herrn Vischers Bemerkung, das sei eine Strafe. Das ist doch keine Strafe, wenn jemand widerrechtlich hier ist! Nehmen Sie mal den übrigen Ausländerbereich: Wenn jemand widerrechtlich hier ist, bekommt er doch nicht eine Sozialleistung, sondern er bekommt nichts. Er bekommt nicht einmal eine so grosszügige Nothilfe, wenn das Visum abgelaufen und er illegal da ist. Aber hier sagt man, das sei eine Bestrafung, wenn man jemandem Nothilfe gibt und wenn er nach Hause muss. Das ist keine Bestrafung, sondern wir geben ihm eine Überlebenshilfe; gemeint ist: für einige wenige Tage.

Es ist viel über andere europäische Länder gesprochen worden. Es ist tatsächlich nicht ganz einfach zu wissen, wie es jedes Land macht. Ich kann Ihnen sagen: Die Niederlande, Belgien und Luxemburg beschränken die staatlichen Leistungen für weggewiesene Asylsuchende, die nicht ausreisen, auf medizinische Notfälle. Das ist die Formulierung. Wahrscheinlich läuft das auch darauf hinaus, dass man jemanden nicht verhungern lässt. Aber es gibt keine Nothilfeplanung, wie wir sie haben. Andere staatliche Leistungen erhalten diese Personen



nicht mehr. Im Gegensatz dazu erhalten weggewiesene Asylsuchende beispielsweise in Frankreich, Kanada, Schweden, Finnland oder Dänemark die ordentliche Sozialhilfe bis zur Ausreise. In Norwegen ist es tatsächlich so, dass sie bisher für die ersten vier Wochen Nothilfe erhalten haben und dann nicht mehr; Norwegen hat sie aus den Strukturen genommen. Und jetzt ist eine neue Regelung in Arbeit.

Nun wird hier gesagt, ja, das sei ja furchtbar für Härtefälle, wo Leute krank seien oder nicht ausreisen könnten, schwangere Frauen zum Beispiel. Ein Teil davon fällt gar nicht unter diese Regelung. Sie werden vorläufig aufgenommen, weil sie eben nicht ausreisen können. Dann haben sie die volle Sozialhilfe, sie haben keine Nothilfe. Für die anderen

AB 2005 N 1177 / BO 2005 N 1177

Härtefälle erhalten die Kantone einen Pauschalbeitrag. Sie können damit auch differenzierte Regelungen vornehmen, so, wie sie es wollen.

Nun zu den Minderjährigen: Minderjährige und Minderjährige sind zweierlei. Es tut mir Leid, Ihnen zu sagen: 17-jährige junge Männer, die einen Abweisungs- oder Nichteintretensentscheid erhalten, müssen das Land verlassen, obwohl sie 17-jährig sind oder mindestens sagen, sie seien 17-jährig. Wir haben seltsamerweise ausserordentlich viele 17-Jährige, weil es für sie ein Sonderstatut gibt. Die Ausreise ist ihnen auch zuzumuten. Für sie wollen wir keine andere soziale Regelung, weil es nicht einzusehen ist, warum ein 17-Jähriger aus seinem Land herreisen kann, aber nicht mehr sollte zurückgehen können.

Wir bitten Sie, dieser Regelung – es ist eine ganz wichtige Regelung – zuzustimmen, weil wir in Bezug auf abgewiesene Asylbewerber viel zu interessant sind. Wir sollten es nicht interessanter machen, in dieses Land zu kommen, als es notwendig ist. Darum bitten wir Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Huguenin Marianne (-, VD): Monsieur le conseiller fédéral, j'ai une question. D'un côté, vous nous justifiez tout le durcissement de la loi sur l'asile par une situation catastrophique en ce qui concerne les abus, la délinquance, le trafic de drogue, la violence, etc. De l'autre, vous nous dites que ces mêmes requérants d'asile, devant survivre avec une aide d'urgence minimale, au fond n'ont qu'une délinquance absolument minime et se conduisent finalement de façon exemplaire, puisqu'ils sont jetés à la rue sans aucune aide pratiquement. Ne pensez-vous pas que ces deux visions contradictoires sont pour le moins étonnantes?

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich staune darüber, was mir da immer in den Mund gelegt wird. Ich habe Ihnen einfach gesagt, wie es ist, unabhängig davon, ob Sie es schlimm finden oder nicht. Viele Leute finden es unerträglich, dass Tausende von Menschen hier sind, die nicht hier sein dürfen, die illegal hier sind, und denen wir noch die volle Sozialleistung geben. Ob Sie das schlimm finden oder nicht, ich sage Ihnen nur dies: Es ist nicht in Ordnung und zieht ausserdem neue Leute an. Sie können das machen, wie Sie wollen. Wir müssen doch eine gewisse Ordnung haben.

Ich sage es nochmals: Wir wollen alle aufnehmen, welche nicht nach Hause gehen können, weil sie verfolgt werden, weil sie krank sind, weil sie Schwierigkeiten haben; es gilt das Non-Refoulement-Gebot usw. Diese Gruppen sind alle nicht davon betroffen; es geht nur um illegal Anwesende.

Sie finden, dass ich daraus eine Katastrophe mache. Nein! Es ist nicht in Ordnung, und solange Sie Sozialhilfe gewähren, werden Sie sie nicht aus dem Land herausbringen – das zeigen die Tatsachen –, und es werden neue nachkommen, die keine Asylgründe haben. Das möchten wir verhindern; man kann es ganz unleidenschaftlich darlegen.

Levrat Christian (S, FR): Monsieur le conseiller fédéral, j'ai participé en 1998 à la première étude sur la criminalité des requérants d'asile. Je suis donc assez attaché à la précision des chiffres dans ce domaine. Je vous demande de me confirmer deux chiffres.

Premièrement, le rapport de monitoring dit qu'entre le premier trimestre 2004 et le premier trimestre 2005, nous avons, en ce qui concerne les gens frappés d'une décision de non-entrée en matière, un passage du taux de criminalité, s'agissant de délits contre le patrimoine et de délits légers en matière de stupéfiants, de 3,1 à 7,6 pour cent des gens concernés. Pouvez-vous nous confirmer ce chiffre?

Deuxièmement, vous contestez, finalement, qu'une majorité de ces requérants passe dans la clandestinité. Votre même rapport dit que vous ignorez ce que deviennent 82 pour cent des requérants frappés d'une décision de non-entrée en matière. Pouvez-vous également me confirmer ce chiffre?

Blocher Christoph, Bundesrat: Sie haben jetzt zwei Dinge verwechselt: Die 4 Prozent gehören zur Statistik des Kantons Zürich für alle illegal Anwesenden im Kanton Zürich; das gilt nicht nur für Leute mit einem Nichteintretensentscheid. Ich habe diese Zahl bei mir; die Kantonspolizei Zürich hat bekannt gegeben, dass es im



Asylwesen 25 Prozent sind, wobei ich sagen muss, dass diese Kriminalitätsziffer die Anklagen betrifft, noch nicht die Verurteilungen.

Zweitens sind es bei den Illegalen 4 Prozent. Es erstaunt Sie vielleicht, dass die Ziffer mit 4 Prozent relativ tief ist. Das hat seine Gründe: Alle Schwarzarbeiter, die in der Schweiz sind, werden nicht kriminell; sie haben ein Interesse, sich ruhig zu verhalten. Bei den Personen mit Nichteintretensentscheiden sind es 7,6 Prozent. Aber es gab keinen Anstieg von 4 auf 7,6 Prozent; wir haben für die früheren Jahre leider keine Zahlen über die Kriminalität für Fälle bei Nichteintreten. Ich kann diese Zahlen nicht rückwirkend beschaffen. Ich habe sie im April erstmals verlangt, und seither erhalten wir sie von allen Polizeikörpern. Aber die 7,6 Prozent sind mit den 25 Prozent zu vergleichen, nicht mit den 4 Prozent aller illegal Anwesenden in der Schweiz.

Perrin Yvan (V, NE), pour la commission: Le but de la suppression de l'aide sociale, remplacée par l'aide d'urgence, vise à faciliter le départ de notre pays dans la mesure où les personnes concernées n'ont bien souvent aucun intérêt à s'en aller quand elles perçoivent des prestations sociales.

Le but de la législation sur l'aide d'urgence vise à ce que les gens qui doivent quitter la Suisse le fassent. Lorsque leur départ n'est pas possible, ces personnes reçoivent l'aide d'urgence. Il convient également de rappeler que la suppression de l'aide sociale a été décidée non pas dans le cadre de la loi sur l'asile, mais dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003.

Au vote, la commission s'est prononcée en faveur de la version du Conseil des Etats par 14 voix contre 9.

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Der Grundsatzentscheid zur Ausdehnung des Sozialhilfestopps auf alle abgewiesenen Asylsuchenden mit Wegweisungsentscheid ist im Zusammenhang mit dem Entlastungsprogramm 2003 bereits während der Sondersession 2004 vom Nationalrat beschlossen worden.

Der Nationalrat hat der Motion der Spezialkommission am 5. Mai 2004 mit 93 zu 76 Stimmen zugestimmt. Der Ständerat hat diese Motion im Rahmen der laufenden Gesetzesrevision bereits umgesetzt. Nach einem Jahr Erfahrung zeigt sich, dass sich die Befürchtungen, wonach Personen mit einem Nichteintretensentscheid in der Kriminalität landen würden, nicht bewahrheitet haben. Die Monitoringberichte haben die ursprünglichen Befürchtungen weitgehend zerstreut. Rein juristisch gesehen haben Personen mit einem ablehnenden Asylentscheid den gleichen Status wie Personen mit einem Nichteintretensentscheid. Es sind Ausländer und Ausländerinnen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten und die das Land verlassen müssen. Die Kommissionmehrheit empfiehlt Ihnen, in dieser Frage dem Ständerat zu folgen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 109 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 77 Stimmen

La présidente (Meyer Thérèse, présidente): Cette décision vaut aussi pour les articles 80 alinéa 1; 81; 82 alinéas 1 et 2; 88 alinéas 1bis, 4 et 5; 92 alinéa 2; l'alinéa 8 des dispositions transitoires de la loi sur l'asile. Elle vaut aussi pour les articles 14c alinéas 4 et 5; 14f LSEE; et l'alinéa 11 des dispositions transitoires.

Art. 45 Abs. 1 Bst. b; 46 Abs. 2; 59; 61

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

AB 2005 N 1178 / BO 2005 N 1178

Antrag der Minderheit

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)
Festhalten (siehe Art. 44)

Art. 45 al. 1 let. b; 46 al. 2; 59; 61

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)
Maintenir (voir art. 44)





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

Art. 63 Abs. 2bis; 77

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 63 al. 2bis; 77

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 80 Abs. 1

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Levrat, Beck, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Festhalten (siehe Art. 44a)

Antrag Schlüer

.... teilweise Dritten übertragen, namentlich an solche Hilfswerke nach Artikel 30 Absatz 2, die nicht gleichzeitig Bund oder Kantone in asylpolitischen Fragen beraten.

Schriftliche Begründung

Ein Hilfswerk oder eine Drittorganisation, die im Auftrag des Bundes oder von Kantonen Aufgaben im Rahmen der Betreuung von Asylsuchenden zu erfüllen hat, kann in Zusammenhang mit der Anwendung von Asylrecht in keinem Fall in beratender Funktion für öffentliche Stellen tätig sein. Wird dies zugelassen, entstehen zwangsläufig teilweise gravierende und oft stossende Interessenskonflikte – nicht zuletzt auch handfest-materiellen Charakters.

Eine Organisation, die im Auftrag der Öffentlichkeit Betreuungsaufgaben im Asylbereich ausführt, kann nicht gleichzeitig Behörden in Asylfragen beraten. Und Organisationen, die als Organisationen oder durch führende Exponenten Behörden in Asylfragen beraten, dürfen nicht mit Betreuungsaufgaben betraut werden.

Art. 80 al. 1

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Levrat, Beck, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Maintenir (voir art. 44a)

Proposition Schlüer

.... déléguer tout ou partie de cette tâche à des tiers, notamment aux oeuvres d'entraide visées à l'article 30 alinéa 2, pour autant qu'elles ne conseillent pas dans le même temps la Confédération ou les cantons sur les questions liées à la politique de l'asile.

Développement par écrit

Une oeuvre d'entraide ou une organisation qui est chargée par la Confédération ou les cantons d'assumer des tâches en matière d'encadrement des requérants d'asile ne peut, en aucun cas, remplir une fonction de conseil pour une autorité publique dans le cadre de l'application du droit d'asile. Autoriser une telle pratique provoquerait en effet inévitablement des conflits d'intérêts réels et généralement graves.

Bref, une organisation qui est chargée par les services publics de remplir une mission d'encadrement dans le domaine de l'asile ne saurait dans le même temps conseiller les autorités en matière d'asile, de même que, à l'inverse, une organisation qui conseille les autorités en matière d'asile, soit directement, soit par l'intermédiaire de certaines personnalités, ne saurait se voir confier des tâches d'encadrement.



La présidente (Meyer Thérèse, présidente): L'article 80 est adopté selon la proposition de la majorité, mais il y a encore une proposition Schlüer.

Blocher Christoph, Bundesrat: Herr Schlüer möchte den Kreis der Hilfswerke einschränken, an die die Kantone diese Aufgaben im Asylbereich übertragen. Er sagt – natürlich mit einem gewissen Recht –, es sei nicht in Ordnung, dass diejenigen, welche in anderer Weise, zum Beispiel bei der Asylgewährung, involviert seien, nachher von den Kantonen auch mit solchen Aufgaben betraut werden.

Ich muss Ihnen aber sagen: Wir sollten hier den Kantonen diese Freiheit lassen. Es gibt auch Hilfswerke, welche nicht in beratender Weise tätig sind; es gibt Hilfswerke, die für das spezialisiert sind. Die Kantone sind darüber sehr froh; viele Kantone haben das zum Beispiel der Caritas übertragen; sie übernimmt für sie die Aufgaben. Sie sind zufrieden und können auch jemand anderen nehmen.

Ich rate Ihnen, diesen Antrag fallen zu lassen und den Kantonen die Freiheit zu geben zu entscheiden, mit wem sie zusammenarbeiten wollen.

Ich weiss, dass es in gewissen Kantonen auch Missstände gegeben hat, aber das betraf nicht in erster Linie die Hilfswerke. In jenem Kanton, in dem es zum Konkurs geführt hat, muss der betreffende Kanton natürlich die Missstände auch selbst ausbaden.

Ich bitte Sie, der Fassung der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 126 Stimmen

Für den Antrag Schlüer 53 Stimmen

Art. 81

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Levrat, Beck, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Festhalten (siehe Art. 44a)

Art. 81

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Levrat, Beck, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Maintenir (voir art. 44a)

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 82

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 1bis

Wird der Vollzug der Wegweisung für die Dauer eines ausserordentlichen Rechtsmittelverfahrens ausgesetzt, erhalten abgewiesene Asylsuchende auf Ersuchen hin Nothilfe.

AB 2005 N 1179 / BO 2005 N 1179

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2bis

Die Nothilfe ist in Form von Sachleistungen oder täglichen Geldleistungen an den von den Kantonen bezeichneten Orten auszurichten. Die Auszahlung kann auf Arbeitstage beschränkt werden.





Antrag der Minderheit

(Levrat, Beck, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Abs. 1, 2

Festhalten (siehe Art. 44a)

Antrag der Minderheit

(Vermot, Bühlmann, Heim, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)

Abs. 1bis

Streichen

Eventualantrag Ruey

(falls der Antrag der Minderheit Levrat abgelehnt wird)

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates, aber:

.... ausgeschlossen werden. Besonders verwundbare Personen werden von der Sozialhilfe nicht ausgeschlossen.

Schriftliche Begründung

Der Ausschluss von der Sozialhilfe hat besonders schwere Folgen für besonders verwundbare Personen wie Minderjährige ohne Begleitung, Familien mit kleinen Kindern sowie ältere oder kranke Menschen. Solche Personen dürfen nicht auf die Strasse gestellt werden.

Norwegen, das den Ausschluss von der Sozialhilfe ebenfalls kennt, schickt besonders verwundbare Menschen nicht auf die Strasse. Selbst die Niederlande machen hier eine Ausnahme für Minderjährige ohne Begleitung. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit sowie angesichts der Übereinkommen über die Rechte des Kindes, der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie der humanitären Tradition unseres Landes sollte die Schweiz für besonders verwundbare Personen ebenfalls eine Ausnahme vom Sozialhilfeausschluss vorsehen.

Es geht nicht darum, die Rückkehr dieser Personen zu verhindern, sondern lediglich darum, bei den Methoden zur Förderung der Rückkehr die Verhältnismässigkeit zu wahren.

Art. 82

Proposition de la majorité

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 1bis

Lorsque l'autorité sursoit à l'exécution du renvoi pour la durée d'une procédure ouverte par une voie de droit extraordinaire, les requérants d'asile déboutés reçoivent, sur demande, l'aide d'urgence.

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2bis

L'aide d'urgence doit être octroyée sous la forme de prestations en nature ou pécuniaires journalières aux lieux désignés par les cantons. Le paiement peut être limité aux jours de travail.

Proposition de la minorité

(Levrat, Beck, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Al. 1, 2

Maintenir (voir art. 44a)

Proposition de la minorité

(Vermot, Bühlmann, Heim, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)

Al. 1bis

Biffer

Proposition subsidiaire Ruey

(au cas où la proposition de la minorité Levrat serait rejetée)

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats, mais:



.... régime d'aide sociale. Les personnes particulièrement vulnérables ne sont pas exclues du régime d'aide sociale.

Développement par écrit

L'exclusion de l'aide sociale a des conséquences très dures sur les personnes particulièrement vulnérables tels les mineurs non accompagnés, les familles avec enfants en bas âge et les personnes âgées ou malades. Ces personnes ne devraient pourtant pas être mises à la rue.

La Norvège, qui connaît également l'exclusion de l'aide sociale, n'envoie pas les personnes particulièrement vulnérables à la rue. Même les Pays-Bas font une exception pour les mineurs non accompagnés. Pour des motifs de proportionnalité et par respect de la Convention relative aux droits de l'enfant, de la Convention européenne des droits de l'homme et de la tradition humanitaire de notre pays, la Suisse devrait elle aussi faire une exception pour les personnes particulièrement vulnérables en ce qui concerne l'exclusion de l'aide sociale.

Il ne s'agit pas d'empêcher le retour de ces personnes. Il s'agit de la proportionnalité des méthodes visant à favoriser le retour.

Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): Ich möchte mit meinem Minderheitsantrag Artikel 82 Absatz 1bis streichen. Er lautet nämlich: "Wird der Vollzug der Wegweisung für die Dauer eines ausserordentlichen Rechtsmittelverfahrens ausgesetzt, erhalten abgewiesene Asylsuchende auf Ersuchen hin Nothilfe." Es könnte ja z. B. der Fall eintreten, dass ein Wiedererwägungsgesuch eingereicht wurde, dass im Herkunftsland einer Person nach Abschluss des Verfahrens ein Bürgerkrieg ausbricht oder dass jemand schwer krank wird. Es geht hier darum, dass ein ausserordentliches Rechtsmittelverfahren verwendet wird. Das heisst also: Die Person ist wieder in einem Verfahren, sie muss Fristen einhalten, muss Papiere beschaffen usw. Eigentlich müsste diese Person in dieser Zeit wieder Sozialhilfe bekommen, weil sie ja wieder in einem geregelten Verfahren ist, und sie sollte nicht einfach nur auf Ersuchen hin Nothilfe erhalten, wie es hier verlangt wird.

Das Bundesgericht hat kürzlich entschieden, dass in einem solchen Fall Sozialhilfe gewährt werden muss. Es ist der Fall 2A.692/2004, und der Entscheid ist nicht vor zweihundert Jahren gefällt worden, sondern am 9. Februar 2005. In solchen Fällen halten sich die Betroffenen wieder mit behördlicher Bewilligung und legal in der Schweiz auf. Im Bericht "Monitoring Nichteintretensentscheide" zum ersten Quartal 2004 und im Jahresbericht 2004/05 des BFM wird darauf hingewiesen, dass das BFM diesen Entscheid in Bezug auf seine subventionsrechtlichen Auswirkungen auf Weisungsebene umsetzen wird. Die Frage ist also: Ist jetzt dieser Entscheid umgesetzt worden? Warum also ist diese Bestimmung eingefügt worden, wenn sie gegen den Entscheid des Bundesgerichtes verstösst?

Die Regel ist grundsätzlich inkonsequent und stellt erneut eine unverhältnismässige und widersprüchliche Verschärfung dar. Trotz erneutem legalem Aufenthalt werden solche Personen in eine Notlage gedrängt und erhalten nur noch Nothilfe. Somit gibt es in diesem Fall keinen Unterschied mehr zu abgewiesenen Asylsuchenden, deren Status illegal ist. Die Angst vor mehr Wiedererwägungsgesuchen ist unbegründet. Solche Vorwürfe werden ja in solchen Fällen angeführt. Das Stellen eines Gesuches allein reicht für die Gewährung der Sozialhilfe nicht aus. Nur wenn die Behörden ein Gesuch als nicht von vornherein aussichtslos betrachten, erlauben sie den Aufenthalt.

Ich bitte Sie unbedingt, diesen ungerechtfertigten Mehrheitsantrag zu Artikel 82 Absatz 1bis abzulehnen, denn Menschen in ausserordentlichen Rechtsmittelverfahren müssen das Recht auf Sozialhilfe haben.

AB 2005 N 1180 / BO 2005 N 1180

Roth-Bernasconi Maria (S, GE): La Constitution fédérale accorde à toutes et à tous le droit à une vie digne et, au niveau matériel, au minimum vital. Cet article et son respect sont primordiaux pour un Etat de droit, puisqu'ils protègent les plus faibles et évitent que des personnes ne meurent de faim dans un pays riche comme la Suisse. Comme l'a par ailleurs confirmé un arrêt du Tribunal fédéral, un requérant d'asile, dès lors qu'il pénètre sur le territoire suisse, a droit à ce minimum vital. Le droit en vigueur par l'article 82 alinéas 1 et 2 leur donne le droit à l'assistance sociale ou à l'aide d'urgence, quel que soit l'état d'avancement de leur dossier, que le requérant ait été débouté ou non.

La majorité de la commission nous propose maintenant un élargissement de l'exclusion de l'aide sociale, c'est-à-dire qu'elle souhaite, lorsque l'autorité sursoit à l'exécution d'un renvoi pour la durée de la procédure ouverte par une voie de droit extraordinaire, que les requérants d'asile déboutés reçoivent sur demande l'aide d'urgence. Comme l'a déjà dit Madame Vermot, là aussi un arrêt du Tribunal fédéral du 9 février 2005 déclare que si l'exécution d'un renvoi est suspendue officiellement, le requérant ou la requérante doit logiquement





bénéficiaire de l'aide sociale et non seulement de l'aide d'urgence. En effet, une procédure extraordinaire dure souvent plusieurs années. On ne peut déceintement pas donner que l'aide d'urgence pendant des années à des gens qui sont en Suisse légalement. J'aimerais souligner le mot "légalement".

Dois-je vous rappeler que la restriction de l'aide sociale à un strict minimum sous forme d'aide d'urgence est un moyen pour faire partir les requérants déboutés? Faites preuve d'un petit peu d'empathie et imaginez-vous ce que signifie ne vivre qu'avec le strict minimum vital en Suisse, et ce pendant plusieurs années, tout en étant dans la légalité la plus totale, je vous le rappelle!

Au nom du groupe socialiste, je vous demande donc de suivre la proposition de la minorité de la commission et de biffer l'article 82 alinéa 1bis.

La présidente (Meyer Thérèse, présidente): Le groupe UDC, le groupe radical-libéral et le groupe PDC communiquent qu'ils soutiennent la proposition de la majorité.

Menétrey-Savary Anne-Catherine (G, VD): L'alinéa 1bis porte sur des cas, on vient de le dire, où une procédure extraordinaire de réexamen est engagée, suite à des faits nouveaux ou suite à une appréciation nouvelle de faits déjà anciens mais présentés sous un éclairage nouveau. Quand des requérants de Bosnie ou du Kosovo, par exemple des femmes totalement traumatisées par les violences ou les viols qu'elles ont subis, sont dans l'incapacité de raconter leur calvaire au moment des premiers interrogatoires, il arrive que les faits ne soient établis que beaucoup plus tard, au moment où une décision de renvoi est déjà entrée en force.

Dans ce cas, l'exécution du renvoi peut être suspendue par une demande de révision. Telle procédure peut durer quelque temps, on vient de le dire, car l'étude des faits nouveaux exige une nouvelle étude attentive du dossier. Dans ce cas, il paraît absolument incohérent et absurde de priver d'assistance les personnes concernées et de les contraindre à demander l'aide d'urgence. En effet, cette aide d'urgence est conçue pour être dissuasive, pour signifier aux requérants qu'ils doivent quitter le territoire. C'est exactement le contraire qui se passe dans les cas dont nous discutons ici.

On ne peut pas surseoir au renvoi et en même temps faire pression sur les intéressés pour qu'ils s'en aillent. On ne peut pas non plus placer sciemment dans la précarité quelqu'un qui séjourne légalement en Suisse. Les familles qui sont dans cette situation n'ont tout simplement pas la possibilité de vivre dans des conditions décentes. Elles risquent de partir tout de même et donc d'entraîner ainsi le classement sans suite de leur demande de révision.

On a déjà pas mal parlé des conditions de vie des gens qui perdent l'assistance et qui sont à l'aide d'urgence. Je dois dire que là, quand on pense à ces familles dont on parle maintenant, ou à toutes ces personnes que l'on prive d'aide sociale, on a l'impression d'être victime d'une sorte de dédoublement de la personnalité. Entre le discours triomphaliste, quelque part, de Monsieur le conseiller fédéral Blocher qui nous annonce que tout va bien, et par ailleurs les appels à l'aide, les appels presque désespérés des oeuvres d'entraide qui recueillent dans la rue ceux qui n'ont plus nulle part où aller – parce que certains sont dans la rue –, eh bien, entre ces deux visions d'une même réalité, le fossé est gigantesque, comme si nous ne vivions pas sur la même planète. Inhumain, indigne, coûteux et contre-productif: le système est dénoncé par les gens du terrain. Certains cantons n'ont aucune structure d'accueil et la police y pourchasse les NEM. Elle les charge d'amendes, lesquelles réduisent à rien leur maigre pécule de 600 francs par mois.

Jeudi dernier encore, un requérant débouté est mort dans la rue à Genève; mort d'alcool et de désespoir. Après avoir sombré dans la violence et le désordre psychique, il était devenu dangereux pour lui-même et pour ceux qui l'approchaient. Et ce n'est pas un cas isolé! C'est le signe d'une situation potentiellement explosive. En étendant à tous les requérants déboutés ces mesures d'exclusion, on crée de toutes pièces une catastrophe sanitaire et sociale, même si vos "monitorings" ne donnent pas ce résultat pour le moment.

Dans les cas concernés par l'article 82 alinéa 1bis, il ne s'agit pas de non-entrée en matière, il s'agit, encore une fois, de personnes, de familles qui sont là tout à fait légalement. Les priver de l'aide sociale et les contraindre à demander l'aide d'urgence, c'est non seulement une mesure qui est inhumaine, mais aussi une mesure qui représente un véritable non-sens.

La présidente (Meyer Thérèse, présidente): Le Conseil fédéral communique qu'il se rallie à la proposition de la majorité.

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Ich mache es kurz: Bei Artikel 82 Absatz 1 lag in der Kommission ein Antrag vor, den die Kommission aber mit 14 zu 10 Stimmen abgelehnt hat. Bei Artikel 82 Absatz 1bis ist ebenfalls eine deutliche Mehrheit der Kommission der Ansicht, diese Bestimmung einzufügen.



Ich bitte Sie also, Artikel 82 im Sinne des Ständerates bzw. der Mehrheit zu beschliessen.

La présidente (Meyer Thérèse, présidente): La minorité Levrat est caduque.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit 92 Stimmen

Für den Eventualantrag Ruey 84 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit 103 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 74 Stimmen

Art. 83a

Antrag der Mehrheit

Streichen

Antrag der Minderheit I

(Amstutz, Hutter Jasmin, Joder, Müri, Perrin)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit II

(Lustenberger)

Titel

Voraussetzungen für die Ausrichtung von Nothilfe

Text

Ist der Vollzug der rechtskräftigen Wegweisung zulässig, zumutbar und möglich und verweigert die betroffene Person

AB 2005 N 1181 / BO 2005 N 1181

die Mitwirkung bei der Ausreise, so besteht kein Anspruch auf staatliche Unterstützung. Nothilfe wird nur gewährt, wenn eine Notlage glaubhaft gemacht werden kann.

Art. 83a

Proposition de la majorité

Biffer

Proposition de la minorité I

(Amstutz, Hutter Jasmin, Joder, Müri, Perrin)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité II

(Lustenberger)

Titre

Conditions d'obtention de l'aide d'urgence

Texte

Lorsque l'exécution d'une décision de renvoi entrée en force est licite, raisonnablement exigible et possible et que la personne concernée refuse de coopérer à l'organisation de son départ, cette dernière n'a droit à aucune prestation de la part de l'Etat. L'aide d'urgence n'est accordée que lorsqu'une situation de détresse est rendue vraisemblable.

Amstutz Adrian (V, BE): Es gilt festzuhalten, dass wir hier in Artikel 83a diejenige Nothilfe regeln, die am Ende eines rechtsstaatlich sauberen und in der Regel äusserst aufwendigen Verfahrens gewährt oder eben nicht gewährt werden soll – am Ende eines Verfahrens, notabene eines teuren Verfahrens, das offensichtlich missbräuchlich in Anspruch genommen wurde und vielmals über die Verzögerungsschleife des Rekurses mit einem klaren Ergebnis, nämlich einer rechtskräftig verfüigten Wegweisung, abgeschlossen wurde.

Es kann doch nicht sein, dass rechtskräftig festgestellter Asylmissbrauch und in der Folge die verweigerte Ausreise noch mit einer staatlichen Nothilfe belohnt werden sollen. Genau diese Asylrechtsmissbräuche sind



es ja, die den guten Willen der Schweizer Bevölkerung arg strapazieren und die Bereitschaft schmälern, echten Flüchtlingen den berechtigten Schutzanspruch und die notwendige Unterstützung zu gewähren. Wir brauchen hier ein klares Signal, dass Personen, die das Asylrecht missbrauchen, mit dem schweizerischen Rechtsstaat nicht Schlitten fahren können.

Die Minderheit II (Lustenberger) verfolgt das gleiche Ziel. Ich ziehe deshalb unseren Minderheitsantrag zugunsten des Antrages der Minderheit II (Lustenberger) zurück.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Der Ständerat hat während seiner Erstberatung Artikel 83a mit dem Titel "Einschränkung oder Verweigerung von Nothilfe" eingeführt. Die Schweiz nahm davon Kenntnis. Erst als ein paar Tage später das Bundesgericht entschied, dass die Formulierung, wie sie der Ständerat gewählt hatte, nicht mit unserer Bundesverfassung konform sei, ging berechtigterweise ein Aufschrei vor allem durch die Presse, aber ein Aufschrei auch durch die ganze Schweiz. Damit erhielt dieser Artikel nicht nur eine sachpolitische, sondern vor allem auch eine staatspolitische Dimension.

Es ist für alle von uns klar: Wenn wir hier legiferieren, haben wir uns, obwohl wir die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht kennen, in erster Linie an unsere Verfassung zu halten. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat in Kenntnis des Urteiles des Bundesgerichtes klar die Meinung vertreten, dass die Formulierung des Ständerates nicht haltbar ist. Sie hat aber, auch in Kenntnis des Willens des Ständerates – übrigens des einstimmigen Ständerates – den Bundesrat beauftragt, nach einer Formulierung zu suchen, die mit unserer Verfassung kompatibel ist.

Was die Minderheit II vorschlägt, entspricht unserer Bundesverfassung.

Die Minderheit II hat auch einen anderen Titel gewählt. Es ist nicht mehr von einer "Verweigerung der Nothilfe" die Rede, denn diese wird nach diesem Artikel nicht tel quel verweigert, sondern es geht darum, die Voraussetzungen zu stipulieren, unter welchen die Nothilfe ausgerichtet werden soll. Wenn Sie nun diesen Artikel lesen, stellen Sie fest, dass drei Bedingungen nach einem rechtskräftigen Entscheid die Voraussetzung sind, um dann die Nothilfe einzuschränken. Zuerst muss diese Wegweisung, die rechtskräftig ist, auch zulässig sein. Zum Zweiten muss die Möglichkeit da sein, eine rechtskräftige Wegweisung zu vollziehen, und letztlich muss diese Wegweisung auch noch zumutbar sein. Schliesslich – und darauf hat der Vorschlag des Bundesrates reagiert – wird eine Ausnahmeklausel stipuliert, indem gesagt wird, die Nothilfe werde dann gewährt, wenn eine Notlage glaubhaft gemacht werden könne. Diese Formulierung ist konsequent, aber sie ist zugegebenermassen streng. Ich bin mit diesem Anliegen in der CVP-Fraktion in der Minderheit, die CVP-Fraktion wird in ihrer Mehrheit die Minderheit II nicht unterstützen. Ich möchte Herrn Amstutz dafür danken, dass er seinen Minderheitsantrag zurückgezogen hat: Es ist staatspolitisch richtig, dass man einen Antrag, der nicht verfassungskonform ist, hier zurückzieht. Ich halte aber an meinem Minderheitsantrag fest.

Hubmann Vreni (S, ZH): Der 17. März 2005 wird als schwarzer Tag in die Geschichte der Schweiz eingehen. An diesem "Black Thursday" fällte die sonst so besonnene Chambre de Réflexion Entscheide, die nicht nur menschenrechtswidrig sind, sondern auch gegen unsere Bundesverfassung verstossen – zum Beispiel im Artikel 83a.

Der Zufall wollte es, dass das Bundesgericht am folgenden Tag einen Fall des Solothurner Verwaltungsgerichtes zu entscheiden hatte, in dem einem Asylsuchenden in einem Nichteintretensentscheid die Nothilfe gestrichen worden war, weil er nicht kooperiert hatte. Der Entscheid des Bundesgerichtes war eindeutig: Eine Verweigerung der Nothilfe verstösst gegen Artikel 12 der Bundesverfassung. Die Verweigerung der Nothilfe als Zwangsmittel einzusetzen, ist verfassungswidrig.

Sie kennen die Fortsetzung der Geschichte. Herr Bundesrat Blocher sagte, ja, dann müsse man eben die Verfassung ändern. Der Entscheid des Ständerates löste, wie das Herr Lustenberger gesagt hat, landesweit ein grosses Medienecho aus, und wir erhielten zahlreiche – ich würde fast sagen: unzählige – Briefe von besorgten Bürgerinnen und Bürgern. Der Präsident des Bundesgerichtes, Herr Giusep Nay, gab sogar ein Zeitungsinterview, was sehr aussergewöhnlich ist. Er stellte nochmals klar, dass wir die Verfassung und das Grundrecht auf Nothilfe verletzen, wenn wir die Nothilfe verweigern.

All diese Reaktionen führten dazu, dass die Staatspolitische Kommission des Nationalrates bereit war, den vom Ständerat eingefügten Artikel 83a, zu streichen, und zwar mit 16 zu 8 Stimmen. Dass die Minderheit I (Amstutz) und die Minderheit II (Lustenberger) trotzdem darauf beharren, dem Ständerat bzw. in einem gewissen Sinn dem Ständerat zu folgen, zeugt von einer gewissen Unbelehrbarkeit. Wir brauchen den Antrag der Minderheit II nicht, er ist unnötig. Artikel 12 der Bundesverfassung ist klar genug: "Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind." Diese Formulierung in Artikel 12 der Bundesverfassung genügt vollkommen. Wir



brauchen den Antrag der Minderheit II (Lustenberger) nicht.
Ich bitte Sie daher, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

Hollenstein Pia (G, SG): Ich zitiere den renommierten Schriftsteller Manfred Züfle. Er sagte an einem politischen Abendgottesdienst am 8. April dieses Jahres in Zürich: "Wo sind wir schon hingekommen? Das wäre die Frage, die immer und immer wieder in der Geschichte eines Landes sich stellt, wenn offensichtlich nicht mehr auf jemanden eingetreten wird, weil er offensichtlich ein Mensch ist, der Menschenhilfe braucht. Dann braucht es zivilen Ungehorsam gegenüber einem Volksstaat, der zu vergessen droht, dass er Staat nur sein kann für eine zivil sein wollende

AB 2005 N 1182 / BO 2005 N 1182

Gesellschaft." Bei der Verweigerung von Nothilfe geht es um die Frage der zivil sein wollenden Gesellschaft. Die grüne Fraktion bittet Sie eindringlich, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und den verbleibenden Minderheitsantrag abzulehnen. Es ist ein Armutszeugnis für einen demokratischen Staat wie die Schweiz, wenn man per Gesetz versucht, Nothilfe zu verweigern. Ich war erschrocken, als ich hören musste, dass sich im Ständerat eine Mehrheit für dieses Ansinnen finden liess. Dass auch einem Parlamentarier einmal ein Ausrutscher passieren kann, das ist zur Kenntnis zu nehmen. Aber dass eine Forderung, die ein Menschenrecht mit Füßen tritt, in einem Parlament eine Mehrheit findet und heute nun von der Minderheit I (Amstutz, Hutter, Joder, Müri, Perrin) verlangt wird, ist sehr bedauerlich. Ich bin sehr froh darüber, dass dieser Antrag zurückgezogen wurde.

Ich frage mich: In welchem Land lebe ich denn eigentlich? Was ist das für ein Land, in dem die eigene Verfassung nicht beachtet wird? Wie kommt es, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier die Verfassung als Grundlage des Staates missachten? Das Wort "Missbrauch" im Asylbereich scheint eine Gefühlslage auszulösen, die sich rationalen Argumenten verschliesst. Wir hören das nun schon seit einigen Stunden. Das ist gefährlich. Wir müssen auf solche gefährlichen Zeichen aufmerksam werden. Es gibt unantastbare Rechte in einem Rechtsstaat; diesen gilt es Sorge zu tragen.

Herr Amstutz, es ist unerträglich, dass Sie die Menschen mit Wegweisungsentscheiden, die nicht ausreisen können – solche gibt es sehr viele –, samt und sonders des Missbrauchs bezichtigen. Die Forderung des Ständerates und der Minderheit I, so wie sie vorlag, verletzt die Bundesverfassung. Das dürfen wir nicht zulassen. Die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit gilt es zu wahren. Der Beschluss des Ständerates und auch der Antrag der Minderheit II sind der humanitären Tradition unseres Landes nicht würdig. Verweigerung von Nothilfe führt zur Verletzung der Würde von Tausenden von Menschen.

Ende April hat das Solidaritätsnetz in St. Gallen ein Banquet républicain zu den Entwicklungen im Asyl- und Ausländerrecht organisiert. Da appellierte unter anderem der Kirchenratspräsident der evangelisch-reformierten Kirche des Kantons St. Gallen, Pfarrer Dölf Weder, an die Politikerinnen und Politiker, die Verhältnismässigkeit zu wahren und das Augenmass nicht zu verlieren.

Darum bitte ich auch Sie heute bei dieser Abstimmung. Mit vielen Menschen in unserem Land hoffe ich, dass die Befürchtungen nicht wahr werden, dass wir in zwanzig Jahren die Geschichte unseres Umgangs mit Asylsuchenden aufarbeiten müssen. Wir sollten uns heute dafür einsetzen, dass alle Menschen in unserem Land menschenwürdig behandelt werden; das ist ein Minimum.

Im Namen der grünen Fraktion und auch im Namen aller Menschen in unserem Land, die sich um die Wahrung der Menschenwürde sorgen, bitte ich Sie, den Artikel zur Verweigerung der Nothilfe – und auch den Antrag der Minderheit II (Lustenberger) – abzulehnen.

Wehrli Reto (C, SZ): Frau Kollegin, der Mehrheit steht jetzt im Moment noch der Antrag der Minderheit II (Lustenberger) gegenüber. Sie haben mehrmals Verfassungswidrigkeit geltend gemacht. Können Sie mir bitte entweder Ihre Quelle bekannt geben oder bestätigen, dass der Antrag der Minderheit II eben verfassungskonform ist?

Hollenstein Pia (G, SG): Ich weiss, dass in der Kommission Gutachten vorgelegt wurden, die klar belegen, dass es nicht verfassungskonform ist, wenn Nothilfe verweigert wird, und auch der Antrag der Minderheit II (Lustenberger) beinhaltet eben ein Stück davon.

Fluri Kurt (RL, SO): Das Urteil des Bundesgerichtes ist gegen den Kanton Solothurn ergangen. Der Kanton Solothurn bzw. das sozialdemokratisch geführte Departement des Innern hat dieses Urteil provoziert, gegenüber einem Ausländer, der sich einer Ausreise verweigert hat. Nun wird zwar häufig gesagt, das sei verfassungswidrig sowie EMRK-widrig, und das sei abscheulich.



Immerhin muss man sagen, dass zwei der fünf Bundesrichter das Vorgehen der Solothurner Behörden als gerechtfertigt betrachtet haben. Sie begründeten dies damit, dass der betreffende Ausländer seine Notlage ohne weiteres selber hätte beenden können, wenn er die Vorbereitung seiner Abreise nicht mehr länger hintertrieben hätte. Das Gericht war sich dann unisono einig, dass sich der Ausländer unter anderem rechtswidrig, provokativ und Anstoss erregend verhalte (Ziffer 6.4). Mehrfach wurde betont, dass die Gewährung der Nothilfe keinen Anreiz zu längerem Verbleiben in der Schweiz schaffen dürfe, weshalb den Empfängern der Nothilfe anstelle einer pauschalen Geldzahlung von 21 Franken besser Essen und Kleider abgegeben sowie ein Bett in einer Notschlafstelle zur Verfügung gestellt werden sollen, also Naturalhilfe anstatt Geld. Das war die Meinung – unisono – des Gerichtskörpers. Immerhin zwei von fünf Bundesrichtern waren der Auffassung, die Beschwerde hätte abgewiesen werden sollen. Nun, soweit das Bundesgericht.

Die FDP-Fraktion vertritt praktisch einstimmig die Meinung, man müsse hier die Mehrheit unterstützen. Unter Beachtung von Artikel 12 der Bundesverfassung und der Beachtung der EMRK sind wir der Meinung, dass die Nothilfe voraussetzungslos zu gewährleisten sei. Wir haben auch hier im Antrag der Minderheit II diverse unbestimmte Gesetzesbegriffe, wie "zulässig", "zumutbar", "möglich" und die Notlage müsse "glaubhaft gemacht werden". Nach unserer Auffassung der Verfassung ist die Glaubhaftmachung nicht zulässig, sondern die Nothilfe ist voraussetzungslos geschuldet. Wir wollen mit der Gesetzgebung nicht die Verfassung unterlaufen. Wenn schon, müsste man zuerst die Verfassung ändern und nicht mangels Verfassungsgerichtsbarkeit via Gesetzgebung die Verfassung unterlaufen. Aber auch aus rechtsstaatlichen Gründen könnten wir eine derartige Verfassungsänderung nicht unterstützen, umso weniger auch die entsprechende Fassung der Minderheit II.

Wir bitten Sie also, Artikel 83a im Sinne der Mehrheit gänzlich zu streichen.

Blocher Christoph, Bundesrat: Warum hat der Ständerat überhaupt einen Artikel 83a betreffend Einschränkung und Verweigerung von Nothilfe eingeführt? Noch bevor ein Bundesgerichtsentscheid ergangen war, haben in verschiedenen Kantonen Leute mit einem Nichteintretensentscheid auf ausserordentlich provokative Weise – es ist von Herrn Fluri so bezeichnet worden – die Mitwirkung bei der Ausreise, die Namensnennung, die Wohnortangabe usw. verweigert. Sie sind, unterstützt von Rechtsanwältinnen, ans Bundesgericht gelangt. Dahinter stehen ja immer Grundsatzfragen; es geht nicht um einzelne Nothilfesuchende. Damals war der Entscheid des Bundesgerichtes noch offen. Man hatte einen abweichenden Entscheid des Kantons Bern und einen abweichenden Entscheid des Kantons Solothurn, und darum haben die Ständeräte auf eigene Veranlassung diesen Artikel 83a eingeführt.

Das Bundesgericht hat bekanntlich mit einem Drei-zu-zwei-Entscheid gesagt, der Kanton habe die Nothilfe zu Unrecht verweigert, und man müsse auf jeden Fall Nothilfe geben. Das ist für die Kantone ein erhebliches Problem. Es ist für das Schweizervolk doch völlig unverständlich, wenn jemand, der Nothilfe will und der zum Beispiel nicht sagt, wie er heisst und woher er kommt, Nothilfe bekommt. Das bekommt kein Schweizer, und das bekommt auch kein illegal anwesender Ausländer. Nur ein Asylsuchender, der einen Nichteintretensentscheid hat, hat nun mit diesem Bundesgerichtsurteil angeblich dieses Recht – man muss ja aufpassen; die Kantone müssen jetzt diesen Bundesgerichtsentscheid anwenden.

Es gäbe einen Weg über die Verfassung: Da muss man schauen, was man hier machen würde. Das ist ja so: Wenn eine Verfassung keine Grundlage bietet, dann muss man diese schaffen. Es ist aber fragwürdig, ob das überhaupt möglich wäre, wenn das – wie das Bundesgericht sagt – ein

AB 2005 N 1183 / BO 2005 N 1183

Grundrecht betrifft. Also hat der Bundesrat – es ist nicht Herr Lustenberger gewesen – eine neue Formulierung beschlossen, welche mit der Bundesverfassung und der Menschenrechtskonvention übereinstimmt. Das hat der Bundesrat beschlossen, und wir haben es Ihnen dann in der Kommission vorgeschlagen. Der Bundesrat steht hinter der Fassung, die von Herrn Lustenberger als Minderheitsantrag aufgenommen wurde.

Ich empfehle Ihnen im Namen des Bundesrates, dem Antrag der Minderheit II (Lustenberger) zuzustimmen. Das ist mit der Verfassung übereinstimmend, es ist mit der Menschenrechtskonvention übereinstimmend, und der Bundesrat hat es einstimmig beschlossen.

Was ist hier gesagt? – Natürlich ist nicht viel gesagt, das sehe ich ein. Aber mindestens muss jemand die Notlage glaubhaft machen; das ist das Mindeste, was man erwarten kann. Sonst bekommt er nicht einfach die Nothilfeleistung.

Es gibt Kantone – das ist ein gewisser Widerspruch –, die Geldbeträge bezahlen, in sieben Tagen 140 Franken. Stellen Sie sich einmal vor, jeder könnte 140 Franken abholen, ohne die geringste Mitwirkung, ohne zu sagen, wer er ist und woher er kommt. Das ist kein richtiges Vorgehen. Die Kantone getrauen sich heute nicht mehr,



hier weiter zu gehen.

Nun ist beim Bundesgericht von einem Bundesrichter dargelegt worden, in solchen Fällen müsste man das mit Strafmassnahmen durchsetzen, unter anderem eben mit der Durchsetzungshaft. Ich frage Sie, ob das der richtige Weg ist, dass wir dann solche Lösungen vorsehen.

Obwohl ich gesehen habe, dass jetzt die FDP-Fraktion und offenbar auch die CVP-Fraktion das nicht wollen, halte ich an diesem Antrag ausdrücklich fest. Ich könnte das vor der Bevölkerung nicht vertreten, und der Gesamtbundesrat steht hinter dieser Lösung.

Beck Serge (RL, VD): Monsieur le conseiller fédéral, et si l'on parlait du vrai problème? Nous parlons ici de personnes dont la décision de renvoi est exécutoire; dont l'exécution du renvoi est possible, dont elle est licite et dont elle est raisonnablement exigible.

Comment est-ce que vous expliquez, Monsieur le conseiller fédéral, qu'avec la détermination que vous voulez toujours afficher en matière de répression des abus dans le domaine de l'asile, vous n'arriviez pas à charger ces personnes dans un avion et à les ramener chez elles?

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich weiss nicht, was Sie meinen, Herr Beck. Das ist ein anderes Problem – das ist doch ein anders Problem! Es geht hier um solche, die hier sind, obwohl sie einen Nichteintretensentscheid haben und das Land verlassen müssen und das Land auch verlassen können und für die das zulässig und zumutbar und möglich ist – das alles steht hier. Sie können also nach Hause gehen, aber sie müssen zur Botschaft ihres Landes gehen und dort die Papiere holen. Auch wenn sie keine Pässe haben, können sie ausreisen. Für diese Fälle ist das hier umschrieben. Ich weiss nicht, welche Fälle Sie im Kopf haben.

Vischer Daniel (G, ZH): Herr Bundesrat, sind Sie damit einverstanden, dass es zwei verschiedene Notlagen gibt, von denen hier die Rede ist? Es gibt die soziale Existenznotlage, und da ist es selbstverständlich: Jede Person muss eine Glaubhaftmachung erbringen, dass sie in einer sozialen Notlage ist, sonst bekommt sie keine Nothilfe. Das setzt auch das Bundesgericht voraus, aber das Bundesgericht sagt: Wenn jemand den Beweis erbracht hat, dass soziale Nothilfe nötig ist, braucht er keine weitere Notlage, also nicht die asyl- oder ausländerrechtliche Notlage, geltend zu machen. Sind Sie nicht der Meinung, dass Sie nicht mehr in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind, wenn Sie gerade diesen Begriff offen lassen und nicht präzisieren, worauf sich die Notlage bezieht?

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich kann Ihnen nur bestätigen: Ich habe niemanden gefunden, der sagt, das stimme nicht mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, nicht mit der Verfassung und nicht mit dem Völkerrecht überein. Das ist ein Beschluss des Bundesrates, und vorher musste das ja alles auch abgeklärt werden. Ich gebe zu: Es ist natürlich wesentlich weniger, als der Ständerat beschlossen hat. Es ist keine sehr einschränkende Bestimmung. Aber wenn wir gar nichts schreiben, führt dies dazu, dass diese Entschädigung voraussetzungslos bezahlt wird, und das könnte ich nicht verantworten. Wenn Sie das verantworten können, dann müssen Sie anders beschliessen.

Perrin Yvan (V, NE), pour la commission: L'article 83a contrevient manifestement à la Constitution puisqu'il prévoit la suppression de l'aide d'urgence. La commission a pris acte de l'arrêt du Tribunal fédéral et vous recommande, par 16 voix contre 8, de biffer cet article et de rejeter la proposition de la minorité II (Lustenberger).

La présidente (Meyer Thérèse, présidente): La proposition de la minorité I (Amstutz) est retirée au profit de la minorité II (Lustenberger).

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 02.060/2413)

Für den Antrag der Mehrheit 105 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II 77 Stimmen

Art. 84

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates, aber:





.... als Flüchtling anerkannt oder nach Artikel 44 Absatz 3 dieses Gesetzes oder Artikel 14a Absatz 1 Anag humanitär aufgenommen wird. (Siehe Art. 44)

Art. 84

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats, mais:

.... est reconnu comme réfugié ou est admis pour raisons humanitaires au sens de l'article 44 alinéa 3 de la présente loi ou de l'article 14a alinéa 1 LSEE. (Voir art. 44)

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 88 Abs. 1bis, 4, 5

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Levrat, Beck, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Festhalten (siehe Art. 44a)

Art. 88 al. 1bis, 4, 5

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Levrat, Beck, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Maintenir (voir art. 44a)

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

AB 2005 N 1184 / BO 2005 N 1184

Art. 91 Abs. 4

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)

Festhalten (siehe Art. 44)

Art. 91 al. 4

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)

Maintenir (voir art. 44)

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité





Art. 92 Abs. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Levrat, Beck, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)
Festhalten (siehe Art. 44a)

Art. 92 al. 2

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Levrat, Beck, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)
Maintenir (voir art. 44a)

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

La présidente (Meyer Thérèse, présidente): Je me permets de féliciter en votre nom l'équipe de Suisse de Coupe Davis de tennis qui, avec Roger Federer, Stanislas Wawrinka, George Bastl et Yves Allegro, a gagné 5 à 0 contre la Grande-Bretagne. (*Applaudissements*)

Schluss der Sitzung um 22.05 Uhr

La séance est levée à 22 h 05

AB 2005 N 1185 / BO 2005 N 1185