



02.060

## Asylgesetz. Teilrevision

### Loi sur l'asile. Révision partielle

*Erstrat – Premier Conseil*

#### 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)

*Antrag der Mehrheit*  
Eintreten

*Antrag der Minderheit*  
(Bühlmann, Garbani, Maury Pasquier, Vermot)  
Nichteintreten

*Antrag Zisyadis*  
Rückweisung an den Bundesrat  
mit dem Auftrag, die Vorlage unter Berücksichtigung folgender Punkte zu überarbeiten:  
– vollumfängliche Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention;  
– Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgungen;  
– humanitäre Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen und von Personen in schweren Notlagen;  
– erleichteter Zugang zum Arbeitsmarkt für Erwachsene;  
– erleichterte Ausbildung für Jugendliche;  
– Erleichterung des Familiennachzuges im Hinblick auf eine definitive Regelung nach fünf Jahren.

*Antrag Hess Bernhard*  
Rückweisung an die Kommission  
mit dem Auftrag:  
– rechtliche Grundlagen für die Führung von Bundesrückführungszentren zu schaffen;  
– Asylbewerber während der erwerbslosen Zeitspanne für gemeinnützige Arbeit zugunsten der Allgemeinheit anzuhalten;  
– die Entwicklungshilfe an diejenigen Staaten einzustellen, die sich bei den Rückführungen nicht kooperativ verhalten.

*Proposition de la majorité*  
Entrer en matière

*Proposition de la minorité*





(Bühlmann, Garbani, Maury Pasquier, Vermot)  
Ne pas entrer en matière

*Proposition Zisyadis*

Renvoi au Conseil fédéral

avec mandat de réviser le projet en fonction des points suivants:

- application totale de la Convention de Genève sur les réfugiés;
- reconnaissance des persécutions non étatiques;
- admission humanitaire des personnes fuyant une guerre civile et des personnes en situation de détresse grave;
- faciliter l'accès au marché de l'emploi pour les adultes;
- faciliter la formation des jeunes;
- faciliter le regroupement familial en vue d'un règlement définitif après cinq ans.

*Proposition Hess Bernhard*

Renvoi à la commission

avec mandat:

- de créer les bases légales permettant de gérer des centres de renvoi de la Confédération;
- d'occuper les requérants d'asile pendant la période où ils ne peuvent pas travailler à des travaux d'intérêt général en faveur de la communauté;
- de suspendre l'aide au développement aux Etats qui ne se montrent pas coopératifs lors des renvois.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Sie haben den Unterlagen entnehmen können, dass wir zu diesem Geschäft nicht nur eine Sondersession durchführen, sondern auch eine Sonderdebatte. Es liegen nicht weniger als etwa 60 Minderheits- und 80 Einzelanträge vor. Das Büro hat beschlossen, die Eintretensdebatte in Kategorie II in einer Gesamtzeit von 140 Minuten durchzuführen. Sie haben eine Rednerliste ausgeteilt erhalten. (*Unruhe*) Das scheint nicht der Fall zu sein. Zumindest ich habe eine Rednerliste erhalten – das scheint zu genügen. (*Heiterkeit*) Ich werde veranlassen, dass Sie diese Rednerliste erhalten, damit Sie disponieren können. Hernach werden Minderheitsanträge in Kategorie III behandelt. Einzelanträge, die bis am 27. April eingegangen sind, wurden auch übersetzt. Einzelanträge, die später eingegangen sind, wurden nicht übersetzt. Zu den Einzelanträgen können die Antragsteller nicht sprechen; dazu sprechen nur die Kommissionssprecher und der Bundesrat. Die Kommissionssprecher haben sich abgesprochen, dass jeweils nur ein Kommissionssprecher zu den einzelnen Artikeln Stellung nimmt – dies im Sinne der Ökonomie. Wir haben festgestellt, dass zur Behandlung dieses Geschäftes etwa 26 Stunden, für das Geschäft "Ausländergesetz" etwa 40 Stunden nötig sein werden. Somit sehen Sie, dass in dieser Session nicht beide Geschäfte zu Ende beraten werden können. Ich bitte Sie, den Saal nach einer Abstimmung jeweils nicht gleich wieder zu verlassen, da die Abstimmungen relativ schnell aufeinander folgen können – dies sei auch im Sinne der Unfallverhütung gesagt. (*Heiterkeit*) – Sie sind mit allem einverstanden.

Ich begrüsse die Berichterstatter, für die deutsche Sprache Herrn Engelberger und für die französische Sprache Herrn Andreas Gross. Ich danke Herrn Gross, dass er diese Aufgabe übernommen hat. Offenbar gibt es in der neu zusammengesetzten Kommission kein Mitglied französischer Sprache, das auch der früheren Kommission angehörte.

**Engelberger** Eduard (RL, NW), für die Kommission: Die Ihnen vorliegende Änderung des Asylgesetzes ging im Juni 2001 in die Vernehmlassung, wurde nach umfangreicher Überarbeitung vom Bundesrat am 4. September 2002 verabschiedet und kam dann in die Staatspolitische Kommission Ihres Rates, der Erstrat ist. Mit dieser Vorlage werden

AB 2004 N 515 / BO 2004 N 515

nach der Totalrevision des Asylgesetzes von 1998 bereits wieder neue grundlegende Änderungsvorschläge gemacht. Auch diese Änderungen orientieren sich an den Kernaufgaben des Asylrechtes, nämlich der Asylgewährung, der Aufnahme von Flüchtlingen und der Gewährung von Schutz für diejenigen, die unseres Schutzes bedürfen. Von den rund 20 000 Asylsuchenden des Jahres 2003 erfüllten jedoch nur 7 Prozent die Flüchtlings-eigenschaft. Weitere 12 Prozent erhielten eine vorläufige Aufnahme, da ihre Wegweisung nicht zulässig oder nicht zumutbar war. 2004 werden tendenziell eher weniger Asylgesuche gestellt, doch ist anzunehmen, dass



dieses Jahr trotzdem etwa in der gleichen Grössenordnung wie das Jahr 2003 bleiben wird. Der Bestand aller Personen aus dem Asylbereich macht etwa 1,3 Prozent der Gesamtbevölkerung aus.

Ein grosser Teil der Asylgesuche kann als Folge illegaler Migration bezeichnet werden. Diese wird es geben, solange die Lebensbedingungen in den verschiedenen Staaten des Nordens und des Südens derart grosse Unterschiede aufweisen. Die Schweiz ist von der illegalen Migration jedoch nicht anders betroffen als andere westliche Staaten.

Ganz Westeuropa geht konsequent gegen die illegale Migration vor, dies aber auch im Wissen, dass man illegale Migration nicht vollständig verhindern kann. Denn das Umfeld im Asylbereich ändert sich stetig. So müssen praktisch alle europäischen Länder ihre Asylgesetzgebungen immer wieder und in rascher Folge den neuen Gegebenheiten anpassen. So geschah es auch letzte Woche in der EU vor der EU-Osterweiterung. Welche Auswirkungen diese Änderung auf die Schweiz haben kann oder wird, ist noch nicht absehbar.

Obwohl das totalrevidierte Asylgesetz erst seit 1999 in Kraft ist, müssen wir es bereits wieder revidieren. Das politisch prägende Ereignis der letzten zwei Jahre in der schweizerischen Asylpolitik war ohne Zweifel die äusserst knappe Verwerfung der SVP-Asyl-Initiative durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Dieses Ergebnis machte auch zunehmend Druck auf die Politik und zugunsten einer Gesetzesreform, die deswegen dann in der Staatspolitischen Kommission parallel zum Ausländergesetz beraten wurde.

Nun zur Vorlage des Bundesrates: Der Bundesrat schlägt dem Parlament insbesondere in folgenden Schwerpunkten Änderungen vor:

1. Eine im Vergleich zur heutigen Regelung verbesserte Drittstaatenregelung: Sie soll uns ermöglichen, über Drittstaaten eingereiste Asylsuchende rasch und unbürokratisch dorthin zurückzuschicken.
2. Ein neues Finanzierungssystem im Bereich der Sozialhilfe: Es soll für die Kantone einen Anreiz schaffen, damit die Rückführung der abgewiesenen Asylsuchenden in ihren Heimatstaat oder in einen Drittstaat rascher erledigt werden kann.
3. Neue Bestimmungen im Asyl- und Beschwerdeverfahren, in den Empfangsstellen und in den Flughäfen: Sie sollen das Verfahren und den Vollzug bei Nichteintretensentscheiden effizient gestalten.
4. Die Vorverlegung des Zeitpunktes für die Papierbeschaffung: Sie soll namentlich die Identitätsabklärung und die Ausreise beschleunigen.
5. Die humanitäre Aufnahme anstelle der vorläufigen Aufnahme für Personen, bei denen eine Wegweisung nicht zumutbar ist.

Einige Gedanken zur Drittstaatenregelung: Die Drittstaatenregelung sieht vor, dass Asylsuchende in einem beschleunigten Verfahren in einen sicheren Drittstaat weggewiesen werden können, wenn sie sich vorher dort aufgehalten haben. Eine Verbesserung der bisherigen Drittstaatenregelung liegt vor allem darin, dass das BFF nicht mehr wie bisher einen Aufenthalt von 20 Tagen im Drittstaat nachweisen muss, sondern dass der Aufenthalt im sicheren Drittstaat für die Rückführung ausreichend ist und dass der Bundesrat die Kompetenz erhält, sichere Drittstaaten zu bezeichnen. Kommt eine Asylsuchende Person aus einem solchen Drittstaat, so muss das BFF nicht mehr beweisen, dass in diesem Drittstaat Schutz gewährt wird. Die Beweislast wurde in diesem Fall umgekehrt.

Bei diesen sicheren Drittstaaten wird es sich vorwiegend um Länder der EU handeln, vor allem um unsere Nachbarstaaten. Sichert der Drittstaat die Rücknahme der Asylsuchenden Person zu, so wird das BFF einen Nichteintretensentscheid fällen. Verweigert der Drittstaat die Rücknahme, so wird auf das Asylgesuch eingetreten, es sei denn, andere Nichteintretenstatbestände seien erfüllt. Diese Drittstaatenregelung wird aufgrund der vorgesehenen Vereinfachung die Anzahl Wegweisungen in einen Drittstaat sicher erhöhen. Man darf jedoch nicht erwarten, dass die Asylgesuchszahlen dadurch massiv gesenkt werden.

Das neue Finanzierungssystem im Bereich der Sozialhilfe schafft finanzielle Anreize für die Kantone. An der bisherigen Zuständigkeit im Sozialhilfebereich soll festgehalten werden.

Die Kantone haben das Know-how und die notwendige Infrastruktur, um die Sozialhilfe zu gewährleisten. Diese Ausgaben der Kantone werden vom Bund abgegolten, die Abgeltungsmodalitäten sollen jedoch geändert werden. Die Kantone haben bisher für jeden Einzelfall dem Bund verschiedene Pauschalen in Rechnung gestellt. Die Kantone müssen künftig dem Bund keine Abrechnungen mehr einreichen. Stattdessen wird der Bund aufgrund der elektronisch gesammelten Daten lediglich noch drei verschiedene Globalpauschalen bezahlen. Die erste Globalpauschale wird während des Asylverfahrens ausgerichtet, die zweite wird für anerkannte Flüchtlinge bezahlt. Die dritte Globalpauschale betrifft Personen, deren Asylgesuch abgelehnt wurde und welche die Schweiz verlassen müssen, wobei hier der Systemwechsel des Entlastungsprogramms 2003 mit dem Sozialhilfestopp zusätzliche Fragen aufwirft.

Die Höhe der dritten Pauschale hängt aber davon ab, wie lange die Vollzugsphase gedauert hat. Das bedeutet konkret: Für jede Nationalität gibt es eine schweizweite durchschnittliche Vollzugsdauer. Kann ein Kanton eine



Wegweisung schneller als in der durchschnittlichen Zeit vollziehen, dann erhält er vom Bund mehr, als er effektiv aufgewendet hat. Wenn die ausreisepflichtige Person die Schweiz nach Ablauf der durchschnittlichen Vollzugsdauer verlässt, dann muss der Kanton für die über dem Durchschnittswert liegende Zeit die Kosten selber tragen. Dies soll für die Kantone ein Anreiz sein, die Anstrengungen im Vollzug der Wegweisung zu verstärken. Der Bund verspricht sich in diesem Bereich kürzere Vollzugszeiten und damit auch Einsparungen aufgrund der kürzeren Anwesenheit.

Neu sollen im Flughafen umfassende, aber beschleunigte Asylverfahren durchgeführt werden. Die maximale Aufenthaltsdauer im Transit am Flughafen wird neu auf 60 Tage festgesetzt. So hat man für den Asylentscheid und für ein allfälliges Beschwerdeverfahren sowie schliesslich für den Vollzug von Wegweisungsentscheiden am Flughafen auch wirklich genügend Zeit, um sorgfältig, aber rasch zu handeln. Die Beschwerdefrist bei Nichteintretensentscheiden und bei Entscheiden am Flughafen wurde aus verfassungs- und völkerrechtlichen Gründen auf fünf Tage verlängert.

In den Empfangsstellen werden schon heute vermehrt Entscheide gefällt. Um dem Beschleunigungsgebot noch stärker gerecht zu werden und um den Vollzug der Wegweisung im beschleunigten Asylverfahren zu sichern, werden auch für die Empfangsstellen weitere flankierende Massnahmen ergriffen. In der Empfangsstelle soll der Vollzug der Wegweisung neu mit einer Ausschaffungshaft von maximal 20 Tagen ermöglicht werden. Dies allerdings unter der Voraussetzung, dass der Vollzug der Wegweisung innerhalb dieser 20 Tage absehbar ist.

Zur humanitären und provisorischen Aufnahme ist vorab festzuhalten: Mit der humanitären Aufnahme entsteht keine neue Personengruppe mit endgültigem Aufenthaltsrecht in der Schweiz. Die neue Kategorie der humanitär Aufgenommenen entspricht einem Teil der heute vorläufig aufgenommenen Personen. Mit der humanitären Aufnahme erhöht sich also nicht die Anzahl Personen, die in der Schweiz verbleiben dürfen; es wird aber deren Rechtsstellung verbessert. Weshalb aber soll die Rechtsstellung dieser Personen verbessert werden? Diese Frage stellt sich hier. Es geht um humanitär aufgenommene Personen, bei denen die

#### AB 2004 N 516 / BO 2004 N 516

Schweizer Behörde selbst zum Schluss gekommen ist, dass eine Rückführung in den Heimatstaat weder völkerrechtlich zulässig noch zumutbar ist. Wenn wir der Meinung sind, dass diese Personen den Schutz unseres Landes verdienen und erfahrungsgemäss für längere Zeit in der Schweiz bleiben oder bleiben müssen, dann müssen die Integrationsmöglichkeiten verbessert werden: So soll die Integration für humanitär Aufgenommene vorwiegend über die Förderung des Erlernens einer Landessprache und mit einem erleichterten Zugang zur Erwerbstätigkeit geschehen.

Die humanitäre Aufnahme ist kein endgültiges Aufenthaltsrecht. Sie kann dann aufgehoben werden, wenn die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind. Klar ist auch, dass straffällige Personen keine humanitäre Aufnahme erhalten.

Was hat die Mehrheit der Kommission beschlossen? Sie heisst den Entwurf des Bundesrates in seinen Grundzügen gut, indem sie den Verschärfungen im Asyl- und Beschwerdeverfahren zustimmt und die Anträge des Bundesrates zur Umwandlung des heutigen Konzeptes der vorläufigen Aufnahme in das Konzept der humanitären Aufnahme gutheisst. Im Finanzbereich unterstützt die Mehrheit die neu konzipierten Instrumente der Sonderabgabe für Asylsuchende sowie die Einführung der Globalpauschalen für die Kantone, ebenso das vorgeschlagene Konzept für eine Drittstaatenregelung.

Gleichzeitig hat die Kommission aber in verschiedenen Punkten Verschärfungen in die Teilrevision aufgenommen, so vor allem im Bereich der Asylverfahren und der Beschwerdemöglichkeit: mit der Beschaffung der Reisepapiere bereits ab dem erstinstanzlichen Entscheid, mit der Rückkehr zu Einzelrichterentscheiden durch die Asylrekurskommission und mit der Straffung der Verfahrensfristen der ersten und zweiten Instanz, der so genannten Ordnungsfristen. Vorgesehen ist die gesetzliche Verankerung der Möglichkeit, Entwicklungshilfe der Schweiz von der Bereitschaft zur Rückübernahme von abgewiesenen Asylsuchenden abhängig zu machen.

Bezüglich der Rechtsstellung vorläufig Aufgenommener stimmt die Kommission dem Konzept des Bundesrates zur Umwandlung des heutigen Konzeptes der vorläufigen Aufnahme in das Konzept der humanitären Aufnahme zu. Auch im Finanzbereich folgt die Kommission durchwegs den Anträgen des Bundesrates: Einerseits stimmt sie dem neuen Konzept einer Sonderabgabe zu, welche den Asylsuchenden zur Deckung der Gesamtkosten ihres Aufenthaltes vom Erwerbseinkommen abgezogen wird, ohne diese mit den von ihnen verursachten Kosten zu verrechnen, und andererseits stimmt sie mit 15 zu 8 Stimmen auch der Weiterentwicklung und Vereinfachung des bestehenden Systems der Pauschalabgeltung für die Kantone zu.

Bei den Einzelbestimmungen hält die Kommission unter anderem am dreimonatigen Arbeitsverbot fest und stimmt bei Artikel 98b der Erhebung von biometrischen Daten zu. Damit wird eine Analogie zum Ausländerge-



setz hergestellt.

Abschliessend noch eine Bemerkung zur Kommissionsarbeit: Die Beratungen zur Teilrevision des Asylgesetzes haben in der Staatspolitischen Kommission innerhalb eines Zeitraums von gut zehn Monaten rund viereinhalb Sitzungstage – etwa vierzig Stunden – in Anspruch genommen. Die Beratungen erfolgten parallel zu jenen zum Ausländergesetz. Vor Beginn der Detailberatung hat die Kommission Delegationen der Asylrekurskommission, des Städte- und des Gemeindeverbandes sowie vier Kantonsvertreter und -vertreterinnen aus dem Bereich Asylfürsorge beziehungsweise von Migrationsämtern angehört. Aufgrund der Komplexität der Materie hat sie die Teilrevision nicht artikelweise, sondern paketweise in den fünf Themenbereichen beraten, wie ich sie angesprochen habe. Das wäre aber im Parlament mit derartig vielen zusätzlichen Einzelanträgen kaum oder nicht möglich und würde das Ganze noch viel komplizierter machen.

Die Kommission hat der Teilrevision des Asylgesetzes mit 10 zu 6 Stimmen bei 8 Enthaltungen zugestimmt. Den gleichzeitig vorgelegten Teilrevisionen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung und des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung hat sie jeweils mit 15 zu 0 Stimmen bei 5 Enthaltungen zugestimmt.

Ich beantrage Ihnen im Namen der Mehrheit der Kommission, auf das Gesetz einzutreten, die Nichteintretensanträge abzulehnen, überall den Anträgen der Mehrheit zuzustimmen und die Minderheitsanträge abzulehnen. Bei den Einzelanträgen, von denen das Gros in der Kommission nicht vorlag und dort nicht besprochen werden konnte, bitte ich Sie von Fall zu Fall zu entscheiden. Aber ich kann Ihnen dazu keine Abstimmungsempfehlungen abgeben.

Noch eine verfahrensmässige Bemerkung der Kommissionsprecher: Dieses Beispiel von Asyl- und Ausländergesetz muss für uns – für die Kommission, den Rat und vor allem auch das Büro – eine Lehre sein, dass so wichtige und umfassende Gesetzesvorlagen nicht über die Legislaturperiodengrenze hinaus traktandiert werden dürfen und sollen, sondern sie sollen während der gleichen Legislatur auch noch im Parlament besprochen, beraten und zur Abstimmung gebracht werden.

Ich bitte Sie nochmals im Namen der Kommission, auf die Vorlage einzutreten und auch die Rückweisungsanträge abzulehnen, weil wir jetzt ein neues Asylgesetz brauchen und weil wir jetzt ein neues Asylgesetz wollen.

**Gross** Andreas (S, ZH), pour la commission: J'aimerais vous faire trois remarques préliminaires personnelles.

1. Les Romands parmi vous doivent se contenter de moi comme rapporteur de langue française parce qu'à la fin des travaux de la commission, après 40 heures de travail avant les élections, Monsieur Beck était le seul Romand qui restait et il était totalement surchargé. C'est pourquoi ils ont désigné un Zurichois de Bâle, originaire du canton d'Argovie, et qui a choisi le Jura comme lieu de travail. J'espère que vous n'allez pas être trop déçus et je vous prie d'excuser toutes les erreurs de français que je vais faire. Les autres erreurs, vous devrez les accepter aussi.

2. Pour un Jurassien par choix, travaillant dans un pays qui aimerait être ouvert, vous savez que cela ne va pas être facile de défendre la cause de la majorité de la commission. Je vais essayer de vous faire comprendre la position de la majorité, et de temps en temps, j'aimerais aussi vous livrer ma réflexion personnelle.

3. Ma troisième remarque est plus politique. La manière dont nous allons traiter la révision de la loi n'est pas satisfaisante. Comme le rapporteur de langue allemande vient de le dire, notre débat va souvent ressembler à une séance de commission, pour deux raisons. En premier lieu, la Suisse politique n'a plus conscience qu'un changement est possible après des élections. On commence l'examen d'un projet de loi, on s'arrête pendant les élections et, après, on pense qu'on peut continuer comme avant. Mais cette fois les élections ont vraiment changé quelque chose dans le législatif comme dans l'exécutif. Et parce qu'il faut respecter les droits de chaque nouveau membre, on ne peut pas "nier" le droit de déposer des propositions. Ainsi, nous sommes aujourd'hui dans une situation similaire à certaines séances de commission, ce qui n'est pas facile à gérer.

En second lieu, les élections ont influencé la composition et l'attitude du Conseil fédéral et celui-ci a aujourd'hui une vision et des perspectives qui ne sont pas les mêmes que celles du Conseil fédéral qui a défendu la majorité de la commission. Dans ce sens, je crains que parfois nous ne soyons pris entre le marteau et l'enclume et qu'il soit difficile de défendre la majorité, parce que le Conseil fédéral est déjà allé plus loin que la majorité, comme il nous l'a fait savoir lors de la conférence de presse de vendredi dernier.

Et encore, comme si ce n'était pas déjà assez difficile, on a modifié certaines parties de la loi dans le cadre de l'assainissement des finances fédérales, et, là aussi, certaines décisions vont influencer nos débats dans le sens que ça ne va pas faciliter le maintien d'une vue d'ensemble.

Conséquence de cette réflexion: la prochaine fois, il faudra finir l'examen d'un projet de loi avant les élections ou le commencer après, mais il ne faudra pas répéter l'erreur que nous avons faite.



## AB 2004 N 517 / BO 2004 N 517

Pour maintenir une certaine vue d'ensemble, il faut être conscient du fait que la loi sur l'asile a été totalement révisée en 1998. Cette révision totale est entrée en vigueur en 1999. Deux ans plus tard déjà, le Conseil fédéral a remis l'ouvrage sur le métier. En juin 2001, il a lancé une procédure de consultation, et, après avoir pris connaissance des résultats de cette dernière, il a entièrement retravaillé le projet et il l'a transmis au Parlement en septembre 2002. Entre septembre 2002 et le début des travaux en commission en janvier 2003, on a eu le vote sur l'initiative populaire de l'UDC "contre les abus dans le droit d'asile", qui a presque été acceptée. Cela a de nouveau influencé le débat, dans le sens que le Conseil fédéral a signalé qu'il était prêt à aller encore plus loin que dans le projet soumis au Parlement.

On a vraiment l'impression que le but de toute la révision était d'augmenter l'effet dissuasif envers les immigrants et demandeurs d'asile qu'on a qualifiés d'"abusifs". Ce terme est douteux et ambigu, à mon avis: on pense à des réfugiés qui ne sont pas menacés dans leur existence, mais qui fuient leur pays parce qu'il n'ont pas assez pour vivre et cherchent chez nous de meilleures conditions de vie.

Je doute personnellement qu'on puisse appeler cela "abusif"; il y a cependant une réalité à laquelle il faut faire face. Mais il ne faut peut-être pas oublier que si nous avons une politique, une conception de la migration, nous aurions moins de difficultés à faire une loi sur l'asile qui soit plus digne de ce qu'on pense être la tradition humanitaire suisse. Car il faut rappeler qu'en 2002, 26 000 personnes ont demandé l'asile, 8 pour cent d'entre elles ont reçu l'asile et 15 pour cent ont pu rester parce que c'était impossible de les rapatrier. En 2003, ce chiffre a baissé de presque un quart: il y a eu 20 000 demandeurs d'asile, 7 pour cent d'entre eux ont reçu le statut de réfugié, et 12 pour cent ont été admis temporairement.

De manière générale, il faut dire que le fait d'augmenter l'effet dissuasif par le biais de la législation sur l'asile est une préoccupation générale en Europe. Cette tendance n'est pas propre à la Suisse, mais se retrouve dans tous les autres pays. L'un "renforce" l'autre ou, en d'autres termes: vu qu'un le fait, tout le monde a moins de réticences à le faire, ce qui est parfois assez regrettable.

On aimerait augmenter l'effet dissuasif de la loi, et pour cela trois mesures ont été considérées comme nécessaires. Concernant les deux premières, la commission approuve le projet du Conseil fédéral dans ses grandes lignes, c'est-à-dire qu'elle approuve le durcissement prévu en matière de procédure d'asile et de procédure de recours. Elle entend introduire dans le domaine financier deux instruments conçus depuis peu: une taxe spéciale pour les requérants d'asile et des forfaits globaux pour les cantons. En ce qui concerne la troisième mesure, elle soutient le principe récemment proposé de l'Etat tiers sûr – une invention suisse qui a fait son chemin dans toute l'Europe.

Parallèlement, la commission, naturellement aidée et soutenue par le Conseil fédéral, a introduit divers durcissements dans la révision partielle pour augmenter encore l'effet dissuasif de la loi. Elle propose tout d'abord l'obtention des documents de voyage dès la décision de la première instance. Ensuite, elle prévoit le retour au système du juge unique appelé à statuer sur les décisions de recours – qui, pour beaucoup de gens, sont assez ambiguës dans un Etat de droit –, la réduction des délais de procédure en première et en deuxième instances et l'inscription dans la loi du principe liant l'aide au développement fournie par la Suisse à la "propension" des Etats d'origine à accepter le retour de leurs ressortissants, mesure également très controversée au sein de la commission.

La seule mesure du projet de révision qui sort de ce contexte d'augmentation de la force dissuasive de la loi, c'est que le Conseil fédéral et la majorité de la commission aimeraient améliorer les conditions de vie des 25 000 personnes qui ont reçu une autorisation de séjour temporaire parce qu'elles étaient des réfugiés de la violence, à cause des guerres dans les Balkans surtout. Une amélioration de leur statut légal aurait des conséquences réelles pour ces personnes parce qu'elles auraient plus de chance de trouver du travail, et elles auraient le droit d'être accompagnées par les membres de leurs familles.

Ce point est une amélioration claire, naturellement contestée par ceux qui ne soutiennent pas la proposition de la majorité de la commission. Pour cette dernière, c'est précisément une raison d'entrer en matière sur ce projet de révision de la loi sur l'asile.

Comme je l'ai dit au début de mon rapport, les débats au sein de la commission ont été très difficiles, riches en controverses, marqués par un manque de confiance mutuelle. C'est aussi un point sur lequel il faut réfléchir. Le résultat – 10 voix contre 6 et 8 abstentions – est révélateur de la façon dont les travaux se sont déroulés. Cela n'est peut-être pas un signe très positif que le Parlement donne. Il faut accepter le fait que le résultat des élections fédérales a joué un rôle. J'espère que nous pourrons faire mieux aujourd'hui, bien que certains signes ne me rendent pas optimiste.



**Bühlmann Cécile (G, LU):** Die grüne Fraktion ist nicht für Eintreten auf das Asylgesetz, das uns hier vorgelegt wird, und zwar aus folgenden Gründen:

Die Revision bringt für Asylsuchende fast nur Verschlechterungen; eine einzige Ausnahme ist die Verbesserung der Rechtsstellung von vorläufig Aufgenommenen. Der Rest ist Rückschritt, und wie ich dieses Parlament einschätze, werden die hart ausgehandelten Kommissionsergebnisse in diesem Saal wahrscheinlich noch einmal verschärft werden. Da machen wir Grünen nicht mit.

Wir machen nicht mit, wenn in diesem Land so getan wird, als seien die Flüchtlinge das Problem Nummer eins. Wir machen nicht mit, wenn Asylsuchende als Sündenböcke missbraucht werden, die für jegliches Unbehagen in unserer Gesellschaft herhalten müssen. Wir wehren uns gegen die Diffamierung von Leuten, die Not und Gewalt entfliehen und in der Hoffnung auf eine gesicherte Zukunft zu uns kommen und dann pauschal als Schmarotzer und Asylmissbraucher diskreditiert werden. Wir verteidigen das Recht auf Asyl, weil wir aus der Geschichte unsere Lehren gezogen haben und nicht wollen, dass je wieder Menschen an unseren Grenzen abgewiesen und in Verhältnisse zurückgeschickt werden, in denen ihnen Tod oder Folter drohen. Das Recht auf Asyl betrachten wir als eine grosse Errungenschaft der Zivilisation, und dieses Recht verteidigen wir gegen immer wiederkehrende Versuche, es abzuschwächen und auszuhöhlen.

Wenn ich die Ausführungen von Bundesrat Blocher an der Pressekonferenz vom letzten Freitag richtig interpretiere, spielen Sie bereits mit dem Gedanken, das Recht auf das individuelle Stellen eines Asylgesuches sowieso mittelfristig abzuschaffen und nur noch die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen zuzulassen. Ich frage Sie, Herr Bundesrat: Ist diese Interpretation richtig? Ist das in Absprache mit dem Bundesrat geschehen? Ist das die Meinung des Gesamtbundesrates, und wie weit ist dieser neue Schritt der Verhärtung in der Asylpolitik schon gediehen? Es ist wichtig, dass Sie das hier deklarieren, damit wir genau wissen, was auf uns zukommt, denn diese scheinbar verschlechterung des Rechtes auf Asyl erleben wir jetzt zum x-ten Mal, und das ist für uns mit ein Grund, auf diese neue Runde gar nicht mehr einzutreten.

Das aktuelle Asylgesetz ist bereits hart genug. Schon heute erhalten die wenigsten Asyl: Von 20 000 Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern im Jahr 2003 erhielten weniger als 10 Prozent Asyl, genau waren es 1638 Personen.

Die Bedingungen, um in der Schweiz Asyl zu erhalten, sind ausserordentlich restriktiv. Nur wer individuelle Verfolgung glaubhaft machen kann, bekommt Asyl. Das heisst im Prinzip, dass man in seinem Herkunftsland zum politischen Kader gehört haben muss. Wer einfach einer verfolgten Gruppe angehört und Angst davor hat, auch noch dranzukommen, erhält kein Asyl. Wer das Pech hat, nicht vom eigenen Staat, sondern von einer marodierenden Bande verfolgt zu werden, erhält bis heute auch kein Asyl in der Schweiz. Wer als Frau eine Verfolgung in einer patriarchalen Welt erleidet, erhält

AB 2004 N 518 / BO 2004 N 518

bisher ebenfalls kein Asyl in der Schweiz. Die Absurdität dieser Praxis zeigt sich darin, dass es pro Jahr mehr Personen gibt, die eine vorläufige Aufnahme erhalten, als solche, die Asyl erhalten. Da stimmt doch etwas nicht! Wenn die Leute nicht in ihre Länder zurückgeschafft werden können, weil ihnen dort Verfolgung und Tod drohen, müssten sie doch eigentlich Asyl erhalten, statt in den prekären Status der vorläufig Aufgenommenen verwiesen zu werden.

Der Bundesrat verspricht in der Botschaft, nichtstaatliche Verfolgung als Asylgrund in Zukunft zuzulassen. Das wird aber mit einem Einzelantrag Müller Philipp bekämpft. Weil wir dazu nicht mehr sprechen können, bitte ich Sie jetzt schon, diesen Antrag abzulehnen.

Bei jeder Verschärfung des Asylgesetzes hat man den Leuten in der Schweiz gesagt, man würde dadurch das Problem des Missbrauchs in den Griff bekommen. Das Asylgesetz ist ein Gesetz, das pingelig genau Details regelt, die sonst höchstens auf Verordnungsebene geregelt würden, und wir führen diese Praxis jetzt fort. Man gibt vor, die Probleme mit Härte im Asylgesetz in den Griff zu bekommen, aber das Problem liegt doch an einem ganz anderen Ort: Solange die Kluft zwischen Reich und Arm so gross ist und immer grösser wird, so lange werden sich Menschen in der Hoffnung auf ein besseres Leben auf den Weg machen. Häufig sind wirtschaftliche Misere, Korruption und Armut mit politischer Instabilität und schweren Menschenrechtsverletzungen gekoppelt.

Wer nichts mehr zu verlieren hat und nur noch um sein Überleben kämpft, für den sind ein paar Monate hier in der Schweiz besser als gar nichts. Je höher die Hürden für diese Leute sind, im reichen Europa und in der reichen Schweiz Einlass zu finden, desto unwürdiger werden ihre Fluchtbedingungen und desto riskanter ihre Fluchtwege. Es werden täglich Leichen an den Südküsten Europas angespült – von Menschen, die nichts anderes suchten als das, was für uns selbstverständlich ist: ein anständiges Leben in Sicherheit und Würde. Statt die Schere zu verkleinern, vergrössern wir sie. Wenn wir Entwicklungszusammenarbeit und Unterstüt-



zung davon abhängig machen, ob die betroffenen armen Länder ihre Landsleute, die die Schweiz ablehnt, zurücknehmen oder nicht, so ist das der falsche Weg. Statt den Leuten in der Schweiz vorzumachen, alles sei in den Griff zu bekommen, wenn wir nur unser Asylgesetz verschärfen, könnten wir ja auch über solche Zusammenhänge aufklären – das könnte auch eine Aufgabe der Politik sein – und so das Verständnis für die weltweite Situation und für die Situation dieser Leute wecken. Das wäre nach Meinung der grünen Fraktion eine humanitäre Politik, die diesen Namen noch verdient. Ich bitte Sie im Namen der grünen Fraktion, nicht auf die Teilrevision des Asylgesetzes einzutreten.

**Zisyadis** Josef (-, VD): Au fond, Monsieur le conseiller fédéral Blocher, vous n'avez aucune forme de courage politique. Vous êtes allé devant la presse pour faire des élucubrations sur ce qu'il faudrait faire en matière d'asile, pour rassurer vos troupes que vos convictions étaient les mêmes et, dans le fond, vous vous retrouvez à chausser les souliers vernis de votre prédécesseur, Madame Metzler, souliers que vous avez soigneusement lustrés pendant toute la préparation de la loi. Cette loi est de votre "essence", de votre philosophie, nauséabonde. Ce n'est pas une loi sur l'asile, c'est une loi de création de sous-hommes, une loi de mépris des plus pauvres de la planète. C'est une loi faite par un milliardaire pour des milliardaires qui ont sans cesse besoin de clandestins corvéables à merci dans la société, afin qu'ils puissent jouer sur les divisions humaines, sur les instincts les plus bas qui abolissent toute notion de solidarité humaine.

Avec cette loi, la Suisse – opulente, parmi les pays les plus riches de la planète – prend des mesures des plus coercitives, que même les pays les plus pauvres de la planète n'oseraient prendre. Je vous rappelle que sur cette bonne vieille terre, ce sont essentiellement les pauvres, les pays les plus pauvres qui font les efforts les plus importants pour accueillir les déracinés de toutes sortes, qu'ils soient exilés pour des raisons politiques, étatiques – ou par des tiers – ou pour des raisons de politique économique scandaleusement capitaliste.

C'est une honte, une honte sur le plan de la morale, que le pays qui prétend être une terre d'accueil ou être le gardien de la fameuse Convention de Genève relative au statut des réfugiés ose en venir à discuter d'articles de loi qui annulent toute possibilité d'asile dans le futur. Car c'est de cela qu'il s'agit, purement et simplement. Cette loi relèverait du comique troupier si elle ne concernait, dans leur chair et dans leur sang, des milliers d'hommes et de femmes, vraisemblablement les plus courageux, qui ont cet instinct de fuir, de vouloir faire vivre une famille, de croire à un minimum d'avenir dans ce gigantesque charnier que votre système économique est en train de produire.

Du comique en effet, je prendrai des exemples, et en voici à la pelle. Prétendre, sans rire, qu'on prononcera une décision de non-entrée en matière à l'égard de tous ceux qui sont passés par un pays sûr, c'est du scandale absolu! Vous n'avez pas vu, peut-être, Monsieur le conseiller fédéral Blocher, que ce week-end, une dizaine de pays viennent de rejoindre l'Union européenne et que nous sommes donc entourés – que dis-je? pour reprendre l'une de vos expressions, "encerclés" – par des pays de l'Union européenne. A moins que vous ayez le culot de considérer tous ces pays comme non sûrs! Cela signifie qu'il n'y a purement et simplement plus de possibilités de rejoindre par la voie terrestre notre pays, ce trou noir au coeur de l'Europe en construction. En 2003, sur 20 800 demandeurs d'asile, seuls 423 sont arrivés par les airs. Alors, arrêtez de nous présenter des textes de loi qui annulent tout simplement la possibilité de déposer une demande d'asile!

Et encore, cette loi transforme le système des comptes sûretés, dont l'Office fédéral des réfugiés n'a jamais assuré la gestion, en des prélèvements fixes non remboursables sur tous les salaires des requérants, et jusqu'à concurrence de 12 000 francs. Ce n'est rien de plus qu'une taxe sur l'asile, sans équivalent européen. Est-ce que cela préfigure, Monsieur le conseiller fédéral, une future taxe sur les plus pauvres de notre pays?

Et sur le plan du droit, oser proposer de bâcler les procédures de décision pour confier la décision à un collègue d'un juge! Où est-ce qu'on a entendu ça sur le plan du droit? Mais de qui se moque-t-on?

Tout cela est indigne de notre pays. Ce projet dénote un aveuglement total quant aux nécessités humanitaires. Et ne parlons pas des nécessités démographiques de notre pays! Pour trois Suisses actifs entre 20 et 64 ans, nous avons aujourd'hui presque un Suisse ayant atteint l'âge de la retraite. Globalement, chez les étrangers, nous avons une proportion de dix actifs pour un étranger à la retraite. En 2030, si tout va bien, l'effectif des Suisses actifs et des retraités va s'équilibrer. Il n'y a pas besoin d'être un grand prophète pour déclarer que depuis maintenant, c'est entre 120 000 et 200 000 étrangers qui devraient rejoindre notre pays pour stabiliser le nombre des actifs, sachant qu'il y a entre 70 000 et 100 000 étrangers qui quittent la Suisse chaque année. Et parmi eux, il devrait bien y avoir des réfugiés. Vous êtes inquiets pour les futures rentes, alors le devoir impose d'avoir une autre politique d'accueil des réfugiés, des étrangers, car ce pays, notre Suisse, est une terre d'immigration traditionnelle et de refuge, et elle le sera plus que jamais.

Monsieur le conseiller fédéral, cette planète est à feu et à sang à cause de ministres et de décideurs économiques comme vous, qui ont fait de cette planète un gigantesque marché pour le profit de quelques multina-



tionales. Vous pouvez ériger toutes les forteresses que vous voulez, les pauvres de cette planète l'assiégeront un jour. Ce que nous voyons arriver en ce moment n'est qu'un avant-goût de la bombe à retardement que vous et vos coreligionnaires sont en train de nous préparer. L'honneur de la Suisse humanitaire, l'honneur de la Suisse des Dunant, des Grüninger, ce

AB 2004 N 519 / BO 2004 N 519

serait qu'elle soit aujourd'hui la plus audacieuse en matière de droit d'asile, de sécurité du droit d'asile, de respect des droits humains, d'aide au développement. Par exemple, à hauteur de 1 pour cent du produit intérieur brut, l'honneur de la Suisse serait aujourd'hui de décréter un moratoire unilatéral sur les ventes d'armes dans le monde et de décréter par exemple une taxe Tobin unilatérale pour ristourner aux pays pauvres tout ce que les capitalistes de cette planète ont spolié: 45 milliards de francs. Il faudrait en effet 45 milliards de francs seulement, c'est-à-dire 10 pour cent des sommes engagées dans la guerre d'Irak, pour offrir le minimum vital pour les affamés de ce monde. Quelle immensité, et pourtant quelle paille!

Monsieur le conseiller fédéral, prenez déjà ces mesures unilatérales, battez-vous déjà pour les introduire, et après, vous commencerez à discuter de cette loi. Les problèmes sont à prendre à la racine, et il ne faut pas rechercher des solutions en pesant sur la tête des plus démunis.

Notre modeste groupe "A gauche toute!" vous demande de soutenir sa proposition de renvoi afin que notre pays puisse encore se regarder dans un miroir dans les années à venir.

**Hess** Bernhard (-, BE): Zweifellos hat unser viel zu grosszügiges Asylrecht vor allem im vergangenen Jahrzehnt dem tausendfachen Asylrechtsmissbrauch Tür und Tor geöffnet. Breite Bevölkerungskreise können nicht verstehen, dass die Polizei zwar Drogen dealende Schwarzafrikaner dingfest machen und vielfach sogar ein Drogendelikt nachweisen kann, dass diese aber mangels Rechtsgrundlage oft nach wenigen Stunden wieder aus der Polizeihaft entlassen werden. Solche Asylbewerber nützen doch unser grosszügiges Asylrecht schamlos aus und tanzen unseren pflichtbewussten Polizistinnen und Polizisten auf der Nase herum.

Seit über einem Jahrzehnt engagiere ich mich an vorderster Front gegen die viel zu large Asylpolitik. Im letzten Jahrzehnt wurden zwei Volksinitiativen zur Verschärfung des Asylgesetzes knapp abgelehnt – eine bekanntlich nur ganz knapp. Noch klingen mir die Stabilisierungsversprechen der Vorgängerin von Bundesrat Christoph Blocher und jene von Bundesrat Koller in den Ohren: Selbstverständlich müsse man dem Asylrechtsmissbrauch einen Riegel vorschieben. Vorab vor den Volksabstimmungen wurde dies hoch und heilig versprochen. Doch die Fakten sprechen eine andere Sprache: Per Ende des vergangenen Jahres hielten sich 90 661 Personen des Asylbereichs, wie es in unserer Amtssprache heisst, in unserem Land auf. Interessant ist aber die Tatsache, dass in der neuen Asylstatistik ein zusätzlicher Posten von über 17 000 Personen mit Abgängern aus dem Asylbereich geführt wird. Das sind Personen, welche entweder untergetaucht oder im besten Fall aus der Schweiz ausgereist sind.

In den letzten Jahren ist zudem ein weiteres beängstigendes Faktum zu beobachten: Immer weniger Asylbewerber kommen aus Staaten des europäischen Kontinents, also im weitesten Sinne aus unserem Kulturraum – ich bin sogar noch grosszügig und zähle neben den Balkanstaaten auch noch GUS-Staaten wie Armenien und Georgien zu unserem Kulturkreis. Mit 42 273 Bewerbern kamen Ende Dezember 2002 beinahe die Hälfte aller Asylsuchenden aus Afrika und Asien. Spitzenreiter sind Somalia, Angola, Guinea, Nigeria, Eritrea und Sierra Leone. Es kommen also neu Menschen in grosser Zahl zu uns, die sich nicht im Entferntesten in unserer Denk- und Lebensformen einfühlend können. Ein weiterer Fakt ist, dass es sich hier im Gegensatz zu den Asylbewerbern z. B. aus Serbien oder auch aus Sri Lanka zum allergrössten Teil nicht um Familien, sondern um junge Männer handelt. Auch diese Tatsache darf nicht ausser Acht gelassen werden, denn sie verändert die demographische Struktur vor allem der jüngeren Alterssegmente unter 40 Jahren deutlich.

Ich formuliere es hier schnörkellos: Die massive Zuwanderung inner- und ausserhalb des Asylbereichs aus Afrika, Zentral- und Südamerika und Asien sprengt eines Tages unsere Gesellschaftsnorm. Deshalb bin ich froh darüber, dass Sie, Herr Bundesrat Blocher, ganz offensichtlich eine ähnliche Einschätzung der Gesamtsituation machen und offensichtlich in der Asylpolitik künftig neue Wege gehen wollen.

Vorab gilt es aber, in einem weiteren Flickwerk an unserem geltenden Asylgesetz herumzubasteln. Das vorliegende Asylgesetz ist deshalb an die Staatspolitische Kommission zurückzuweisen. Drei Aspekte, die ich für zentral halte, sind in der vorliegenden Revision des Gesetzes nicht genügend oder überhaupt nicht durchdacht: 1. Der Bund soll für Asylbewerber, deren Ausweisung nicht möglich ist oder die straffällig werden, geschlossene Rückführungszentren einrichten. Es darf nicht länger sein, dass kriminelle Asylbewerber und Ausländer sich hierzulande zwar beispielsweise durch Drogen-, Menschen- und Waffenhandel strafbar machen, jedoch mangels gesetzlicher Grundlagen nicht weggesperrt werden können.



2. Asylbewerber sollen während der erwerbslosen Zeitspanne für gemeinnützige Arbeiten zugunsten der Allgemeinheit angehalten werden.

3. Die Entwicklungshilfe an diejenigen Staaten, welche sich bei der Rückführung nicht kooperativ verhalten, ist gänzlich einzustellen. Stattdessen sind vorab in der Dritten Welt Projekte zu fördern, die gezielt darauf ausgerichtet sind, die Wirtschaftsmigration einzudämmen.

Erlauben Sie mir noch einige generelle Bemerkungen: Mit dem Instrument der humanitären Aufnahme soll einzig die Hilf- und Mutlosigkeit der Behörden gegenüber der aktuellen, aus dem Ruder gelaufenen Situation an der Asylfront kaschiert werden. Es darf doch nicht sein, dass abgewiesene Asylbewerber, die aus verschiedenen Gründen nicht in ihr Heimat- bzw. Herkunftsland zurückgeschickt werden können, neu in der Schweiz auch arbeiten und sogar ihre Familien nachziehen dürfen! Die faktische Aufhebung des Arbeitsverbotes für so genannt humanitär Aufgenommene fördert doch wieder die Attraktivität für Wirtschaftsmigranten. Der Familiennachzug fördert zudem die unkontrollierte Zuwanderung in unser kleines, dicht besiedeltes Land. Durch den Einbau von solchen pseudohumanen Aufnahmemöglichkeiten droht das in gewissen Bereichen durchaus verbesserte Asylgesetz einmal mehr zur Farce zu werden. Haben wir deshalb endlich den Mut und die Kraft, im Asylbereich gegen den Missbrauch hart durchzugreifen und den wirklich Verfolgten, Schutzbedürftigen und Schutzsuchenden einen guten Dienst zu erweisen!

**Lustenberger Ruedi (C, LU):** "Im Detail präsentiert sich mir das Problem vertiefter und schwieriger, als ich es vorher als Parlamentarier wahrgenommen habe." Das ist nicht etwa die Aussage des neu erkorenen Preisüberwachers. Nein, diesen Ausspruch hat Herr Bundesrat Blocher selbst am letzten Freitag im Zusammenhang mit der schweizerischen Asylpolitik gemacht. Kaum ein Thema hat die Bevölkerung unseres Landes in den letzten zwanzig Jahren permanent so stark beschäftigt wie die Asylpolitik, und die Gründe dafür sind sehr vielfältig. Ausgehend von unserer humanitären Tradition hat unser Land nach dem Zweiten Weltkrieg Tausende von Flüchtlingen aus aller Herren Ländern aufgenommen. Gut integrierte Menschen aus Ungarn, der ehemaligen Tschechoslowakei, aus Kambodscha und Vietnam, aus Sri Lanka und Tibet sind der Beweis für eine erfolgreiche und gute Asylpolitik zwischen 1950 und 1980.

Weil die Konflikte auf der Welt zahlenmässig zugenommen haben – und aufgrund der weltweiten Mobilität –, haben die Flüchtlingsströme in den letzten beiden Jahrzehnten stark zugenommen. Dabei ist ganz Westeuropa und somit selbstverständlich auch die Schweiz zu einem Anziehungspunkt in der weltweiten Migration geworden. Der Grund dazu ist unter anderem auch in der relativen "Asylattraktivität" dieser Länder zu suchen. In der Folge hat sich unter den westeuropäischen Staaten ein Wettbewerb im Nivellieren der Attraktivität nach unten eingestellt. In diesem Umfeld hat sich auch die Asylpolitik der Schweiz zu positionieren.

Für unser Land kommt allerdings noch ein zusätzlicher Faktor hinzu: Weil der Anteil der ausländischen Bevölkerung von

AB 2004 N 520 / BO 2004 N 520

etwa 20 Prozent im Vergleich mit dem europäischen Umfeld rekordverdächtig hoch ist, kommt der Asylpolitik in der Wahrnehmung der Bevölkerung in der Schweiz verständlicherweise ein sehr hoher Stellenwert zu. Die Sorgen unserer Bevölkerung manifestieren sich in den Ergebnissen von Abstimmungen und in Initiativen. Die letzte wurde mit einem Zufallsmehr von 3000 Stimmen zuungunsten der Initianten und im Sinne des Bundesrates entschieden. Die Gründe für die grosse Verdrossenheit und die zum Teil durchaus berechtigten Ängste und Abwehrreflexe in der Bevölkerung sind nicht nur erklärbar, sondern auch ernst zu nehmen.

Die Fakten: In den letzten Jahren umfasste der Asylbereich durchwegs annähernd 100 000 Leute. Die Zahl der neu eingereichten Gesuche bewegt sich durchschnittlich auf dem hohen Niveau von 20 000 bis 25 000 Gesuchen pro Jahr. Über 85 Prozent der Antragstellerinnen und Antragsteller reisen illegal in die Schweiz ein. Die Kriminalstatistik spricht eine eindeutige Sprache: So ist beispielsweise die Rate der Verurteilungen wegen krimineller Handlungen bei Asylsuchenden zwölfmal höher als bei Schweizern, die Jugendkriminalität ist achtmal grösser, und bezüglich Drogenkriminalität wird das Fünffache an Verurteilungen erreicht.

Unter diesen Umständen ist Handeln angesagt! Die CVP hat in ihrer Vernehmlassung die Revision des Asylrechtes begrüsst und an ihrem Parteitag am 26. Oktober 2002 in Mendrisio schwerpunktmässig Position bezogen. Diese Forderung hat die Delegation unserer Partei bei der Vorberatung des bundesrätlichen Entwurfes in der SPK konsequent vertreten. Unter den eingangs geschilderten Umständen und in Anlehnung an unsere Forderungen ist es für uns klar, dass wir auf die Vorlage eintreten. Wer heute nicht eintreten will, verzögert die dringend notwendige Revision der Gesetzgebung und muss sich somit den Vorwurf gefallen lassen, entweder auf dem rechten Auge blind zu sein oder die offensichtlichen Missstände bewusst nicht wahrhaben zu wollen. Wenn Frau Bühlmann vorhin einen Teil ihres Parteiprogramms verlesen hat, dabei aber keine Gründe genannt



hat, wieso die grüne Fraktion nicht auf die Revision eintreten will, ist das ihre Sache. Wir wollen eintreten und uns der Herausforderung stellen. Wer heute aber nicht eintreten will, weil er mit dieser Verzögerungstaktik die eigene parteipolitische, mit populistischen Zugaben gewürzte Suppe möglichst lange über dem Feuer der direktdemokratischen Einrichtungen unseres Landes kochen lassen will, der stellt sich der Verantwortung auch nicht!

Die CVP-Fraktion ist willens, in der Detailberatung ihre Positionen einzubringen und einen Beitrag dazu zu leisten, dass unsere Asylpolitik wieder zu dem wird, was sie sein muss: eine von Volk und Ständen mitgetragene Verpflichtung der Humanität, wohlverstanden im völkerrechtlichen Sinn.

Ich komme zu den einzelnen Detailfragen. In den folgenden wichtigen Punkten wird die CVP-Fraktion die Anträge der Kommissionsmehrheit unterstützen: Bei Artikel 22 lehnen wir die Einrichtung von so genannten Verfahrenszentren an den Flughäfen, in denen Verfahren bis zum Abschluss abgewickelt würden, aus grundsätzlichen Überlegungen ab, und wir begrüssen die Haltung der Kommissionsmehrheit bei den Gründen für ein Nichteintreten auf Gesuche von in EU-Staaten abgewiesenen Asylbewerbern. Wir stimmen in Artikel 34 der neu formulierten Drittstaatenregelung zu, und wir unterstützen bei Artikel 37ff. grundsätzlich die Verkürzung der Fristen im Verfahrensverlauf. Mit Artikel 77 soll der Bundesrat die Möglichkeit erhalten, Entwicklungshilfegelder an Staaten, welche in den Asylverfahren nicht kooperativ sind, zu streichen oder zu minimieren. In Artikel 88 begrüssen wir die Pauschalabgeltung für die Kosten der Kantone in einem Bonus-Malus-System. Bei Artikel 104 sind wir auf die Möglichkeit, die Schweizerische Asylrekurskommission in Einerbesetzung entscheiden zu lassen, durchaus angewiesen, um die Pendenzen rascher erledigen zu können.

Die Schaffung des vom Bundesrat vorgeschlagenen Status der humanitären Aufnahme erachten wir im Grundsatz als richtig. Er darf aber nicht zu einer pauschalen und ausgedehnten Veränderung des Status der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge führen. Vielmehr beantragen wir Ihnen eine so genannte Kann-Formulierung, die keinen neuen Rechtsanspruch mit sich bringt, die nur in Ausnahmefällen anzuwenden ist und die insbesondere für neu eintretende Flüchtlinge und viel weniger für schon anwesende gedacht ist – dies im Kontext des neuen Asylrechtes.

Mit Ausnahme des erwähnten Minderheitsantrages und der Minderheitsanträge zu Artikel 43 Absätze 2 und 3 lehnen wir die über 20 Minderheitsanträge der linken Kommissionsminderheit allesamt ab. Sie zielen darauf ab, die Schweiz zu einem "Asylmagneten" innerhalb Europas zu machen. Ebenfalls werden wir die vier Minderheitsanträge aus der SVP-Fraktion ablehnen; sie zielen in die entgegengesetzte Richtung und sind zum Teil mit dem international geltenden Recht nicht vereinbar. Zu allen wichtigen Anträgen der Kommissionsminderheiten werden wir uns in der Detailberatung noch äussern.

Mit dem Thema Asyl kann man in der Schweiz Wahlen gewinnen. Herr Bundesrat Blocher hat in den letzten 15 Jahren vielfach den Eindruck entstehen lassen, er wüsste, wie man die Probleme lösen könnte. Heute müssen wir feststellen, dass noch wenig Konkretes vorliegt – nach 130 Tagen im Amt doch eine mehr oder weniger ernüchternde Feststellung. Meine Frage an Sie, Herr Bundesrat: Ist das bereits eine vorsorglich angelegte Rückzugsposition für den Fall, dass sich die Materie tatsächlich als so schwierig erweisen sollte, wie Sie letzte Woche gesagt haben?

Die Zeit für die Problempflege ist für unseren Justizminister vorbei; das Schweizervolk und mit ihm das Parlament erwarten nun von ihm die Problemlösung.

**Fehr Hans (V, ZH):** Herr Lustenberger von der CVP-Fraktion hat vorhin ein paar ganz bemerkenswerte Dinge gesagt – ich spreche von den guten Dingen. Wenn das wirklich die Haltung der CVP-Fraktion ist, dann hat sie einen bemerkenswerten Wandel vollzogen. Ich hoffe, dieser Wandel halte über die Sondersession hinweg – oder wenigstens während dieser – an.

Es ist unbestreitbar, dass die schweizerische Asylpolitik mindestens bis heute ein nationales Ärgernis darstellt, das obendrein pro Jahr mehr als 2 Milliarden Franken verschlingt und das für jeden anerkannten Flüchtling pro Jahr ungefähr 1 Million Franken kostet. Da sehen Sie, dass mit dieser Asylordnung etwas nicht mehr stimmen kann. Wir alle in diesem Saal – der ganze Nationalrat – haben jetzt eine Chance, ja die Pflicht, die Dinge zu verbessern, die Missbräuche zu bekämpfen und dafür zu sorgen, dass der Zweck unseres Asylgesetzes erfüllt wird, nämlich Leuten, die wirklich an Leib und Leben gefährdet sind, Asyl zu gewähren. Ich bitte Sie, die Erwartungen der Schweizer Bevölkerung – sie sind gross – in den nächsten Tagen in diesem Saal zu erfüllen. Meine Erwartungen an die relativ lückenhaft anwesende SP-Fraktion sind, ganz offen und ehrlich gesagt, nicht allzu hoch. Aber es könnte ja ein Wunder geschehen. Sie haben leider bis heute über x Jahre jede noch so kleine Verschärfung des Asylrechtes, jede noch so kleine Missbrauchsbekämpfung, stets abgelehnt. Aber ich hoffe dennoch auf ein Wunder.

Meine Erwartungen an die CVP und vor allem auch an die FDP sind hingegen sehr hoch. Die Äusserungen



am 24. November 2002 – da wurde nämlich über die Asyl-Initiative der SVP abgestimmt, mit einem Resultat von 49,9 Prozent Jastimmen –, alle Ihre Versprechungen und Erklärungen, jetzt müsse etwas geschehen und so gehe es nicht mehr weiter, dürfen jetzt nicht toter Buchstabe bleiben. Treten Sie in dieser Sondersession den Tatbeweis an, indem Sie die zentralen Anträge gutheissen, und zwar nicht "im Prinzip", Herr Lustenberger, sondern tatsächlich.

Damit Sie diesen Tatbeweis erbringen können, damit Sie zeigen können, dass es Ihnen Ernst ist, sind wir von der SVP-Fraktion für Eintreten, damit wir nachher mit Ihrer Unterstützung – der Fraktionen von FDP und CVP – ein Gesetz haben, das wir der schweizerischen Bevölkerung zumuten können und das endlich diese Missbräuche bekämpft. Es

AB 2004 N 521 / BO 2004 N 521

kann doch nicht sein, dass wir weiterhin Asylverfahren mit einer Negativrate von 95 Prozent durchführen und am Schluss 5 Prozent als Flüchtlinge anerkannt werden; ein solches Verfahren ist ja unglaublich ineffizient! Zweitens wissen Sie, dass ungefähr 80 Prozent der Asylsuchenden keine Papiere abgeben. Das kann doch nicht sein! Ich kann auch nicht ohne Papiere nach Italien, nach Österreich oder nach Deutschland gehen und nachher noch das Privileg haben, dass ich nicht mehr weggewiesen werden kann. Das darf doch nicht sein, und das müssen wir mit Ihrer Hilfe ändern.

Es darf auch nicht sein, dass die Schweiz für Leute, die keine Flüchtlinge sind, derart attraktiv ist, dass sie immer und immer wieder kommen. Wenn die Betreffenden z. B. im Ausschaffungsgefängnis auf dem Flughafen Kloten sind, können sie unter drei Menüs von Gate Gourmet – Sie haben richtig gehört: von Gate Gourmet! – auswählen. Sie haben Arbeit, die sie in diesem Gefängnis verrichten können und für die sie natürlich bezahlt werden. Wenn das Gefängnis vorübergehend keine Arbeit anbieten kann, bekommen sie Arbeitslosenunterstützung. Nennen Sie mir ein Land auf der Welt, wo das so gehandhabt wird! Es gibt keines ausser der Schweiz bis heute; aber ich hoffe, morgen und übermorgen nicht mehr.

So, meine Damen und Herren: Was ist für die SVP – und ich hoffe auch für Sie – entscheidend bei dieser Revision?

Erstens: Wir wollen eine verschärfte Drittstaatenregelung à la Bundesrepublik Deutschland. Da hat Innenminister Otto Schily unlängst gesagt, dass man vor Jahren 438 000 Asylgesuche pro Jahr gehabt habe; vor allem dank einer konsequenten Drittstaatenregelung sei diese Zahl auf rund 70 000 Gesuche pro Jahr gesunken. Stellen Sie sich das einmal auf die Schweizer Relationen übertragen vor!

Zweitens: Wir wollen eine massive Verkürzung der Fristen. Wenn nach spätestens drei Monaten die Verfahren rechtsgültig abgewickelt sind, stellt sich nämlich auch die Frage der Arbeitsgewährung nicht mehr, dann sind sie – jene, die keine Flüchtlinge sind – nämlich schon wieder weg.

Drittens verlangen wir, dass die Nothilfe mit ganz niedrigen Standards, die ja bereits bei Nichteintreten gilt, auf generell abgelehnte Gesuchsteller ausgedehnt wird.

Wir wollen ferner die Koppelung mit der Entwicklungshilfe, und wir wollen keine Ausweitung der Asylgründe. Wir wollen ein besseres, ein zweckmässiges Flughafenverfahren unter der Leitung des Bundes. Und wir wollen vor allem keine "humanitäre Aufnahme". Früher hat das ehrlicherweise "integrative Aufnahme" geheissen. Das geht nicht, damit wird das Ausländerrecht unterlaufen. Abgewiesene Gesuchsteller, die keine Flüchtlinge sind, könnten dadurch auf Jahr und Tag bleiben, eine Ausbildung erhalten, Geld verdienen und die Familie nachziehen. Das ist ein Unterlaufen des Arbeitsrechtes und des Ausländerrechtes.

Wir werden am Schluss dieser Sondersession sorgfältig Bilanz ziehen. Wenn wir zum Schluss kommen, dass in der Bilanz die punktuell positiven Punkte in Richtung Missbrauchsbekämpfung und Verschärfung überwiegen, dann werden wir dieser Revision zustimmen. Allenfalls behalten wir uns andere Entscheide vor. Ich wäre Ihnen äusserst dankbar, wenn Sie es uns in der Sache bezüglich Missbrauchsbekämpfung ersparen, überhaupt eine dritte Asyl-Initiative machen zu müssen. Dann müssen Sie sich, Herr Lustenberger, auch nicht darüber aufregen, dass die SVP schon wieder Wahlen gewinnt – und nicht nur Wahlen gewinnt, sondern auch noch ein Problem löst!

**Fässler-Osterwalder** Hildegard (S, SG): Ich freue mich auch über die Anwesenheit von Frau alt Bundesrätin Ruth Metzler und begrüsse sie ganz herzlich unter den Zuhörerinnen und Zuhörern: Es ist schön, dass Sie hier sind.

Es gibt vieles in der Schweiz, auf das ich stolz bin. Dazu gehört, dass die Schweiz Sitzstaat der Genfer Konventionen ist. Dazu gehört auch, dass die Schweiz immer wieder ihre Guten Dienste anbieten kann und dass diese auch genutzt werden, und dazu gehört ebenso unsere humanitäre Tradition im Bereich Asyl. Ich hoffe sehr – bin aber gar nicht sicher, wenn ich dem restriktiven Geist nachspüre, den diese Revision atmet



–, dass ich nach der Beratung des Asylgesetzes feststellen kann, dass wir die humanitäre Tradition fortführen, auch im 21. Jahrhundert und gerade durch die Beschlüsse, die wir diese Woche fassen werden.

Die Position der SP basiert auf vier politischen Achsen:

1. Wir wollen die humanitäre Tradition fortsetzen und stärken.
2. Wir stehen hinter der Bekämpfung der Kriminalität, die sich unter dem Deckmantel des Asylrechtes verstecken will.
3. Ein wichtiger Aspekt ist die Integration jener, die bei uns Asyl bekommen, und jener, die Asyl suchen. Sie haben dazu zum Beispiel einen Brief auf dem Tisch von der Tast (Tagesstrukturen für Asylsuchende), der Ihnen erklärt, was ich damit meine.
4. Es geht schliesslich auch um eine kohärente Politik dort, wo sich die Asyl- und die Ausländerpolitik überschneiden. So, wie der Entwurf des Ausländergesetzes jetzt daherkommt, trägt dieses Gesetz wenig zu einer konsistenten Migrationspolitik bei. Das müssen wir ändern.

Die SP-Fraktion ist mehrheitlich für Eintreten auf eine Revision. Eine Minderheit wird nicht eintreten, da sie sich von diesem Rat keine Verbesserung des heutigen Gesetzes verspricht, im Gegenteil. Ich muss sagen: Nachdem ich Herrn Hans Fehr gehört habe, verstehe ich diese Minderheit. Wir, die Mehrheit, wollen diese Diskussion führen, und wir werden uns bei der Detailberatung für die von Bundesrat und Kommission vorgesehenen Verbesserungen gegenüber dem heutigen Zustand einsetzen. Wir werden uns aber auch gegen alle Verschlechterungen wehren, die uns zum Teil menschenrechtswidrig erscheinen. In Übereinstimmung mit NGO wie der Flüchtlingshilfe oder des UNHCR treten wir also auf das Geschäft ein.

Zentraler Punkt ist für uns, dass dieser Rat die humanitäre Aufnahme akzeptiert und so Bundesrat und Kommissionenmehrheit zustimmt. Ebenso stehen wir zusammen mit sämtlichen Fachleuten der Praxis für die Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung ein und unterstützen den Bundesrat. Wir werden uns aber gegen eine menschenrechtswidrige Weitergabe von persönlichen Daten vor Abschluss eines Verfahrens wehren, denn dies kann Angehörige der Asylsuchenden im Herkunftsland existenziell bedrohen. Wir werden uns für einen eines Rechtsstaates würdigen Rechtszugang auch für Asylsuchende stark machen. Meine Kolleginnen und Kollegen der Fraktion werden die für uns wichtigen Punkte noch genauer beleuchten.

Wir erwarten, dass der Nationalrat dieser Reform den Geruch der Ablehnung von allem Fremden, auch der Angst vor diesen Menschen, nehmen kann und sie in ein echtes Projekt für die Asylsuchenden und nicht gegen sie umwandelt. Sollte dies nicht gelingen und sollten unsere Anliegen scheitern, hinter denen die NGO auch und gerade wegen ihrer Kenntnis der Praxis stehen, werden wir bei der Gesamtabstimmung geschlossen Nein sagen.

**Ruey Claude (RL, VD):** D'abord, je décline mes intérêts:

1. Je suis membre du conseil de fondation de l'Entraide protestante suisse qui s'occupe de conseils juridiques aux requérants d'asile et qui s'occupe aussi de développement dans les pays d'où viennent certains des requérants.

2. Je suis un ancien chef de département cantonal de justice et police chargé de l'asile, et je crois pouvoir dire, malgré la désinformation à laquelle vous avez été soumis, Monsieur le conseiller fédéral, que je suis peut-être celui qui, de toutes les personnes ici présentes, dans cette salle, a exécuté le plus de renvois, malgré ce qu'on a pu dire ici ou là.

Cela dit, le sujet de l'asile est un sujet à vrai dire très émotionnel et même un sujet impossible, qui véhicule beaucoup de peur, de désinformation, de confusion. J'ajoute que, pour le traiter, il nécessite beaucoup de sang-froid, de force de conviction et d'égalité d'âme, car quelle que soit la position que l'on prenne, l'on est toujours trop laxiste pour les uns, trop dur pour les autres.

AB 2004 N 522 / BO 2004 N 522

Je crois qu'il faut se souvenir en premier lieu que ce qui fait l'honneur de ce pays, c'est sa tradition libérale d'accueil humanitaire, sa tradition de refuge. Je pense aux huguenots; mais on peut aussi penser, plus proches de nous, à l'arrivée des Hongrois, des Vietnamiens, etc.

Cette vision éthique, cette vision prioritaire de l'asile ne doit cependant pas nous empêcher de voir les difficultés que rencontre l'asile, de voir aussi les manquements, voire les utilisations abusives ou criminelles qui peuvent exister parfois.

Il est clair qu'il convient de poursuivre impitoyablement ceux qui trichent ou qui commettent des infractions pénales, qu'ils soient suisses ou étrangers d'ailleurs, et sur un pied d'égalité. Mais attention à ne pas céder à la paranoïa, car c'est bien souvent à une paranoïa antiétrangers que l'on semble assister dans ce pays. Une paranoïa antiétrangers que d'aucuns n'hésitent pas à attiser, à amplifier et à utiliser à des fins électorales



indignes; et c'est ainsi que la population suisse devient peu à peu totalement désinformée. Et ce n'est pas le discours de Monsieur Fehr tout à l'heure qui va corriger les choses.

Je n'oublierai jamais, Monsieur Fehr – je ne sais pas si vous étiez dans le comité qui soutenait ceci, mais si ce n'était pas vous, c'étaient les membres de votre parti –, je n'oublierai jamais l'affiche d'il y a quelques années: on voyait un drapeau suisse déchiré par un personnage basané à long nez qui semblait s'enfiler à travers le drapeau suisse. Cette propagande-là, je le dis tout net, c'est du préfascisme.

Il faut donc, aux yeux de la population, rétablir la vérité, car la population a des craintes et il faut lui dire la vérité. La vérité, c'est tout d'abord de dire: "Non, le terme 'requérant d'asile' n'est pas synonyme d'abus." Bien souvent aujourd'hui, parmi nous, certains considèrent que c'est un abus. Oui, la très large majorité des requérants d'asile se conduit parfaitement bien chez nous. Il est vrai qu'il y a une minorité de requérants qu'il faut "combattre" – 5, 6, 7 pour cent –, parce qu'elle ne respecte pas nos règles. Oui, la large majorité des requérants d'asile viennent de pays en proie à des troubles et ne sont pas des requérants économiques. Regardez la statistique: ce sont les Balkans, la Turquie – et ce ne sont pas des chômeurs turcs, ce sont des Kurdes –, l'Irak, l'Algérie qui viennent en tête des pays de provenance, comme autrefois le Chili ou le Liban.

Non, nous ne sommes pas le pays champion du monde de l'accueil des requérants d'asile. L'Autriche, la Norvège, la Suède, trois pays neutres – ou quasi neutre pour la Norvège –, nous dépassent très largement. Oui, il faut le dire aussi, il y a des limites à l'accueil. Oui, il faut améliorer les procédures, car elles sont trop longues et créent des problèmes.

Mais il convient de garder la tête froide pour traiter le problème, sans céder à la peur de l'envahissement ni non plus à l'angélisme. En d'autres termes, nous ne devons ni pratiquer la répression écrasante et aveugle, ni être mièvres en niant les problèmes. Ce faisant, nous devons rappeler que la priorité doit aller à l'accueil, c'est le devoir de fraternité humaine. Ensuite, nous devons empêcher les violations de la loi, c'est le devoir de sécurité et de protection.

Je termine en rappelant qu'"amour et vérité se rencontrent", comme le dit le psaume (Ps 85, 11). La conjonction de l'amour et de la vérité, c'est la justice. C'est l'exigence de justice qui doit nous guider, et cela signifie deux choses. Cela signifie premièrement rendre justice, rendre justice à ceux qu'on doit protéger sans les calomnier, sans les diffamer. Deuxièmement, c'est exercer la justice, c'est-à-dire utiliser le glaive et la fermeté à l'égard de ceux qui ne respectent pas la loi. Répondre à l'exigence de justice, c'est ce à quoi nous devons nous engager. C'est savoir résister aux passions, aux craintes infondées ou suscitées par des manipulations, pour accomplir la tradition humaniste libérale de l'accueil et du refuge dont s'honore encore, je l'espère, la Suisse.

**Donzé Walter (E, BE):** Die EVP/EDU-Fraktion ist mehrheitlich für Eintreten.

Im Grundsatz regelt das Asylgesetz die Aufnahme von Menschen, die an Leib und Leben bedroht sind. Für solche Leute hat das Schweizervolk immer ein Herz gehabt. Nicht vorgesehen ist, dass das Asylgesetz dazu benutzt wird, um auf diesem Umweg Aufenthalt und Erwerbstätigkeit in der Schweiz zu erreichen. Ich muss die Probleme im Asylbereich nicht im Einzelnen aufzählen, sie sind bekannt. Das Thema ist emotional sehr geladen.

Zu wenig bekannt in unserem Volk und Land sind allerdings die Fortschritte – die offensichtlichen Fortschritte! – der Verwaltung bei der Abwehr missbräuchlich gestellter Gesuche, bei der schnelleren Behandlung von Gesuchen, bei der Rückführung abgewiesener Personen und beim Abbau von Anreizen, die zu einer Umgehung des Asylgesetzes führen könnten. Noch nicht gelöst sind vor allem die Vollzugsprobleme in den Kantonen und Gemeinden. Dort gilt es, Frustpotenzial abzubauen.

Wir haben vor allem die Probleme geschildert bekommen. Wir müssen ehrlich sein: Es hat noch niemand die eigentliche Lösung für das Asylproblem verkündet. Wir sehen einen Weg für die Lösung des Asylproblems: erstens in einer restriktiven gesetzlichen Regelung, die allerdings den Behörden einen gewissen Spielraum für die Behandlung von Härtefällen einräumen soll; zweitens in kurzen Fristen, beschränkten Beschwerdewegen und abschreckenden Strafbestimmungen; drittens in einem konsequenten Vorgehen gegen illegal Anwesende; viertens im vorgeschlagenen Modell der humanitären Aufnahme; fünftens im Abbau von finanziellen Anreizen. Die EVP/EDU-Fraktion beurteilt die Vorlage, die uns nun zur Behandlung vorliegt, mehrheitlich als klärend, differenziert und verhältnismässig. Wir können deshalb zustimmen, dass die nichtstaatliche Verfolgung als Asylgrund akzeptiert wird, dass eine humanitäre Aufnahme eingeführt wird – möglicherweise als Zwischenlösung: Es kann sein, dass das nicht die endgültige Lösung ist. Auch die Sonderabgabe der Erwerbstätigen sehen wir als solidarischen Beitrag zur Finanzierung des Asylwesens.

Zu einzelnen Minderheitsanträgen werden wir uns noch zu Wort melden. Uns ist klar, dass die vorgelegte Gesetzesrevision nicht für die nächsten zwanzig Jahre dienen kann, aber sie bringt uns einen Schritt weiter.

Wir empfehlen Ihnen deshalb Eintreten und Behandlung der Vorlage.



**Vermot-Mangold** Ruth-Gaby (S, BE): Gemäss Angaben des Uno-Hochkommissariates für Flüchtlinge sind weltweit rund 37 Millionen Menschen auf der Flucht vor Krieg, Menschenrechtsverletzungen, politischer und religiöser Verfolgung, oder sie sind auf der Flucht, weil ihre Lebensgrundlagen zerstört sind. Die Flucht ist meist im etwas sichereren Nachbarland zu Ende, und die Menschen leben in zerfetzten Zelten, Eisenbahnwagen oder in Erdlöchern.

Ende 2003 befanden sich knapp 94 000 Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich in der Schweiz. Das sind 1,2 Prozent der Bevölkerung, die Zahlen sind stetig abnehmend. Das neue Gesetz suggeriert jedoch den Notstand und bringt über Minderheitsanträge der Rechten faktisch nur Verschlechterungen für Asylsuchende. Wer sich der Schweizer Grenze nähert, tut dies scheinbar meist mit kriminellen Absichten. 80 Prozent aller Asylgesuche sollen missbräuchlich sein: Das wird der Bevölkerung mit viel Geld, fiesen Plakaten und einem Lügendauermarathon vermittelt. Man verschweigt aber bewusst, dass Menschen, die sich verfolgt fühlen, verfolgt sind, das Recht haben, ein Asylgesuch zu stellen. Auch abgelehnte Gesuche stellen keinen Missbrauch dar.

Die Grundbotschaft ist eben nicht die kritische und umsichtige Behandlung von Gesuchen. Man kümmert sich nicht um die Verletzung von Menschenwürde, sondern sorgt sich vor allem um die Staatskosten. Man fouthiert sich um unsere Verpflichtungen gegenüber Konventionen und internationalen Abkommen – O-Ton Blocher an der letzten Pressekonferenz: "Darum kümmern wir uns zuletzt!" Man fouthiert sich

AB 2004 N 523 / BO 2004 N 523

darum, dass wir zwar nicht mehr mitten, aber zumindest in Europa liegen. So wird eine Drittstaatenregelung vorgeschlagen, die uns in der Nachbarschaft nur Feinde schaffen wird. Dass ein Teil der Asylsuchenden ihre Identität verschleiert, ist unrecht. Dass aber andere wiederum gar keine Papiere haben können, weil sie eben fliehen müssen, weil sie weder Koffer packen noch Ausweise beantragen oder diese im zerbombten Haus suchen können, müsste endlich klar kommuniziert werden. Aber gerade das wird verschwiegen, denn nur mit schlechten Nachrichten kann man die Verunsicherung der Bevölkerung, die bloss noch mitbekommt, dass man Abgewiesene nicht mehr rückschaffen kann, noch weiter schüren.

Dies führt zu wachsender Verunsicherung und Misstrauen, Emotionen, welche die SVP gezielt zu ihren Gunsten nutzt. Es ist billigster Stimmenfang und Populismus, mit dem Fremdenfeindlichkeit und Abwehr geschürt werden – eine explosive Mischung gegen den sozialen Frieden.

Das bestehende Asylrecht ist strikt. Die vorhandenen Probleme, etwa die Rückführung von Personen, die ihre Identität verheimlichen, um die Wegweisung zu verhindern, lassen sich durch eine bessere internationale Zusammenarbeit im Asylbereich lösen. Stichworte sind – bei aller Kritik – Schengen und Dublin. Dadurch können falsche Identitäten und Mehrfachgesuche rascher erkannt werden. Andererseits soll auch das Asylverfahren verkürzt werden, und das Strafrecht bietet genügend Möglichkeiten, gegen allfällige Missbräuche und Kriminalität vorzugehen. Die "Umzingelung" der Schweiz durch Armee und Grenzschutz zur Abhaltung so genannter falscher Flüchtlinge ist bei 800 000 Grenzübergängen täglich nur eine kranke Vision. Hoch ist auch der soziale Preis für weitere Sicherheitsfantasien wie etwa die menschenrechtlich fragwürdigen unbegrenzten Gefängnisstrafen oder die geschlossenen Zentren, die eh keine Gemeinde auf ihrem Boden haben will und die das Asylbudget erneut explodieren lassen.

Der Bundesrat hat an seiner sehr speziellen Pressekonferenz vom Freitag mindestens unterstrichen, dass er die nichtstaatliche Verfolgung anerkennen will. Sollte diese doch noch aus dem Gesetz gekippt werden, wäre die Schweiz das einzige Land, das bei nichtstaatlicher Verfolgung keinen Schutz bieten würde. Gerade gestern kam von Amnesty International die Information, dass Aminata, eine junge Nigerianerin, deren Kind anscheinend von einem anderen Mann aus Nigeria stammen soll, trotz aller Protestunterschriften doch gesteinigt wird. Man hat ihr zwei Monate Zeit gegeben, um sich von ihrem Kind zu trennen. Dann wird sie bis zum Hals eingegraben und von der Meute gesteinigt.

Die wenigen Verbesserungen im Asylgesetz – oder besser: die wenigen Nichtverschlechterungen im Gesetz stehen weitgehenden Verschlechterungen gegenüber. Die Drittstaatenregelung, die Einzelrichterentscheide, die verkürzten Beschwerdefristen oder der erschwerte Zugang zu Rechtsberatung sind nur einige davon.

Ein Teil der SP-Fraktion wird auf das Gesetz eintreten, ein anderer Teil der Fraktion wird es ablehnen.

**Pagan** Jacques (V, GE): La situation qui règne actuellement dans le domaine de l'asile n'est plus admissible ni supportable pour la population de notre pays. A Genève, nombreux sont les citoyens et les citoyennes qui nous le font savoir en nous téléphonant, en nous écrivant ou simplement en s'adressant à nous, largement désespérés, lorsque nous tenons des stands sur la voie publique. Alors que 5 à 10 pour cent seulement des requérants d'asile sont reconnus comme réfugiés, les 90 pour cent restants occupent tout un office fédéral,



ainsi que des services administratifs entiers dans les cantons et les communes.

L'objectif de cette révision partielle doit être d'apporter au moins quelques améliorations au domaine de l'asile. Mais ne nous faisons pas d'illusions; il ne s'agit là que d'une révision partielle qui nous permettra tout au plus de combler quelques lacunes ponctuelles. En réalité, nous avons besoin d'un changement d'optique en profondeur, mais cela est surtout l'affaire du Conseil fédéral.

L'Union européenne, dont on parle beaucoup ces temps-ci, admet également que le droit d'asile ne sert plus, et depuis longtemps, à protéger des personnes persécutées, mais qu'il est abusivement, voire frauduleusement utilisé par des migrants souhaitant s'établir dans les pays industrialisés.

Ce constat a conduit à une réorientation et à une limitation du droit d'asile au niveau européen.

L'Accord de Dublin sur le pays du premier accueil ne constituera donc à moyen terme qu'un élément mineur dans le dispositif de défense de l'Europe contre les réfugiés économiques. Il est grand temps que la Suisse comprenne que son droit d'asile actuel est dépassé par la réalité. Le domaine de l'asile est devenu une branche économique rentable. Les bandes criminelles de passeurs organisent les voyages et donnent des conseils à leurs clients – par exemple de dissimuler leur identité ou de détruire leurs papiers d'identité. Lorsque le requérant d'asile a réussi à pénétrer en Suisse, une chaîne complète de salariés s'occupe de lui, des administrations publiques aux organisations d'entraide en passant par les tribunaux qui traitent des recours aux différents niveaux, et les organes d'exécution qui interviennent quand tous les moyens de recours sont épuisés. Tous ces fonctionnaires et ces employés des oeuvres d'entraide sont évidemment payés avec l'argent des contribuables. Quand j'observe la situation actuelle à la frontière genevoise, je suis amené à souhaiter qu'une partie de cet argent des contribuables serve à intervenir à la source, donc à empêcher les immigrants clandestins et autres réfugiés économiques de franchir la frontière suisse. Cette intervention permettrait d'économiser une grande partie de l'argent actuellement dépensé pour le traitement des demandes d'asile déposées par de faux réfugiés.

On sait que de nombreux requérants font plusieurs tentatives: ils ne changent pas forcément de pays mais répètent leur demande après un certain laps de temps, si bien que ces agissements peuvent durer des années. A lui seul, l'accord de Dublin n'empêche donc pas la répétition des demandes d'asile. Souvent, le même requérant dépose plusieurs demandes en Suisse. Donc avant de payer le prix fort pour pouvoir adhérer à l'Accord de Schengen et d'abandonner ainsi la surveillance de nos frontières, nous serions bien inspirés de commencer à mettre de l'ordre dans notre propre maison. A ce sujet, le système d'une banque de données permettant de déceler les demandes d'asile qui ont déjà été déposées et traitées ailleurs ne fonctionne que si ces données, y compris les informations biométriques, sont à disposition pendant une longue durée.

Ces données doivent donc être enregistrées de manière complète et conservées suffisamment longtemps. Sur ce point, le projet de révision qui nous est soumis pratique un minimalisme incompréhensible et coupable à nos yeux. Peut-être s'agit-il simplement d'un oubli.

Face aux abus actuels dans le domaine de l'asile et compte tenu aussi des possibilités techniques, il est en tout cas totalement insuffisant de conserver les empreintes digitales pendant dix ans seulement. La majorité de notre commission propose certes quelques améliorations à ce sujet, notamment l'enregistrement des données biométriques, et elle doit en être remerciée. Mais cela ne suffit pas. La durée de conservation des données après un éventuel retrait ou un refus de la demande d'asile, après son classement ou une décision de non-entrée en matière, doit être portée à vingt ans au moins. Cette petite modification facilite notablement l'identification des demandes multiples ainsi que l'exécution des mesures. Il s'agit en fait d'une modification simple et non coûteuse qui a cependant un grand effet.

Nous avons le devoir de mettre en place une révision partielle qui contribue réellement et de manière pragmatique à combattre les dysfonctionnements dénoncés.

Je vous invite à nous aider à combler ces lacunes qui rendent trop faciles les abus en matière d'asile. Voilà la seule manière de sauvegarder le droit d'asile pour celles et ceux qui, véritablement, sont menacés et ont besoin de protection.

AB 2004 N 524 / BO 2004 N 524

**Vischer Daniel (G, ZH):** Ich habe mit Interesse das Votum von Herrn Kollege Ruey gehört. Sein Protestantismus mahnt mich an meine Jugend in Basel. Es ist jener Protestantismus, der z. B. sehr viel zur Aufnahme von Ungarn-Flüchtlingen 1956 beigetragen hat. Vielleicht ist es auch jener von Karl Barth; das wird Herrn Bundesrat Blocher interessieren. Auf jeden Fall ist es ein Protestantismus, der ziemlich im Gegensatz zu jenem steht, den Herr Bundesrat Blocher – wie ich ihn bisher verstanden habe – vertritt.



Was ist eigentlich die Übungsanlage? Sie wollen den Asylstandort Schweiz verschlechtern. Sie wollen Verfahrensrechte abbauen, dies gegen die geltende verfassungsrechtliche Grundlage der Schweiz. Sie wissen übrigens, dass das Bundesgericht das nie wird überprüfen können. Sie wollen Regelungen machen, mit denen Sie Leute sofort wegschicken können. Sie wollen eine soziale Aushöhlung durchsetzen. Leiden werden die Städte, die Bundeskasse profitiert vielleicht. Städte wie Zürich, Basel und Genf werden einfach per saldo das berappen müssen, was der Bund nicht zahlt.

Mit anderen Worten: Verschärfung des Asylgesetzes – in der Meinung, Sie würden damit ein Problem lösen. Im Grunde genommen geht es aber nur darum, dass Sie das nicht anerkennen wollen, was längst Tatsache ist: Die Schweiz ist und bleibt ein Einwanderungsland. Das werden Sie mit dieser Verschärfung des Asylrechtes um kein My ändern können. Denn ob jetzt Tausend weniger über ein Asylverfahren in die Schweiz kommen oder Tausend mehr ist per saldo nicht die entscheidende Perspektive mit Bezug auf das, was sich heute als globale Flüchtlings- und Migrationsströme offenbart.

Mit anderen Worten: Das Asylgesetz kann die internationale Migrationsproblematik nicht lösen. Sie können die Globalisierung nicht mit einem schweizerischen Asylgesetz rückgängig machen in der Meinung, dichte Grenzen hier und dichte Grenzen gemäss Schengen – da nützt Ihnen auch das etwas kraftmeierische Auftreten von Herrn Schily nichts – lösen nunmehr das Problem.

Wir wollen einen Paradigmawechsel. Wir wollen zuerst ein Einwanderungsgesetz, und zwar ein Einwanderungsgesetz, das der realen Situation, wie wir sie heute vorfinden, Rechnung trägt. Zum einen müssen wir anerkennen, dass Leute in dieses Land und in andere europäische Länder kommen – ob das jetzt zwei Drittel oder die Hälfte der Asylgesuchstellenden ist, ist ein anderer Diskurs –, die im letzten Sinne als "Migrationsmenschen" hierher kommen. Das sind Leute, die versuchen, hier Erwerbsarbeit zu finden. Solange Sie nicht auch Menschen von ausserhalb der OECD-Welt hier Erwerbsarbeit ermöglichen, werden Sie das Asylproblem nie lösen können. Mit anderen Worten: Wir verlangen ein Einwanderungsgesetz, das genau dem Rechnung trägt.

Zu etwas Letztem: Ich habe den Verdacht – den allzu grossen Verdacht –, Sie haben nicht Angst davor, dass die Leute sich hier nicht integrieren, sondern dass sich die Leute viel schneller hier integrieren, als Ihnen eigentlich lieb ist, und wir hier eine Gesellschaft haben, die eben in zwanzig Jahren so oder so anders aussieht als jene der Fünfzigerjahre, in die Sie zurückwollen. Aber das ist vergebliche Liebesmühe.

Nichteintreten, Paradigmawechsel, sinnvolle neue Lösungen!

**Schlüer** Ulrich (V, ZH): Es vergeht für denjenigen, der die Communiqués, die Verlautbarungen der Polizeidirektoren abonniert hat – ich bin als Zeitungsredaktor in dieser Situation –, kein Tag, buchstäblich kein einziger Tag, ohne dass nicht Meldungen über Vergehen, über Verbrechen eingehen, an denen Asylbewerber beteiligt sind; kein Tag vergeht ohne solche Meldungen. Es können manchmal kleine Vergehen sein, es können manchmal grosse Verbrechen sein. Es wird auch gesagt, vor allem auf dem Platz Zürich sei der Drogenhandel praktisch in den Händen von Leuten, die sich hier als Asylbewerber aufhalten.

Wir können bei einer Teilrevision des Asylgesetzes Teilkorrekturen anbringen. Im Bereich "kriminelle Asylbewerber" – dafür tritt die SVP mit Nachdruck ein – sind Korrekturen anzubringen, rasch und spürbar. Es ist doch wohl der stossendste Missbrauch von Asylrecht, wenn man dieses Asylrecht dazu benützt, hier in der Schweiz – in jenem Land, wo man um Aufnahme ersucht – kriminell tätig zu werden. Ich grenze ein: Nicht alle Asylbewerber sind kriminell – das sage ich ausdrücklich –, aber es gibt jeden Tag welche, die in diese Kategorie gehören und die die Behörden zum Handeln veranlassen müssen. Besonders stossend ist etwa, wenn es vorkommt, dass Asylbewerber auf Schulhöfen mit Drogen handeln; dies darf nicht hingenommen werden! Wäre wenigstens dieses Problem gelöst, würde man sich endlich einmal energisch dahinter machen, dann wäre die Stimmung in der Bevölkerung dem Asylproblem gegenüber ohne jeden Zweifel deutlich anders.

Dafür können wir nicht auf die globale Lösung warten, so bequem das auch wäre. Hüten wir uns vor der Ausflucht, die "weltweite Lösung" zu fordern, mit dem Hintergedanken, wir seien dann irgendwie dabei, müssten konkret aber nichts tun. Für die Asylkriminalität tragen die Behörden hier die uneingeschränkte Verantwortung. Dafür sind sie gewählt worden. Dieses Problem haben sie in den Griff zu bekommen.

Damit ist keine Verschlechterung der Asylbedingungen verbunden. Wir fordern vielmehr Bestimmungen, die dafür sorgen, dass das Asylrecht jenen reserviert bleibt, die tatsächlich Asyl benötigen. Es ist doch gerade im Interesse jener, die ehrlich um Schutz nachsuchen, weil sie tatsächlich bedroht sind, dass dieses Recht auf Asyl nicht für verbrecherische Tätigkeiten missbraucht werden kann. Wir haben für die Detailberatung Vorschläge vorgelegt, die dieses Problem lösen. Wir haben die Chance, eine Änderung herbeizuführen.

Ein weiteres Anliegen, das wir mit Nachdruck vertreten: Auch die Asylgewährung ist periodisch zu überprüfen. Die Verhältnisse ändern sich. In einem Land mag eine Situation heute bedrohlich erscheinen, die in drei Jah-



ren wesentlich entschärft sein kann. Wir müssen uns sodann darauf konzentrieren – das ist ein ernsthaftes Anliegen –, dass wir entweder im Asylbereich tätig sind oder nachdrücklich Hilfe vor Ort erbringen. Nachdem Sie immer betonen, dass der Einsatz der Swisscoy in Kosovo zur Stabilisierung beitrage, ist es für uns nicht nachvollziehbar, weshalb wir noch heute nach wie vor Monat für Monat eine grosse Zahl neuer Asylbewerber aus diesem Gebiet aufzunehmen hätten. Hier sind Konsequenzen zu ziehen.

Wenn wir unser Engagement vor Ort weiterführen, besteht für Personen aus jenem Gebiet, für deren Sicherheit gesorgt wird, kein Grund für Asyl. Schliesslich werden diese Leute auch in ihrem eigenen Land für den Wiederaufbau gebraucht, sie sollen nicht hierher kommen und hier nach Arbeit suchen – worum es ihnen ja tatsächlich geht.

Wir stehen mit diesem Gesetz vor einem Glaubwürdigkeitstest: Die Bevölkerung erwartet klare Antworten auf Probleme, die längst ausgemacht worden sind. Wir haben die Antworten zu erbringen.

**Müller Philipp (RL, AG):** Die Schweiz verfügt heute über eine umfangreiche und fein verästelte Asylgesetzgebung. Dieses Gesetzeswerk und seine dazugehörenden Verordnungen garantieren im Vergleich mit anderen europäischen Staaten einen sehr ausgedehnten Rechtsschutz. Dies ist einer der Gründe für die Attraktivität der Schweiz für Asylsuchende. Man kann daher davon ausgehen, dass jedes Gesuch seriös und eingehend über zwei Instanzen geprüft wird. Die mehrfachen Revisionen, Ergänzungen und Anpassungen machen unser Asylgesetz aber zu einem Flickwerk, welches kaum noch überschaubar ist und welches vor allem angesichts der heutigen Asilmigration nicht mehr genügt.

Das Konzept des schweizerischen Asylrechtes basiert auf einem längst überholten Flüchtlingsbild, was dazu führt, dass wir heute einen enormen Aufwand betreiben, um unter jährlich Zehntausenden von Asylsuchenden jene zu finden, welche die Flüchtlingseigenschaft gemäss den internationalen Normen und gemäss unserer Gesetzgebung glaubhaft machen können.

**AB 2004 N 525 / BO 2004 N 525**

Auch die aktuelle, nun vorliegende Gesetzesrevision ändert nichts an diesem fundamentalen Fehler, den unsere heutige Asylgesetzgebung aufweist. Trotzdem tritt die FDP-Fraktion auf die Teilrevision ein, ist doch infolge der rasanten Entwicklung im Asylbereich eine ebenso rasante, an gesetzgeberische Hektik gemahnende Revisionsarbeit erforderlich. Dies soll uns aber nicht von der Aufgabe entbinden, dass wir uns in absehbarer Zeit über eine grundlegende Neugestaltung unseres Asylrechtes Gedanken machen.

Die aktuellen Probleme im Bereich des Asylverfahrens sind zur Hauptsache eine Misere des Wegweisungsvollzuges. Können die Wegweisungen abgewiesener Asylsuchender nicht vollzogen werden, nimmt die Attraktivität der Schweiz als Asylland stetig zu.

Der konsequente Vollzug der bestehenden Asylgesetzgebung ist eine wesentliche Voraussetzung für die weitere Akzeptanz unserer Asylpolitik im Schweizervolk und eine Grundvoraussetzung zur Wahrung der humanitären Tradition. Es ist daher mehr als nur störend, wenn Personen aus dem Asylbereich, die bei uns ein rechtsstaatliches Verfahren durchlaufen haben oder für eine gewisse Zeit Schutz erhalten haben und die Schweiz wieder verlassen müssen, nicht ausreisen, weil als Folge mangelnder Kooperationsbereitschaft der Herkunftsstaaten die erforderlichen Reisepapiere nicht beschafft werden können oder weil die Herkunftsstaaten sich weigern, ihre eigenen Landsleute einreisen zu lassen. Dass der Vollzug unserer Asylgesetzgebung mehr und mehr infrage gestellt wird, zeigt vor allem die stetig steigende Zahl von Personen aus dem Asylbereich, die ein Bleiberecht erhalten, obwohl sie die Flüchtlingseigenschaften gemäss Flüchtlingskonvention EMRK und Asylgesetz gar nicht erfüllen. So wurden beispielsweise in den letzten drei Jahren die Asylgesuche von 5620 Personen positiv entschieden. Gleichzeitig erhielten aber über 18 000 Menschen eine Aufenthaltsbewilligung mittels einer humanitären Regelung gemäss Artikel 13 Buchstabe f der Begrenzungsverordnung, und weitere rund 7500 Personen aus dem Asylbereich erhielten ein Bleiberecht durch eine kantonale Regelung. Allein in diesen drei Jahren wurde also über 25 000 Personen aus dem Asylbereich eine Aufenthaltsbewilligung erteilt, ohne dass diese die Flüchtlingseigenschaft erfüllten. Zusätzlich wurden im gleichen Zeitraum noch 16 400 Menschen vorläufig aufgenommen, die in absehbarer Zeit ebenfalls eine Aufenthaltsbewilligung erhalten dürften.

Der Asilmigrationsdruck aus Afrika wird von Jahr zu Jahr stärker. Es lohnt sich daher, sich auch einige Eckwerte dieses Kontinents vor Augen zu halten: 1950 lebten rund 220 Millionen Menschen in Afrika. Heute sind es bereits 840 Millionen Menschen. Berechnungen von Fachleuten haben ergeben, dass im Jahr 2050 in Afrika 1,8 Milliarden Menschen leben werden. Was die Schweiz und mit ihr die meisten westlichen Staaten heute also an Zuwanderungsdruck aus Afrika erleben, ist erst der Anfang einer Entwicklung, die ungeahnte Ausmasse annehmen wird.



Im Jahr 2003 stellten über 6000 Personen aus dem afrikanischen Kontinent ein Asylgesuch in der Schweiz. Aufgrund der hohen Zahl von Asylgesuchen aus Afrika wird es in Zukunft besonders wichtig sein, dass eine geordnete Rückschaffung in diesen Kontinent möglich ist. Rückübernahme- und Transitabkommen sind dafür eine wesentliche Voraussetzung. Es kann daher nicht weiter angehen, dass Länder, die ihre eigenen Landsleute nicht zurücknehmen und damit rudimentärste Völkerrechtsverpflichtungen nicht einhalten, weiterhin staatliche Unterstützung durch die Schweiz erhalten.

Die FDP hat bereits seit einiger Zeit immer wieder darauf hingewiesen, dass Rückübernahme- und Transitabkommen mit möglichst vielen Staaten abzuschliessen sind. Um die Verhandlungsposition der Schweiz zu stärken, fordert die FDP, dass diese Abkommen mit dem Ausrichten von öffentlicher Entwicklungshilfe zu koppeln sind. Die FDP fordert den Bundesrat auf, den Abschluss von solchen Abkommen als dringlich zu erachten und somit voranzutreiben. Immerhin stammte im Jahr 2003 rund die Hälfte aller afrikanischen Asylsuchenden aus einem Staat, der von der Schweiz öffentliche Entwicklungshilfe erhält.

Im Vergleich mit der EU schöpft die Schweiz noch nicht sämtliche aussenpolitischen Instrumente aus. Die Konditionalität in den Aussenbeziehungen ist vom Bundesrat schon zu einem früheren Zeitpunkt beschlossen worden. Eines der Kriterien ist die Kooperation im Migrationsbereich. Allerdings besteht nach der bisherigen Politik des Bundesrates eine Präferenz für positive Konditionalität mittels Anreizsystemen. Es muss aber in Zukunft vermehrt auch möglich sein, mit der Kürzung oder Streichung staatlicher Hilfe die Kooperationsbereitschaft von Staaten, aus denen viele Asylsuchende stammen, zu erreichen.

Angesichts der geschilderten Zahlen stellt sich die Frage, wie unser Land in seiner räumlichen Knappheit mit diesem Problem umgehen soll und kann. Wir verfügen nicht über unbegrenzte Aufnahmekapazitäten und müssen uns notgedrungen auf die Aufnahme derjenigen beschränken, welche tatsächlich echt Verfolgte sind. Nach dem Motto "fair, aber konsequent" ist unsere Asylpolitik zu gestalten und umzusetzen. Wie sonst soll die bis heute hohe Akzeptanz der humanitären Tradition unseres Landes erhalten bleiben?

**Müller Geri (G, AG):** Ich habe jetzt Ihren Ausführungen gut zugehört und stelle fest, dass Sie eigentlich nur monieren, dass es nicht ganz klar ist, wer unter welchen Bedingungen in die Schweiz kommen kann. Stellen Sie sich denn konkret vor, dass es besser wäre, wenn man beispielsweise einen "Guide Michelin" dazu machen würde, unter welchen Bedingungen die Schweiz Leute aufnimmt?

**Müller Philipp (RL, AG):** Ein "Guide Michelin" im Asylbereich ist ja wohl absurd. Es geht ja hier nicht darum, dass wir die Flüchtlingsströme international steuern können. Es geht einfach darum, dass wir jene Personen, die zu uns kommen und die den Asylstatus verdienen und auch gemäss Konventionen und Asylgesetz erhalten sollen, von allen anderen trennen, die nicht aus asylrelevanten Verfolgungsgründen zu uns kommen. Es geht doch hier nicht darum, dass wir uns praktisch in einem Wettbewerb um Attraktivität oder Minderung der Attraktivität befinden. Ich denke, die humanitäre Tradition der Schweiz hat bewiesen, dass wir gerade in diesem Bereich mit unserem – wie ich gesagt habe – sehr fein verästelten und stark ausgebauten Rechtssystem mit allen möglichen Rekursmöglichkeiten eben schon ausgeprägt faire Asylverfahren gewährleisten können.

**Garbani Valérie (S, NE):** Depuis son entrée en vigueur le 1er janvier 1981 – il y a un peu plus de vingt ans –, la loi sur l'asile a été révisée à quatre reprises – toujours dans le sens d'un durcissement – sans compter les révisions des ordonnances et sans compter l'introduction de la loi sur les mesures de contraintes. En 1983, en 1986, en 1990 et en 1998, on s'est livré à l'exercice que nous faisons également aujourd'hui. Deux référendums ont également été lancés, sans succès. C'est en 1990, donc il y a quatorze ans, qu'ont été introduites l'interdiction de travail pendant les six premiers mois, ainsi que, déjà, la notion de pays tiers sûr.

La révision de 1998 a étendu les motifs de non-entrée en matière, en particulier lors de l'absence de papiers d'identité, avec un délai de recours de 24 heures pour demander la restitution de l'effet suspensif à une décision d'exécution immédiate du renvoi, ainsi que la suppression des fêtes judiciaires.

La révision qui nous est soumise aujourd'hui va également dans ce sens, dans le sens du durcissement, puisqu'elle permet au Conseil fédéral de présumer les Etats tiers sûrs, c'est-à-dire d'étendre la liste officielle de ces Etats. Elle va aussi dans le sens du durcissement, puisqu'elle remplace le renvoi préventif par une décision de non-entrée en matière et puisqu'elle instaure un délai de recours de cinq jours contre une décision de non-entrée en matière et même pas uniquement contre la demande de restitution de l'effet suspensif.

Parallèlement, des propositions de la majorité de la commission veulent introduire la conditionnalité de l'aide au

AB 2004 N 526 / BO 2004 N 526

développement, et des propositions de minorité émanant de l'UDC veulent même supprimer l'aide au retour.





Quel est le bilan de ce durcissement systématique? Je crois qu'il est grand temps que nous fassions notre examen de conscience en matière de politique d'asile et je rejoins ici aussi le Conseil fédéral. Mais quel est le bilan? Il est plus que négatif. D'une part, parce qu'on a ancré au sein de la population l'opinion que la majorité des requérants d'asile étaient des faux réfugiés, des abuseurs de notre tradition humanitaire, alors qu'il suffit de se pencher sur les pays de provenance de celles et ceux qui demandent l'asile pour se rendre compte qu'ils proviennent de pays en proie à des troubles ou qu'ils font partie de minorités persécutées, soit par un Etat, soit par des organismes para-étatiques. D'autre part, en multipliant les décisions de non-entrée en matière, on ne résout pas la question qui apparaît comme étant la question fondamentale, c'est-à-dire celle de l'exécution des renvois de celles et ceux qui ne remplissent pas les conditions pour obtenir l'asile ni celles pour obtenir une admission provisoire. Et les propositions de suppression de l'aide au retour et celles de la conditionnalité de l'aide au développement vont précisément encore davantage accentuer la difficulté d'exécuter les renvois. La politique d'asile conduite ces dernières années nous a menés dans le mur et elle n'a apporté aucune solution à la question fondamentale. Evidemment, si on se contente de multiplier les décisions de non-entrée en matière et d'admettre que lorsque les requérants ne font plus partie des statistiques, ils ne sont plus en Suisse, quand bien même on sait pertinemment que beaucoup entrent dans la clandestinité, on peut tirer un bilan positif de cette politique!

Il faut maintenant changer de cap. Comment? C'est aussi la réflexion à laquelle s'est attelé le Conseil fédéral, mais je ne partage pas le point de vue de ce dernier.

Comment? Pour qu'un renvoi soit accepté, il faut qu'il soit compris et expliqué. Quiconque pratique le droit d'asile quotidiennement s'aperçoit que les décisions de l'Office fédéral des réfugiés, même après auditions fédérale et cantonale, ont toutes l'apparence de décisions-cadres, de décisions copiées-collées. Le requérant débouté a l'impression qu'il n'a pas été entendu, que son histoire est celle d'un autre.

Donc, il faut mieux motiver les décisions de première instance pour éviter des recours. Au lieu de supprimer l'aide au retour, il faut évidemment la développer et donner aux requérants déboutés de réels moyens de pouvoir se reconstruire une vie dans leur pays d'origine, et non seulement avec une aide symbolique, si le renvoi est licite. Il faut collaborer davantage avec les pays de provenance dans des projets où pourraient être affectées collectivement les aides au retour reçues individuellement. Et au lieu de prévoir des centres d'internement et des vols charters qui coûtent excessivement cher en gestion, en accompagnement, en infrastructures, il serait plus judicieux de créer des postes de médiateurs qui accompagneraient les requérants d'asile déboutés jusqu'à leur pays d'origine et qui leur garantiraient ainsi un retour dans la sécurité. Et au lieu finalement d'instaurer la conditionnalité de l'aide au développement, il faut bien davantage la cibler sur les pays de provenance de la majorité des requérants d'asile, ce qui n'est pas le cas actuellement. Cette conditionnalité aura un effet contraire, puisqu'elle poussera encore davantage à la migration.

Je termine quant à la conditionnalité de l'aide au développement: franchement, les pays en voie de développement reçoivent de nombreuses devises des requérants d'asile, des clandestins et des migrantes et des migrants qui travaillent en Europe, et ces devises sont bien plus importantes que l'aide au développement qui leur est octroyée, en tout cas par la Suisse; ce qui veut dire que la politique de prestation contre-prestation est sur le plan international vouée à l'échec.

Pour toutes ces raisons, je refuserai l'entrée en matière sur cette nouvelle révision de la loi sur l'asile.

**Meyer** Thérèse (C, FR): En matière d'asile, notre pays doit être humain, efficace et responsable. Il convient donc de regarder les problèmes en face, de relever les défis et, bien sûr, de trouver des solutions – ce qu'a fait le Conseil fédéral à l'époque sous l'impulsion de la cheffe du Département fédéral de justice et police, l'ex-conseillère fédérale Ruth Metzler ici présente et que je salue cordialement. Pour y parvenir et accueillir convenablement les personnes menacées venant de pays en guerre ou persécutées, il faut, d'une part, lutter sévèrement contre les abus et, d'autre part, décider d'un statut adapté à une situation de détresse et de crise, statut qui permettrait de mener une vie normale, en sécurité, de bénéficier de mesures d'intégration, et de trouver du travail.

La responsabilité que je viens d'évoquer doit s'exercer envers ceux qui ont un "besoin d'asile", pour qu'ils soient soutenus. Nous voulons pouvoir concrétiser le "plus jamais ça" souvent lu dans les rapports, publiés, sur l'attitude de la Suisse durant la Deuxième Guerre mondiale. Cette responsabilité doit aussi s'exercer envers la population suisse qui doit pouvoir souscrire à sa tradition humanitaire sans avoir le sentiment d'entretenir toute une frange de personnes défavorisées économiquement certes, mais qui pourraient vivre sans risque dans un autre pays que le nôtre.

Le groupe démocrate-chrétien entre en matière à l'unanimité sur cet objet et vous recommande d'en faire autant. En effet, le projet de révision partielle de la loi sur l'asile proposé vise les objectifs énoncés ci-dessus.



C'est le seul moyen efficace de résoudre d'une manière constructive des problèmes évidents.

Les propositions de non-entrée en matière, qui auraient pour conséquence d'entériner une situation actuelle insatisfaisante, et de renvoi au Conseil fédéral ou à la commission, sont à rejeter énergiquement. L'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, elle-même, recommande d'entrer en matière, en faisant bien sûr quelques propositions d'amendements.

La loi sur l'asile permet une politique plus efficace, pragmatique, moins onéreuse et plus humaine. Nous pensons que la Suisse n'a pas tellement le choix. Elle doit avoir, d'une part, une législation efficace et en promouvoir l'exécution – actuellement, l'application n'est pas assez encouragée. Elle doit, d'autre part, favoriser l'intégration de ceux qui vont rester. La Suisse évolue, mais elle doit quand même rester elle-même.

Ainsi, le groupe démocrate-chrétien est favorable à cette révision de la loi. Le groupe démocrate-chrétien est favorable à l'introduction d'un système de "bonus-malus" concrétisé par une indemnité forfaitaire, ce qui va encourager les cantons à exécuter les décisions. Il soutient la réglementation de l'Etat tiers sûr que le Conseil fédéral propose, qui est réalisable, mais il pense qu'une suppression de l'aide au développement devrait s'adresser seulement aux Etats eux-mêmes lorsqu'ils ne coopèrent pas à la réadmission, et ne pas toucher les ONG qui travaillent dans ces pays qui ne coopèrent pas. Le groupe démocrate-chrétien est opposé à la création de centres d'hébergement collectif gérés par la Confédération qui engendrerait, d'une part, des coûts énormes. D'autre part, il serait presque impossible de trouver un endroit où les ériger – et encore, cela ne concernerait que les requérants arrivant dans les aéroports, les cantons eux-mêmes ayant le soin de régler les autres situations.

Le groupe démocrate-chrétien salue spécialement les modifications apportées au statut juridique des personnes actuellement admises à titre provisoire. Les deux nouveaux statuts créés en lieu et place de l'admission provisoire permettent un accueil plus humanitaire et nous y tenons. Les requérants d'asile n'ayant pas le statut de réfugiés reconnus, mais qui ne quitteront vraisemblablement plus la Suisse, obtiendront ainsi une admission pour raisons humanitaires, avec des moyens financiers versés aux cantons sous forme de subvention unique pour promouvoir l'intégration par des cours de langues et aussi une aide à la formation professionnelle. Tout ceci devra permettre à ces personnes de prendre part à la vie du pays, mais aussi de devenir indépendantes financièrement plus rapidement. Pour le regroupement familial, elles bénéficieront des mêmes conditions que les étrangers

AB 2004 N 527 / BO 2004 N 527

titulaires d'une autorisation de séjour. Il est bien clair que les personnes passibles d'une peine pénale ne bénéficieront pas de ce type d'admission.

Les jeunes pourront être les principaux bénéficiaires de ces subventions qui pourront aider à leur intégration et à leur formation. Ce forfait pourra être versé pendant sept ans aux cantons qui hébergent les gens qui ont des permis humanitaires. Les personnes déjà en Suisse pourront aussi bénéficier de ces conditions.

La loi dans son ensemble institue plus de fermeté pour réduire l'attractivité de notre pays mais offre aussi un cadre d'accueil meilleur à ceux qui ont besoin d'un asile sûr et humain chez nous en Suisse. Elle mérite notre soutien dans les grandes lignes, selon la majorité.

**Leuenberger Ueli** (G, GE): C'est la sixième révision en un peu plus de vingt ans. Une de plus qui ne va pas résoudre les problèmes, mais créera un tas de problèmes supplémentaires. Des problèmes par ailleurs que l'UDC ne manquera pas d'exploiter pendant ses campagnes électorales permanentes.

Avec ce nouveau projet, la Suisse est à deux doigts de ne plus respecter ses engagements internationaux. Le principe du renvoi dans des Etats tiers selon l'article 6a, s'il est appliqué, revient à priver de toute substance l'adhésion de la Suisse à la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, car tous nos voisins européens seront classés pays sûrs, et nous savons tous que le 95 pour cent des arrivées des requérants d'asile se fait par voie terrestre. Avec les procédures accélérées de non-entrée en matière et l'instauration des aéroports comme centres d'enregistrement, il est à craindre que de nombreux droits humains, dont certains sont dans notre Constitution et dans notre législation, ne soient plus respectés. Il en est ainsi du droit à un recours effectif, faute d'assistance judiciaire, lors de décisions de non-entrée en matière. Les possibilités de détention en vue du renvoi se multiplient, et il faut espérer que l'on ne se retrouve pas un jour avec des centres de détention pour des personnes qui n'auraient commis aucun délit.

Si le nouveau statut d'admission provisoire pour raisons humanitaires est à saluer, nous regrettons les restrictions du droit au travail pour les requérants ayant reçu un délai de départ, qui ne peut être respecté. Ce refus du droit au travail est d'autant plus regrettable qu'avec le programme d'allègement budgétaire et le refus de financer l'assistance aux requérants ayant reçu une décision de non-entrée en matière, la Confédération s'est



déjà fortement déchargée sur les cantons.

Le durcissement est souvent justifié par les peurs des citoyens et citoyennes suisses, mais le Conseil fédéral n'a-t-il pas tout fait pour alimenter ces peurs? Il n'a jamais eu l'audace de dire haut et fort que les requérants d'asile proviennent, pour la grande majorité, de pays de la guerre, où des affrontements fratricides ou des conflits larvés règnent.

En 2003, la majorité des personnes venaient de Serbie-et-Monténégro. Faut-il rappeler les séquelles que les quinze dernières années de conflits et de guerre ont laissées dans cette région et les tensions importantes qui persistent et les problèmes des minorités non réglés? Ils viennent de Turquie, et sont principalement des Kurdes opprimés par le régime. Ils viennent de l'Irak, et je pense qu'à ce sujet, je n'ai même pas besoin de faire d'autres commentaires. Ils viennent aussi d'Algérie, où des massacres ont lieu régulièrement. Ils viennent de Géorgie, qui connaît d'importants problèmes de minorité. Ils viennent de la Bosnie-et-Herzégovine, et ainsi de suite.

Par ailleurs, dire comme le fait régulièrement le chef du Département fédéral de justice et police que le 95 pour cent des requérants sont de faux réfugiés est une énormité. En décembre 2003, sur un peu plus de 90 000 personnes relevant du domaine de l'asile en Suisse, un quart avait le statut de réfugié. Un quart avait reçu une admission provisoire parce que le renvoi pouvait les mettre en danger. Cela représente plus de la moitié des personnes auxquelles la Suisse a accordé le droit de rester chez nous. Un autre quart attendait une décision de première ou de deuxième instance et un cinquième ne pouvait être renvoyé pour des questions d'ordre technique.

Nous sommes donc très loin des 95 pour cent de faux réfugiés, Monsieur le conseiller fédéral, argument trompeur pour exiger continuellement un durcissement de nos lois. On nous dit aussi régulièrement que la Suisse accueille beaucoup plus de réfugiés que nos voisins européens. Mais ces éternelles comparaisons ne sont pas pertinentes, dans la mesure où la Suisse comptabilise chaque personne comme une demande individuelle, alors que la France, l'Allemagne ou encore la Grande-Bretagne comptabilisent les demandes des conjoints et des enfants dans le même dossier, comme une seule demande.

On remarquera aussi que si seulement 7,8 pour cent des demandes ont obtenu l'octroi de l'asile en 2003, c'est certainement à cause de la tradition restrictive de l'imputabilité que la Suisse est la seule encore à pratiquer en Europe. Dans les autres pays européens, répondant en cela aux préoccupations du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, la pratique est d'octroyer l'asile non seulement aux personnes victimes de persécutions étatiques, mais aussi de groupes civils.

En conséquence, le groupe des Verts refuse l'entrée en matière.

**Wasserfallen** Kurt (RL, BE): Wie Sie wissen, ist die Revision des Asylgesetzes eng verbunden mit der Revision des Ausländergesetzes, das wir auch noch beraten werden; vielleicht hätte man das umdrehen müssen. Eigentlich ist es schade, dass uns der Bundesrat kein umfassendes Gesetz, kein Migrationsgesetz, vorgelegt hat. Denn die beiden Gesetze haben vieles gemeinsam, sie überschneiden und sie ergänzen sich.

Die FDP verfolgt seit je eine umfassende Migrationspolitik, die sich an folgenden Eckpunkten orientiert: Wir bleiben Schweizerinnen und Schweizer. Das Landesinteresse wie auch unsere Verpflichtungen gegenüber echten Flüchtlingen gelten auch bei der Zuwanderung. Wir wollen, wenn die Anwesenheit berechtigt ist, eine umfassende Integration. Asyl ja, aber nur, wenn der echte Flüchtlingsstatus gegeben ist; letztlich wollen wir keinen Missbrauch.

Bei der Revision gemäss der hier vorliegenden Vorlage müssen wir uns immer an der EU orientieren, zumal die Schweiz zurzeit dem Dubliner Erstasylabkommen nicht angehört. Dies ist ein gewichtiger Nachteil für unser Land und führt dazu, dass im EU-Raum abgewiesene Flüchtlinge wohl versuchen werden, ihr Glück in der Schweiz zu suchen. Bundesrat Blocher will für die Debatte im Ständerat dem Bundesrat weitere Vorschläge unterbreiten. Das ist positiv, ist doch die jetzige Vorlage des Bundesrates ungenügend; das zeigen auch die vielen Abänderungsanträge. Herr Bundesrat Blocher, wir erwarten etwas.

Die FDP hat sehr wohl Verständnis für echte Flüchtlinge, aber das Asylwesen in der Schweiz krankt; das stellen wir fest, wenn wir sehen, dass sehr wenige Gesuche zu einer Anerkennung führen. Da stimmt seit vielen Jahren einiges nicht. Man ist fast geneigt zu sagen, seit Jahren betreibt die Schweiz aufgrund der ungenügenden gesetzlichen Bestimmungen einen eigentlichen Asyllerlauf.

Das ist in mehrfacher Hinsicht unbefriedigend. Es ist eine unklare politische Haltung der Schweiz und damit brisant. Wir haben eine schlechte Stellung in Europa und der Welt. Das Ganze ist nicht einsichtig für die Schweizer Bevölkerung, aber auch nicht einsichtig für die echten Flüchtlinge. Es ist ein sehr hoher und unnötiger administrativer Aufwand damit verbunden, ein sehr hoher und unnötiger finanzieller Aufwand. Auch darin liegt ein sehr hohes Missbrauchspotenzial, wie dies zum Beispiel im Bereich Drogenhandel feststellbar ist.



Die FDP-Fraktion hat aus diesen Gründen zur heutigen Gesetzesrevision, aber auch zum Ausländergesetz zahlreiche Anträge eingereicht, um eine Verbesserung anzustreben.

**AB 2004 N 528 / BO 2004 N 528**

Ob dies hier, vor allem aber im Ausländergesetz ausreicht, ist allerdings fraglich. Sicher, wir brauchen jetzt und heute eine Neufassung der Gesetze. Aber die FDP-Fraktion bedauert, dass keine bessere Revision zustande kommen wird.

Die FDP-Fraktion bittet den Rat, die Anträge aus ihren Reihen zu unterstützen, die leider wegen der Einteilung in Kategorie IV nur schriftlich begründet werden können. Wir bedauern dies, denn gerade diese Thematik hier hätte eine tiefer gehende Diskussion verdient.

**Freysinger** Oskar (V, VS): Accorder l'asile à des personnes menacées dans leur intégrité physique, persécutées pour leurs opinions, torturées, soumises à des pressions intolérables, risquant de passer le reste de leur vie dans des geôles insalubres, qui pourrait être contre ?

C'est d'ailleurs pour cette raison que la Suisse s'est dotée d'une loi sur l'asile, afin de contribuer à sauver des vies, afin de contrer un tant soit peu la barbarie qui semble avoir encore de beaux jours devant elle sur cette planète désespérante. Cependant, lorsque la main tendue est soudain accrochée par des multitudes qui n'entrent pas dans la catégorie susmentionnée, tout le système d'accueil et d'immigration risque d'être mis en péril.

En effet, ces dernières années, l'asile s'est transformé de plus en plus en une porte dérobée de l'immigration. Nonante pour cent des demandeurs d'asile prennent la Suisse pour une terre d'immigration idéale, alors que l'étroitesse de notre territoire national et la densité de population importante qui le caractérisent indiquent a priori que la capacité d'accueil et d'intégration est tout sauf illimitée.

Mais alors pourquoi cet afflux ? Est-ce l'image d'Epinal de l'eldorado bancaire qui attire la foule, ou alors le chocolat suisse, la vache Milka ? Ou sont-ce peut-être même les reliquats rouillés d'Expo.02 ? La réponse est bien plus simple. Ce qui attire – en plus des nécessiteux et des gens réellement menacés – toute une série de profiteurs, et dans une certaine proportion de criminels, ce sont nos lois extrêmement larges et les prestations sociales attrayantes que fournit notre Etat-nation à celui qui parvient à y déposer une demande d'asile. Bref, c'est notre attractivité qui attire les foules.

En comparaison internationale, nous sommes peu à peu devenus plus attrayants que les nations qui nous entourent et qui ont toutes durci leurs conditions pour l'obtention de l'asile. D'ailleurs l'Italie, elle, ne connaît même pas de statut d'asile juridiquement étayé. C'est pour cette raison que la loi que nous sommes en train d'élaborer doit poursuivre trois buts avant tout :

1. permettre de distinguer le plus rapidement possible ceux qui ont droit à l'asile de ceux qui n'y ont pas droit ;
2. diminuer l'attractivité pour les requérants abusifs ;
3. rendre plus efficaces les mesures de renvoi.

Dans ce sens, j'ai déposé au nom de l'UDC deux amendements qui me semblent élémentaires. Le premier, concernant l'article 52 alinéa 1, propose de tracer, en ce qui concerne le renvoi dans un pays tiers, le rajout qui stipule le pays dans lequel le requérant peut retourner. Ce rajout remet à mon avis totalement en question le principe de l'Etat tiers car avant le renvoi, il faudrait qu'à chaque fois la Suisse s'assure de la possibilité pour le requérant de retourner dans l'Etat tiers en question. Il est facile d'imaginer la difficulté de la tâche et les frais supplémentaires que cette obligation implique.

Le deuxième amendement, concernant l'article 63 alinéa 2, propose de rajouter une clause à la révocation du droit d'asile. Celui-ci doit en effet pouvoir être retiré également lorsque le requérant refuse de respecter les fondements de l'Etat de droit sur lesquels se base la société civile suisse.

L'exemple qui me vient tout de suite à l'esprit, dans ce domaine, c'est la dignité de la femme, bafouée par certaines mouvances islamistes extrémistes. Mais ceci concerne aussi la protection de l'enfant – l'excision est un exemple douloureux dans ce domaine. La propagation de la violence au nom d'une religion ou d'une idéologie n'est pas encore un fait criminel en soi, mais, si elle incite à commettre de tels actes, si elle menace la sécurité des citoyens et du pays d'accueil – ou d'autres réfugiés –, elle doit être combattue par l'Etat de droit. Or, l'asile ne saurait être concédé s'il existe la moindre menace pour les citoyens suisses, car enfin, aucun accueil généreusement accordé – même au nom des principes les plus nobles – ne saurait justifier les actes de violence subis par la population helvétique. La France a statué un exemple, avec un imam au style lapidaire, qui entre parfaitement dans la catégorie visée par l'amendement proposé. Notre porte doit rester ouverte à ceux qui fuient l'arbitraire, mais nous ne saurions permettre, à travers cela, que l'arbitraire fasse son entrée dans notre pays. Or, certains responsables d'Al-Qaïda, certains cerveaux d'attentats commis ailleurs



dans le monde, souvent par personnes interposées, ont bénéficié de l'asile chez nous. Ceci est proprement intolérable. Nous voulons bien permettre à une personne de se prémunir d'une violence intolérable, mais notre tolérance ne doit pas permettre à la victime de profiter de notre bonté pour façonner chez nous des idées meurtrières qui créeront les bourreaux de demain sur le dos de nos institutions. Celui qui veut bénéficier de notre paix civile doit porter cette paix dans son cœur. S'il veut combattre la haine par la haine, notre pays ne doit en aucun cas lui servir de terreau fertile.

Voilà pourquoi le groupe de l'UDC demande qu'au-delà de la sécurité au sens étroit et du Code pénal, les requérants soient aussi contraints de respecter les fondements démocratiques, éthiques et juridiques de la Suisse, et ceci, de manière égale, dans leurs paroles et leurs rapports sociaux.

**Fluri Kurt (RL, SO):** Die öffentliche Debatte um die schweizerische Asylpolitik ist weitgehend geprägt von bekannt gewordenen Beispielen der Delinquenz unter den Asylbewerbern oder Asylanten einerseits und von äusserst aufwendigen und oft erfolglosen Rückschaffungsversuchen andererseits. Diese Fälle schüren die Emotionen und lassen leider oft vergessen, dass es neben den Wirtschaftsflüchtlingen nach wie vor viele echt Verfolgte gibt, die während ihres Verfahrens in der Schweiz nicht delinquieren und sich kooperativ verhalten, wie es Herr Kollege Ruey erwähnt hat.

Wegen dieser positiven Beispiele auf Massnahmen zu verzichten, welche die Missbräuche bekämpfen helfen könnten, wäre völlig verkehrt. Hier, Frau Kollegin Vermot, spielt die Zahl der Fälle keine Rolle. Gerade weil in den bekannt gewordenen negativen Fällen nicht gehandelt wird oder gehandelt werden kann, sind Asylpolitik und Asylgesetz in Verruf geraten. Fremdenhass, Rassismus, Vorurteile gegenüber allen Asylbewerberinnen und -bewerbern werden gerade dadurch geschürt, dass Einzelfälle bekannt werden, in denen die Behörden tatenlos zuschauen müssen, weil ihnen die Hände gebunden sind. Die Stimmung wird durch Nichtstun angeheizt. Alle Asylbewerberinnen und -bewerber, die sich kooperativ verhalten und sich nichts zuschulden kommen lassen, sind uns dankbar, wenn wir mithelfen, Missbräuche zu verhindern.

In diesem Zusammenhang wird oft zwischen einer repressiven und einer liberalen Asylpolitik unterschieden, und es wird damit gemeint, dass eine Asylpolitik, die den Rechtsmissbrauch bekämpfe, repressiv und nicht liberal sei. Es war und ist aber immer ein wichtiges Element des Liberalismus, den auf demokratischem Weg zustande gekommenen rechtsstaatlichen Anliegen und Instrumenten zum Durchbruch zu verhelfen. Eine permissive Haltung gegenüber Kriminalität und Missbrauch ist deshalb alles andere als liberal, sondern gerade eine Schwächung des demokratischen Rechtsstaates.

Wenn es sich nun also – das ist den meisten Eingeweihten völlig klar – z. B. bei den jungen Afrikanern, welche sich hier als so genannte Asylbewerber aufhalten und sich oft als Drogenhändler betätigen, meistens um Leute handelt, die rein gar nichts mit an Leib und Leben gefährdeten Flüchtlingen zu tun haben, so ist das stossend. Sie sind – aus ihrer

AB 2004 N 529 / BO 2004 N 529

Sicht begrifflicherweise – entschlossen, die sich in Wohlstandsgesellschaften bietenden Chancen zu nutzen, und werden oft von ihren Angehörigen nach Europa gesandt, um von hier aus einen Geld- und Warenfluss zurück in die Heimat zu organisieren.

Diese Fälle gehören aber in ein Migrationsgesetz und nicht in ein Asylverfahren; hier stimmen wir durchaus mit Herrn Vischer überein. Stellt sich nach Abschluss des entsprechenden Straf- und Asylverfahrens heraus, dass diese Leute nicht zu einer Rückkehr bewogen werden können, so stehen wir vor der Tatsache, dass unser strafrechtliches Sanktionssystem für sie schlicht und einfach nicht beeindruckend genug ist und ihre Heimatländer in keiner Art und Weise an ihrer Rückkehr interessiert sind. In diesem Zusammenhang erwarten wir vom neuen Departementsvorsteher dringend entsprechende Vertragsverhandlungen oder noch besser Vertragsabschlüsse, welche ja, wie er sich vor seiner Zeit als Bundesrat immer geäussert hatte, aus seiner Sicht recht einfach und schnell erzielt werden können.

Eine Koppelung der Entwicklungshilfeleistungen mit derartigen Verträgen können wir unterstützen. Wir müssen allerdings beachten, dass derartigen Regimes in der Regel das Wohlergehen ihrer eigenen Mitbürgerinnen und Mitbürger einerlei ist. Die Verknüpfung darf deshalb entweder nicht zwingend sein oder muss berücksichtigen, dass unter der Verweigerungshaltung der entsprechenden Landesregierungen keinesfalls die auf Direkthilfe angewiesenen Ärmsten leiden dürfen. Unter dem renitenten Verhalten einer Regierung darf die Solidarität mit der Bevölkerung nicht leiden. Umgekehrt lassen sich solche Regimes wohl auch von Kürzungen der Entwicklungshilfe nicht beeindrucken, sofern diese direkt erfolgt und nicht zuerst ihre eigenen Taschen füllt.

Unter diesen Präliminarien unterstützen wir die vorgeschlagenen Neuerungen im Grossen und Ganzen. Die beiden neu vorgesehenen asylrechtlichen Status der humanitären und der provisorischen Aufnahme als Ver-



such einer verbesserten Trennungsmöglichkeit zwischen kriminellen Asylsuchenden und anderen, welche die Flüchtlingseigenschaft zwar nicht erfüllen, deren Wegweisung jedoch als unzulässig oder unzumutbar zu beurteilen ist, konnten wir in der Fraktion noch nicht abschliessend diskutieren. Am heutigen Status der vorläufigen Aufnahme stört uns, dass unter gewissen Voraussetzungen ein Rechtsanspruch besteht. Diese zwingende Verbindung ist unseres Erachtens dahin gehend abzuändern, dass bei einem eigenen Verschulden, welches eine Weg- oder Ausweisung verhindert, die Erteilung dieses Status verunmöglicht wird.

Im Übrigen möchten wir bereits heute darauf hinweisen, dass wir die vorgeschlagenen Verbesserungen beim Ausschaffungswesen als letzte Stufe vor der Schaffung von Rückführungszentren für renitente Asylsuchende betrachten.

Herr Bundesrat Blocher hat anlässlich der bereits erwähnten Medienkonferenz seine Sicht der Dinge dargestellt und Verbesserungsvorschläge skizziert. Mit seiner Analyse können wir uns einverstanden erklären. Seine weiter gehenden Lösungsvorstellungen hingegen sind völkerrechtlich undurchführbar und aus praktischen Gründen untauglich. Völkerrechtliche Bindungen zu lösen – die theoretisch selbstverständlich kündbar sind – zöge unweigerlich Konsequenzen nach sich, die man nicht verharmlosen darf, weil sie unseren liberalen, ethischen und rechtsstaatlichen Grundüberzeugungen zuwiderliefern. Jährliche Kontingente und ein Bonus-Malus-System je nach Kooperationsgrad sind Vorhaben, die bereits bei einer ersten Beurteilung kaum zu genügen vermögen. Das hiesse nämlich im Falle des Kontingents, auch Asylunwürdigen Asyl anzubieten, und im Falle des Bonus-Malus-Systems hiesse es, Kooperationswilligen eine deutliche Attraktivierung unseres Landes zu offerieren. Das kann ja wohl kaum im Sinne des Erfinders sein.

Wenn der frühere Nationalrat und heutige Vorsteher des EJPD zum Schluss kommt, dass die Problematik der Asylpolitik eben doch tiefer und schwieriger sei, als er es als Parlamentarier wahrgenommen habe, so wundert man sich in Anbetracht seiner permanenten scharfen Kritik an der bisherigen Asylpolitik, dass ihn seine Kritik nicht zum Versuch führte, sich eine bessere Sachkenntnis anzueignen und eine differenziertere Sichtweise einzunehmen. Offensichtlich ist die Asylpolitik also doch vorwiegend als permanentes Wahlkampfmittel missbraucht worden. Wenn das heute nicht mehr so ist, so nehmen wir das sehr gerne zur Kenntnis, und wir sind bereit, bei diesem Gesetz und bei den mit Sicherheit auch inskünftig nötigen Revisionsarbeiten kooperativ Hand zu bieten.

In diesem Sinne bitten wir Sie, auf die Revision einzutreten und in der Detailberatung unseren Anträgen zu folgen.

**Wyss Ursula (S, BE):** Machen wir uns nichts vor: Die Zukunft der schweizerischen Asylpolitik liegt in Dublin. Nur im Gleichschritt mit Europa wird es uns gelingen, eine effektive, eine zukunftsfähige Asylpolitik zu betreiben, die uns und den bedrohten Menschen, die hier Zuflucht suchen, zugute kommt. Bleibt die Schweiz abseits, wird sie nicht über unrealistische und ineffiziente Vorschläge hinauskommen. Bestes Beispiel sind Sie selbst, Herr Bundesrat Blocher: Jetzt, wo Sie die Realität im Amt eingeholt hat, haben Sie ausser Ratlosigkeit, Fragezeichen und noch mehr Repression nichts Neues zum Thema beizutragen. Wir wussten nämlich schon vor Ihrem Amtsantritt, dass die Asylproblematik ein komplexes Politikfeld ist. Ausserdem finde ich es störend – äusserst störend! –, wenn wir hier über eine Revision diskutieren und Sie gleichzeitig bereits weitere Verschärfungsvorschläge feilbieten. Auch die vorliegende Gesetzesrevision bleibt immer noch der Angst und Stimmungsmache, wie sie im Nachgang zur Asyl-Initiative der SVP herrschten, verhaftet.

Und dennoch: Die Vorlage bietet die Möglichkeit, vor allem zwei notwendige Verbesserungen im Flüchtlingschutz zu erreichen. Insbesondere ist dies erstens die Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung als Asylgrund sowie zweitens die Ablösung der vorläufigen durch die humanitäre und provisorische Aufnahme.

Die SP-Fraktion empfiehlt Ihnen deshalb mehrheitlich, auf die Vorlage einzutreten; nur bei einer Beratung haben Verbesserungsvorschläge überhaupt eine Chance.

Auf zwei Punkte dieser Revision möchte ich im Speziellen eingehen: erstens auf die Konditionalität mit der Entwicklungshilfe und zweitens auf den Umgang mit den besonders verletzlichen Asylbewerberinnen und -bewerbern.

1. Die Mehrheit der vorberatenden Kommission will die Entwicklungshilfe für Drittstaaten von ihrer Kooperationsbereitschaft im Asylbereich abhängig machen. Der Bundesrat soll die Kompetenz erhalten, die Entwicklungshilfe an Herkunftsstaaten von Asylsuchenden zu streichen oder zumindest einzuschränken, wenn diese Staaten bei der Rückübernahme nicht kooperativ sind. Die SP-Fraktion wird sich vehement gegen diesen Antrag wehren, denn die Streichung der Entwicklungshilfe trifft die Falschen. Die Streichung trifft nämlich nicht die Privilegierten der betroffenen Länder, sondern die Ärmsten der Armen, und vor allem betrifft es gerade das so dringliche Signal der langfristigen Hoffnung auf Besserung und somit das Signal zum Bleiben. Die Folge davon wird sein, dass noch mehr Menschen aus diesen Ländern aus Angst und Hoffnungslosigkeit flüchten



müssen.

Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz darf nicht für falsche Zwecke missbraucht werden. Sie dient ausschliesslich der Unterstützung Not leidender Bevölkerungen, und ich bin froh, wenn die FDP diese Ansicht teilt. Zudem – das gilt es auch zu erwähnen – konzentriert sich die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz mehrheitlich auf Länder, aus denen kaum oder überhaupt keine Asylbewerber in die Schweiz kommen; Beispiele sind Madagaskar und Tansania. Mehr Sinn würden – es wurde schon erwähnt – positive Angebote der Wirtschafts- und Entwicklungszusammenarbeit machen, wie sie eben die EU beabsichtigt. Dafür braucht es aber kein enges gesetzliches Konstrukt, sondern eine überzeugende, departementsübergreifende Politik. Herr Müller, Sie haben die EU erwähnt. Wenn Sie aber schauen, wie die EU die Zusammenarbeit im Asylbereich

AB 2004 N 530 / BO 2004 N 530

mit der Entwicklungszusammenarbeit koppelt, sehen Sie, dass es positive Massnahmen sind, also das genaue Gegenteil von dem, was Sie hier vorschlagen.

2. Noch ganz kurz etwas zu den Nichteintretensentscheiden im Schnellverfahren bei besonders verwundbaren Asylbewerberinnen und -bewerbern: Verletzliche Personen – das sind z. B. Schwangere, Familien mit kleinen Kindern, unbegleitete Minderjährige oder auch Betagte – sollen gemäss Antrag der Kommissionsmehrheit ein Schnellverfahren durchlaufen. Seit dem Entlastungsprogramm wissen Sie, dass das diese Personen auf die Strasse treiben wird, und sie werden um Nothilfe betteln müssen.

Wir bitten Sie, auf die Revision einzutreten; bei der Detailberatung werden wir die einzelnen Punkte diskutieren können.

**Wobmann** Walter (V, SO): Das Asylrecht sollte eigentlich jenen Leuten Schutz garantieren, die in ihrem Heimatstaat aus politischen Gründen an Leib und Leben bedroht sind. Heute sind es jedoch vor allem Personen, die aus wirtschaftlichen Gründen ihr Land verlassen und vor allem in Europa um Asyl nachsuchen. Die Schlepperbanden versuchen, diese Personen gegen immense Summen möglichst illegal ins Land zu schaffen. Diese illegale Einreise ist die Basis, um das Verfahren möglichst in die Länge zu ziehen und damit dem Zweck der Erwerbstätigkeit im Zielland möglichst nahe zu kommen. Dies gelingt mit der illegalen Einreise am einfachsten, da sich so verschleiern lässt, dass der Weg über sichere Drittstaaten führte und somit die Wahl der Schweiz als Zielland bewusst erfolgte, es sich also offensichtlich um einen Missbrauch des Asylrechtes handelt. Zudem kann so nicht nur die Wegweisung verunmöglicht werden, sondern bei gleichzeitiger Vernichtung der Identitätspapiere auch die Ausschaffung massiv erschwert werden. Die illegale Einreise ist daher in die Nichteintretenstatbestände in Artikel 32 aufzunehmen. Damit wird auch den Schlepperbanden das Geschäft mit den Wunschträumen von Menschen endlich erschwert.

Der offensichtliche Missbrauch des Asylrechtes drückt sich auch in einem weiteren Missstand aus: Immer wieder verlassen Asylsuchende unser Land, sei es, um Verwandte im umliegenden Ausland zu besuchen, um an Sportanlässen teilzunehmen, oder einfach aus touristischen Gründen. Während also die Schweiz für das Asylverfahren als einziges sicheres Land angegeben wird, ist plötzlich alles anders, wenn es um private Anliegen geht. Diesem Missbrauch ist mit einer entsprechenden Bestimmung zu begegnen. Daher habe ich den Antrag gestellt, Artikel 41 sei so zu ergänzen, dass das Verlassen unseres Landes während des Asylverfahrens zur Ablehnung des Asylgesuches führt.

Beide Problembereiche zeigen vor allem eines: Grenzkontrollen sind wichtig; wäre unsere Grenze nicht löchrig wie ein Emmentaler Käse, würden es die Schlepper auch nicht so einfach haben. Leider ist auch die viel gelobte Schengen-Aussengrenze ebenso löchrig. Umso unverständlicher ist es, dass es seitens des Bundesrates in Erwägung gezogen wird, Schengen beizutreten, damit unsere eigenen Grenzkontrollen aufzuheben und uns voll auf die Kontrollen der Aussengrenze der EU zu verlassen. Der Datenaustausch – der einzige Vorteil, den wir aus diesem Vertrag ziehen könnten – ist auch anders zu erlangen.

Wir sollten unsere Kräfte darauf verwenden, die Grenzen besser zu sichern und dafür zu sorgen, dass die Schweiz im Wettlauf um die geringste Attraktivität als Asyl-Zielland vorne mithalten kann.

**Levrat** Christian (S, FR): L'objectif de toute révision de la loi sur l'asile devrait être, d'une part, de rendre la procédure d'asile plus cohérente, et, d'autre part, d'aborder le problème dans sa globalité et dans sa dimension notamment européenne. Une politique cohérente et globale repose sur quatre piliers:

1. en ayant, s'agissant de la définition du réfugié, une pratique similaire à celle généralement admise, notamment dans les pays voisins;
2. en ayant une procédure qui soit à la fois correcte et rapide;
3. en exécutant les renvois forcés de manière efficace et humaine;





4. en offrant aux requérants d'asile qui séjournent en Suisse des conditions sociales acceptables. Mesdames Vermot-Mangold et Garbani vous ont parlé de la définition du réfugié et de la question de l'exécution des renvois. Je souhaite pour ma part partager avec vous quelques réflexions tirées d'un engagement de dix ans en politique d'asile, notamment en tant qu'ancien responsable du service juridique de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés. Des réflexions sur deux points: premièrement, le droit des requérants d'asile de travailler; deuxièmement, des questions procédurales.

Premier point: j'ai acquis la conviction qu'il convenait au plus vite d'autoriser les requérants d'asile à travailler, comme vous le propose la minorité à l'article 43. D'abord parce que le travail, c'est l'intégration, et celle-ci favorise l'établissement en Suisse des requérants qui pourront y rester, favorise leur vie en Suisse durant les années à venir, mais également – et peut-être, pour certains dans cette salle, de manière plus surprenante –, parce que le travail favorise le retour. Les réfugiés bosniaques sont arrivés en Suisse durant la première moitié des années 1990 et ont commencé à rentrer chez eux durant la deuxième moitié de ces mêmes années 1990. Nous avons constaté que celles et ceux qui rentraient le plus rapidement, et avec les meilleures chances, dans leur pays d'origine, étaient celles et ceux qui s'étaient le mieux intégrés en Suisse, très souvent par l'intermédiaire d'un emploi, parce qu'ils avaient pu conserver leur capacité d'entreprendre.

Ensuite, le travail permettrait d'offrir une occupation à des milliers de jeunes, que notre politique condamne à l'oisiveté. Une oisiveté conjuguée souvent à un passé de violence, qui dégénère parfois en incivilité et en délinquance. Permettez-moi de vous poser une question: est-ce que vous pensez vraiment qu'il en irait différemment de notre jeunesse si on l'abandonnait à son sort, sans occupation, sans encadrement, sans formation? Je vous laisse répondre individuellement.

Pour ma part, j'ai participé à la rédaction en 1999 de la première étude sérieuse sur la criminalité des requérants d'asile. Il en est ressorti que la délinquance, qui n'impliquait qu'une infime minorité de requérants d'asile, était, pour une part, l'oeuvre de groupes criminels organisés contre lesquels il convenait de lutter par des mesures de police, mais pour le reste, la délinquance était la conséquence de l'oisiveté de jeunes hommes livrés à eux-mêmes durant la plus grande partie de leur temps. Lutter contre cette délinquance, c'est encadrer les requérants d'asile, c'est les autoriser à travailler, c'est leur proposer un accès, pour les plus jeunes, à des formations telles qu'elles sont offertes à nos compatriotes.

Un autre argument qui plaide en faveur d'une levée de l'interdiction pour les requérants d'asile de travailler – je n'ai vraisemblablement pas besoin de vous le rappeler –, c'est la possibilité pour la Confédération d'économiser des sommes importantes.

Permettez-moi de lancer un appel à mes collègues radicaux-libéraux et démocrates-chrétiens dans cette salle: il serait illusoire pour vous d'imaginer freiner l'avancée des forces xénophobes dans vos cantons en durcissant le droit d'asile et en durcissant ensuite le droit des étrangers. Ce que vous devez faire, c'est apporter des solutions concrètes aux problèmes réels. C'est pour ça que nous sommes élus, ce n'est pas pour apporter de l'eau au moulin des xénophobes.

Le second point que je développerai, c'est celui de la procédure. J'énumère les mesures prévues: la réduction des délais de recours à cinq jours en cas de non-entrée en matière; le refus du Conseil fédéral de garantir l'accès des requérants à une aide juridique lorsqu'ils sont retenus dans les centres d'enregistrement ou dans les aéroports; la prise de décision par un collègue à juge unique – il faudrait encore comprendre ce qu'est un collègue à juge unique!; le refus de

AB 2004 N 531 / BO 2004 N 531

prévoir des dispositions particulières dans le cas des décisions de non-entrée en matière pour les gens particulièrement vulnérables. Tout cela est absolument incompréhensible du point de vue du groupe socialiste, parce que s'il veut et soutient une procédure qui soit suffisamment rapide, il veut et soutient qu'elle soit suffisamment correcte pour tenir compte des enjeux qui sont présents dans le cadre d'une procédure d'asile. Je vous rappelle simplement qu'il s'agit de prendre une décision qui concerne la vie, l'existence et l'intégrité corporelle de personnes qui demandent une protection chez nous.

**Markwalder Bär** Christa (RL, BE): Da mir für mein Votum nur drei Minuten zur Verfügung stehen, werde ich mich nur zu Artikel 3 des Asylgesetzes bzw. zur Praxisänderung von der Zurechenbarkeitstheorie hin zur Schutztheorie äussern.

In seiner Botschaft schlägt der Bundesrat hinsichtlich der Anerkennung des Flüchtlingsstatus eine Praxisänderung von der Zurechenbarkeitstheorie hin zur Schutztheorie vor, wie dies das UNHCR von den Staaten fordert. Dies bedeutet, dass nicht nur Menschen, die von staatlicher Seite verfolgt werden, als Flüchtlinge anerkannt werden können, sondern auch solche, die von Dritten oder Privaten verfolgt werden.



Die Asylrekurskommission hat sich in ihrer Rechtsprechung mit der Frage der Anerkennung quasi staatlicher Verfolgung und mittelbarer staatlicher Verfolgung intensiv auseinander gesetzt und enge Kriterien aufgestellt, unter welchen die Flüchtlingseigenschaft anerkannt werden kann. So besteht in Lehre und Praxis Einigkeit darüber, dass rein private Verfolgung, etwa im Rahmen familiärer Blutrache, für die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft unbeachtlich bleibt. Hingegen hat sich die Asylrekurskommission für eine Anerkennung von quasi staatlicher Verfolgung ausgesprochen, wenn die Verfolgung durch private Körperschaften erfolgt, welche in einem Staat, der unfähig ist, Schutz zu gewähren, dauerhaft und effektiv die faktische Herrschaft über bestimmte Teilgebiete des staatlichen Territoriums und die dort lebende Bevölkerung ausüben.

Auch zur Frage der mittelbaren staatlichen Verfolgung hat die Asylrekurskommission eine Rechtsprechung entwickelt. Verfolgungshandlungen, die weder auf staatliche noch auf quasi staatliche Urheberchaft zurückgehen, sind nur dann dem Staat zuzurechnen und damit asylrelevant, wenn sie von staatlichen Behörden angeregt, unterstützt, gebilligt oder tatenlos hingenommen werden.

Die Zurechenbarkeitstheorie geht demnach von der Urheberchaft der Verfolgung aus und stellt die Frage ins Zentrum, ob eine Verfolgungshandlung dem Staat zuzurechnen ist. Gemäss der Schutztheorie hingegen ist der Anknüpfungspunkt die Möglichkeit, staatlichen Schutz vor der Verfolgung in Anspruch nehmen zu können. Weder der Flüchtlingsbegriff von Artikel 3 des Asylgesetzes noch der völkerrechtliche Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention gehen vom Erfordernis einer staatlichen Urheberchaft der Verfolgung aus. Eine völkerrechtliche Auslegung des Flüchtlingsbegriffs führt zum Schluss, dass die Konvention gemäss ihrer Entwicklungsgeschichte, ihrem Wortlaut und Zweck und ihrem Bezug zum internationalen Menschenrechtsschutz unabhängig davon Schutz gewährt, ob eine Verfolgung von nichtstaatlichen oder staatlichen Akteuren ausgeht. Eine Analyse der Staatenpraxis führt zum Ergebnis, dass die USA, Kanada, die mittel- und südamerikanischen Länder, die afrikanischen Staaten, die mittel- und osteuropäischen Staaten sowie eine überwiegende Mehrheit der westeuropäischen Staaten die Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure anerkennt. Neben der Schweiz folgen heute noch Deutschland, Frankreich und Italien – die beiden zuletzt genannten Staaten allerdings mit Ausnahmen – der Zurechenbarkeitstheorie.

Im Rahmen der Harmonisierung der Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft sieht der Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie in Artikel 9 vor, dass nichtstaatliche Verfolgung im gesamten EU-Raum anerkannt werden soll. Sobald diese Richtlinie in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten implementiert ist, wäre die Schweiz der einzige Staat, der anstelle der Schutztheorie noch der Zurechenbarkeitstheorie folgen würde. Der Schweiz als Depositarstaat der Genfer Flüchtlingskonvention würde es deshalb gut anstehen, sich nicht von der Praxis der Vertragsstaaten – es sind mittlerweile 145 an der Zahl – zu isolieren, sondern eine Praxisänderung hin zur Schutztheorie zu vollziehen.

**Stamm** Luzi (V, AG): So komplex die Fragen im Flüchtlingswesen sind, so schwierig es ist, zu beantworten, was man im Detail tun soll, so einfach ist die alles entscheidende Frage, die man im Flüchtlingswesen stellen sollte: Wo setzt man das Geld ein, welches man zur Verfügung hat? Wenn Sie 1000 Franken haben, wenn Sie eine Million Franken haben, wenn Sie eine Milliarde Franken haben: Sie müssen entscheiden, wie Sie dieses Geld verwenden – das ist das Entscheidende.

Wir leben nicht mehr in der Zeit des Zweiten Weltkrieges. Da kamen Flüchtlinge, und es war nicht daran zu denken, für sie in Deutschland zu intervenieren. Noch 1968 mit der Tschechoslowakei war das so: Man konnte damals nicht in der CSSR intervenieren. Heute haben Sie diese Alternative. Heute müssen Sie sich entscheiden, wenn Sie Geld haben, um Flüchtlingen zu helfen: Hilfe ich ihnen hier, oder helfe ich an Ort und Stelle, z. B. in der Türkei oder im Balkan oder wo auch immer? Das ist eine ganz entscheidende Frage.

Wenn Sie die Flüchtlingspolitik an dieser Frage messen, dann werden Sie vielleicht mit mir noch relativ schnell einig, dass wir eine kranke Flüchtlingspolitik betreiben. Wie kommen wir dazu, Milliarden für Anwälte, für Übersetzer, für Gerichtsverfahren, für Sozialarbeiter, für Ärzte, für Wohnungseigentümer zu verwenden? Was ist denn das für eine Humanität, was ist das für eine Flüchtlingspolitik?

Wenn Sie jetzt sagen, es sei völkerrechtlich nicht möglich, unsere Politik zu ändern, weil man die Flüchtlinge hier aufnehmen müsse, dann ist das in mehrfacher Hinsicht nicht richtig. Ich streife nur zwei Punkte:

1. Wir könnten uns endlich einmal dafür einsetzen, dass wir die internationalen Bestimmungen und das Völkerrecht sinnvoll abändern.

2. Grossen Ermessensspielraum gibt es beim riesigen Bereich des asylähnlichen Verfahrens, bei all den humanitären Aufenthaltserlaubnissen: Wo ist die ethische Rechtfertigung dafür, dass wir mit Milliarden von Franken ganz wenigen hier helfen, während wir die anderen, die nicht das Geld haben, um in die Schweiz zu reisen, einfach an Ort und Stelle ihrem Schicksal überlassen?

Es ist nicht so, dass unser Bundesrat, als er noch Parlamentarier war, die Probleme nicht gesehen hat. Wer



zudem meint, die EU und Dublin würden einfach ein humanitäres Flüchtlingsrecht im Sinne der Schweiz bringen und der Schweiz helfen, die Probleme zu lösen, der ist ganz gründlich auf dem Holzweg. Schauen Sie, wie sich nur schon die verantwortlichen Politiker von Rom bis Paris verhalten. Erwarten Sie von ihnen ein humanitäres Flüchtlingsrecht? Schauen Sie, wie die Spanier die Flüchtlinge behandeln. Haben Sie das Gefühl, die EU werde die Probleme lösen, die die Schweiz mit den Flüchtlingen hat? Es liegt an uns, ein richtiges Flüchtlingsrecht zu machen; es liegt an uns, ein Flüchtlingsrecht zu machen, welches nicht nur wenigen Privilegierten zur Verfügung steht und welches ein Schlag ins Gesicht aller wirklich Verfolgten ist, die nicht nach Europa kommen können.

Ich bitte Sie, heissen Sie die von der SVP-Fraktion gestellten Anträge gut; Sie gehen damit wenigstens in die richtige Richtung. Diese jetzige Änderung des Asylgesetzes kann nur ein Zwischenschritt sein, der nächste Schritt muss sein: echte Hilfe an Ort und Stelle.

Ich bitte Sie, den Anträgen der SVP-Fraktion zuzustimmen.

Ich schliesse mit einem Beispiel, das die Problematik zeigt, die ich jetzt aufgezeigt habe. Können Sie mir sagen, weshalb wir Französisch sprechende Asylbewerber in der Schweiz aufnehmen und diese in den Deutschschweizer

AB 2004 N 532 / BO 2004 N 532

Kantonen unterbringen, wo wir Sprachkurse durchführen, wo wir Übersetzer brauchen usw.? Wir wissen genau: Wenn diese Leute den Flüchtlingsstatus bekommen, gehen sie sofort zurück in die Suisse romande; wenn sie den Status nicht erhalten, müssen sie wieder weg. Allein dieses Beispiel mit den Kosten von Übersetzern und Sprachkursen ist ein Schlag ins Gesicht derjenigen, die irgendwo unter die Räder kommen und mit wenigen Franken an Ort und Stelle überleben könnten.

Ändern Sie diese Flüchtlingspolitik, und heissen Sie die Anträge aus unserer Partei gut.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Eine der häufigsten Antworten, die eine Parlamentarierin oder ein Parlamentarier auf einen Vorstoss erhält, lautet: "Jetzt haben wir doch gerade das Gesetz revidiert; jetzt wollen wir zuerst sehen, wie es sich bewährt, wir wollen es nicht schon wieder ändern!"

Im Asylrecht aber ist das Gegenteil der Fall. Seit ich in diesem Rat bin – und das sind jetzt doch immerhin schon acht Jahre –, sind wir daran, irgendein Asylgesetz zu revidieren. Noch bevor 1999 unter dem damaligen Bundesrat Arnold Koller das totalrevidierte Asylgesetz in Kraft treten konnte, wurde ein dringlicher Bundesbeschluss erlassen, welcher einige Verschärfungen vorzeitig in Kraft setzte. Bereits im Jahr 2002 wurde uns eine Teilrevision vorgelegt. Bevor diese aber zu Ende diskutiert werden konnte, behandelte eine andere Kommission die Entlastungsmassnahmen, welche massive Auswirkungen auf den Asylbereich haben werden.

Diese Hektik in der Gesetzgebung ist absolut unverhältnismässig, besonders wenn wir bedenken, dass die Zahl der Asylsuchenden weniger als 1 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmacht. Dazu kommt, dass bis jetzt jede Gesetzesrevision zu Verschärfungen führte. Die Probleme, die man damit lösen wollte, wurden aber nicht gelöst.

Wenn wir uns überlegen, wie wir 1956 die ungarischen Flüchtlinge mit offenen Armen hier empfangen und wie ein paar Chefbeamte mit Telefonanrufen für alle diese Leute eine Stelle besorgten, und wenn wir schauen, wo wir heute stehen, dann sehen wir, welchen Weg wir hinter uns haben. Wir sind nicht stolz auf diesen Weg.

Die SP-Fraktion ist nicht bereit, weitere Verschärfungen zu akzeptieren, wie sie in dieser Revision vorgeschlagen werden. Wir werden aber auf die Revision eintreten, denn sie bringt eine markante Verbesserung: die humanitäre Aufnahme. Bis jetzt war es so, dass Personen, die wegen eines Bürgerkriegs in ihrer Heimat nicht nach Hause geschickt werden konnten, hier in der Schweiz eine vorläufige Aufnahme erhielten. Dies war auch bei Personen der Fall, die bereits viele Jahre hier lebten und somit bereits gut integriert waren. Der Bundesrat sieht in seinem Entwurf vor, diese Menschen besser zu stellen. Statt des prekären Status der vorläufigen Aufnahme sollen sie eine humanitäre Aufnahme erhalten. Damit verbessert sich ihre Situation entscheidend. Sie müssen nicht mehr gleichsam mit gepackten Koffern leben, sie haben einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt, und – das ist ganz wichtig – Jugendliche haben die Möglichkeit, eine Lehre zu machen, was bisher nicht der Fall war. Es besteht auch die Möglichkeit eines Familiennachzugs. Diese Neuerung bringt eine echte Verbesserung für 24 000 Menschen, die heute vorläufig aufgenommen sind. Davon sind 40 Prozent Kinder und Jugendliche. Diese Neuerung wird sehr wichtig sein; wir müssen sie hier unbedingt beschliessen.

Deshalb ist die SP-Fraktion mehrheitlich bereit, auf diese Revision einzutreten. Ich bitte Sie, dies auch zu tun.

**Miesch Christian (V, BL):** Es ist bekannt: Mit einem Ständemehr und über 49 Prozent Jastimmen ist die Volksinitiative der SVP am 24. November 2003 hauchdünn gescheitert. Zentrales Argument der beispiellosen bun-



desrätlichen Gegenkampagne war der Hinweis auf diese nun vorliegende Teilrevision des Asylgesetzes. Gemäss Bundesrat soll dieses Asylgesetz bessere Regelungen zum Schutz vor Asylrechtsmissbrauch bringen. Die nun vorliegende Gesetzesrevision von Bundesrat und Kommission strotzt in dieser Beziehung vor Unglaubwürdigkeit, sie erstaunt und wird in der vorgeschlagenen Form der Absicht des Bundesrates von damals nicht oder nur zu einem kleinen Teil gerecht.

Diese Gesetzesänderungen gemäss Bundesrat und Kommission führen im Gegenteil zu gleich viel Asylrechtsmissbrauch und mehr Kosten. Nur ein Beispiel von vielen: In Artikel 30 wird für die Anhörung den Hilfswerken eine Vertretung zugesichert – unglaublich! Die Schweiz bietet als einziges Land eine rechtlich verankerte Vertretung der Hilfswerke während der Anhörung an.

Damit wird der Eindruck erweckt, das von den zuständigen Behörden durchgeführte Verfahren sei undurchsichtig und nicht rechtsstaatlich. Zudem wird das Verfahren so mit zusätzlichen, unnötigen Kosten belastet. Eine Streichung würde sowohl zu den von allen Seiten gewünschten Ersparnissen führen als auch die Glaubwürdigkeit der Schweiz als Rechtsstaat erhöhen.

Die Hilfswerke werden für diese Vertretung – man höre gut zu – zudem noch entschädigt, obwohl die meisten Hilfswerke schon "Staatsbetriebe" sind, weil sie vom Bund derart hohe Zuwendungen erhalten, weil deren Anteil über 50 Prozent der Einnahmen ausmacht. Eine Frechheit ist auch der Umstand, dass sich solche Hilfswerke an Abstimmungskampagnen aktiv beteiligen.

Wollen wir Verhältnisse wie mit dem Verbandsbeschwerderecht, das mit seinen Möglichkeiten der Umwelt nichts nützt, die Wirtschaft schädigt und auf Behinderung und Verhinderung macht? Man kann sich ausmalen, zu welchen Verzögerungen die Vertretung der Hilfswerke während der Anhörung führt; entsprechende Erfahrungen haben wir bereits mit dem heutigen Asylgesetz. Für die Betreuung der Asylbewerber hat sich eine Industrie entwickelt, die nicht noch weiter ausgebaut werden darf. Im Gegenteil: Diese Bürokratie muss verschwinden.

Besonders unverantwortlich ist auch der Umstand, dass unsere Hilfswerke blindlings den Missbrauch akzeptieren, tolerieren und fördern. Dass unsere christlichen Hilfswerke prominent diesen Unsinn mitmachen, stört mich am meisten. Darunter leiden die wenigen echten Flüchtlinge. Hier werden Steuer- und Spendengelder missbraucht, die vor allem den Funktionären des Staates, den Juristen und den Hilfswerken zugute kommen. Man kann es drehen und wenden, wie man will: Wir haben in unserem Land im Bereich der Betreuung und der Einsprachemöglichkeit undurchsichtige Verhältnisse, die man unverzüglich korrigieren muss.

Die SVP-Fraktion bittet Sie, meinen Antrag auf Streichung der Vertreter der Hilfswerke in Artikel 30 zu unterstützen.

**Cina Jean-Michel (C, VS):** Die CVP hat im Rahmen der Abstimmung zur Asyl-Initiative der Bevölkerung versprochen, im Bereich des Vollzugs für Verbesserungen einzustehen – im Vollzug und nicht im Gesetz liegt bekanntlich die grosse Problematik der Asylpolitik. Die CVP hält Wort! Ich werde zu vier Punkten sprechen, nämlich zur Verfahrensbeschleunigung, zum Arbeitsverbot, zur Erweiterung der Haftgründe und zur Mitwirkung im Verfahren.

1. Zur Verfahrensbeschleunigung: Dauert ein Asylverfahren lange, so ist es für den Betroffenen schwierig, zu warten; es trifft ihn. Dauert ein Verfahren gar Jahre, so wird eine Rückführung in das Heimatland oft zur Illusion oder gar zur Unmöglichkeit. Die CVP erwartet daher von der Revision eine generelle Verfahrensbeschleunigung. Wir stehen aber auch für ein rechtsstaatliches Verfahren mit Gewährung des rechtlichen Gehörs und Beschwerdemöglichkeiten ein. Das gehört sich für einen Rechtsstaat. Mit dem Projekt "Duo" hat das BFF seit 2002 in den vier Empfangsstellen beschleunigte Verfahren erprobt, und das mit gutem Erfolg: In 55 Prozent der Fälle wurde ein Nichteintretensentscheid gefällt. In der jetzigen Revision werden diese beschleunigten Verfahren ins ordentliche Recht überführt, was ganz auf unserer Linie liegt. Es macht hingegen wenig Sinn, starre Fristen für den Instanzenweg einzuführen. Wir lehnen das ab. Wir werden bei Artikel 104 auch den Antrag der Mehrheit

AB 2004 N 533 / BO 2004 N 533

unterstützen, wonach die Asylrekurskommission im Regelfall mit Einzelrichtern entscheidet.

2. Zum Arbeitsverbot: Sehr viele Personen gelangen über die Asylgesetzgebung in die Schweiz, obwohl sie primär ihre wirtschaftliche Situation verbessern wollen. Es ist daher richtig und wichtig, am bisherigen dreimonatigen Arbeitsverbot festzuhalten. Ein Öffnen, wie es die Linke will, würde die Attraktivität der Schweiz weiter erhöhen. Dem wird sich die CVP vehement widersetzen. Wir haben aber nichts gegen Beschäftigungsprogramme, damit Asylsuchende Tagesstrukturen erhalten und einen Beitrag an die entstehenden Kosten leisten können. Das ist Sache der Kantone und Städte. Wir werden in Artikel 43 daher dem Antrag der Mehrheit



zustimmen.

3. Zur Erweiterung der Haftgründe: Spricht man mit Behörden des Vollzugs, so kommen regelmässig Forderungen nach mehr Haftgründen. Aus den Kantonen St. Gallen und Aargau liegen auch Standesinitiativen mit entsprechenden Forderungen vor; dafür haben wir Verständnis. Wir unterstützen daher, dass man jemanden neu in einer Empfangsstelle in Haft nehmen kann, wenn der Wegweisungsentscheid eröffnet und die Wegweisung absehbar ist.

4. Zur Mitwirkung im Verfahren: Leider reisen zahlreiche Gesuchsteller ohne Papiere ein und sind auch während des Verfahrens nicht bereit, mitzuwirken und ihre Identität preiszugeben. Das ist nicht zu tolerieren und entschieden anzugehen. Wir helfen gerne, wo Not ist, lassen uns aber nicht ausnützen. Wer verfolgt wird, hat vielleicht wirklich keine Papiere bei sich, aber zumindest kann er seine Herkunft und auch seine Identität mitteilen. Gesetze und Regeln müssen auch von Gesuchstellern befolgt werden. Dass sie dies leider oft nicht tun, hat in den vergangenen Jahren zu einer massiven Unzufriedenheit unserer Bevölkerung geführt, die ernst zu nehmen ist. Die Schweizerinnen und Schweizer sind nicht gegen Asylbewerber, aber sie sind gegen eine Aushöhlung unserer Rechtsordnung, und darin haben sie die volle Unterstützung der CVP. Wir befürworten daher die Verschärfungen in Bezug auf die Mitwirkung im Verfahren.

Zu guter Letzt ist zu betonen, dass wir mit dieser Revision einen wichtigen Schritt zur Verbesserung des Vollzugs machen. Die CVP geht die Probleme an und will sie nicht auf die lange Bank schieben. Wenn wir in der Asylpolitik einen weiteren Schritt vorwärts machen wollen, müssen wir auch den Bilateralen II, dem Beitritt zu Dublin, dem Schengener Informationssystem und dem Eurodac-Fingerprintsystem zustimmen. Nur international koordiniert werden wir die Asylproblematik effektiv angehen können, und das bedingt, dass wir bei Dublin dabei sind. Damit haben wir die Möglichkeit, zu prüfen, ob Asylgesuche bereits in anderen europäischen Ländern eingereicht wurden, und können entsprechende Nichteintretensentscheide fällen. Das ist effiziente Asylpolitik, wie sie sich die CVP wünscht.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Sie beraten hier die neuste Teilrevision des Asylgesetzes. Es ist jetzt ungefähr die achte Revision. Ich war schon bei der ersten dabei. Es ging eigentlich bei jeder Revision immer gleich zu. Man hat gesagt: "Wir haben Missstände, wir machen die Revision, und nach der Revision werden diese Missstände beseitigt sein." Es muss uns also zu denken geben, dass wir das Gesetz immer wieder revidieren müssen. Es sind immer wieder die gleichen Missstände: Der Vollzug funktioniert nicht, es geht zu lange, wir sollten vereinfachen usw.

Ich bin der Meinung, dass es sich lohnt, die Sache seriös anzuschauen, und ich habe mir die Mühe genommen, das zu tun. Ich bin zu folgender Schlussfolgerung gelangt – weil ich hier verschiedentlich falsch zitiert worden bin, will ich es jetzt auch noch richtig tun -: Die Missstände sind grösser, als ich gedacht habe; sie sind schlimmer. Ich habe mit Vertretern von elf Kantonen – und zwar nicht nur mit Regierungen, sondern auch mit denjenigen, die im Strafvollzug, in den Sozialbehörden, in den Asylbehörden zu tun haben – gesprochen, und ich muss Ihnen sagen: Es ist dringend, dass hier etwas geschieht. Diese Leute, Herr Fluri, werden auch mehr oder weniger allein gelassen. Sie sind natürlich ausserhalb der "geschützten Werkstätte" eines Parlamentes, eines Bundeshauses, von Sitzungen. Und es sind nicht nur Einzelfälle. Ich bitte Sie, das ernst zu nehmen.

Es ist schwieriger, als ich gedacht habe, weil diejenigen, die die Probleme lösen müssen – das sind wir –, relativ lange die eigentlichen Probleme verdrängen, statt sie zu analysieren und aufgrund einer sauberen Problemanalyse zu handeln. Vor allem gibt es viele Hindernisse, um an den Ist-Zustand heranzukommen und sich ehrlich darüber auszusprechen.

Zu einer richtigen Lösung gehört ein gewisser Variantenreichtum. Darum habe ich gesagt, dass es vertiefter geschehen müsse, denn wenn die Varianten fehlen, kann man auch keine Entscheide fällen. Es gibt also keine Widersprüche zu meiner früheren Tätigkeit. Es ist lediglich so, dass sich die Sache eher – von mir aus gesehen – verschärfter darstellt, als ich sie damals dargestellt habe. Ich habe auch nicht das letzte Detail gesehen. Ich halte die Probleme aber nicht für unlösbar.

Wenn wir von Missständen reden, müssen wir auch einmal fragen, was denn funktioniert. Das ist das Erfreuliche: Das Gesetz funktioniert für die Fälle, für die wir überhaupt eine Flüchtlingspolitik gemacht haben. 1979, als man das Gesetz gemacht hat, standen eindeutig die Verhältnisse des Zweiten Weltkrieges und des Kalten Krieges im Vordergrund. Man hat sich vorgestellt, es stünden Leute vor den Grenzen, die an Leib und Leben verfolgt würden und die man ins Land nehmen müsse, damit sie nicht verfolgt, getötet, umgebracht würden. Diese Situation hatte man vor Augen und machte darum ein Gesetz, damit diese Gewährleistung ermöglicht wurde. Ich glaube feststellen zu können – und es hat hier drin eigentlich auch niemand daran Anstoss genommen –, dass diejenigen Personen, welchen der Schutz unseres Landes zusteht, ihn auch erhalten. Das funktioniert. Das ist der schönere Teil, darum spricht man auch gerne darüber, auch über die humanitäre



Tradition.

Aber wir sind nun einmal gewählt, um das zu lösen, was nicht funktioniert. Wir haben in diesem Land etwa 25 000 anerkannte Flüchtlinge. Wir haben 25 000 weitere Personen unter dem Titel der vorläufigen Aufnahme bei uns. Sie sind nur hier, damit ihnen Schutz gewährt wird. Das ist hier festzuhalten.

Ich spreche jetzt nicht mehr über das, was funktioniert, sondern über das, was nicht funktioniert. Hier haben sich die Probleme trotz der Revisionen der letzten Jahre verschärft. Ich nenne ein kleines Beispiel, das Jahr 2003. Es ist erfreulich und wurde Ende des letzten Jahres auch reichlich hervorgehoben, dass die Pendenzen im erstinstanzlichen Asylverfahren um 35,5 Prozent gesenkt werden konnten. Das ist ein Effizienzausweis, à la bonheur! Es ist erfreulich gewesen, dass 20,4 Prozent weniger Gesuchsteller bei uns angeklopft haben. Wir haben also so wenige Gesuche wie schon seit Jahren nicht mehr gehabt. Das ist auch erfreulich. Aber wir haben in der zweiten Instanz, bei den Beschwerdeverfahren, eine Zunahme von 19,8 Prozent, und jetzt kommt vor allem das Zeichen des Misserfolges: Im gleichen Zeitraum haben wir eine Zunahme um 24,7 Prozent von Personen, die sich im Vollzug befinden.

Es ist im Parlament immer darauf hingewiesen worden, es funktioniere nur der Vollzug nicht, es komme ja nur auf den Vollzug an, alles andere nütze nichts. Obwohl wir um 20 Prozent niedrigere Gesuchszahlen hatten und obwohl wir im erstinstanzlichen Verfahren 35 Prozent der Pendenzen abgebaut haben, haben sich die Pendenzen praktisch auf dem gleichen Niveau präsentiert wie im Vorjahr, nämlich bei 41 300 Fällen. Das wird bei uns in Statistiken aufgeführt. Aber unten, bei den Gemeinden und Kantonen, wo sich die alltägliche Praxis abspielt und wo die Probleme gelöst werden müssen, fühlen sich die Leute mehr oder weniger allein gelassen. Wo liegen denn die tieferen Ursachen?

1. Es ist eine Tatsache, dass mehr als drei Viertel aller Asylsuchenden – das ist heute mehrmals gesagt worden – keine asylrelevanten Gründe vorbringen. Sie sehen: Ich nehme

AB 2004 N 534 / BO 2004 N 534

nicht nur die Flüchtlinge im klassischen Sinne, sondern zähle auch noch die vorläufig Aufgenommenen dazu; wir sind also grosszügig. Auch dann sind es drei Viertel, die keine asylrelevanten Gründe vorbringen.

2. Über 80 Prozent kommen ohne Papiere, ein Grossteil ohne Angabe der Identität. Ich habe immer gefragt: Wieso kommen sie denn ohne Papiere? Die Antwort – und zwar von Leuten, die an der Front und die in der Leitung sind – lautete spontan: Es muss einer ja ein Dummkopf sein, wenn er mit Papieren kommt! Das zeigt doch, dass wir ein Asylverfahren geschaffen haben, in welchem derjenige, der Papiere bei sich trägt – was für uns das Normale wäre –, der Dummkopf ist, und die anderen sind die Schluaren. Also ist es für mich auch klar: Wir müssen ein Asylgesetz machen, wo so etwas nicht honoriert wird.

Wenn ich gesagt habe, ich hätte hier die Lösung nicht, dann darum, weil wir jetzt in ein Verfahren einsteigen. Aber ich muss Ihnen sagen – und darüber hat der Bundesrat, habe ich orientiert, das hat Frau Bühmann gefragt -: Wir müssen in dieser Beziehung etwas tun, und ich muss mir vorbehalten, dass wir das in den Ständerat einbringen werden.

Man kann beispielsweise Leute, die Papiere haben, belohnen und Leute, die keine haben, benachteiligen. Aber wir haben eine solche Verschlechterung, und Sie dürfen nicht einfach sagen, es sei ja klar, Leute, die bei Nacht und Nebel weggingen, hätten keine Papiere. Solche mag es geben, und Sie brauchen ihnen auch nicht den Schutz zu entziehen. Aber Sie dürfen sie nicht bevorzugen, sodass alle am Schluss sagen: Wir kommen lieber ohne Papiere. Demjenigen, der das Gegenteil behauptet, der behauptet, es hätten alle keine Papiere, weil sie bei Nacht und Nebel weggegangen seien, muss ich sagen: Sie verdrängen die Wirklichkeit und die Realität. Sehr oft haben die Leute die Papiere, wenn sie sie brauchen. Aber wenn sie sie nicht brauchen, im Asylverfahren, haben sie sie nicht. Das ist eines der Hauptprobleme nachher beim Ausschaffen der Flüchtlinge bzw. der "Flüchtlinge" – derjenigen, die keine Papiere haben und sagen, sie seien Flüchtlinge -: Diese können Sie am Schluss eben nicht mehr wegweisen. Vor diesem Problem stehen die Kantone.

Der grösste Teil der Asylsuchenden kommt mit Hilfe von Schleppern in die Schweiz, das ist auch erwiesen. Hier prangere ich auch die eigenartige Gerichtspraxis an, gemäss der die Schlepper, obwohl sie zum grossen Teil zum organisierten Verbrechen gehören, lediglich wie bei Kavaliersdelikten bestraft werden. Das sind alles Dinge, die über die jetzige Revision hinausgehen. Ich erlaube mir, obwohl es kritisiert worden ist, das zu tun. Ich habe die Sache ja beurteilen müssen.

Wir haben einen starken Missbrauch über das Touristenvisum. Wir haben ja jetzt auch neue Länder hier hereingenommen. Die Leute kommen mit Touristenvisa in die Schweiz – rechtmässig –, und dann, wenn diese abgelaufen sind, reisen sie nicht aus, und sie haben dann auch wieder keine Papiere mehr. Das sind alles Dinge, die nicht ich erfunden habe, sondern die in den letzten Monaten auch von den Ämtern erarbeitet worden sind.



Bei den Verfahren haben wir vor allem das Problem auf zweitinstanzlicher Ebene. Sie können schon die Fristen verkürzen – der Bundesrat wird das auch unterstützen –, aber damit ist es nicht getan, denn Sie müssen sehen: Viele Asylsuchende nutzen die zur Verfügung stehenden Rechtsmittel in zweiter Instanz und reichen mehrfach ein Revisionsgesuch auch in offensichtlich aussichtslosen Fällen ein. Wir müssen hier also etwas tun. Wir wollen den Rechtsschutz gewährleisten. Aber wir können ihn nicht so extensiv gestalten, denn dadurch steigen die Pendenzen bei der Asylrekurskommission an, was wiederum die Verfahrensdauer insgesamt ansteigen lässt.

Dann haben wir eine zunehmend mangelhafte Kooperationsbereitschaft der Asylsuchenden. Das hängt auch damit zusammen, dass jetzt Asylsuchende aus anderen Gegenden kommen als noch vor zehn Jahren. Darum hat das Problem auch an Schärfe zugenommen. Es sind jetzt vor allem junge Männer, die vor allem aus Afrika, aber auch aus dem Osten kommen – also aus dem ehemaligen Sowjetbereich –, und diese haben in Bezug auf die Haft und in Bezug auf die Lebensumstände ganz andere Vorstellungen. Die Kantone bitten dringend und mit Nachdruck darum, dass wir hier bezüglich Ausschaffungshaft – was die Gründe, was die Zeit und was das Regime anbelangt – gesetzliche Grundlagen schaffen.

Das ist so eine Momentaufnahme. Sie ersehen daraus, dass ich nicht glaube – ich muss Ihnen das sagen, wenn ich kein Phantast sein will –, dass mit dieser Gesetzesrevision die wesentlichen Probleme gelöst werden. Aber ich glaube, dass diese Gesetzesrevision Verbesserungen bringt, und darum werde ich auch im Namen des Bundesrates nicht nur seinen eigenen Entwurf, sondern auch gewisse Anträge der Kommissionsmehrheit unterstützen. Das hat der Bundesrat so beschlossen, und ich habe ihn auch dahin gehend orientiert, dass ich mir vorbehalten müsse, gewisse Verbesserungen einzubringen. Falls der Bundesrat sie genehmigen würde, würde ich mir erlauben, das dann in die Beratung des Ständerates bzw. in dessen vorbereitende Kommission einzubringen.

Die Revision des Asylgesetzes beruht auf den Pfeilern, wie sie der Bundesrat schon in der ursprünglichen Vorlage bekannt gegeben hat, nämlich einer neuen Drittstaatenregelung, die es erlaubt, dass auf Gesuche von Personen, die sich bereits in einem sicheren Drittstaat aufgehalten haben und dorthin zurückkehren können, nicht mehr eingetreten werden muss. Der Bundesrat hat also selbst etwas eingebracht, was vor Jahren im Rat noch bekämpft worden ist. Wenn Sie übers Wochenende die Zeitungen gelesen haben, haben Sie erfahren, dass die Europäische Union jetzt als Gesamtes Drittstaatenregelungen anstrebt, sogar den Begriff der "besonders sicheren Staaten" einführt und diese Haltung konsequent einnimmt; denn für sie funktioniert das Verfahren auch nicht.

Im Beschwerdeverfahren bei den Empfangsstellen und am Flughafen muss eine Verbesserung geschaffen werden; insbesondere muss dafür gesorgt werden, dass eine Ausschaffungshaft von maximal 20 Tagen gesichert werden kann. Zur Ausschaffungshaft: Es ist nicht die Meinung, dass man die Leute einfach in Ausschaffungshaft nimmt. Was die Praktiker sagen, ist eine Tatsache: Bei gewissen Renitenten ist eben nur eine Kooperationsbereitschaft vorhanden, wenn wir die Möglichkeit haben, eine Ausschaffungshaft vorzusehen. Die Kooperationsbereitschaft ist nur vorhanden, wenn bei diesen Leuten die Angst besteht, dass sie in die Ausschaffungshaft müssen. Dann geben sie ihre Identität bekannt, und dann kann man mit ihnen auch über die Ausreise sprechen – und sonst eben nicht.

Dann gibt es die Grundlage eines neuen Finanzierungssystems; das haben Sie hier allgemein als lobenswert erwähnt. Weiter gibt es die Einführung der humanitären Aufnahme: Es geht nicht um 24 000 oder rund 25 000 Personen, wie Frau Hubmann gesagt hat; das sind alle vorläufig Aufgenommenen. Aber die kommen nicht alle in den Genuss der humanitären Aufnahme. In den Genuss der humanitären Aufnahme kommt nur ein sehr kleiner Teil. Es geht nur darum, dass diejenigen einen solchen Status bekommen, bei welchen man sieht, dass sie lange da bleiben müssen, dass sie also z. B. sechs bis acht Jahre gefährdet sind und nicht zurückreisen können. Bei diesen ist es auch sinnvoll, dass man sie integriert – sechs bis acht Jahre sind eine lange Zeit – und dass sie auch arbeiten können. Allerdings muss man dann auch den Mut haben, diesen Leuten nach sechs bis acht Jahren zuzumuten, sich wieder in ihrer alten Heimat zu integrieren, wenn der Schutz nicht mehr notwendig ist.

Die Beschränkung auf Nothilfe nach Nichteintretensentscheiden ist seit dem 1. April in Kraft. Wir können Ihnen noch nicht seriös sagen, wie das verläuft. Die Bestimmung ist jetzt seit einem Monat in Kraft, das ist noch zu kurz. Aber zu irgendwelchen grösseren Schwierigkeiten hat sie nicht geführt, das dürfen wir sagen. Wir haben keinerlei Anstände in dieser Beziehung. Bis jetzt – ich sage "bis jetzt" – ist keine der Befürchtungen eingetreten. Aber ich möchte auch noch nicht eine Erfolgsbilanz ziehen; dazu brauchen wir

AB 2004 N 535 / BO 2004 N 535

etwa drei Monate. Es ist auch nicht so, dass man deswegen weniger Nichteintretensentscheide gefällt hätte.





Diese liegen jeweils bei 20 bis 50 Prozent; sie liegen auch im April 2004 – das kann man jetzt schon sagen – in dieser Grössenordnung.

Der Bundesrat hat entschieden, dass er über seinen eigenen Entwurf hinaus die folgenden wichtigen Anträge der Kommissionsmehrheit unterstützt – ich nenne hier nur die wichtigen Anträge, es sind dann auch noch ein paar kleinere Dinge dabei -: Es geht um die Schaffung der Möglichkeit zur Erfassung biometrischer Daten von Asylsuchenden; da ist der Bundesrat der Meinung, dass wir das unterstützen sollten, weil das ohnehin kommt. Dann geht es um die Verkürzung von Ordnungsfristen, natürlich in der Meinung, dass man nicht extensive Beschwerde- und Revisionsverfahren durchführen und gleichzeitig die Fristen verkürzen kann. Dann geht es um die Verpflichtung des Bundesrates, Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen anzustreben; das gilt ohnehin. Dann geht es um die Möglichkeit der Streichung der – wie Sie sagen – "Entwicklungshilfe" an Staaten; da kommt natürlich nur die staatliche Entwicklungshilfe infrage. Man müsste das – das kann man dann im Ständerat noch tun – auch etwas ausdehnen, denn es geht nicht nur um Entwicklungshilfe, sondern es geht um verschiedene Hilfen. Es geht auch um Investitionsabkommen und Rechtshilfeabkommen mit Staaten, es geht um Visumsabkommen, um Visumsfreiheit usw.; diese Abkommen müssen an solche Verpflichtungen gebunden werden, sonst haben wir eine unmögliche Situation. Dann geht es als Letztes um die Möglichkeit zur frühzeitigen Kontaktaufnahme mit den Heimat- und Herkunftsstaaten, das ist ein wichtiger Pfeiler.

Daneben sind eine ganze Reihe von Lösungsmöglichkeiten auf dem Tisch, die jetzt nicht in diesem Rat eingebracht werden. Ich habe Ihnen gesagt, dass im Vordergrund die Ausschaffungshaft steht. Das ist der Kantone dringendstes Anliegen. Dann geht es um die Einführung von Kostenvorschusspflichten. Im Grunde genommen sollten wir anstreben, dass jeder Papiere haben muss. Das ist eigentlich das Ziel, auch wenn es nicht erreicht werden kann. Das ist viel selbstverständlicher, als man allgemein glaubt.

Wenn wir hier auf dieses Gesetz eintreten und diese Verbesserungen beschliessen, werden wir verbesserte Verhältnisse haben, aber wir können nicht versprechen, dass die schwerwiegenden Missstände beseitigt sein werden. Aber es ist ein Anfang gemacht. Das ist meine Lagebeurteilung und meine Überzeugung. Es gibt Leute, die das anders sehen mögen. Ich meine aber, es ist auch eine Frage der Vertrauenswürdigkeit der Asylpolitik. Wenn Sie während so vieler Gesetzesrevisionen versprechen, die Probleme würden gelöst, und jedes Mal bleiben sie ungelöst, dann verlieren die Leute das Vertrauen in die Politik, aber auch in die Behörden; wer mit der Bevölkerung zu tun hat, wird das wissen. Das können wir verhindern, indem wir eine konsequente und gute Politik betreiben, das heisst eine Politik, die auf der traditionellen Tätigkeit der Schweiz im humanitären Bereich gründet, aber eben ohne dass diese schwerwiegenden Missstände, die sich ergeben haben, weiter möglich sind.

**Weyeneth Hermann (V, BE):** Sie haben in Bezug auf die Ausführungen von Frau Hubmann und die humanitäre Aufnahme gesagt, es handle sich hier um einige wenige Prozente. Als wir das in der Kommission behandelt haben, hat uns das Bundesamt für Flüchtlinge dieses Ziel der humanitären Aufnahme schriftlich mit Datum vom 6. Mai 2003 dargelegt und erläutert. Dabei haben wir auf Seite 3 anhand einer Grafik, aber auch anhand des Textes festgestellt, dass es sich dabei um 25 378 Personen handelt, die in den Genuss dieser humanitären Aufnahme gelangen sollen. Wegen ein paar wenigen Prozenten, die zielgerichtet sind, hätten wir unsere Anträge wahrscheinlich nicht so gestellt. Im Weiteren verfüge ich hier über ein Factsheet, das vor wenigen Tagen erschienen ist: Hier ist die Rede von 93 Prozent der 24 637 vorläufig Aufgenommenen. Geht es jetzt um 24 000 Personen, oder geht es um ein paar wenige Prozente? Darüber möchte ich in der Detailberatung dann schon Klarheit haben!

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich sage es nochmals: Bei den 25 000 Personen geht es um die vorläufig Aufgenommenen. Unter diesen hat es ganz kurzfristig und weniger kurzfristig Aufgenommene. Bei der humanitären Aufnahme geht es um diejenigen, von denen man annehmen muss, dass sie lange hier sind. Ich habe einmal von sechs, acht oder zehn Jahren gesprochen.

Bei einer lang dauernden Aufnahme lohnt es sich, die Leute zu integrieren und ihnen Arbeit zu geben. Denn es geht nicht, dass man Leute, die sechs bis acht Jahre hier sind, behandelt wie Asylsuchende, die nach drei bis sechs Monaten wieder ausreisen sollten.

Wie viele sind es? Es kommt auf das Jahr an. Ausgehend von der Gesamtzahl von 25 000 – das ist die aktuelle Gesamtzahl – rechnet das Bundesamt für Flüchtlinge pro Jahr etwa mit 6400. Ich kann nicht sagen, ob das stimmt oder nicht; ich sage nur, dass mit dieser Zahl gerechnet wird. Diese ändert sich aber von Jahr zu Jahr. Ich habe nur gesagt, es seien nicht 24 000 Leute, die alle in den Genuss einer humanitären Aufnahme kämen, integriert werden müssten und arbeiten dürften; das ist nicht so.

**Leuenberger Ueli (G, GE):** On peut se bagarrer à propos des chiffres. Vous affirmez que, depuis que vous



êtes en fonction, 95 pour cent de tous les réfugiés sont de faux réfugiés. Tout à l'heure, dans votre discours, vous avez dit: "Drei Viertel der Gesuchsteller haben keine asylrelevanten Gründe." Das heisst also, dass 25 Prozent asylrelevante Gründe haben. Was ist jetzt für Sie heute relevant?

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Herr Leuenberger, ich habe es klar ausgeführt: Im Durchschnitt der Jahre beträgt die Zahl der klassischen Flüchtlinge ungefähr 5 Prozent. Letztes Jahr waren es 7 Prozent. Und jetzt habe ich gesagt, wir hätten noch die vorläufige Aufnahme; ich nehme diese auch noch dazu. Dann haben Sie – ich glaube, Sie können es zusammenzählen – dieses Ergebnis: Drei Viertel aller Asylsuchenden haben keine asylrelevanten Gründe. Wenn Sie sich auf die klassischen Flüchtlinge beziehen, sind es 93 Prozent. Ich habe nie etwas anderes gesagt. Ich weiss gar nicht, warum mir hier so viele Leute sagen wollen, was ich einmal gesagt habe. Ich weiss es wahrscheinlich mindestens so gut wie sie.

**Leuenberger** Ueli (G, GE): Nein, aber ich glaube, man kann nicht mehr von 95 Prozent falschen Flüchtlingen sprechen.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Das habe ich auch nicht gesagt, es tut mir Leid. "Falsche" habe ich ohnehin nicht gesagt.

**Bühlmann** Cécile (G, LU): Herr Blocher, Sie haben gesagt, dass Sie bereit seien, in Artikel 77 den Antrag der Mehrheit der Kommission zu übernehmen, der die Entwicklungshilfe von der Kooperation der Staaten abhängig machen will. Sie haben dann ausgeführt, was Sie alles unter Entwicklungshilfe verstehen. Ich möchte einfach fragen, ob ich das richtig verstanden habe. In Artikel 77 Absatz 4 heisst es: "Er kann die Entwicklungshilfe an diejenigen Staaten, die sich bei der Rückführung .... nicht kooperativ verhalten, ganz oder teilweise streichen." Jetzt verstehen Sie aber unter "Entwicklungshilfe" viel mehr, als ich bisher darunter verstanden habe. Würden Sie es bitte noch einmal ausführen, damit wir es alle genau verstehen?

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Der Bundesrat hat gesagt, er werde das unterstützen, aber er ist mit dem Wort "Entwicklungshilfe" aus folgenden Gründen nicht glücklich:

1. Die private Entwicklungshilfe können Sie nicht mit einbeziehen, es ginge dann also nur um die öffentliche; das Wort "öffentliche" fehlt.

AB 2004 N 536 / BO 2004 N 536

2. Es gibt andere Vorteile, die Sie verschiedenen Staaten verschaffen, bei denen Sie sagen können: Die geben wir nicht. Hier müsste statt einer einschränkenden Regelung vielleicht eine Formulierung gesucht werden, wonach Verträge im Allgemeinen "einbezogen" werden müssen. Es ist zudem eine Kann-Vorschrift. Es macht nämlich wenig Sinn, dass gewisse Staaten eine völlige Befreiung vom Visumszwang wollen, aber keine Rückführungsabkommen abschliessen wollen. Wir schliessen auch Rechtshilfeabkommen zugunsten gewisser Staaten ab. Das kann man – nicht bei allen, aber bei gewissen Staaten – verbinden. Wir machen Investitionsabkommen mit Staaten. Es ist doch für uns Schweizer nicht einsehbar, dass wir zugunsten der Länder solche Abkommen abschliessen und sich die Länder bzw. ihre Regierungen gleichzeitig weigern, ihre Leute zurückzunehmen.

Wie man das dann auch formuliert, der Sinn wird natürlich der gleiche sein, aber es ist hier noch etwas ungenau formuliert. Der Bundesrat wird diesen Antrag aber unterstützen und hat auch während der Bundesratssitzung ausdrücklich gesagt, wir müssten dies dann etwas breiter fassen.

**Walker** Felix (C, SG): Bevor Sie in den Bundesrat gewählt wurden, gab es Leute, die glaubten, der Blocher schaffe das. Sie glaubten das auch – mit guten Gründen, weil Sie immer vorgegeben haben, Sie kannten die Probleme und Sie kannten auch gleich die Lösungen. Jetzt kommen Sie und sagen, was der Bundesrat und die Kommission vorschlugen, werde dann nicht reichen. Ist das jetzt eine Art Rückzugsgefecht, damit man dann gleich die Schuldigen kennt, wenn's nicht funktioniert, oder sind Sie bereit, wenn Sie wesentlich andere Lösungen haben, dies in einer verbindlicheren Form vorzutragen als mit diesem "Wolkenschieben", wie man das jetzt gehört hat?

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Herr Walker, ich bitte Sie; ich meine, ich verstehe die Versuchung auf Ihrer Seite, hier etwas zu konstruieren.

Nachdem wir seit Jahren Lösungen vortragen – auch von Ihrer Seite – und sagen, es funktioniere, werden Sie mir erlauben, dass ich nach vier Monaten im Amt zu einer Vorgehensweise gekommen bin, die der Bundesrat stützt:



1. Man muss jetzt hier vorangehen, weil die Gesetzesrevision eine Verbesserung ist. Haben Sie gehört?
2. Man muss auch noch gewisse Mehrheitsanliegen unterstützen, weil sie Verbesserungen bringen.
3. Ich muss Ihnen sagen: Meines Erachtens genügt das aber nicht.
4. Man muss Ihnen sagen, dass wir jetzt nicht die Lösung haben, aber wir sind daran und haben zahlreiche Dinge, die wir jetzt auf ihre Machbarkeit, auf die Übereinstimmung mit dem Völkerrecht und zusammen mit den Kantonen prüfen. Diese Zeit müssen Sie mir lassen. Wenn ich in den nächsten Monaten mit nichts komme, dann haben Sie Recht, dann müssen Sie sagen: So, Sie haben nichts! Wenn ich mit etwas komme, das vom Bundesrat gestützt wird – und von Ihnen auch noch –, dann ist es wunderbar. Vielleicht komme ich auch mit etwas, das der Bundesrat nicht stützt und/oder Sie nicht stützen, und dann sehen wir wieder weiter. Vielleicht haben Sie Recht. Sagen Sie mir hier an diesem Pult: Glauben Sie, dass mit diesen Lösungen die Missstände beseitigt werden? Sie sind aus dem Kanton St. Gallen. Dann bitte ich Sie, mit Ihrer Regierung zu sprechen, und dann werden Sie sehen: Es genügt nicht. Sie müssen jetzt noch etwas Geduld haben. Sie haben ja dann in vier Jahren die Möglichkeit, meine Fähigkeiten zu beurteilen.

**Walker** Felix (C, SG): Sie haben die Dinge so dramatisiert, dass wir ihnen ....

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Herr Walker, nur eine Frage! Sie haben die Antwort erhalten. Das Wort für eine persönliche Erklärung hat Frau Vermot.

**Vermot-Mangold** Ruth-Gaby (S, BE): Herr Fehr hat vorhin in der Eintretensdebatte gesagt, dass im Ausschaffungsgefängnis in Kloten die Leute zwischen drei Menüs auswählen können und dass sie Arbeitslosenversicherungsgelder bekommen. Ich habe das abklären lassen. Im Ausschaffungsgefängnis Kloten können die Insassen nicht an jedem Vorabend zwischen drei Menüs wählen. Nur am Eintrittstag können sie angeben, ob sie Moslem oder Vegetarier sind oder sonst wie medizinisch indizierte Mahlzeiten brauchen. Jeder Insasse im Ausschaffungsgefängnis muss gemäss Ostschweizer Konkordat gleich behandelt werden wie andere Inhaftierte; für Arbeiten im Ausschaffungsgefängnis erhalten sie ein Peculium zwischen 6 und 33 Franken am Tag. Können sie unverschuldet nicht arbeiten, weil keine Arbeit vorhanden ist, bekommen sie ein Peculium von 6 Franken. Dies hat mit Arbeitslosenversicherung nichts zu tun! Herr Fehr, Sie haben einmal mehr gelogen.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Frau Leutenegger Oberholzer, die Zeit für Fragen an Herrn Bundesrat Blocher ist vorbei.

**Gross** Andreas (S, ZH), pour la commission: Pour résumer le débat, je voudrais me concentrer sur trois sujets. D'abord, au nom de la commission, je vous invite à rejeter les deux propositions de renvoi: au Conseil fédéral et à la commission. En fait, ce que veulent Messieurs Hess Bernhard et Zisyadis est très différent, mais, paradoxalement, les deux veulent des mesures discutées partiellement en commission et rejetées par celle-ci. En fait, ce que les auteurs demandent n'est pas une raison suffisante pour renvoyer le projet. De plus, ceux qui soutiennent la proposition de la minorité de non-entrée en matière feraient mieux d'intervenir dans la discussion par article. C'est l'opinion de la majorité de la commission.

Ensuite, je voudrais revenir sur la conception de Monsieur Ruey. Il a dit qu'on pourrait s'approcher de la justice par la vérité et l'amour. En ce qui concerne l'amour, il a atténué son affirmation en disant qu'il fallait l'amour sans passion. C'est assez protestant, pour reprendre l'expression de Monsieur Vischer! On pourrait peut-être remplacer l'amour par l'empathie. L'empathie nous incite à penser comme l'autre et à nous demander ce qu'est la perception de l'autre. Dans ce sens, on pourrait dire à Monsieur Freysinger que c'est plutôt la misère de l'autre que notre "fantastique" réalité qui attire les demandeurs d'asile dans notre pays.

Mais, comme on l'a vu lors du débat avec le Conseil fédéral, il est très important de s'en tenir à la vérité. En fait, Monsieur Blocher a corrigé le groupe de l'UDC, deux orateurs du groupe de l'UDC ayant dit que seulement 10 pour cent ont droit au statut de réfugiés ou ont le droit de rester parce qu'on ne peut pas les refouler. En vérité, il s'agit d'environ un quart, et non de 10 ou 5 pour cent, comme l'ont dit les deux orateurs en question.

Suite à la correction apportée par Madame Vermot-Mangold, je ferai remarquer à Monsieur Fehr que, ainsi que vous pourrez le voir dans les documents, ce sont 850 millions de francs qui sont investis aujourd'hui dans la politique d'asile, et non les 2 milliards de francs auxquels il a été fait allusion. Ce chiffre n'est donc pas correct; cela détourne l'attention; c'est un discours dommageable.

Enfin, j'ai pensé que, malgré la gravité et l'acuité du problème, il y a des parallélismes très intéressants entre les différents points de vue. Monsieur Vischer a dit par exemple qu'il aimerait avoir un changement de paradigme; il demande une loi sur la migration. Monsieur Wasserfallen a également dit qu'il faut faire une loi concernant la migration globale et qu'il faut s'en tenir à un contrat international.



Dans ce sens, on voit que des gens, même très différents – Monsieur Blocher a dit qu'il n'était pas encore content et qu'il cherchait une autre solution –, pourraient vraiment trouver une troisième voie, de façon à sortir de cette confrontation stérile.

AB 2004 N 537 / BO 2004 N 537

Mais si vous voulez qu'on sorte de l'impasse, Monsieur Blocher, n'utilisez pas le langage de la guerre! Vous avez parlé plusieurs fois de "front"; et le "front", c'est le contraire de l'empathie ou de l'amour, parce que ce terme transforme les demandeurs d'asile en ennemis, et ce n'est pas juste! Si vous voyez dans l'autre un ennemi, vous n'allez jamais trouver une solution au problème. L'autre n'est pas un ennemi, c'est quelqu'un qui est dans la misère. Il faut respecter cette misère pour trouver la solution, aussi dans l'intérêt de l'autre et pas seulement dans notre intérêt.

**Engelberger** Eduard (RL, NW), für die Kommission: Ich spreche zum Nichteintretensantrag. Die Gründe von Frau Bühlmann für Nichteintreten, wie sie sie auch heute formuliert hat, überzeugten die Kommissionsmehrheit nicht, und sie dürften auch heute nicht genügen. Die Mehrheit der Kommission wollte auch nichts von einem Paradigmawechsel wissen; sie hat eine solche Diskussion zwar geführt, ist dann aber nicht auf den Antrag eingetreten. Die Notwendigkeit einer Asylgesetzrevision, wie sie von der Mehrheit der Kommission bejaht wird, ist mehrmals, mehrheitlich, von den verschiedensten Sprecherinnen und Sprechern hier vorne ganz klar formuliert worden; nicht nur, weil auch unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger eine Reaktion des Parlamentes erwarten, sondern auch, weil sich das politische Umfeld im Asylbereich effektiv ständig ändert und eine Gesetzesrevision notwendig macht.

Die Schwerpunkte des Bundesrates in dieser Gesetzesrevision gehen – mit der ganz klaren Zielsetzung der Missbrauchsbekämpfung – nach Ansicht der Mehrheit der Kommission in die richtige Richtung; und sie werden auch so von den Kantonen oder Ständen erwartet. Ich verzichte nach Herrn Bundesrat Blocher auf die nochmalige Aufzählung der Schwerpunkte, wie etwa der Drittstaatenregelung usw., und beantrage Ihnen im Namen der Kommissionsmehrheit, auf dieses Gesetz einzutreten.

Ich schliesse wie vorhin in meinem Eintretensvotum: Eintreten deshalb, weil wir jetzt ein neues Asylgesetz brauchen und es auch wollen.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Wir stimmen zuerst über den Nichteintretensantrag der Minderheit Bühlmann ab.

*Abstimmung – Vote*

Für Eintreten .... 147 Stimmen

Dagegen .... 28 Stimmen

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Wir stimmen über den Rückweisungsantrag Zisyadis ab.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Zisyadis .... 20 Stimmen

Dagegen .... 156 Stimmen

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Wir stimmen über den Rückweisungsantrag Hess Bernhard ab.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Hess Bernhard .... 1 Stimme

Dagegen .... 177 Stimmen

## **1. Asylgesetz**

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

*Detailberatung – Discussion par article*

#### **Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung, Ersatz eines Ausdruckes**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates



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

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass die Minderheit Weyeneth auf Seite 2 der Fahne bei Artikel 44 behandelt wird.

*Angenommen – Adopté***Art. 5 Abs. 3***Antrag Wasserfallen*

Insbesondere kann sich eine Person nicht auf das Rückschiebungsverbot berufen, wenn sie aufgrund eines schweren Falles gemäss Betäubungsmittelgesetz rechtskräftig verurteilt worden ist.

*Schriftliche Begründung*

Der Betäubungsmittelhandel ist in der Schweiz ein grosses und gravierendes Problem. Dieser Handel, vor allem auch mit grösseren Mengen, wird meistens durch ausländische Personen, die extra dazu einen Aufenthalt in der Schweiz anstreben, betrieben und hat den Zweck, sich und andere zu bereichern. Vor allem schweizerische Jugendliche sind dadurch sehr stark gefährdet. Wer in unser Land kommt, um sich absichtlich verbrecherisch zu betätigen, der soll sich nicht auf ein Rückschiebungsverbot berufen können, um so in der Schweiz Asyl oder später sogar einen Aufenthaltstitel zu erhalten. Vorgeschlagen wird, dass rechtskräftig Verurteilte aufgrund eines schweren Falles gemäss Betäubungsmittelgesetz nicht mehr unter das Rückschiebungsverbot fallen. Zu diskutieren wäre sogar, ob nicht alle Betäubungsmitteldelikte, vielleicht ausser dem Konsum, darunter fallen sollten.

**Art. 5 al. 3***Proposition Wasserfallen*

L'interdiction du refoulement ne peut notamment pas être invoquée par une personne ayant été condamnée par un jugement passé en force pour infraction grave à la loi sur les stupéfiants.

*Développement par écrit*

En Suisse, le commerce des stupéfiants est un problème important qu'il convient de prendre au sérieux. Ce commerce, qui concerne aussi et surtout de grandes quantités de drogue, est dans la plupart des cas le fait de personnes étrangères qui cherchent à cette fin à séjourner en Suisse et y séjournent effectivement en vue de s'enrichir et/ou d'enrichir des tiers. Cela constitue une menace sérieuse, surtout pour la jeunesse suisse. Quiconque vient dans notre pays en ayant l'intention de se livrer à des activités criminelles ne doit pas pouvoir invoquer l'interdiction du refoulement pour chercher à obtenir ensuite l'asile en Suisse voire une autorisation d'établissement. Il est donc proposé que les personnes condamnées à une peine exécutoire pour infraction grave à la loi sur les stupéfiants ne puissent plus faire valoir l'interdiction du refoulement. Il conviendrait même d'examiner si tous les délits liés aux stupéfiants, à l'exception de la consommation peut-être, ne devraient pas conduire à l'empêchement d'invoquer l'interdiction du refoulement.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Ich sage nochmals: Die Einzelanträge lehnen wir alle ab, weil wir gar keine Möglichkeit gehabt haben, sie im Bundesrat zu behandeln. Es sind nur die Mehrheitsanträge, die von uns unterstützt werden. Wenn es Einzelanträge gibt, für die eine gewisse Sympathie da ist, müssen diese auch in der ständerätlichen Kommission eingebracht werden.

**Gross** Andreas (S, ZH), pour la commission: Je voudrais m'excuser pour cette procédure, mais ce n'est pas moi qui ai voté avec la majorité pour une procédure que je trouve personnellement assez indigne envers l'auteur de la proposition.

AB 2004 N 538 / BO 2004 N 538

Monsieur Wasserfallen aimerait renforcer et interdire le refoulement pour ceux qui ont été condamnés par un jugement passé en force pour infraction grave à la loi sur les stupéfiants.

L'argumentation de la commission, qui n'a pas pu traiter cette proposition, est que l'alinéa 2 de l'article 5 permet d'accomplir exactement ce que Monsieur Wasserfallen réclame à l'alinéa 3.

Dans ce sens, la proposition Wasserfallen n'est pas nécessaire et on peut la rejeter sans que l'article perde de sa substance et sans que l'idée de l'auteur soit abandonnée.





*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Wasserfallen .... 80 Stimmen

Dagegen .... 89 Stimmen

**Art. 6a**

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

Der Bundesrat bezeichnet Staaten, in denen nach seinen Feststellungen:

- a. Sicherheit vor Verfolgung besteht, als sichere Heimat- oder Herkunftsstaaten;
- b. effektiver Schutz vor Rückschiebung im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 besteht, als sichere Drittstaaten.

*Abs. 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag der Minderheit*

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Marty Kälin, Sommaruga Simonetta, Tillmanns)

*Abs. 2*

....

b. effektiver Schutz vor Rückschiebung im Sinne von Artikel 33 der Flüchtlingskonvention und Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention oder Artikel 7 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte sowie Artikel 3 des Übereinkommens gegen Folter besteht, die völkerrechtlichen Normen zum Schutz von Flüchtlingen und grundlegende völkerrechtlich verankerte Menschenrechtsnormen beachtet werden, die politisch stabil sind und Zugang zu einem mit dem schweizerischen vergleichbaren Asylverfahren gewähren, als sichere Drittstaaten.

*Antrag der Minderheit*

(Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Marty Kälin, Sommaruga Simonetta, Tillmanns)

*Abs. 3*

Der Bundesrat konsultiert vor seinem Entscheid das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, die Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen, anerkannte Hilfswerke und Menschenrechtsorganisationen. Er überprüft die Beschlüsse nach Absatz 2 periodisch.

*Antrag der Minderheit*

(Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Leuthard, Marty Kälin, Sommaruga Simonetta, Tillmanns)

*Abs. 4*

Der Bundesrat veröffentlicht seine Entscheide und gibt insbesondere an, auf welchen Quellen seine Feststellung beruht.

*Antrag der Minderheit*

(Bühlmann, Hubmann, Marty Kälin, Sommaruga Simonetta, Tillmanns)

*Abs. 5*

Damit ein Staat als sicherer Drittstaat gilt, müssen folgende Kriterien erfüllt sein:

- a. vorbehaltlose Ratifizierung der Flüchtlingskonvention und der EMRK;
- b. effektive Anwendung und Einhaltung der Flüchtlingskonvention;
- c. politische Stabilität;
- d. der in den Drittstaat zurückgeschobene Asylsuchende muss Zugang zu einem im Vergleich zum schweizerischen Asyl- und Wegweisungsverfahren gleichwertigen Verfahren haben und darf keiner Kettenrückschiebung unterliegen.

**Art. 6a**

*Proposition de la majorité*

*Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2*

Le Conseil fédéral désigne les Etats dans lesquels il estime:





- a. que le requérant est à l'abri de toute persécution comme étant des Etats d'origine ou de provenance sûrs;
- b. qu'il y a effectivement respect du principe du non-refoulement au sens de l'article 5 alinéa 1 comme étant des Etats tiers sûrs.

Al. 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition de la minorité*

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Marty Kälin, Sommaruga Simonetta, Tillmanns)

Al. 2

....

- b. comme étant des Etats tiers sûrs les Etats qui, selon lui, garantissent effectivement le respect du principe du non-refoulement au sens de l'article 33 de la Convention sur les réfugiés et de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme ou l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que l'article 3 de la Convention des Nations Unies contre la torture, les normes de droit international relatives à la protection des réfugiés et les normes fondamentales relatives aux droits de l'homme, ancrées dans le droit international, qui sont politiquement stables et qui accordent l'accès à une procédure d'asile similaire à celle qu'applique la Suisse.

*Proposition de la minorité*

(Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Marty Kälin, Sommaruga Simonetta, Tillmanns)

Al. 3

Le Conseil fédéral consulte, avant d'arrêter sa décision, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, la Commission fédérale des réfugiés, les organismes d'entraide reconnus et les organisations de défense des droits de l'homme.

*Proposition de la minorité*

(Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Leuthard, Marty Kälin, Sommaruga Simonetta, Tillmanns)

Al. 4

Le Conseil fédéral publie ses décisions et indique notamment sur quelles sources se fonde son constat.

*Proposition de la minorité*

(Bühlmann, Hubmann, Marty Kälin, Sommaruga Simonetta, Tillmanns)

Al. 5

Un Etat doit remplir les critères suivants pour être considéré comme Etat tiers sûr:

- a. ratification sans réserves de la Convention sur les réfugiés et de la CEDH;
- b. application effective et respect des conventions;
- c. stabilité politique;
- d. le requérant d'asile renvoyé vers un Etat tiers sûr doit avoir accès à une procédure d'asile et de renvoi similaire à celle s'appliquant en Suisse et ne pas être soumis à des renvois successifs.

**Vermot-Mangold** Ruth-Gaby (S, BE): Es ist nicht zu übersehen: Mit der Drittstaatenregelung übernimmt das Asylgesetz grosse Teile der SVP-Initiative "gegen Asylrechtsmissbrauch". Das zeigt einiges über den Geist des neuen Gesetzes auf. Der Bundesrat will Asylgesuche grundsätzlich

AB 2004 N 539 / BO 2004 N 539

nicht mehr prüfen, wenn sich die Gesuchsteller vor der Einreise in die Schweiz in einem sicheren Drittstaat aufgehalten haben. Ausnahmen sind, wenn die Rückübernahme durch Drittstaaten nicht mehr funktioniert, wenn in der Schweiz bereits Verwandte der Asylsuchenden leben, wenn Hinweise auf die Unsicherheit des Drittstaates bestehen oder wenn es offensichtlich ist, dass die Person ein Flüchtling ist. Gerade Letztgenanntes ist aber einfach Augenwischerei, denn die Flüchtlingseigenschaft ist kein offensichtliches Merkmal wie Haarfarbe oder Körpergewicht. Um sie festzustellen, braucht es ein rechtsstaatliches und faires Asylverfahren. Gerade dieses soll mit der vorgeschlagenen Drittstaatenregelung verhindert werden.

Übrigens hat die Schweiz kürzlich dreissig neue Länder auf die Liste der sicheren Herkunftsländer gesetzt, darunter auch als erster Staat Bosnien-Herzegowina. Damit erhalten Asylsuchende aus diesen Ländern automatisch einen Nichteintretensentscheid. Diese Safe-Country-Politik blendet aus, dass in vielen dieser Länder die Rechte von so genannten ethnischen Minderheiten und von Frauen nicht oder ungenügend geschützt sind.





Namentlich in den neu zu Safe Countries erklärten Ländern Osteuropas sind Minderheiten wie die Roma und Gorani weiterhin bedroht. Weil die Schweiz ja von Drittstaaten umgeben ist, würde unser Land also grundsätzlich keine Gesuche mehr entgegennehmen müssen. Die eigentlichen Fluchtgründe im Herkunftsland, der Kernpunkt der Flüchtlingskonvention, verlieren so durch die Drittstaatenregelung ihre Bedeutung.

Die Beziehung der Asylsuchenden zum fraglichen Drittstaat besteht in der Regel lediglich darin, dass sie diesen durchquert oder sich dort kurz aufgehalten haben. Einerseits muss die Beziehung zum Drittstaat, andererseits muss die Sicherheit im Drittstaat weiter gehend definiert werden. Sicherheit in einem Drittstaat ist erst gegeben, wenn dieser sich explizit bereit erklärt, die zurückgewiesene Person in ein Asylverfahren aufzunehmen, wenn gesichert ist, dass das Verfahren gemäss den Richtlinien des UNHCR durchgeführt wird, und wenn der Drittstaat neben dem Non-Refoulement-Gebot der Flüchtlingskonvention auch Artikel 3 der EMRK und Artikel 3 der Folterkonvention sowie das Folter- und Inhaftierungsverbot des Uno-Paktes II einhält. All diese Verträge haben wir unterschrieben. Für Asylsuchende, die einer Drittstaatenregelung unterworfen werden, muss gewährleistet sein, dass der Rückübernahmestaat selbst das ihnen in der Schweiz verweigerte Asylverfahren durchführt und sie nicht in einen anderen Staat weiterschiebt. Der Rückübernahmestaat muss überdies darüber informiert werden, dass die Schweiz keine materielle Beurteilung des Asylgesuches vorgenommen hat – wir kommen später noch zu diesem Artikel.

Die ideelle Nähe des Gesetzes zur Asylmissbrauchs-Initiative der SVP zeigt einmal mehr, dass Asylsuchende immer unter dem Verdacht stehen, ihr Gesuch missbräuchlich eingereicht zu haben, sodass man ohne Scham auf eine materielle Prüfung der vorgebrachten Asylgründe verzichten kann. Die blossе Annahme – ausgelöst durch Umstände wie fehlende Reisepapiere oder die Flucht durch Drittstaaten – wird zur fast unumstösslichen behördlichen Gewissheit, dass Asylmissbrauch vorliegt. Die Bestimmung im Gesetz, wonach die Behörden bereits nach einem erstinstanzlichen Asyl- oder Nichteintretensentscheid Kontakt mit dem Heimatstaat aufnehmen dürfen, um die Ausschaffung zu arrangieren, zeigt die Bedenkenlosigkeit im behördlichen Umgang mit dem Prinzip des Asylschutzes und des Non-Refoulement-Gebotes.

Ich bitte Sie, meinen Minderheitsantrag und auch die Anträge der Minderheit Bühlmann zu unterstützen, und ich bitte Sie, die Anträge Müller Philipp abzulehnen, denn diese sehen nicht einmal den geringsten Schutz bei der Drittstaatenregelung vor.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Ich spreche zu drei Minderheitsanträgen bei Artikel 6a Absätze 3, 4 und 5, welche die Drittstaatenregelung betreffen. Dabei geht es um Folgendes: Mit der Drittstaatenregelung führen wir ja einen eigentlichen Paradigmawechsel ein, indem der Entscheid, ob jemand zum Asylverfahren zugelassen wird, nicht mehr von den Asylgründen abhängig sein wird, sondern vom Weg, auf dem die betreffende Person in die Schweiz gelangt ist. Das ist an sich eine problematische Neuerung, und deshalb möchte ich ein paar Sicherungen einbauen, um das Problem etwas zu entschärfen. Denn ich gehe davon aus, dass diese Drittstaatenregelung in diesem Parlament eine Mehrheit findet.

Mit einer Ergänzung zu Absatz 3 soll der Bundesrat zur Beurteilung der Sicherheit der als sicher bezeichneten Drittstaaten das UNHCR, die Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen, anerkannte Hilfswerke und Menschenrechtsorganisationen anhören. Das UNHCR beobachtet ja als Hüterin der Genfer Flüchtlingskonvention die Anwendung dieser Konvention in allen Staaten. Deshalb ist das UNHCR am kompetentesten und am unabhängigsten, wenn es darum geht, die wirkliche Sicherheit von Drittstaaten beurteilen zu können.

Mit ihrer Ergänzung zu Absatz 4 möchte die Minderheit, dass die Liste der sicheren Drittstaaten sowie der sicheren Herkunftsstaaten regelmässig veröffentlicht wird. Die Aufnahme eines Landes in die Liste der sicheren Staaten sowie die Bezeichnung der Drittstaatsicherheit im Einzelfall sollte mit dem Hinweis auf die Quellen begründet werden – und das sollte ja, wenn wir in der Bundesverwaltung zum Öffentlichkeitsprinzip übergehen, eine Selbstverständlichkeit sein. Heute sind nämlich diese Begründungen und Beurteilungen nicht öffentlich zugänglich.

Mit dem Zusatz zu Absatz 5 schlägt Ihnen die Minderheit vor, gemäss dem Legalitätsprinzip der Bundesverfassung die Kriterien der Drittstaatsicherheit im Gesetz zu definieren, weil uns die blossе Erwähnung in der Botschaft ungenügend erscheint. Ich möchte dabei Kriterien einführen, wie ich sie in den Buchstaben a bis d vorschlage: zum Beispiel, dass ein sicherer Drittstaat ein Staat sein muss, der die vorbehaltlose Ratifizierung der Flüchtlingskonvention oder der EMRK vollzogen hat, dass er gemäss Buchstabe b effektiv die Anwendung und Einhaltung der Flüchtlingskonvention garantiert, dass er – Buchstabe c – politisch stabil ist und dass – Buchstabe d – der in den Drittstaat zurückgeschobene Asylsuchende Zugang zu einem vergleichbaren Verfahren hat, was die Rechtssicherheit anbelangt.

Die Botschaft verweist auf den entsprechenden EU-Richtlinienentwurf, der eine ausführliche Definition der Kriterien für die Bestimmung sicherer Drittstaaten enthält. Diese Kriterien gehen weiter als die blossе Be-



rücksichtigung des blossen Non-Refoulements. Verlangt wird insbesondere ein gesetzlich festgeschriebenes Asylverfahren, das verschiedenen Mindestanforderungen zu genügen hat. Mit dem Verweis auf ein mit dem schweizerischen Asylverfahren vergleichbares Asylverfahren im Drittstaat, wie ich es mit meinem Minderheitsantrag in Buchstabe d vorschlage, kann dieser Anforderung Rechnung getragen werden. Deshalb bitte ich Sie, meinen Minderheitsanträgen zuzustimmen. Sie stellen nicht die Drittstaatenregelung infrage, sondern bauen lediglich ein paar Sicherungen für dieses problematische neue Instrument ein.

**Leuenberger Ueli (G, GE):** L'application de l'article 6a revient à priver de toute substance l'adhésion de la Suisse à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

En 2003, sur 20 806 demandes, seules 423 ont été déposées par des personnes arrivées dans un aéroport suisse et 134 par des personnes qui s'étaient adressées à des représentations suisses à l'étranger.

Alors que les chiffres du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés montrent que ce sont les pays frontaliers des zones en guerre qui subissent la plus grosse charge en terme d'accueil des réfugiés. L'un des pays le moins menacés, puisque loin des zones de guerre, la Suisse, refuse le principe de solidarité qui consiste à répartir entre nations la prise en charge des réfugiés. C'est un signal

AB 2004 N 540 / BO 2004 N 540

fort. Les pays voisins risquent eux aussi de refuser l'entrée sur leur territoire aux réfugiés. Ce fut le cas de la Jordanie qui a fermé ses frontières lors de la guerre Irak/Koweït ou de la Croatie qui a fermé les siennes pendant la guerre des Balkans.

Concernant le renvoi dans des Etats tiers sûrs, cette pratique existe déjà et sa mise en oeuvre a conduit à ce que l'on peut qualifier de véritable bavure. Par exemple, deux pays étaient classés sûrs en 1991, à savoir l'Algérie et l'Angola, alors même que des affrontements y avaient lieu.

Des requérants algériens et angolais ont donc été renvoyés. En 1992, la guerre civile a repris en Angola et probablement qu'une partie des requérants qui avaient été renvoyés de Suisse ont été tués. On trouve également sur cette liste des pays comme l'Inde et le Sénégal qui connaissent régulièrement des affrontements. Malheureusement, cette liste définie par le Conseil fédéral, sur proposition de l'Office fédéral des réfugiés, ne paraît pas dans la Feuille d'avis officielle.

Au nom du groupe des Verts, je plaide pour que soit remplacée la notion d'"Etats sûrs" vers lesquels un requérant peut être refoulé, tel que défini à l'article 5 de la loi sur l'asile, par la définition proposée par la minorité à l'article 6a alinéa 2 lettre b. Cette définition s'aligne par ailleurs sur les standards de l'Union européenne. Je plaide pour que soit consulté le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, les oeuvres d'entraide reconnues et les organisations de défense des droits humains, comme le propose la minorité à l'alinéa 3. Je plaide pour que le Conseil fédéral publie régulièrement ses décisions en les motivant, comme proposé par la minorité à l'alinéa 4. Enfin, je plaide pour que soit enfin donnée une définition de la notion d'"Etats sûrs", comme proposé par la minorité à l'alinéa 5.

**Schibli Ernst (V, ZH):** Ganz generell muss zu den Minderheitsanträgen Bühlmann festgestellt werden, dass sie von einem kaum zu überbietenden Misstrauen gegenüber dem Bundesrat geprägt sind. Mit einem solchen Auftreten verkennt man die desolate Situation im Asylbereich und negiert die echten Sorgen, die Empörung breiter Bevölkerungskreise über die unzumutbaren Zustände im Asylbereich völlig. Kein anderes Land überprüft die Beschlüsse betreffend die Rückführung in verfolgungssichere Drittstaaten derart seriös wie die Schweiz. Denn die Schweiz setzt internationale und nationale Vorgaben zur Beurteilung von verfolgungssicheren Staaten zu 100 Prozent um. Es braucht deshalb keine gesetzlichen Bestimmungen, die der echten Flüchtlingspolitik nur Hindernisse in den Weg legen, den Asylmissbrauch aber ins Unabsehbare steigern. Diese absurden Kriterien verunmöglichen jeden wegweisenden Entscheid für eine zukunftsweisende Flüchtlingspolitik, die auf die an Leib und Leben bedrohten Menschen zugeschnitten ist.

Ich bitte Sie deshalb, die Anträge der Minderheit Bühlmann abzulehnen.

**Fehr Hans (V, ZH):** Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag Vermot abzulehnen. Wenn Sie diese Kriterien ins Gesetz hineinschreiben, dann werden Sie künftig keine verfolgungssicheren Staaten mehr bezeichnen können, und das wäre das Ende dieser Politik.

Darum bitte ich Sie, Nein zu stimmen.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die SP-Fraktion unterstützt den Antrag der Minderheit Vermot und die Anträge der Minderheit Bühlmann.



**Müller Philipp** (RL, AG): Die FDP-Fraktion unterstützt Artikel 6a in der Version der Kommissionsmehrheit. Zum Minderheitsantrag Vermot zu Absatz 2: Litera b nimmt Bezug auf Artikel 5 Absatz 1 des Asylgesetzes, der besagt: "Keine Person darf in irgendeiner Form zur Ausreise in ein Land gezwungen werden, in dem ihr Leib, ihr Leben oder ihre Freiheit aus einem Grund nach Artikel 3 Absatz 1 gefährdet ist oder in dem sie Gefahr läuft, zur Ausreise in ein solches Land gezwungen zu werden." Artikel 5 Absatz 1 nimmt also Bezug auf Artikel 3 Absatz 1, der besagt: "Flüchtlinge sind Personen, die in ihrem Heimatstaat oder im Land, in dem sie zuletzt wohnten, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden." Damit sind die wichtigen und wesentlichen Sachverhalte umfassend aufgezählt, die eine Rückschiebung verhindern. Weitere Tatbestände sind nicht erforderlich. Zu Absatz 3 des Minderheitsantrages Bühlmann: Es ist ausschliesslich Sache der schweizerischen Behörden, die sicheren Heimat- oder Herkunftsstaaten sowie die sicheren Drittstaaten zu bestimmen. Zudem ist ohnehin davon auszugehen, dass der Bundesrat vor seinen Entscheidungen internationale Informationsquellen benutzen wird. Eine weiter gehende gesetzliche Verpflichtung ist nicht erforderlich. Zum Minderheitsantrag Bühlmann zu Absatz 4: Über derartige Entscheide soll der Bundesrat nach freiem Ermessen informieren können. Ein gesetzlicher Informationszwang in derartigen Fragen drängt sich nicht auf. Zum zusätzlichen Absatz 5 des Minderheitsantrages Bühlmann: Mit diesem Minderheitsantrag würde die Definition des Flüchtlingsbegriffs nach Artikel 3 ganz massiv ausgeweitet oder gar pervertiert. Der grösste Teil von Asylsuchenden stammt aus Staaten, welche beispielsweise schon aus rein geographischen Gründen die Europäische Menschenrechtskonvention nicht unterzeichnen können und auch nicht unterzeichnet haben. Denken wir nur an die mittlerweile grösste Gruppe von Asylsuchenden, welche aus dem afrikanischen Kontinent stammt. Es gibt bereits heute reihenweise Staaten, die die EMRK oder auch die Flüchtlingskonvention nicht ratifiziert haben, die aber trotzdem keine Bedrohung für einen abgewiesenen Asylsuchenden darstellen. Der Minderheitsantrag Bühlmann zielt auf die Verunmöglichung einer effizienten Drittstaatenregelung und letztlich auf die Verunmöglichung des Vollzugs der so wichtigen Asylgesetzgebung. Zudem stellt sich die Frage nach der Interpretation von "politischer Stabilität", die Frage nach der Überprüfung der effektiven Anwendung und Einhaltung der Flüchtlingskonvention sowie die Frage nach der Beurteilung, ob ein Verfahren mit demjenigen des schweizerischen Wegweisungs- und Asylverfahrens gleichwertig ist. Die Minderheit Bühlmann stellt hier Forderungen auf, die schlicht nicht überprüf- und damit auch nicht umsetzbar sind. Ich bitte um Ablehnung aller Minderheitsanträge zu Artikel 6a und um Unterstützung der Kommissionsmehrheit.

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Ich habe in meinem Eingangsvotum gesagt, dass Artikel 6a zu den Anträgen der Kommissionsmehrheit gehört, welche der Bundesrat unterstützt. Wie Frau Vermot-Mangold wäre auch ihm die Kann-Formulierung lieber. Es ist klar, eine Behörde hat es lieber, wenn man sagt, du kannst etwas tun, als wenn man sagt, du musst etwas tun; aber das ist nicht ein so wesentlicher Unterschied. Eine Kann-Bestimmung bietet dem Bundesrat natürlich höchste Flexibilität. Sichere Heimat-, Herkunfts- und Drittstaaten sollen nur bezeichnet werden, wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind und der Bundesrat diese Bezeichnung für notwendig hält.

Der Minderheitsantrag Bühlmann zu Absatz 5 fordert eine genaue Definition des vom Bundesrat bezeichneten sicheren Drittstaates mittels Aufzählung der einzuhaltenden Menschenrechtsabkommen. Bei der Bezeichnung von sicheren Drittstaaten muss dem Bundesrat ein Ermessensspielraum zugestanden werden. Er muss natürlich auch die Verantwortung wahrnehmen, das ist dann das Gegenstück. Der Gesetzeswortlaut setzt diesem Spielraum klare Grenzen, indem für die Bezeichnung eines sicheren Drittstaates die Einhaltung des Non-Refoulement-Gebotes vorausgesetzt wird. Dies bedingt die Unterzeichnung, Ratifizierung und Einhaltung der EMRK und der Flüchtlingskonvention. Den

AB 2004 N 541 / BO 2004 N 541

Diskussionen, die übers Wochenende wieder geführt wurden, konnte man entnehmen, dass in Europa sogar die sicheren und ganz sicheren Staaten einfach mit der Unterzeichnung von gewissen internationalen Abkommen bezeichnet werden. So weit gehen wir nicht – das heisst, wir gehen weiter in der Überprüfung, beschränken uns nicht nur auf formelle Erfordernisse.

Gemäss Minderheitsantrag Vermot soll ein Drittstaat nur dann sicher sein, wenn er politisch stabil ist. Wir bitten Sie, auch davon abzusehen. Diese Terminologie ist zu weit gefasst. Was heisst "politisch stabil"? So lässt sich die Frage stellen, ob Italien wirklich als "politisch stabil" bezeichnet werden darf. Es kommt darauf an, mit was Sie das vergleichen. Wenn Sie das mit der Schweiz vergleichen, mag das zutreffen. Aber das wäre kein Grund,



um hier diesen Staat nicht als einen sicheren Staat zu bezeichnen. Unverhältnismässig ist auch die Forderung, dass der Drittstaat ein mit der Schweiz vergleichbares Asylsystem haben muss. Schutz kann es nämlich auch ohne Asylverfahren geben für jemanden, der ja zu diesem Staat gehört. Zum Beispiel ist dies auch möglich durch eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung oder durch vorübergehende Schutzgewährung. Wirklich wichtig als Kriterium für einen sicheren Drittstaat ist das Non-Refoulement-Gebot. Das ist allgemein anerkannt. Das wird mit der Formulierung des Bundesrates auch verlangt.

Daher beantrage ich Ihnen, den Minderheitsantrag Vermot zu Absatz 2 abzulehnen.

Der Minderheitsantrag Bühlmann zu Absatz 3 verlangt zudem noch, dass verschiedene Organisationen vor diesem Entscheid konsultiert werden sollten. Auch hier sind wir der Auffassung, dass der Bundesrat nach eigenem Gutdünken bestimmen muss, wen er alles einbeziehen sollte: Vielleicht sind es diese Organisationen, vielleicht über diese Bestimmung hinausgehende Organisationen. In gewissen Fällen ist das nicht einmal notwendig. Er muss die eingeholten Stellungnahmen auch frei würdigen können. Dieses Vorgehen wird im Übrigen bereits heute bei der Bestimmung sicherer Herkunfts- und Heimatstaaten so gehandhabt, also dort, wo man die Leute in ihr eigenes Land rückführt. Um den Ermessensspielraum des Bundesrates nicht einzugrenzen, ist die geforderte Bestimmung abzulehnen.

Weiter wird im Minderheitsantrag Bühlmann zu Absatz 4 die Offenlegung der Quellen gefordert, auf deren Informationen die Feststellung als sicherer Drittstaat beruht. Dies muss der Bundesrat ablehnen. Er hat die Offenlegung seiner Quellen bereits bei der Einführung der Liste der sicheren Heimat- und Herkunftsstaaten abgelehnt, weil er die aussen- und sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz nicht gefährden will. Das wäre eine zu heikle Angelegenheit. Daneben soll die freie Meinungs- und Willensbildung in der Verwaltung und im Bundesrat nicht gefährdet werden. Das Gleiche gilt nun für die Bezeichnung der sicheren Drittstaaten. Darum empfehlen wir Ihnen aus den genannten Gründen, auch die Anträge der Minderheit Bühlmann abzulehnen.

**Gross** Andreas (S, ZH), pour la commission: Comme vous le voyez dans le dépliant, j'ai beaucoup de sympathie pour les propositions de minorité à l'article 6a.

La majorité a durci le projet du Conseil fédéral. Selon l'alinéa 2, le Conseil fédéral n'a plus de marge de manoeuvre mais a l'obligation de désigner les Etats tiers sûrs.

Aux alinéas 3 et 4, la majorité a été très "gouvernementale". Vous avez entendu le discours de Monsieur Blocher: il ne veut pas que l'on définisse plus en détail ce qu'est un Etat tiers sûr. Bien que Monsieur Fehr ait reproché à la minorité Vermot que ce serait la fin de la politique suisse de l'asile, il faut dire qu'il y a quand même en Europe trente Etats qui sont absolument compatibles avec la Suisse. C'est donc une possibilité réaliste, mais la majorité a quand même rejeté cette proposition. La majorité a accepté aussi que le gouvernement ne rende pas ses réflexions transparentes et ne publie pas les raisons pour lesquelles un Etat mérite d'être qualifié d'Etat tiers sûr. La majorité a aussi accepté que le gouvernement ne révèle pas les sources sur lesquelles il fonde ses décisions.

La majorité de la commission vous invite à rejeter les propositions de minorité et à préférer à l'alinéa 2 la version qui oblige le Conseil fédéral à désigner les Etats tiers sûrs, et non pas, comme le prévoit le projet du Conseil fédéral, à laisser au gouvernement une marge d'appréciation.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Sämtliche Abstimmungen zu Artikel 6a erfolgen mit Namensliste. Wir stimmen über jeden Absatz einzeln ab.

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 02.060/604)

Für den Antrag der Mehrheit .... 103 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 66 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 02.060/605)

Für den Antrag der Mehrheit .... 97 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 71 Stimmen





*Abs. 4 – Al. 4*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 02.060/606)

Für den Antrag der Minderheit .... 72 Stimmen

Dagegen .... 98 Stimmen

*Abs. 5 – Al. 5*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 02.060/607)

Für den Antrag der Minderheit .... 65 Stimmen

Dagegen .... 104 Stimmen

*Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 19.10 Uhr*

*La séance est levée à 19 h 10*

AB 2004 N 542 / BO 2004 N 542