



01.3366

**Interpellation Beerli Christine.
Bundesamt für Flüchtlinge.
Abklärungen
zur Schutztheorie****Interpellation Beerli Christine.
Office fédéral des réfugiés.
Etudes
sur la théorie de la protection**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 18.09.01

Saudan Françoise (R, GE): Mme Beerli demande la discussion. – Ainsi décidé.

Berli Christine (R, BE): Die Antwort des Bundesrates ist so sibyllinisch gehalten, dass ich nicht genau weiss, ob ich zufrieden oder nicht zufrieden bin. Wenn ich von Frau Bundesrätin noch eine Präzisierung erhalten würde, könnte ich mich definitiv aussprechen. Ich hoffe, dass wir beide die Ausführungen in der gleichen Art und Weise interpretieren. Thema ist nicht die Frage, ob man von der Zurechenbarkeits- zur Schutztheorie übergehen sollte. Das möchte ich hier gar nicht diskutieren, und das war auch nicht die Frage. Die Frage ist, wie diese Diskussion allenfalls geführt werden sollte. Sollte man den Übergang von einer Theorie zur anderen einfach durch eine Praxisänderung der Verwaltung vornehmen, oder handelt es sich hier um eine so wichtige Frage, dass es eine politische Diskussion geben muss, die im Rahmen der Revision des Asylgesetzes zu führen ist?

Wir müssen uns ganz klar sein: Der Übergang von der einen Theorie zur anderen hat massgebliche praktische Folgen. Unser ganzes Asylgesetz ist bis anhin auf der Zurechenbarkeitstheorie aufgebaut. Wir haben einzig staatlich verfolgte Asylbewerberinnen und Asylbewerber als solche anerkannt. Wenn wir davon abgehen und auch alle anderen Verfolgungen anerkennen – familiärer oder anderer Natur –, dann weiten wir den Asylbegriff ganz erheblich aus, auch wenn wir feststellen können – hier sind die Fragen korrekt

AB 2001 S 505 / BO 2001 E 505

beantwortet –, dass der Asylbegriff heute im Asylgesetz nicht definiert ist. Trotzdem: Wenn wir diese Praxis ändern, dann machen wir etwas, was in der Praxis grosse Folgen hat.

Jetzt kann ich der Antwort nicht ganz entnehmen, ob Frau Bundesrätin mir sagt, das ganze Vorgehen müsse sorgfältig überlegt und vorbereitet sein – da stimme ich völlig mit ihr überein –, und deshalb werde man es im Rahmen der Asylgesetzrevision diskutieren. Man werde dort die ganze Frage vertieft betrachten und dann einen Entscheid fällen, in welche Richtung man gehen möchte. In diesem Fall wäre ich befriedigt, dann ist es für mich in Ordnung.

Wenn die Antwort aber besagen soll, man werde zuerst einmal die Praxis ändern und dann in der Asylgesetzrevision noch darüber sprechen und allfällige Auswirkungen in der Botschaft diskutieren, bin ich nicht befriedigt. Ich bin ganz klar der Meinung, es dürfe keine Praxisänderung geben, bevor die politische Diskussion im Rahmen der Asylgesetzrevision in den Kommissionen, in den Räten stattgefunden hat. Dann kann man den Entscheid fällen. Man darf nicht vorher die Praxis ändern und nachher diskutieren. Man muss vorher diskutieren, transparent und politisch einen Entscheid fällen und dann allenfalls, wenn man zum Schluss gelangt, dass sich eine Praxisänderung aufdrängt, diesen Entscheid fällen – wobei ich auch hier anmerken möchte: Ich bin zurzeit noch relativ kritisch, weil doch die uns umgebenden grossen Länder, Deutschland, Frankreich und Italien, nach wie vor bei der Theorie sind, die bis anhin unsere Praxis ist, und nicht zur Schutztheorie übergegangen sind. Ich würde sagen, dass wir uns in Europa bezüglich der uns umgebenden Länder doch in eine etwas eigenartige Situation begeben, wenn wir diese Praxis ändern. Aber materiell, wie gesagt, möchte





ich heute nicht diskutieren, das kann man dann im Rahmen der Asylgesetzrevision tun.

Ich hoffe, dass ich Frau Bundesrätin so richtig verstanden habe, dass sie auch dieser Meinung ist und dass nicht schon vorher eine Praxisänderung vorgenommen werden wird.

Metzler Ruth (,): Ich denke, es ist sehr wichtig, dass wir heute doch eine Diskussion führen können, denn die Ausgangslage ist anders. Ihre Interpretation, Frau Beerli, wonach unser Asylgesetz auf der Zurechenbarkeitstheorie aufgebaut ist, ist eben eine falsche Ausgangslage. Unser Asylgesetz ist auf dem Flüchtlingsbegriff der Genfer Konvention aufgebaut. Deshalb werde ich mir erlauben, jetzt einige Ausführungen dazu zu machen, um auch klarzustellen, dass wir seitens des Bundesrates klar der Auffassung sind, dass es in dieser Frage keine formelle Gesetzesänderung geben darf. Wir kommen deshalb nicht darum herum, heute auch kurz die Konsequenzen anzusprechen, die eine Praxisänderung haben würde. Ich kann Ihnen auch noch einige Ausführungen dazu machen, wann diese Praxisänderung stattfinden soll, die in der Kompetenz des Bundesamtes für Flüchtlinge liegt – auch im Zusammenhang mit der Frage, wie die politische Diskussion zu diesem Thema dann auch im Parlament geführt werden kann.

Ich möchte zuerst einmal betonen – deshalb sage ich, dass man die Frage, welche Praxis man hat, nicht völlig unabhängig von der Thematik dieser Diskussion führen kann –, dass die Schweiz gemäss geltendem Recht Personen, die im Einzelfall konkret nichtstaatlicher Verfolgung ausgesetzt sind, nicht in ihre Heimatstaaten oder Herkunftsstaaten zurückschickt; sie werden bei uns vorläufig aufgenommen. Das ist die Ausgangslage. Es geht somit bei der ganzen Praxisänderung im Wesentlichen um die Frage, ob diesen Personen statt einer vorläufigen Aufnahme der Asylstatus gewährt wird und somit ein dauernder Aufenthalt gewährt werden soll. Eine vertiefte Auseinandersetzung insbesondere mit der Praxis unserer europäischen Nachbarstaaten zeigt, dass die Mehrzahl der westlichen Industriestaaten – ausser Deutschland – bei der Beurteilung der Flüchtlingseigenschaft zur Schutztheorie übergegangen ist, zum Teil schon seit vielen Jahren. Entscheidend ist also danach nur, ob die betroffene Person aus Gründen der Rasse, der Religion oder anderer asylrelevanter Gründe verfolgt wurde. Ob diese Verfolgungshandlungen hingegen durch eine staatliche Behörde oder durch private Dritte ausgeübt wurden, ist nach Auffassung dieser Staaten dann eben zweitrangig. Wie Sie erwähnt haben, verbleiben im europäischen Umfeld nur noch Deutschland und zum Teil Frankreich und Italien – aber nicht im gleichem Ausmass, denn hier ist es etwas komplexer, eine Aussage zu machen. Also verbleibt grundsätzlich nur noch Deutschland, das die staatliche bzw. quasistaatliche Qualifikation der Verfolgung als relevant für die Anerkennung als Flüchtling betrachtet. Deshalb ist die Überprüfung der bisherigen schweizerischen Praxis mehr als angezeigt. Sie können sich fragen: Warum gerade jetzt? Fest steht, dass diese Frage 1951 noch kein Thema war; damals stand die staatliche Verfolgung im Vordergrund. Immer mehr sind aber die nichtstaatliche Verfolgung und, wie wir letzte Woche gesehen haben, auch der Terrorismus in den Vordergrund gerückt. Die Praxisentwicklung beim UNHCR und bei vielen anderen Staaten hat auch eine Praxisänderung in vielen Staaten bewirkt.

Man könnte sich eigentlich eher fragen, warum wir uns in der Schweiz erst heute mit dieser Frage befassen und nicht schon vor einigen Jahren damit begonnen haben. Wir haben diese Frage auch diskutiert. Wenn wir in die Vergangenheit schauen, sehen wir Folgendes: Wir hatten die Asylgesetzrevision und dann die Kosovo-Krise; insofern hat es faktisch keine Dringlichkeit gegeben, weil der Schutz grundsätzlich gewährleistet ist. Es geht nicht darum, ob wir eine Person schützen oder nicht, sondern welchen rechtlichen Status wir dieser Person geben.

Wir gehen klar davon aus, dass keine formelle Gesetzesänderung notwendig ist. Mit einer Definition in einem Gesetz – wenn wir also eine solche neu in unser Asylgesetz aufnehmen würden – würde man allenfalls einen zweiten Flüchtlingsbegriff definieren, der sich aber letztlich doch an den Schutzgarantien der Flüchtlingskonvention orientieren und auch die Schutzgarantien der Flüchtlingskonvention einhalten muss. Das könnte dann folgendermassen aussehen: Die Flüchtlingskonvention sagt, wenn jemand ein Flüchtling ist, und unser Asylgesetz würde dann sagen, ob derjenige, der gemäss Flüchtlingskonvention ein Flüchtling ist, auch tatsächlich in unserem Land den Asylstatus bekommt. Das wäre die Konsequenz davon, wenn wir eine Definition in unser Gesetz aufnehmen würden.

Wenn es nun ein anderer Flüchtlingsbegriff wäre, wäre nicht sichergestellt, dass Flüchtlinge gemäss Flüchtlingskonvention in unserem Land auch den Asylstatus erhalten würden. Das kann ja nicht sein. Insofern sehen Sie, dass es sich nicht um eine Frage der gesetzlichen Definition und einer Festlegung im Gesetz handelt, sondern auch um die Frage der Entwicklung der Praxis und der Interpretation der Flüchtlingskonvention – denn die Anwendung der Flüchtlingskonvention ist direkt möglich; wir müssen sie nicht zuerst ins nationale Gesetz übersetzen. Das haben wir bisher auch nicht getan. Deshalb noch einmal: Unser Asylgesetz baut nicht auf der bisherigen Praxis bzw. auf der bisherigen Zurechnungstheorie auf. Unsere Praxis orientiert sich am Genfer



Flüchtlingsbegriff, und der Genfer Flüchtlingsbegriff steht hier auch gar nicht zur Diskussion; er ist auch gar nicht verhandelbar.

Es geht bei dieser Frage – das scheint mir das Entscheidende zu sein, wenn man sagt, das habe grosse praktische Auswirkungen – eigentlich darum, welche Rechte die Menschen haben, denen wir Schutz gewähren. Sind sie nun anerkannte Flüchtlinge, oder sind sie vorläufig Aufgenommene, bei denen wir aus Erfahrung wissen, dass sie in der Regel nicht mehr in ihr Heimatland zurückkehren werden? Denn wenn wir beurteilen können, dass in ein, zwei Jahren die Situation im Heimatland wieder anders sein könnte, können wir die Verfahren auch aussetzen. Der Unterschied ist der, dass bei einem anerkannten Flüchtling sofort Massnahmen für die Integration ergriffen werden und letztlich auch die Integration in den Arbeitsmarkt gefördert wird – das im Unterschied zu vorläufig Aufgenommenen. Wenn Personen in den Arbeitsmarkt integriert sind, kann das letztlich auch

AB 2001 S 506 / BO 2001 E 506

dazu führen, dass sogar die Fürsorgekosten gesenkt werden können.

Wie – das interessiert Sie letztlich – sieht die Zeitplanung aus? Ich werde noch in diesem Herbst vom Bundesamt für Flüchtlinge einen Bericht zu dieser Frage erhalten. Wir werden ihn intern besprechen. Die Entscheidungskompetenz – das möchte ich klar festhalten – würde beim Bundesamt für Flüchtlinge liegen. Aber ich werde der Möglichkeit, dass eine allfällige Praxisänderung – die eigentlich im Verlaufe des nächsten Jahres eingeführt werden könnte – in den Räten anlässlich der Diskussionen zum Asylgesetz thematisiert wird, nicht mit einer Praxisänderung vorgreifen.

Sie sehen: Mir geht es in dieser Diskussion darum, zu informieren und klarzustellen, worum es eigentlich geht. Wir werden auch in der Botschaft aufzeigen, dass man nicht die Befürchtung haben muss, es könnte grosse praktische oder vor allem grosse finanzielle Konsequenzen haben.

Es geht mir letztlich auch darum, den Vorwurf zurückzuweisen, der zum Teil in den vergangenen Monaten an die Adresse des Bundesamtes erging, es versuche eine Geheimpolitik zu definieren. Das ist nicht der Fall. Der Bundesrat hat bereits vor einem Jahr bei der Beantwortung eines Vorstosses Garbani auf die Komplexität der Situation hingewiesen, und die Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen hat Anfang dieses Jahres diese Frage diskutiert und auch mit einem Pressecommuniqué auf diese Diskussion aufmerksam gemacht. Insofern ist also sicher auch die heutige Diskussion gut – um eben aufzuzeigen, worum es letztlich geht.

Alle diese Überlegungen wollen wir in der Botschaft darlegen und thematisieren. Es soll auch eine entsprechende Diskussion stattfinden können. Aber wir werden seitens des Bundesrates nicht den Weg gehen zu sagen, eine Praxisänderung dürfe sich formell nur über das Gesetzgebungsverfahren auswirken. Das wäre ganz klar der falsche Ansatz, weil der Flüchtlingsbegriff nach der Genfer Flüchtlingskonvention nicht verhandelbar ist.

Beerli Christine (R, BE): Ich bin Ihnen, Frau Bundesrätin, dankbar für Ihre Aussagen. Ich glaube, wir sind im Materiellen in vielen Dingen absolut einig. Die Schutzgarantien der Flüchtlingskonvention stehen überhaupt nicht zur Diskussion. Es ist fraglos so, dass diese anzuwenden sind, wobei natürlich der Übergang beim rechtlichen Status, von der vorläufigen Aufnahme hin zum Asylstatus, nicht einfach nichts ist. Das ist doch eine relativ wesentliche Änderung.

Der ganze Bereich ist sehr politisch, er ist höchst sensibel; es ist in der Tat etwas das Gefühl entstanden, man wolle eine Praxisänderung praktisch – ich sage es hart – an der politischen Diskussion vorbeischnüffeln. Das wäre natürlich ausgesprochen schlecht, weil gerade in einem Bereich, in dem derart hohe Sensibilitäten bestehen, absolute Transparenz vorhanden sein muss. Auch müssen alle Beteiligten, alle Parteien in die Diskussion einbezogen werden, wenn sie eine Lösung, die allenfalls richtig sein mag, anschliessend auch mittragen sollen und diese dann nicht zu emotionalen Auseinandersetzungen führen soll, wie wir sie in diesem Bereich in letzter Zeit gekannt haben. Ich hoffe, dass sie nicht gerade jetzt wieder vorkommen.

Mit dem Zeitplan, den Sie aufgezeigt haben, und mit der klaren Aussage, dass Sie keine Praxisänderung vornehmen, bevor die politische Diskussion im Rahmen der Revision des Asylgesetzes stattfinden konnte, bin ich sehr einverstanden. Wenn ich die Aussagen der Antwort so interpretieren darf, bin ich auch befriedigt.

*Schluss der Sitzung um 11.50 Uhr
La séance est levée à 11 h 50*





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2001 • Zweite Sitzung • 18.09.01 • 08h00 • 01.3366
Conseil des Etats • Session d'automne 2001 • Deuxième séance • 18.09.01 • 08h00 • 01.3366



AB 2001 S 507 / BO 2001 E 507