



02.060

Asylgesetz. Teilrevision

Loi sur l'asile. Révision partielle

Fortsetzung – Suite

CHRONOLOGIE

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

1. Asylgesetz

1. Loi sur l'asile

Art. 8 Abs. 1

Antrag der Mehrheit

....

e. bei der Erhebung der biometrischen Daten mitwirken.
(siehe Art. 98b)

Antrag der Minderheit

(Leutenegger Oberholzer, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Janiak, Leuthard, Marty Kälin, Tillmanns, Vallender, Walker Felix)

....

e. Streichen

Antrag Reymond

....

f. über einen kontrollierten Grenzübergang einreisen.

Schriftliche Begründung

Die illegale Einreise ist eines der grössten Probleme im heutigen Asylwesen. Nicht zuletzt hängt damit auch die Praktikabilität der Drittstaatenregelung zusammen. Zur Zusammenarbeit, die von einem Asylsuchenden erwartet werden kann, muss daher auch die ordentliche Einreise über einen kontrollierten Grenzübergang gerechnet werden, um der missbräuchlichen Verschleierung des Reisewegs entgegenzuwirken.

Art. 8 al. 1

Proposition de la majorité

....

e. participer à la collecte des données biométriques.
(Voir art. 98b)





Proposition de la minorité

(Leutenegger Oberholzer, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Janiak, Leuthard, Marty Kälin, Tillmanns, Vallender, Walker Felix)

....

e. Biffer

Proposition Reymond

....

f. entrer en Suisse par un poste frontière où sont effectués des contrôles.

Développement par écrit

L'entrée illégale en Suisse est un des problèmes les plus importants touchant aujourd'hui au domaine de l'asile. C'est une des raisons expliquant la difficulté de mettre en pratique le principe de l'Etat tiers sûr. Afin de pouvoir compter sur la coopération du requérant d'asile, il convient que ce dernier soit entré en Suisse de manière légale par un poste frontière où sont effectués des contrôles, cela permettant de s'opposer aux manoeuvres abusives tendant à dissimuler l'itinéraire du voyage.

Präsident (Binder Max, Präsident): Wir behandeln bei Artikel 8 Absatz 1 nur den Antrag Reymond zu Buchstabe f. Den Mehrheits- und den Minderheitsantrag zu Buchstabe e behandeln wir zusammen mit Artikel 22.

Gross Andreas (S, ZH), pour la commission: Monsieur Reymond aimerait, pour qu'on puisse entrer en matière sur une demande d'asile, que le requérant arrive en Suisse par une "porte officielle". Il y a là deux choses à dire.

En premier lieu, si quelqu'un fait de l'obstruction, n'obéit pas aux normes posées par la loi et les ordonnances y relatives, on a une légitimation pour ne pas entrer en matière sur sa demande. A ce sujet, je vous prie de lire l'article 32 alinéa 2 lettre c.

En second lieu, il faut se souvenir de ce qui a été dit hier sur l'empathie. Est-ce qu'on peut demander que quelqu'un qui vient d'un pays où règne la misère, qui est désespéré, qui est en fuite, sache par où il peut entrer en Suisse? S'il ne le sait pas, faut-il le punir? Est-ce qu'on peut demander que cette personne connaisse les normes légales suisses avant son entrée en Suisse? Nous pensons que non.

La commission n'a pas pu traiter cette proposition. Néanmoins, si mes souvenirs sont bons, selon l'esprit de la discussion qui a été menée en commission, je peux vous inviter à rejeter la proposition Reymond.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Reymond 41 Stimmen

Dagegen 86 Stimmen

Art. 9 Abs. 1

Antrag Müller Philipp

Die zuständige Behörde darf Asylsuchende, die in einer Empfangsstelle oder in einer Privat- oder Kollektivunterkunft untergebracht sind Gegenstände, Drogen und Vermögenswerte unklarer Herkunft hin durchsuchen.

Schriftliche Begründung

Aufgrund der Erfahrungen in der Vergangenheit steht leider fest, dass in Asylunterkünften regelmässig Deliktsgut aufbewahrt bzw. gebunkert wird. Den zuständigen Behörden muss daher – auch oder gerade im Interesse der grossen Mehrheit der Asylsuchenden, die nicht delinquent – auch ausserhalb eines Strafverfahrens die Kompetenz eingeräumt werden, alle Asylunterkünfte nach Vermögensgegenständen unklarer Herkunft zu durchsuchen. Eine solche Massnahme hat zudem eine nicht zu unterschätzende generalpräventive Wirkung.

Art. 9 al. 1

Proposition Müller Philipp

L'autorité compétente peut fouiller un requérant hébergé dans un centre d'enregistrement ou dans un logement privé ou collectif, ainsi que ses biens, pour rechercher des documents de voyage, des pièces d'identité ou des objets dangereux, des drogues ou des papiers-valeurs de provenance douteuse.

Développement par écrit

Les expériences faites dans le passé montrent que des objets provenant de délits sont régulièrement conservés voire mis à l'abri dans les centres d'enregistrement. C'est pourquoi les autorités compétentes doivent – d'une manière générale, mais aussi précisément dans l'intérêt de la majorité des demandeurs d'asile qui ne



commettent aucun délit –

AB 2004 N 543 / BO 2004 N 543

avoir le droit, même en dehors d'une procédure pénale, de fouiller tous les lieux d'hébergement à la recherche d'objets dont la provenance est douteuse. Cette mesure a également un effet préventif général, ce qui n'est pas à sous-estimer non plus.

Gross Andreas (S, ZH), pour la commission: Monsieur Müller aimerait ajouter, à l'article 9 alinéa 1 de la loi, le terme "drogues" – les autres termes sont déjà énumérés dans le droit en vigueur – et dit qu'il faut pouvoir fouiller un requérant d'asile. Dans ce sens, le souhait de Monsieur Müller que l'on puisse fouiller un requérant pour voir si, dans ses biens, il y a des objets dangereux – les drogues sont aussi des objets dangereux – est déjà réalisé, car le droit en vigueur permet cela.

Dans ce sens, on peut considérer que cette proposition n'est pas nécessaire, mais il faut avouer que la commission n'a pas pris position parce qu'elle n'en a pas discuté. Néanmoins, si cette question s'était posée en commission, l'administration nous aurait fourni la réponse que j'ai essayé de vous donner.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Müller Philipp 79 Stimmen

Dagegen 59 Stimmen

Art. 10 Abs. 1, 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 10 al. 1, 5

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 13 Abs. 3

Antrag Thanei

Die zuständigen Behörden können Personen, die an der Grenze oder bei der Grenzkontrolle in einem schweizerischen Flughafen um Asyl nachsuchen (Art. 21 bis 23), auch unterschriebene, mit Telefax übermittelte Verfügungen und Entscheide eröffnen. Die betreffenden Personen müssen die Aushändigung der Verfügung oder des Entscheides schriftlich bestätigen; bleibt die Bestätigung aus, so macht die zuständige Behörde die Aushändigung aktenkundig. (Rest streichen)

Schriftliche Begründung

Auch im Verfahren an der Grenze (insbesondere am Flughafen) sollten Entscheide immer der Rechtsvertretung eröffnet werden.

Im Flughafenverfahren beginnen die Beschwerdefristen mit Eröffnung von Entscheiden an die Asylsuchenden zu laufen, selbst wenn diese über eine Rechtsvertretung verfügen. Zwar wird die Rechtsvertretung über den Entscheid informiert, doch geht damit wertvolle Zeit verloren. Im Extremfall ist eine Wegweisung vollzogen, noch bevor die Rechtsvertretung vom Entscheid Kenntnis nehmen konnte. Dies gilt insbesondere bei den kurzen Beschwerdefristen von fünf Arbeitstagen bei Nichteintretensentscheiden. Nachdem das ganze Flughafenverfahren künftig länger dauert und im Flughafenverfahren neu die Asylgesuche auch materiell entschieden werden, sollte diese Spezialvorschrift aufgehoben werden. (Bisher wurde im Flughafen lediglich über offensichtlich unbegründete Gesuche und Drittstaatenwegweisung geurteilt.)

Art. 13 al. 3

Proposition Thanei

Les autorités compétentes peuvent notifier au requérant qui présente sa demande à la frontière ou au poste de contrôle d'un aéroport suisse (art. 21 à 23) les décisions signées qui leur ont été transmises par télécopie. Le requérant en confirme la réception par écrit; à défaut, l'autorité compétente enregistre la réception. (Biffer le reste)

Développement par écrit



Les décisions doivent toujours être notifiées aux représentants de l'assistance juridique, y compris dans les procédures se déroulant à la frontière (notamment dans les aéroports).

Dans ces derniers cas (aéroport), les délais de recours commencent à la date de la notification de la décision au demandeur, même si ce dernier bénéficie d'une assistance juridique.

En effet, même si le représentant juridique est informé, il y a une perte de temps. Dans les cas extrêmes, une expulsion est mise à exécution avant même que la représentation juridique n'ait pu prendre connaissance de la décision. Ceci vaut notamment pour les délais de recours brefs de cinq jours ouvrables s'appliquant aux décisions de non-entrée en matière. Vu que la procédure complète à l'aéroport sera appelée à durer plus longtemps à l'avenir et que, pendant cette procédure, les demandes d'asile pourront donner lieu à une décision quant au fond – ce qui est nouveau –, cette règle spéciale devra être abrogée. (Jusqu'à présent, les décisions prises à l'aéroport ne portaient que sur les demandes manifestement infondées et sur les expulsions vers des pays tiers.)

Gross Andreas (S, ZH), pour la commission: Madame Thanei aimerait biffer, à l'article 13 alinéa 3, la fin de l'alinéa qui, normalement, est applicable dans les procédures administratives.

Toute la loi est faite pour raccourcir les délais et durcir la procédure. Biffer la fin de cet alinéa signifierait que les procédures dureraient sept jours de plus. En effet, si le représentant juridique n'est pas informé directement, les autorités envoient une lettre inscrite, ce qui signifie que le délai commence seulement sept jours après le dépôt de cette lettre à la poste. Dans ce sens, l'administration pense que cette prolongation du délai est incompatible avec le principe qui est à la base de cette révision partielle de la loi.

C'est pourquoi je vous demande de rejeter la proposition Thanei.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Thanei 57 Stimmen

Dagegen 87 Stimmen

Art. 14 Abs. 1

Antrag der Kommission

Ab Einreichung des Asylgesuches bis zur Ausreise nach einer rechtskräftig angeordneten Wegweisung, nach einem Rückzug des Asylgesuches oder bis zur Anordnung einer Ersatzmassnahme bei nicht durchführbarem Vollzug kann eine Asyl suchende Person kein Verfahren um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Aufenthaltserlaubnis einleiten, ausser es bestehe ein Anspruch auf deren Erteilung.

Art. 14 al. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

(la modification ne concerne que le texte allemand: formulation impersonnelle remplacée par une formulation personnelle)

Angenommen – Adopté

Art. 17

Antrag der Mehrheit

Abs. 3, 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

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

AB 2004 N 544 / BO 2004 N 544

Abs. 3

Das BFF bestimmt für unbegleitete minderjährige Asylsuchende unverzüglich eine Vertrauensperson, welche deren Interessen wahrnimmt für die Dauer des Verfahrens am Flughafen und an den Empfangsstellen.

Abs. 3bis

Die zuständigen kantonalen Behörden bestimmen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende unverzüglich eine Vertrauensperson, welche deren Interessen wahrnimmt für das Verfahren nach Zuweisung in den Kanton.





Abs. 4

Der Zugang zur Rechtsberatung und -vertretung in den Empfangsstellen und Flughäfen ist gewährleistet.

Antrag Gross Jost

Abs. 4

Der Bundesrat gewährleistet den Zugang zur Rechtsberatung und -vertretung in den Empfangsstellen und Flughäfen.

Schriftliche Begründung

Den Verfahren in den Empfangsstellen und im Flughafen kommt eine immer wichtigere Bedeutung zu. Immer mehr Entscheide werden dort gefällt, und immer mehr Verfahren sollen dort definitiv abgeschlossen werden. Das BFF peilt die 50-Prozent-Marke an.

Ein rasches Asylverfahren, solange es fair und rechtsstaatlich ist, wird unterstützt. Damit die Schnellverfahren rechtsstaatlichen Anforderungen genügen, ist der Bundesrat verpflichtet, den Zugang zu Rechtsvertretung zu gewährleisten. Heute behindert die Empfangsstellenverordnung des EJPD faktisch den Zugang zu Rechtsvertretung. Das Verfahren an der Empfangsstelle (ES) zeichnet sich durch folgende Besonderheiten aus:

– In den ES werden zunehmend Schnellverfahren durchgeführt. Die Beschwerdefrist gegen Nichteintretensentscheide beträgt nur noch fünf Arbeitstage (siehe dazu Art. 108 Abs. 2 AsylGRev, Entwurf des Bundesrates, S. 40 der Fahne).

– Die Betroffenen können die Empfangsstellen nicht ohne weiteres verlassen. Zum Verlassen der ES brauchen sie eine Bewilligung (Art. 8 der Verordnung über den Betrieb der Empfangsstellen, SR 142.311.23). Externe Personen brauchen für das Betreten der ES eine Bewilligung. Es ist nicht möglich, die Empfangsstelle zu betreten, um den Untergebrachten Rechtsberatung anzubieten.

– Mit Eröffnung eines erstinstanzlichen Nichteintretensentscheides – also während laufender Beschwerdefrist – können alle Betroffenen für 20 Tage in Ausschaffungshaft genommen werden (Art. 13b Abs. 1 Bst. d AnagRevBR, S. 48 der Fahne). Das BFF ordnet diese Haft an.

– Gemäss Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe d Anag in der Version, die mit dem Entlastungsprogramm auf den 1. April 2004 in Kraft getreten ist, können Personen mit bestimmten, als missbräuchlich eingestuftem Nichteintretensentscheiden (Art. 32 Abs. 2 Bst. a-c und Art. 33 AsylG) bis maximal neun Monate in Haft genommen werden (dieselben Änderungen sind noch einmal in Art. 73 AuG, S. 49ff. der AuG-Fahne, enthalten).

– Nach Ansicht des UNHCR benötigen Asylsuchende während des Verfahrens eine Rechtsvertretung, weil die Asylverfahren in Europa so komplex sind. Mit Hilfe von qualifizierter Rechtsberatung kann das Vorliegen eines Schutzbedürfnisses möglichst früh erkannt werden, was der Effizienz des erstinstanzlichen Verfahrens dient (UNHCR, Note on key issues of concern to UNHCR on the draft Asylum Procedures Directive, März 2004, Erläuterungen zu Art. 13 RL, www.unhcr.ch).

Das Verfahren im Flughafen zeichnet sich durch folgende Besonderheiten aus:

– Gemäss Artikel 22 Absatz 5 AsylGRevBR (S. 7 der Fahne) können Asylsuchende bis zu 60 Tage am Flughafen festgehalten werden. Sie dürfen in dieser Zeit den Transitbereich nicht verlassen.

– Nach Artikel 13 Absatz 3 AsylG beginnen die Fristen im Flughafen mit Eröffnung an die Asylsuchenden zu laufen, selbst wenn diese eine Rechtsvertretung beauftragt haben.

Der Zugang zur Rechtsvertretung muss aus folgenden Gründen gewährleistet werden:

– Artikel 13 EMRK garantiert ein Recht auf eine effektive Beschwerde, wenn ein Recht der Konvention tangiert ist. Im Asyl- und Wegweisungsverfahren ist Artikel 3 EMRK (Verbot der unmenschlichen Behandlung oder Folter) berührt.

– Asylsuchende sind meistens mittellos und können keinen Rechtsanwalt beauftragen. Sie können sich oft nicht in einer Amtssprache verständigen und kennen das Rechtssystem nicht. Wie können sie ihr Recht auf eine effektive Beschwerde wahrnehmen, wenn sie während laufender Beschwerdefrist in Haft sitzen oder keine Ausgangsbewilligung und nur fünf Arbeitstage Zeit haben?

– Selbst der heftig kritisierte EU-Richtlinienentwurf zum Verfahren sieht unter bestimmten Voraussetzungen kostenlose Rechtsvertretung vor (vgl. EU-Richtlinienentwurf zum Verfahren, a.a.O., FN 1, Art. 13 Ziff. 3a). Im Verfahren an den Grenzen und im Flughafen muss der Zugang zur Rechtsvertretung gesichert sein (vgl. EU-Richtlinienentwurf zum Verfahren, a.a.O., FN 1, Art. 35 Ziff. 3, 5. Spiegelstrich).

Antrag Darbellay

Abs. 4

Der Bundesrat gewährleistet den Zugang zur Rechtsberatung und -vertretung in den Empfangsstellen und Flughäfen.

*Schriftliche Begründung*

Die Minderheit der SPK verlangt, dass den Asylsuchenden in den Empfangsstellen und Flughäfen der Zugang zu einer Rechtsberatung gewährleistet wird. Der Bundesrat sieht lediglich vor, diesen Zugang zu regeln. Um ein rasches und dennoch faires Verfahren sicherzustellen, muss die Rechtsvertretung gewährleistet werden. Die Asylsuchenden sind nämlich häufig nicht in der Lage, selbst eine Beschwerde aufzusetzen. Sie verfügen nur selten über die finanziellen Mittel, die für den Beizug einer Rechtsberatung nötig wären. Das Recht auf wirksame Beschwerde wird übrigens in der EMRK garantiert. Wie soll nun aber dieses Erfordernis bei einem Flüchtling erfüllt werden, der der Freiheit beraubt ist, kein Geld hat und die Sprache nicht versteht? Die Niederlande wenden diese Bestimmung schon seit mehreren Jahren an.

*Antrag Stamm**Abs. 5*

Ohne gültigen Nachweis der Identität kann kein Verfahren eingeleitet werden.

Schriftliche Begründung

Die bisherige Papierweisung mit der Nichteintretensregelung greift zu kurz, wie sich in der Praxis gezeigt hat. Es ist dagegen nicht einzusehen, wieso überhaupt ein Verfahren, auch nur zum Nichteintretensentscheid, eingeleitet werden soll, wenn die Identität nicht eindeutig geklärt werden kann, wenn die Behörden also gar nicht wissen, mit wem sie es zu tun haben.

Art. 17*Proposition de la majorité**Al. 3, 4*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

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

Al. 3

L'ODR désigne immédiatement une personne de confiance chargée de représenter les intérêts des requérants mineurs non accompagnés aussi longtemps que dure la procédure à l'aéroport et au centre d'enregistrement.

Al. 3bis

Les autorités cantonales compétentes désignent immédiatement une personne de confiance chargée de représenter les intérêts des requérants mineurs non accompagnés dès leur attribution au canton.

Al. 4

L'accès à un conseil et à une assistance juridique est garanti dans les centres d'enregistrement et dans les aéroports.

AB 2004 N 545 / BO 2004 N 545

*Proposition Gross Jost**Al. 4*

Le Conseil fédéral garantit l'accès à un conseil et à une assistance juridique dans les centres d'enregistrement et dans les aéroports.

Développement par écrit

Les procédures se déroulant dans les centres d'enregistrement et les aéroports revêtiront une importance de plus en plus grande, car c'est là qu'un nombre croissant de décisions seront prises et que les procédures devront être conclues de plus en plus souvent de manière définitive. L'ODR pense que la proportion de dossiers en question atteindra 50 pour cent.

Une procédure rapide est encouragée dans la mesure où elle est équitable et qu'elle respecte les principes de l'Etat de droit. Afin que ces procédures rapides répondent à ces impératifs, le Conseil fédéral est obligé de garantir l'accès à une assistance juridique. Or l'ordonnance sur les centres d'enregistrement empêche dans les faits tout accès à cette assistance car la procédure dans ces centres présente les caractéristiques particulières suivantes:

– Des procédures rapides sont de plus en plus nombreuses dans les centres d'enregistrement. Le délai de recours contre les décisions de non-entrée en matière n'est plus que de cinq jours ouvrables (cf. art. 108 al. 2 LA si, projet du Conseil fédéral, p. 41 du dépliant).





– Les personnes concernées ne peuvent pas quitter les centres d'enregistrement sans accomplir certaines formalités: elles doivent obtenir une autorisation pour quitter le centre (art. 8 de l'ordonnance du DFJP du 14 mars 2001 relative à l'exploitation des centres d'enregistrement, RS 142.311.23); les personnes externes doivent avoir une autorisation pour y accéder; il est donc impossible de pénétrer dans un centre pour apporter des conseils juridiques à une personne s'y trouvant.

– Dès la notification de la décision de non-entrée en matière de première instance – donc pendant le délai de recours –, toutes les personnes concernées peuvent être placées en détention en vue de leur expulsion pendant 20 jours (art. 13b al. 1 let. d LSEE en révision, projet du Conseil fédéral, cf. dépliant p. 48). C'est l'ODR qui ordonne cette détention.

– Selon l'article 13b alinéa 1 lettre d LSEE dans la version qui est entrée en vigueur en même temps que le programme d'allègement le 1er avril 2004, les personnes qui ont fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière qualifiée d'abusives (art. 32 al. 2 let. a-c et art. 33 LAsi) peuvent être placées en détention pour une durée maximale de neuf mois (les modifications identiques sont reprises à l'art. 73 LEtr, pp. 47ss. du dépliant de la LEtr).

– De l'avis du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, les demandeurs d'asile doivent avoir recours à une assistance juridique pendant la procédure en raison de la complexité des procédures d'asile en Europe. Avec l'aide d'une assistance juridique, il est possible de détecter assez rapidement la nécessité d'une protection dont doit bénéficier le demandeur, une mesure qui renforce l'efficacité de la procédure en première instance (UNHCR, Note on key issues of concern to UNHCR on the draft Asylum Procedures Directive, mars 2004, commentaires au sujet de l'art. 13 RL, www.unhcr.ch).

La procédure à l'aéroport présente les caractéristiques suivantes:

– Selon l'article 22 alinéa 5 LAsi, projet du Conseil fédéral – page 7 du dépliant –, les demandeurs d'asile peuvent être retenus à l'aéroport jusqu'à 60 jours, période pendant laquelle il leur est interdit de quitter la zone de transit.

– Selon l'article 13 alinéa 3 LAsi, les délais courent dès la notification au demandeur d'asile, même si ce dernier a requis une assistance juridique.

L'accès à un assistant juridique doit être garanti pour les motifs suivants:

– L'article 13 CEDH garantit à toute personne dont les droits et libertés reconnus dans ladite convention ont été violés le droit à l'octroi d'un recours effectif. Dans la procédure d'asile et de renvoi, l'article 3 CEDH est touché (torture et peines ou traitements inhumains ou dégradants).

– Les demandeurs d'asile sont la plupart du temps sans moyens et ne peuvent pas mandater un avocat. Ils ne peuvent pas s'exprimer dans une langue officielle et ne connaissent pas le système juridique. Comment peuvent-ils donc faire valoir leur droit à un recours effectif s'ils sont en détention pendant la période de recours ou n'obtiennent pas l'autorisation de sortir et n'ont que cinq jours ouvrables?

– Même le projet de directive de l'UE, violemment critiqué, prévoit dans certaines conditions une assistance juridique gratuite (cf. Projet de directives au sujet de la procédure, op. cit., FN 1, art. 13 ch. 3a). Il faut garantir l'accès à une assistance juridique dans la procédure qui se déroule à la frontière et dans les aéroports (cf. Projet de directives au sujet de la procédure, op. cit., FN 1, art. 35 ch. 3, 5. Spiegelstrich).

Proposition Darbellay

Al. 4

Le Conseil fédéral garantit l'accès au conseil et à l'assistance juridique dans les centres d'enregistrement et les aéroports.

Développement par écrit

La minorité de la CIP propose que les requérants aient un accès garanti à l'assistance juridique dans les centres d'enregistrement et les aéroports. Le Conseil fédéral prévoit uniquement de le régler. Afin d'assurer une procédure rapide mais néanmoins équitable, il est nécessaire de garantir une assistance juridique. En effet, les requérants ne sont souvent pas capables de rédiger eux-mêmes un recours. Ils ne disposent que rarement des moyens financiers nécessaires pour avoir recours à un conseil juridique. Le droit à un recours effectif est d'ailleurs un droit garanti par la CEDH. Comment imaginer que cette exigence puisse être remplie par un réfugié privé de liberté, d'argent et ne connaissant pas la langue? Les Pays-Bas pratiquent cette disposition depuis plusieurs années.

Proposition Stamm

Al. 5

Une procédure ne peut être engagée que si l'identité du requérant a été formellement établie.



*Développement par écrit*

Dans les faits, il s'est avéré que la disposition visant à faire remettre les papiers d'identité comme condition préalable à une entrée en matière n'était pas vraiment efficace. Il n'est donc pas acceptable qu'une procédure soit lancée – même pour aboutir à une décision de non-entrée en matière – si l'identité du requérant n'a pas pu être établie formellement, les autorités ne sachant par conséquent pas à qui elles ont affaire.

Präsident (Binder Max, Präsident): Der Antrag Gross Jost zu Absatz 4 ist zurückgezogen worden.

Bühlmann Cécile (G, LU): Ich begründe meinen Minderheitsantrag zu Artikel 17 und beginne mit Absatz 3, der die unbegleiteten Minderjährigen betrifft: Mit dieser Revision soll ja ein neues Flughafenverfahren eingeführt werden, mit dem Ziel, dass das ganze Prozedere des Asylverfahrens am Flughafen selber durchgeführt werden kann. Ein Teil der wenigen paar Hundert mit dem Flugzeug ankommenden Asylsuchenden sind unbegleitete Minderjährige. Gemäss Entwurf des Bundesrates soll für diese jungen Leute – manchmal sind es noch eigentliche Kinder – nach dem Flughafenverfahren die kantonale Behörde zuständig sein. Ich schlage Ihnen ein zweistufiges Verfahren vor, in welchem in der Phase des Flughafenverfahrens und ebenso in der Phase des Empfangsstellenverfahrens das Bundesamt für Flüchtlinge zuständig ist und eine Vertrauensperson benennt, welche die Interessen der Jugendlichen und Kinder wahrnimmt. Für die Phase nach der Zuweisung schlage ich Ihnen vor, dass die zuständigen kantonalen Behörden eine

AB 2004 N 546 / BO 2004 N 546

Vertrauensperson benennen, die dann bis zum Abschluss des Verfahrens die unbegleiteten Minderjährigen schützt und unterstützt. Ich schlage Ihnen dieses zweistufige Verfahren vor, um zu garantieren, dass diese besonders gefährdeten, verletzlichen Leute – unbegleitete Minderjährige, Jugendliche – vom Anfang bis zum Abschluss des Verfahrens gut betreut sind und einen richtigen Rechtsschutz geniessen. Das zu Absatz 3.

Zu Absatz 4: Dem Verfahren in den Empfangsstellen und im Flughafen kommt ja eine immer wichtigere Bedeutung zu. Immer mehr Entscheide werden dort gefällt, und immer mehr Verfahren sollen dort definitiv abgeschlossen werden. Das BFF spricht von 50 Prozent der Gesuche, die dort erledigt werden sollen. Gegen ein rasches Asylverfahren haben wir Grünen nichts einzuwenden, solange es fair und rechtsstaatlich ist.

Damit die Schnellverfahren rechtsstaatlichen Anforderungen genügen, möchte ich mit meiner Formulierung den Bundesrat verpflichten, den Zugang zur Rechtsvertretung zu "gewährleisten" statt – wie die Mehrheit es will – nur "regeln" zu lassen. Heute behindert die Empfangsstellenverordnung des EJPD faktisch ja den Zugang der Rechtsvertretung. Das Verfahren an der Empfangsstelle zeichnet sich nämlich durch Besonderheiten aus, dass eben z. B. zunehmend Schnellverfahren durchgeführt werden und die Beschwerdefrist gegen Nichteintretensentscheide nur noch fünf Arbeitstage beträgt, dass die Betroffenen die Empfangsstelle nicht ohne weiteres verlassen können, dass es dazu eine Bewilligung braucht und dass externe Personen ebenfalls eine Bewilligung brauchen, um Empfangsstellen zu betreten. Es ist also nicht ohne weiteres möglich, die Empfangsstellen zu betreten und den Untergebrachten dort Rechtsberatung anzubieten.

Mit der Eröffnung eines erstinstanzlichen Nichteintretensentscheides, also während der laufenden Beschwerdefrist, können alle Betroffenen für 20 Tage in Ausschaffungshaft genommen werden. Das BFF ist die Stelle, die diese Haft anordnet. Gemäss Artikel 13b Absatz 1 Litera d Anag in der Version, die wir ja mit dem Entlastungsprogramm auf den 1. April 2004 in Kraft gesetzt haben, können Personen mit als missbräuchlich eingestuften Nichteintretensentscheiden bis maximal neun Monate in Haft genommen werden.

Nach Ansicht des UNHCR benötigen Asylsuchende während des Verfahrens eine Rechtsvertretung, weil die Asylverfahren in Europa so komplex sind. Mit meinem Minderheitsantrag möchte ich also "gewährleisten", dass diese Rechtsberatung stattfinden kann, und nicht nur "regeln", wie das der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission möchten.

Leuenberger Ueli (G, GE): Je m'exprime d'abord sur l'article 17 alinéa 3 concernant l'accompagnement des mineurs par une personne de confiance.

Le droit en vigueur prévoit de ne désigner un tuteur ou une tutrice pour un mineur non accompagné que lors de l'attribution de celui-ci à un canton. Selon la jurisprudence de la Commission suisse de recours en matière d'asile, cette obligation découle de nos engagements internationaux: le mineur requérant d'asile non accompagné, ne bénéficiant pas en général des capacités et connaissances nécessaires pour défendre valablement ses droits, a droit à une assistance juridique selon la Convention relative aux droits de l'enfant ratifiée par la Suisse le 13 décembre 1996. L'assistance juridique du mineur non accompagné doit lui être dispensée par un tuteur ou un curateur désigné par le canton. Le fait de ne pas désigner de tuteur avant l'audition cantonale sur



les motifs d'asile viole le droit d'être entendu, selon la jurisprudence.

Le nouvel article 17 alinéa 3 étend cette protection au début de la procédure soit à l'aéroport, soit au centre d'enregistrement. Compte tenu du fait que la procédure à l'aéroport ou au centre d'enregistrement n'entre pas dans les compétences cantonales, un tuteur ou un curateur ne peut être nommé. Il y a donc lieu de désigner une personne de confiance chargée de représenter les intérêts du mineur non accompagné. Toutefois, le texte proposé par le Conseil fédéral restreint cette compétence concernant la phase d'enregistrement à "des actes de procédure déterminants". La formule est trop floue. Qui décidera et comment décidera-t-on de ce qui relève d'actes de procédure déterminants? Par conséquent, nous demandons que soit retenue la proposition de la minorité.

Dans son alinéa 3, la minorité exige la nomination par l'Office fédéral des réfugiés (ODR) d'une personne de confiance "chargée de représenter les intérêts des requérants mineurs non accompagnés aussi longtemps que dure la procédure à l'aéroport et au centre d'enregistrement". L'ODR pourrait déléguer ce pouvoir aux oeuvres d'entraide, qui désigneraient alors ladite personne de confiance, qui serait indemnisée pour ces tâches. Dans l'alinéa 3bis, la minorité exige que ce soient les autorités cantonales compétentes qui désignent une personne de confiance. Il pourrait s'agir ici d'un tuteur ou d'un curateur, mais également, selon la jurisprudence de la Commission suisse de recours en matière d'asile, d'une personne de confiance. Cette personne pourrait être nommée par les oeuvres d'entraide sur délégation des autorités.

Concernant l'article 17 alinéa 4 – l'accès à une assistance juridique –, il faut retenir que le Conseil fédéral est censé définir les modalités d'accès s'agissant du conseil juridique et de la représentation légale. La formule manque de précision. Rappelons que pour le moment, seuls les aumôniers et aumônières sont autorisés à rentrer dans les centres d'enregistrement. Les requérants, pour aller vers un centre de consultation juridique ou un avocat, doivent demander une autorisation spéciale. De même, les avocats ou juristes doivent avoir reçu l'aval des autorités compétentes pour avoir accès aux centres d'enregistrement. L'octroi de telles autorisations peut prendre au moins cinq jours. Or, selon l'article 108 de la loi, en cas de non-entrée en matière, le requérant n'a justement que cinq jours pour recourir.

Selon un avis du professeur Walter Kälin, qui a fait la critique du délai de 24 heures imposé selon la loi sur l'asile en vigueur, le droit à un recours effectif, tel qu'il découle du droit conventionnel et du droit constitutionnel, doit être considéré comme violé lorsque les requérants d'asile déboutés, ne disposant pas d'une assistance juridique, ne sont pas en mesure de comprendre tous les aspects de la décision qui les concerne.

Selon un avis du Haut-Commissariat pour les réfugiés, les requérants d'asile, au cours de la procédure, doivent pouvoir être représentés dans la mesure où la procédure d'asile est très complexe en Europe. Aux Pays-Bas, dont la procédure sommaire a servi de modèle à la révision de la loi sur l'asile, tous les requérants d'asile bénéficient d'une assistance juridique financée par l'Etat.

Je vous demande donc de soutenir la proposition de la minorité.

Hubmann Vreni (S, ZH): Ich spreche zu den Absätzen 3 und 3bis; Frau Thanei wird zu Absatz 4 sprechen.

Die SP-Fraktion unterstützt den Antrag der Minderheit Bühlmann. Unbegleitete Minderjährige sollen sofort von einer rechtskundigen Vertrauensperson unterstützt werden, und zwar sobald sie ein Asylgesuch gestellt haben, also bereits an der Empfangsstelle. Deshalb muss das Bundesamt für Flüchtlinge dafür zuständig sein, denn in diesem Stadium des Verfahrens sind die Asylsuchenden noch keinem Kanton zugeteilt. Wenn sie dann einem Kanton zugewiesen sind, ist es Sache der kantonalen Behörden, den unbegleiteten Minderjährigen eine Vertrauensperson beizuordnen.

Unbegleitete Minderjährige sind noch nicht voll handlungsfähig und bedürfen deshalb eines besonderen Schutzes, insbesondere bei den Schnellverfahren in den Empfangsstellen und in den Flughäfen. Auch der EU-Richtlinienentwurf über Mindestnormen zum Asylverfahren verlangt die Beiordnung eines Repräsentanten für alle Verfahrensschritte. Das gilt insbesondere auch für das Verfahren an der Grenze. Der

AB 2004 N 547 / BO 2004 N 547

Begriff "entscheidrelevante Verfahrensschritte", wie ihn der Bundesrat in Absatz 3 Litera a verwendet, ist zu unbestimmt. Wir lehnen ihn ab. Die Lösung, welche die Minderheit Bühlmann vorschlägt, erlaubt rasche und trotzdem faire Verfahren für unbegleitete Minderjährige. Deshalb werden wir diesem Antrag zustimmen.

Thanei Anita (S, ZH): Ich spreche im Namen der SP-Fraktion zu Absatz 4 und bitte Sie, den Antrag der Minderheit Bühlmann zu unterstützen.

Die Mehrheit sieht hier eine unverbindliche Regelung betreffend Gewährleistung der Rechtsberatung und Rechtsvertretung vor. Die Minderheit Bühlmann will, dass sowohl Rechtsberatung wie auch Rechtsvertretung





sicher gewährleistet sind. Asylsuchende sind meist mittellos, verstehen oft die deutsche Sprache nicht und kennen unser Rechtssystem nicht. Somit bleibt für sie der schon recht eingeschränkte Rechtsschutz in diesem Schnellverfahren unerreichbar, solange die Rechtsberatung und die Rechtsvertretung nicht gewährleistet sind. Wir haben hier übrigens ein ähnliches Problem wie im schweizerischen Rechtsschutz generell: Meist liegt es nicht unbedingt an den fehlenden Rechtsmitteln, sondern an den Barrieren auf dem Rechtsweg, die vor allem für diejenigen aufgebaut werden, die mittellos sind und nicht so viele Kenntnisse darüber haben, wohin sie sich wenden sollen.

Ich bitte Sie deshalb, der Minderheit Bühlmann zuzustimmen.

Joder Rudolf (V, BE): Der Minderheitsantrag Bühlmann verlangt drei Änderungen:

1. Die Verpflichtung zur Ernennung einer Vertrauensperson soll immer bestehen, unabhängig vom Stadium des Verfahrens.

Wie die Mehrheit der Kommission lehnt auch die SVP-Fraktion dieses Begehren ab. Im ersten Verfahrensstadium werden keine Entscheide getroffen, sondern es geht darum, die Personalien aufzunehmen, allenfalls summarische Fragen zu stellen, um den Reiseweg und die verschiedenen massgeblichen Umstände abzuklären. Es geht also darum, reine Sachverhaltsfeststellungen vorzunehmen, und es werden keine rechtsrelevanten Entscheide gefällt. Erst anschliessend, wenn weitere Verfahrensschritte vorgenommen werden und bevor rechtsrelevante Entscheide gefällt werden, wird eine Vertrauensperson zugewiesen. Das ist im Entwurf des Bundesrates in genügendem Umfang vorgesehen, und zwar je nachdem durch den Flughafenkanton oder durch den Kanton, dem die Person zugewiesen wird. Für die Aufnahme der Personalien ist keine Vertrauensperson nötig; dies wäre aus der Sicht der SVP-Fraktion absolut unverhältnismässig.

2. In diesem Minderheitsantrag wird verlangt, dass ein Zuständigkeitswechsel vorgenommen werden soll, und zwar in dem Sinne, dass der Bund für das Verfahren am Flughafen und an den Empfangsstellen die Vertrauensperson zu ernennen hat und nicht, wie nach geltendem Recht, die Kantone.

Auch dieser Punkt wird von der SVP-Fraktion klar abgelehnt, denn es kann ja nicht sein, dass für den gleichen Asylsuchenden zwei verschiedene Vertrauenspersonen bestimmt werden: zuerst durch den Bund für das Verfahren am Flughafen und an den Empfangsstellen und anschliessend oder später eine zweite Person durch den entsprechenden Kanton.

Im Übrigen hat sich das bisherige kantonale System absolut bewährt. Wir haben keine Veranlassung, hier etwas zu ändern.

3. Die Minderheit Bühlmann verlangt, dass die Rechtsberatung und die Rechtsvertretung gewährleistet werden. "Gewährleistet" ist für uns die zwingende Form, man verlangt also zwingend eine Rechtsverteidigung. Wir lehnen das ganz klar als unverhältnismässig ab. Es ist nicht in jedem Fall zwingend notwendig.

Wir möchten Ihnen auch in diesem Fall beliebt machen, dem Bundesrat und der Mehrheit zu folgen.

Präsident (Binder Max, Präsident): Die FDP-Fraktion und die CVP-Fraktion unterstützen den Antrag der Mehrheit.

Blocher Christoph, Bundesrat: Der Antrag der Mehrheit entspricht dem Entwurf des Bundesrates. Ich bitte Sie, die Mehrheit zu unterstützen.

Das heute geltende Recht sieht vor, dass der Kanton erst dann eine Vertrauensperson ernennen muss, wenn ihm eine unbegleitete minderjährige Person zugewiesen worden ist. Die Teilrevision erweitert in der Fassung des Bundesrates und der Mehrheit diese Verpflichtung: Neu soll bereits im Verfahren am Flughafen oder in der Empfangsstelle eine Vertrauensperson ernannt werden, wenn über die Kurzbefragung hinaus entscheidrelevante Verfahrensschritte durchgeführt werden.

Der Minderheitsantrag Bühlmann verlangt in zweierlei Hinsicht eine Änderung: So soll nämlich die Verpflichtung, eine Vertrauensperson zu ernennen, immer bestehen, und es soll ein Zuständigkeitswechsel bei der Ernennung einer Vertrauensperson stattfinden. Das ist abzulehnen.

1. Sowohl in der Empfangsstelle wie auch am Flughafen werden vorerst die Personalien erhoben, die Fingerabdruckbogen und Fotografien erstellt und die Betroffenen summarisch über die Asylgründe und den Reiseweg befragt. Mehr findet hier nicht statt. Erfolgt danach die Einreise ab Flughafen oder die Verteilung auf die Kantone, so ist die Ernennung einer Vertrauensperson nicht sinnvoll, denn die minderjährige Person hat bisher keine Nachteile davongetragen. Eine Vertrauensperson kann in dieser Zeit auch keine Hilfe leisten, denn über die Personalien, den Reiseweg und die Asylgründe kann nur die minderjährige Person selbst erzählen.

Erst wenn im Anschluss an die Kurzbefragung Verfahrensschritte getroffen werden, die entscheidrelevant sind, zum Beispiel bei einer Einreiseverweigerung am Flughafen oder bei einem Nichteintretensentscheid in der Empfangsstelle, ist die Ernennung eines Vormundes sinnvoll.



2. Das ZGB sieht vor, dass jede unmündige Person, die nicht unter elterlicher Gewalt steht, im Wohnsitzkanton unter Vormundschaft oder Beistandschaft gestellt werden muss. Da die Ernennung eines Vormundes oder Beistandes je nach Kanton teilweise Monate dauern kann, ist es sinnvoll, einer unbegleiteten minderjährigen Person während dieser Zeit eine Vertrauensperson zuzuweisen. Diese ersetzt längerfristig aber den Vormund oder den Beistand nicht, welcher allenfalls nachträglich noch ernannt werden muss. Diese Vertrauensperson gilt dann bis zu dessen Ernennung. Die Kantone sind von Gesetzes wegen für die Ernennung eines Vormundes oder Beistandes zuständig. Da die Vertrauensperson lediglich ein zeitlich befristeter Ersatz ist, obliegt den Kantonen auch die Ernennung dieser Vertrauensperson, und das ist auch sinnvoll. Ein Zuständigkeitswechsel ist ohne sachlichen Grund nicht angebracht, würde nur zu einem unverhältnismässigen administrativen Mehraufwand führen und ist auch aus finanzpolitischen Gründen abzulehnen.

In Bezug auf Absatz 4 soll der Passus "der Bundesrat regelt den Zugang" gemäss der Minderheit durch "der Zugang ist gewährleistet" ersetzt werden. Das würde bedeuten, dass der Bundesrat dafür bürgen soll, dass eine Rechtsberatung auch wirklich in Anspruch genommen werden kann. Vielleicht müsste er sogar selbst Rechtsberatungen zur Verfügung stellen, um diese Gewährleistung gegenüber den Kantonen zu erfüllen. Einen verfassungsmässigen Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege gibt es bereits, sofern die Voraussetzungen dafür gegeben sind. Wir sollten diese bewährte Regelung nicht über Bord werfen.

Einem Antrag auf eine in jedem Fall und in jedem Zeitpunkt obligatorische unentgeltliche Rechtsberatung sollte nicht stattgegeben werden, weil sie dann natürlich ausfunkt und auch in Fällen beansprucht wird, in denen sie nicht notwendig ist. Der Bundesrat wird, wenn die Fassung der Mehrheit beschlossen wird, den Zugang zu den Rechtsberatungen und -vertretungen regeln, sodass eine Kontaktaufnahme mit

AB 2004 N 548 / BO 2004 N 548

einem Rechtsvertreter sowohl in der Empfangsstelle wie auch am Flughafen möglich ist. Er wird jedoch den Zugang zur Rechtsberatung schon aus Kostengründen nicht garantieren können.

Ich bitte Sie, der Fassung der Mehrheit und des Bundesrates zuzustimmen.

Leuenberger Ueli (G, GE): Monsieur le conseiller fédéral, savez-vous que la première audition à l'aéroport est déterminante pour la suite des décisions qui sont prises? N'êtes-vous pas de l'avis qu'autoriser une personne de confiance à accompagner le mineur à ce moment-là ne pourrait que rendre votre propre politique plus crédible, parce que moins critiquable par la suite?

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich sage Ihnen nochmals: Für das, was in der Empfangsstelle oder am Flughafen aufgenommen wird, ist eine Rechtsberatung nicht notwendig, denn es finden noch keine relevanten Verfahrensschritte statt. Man fragt also nach dem Namen und woher die betreffende Person kommt. (*Zwischenruf Leuenberger-Genève: Und man fragt auch nach den Asylgründen!*) Nachher wird die Person dem Kanton zugewiesen. Dann ist es sinnvoll, wenn auch die Kantone diese Vertrauensperson bestimmen.

Hubmann Vreni (S, ZH): Herr Bundesrat, ist es kein genügender sachlicher Grund, wenn sich unbegleitete Jugendliche, Minderjährige, allein im Flughafenverfahren und in einem Schnellverfahren zurechtfinden müssen? Es handelt sich um Jugendliche, die auch unserer Sprache nicht mächtig sind. Wie sollen sie sich ohne Hilfe zurechtfinden? Das Flughafenverfahren und das Schnellverfahren sind ja sehr entscheidend und gehen sehr rasch; und da haben die Jugendlichen überhaupt keine Möglichkeit, ihre Asylgründe darzulegen. Darum glaube ich, dass ein genügender sachlicher Grund für eine Begleitung ab Gesuchstellung gegeben ist. Es sind nicht Kinder, die sich ohne weiteres zurechtfinden, es sind immerhin Asylsuchende, es sind Flüchtlingskinder.

Blocher Christoph, Bundesrat: Zuerst muss ich Ihnen sagen: Es ist nicht so, dass die Minderjährigen an den Empfangsstellen und an der Flughafen-Empfangsstelle völlig hilflos irgendwo umherirren. Es geht hier um die Vertrauenspersonen, und das sind Personen, die ernannt werden, bis ein entsprechender Beistand oder ein Vormund da ist. Es ist selbstverständlich, dass man sich dieser Minderjährigen an den Empfangsstellen annimmt.

Engelberger Eduard (RL, NW), für die Kommission: Nachdem der Bundesrat der Mehrheit zustimmt, kann ich mich bei der Begründung kurz fassen, will aber trotzdem darauf hinweisen, dass die Kommission in Absatz 3 eben eine wesentliche Verbesserung herbeigeführt hat. Denn bisher wurde eine Vertrauensperson zum Schutz von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden erst nach der Zuweisung an die Kantone durch den entsprechenden Kanton ernannt. Neu soll bereits dann unverzüglich eine Vertrauensperson ernannt werden, wenn in den Empfangsstellen oder am Flughafen entscheidungsrelevante Verfahrensschritte eingeleitet werden.



Zum Antrag der Minderheit Bühlmann: Ein Zuständigkeitswechsel mit einem zweistufigen Verfahren, wie ihn Frau Bühlmann in Absatz 3bis will, ist abzulehnen, denn ein Zuständigkeitswechsel vom Bund zum Kanton ist nicht sachgerecht, ist doch nach ZGB der Kanton für die Ernennung eines Vormundes oder eines Beistandes zuständig.

Zu Absatz 4: Hier beantrage ich Ihnen – ebenfalls im Sinne der Mehrheit –, der Formulierung "regelt" zuzustimmen und auf den Begriff "gewährleistet" gemäss Antrag der Minderheit Bühlmann zu verzichten. Denn "gewährleistet" bedeutet garantieren. Dies würde bedeuten, dass der Bund einer solchen Person in jedem Fall einen unentgeltlichen Rechtsberater mit den entsprechenden Kostenfolgen zur Seite stellen müsste. Der Bund ist bereit, den Zugang zur Rechtsberatung und -vertretung zu regeln, aber nicht zu garantieren.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, der Mehrheit zuzustimmen und auch den Antrag Darbellay abzulehnen. Im Weiteren haben wir einen Antrag Stamm vorliegen. Herr Stamm wünscht in Artikel 17 eine Ergänzung: "Ohne gültigen Nachweis der Identität kann kein Verfahren eingeleitet werden." Dieser Antrag wurde in der Kommission nicht behandelt. Ich versuche deshalb, eine Auslegeordnung im Sinne der Mehrheit der Kommission zu machen: Es ist festzuhalten, dass in einem solchen Fall schon heute ein Gesuch entgegengenommen wird, im Anschluss daran jedoch ein Nichteintretensentscheid erfolgt. Der administrative Aufwand für die Forderung von Herrn Stamm ist gleich gross, denn die Verfügung, wonach kein Asylgesuch entgegengenommen wird, weil die Identität nicht nachgewiesen wird, ist in unserem Rechtsstaat ebenfalls anfechtbar, denn auch in diesen Fällen muss geprüft werden, ob die Wegweisung zulässig und zumutbar ist. In diesem Sinne stelle ich fest, dass dieser Antrag nicht viel Sinn macht. Ich bitte Sie, den Antrag Stamm abzulehnen.

Abs. 3, 3bis – Al. 3, 3bis

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 118 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 67 Stimmen

Abs. 4 – Al. 4

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag Darbellay 93 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 43 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit 99 Stimmen

Für den Antrag Darbellay 87 Stimmen

Abs. 5 – Al. 5

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Stamm 57 Stimmen

Dagegen 127 Stimmen

Art. 17a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 22

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

.... Fotografien und kann weitere biometrische Daten der Asylsuchenden erfassen. Sie kann
(siehe Art. 98b)



Abs. 2–6

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit I

(Leutenegger Oberholzer, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Janiak, Leuthard, Marty Kälin, Tillmanns, Vallender, Walker Felix)

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit II

(Fehr Hans, Glur, Joder, Laubacher, Scherer Marcel, Schibli)

Abs. 1

Personen, die in einem schweizerischen Flughafen um Asyl nachsuchen, werden in einem vom Bund geführten (Verfahrens-)Zentrum aufgenommen. Sie werden dort bis zum Abschluss ihres Verfahrens untergebracht und versorgt.

AB 2004 N 549 / BO 2004 N 549

Abs. 2

Das Asylverfahren im Verfahrenszentrum richtet sich nach den Artikeln 25ff.

Abs. 3

Liegen besondere Gründe vor, kann dem Asylsuchenden die Bewilligung zur Einreise in die Schweiz erteilt werden. Das Bundesamt kann diese Asyl suchende Person anschliessend einem Kanton zuweisen.

Abs. 4

Die Standortkantone der Flughäfen können den Bund bei der Führung der Verfahren sowie beim Vollzug der Entscheide unterstützen.

Abs. 5, 6

Streichen

Antrag Wasserfallen

Abs. 1

.... biometrische und andere zur Identifizierung geeignete Daten

(betrifft auch Art. 26 Abs. 2, 97 Abs. 3 Bst. c, 98 Abs. 2 Bst. c in Kombination mit Art. 98b)

Schriftliche Begründung

Die Definition biometrischer Daten gemäss wissenschaftlichem Dienst des Deutschen Bundestages lautet: Der Begriff Biometrie leitet sich aus den griechischen Wörtern "bios" (Leben) und "metron" (Mass) ab. Biometrie ist als Lehre von der Anwendung mathematisch-statistischer Methoden auf die Mess- und Zahlenverhältnisse der Lebewesen und ihrer Einzelteile definiert.

Als biometrische Daten kommen infrage:

- Hand: Abmessungen der Finger und der Dicke der Hand;
- Netzhaut (Iris): Struktur der Augennetzhaut;
- Fingerabdruck;
- Gesicht;
- Unterschrift;
- Stimme.

Fotos, Fingerabdrücke und weitere biometrische Daten sind also sinnvolle Personenidentifizierungsmöglichkeiten. Es gibt jedoch weitere, einfach zu handhabende und automatisierbare Identifizierungsmöglichkeiten. In erster Linie wird hier an die DNA-Profile gedacht. Biometrische Daten, vor allem wenn sie nicht in Kombination angewendet werden, haben eine gewisse Unsicherheit, DNA-Profile dagegen nicht. Die Ergänzung in den Artikeln 22, 26, 95, 97 und 98 in Kombination mit Artikel 98b erschliesst eine weitere sehr effiziente und sichere Identifizierungsmöglichkeit. Beim DNA-Profil geht es darum, Personen zu identifizieren, aber auch, nicht betroffene Personen allenfalls zu entlasten.

Antrag Müller Philipp

Abs. 1

Bei Personen erstellt Fingerabdruckbogen und Fotografien und kann weitere biometrische Daten der Asylsuchenden erfassen. Sie kann die Asylsuchenden



Abs. 5

Die Asyl suchende Person längstens 60 Tage festgehalten werden. Nach einem Wegweisungsentscheid kann die

Schriftliche Begründung

Zu Absatz 1: Dem bundesrätlichen Entwurf ist mit folgender Ausnahme zuzustimmen: Es ist rechtsstaatlich und ermittlungstaktisch verfehlt, dass ein Asylsuchender "nur" in der Regel erkennungsdienstlich bei der Einreise erfasst wird. Die zuständigen Schweizer Behörden müssen verpflichtet werden, in jedem Fall die Fingerabdrücke zu erheben.

Gerade auch hinsichtlich der vermehrten Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden und der internationalen Kriminalitätsbekämpfung im Asylbereich muss die Schweiz wenigstens ein vollständiges Bild über die regulär eingereisten Asyl suchenden Personen haben.

Die Botschaft zum Asylgesetz erwähnt für die Ausnahmen von der Regel die Minderjährigen. Dies macht überhaupt keinen Sinn. Tatsache ist, dass gerade kriminelle Asylsuchende sich als Minderjährige ausgeben, um unter das weniger rigide Jugendstrafrecht zu fallen. Personen, die mit falschen Dokumenten im Transit erwischt werden, reichen oftmals auch Asylgesuche ein, um dem sofortigen Rückschub als INAD (inadmissible persons) zu entgehen. Hier besteht eine hohe Missbrauchsrate.

Zu Absatz 5: Dem bundesrätlichen Entwurf ist mit folgender Ausnahme zuzustimmen: Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb ein rechtskräftiger Wegweisungsentscheid vorausgesetzt werden soll, um den betroffenen Asylsuchenden in einem Ausschaffungsgefängnis festhalten zu können.

Ein sachlich gerechtfertigter Wegweisungsentscheid ist sofort zu vollziehen und dessen Vollzug nötigenfalls mit der Anordnung der Ausschaffungshaft sicherzustellen.

Antrag Hess Bernhard

Abs. 5

Die Asyl suchende Person kann am Flughafen oder ausnahmsweise an einem anderen geeigneten Ort unbefristet festgehalten

Schriftliche Begründung

Nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid kann die weitere Festhaltung in einem Ausschaffungsgefängnis erfolgen.

Eventualantrag Schlüer

(falls der Antrag der Minderheit II unterliegt)

Abs. 4

.... wird ihr das rechtliche Gehör gewährt. (Rest des Absatzes streichen)

Schriftliche Begründung

Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Verbeiständung ist ein zusätzlicher administrativer Aufwand und eine überflüssige Besonderheit des Flughafenverfahrens, die zu streichen ist.

Art. 22

Proposition de la majorité

Al. 1

.... Elle peut aussi saisir d'autres données biométriques le concernant et l'interroger sommairement sur les motifs

(voir art. 98b)

Al. 2–6

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité I

(Leutenegger Oberholzer, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Janiak, Leuthard, Marty Kälin, Tillmanns, Vallender, Walker Felix)

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité II

(Fehr Hans, Glur, Joder, Laubacher, Scherer Marcel, Schibli)

Al. 1





Les personnes qui déposent une demande d'asile dans un aéroport suisse sont conduites dans un centre (de procédure) géré par la Confédération. Elles y sont logées et nourries jusqu'à la clôture de la procédure.

Al. 2

La procédure d'asile applicable au centre de procédure est définie aux articles 25ss.

Al. 3

S'il existe des motifs particuliers, le requérant d'asile peut être autorisé à entrer en Suisse. L'office peut alors attribuer ce requérant d'asile à un canton.

Al. 4

Le canton où se trouve l'aéroport peut soutenir la Confédération dans la conduite de la procédure ainsi que dans l'exécution des décisions.

Al. 5, 6

Biffer

Proposition Wasserfallen

Al. 1

.... données biométriques ainsi que d'autres données permettant d'établir l'identité

AB 2004 N 550 / BO 2004 N 550

(concerne également les art. 26 al. 2, 97 al. 3 let. c, 98 al. 2 let. c en combinaison avec l'art. 98b)

Développement par écrit

D'après le Service scientifique du Bundestag allemand, la définition des "données biométriques" est la suivante: le terme "biométrie" provient des mots grecs "bios" (vie) et "metron" (échelle). La biométrie est définie comme "science qui étudie à l'aide de mathématiques (statistiques, probabilités) les variations biologiques à l'intérieur d'un groupe déterminé".

Peuvent être considérées comme des données biométriques:

- la main: calcul de la dimension des doigts et de l'épaisseur de la main;
- la rétine (l'iris): structure de la rétine;
- les empreintes digitales;
- le visage;
- la signature;
- la voix.

Les photos, les empreintes digitales et les autres données sont donc autant de moyens pertinents permettant l'identification d'une personne. Il y a cependant d'autres moyens faciles à utiliser et susceptibles d'être automatisés: on pense ici en premier lieu aux profils d'ADN. Car si les données biométriques présentent une marge d'erreur, surtout lorsqu'elles ne sont pas combinées avec d'autres moyens, ce n'est pas le cas des profils d'ADN. Le fait de compléter les articles 22, 26, 95, 97 et 98 en les combinant avec l'article 98b permet de dégager un nouveau moyen d'identification, à la fois très efficace et très sûr. Les profils d'ADN permettent non seulement d'identifier des personnes, mais aussi éventuellement de décharger des personnes non impliquées.

Proposition Müller Philipp

Al. 1

S'agissant des personnes relève les empreintes digitales et prend la photographie du requérant. Elle peut interroger

Al. 5

Le requérant pour une durée maximale de 60 jours. S'il est frappé d'une décision de renvoi, il peut

Développement par écrit

Concernant l'alinéa 1: Le projet du Conseil fédéral doit être approuvé à l'exception du point suivant: tant au regard de l'Etat de droit que pour des raisons tactiques liées à l'enquête, il n'est pas admissible qu'un demandeur d'asile ne soit répertorié qu'"en règle générale" au moment de son entrée en Suisse. Les autorités suisses doivent être tenues de prendre les empreintes digitales dans tous les cas.

Dans le contexte du renforcement de la coopération avec les autorités étrangères et aux fins de lutter contre la criminalité en matière d'asile sur le plan international, la Suisse doit disposer – c'est la moindre des choses – d'un dossier complet des personnes entrées en Suisse.

Le message accompagnant la nouvelle loi sur l'asile indique que les mineurs font l'objet d'une dérogation. Cette exception est un non-sens. Il est un fait que les requérants d'asile se font passer pour mineurs pour tomber sous le coup de la législation pénale relative aux mineurs bien moins stricte pour eux. Il est fréquent



que les personnes appréhendées avec de faux documents pendant leur transit déposent une demande d'asile pour échapper à l'expulsion au titre de personnes inadmissibles "INAD" (inadmissible persons). Les abus sont très fréquents.

Concernant l'alinéa 5: Le projet du Conseil fédéral doit être approuvé à l'exception du point suivant: il n'est pas compréhensible qu'une décision de renvoi doive avoir été prononcée pour que le requérant d'asile en question soit mis en détention en vue de son expulsion.

Une décision prononcée en bonne et due forme et justifiée quant aux faits doit faire l'objet d'une exécution immédiate, au besoin au moyen d'une décision de détention en vue de l'expulsion.

Proposition Hess Bernhard

Al. 5

Le requérant d'asile peut être retenu à l'aéroport ou, à titre exceptionnel, dans un autre lieu approprié pour une durée illimitée

Développement par écrit

Suite à une décision de non-entrée en matière entrée en force, la détention pourra être poursuivie dans un centre de détention en vue du renvoi.

Proposition subsidiaire Schlüer

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

Al. 4

.... a le droit d'être entendu préalablement. (Biffer le reste de l'alinéa)

Développement par écrit

Il convient de supprimer la possibilité de se faire représenter, prévue dans le projet de loi, puisqu'elle constitue à la fois une charge administrative supplémentaire et une particularité inutile de la procédure à l'aéroport.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Ich möchte festhalten, dass ich hier zu allen Artikeln spreche, die die Erfassung von biometrischen Daten betreffen. Es geht hier also unter anderem um folgende Artikel: Artikel 8, bei dem die Mitwirkungspflicht zur Erhebung der biometrischen Daten geregelt wird; Artikel 22, Flughafenverfahren; Artikel 26, bei dem es um die Erfassung an den Empfangsstellen geht; Artikel 97, bei dem es um die Weitergabe der Daten an den Herkunftsstaat geht; Artikel 98, bei dem es um die Weitergabe der Daten an Drittstaaten geht.

Die Bestimmung zur Erfassung der biometrischen Daten war im Entwurf des Bundesrates nicht vorgesehen. Sie wurde in die Kommission eingebracht und ist ähnlich oder gleich lautend wie die Bestimmung des AuG. Wir haben uns in der Kommission des Längeren darüber unterhalten, was für biometrische Daten erfasst werden sollen. Deswegen erlaube ich mir ein paar grundsätzliche Bemerkungen und bitte Bundesrat Blocher zuzuhören: Herr Bundesrat Blocher, Sie haben beim Eintreten gesagt, dass der Bundesrat die Erfassung der biometrischen Daten gutheissen würde, dass also der entsprechende Mehrheitsantrag aus der Kommission unterstützt würde. Ich erwarte nun, dass Sie genau festhalten, um was für biometrische Daten es sich hier handelt. Sie wissen, der Begriff "biometrische Daten" – dazu gehören u. a. Fingerabdrücke, aber bei weitem nicht nur dies, es geht weiter bis hin zur DNA-Analyse und zu DNA-Profilen – ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Wenn wir einen derart weit gehenden Eingriff in die persönliche Freiheit vornehmen, bedarf es dazu ganz klar einer gesetzlichen Grundlage, und die fehlt.

Ich möchte darauf hinweisen, dass das Bundesamt für Justiz ganz klar festgehalten hat, dass vorgängig die folgenden Fragen geklärt werden müssten, wenn wir das ins Gesetz aufnehmen. Zum einen: Um was für Daten handelt es sich? Dazu wird uns ja Herr Blocher jetzt umfassend Auskunft geben. Zum Zweiten müssen die Vergleichsobjekte und die Datenträger im Gesetz definiert werden. Weiter muss ganz klar festgehalten werden, wozu die Daten verwendet werden. Es muss festgehalten werden, wer zuständig ist, welche Personen Zugriff haben, wie die Daten aufbewahrt werden, wie sie gelöscht werden und wie die ganzen Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person gewährleistet werden. All das ist hier nicht klar. Die vorgesehene Bestimmung ist rechtsstaatlich nicht haltbar, und ich möchte auch darauf hinweisen, dass der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte die Bestimmung noch in diesem Frühjahr kritisiert und festgehalten hat, es gebe seines Wissens zurzeit in der schweizerischen Gesetzgebung keine gesetzliche Grundlage für die Erhebung und Weitergabe biometrischer Daten.

Nachdem Sie das mit der Mehrheit der Kommission im Gesetz verankern wollen, Herr Bundesrat, erwarte ich jetzt von Ihnen, dass Sie alle diese offenen Fragen klären. Da das bislang nicht geschehen ist, ersuche ich Sie, meine Damen



AB 2004 N 551 / BO 2004 N 551

und Herren, auf diese Bestimmung zu verzichten. Es ist ein schwerwiegender Eingriff in die Persönlichkeitsrechte, es ist gesetzlich völlig unklar, wie weit dieser Eingriff gehen soll, und ich möchte darauf hinweisen – Sie haben diese Erklärung des Rates für Persönlichkeitsschutz alle auch erhalten -: Es handelt sich um einen massiven Eingriff in die Individualrechte, und das ohne gesetzliche Grundlage. Das dürfen wir uns auch im Asylgesetz nicht erlauben.

Ich bitte Sie also, meinen Minderheitsanträgen zu all den genannten Artikeln zuzustimmen.

Fehr Hans (V, ZH): Es geht der Minderheit II um etwas Grundsätzliches beim Flughafenverfahren. Ich höre von zuständigen Beamten auf dem Flughafen Kloten immer wieder Klagen, dass das Verfahren schlecht sei und dass Leute, die einmal dort sind, nur mit Schwierigkeiten weggebracht werden könnten. Man müsse diesen Zustand ändern, weil zum Teil auch die Zuständigkeiten und die Verantwortlichkeiten nicht klar seien. Dies zur Ausgangslage.

Was fordern wir? Wir fordern, dass auf dem Flughafen – ich spreche insbesondere vom Flughafen Kloten – unter der Verantwortung des Bundes ein Verfahrenszentrum betrieben wird. In Ansätzen haben wir das bereits, aber es muss verbessert werden. Das würde bedeuten, dass dort die Leute, die mit dem Flugzeug auf dem Flughafen ankommen, bis zum Abschluss ihres Verfahrens unter der Verantwortung des Bundes untergebracht sind, dass dort die Anhörungen stattfinden, dass dort das Prozedere läuft usw.

Selbstverständlich kann nicht das Departement bzw. können nicht die Bundesangestellten persönlich die Aufgaben dort erfüllen. Man kann also Aufgaben an die kantonalen Stellen delegieren. Entscheidend ist, dass in diesem Verfahrenszentrum ausschliesslich der Bund verantwortlich ist; das ist das Entscheidende und Neue. Ich habe diese Sache mit kantonalen Fremdenpolizeichs intensiv angeschaut, und mit dieser Idee wird es unseres Erachtens besser funktionieren, als es heute funktioniert. Sie sehen, dass sich die Absätze 5 und 6 erübrigen, wenn dieses Verfahren konsequent gehandhabt wird.

Ich bitte Sie, im Sinn einer Konzentration der Kräfte, einer Schaffung von Klarheit und einer klaren Zuweisung der Verantwortung, dem Antrag der Minderheit II zuzustimmen.

Gross Jost (S, TG): Ich bitte Sie, bei Artikel 22 sowie bei Artikel 97 Absatz 3 und bei Artikel 98b der Minderheit Leutenegger Oberholzer zu folgen.

Diese vom Bundesrat im ursprünglichen Entwurf noch nicht vorgesehene Einführung zusätzlicher biometrischer Daten zur Identifikation von Asylbewerbern entbehrt ganz klar einer gesetzlichen Grundlage. Diese gesetzliche Grundlage ist von der Verfassung fraglos gefordert. Ich weise hier auf Artikel 13 Absatz 2 der Bundesverfassung hin, wo der Datenschutz als Persönlichkeitsrecht umschrieben ist; ich weise Sie auf Artikel 36 Absatz 2 hin, wo der Gesetzesvorbehalt bei der Einschränkung grundrechtlicher Freiheiten vor allem bei schweren Eingriffen – um diese geht es hier – im Verfassungsrecht klar festgelegt ist. Ich weise aber auch darauf hin, dass Artikel 164 Absatz 1 diese Gesetzmässigkeit bei der Beschränkung verfassungsmässiger Rechte und bei der Auferlegung von Pflichten ganz klar vorsieht.

Wir haben hier eine klare Meinungsäusserung des Datenschutzbeauftragten: Es gibt keine gesetzliche Grundlage, vor allem dann nicht, wenn der Gesetzgeber offensichtlich nicht weiss, was er unter diesen biometrischen Daten verstehen will. Ich habe mich erkundigt: Wir haben hier eine Unschärfe des Begriffs; es ist nicht klar, ob diese biometrischen Daten nur die Gesichtserkennung oder die Iris- bzw. Augenerkennung umfassen oder ob hier nicht auch DNA-Profile eingeschlossen sind. Hier geraten Sie sofort in Kollision mit anderen Gesetzen. Wir haben ein Gesetz über genetische Untersuchungen beim Menschen beraten. Diese Implikationen hat der Bundesrat offensichtlich nicht bedacht.

Der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte sagt klar: Die biometrischen Daten, d. h. die einzelnen Massnahmen, die zu Identifikationszwecken benutzt werden sollen, sind im Gesetz selber aufzulisten, oder es muss zumindest eine klare Norm in Bezug auf die Kompetenzdelegation an den Bundesrat vorgesehen sein. Das ist auch im Hinblick auf das Anlegen von Datenbanken und die Bekanntgabe von Daten an Dritte absolut erforderlich. Diesem klaren Votum des Datenschutzbeauftragten entzieht sich der Bundesrat. Ich muss Sie deshalb, Herr Bundesrat Blocher, fragen: Warum stimmt der Bundesrat einer verfassungswidrigen Gesetzesänderung gegen alle Bedenken des Datenschutzbeauftragten zu?

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Minderheit I (Leutenegger Oberholzer) zu folgen.

Menétrey-Savary Anne-Catherine (G, VD): Quand on parle de données biométriques, on ne sait au fond pas exactement de quoi on parle. Ce sont peut-être des données informatisées à partir de photos, comme il s'en fait à l'aéroport de Zurich pour enregistrer les passagers au débarquement de certains vols, et comme le



prévoit d'ailleurs l'article 98 du projet de loi fédérale sur les étrangers. Mais tant que cette mesure s'applique à de nombreuses personnes sur lesquelles ne pèse a priori aucun soupçon, cette méthode est contestable du point de vue de la protection de la personnalité. De plus, elle ne paraît pas très efficace puisqu'il semble que seule la moitié des personnes ainsi photographiées sont reconnaissables, et qu'il est difficile par conséquent de saisir des données sûres.

Mais les données biométriques, ce sont peut-être aussi des profils d'ADN. Sur ce point, je voudrais rappeler que, lors de l'examen de la loi sur les profils d'ADN (00.088), qui prévoit justement à son article 6 que cette méthode peut être utilisée pour identifier une personne, la question a été posée et débattue en commission de savoir si cette procédure pouvait s'appliquer aux requérants d'asile sans papiers d'identité; et la réponse donnée était clairement non. Les procès-verbaux des séances de la commission en attestent. Je cite le représentant de l'administration, qui disait: "Aus Ihren Voten schliesse ich, dass es gerade ausgeschlossen sein soll, Asylbewerber, die sich nicht ausweisen können, einer Analyse zu unterziehen."

En conséquence, l'article 6 de cette loi sur les profils d'ADN, que vous avez voté, limite strictement l'emploi de cette méthode d'investigation aux personnes décédées et à celles "qui ne peuvent donner d'information sur leur identité, en raison de leur âge, d'un accident, d'une maladie durable, d'un handicap, d'un trouble psychique ou d'une altération de la conscience". Un point, c'est tout.

Recueillir des données biométriques est considéré comme problématique, on vient de le dire, en l'absence d'une base légale précise. De plus, selon les responsables de l'asile, les données autres que les empreintes digitales et les photos ne sont pas nécessaires. Mais ce qui nous trouble, surtout, c'est l'usage qu'on pourrait faire de ces fichiers. Hier, dans le débat d'entrée en matière, il a été dit que ces banques de données devraient rester actives pendant des années. Mais à qui seront-elles transmises? combien de temps seront-elles gardées? et, surtout, est-ce que les personnes concernées seront informées de l'existence de ces fichiers, et auront-elles la possibilité d'en vérifier les données? Sur ce dernier point, les plus grands doutes sont permis. Les requérants sont un peu comme des objets qu'on inventorie et qu'on classe, et non comme des personnes qui disposent de droits. Toutes ces questions doivent trouver une réponse claire dans une loi et celle-ci n'existe pas pour le moment.

Cette proposition de récolter systématiquement des données biométriques, qu'on retrouve dans plusieurs articles de cette loi, contribue, pour beaucoup d'entre nous, à renforcer le sentiment que nous sommes en train de construire une politique inspirée par une hostilité constante et une méfiance tenace à l'égard des requérants d'asile. Ils sont a priori des abuseurs, des délinquants; il s'agit de lutter en permanence contre ce que notre collègue Philipp Müller appelle, dans le développement de sa proposition à l'article 22, la

AB 2004 N 552 / BO 2004 N 552

"criminalité en matière d'asile"; il n'y a même plus la présomption d'innocence; c'est aux requérants de faire la preuve qu'ils sont honnêtes, et non plus aux autorités de démontrer leur culpabilité.

Nous, les Verts, ne plaidons pas pour une ouverture totale des frontières, sans contrôles et sans limites. Nous sommes parfaitement conscients de la nécessité d'identifier les requérants par leur nom, leur âge, leurs empreintes digitales. Mais c'est l'esprit général de suspicion, ainsi que le souci obsessionnel de se barricader contre la venue des "damnés de la terre" dans notre pays, qui nous poussent à protester pour préserver un peu de sérénité et de confiance dans ce domaine.

C'est pourquoi le groupe des Verts vous demande de soutenir la minorité I (Leutenegger Oberholzer) qui est contre la récolte de données biométriques.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Ich spreche zuerst zum Antrag der Minderheit II (Fehr Hans): Dieser Antrag ist durchaus gut gemeint, aber er kann im Vollzug allenfalls mehr Probleme bieten, als er löst. Deshalb ist die CVP-Fraktion der Ansicht, man solle diesen Antrag ablehnen. Weshalb?

In Absatz 5 dieses Artikels besteht bereits die Möglichkeit, Asylbewerberinnen und Asylbewerber für 60 Tage auf dem Flughafengelände festzuhalten und die entsprechenden Abklärungen zu machen. Diese 60 Tage geben den entsprechenden Druck im Hinblick auf ein beschleunigtes Verfahren, welches ja durchaus das Ziel dieser Gesetzesrevision ist. Wenn allerdings ein Verfahren innerhalb dieser 60 Tage nicht abgewickelt werden kann, erachten wir es nicht als sinnvoll, unnötige personelle Massierungen auf dem Flughafengelände zu haben, und dann sind die Kantone durchaus gehalten, nach dem heutigen System diese Zuweisungen des Bundes zu übernehmen.

Wir bitten Sie also, den Antrag der Minderheit II (Fehr Hans) abzulehnen.

Zur Minderheit I (Leutenegger Oberholzer), zum Grundsatz über die biometrischen Daten: Herr Jost Gross hat zu Recht darauf hingewiesen, dass im Moment die gesetzlichen Grundlagen für die Einführung einer solchen



Praxis fehlen. Die CVP-Fraktion ist allerdings der Meinung: Wenn der Bundesrat bereit ist, diese gesetzlichen Grundlagen zu liefern – allenfalls im Gesetz oder in der Verordnung –, kann man dieser Neuregelung durchaus zustimmen, insbesondere auch im Hinblick auf die Praxis, welche die EU in Zukunft anzuwenden gedenkt. Meine Frage an Sie, Herr Bundesrat: Sind Sie bereit, die entsprechenden Rechtsgrundlagen in einer Botschaft zu liefern oder allenfalls direkt in einer Verordnung festzuschreiben, wenn das Parlament jetzt einen entsprechenden Antrag gutheisst?

Fehr Hans (V, ZH): Herr Lustenberger, Sie lassen ein Problem gelten – die Leute können 60 Tage festgehalten werden –, aber Sie lösen es nachher nicht. Sehen Sie ein, dass der Zweck des Antrages der Minderheit II darin besteht, dass diese Leute auf dem Flughafengelände bleiben, bis das Verfahren rechtskräftig abgewickelt ist, und nachher wieder zurückfliegen? Wenn Sie Ihre Methode anwenden, wissen Sie nachher nicht, was passiert. Das ist der Witz der Sache.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Lieber Kollega Fehr, ich habe probiert, Ihnen das zu erklären. Ich habe Ihnen gesagt und ich attestiere Ihnen, dass Ihr Antrag durchaus gut gemeint ist. Aber wenn diese 60 Tage verflossen sind, dann müssen Sie nach der heutigen Praxis diese Verteilung auf die Kantone machen, sonst bekommen Sie eine Ballung auf diesen beiden Flughäfen, die allenfalls im Vollzug auch nicht sinnvoll ist. Das gibt Probleme, das wissen Sie.

Donzé Walter (E, BE): Die EVP/EDU-Fraktion unterstützt bei diesem Artikel grundsätzlich die Mehrheit. Für den Antrag der die Minderheit II gibt es gewisse Sympathien, aber es stellt sich auch die Frage nach der Praktikabilität.

Im Grundsatz gilt es hier, den Behörden die Möglichkeit zu geben, die Identität von Asylsuchenden festzustellen, besonders dann, wenn sie vonseiten der Antragsteller verheimlicht wird. Das ist notwendig, um abzuklären, ob jemand – eventuell unter anderem Namen – schon einmal da war. Wir wollen ein rechtsstaatliches Verfahren, wir wollen aber auch in keiner Weise die Behörde in ihrer Aufgabe einschränken.

Zum Antrag Wasserfallen: Wir unterstützen ihn nicht, weil wir finden, dass die DNA-Analyse für die Abklärung der Identität nicht nötig ist. Sie soll wie im übrigen Strafrecht nur dort angewendet werden, wo es rechtsstaatliche Gründe dafür gibt. Bei der Abklärung eines Tatbestandes ist dies im ordentlichen Recht möglich. Deshalb finden wir, der Antrag Wasserfallen sei nicht nötig. Wir unterstützen also die Mehrheit.

Fluri Kurt (RL, SO): Ich möchte namens der FDP-Fraktion mitteilen, dass wir bei Artikel 22 mit zwei Ausnahmen die Mehrheit unterstützen. Bei Absatz 1 unterstützen wir den Antrag Wasserfallen Nr. 27; der Antrag Müller Philipp Nr. 3 ist damit zurückgezogen. Die Begründung lautet – vice versa von derjenigen meines Vorredners -: Wir halten eben genau die DNA-Analyse für notwendig. In Absatz 4 unterstützen wir nicht die Mehrheit, sondern den Eventualantrag Schlüer Nr. 57 mit der von ihm angegebenen Begründung.

Blocher Christoph, Bundesrat: Umstritten sind hier vor allem die biometrischen Daten. Warum stimmt der Bundesrat hier dem Antrag der Mehrheit zu?

1. Sie haben eine Kann-Formulierung gewählt.

2. Wir haben heute bereits biometrische Daten, dazu gehören nämlich auch die Fingerabdrücke. Im Fall einer Ausweitung – um die Frage von Herrn Lustenberger zu beantworten – ist es für uns selbstverständlich, dass das in einer Verordnung niedergelegt werden muss. Aktuell sind ja die Iris-Untersuchungen, aber nicht die DNA-Analyse. Das muss in einer Verordnung niedergelegt werden, damit die Rechtsgrundlage auch stimmt. Also ist der Begriff "biometrische Daten" zu allgemein und muss nachher natürlich im Spezifischen abgestützt werden. Das wird der Bundesrat auch tun. Sollte es sich zeigen, dass bei einer bestimmten Erhebung von biometrischen Daten die gesetzliche Grundlage nicht genügt, würden wir selbstverständlich eine gesetzliche Grundlage – also nicht nur auf Verordnungsstufe, sondern eine gesetzliche Grundlage – mit der entsprechenden Botschaft vorlegen. Das können wir heute aber noch nicht sagen, weil wir nicht wissen, wie die Entwicklung aussieht.

Ich muss Ihnen in Bezug auf die biometrischen Daten sagen – es ist hier der Datenschutzbeauftragte erwähnt worden –, dass die Frage höchst umstritten ist. Vom Bundesamt für Justiz werden Erhebungen als rechtens bezeichnet, und auch die Untersuchungen des Bundesamtes für Ausländerfragen haben sie als rechtens bezeichnet. Hingegen glauben die Juristen des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten, dass das fragwürdig sei.

Wenn drei verschiedene Juristen nicht die gleiche Meinung haben, können Sie fragen, welche Meinung jetzt gilt. Ich glaube, der Bundesrat hat das saubere Verfahren gewählt: Für die jetzigen Datenerhebungen wird



die rechtliche Grundlage nicht bestritten; sie werden ja auch durchgeführt. Wenn neue biometrische Daten dazukommen und die Rechtsgrundlage nicht genügt, wird es in einer Verordnung geregelt, wenn dies möglich ist. Wenn dies nicht genügt, wird man eine gesetzliche Grundlage schaffen müssen mit der entsprechenden Botschaft für das Parlament.

Wir bitten Sie also, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen, denn was hier gefordert wird, ist heute bereits Praxis. Darum hat der Bundesrat in seinem Entwurf auch nicht darauf hingewiesen. Aber wenn Sie diesen Antrag jetzt ablehnen und das nicht unterstützen, würde das heissen, dass man wahrscheinlich noch hinter die heutige Praxis zurückgehen möchte, und ich bitte Sie, das nicht zu tun, vor allem diejenigen, die glauben, man würde einen wesentlichen Beitrag mit

AB 2004 N 553 / BO 2004 N 553

dem Beitritt zu Dublin leisten. Da wäre das Anschlussverfahren gar nicht möglich.

Gross Jost (S, TG): Herr Bundesrat Blocher, können Sie uns jetzt doch klar die Frage beantworten, ob die DNA-Probe ein biometrisches Datum im Sinne dieser Ergänzung des Gesetzes ist? Wenn es so ist, können Sie uns sagen, ob eine solche Regelung, die nur von biometrischen Daten spricht, aber die DNA-Probe mit einschliesst, dem soeben hier im Nationalrat verabschiedeten Bundesgesetz über die genetischen Untersuchungen am Menschen entspricht, also gesetzeskonform ist, oder nicht?

Blocher Christoph, Bundesrat: Die DNA-Analyse ist nicht vorgesehen, also haben wir sie auch nicht besonders geprüft. Wir prüfen sie erst, wenn sie sich allenfalls als Notwendigkeit erweisen würde. Dann prüft man: Ist das gemäss Verordnung möglich? Ist die gesetzliche Grundlage vorhanden oder nicht? Wenn sie nicht vorhanden wäre, würden wir sie schaffen.

Die Iris-Kontrolle ist das Näherliegende. Dort glaubt man die Sache mit einer Verordnungsänderung lösen zu können. Ich kann und will Ihnen die Frage jetzt nicht beantworten, weil sie nicht aktuell ist.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Genau deswegen wäre mein Antrag richtig: Weil ich nicht über das hinausgehen will, was Sie bereits heute machen. Sie haben vorher erwähnt, dass das BJ dem zustimmen würde. Meine Frage: Wissen Sie, dass das BJ gesagt hat, dass noch sehr viele Fragen zu klären wären, u. a. jene der Weitergabe der Daten, der Information der betroffenen Personen, des Verwendungszweckes? Das muss in einem Gesetz geregelt werden. Sind Sie bereit, zumindest zuhanden des Ständerates eine solche gesetzliche Regelung im Asylgesetz vorzunehmen?

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich sage Ihnen nochmals: Es sind nicht alle biometrischen Daten gleich zu handhaben. Für einzelne Schritte genügt die rechtliche Grundlage, für ganz neue wie z. B. die DNA-Analyse, die Sie erwähnen, ist die rechtliche Grundlage zu prüfen, wenn dies vorgesehen ist. Sie ist heute nicht vorgesehen. Aber wenn sie vorgesehen würde, müsste die gesetzliche Grundlage natürlich beurteilt werden. Aber Sie werden verstehen, dass ich das hier nicht aus dem Stegreif tue. Es hat auch keinen Sinn, es jetzt schon darzulegen, wenn wir es nicht einführen. Aber ich bin bereit, darauf zurückzukommen, wenn im Ständerat z. B. der Antrag Wasserfallen aufgenommen wird. Auch wenn Sie ihm zustimmten, müssten wir das selbstverständlich prüfen, wenn es konkret einzuführen wäre.

Engelberger Eduard (RL, NW), für die Kommission: Wir haben vonseiten des Bundesrates vernommen, dass er dem Antrag der Mehrheit zustimmt. Die Kommission hat sich mit der Frage der biometrischen Daten sehr intensiv befasst und auch gewisse Zweifel von der Verwaltung während der Kommissionsberatung entgegengenommen. Sie hat deshalb die Verwaltung beauftragt, weitere Abklärungen zu machen. Sie sind dann vom Imes – dem Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung – auch gemacht worden.

Das hat Folgendes ergeben: Es ist nicht notwendig, dass zusätzliche Bestimmungen, wie z. B. die genaue Umschreibung der zu erhebenden biometrischen Daten oder die Zugriffsberechtigungen, zwingend auf Gesetzesstufe geregelt werden müssen. Es besteht auch die Möglichkeit, in einer Delegationsnorm den Bundesrat zu beauftragen, alles Weitere zu regeln. Wir haben uns auf diese Aussagen gestützt. Offenbar sind sie im Widerspruch mit den Anliegen des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten. Wir sind aber überzeugt, dass die Bedeutung neuer Techniken, besonders bei der Ausstellung von Reisepässen und Visa, zunimmt. Deshalb ist die Kommission der Meinung, dass die Auswertung biometrischer Daten gerechtfertigt ist.

Ich beantrage Ihnen, den Minderheitsantrag I (Leutenegger Oberholzer) abzulehnen.

Ich komme nun zum Minderheitsantrag II (Fehr Hans). Mit diesem Antrag soll das Verfahren gestrafft, einfach und präziser formuliert werden. So soll für das Flughafenverfahren der Bund allein zuständig sein. Es wird ein



Verfahrenszentrum gefordert. So habe ich es dem Protokoll der Kommission entnommen. Der Minderheitsantrag II (Fehr Hans) stellt die bewährte Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen auf den Kopf. Der Bund ist für das Asylverfahren, die Kantone sind für den Vollzug der Wegweisung zuständig. Es gibt keine sachliche Rechtfertigung, den Vollzug der Wegweisung im Flughafenverfahren in die Kompetenz des Bundes zu stellen, zumal die Bundesbehörden keine polizeiliche Gewalt haben.

Im Antrag der Minderheit II (Fehr Hans) fehlen auch gesetzliche Bestimmungen über die vorläufige Verweigerung der Einreise und die Festhaltung im Transitbereich, mithin über Verfahrensabläufe, die für eine gesetzliche Grundlage zwingend notwendig sind. Im Übrigen muss auch die Maximaldauer der Festhaltung am Flughafen gesetzlich definiert werden. Die Formulierung im Antrag der Minderheit II (Fehr Hans) – "bis zum Abschluss ihres Verfahrens" – ist ungenügend. Diese Formulierung würde eine Festhaltung nur bis zur Rechtskraft des Entscheides erlauben. Für die Vorbereitung des Vollzuges der Wegweisung muss aber auch eine Zeitspanne eingerechnet werden. Der Entwurf des Bundesrates bringt hier die grösstmögliche Flexibilität.

Im Namen der Mehrheit beantrage ich Ihnen, auch die Minderheit II (Fehr Hans) abzulehnen.

Wir haben auch noch einige Einzelanträge. Noch einmal: Alle diese Einzelanträge haben der Kommission nicht vorgelegen, und wir machen auch hier wieder eine Auslegeordnung und versuchen, die Absicht der Kommissionsmehrheit zum Ausdruck zu bringen.

Wir haben den Antrag Müller Philipp zu Absatz 5 – jenen zu Absatz 1 hat Herr Müller zurückgezogen -: Hier verlangt er, dass man bei der Formulierung "nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid" das Wort "rechtskräftigen" streicht. Die Streichung des Begriffes "rechtskräftig" – das heisst Wegweisung nicht erst nach definitivem Entscheid der Asylrekurskommission, sondern bereits nach einem erstinstanzlichen Entscheid – macht eigentlich Sinn und steht in Analogie zur Ausschaffungshaft, die ebenfalls nach erstinstanzlichen Wegweisungsentscheiden angeordnet werden kann.

Deshalb empfehlen wir, bei Absatz 5 dem Antrag Müller Philipp zuzustimmen und das "rechtskräftig" zu streichen.

Wir kommen zum Antrag Wasserfallen. Unter anderem verlangt Herr Wasserfallen andere zur Identifizierung geeignete Daten. Herr Wasserfallen denkt in diesem Zusammenhang an die DNA-Analyse. Die Datenerhebung muss in diesem Flughafenverfahren aber schnell und kostengünstig sein, was bei der DNA-Analyse nicht der Fall ist. Das DNA-Profil-Gesetz sieht eine DNA-Analyse bei mutmasslichen Verwandten bereits vor. Es wäre gut, wenn man diesen Antrag im ganzen Zusammenhang dann in der ständerätlichen Kommission und im Ständerat noch einmal überdenken würde, wie das auch Herr Bundesrat Blocher gesagt hat.

Unsere Empfehlung ist, den Antrag Wasserfallen abzulehnen.

Zum Antrag Hess Bernhard: Herr Hess verlangt beim Flughafenverfahren unbefristete Festhaltung am Flughafen oder an einem anderen geeigneten Ort. Auch diesen Antrag haben wir nicht behandelt. Aber die Festhaltung am Flughafen ist eine Freiheitsbeschränkung. Wenn sie länger dauert, kann sie zu einem Freiheitsentzug werden. Unbefristete Festhaltung wäre ein Freiheitsentzug. Für Freiheitsentzug braucht es eine Maximaldauer, ansonsten ist er völkerrechtswidrig.

Weil er in diesem Zusammenhang völkerrechtswidrig ist, beantragen wir Ihnen, den Antrag Hess Bernhard abzulehnen.

Zum Eventualantrag Schlüer, für den Fall, dass der Antrag der Minderheit II (Fehr Hans) unterliegt: Herr Schlüer verlangt, dass der Schluss des Satzes in Absatz 4 gestrichen wird, und zwar will Herr Schlüer Folgendes beibehalten:

AB 2004 N 554 / BO 2004 N 554

"Vorgängig wird ihr das rechtliche Gehör gewährt." Streichen will er: "... es ist ihr zudem Gelegenheit zu geben, sich verbeiständen zu lassen." Herr Schlüer, unsere Abklärungen haben ergeben, dass dieser Satz nicht gestrichen werden kann oder darf. Es widerspricht Artikel 29 der Bundesverfassung, einer Person den rechtlichen Beistand zu verweigern.

Aus diesen Äusserungen können Sie entnehmen, dass wir Ihnen auch empfehlen, den Eventualantrag Schlüer abzulehnen.

Präsident (Binder Max, Präsident): Der Antrag Müller Philipp zu Absatz 1 ist zurückgezogen worden.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit 95 Stimmen

Für den Antrag Wasserfallen 92 Stimmen





Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit 182 Stimmen
Für den Antrag Hess Bernhard 4 Stimmen

Dritte Abstimmung – Troisième vote

Für den Antrag der Mehrheit 95 Stimmen
Für den Antrag Müller Philipp 91 Stimmen

Vierte Abstimmung – Quatrième vote

Für den Antrag der Mehrheit 113 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I 75 Stimmen

Fünfte Abstimmung – Cinquième vote

Für den Antrag der Mehrheit 123 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II 56 Stimmen

Sechste Abstimmung – Sixième vote

Für den Antrag der Mehrheit 97 Stimmen
Für den Eventualantrag Schlüer 91 Stimmen

Präsident (Binder Max, Präsident): Diese Abstimmungen gelten auch für die Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe e, 26 Absatz 2, 97 Absatz 3 Buchstabe c, 98 Absatz 2 Buchstabe c und 98b.

Art. 8 Abs. 1 Bst. e – Art. 8 al. 1 let. e

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

Art. 23

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Hess Bernhard

Abs. 4

.... Einreise. Wird die Asyl suchende Person weggewiesen, so kann sie nicht länger als bis zur nächsten regulären Flugverbindung in den Heimat-, Herkunfts- oder Drittstaat, längstens aber 14 Tage am Flughafen festgehalten werden.

Schriftliche Begründung

Bei Ausfällen von regulären Flugverbindungen reicht die vorgeschlagene Rückführungsfrist von sieben Tagen möglicherweise nicht.

Art. 23

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Hess Bernhard

Al. 4

.... à entrer dans le pays. Si le requérant est renvoyé, il ne peut être détenu à l'aéroport que jusqu'au prochain vol régulier à destination de son Etat d'origine, de provenance ou encore d'un Etat tiers, mais au plus 14 jours.

Développement par écrit

En cas de suppression de vols réguliers, le délai de renvoi proposé s'élevant à sept jours n'est pas suffisant.

Engelberger Eduard (RL, NW), für die Kommission: Herr Hess verlangt eine Verlängerung der Frist bei der Inhaftierung am Flughafen. Für den Fall, dass jemand zurückgewiesen wird, darf diese Person gemäss Kommissionsmehrheit "längstens sieben Tage am Flughafen festgehalten werden. Vorbehalten bleibt Artikel



112." Herr Hess verlangt nun eine Frist von "längstens" 14 Tagen, also nicht nur von sieben Tagen. In seiner Begründung heisst es: "Bei Ausfällen von regulären Flugverbindungen reicht die vorgeschlagene Rückführungsfrist von sieben Tagen möglicherweise nicht."

Ich glaube, das ist höchstens eine Verschlimmbesserung. Wir haben anzunehmen, dass solche Rückflüge doch innerhalb der Frist von sieben Tagen möglich sind. Im Übrigen sieht das Konzept des Bundesrates eine Festhaltung im Transitbereich von maximal 60 Tagen vor. Davon können über 30 Tage für die Vorbereitung und Organisation des Vollzuges der Wegweisung dienen. Diese flexible Lösung ist einer starren Frist, die der Antrag Hess Bernhard noch verlängern möchte, vorzuziehen.

Ich beantrage Ihnen, diesen Antrag Hess Bernhard abzulehnen.

Blocher Christoph, Bundesrat: Der Antrag Hess Bernhard betrifft die Problematik der Ausschaffungshaft. Wir lehnen diesen Antrag ab. Aber ich muss Ihnen sagen, es wird unabdingbar sein, dass wir in die ständerätliche Kommission die Fragen der Ausschaffungshaft, der Ausschaffungsdauer und des Ausschaffungsregimes neu einbringen, weil den Kantonen neuerdings – in den letzten drei Jahren, das hängt mit den Umständen zusammen – diese Regelung nicht mehr genügt. Aber wir haben sie nicht hier in den Rat eingebracht, denn sie muss in eine Kommission. Es sollte jetzt auch nicht nur für die Ausschaffungshaft am Flughafen eine detaillierte Regelung getroffen werden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 119 Stimmen

Für den Antrag Hess Bernhard 52 Stimmen

Art. 25

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 26

Antrag der Mehrheit

Abs. 2

.... Fotografien und kann weitere biometrische Daten der Asylsuchenden erfassen. Sie kann
(siehe Art. 98b)

Antrag der Minderheit I

(Leutenegger Oberholzer, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Janiak, Leuthard, Marty Kälin, Tillmanns, Vallender, Walker Felix)

Abs. 2

Streichen (= Gemäss geltendem Recht)

Antrag Müller Philipp

Abs. 2bis

Bestehen im Rahmen eines ausländerrechtlichen Verfahrens oder eines Strafverfahrens Hinweise, dass eine angeblich minderjährige ausländische Person das Mündigkeitsalter bereits erreicht hat, veranlasst die Empfangsstelle ein Altersgutachten.

Schriftliche Begründung

Asylsuchenden, aber auch illegal eingereisten oder sich illegal in der Schweiz aufhaltenden Ausländern ist bekannt,

AB 2004 N 555 / BO 2004 N 555

dass Jugendliche eine privilegierte (Verfahrens-)Stellung einnehmen. Hinzu kommt, wie bei der Begründung von Artikel 22 Absatz 5 bereits erwähnt, die Tatsache, dass bei einem allfälligen Strafverfahren das weniger rigide Jugendstrafrecht zur Anwendung gelangt.

Diese zwei Tatsachen werden systematisch und gnadenlos ausgenützt, indem den Behörden falsche Geburtsdaten genannt werden, um – obwohl schon erwachsen – als Jugendliche erfasst zu werden. Diesem





Missbrauch ist mit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage entgegenzuwirken: Behörden muss es erlaubt sein, die Schätzung des Lebensalters von Jugendlichen und jungen Erwachsenen vornehmen zu lassen (sog. Altersgutachten), sofern entsprechende Hinweise vorliegen (Art. 26 Abs. 2bis entspricht dem vorgeschlagenen Artikel 97 Absatz 3 AuG).

Art. 26*Proposition de la majorité**Al. 2*

.... Il peut aussi saisir d'autres données biométriques le concernant et l'interroger sommairement sur les motifs

....

(voir art. 98b)

Proposition de la minorité I

(Leutenegger Oberholzer, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Janiak, Leuthard, Marty Kälin, Tillmanns, Vallender, Walker Felix)

Al. 2

Biffer (= selon le droit en vigueur)

*Proposition Müller Philipp**Al. 2bis*

Si, dans le cadre d'une procédure pénale ou relevant du droit des étrangers, il existe des indices montrant qu'un étranger soi-disant mineur a déjà atteint l'âge de la majorité, le centre d'enregistrement ordonne la réalisation d'une expertise visant à déterminer son âge.

Développement par écrit

Les requérants d'asile, tout comme les étrangers qui sont entrés ou qui résident illégalement en Suisse, savent que les mineurs bénéficient d'une procédure plus favorable. De plus, comme le mentionne le développement à l'appui de l'article 22 alinéa 5, c'est le droit pénal des mineurs – aux modalités moins rigides – qui s'applique en cas de procédure pénale.

Cette situation est utilisée de manière systématique et sans scrupules: les requérants falsifient leur date de naissance pour bénéficier – bien qu'ils soient majeurs – des mesures prévues pour les mineurs. La loi doit prévoir des dispositions pour empêcher ces abus. Les autorités doivent pouvoir faire procéder à une évaluation de l'âge des adolescents et des jeunes adultes lorsque des indices le justifient (l'art. 26 al. 2bis correspond à l'art. 97 al. 3 LEtr).

Präsident (Binder Max, Präsident): Der Antrag der Minderheit I wurde mit der Abstimmung bei Artikel 22 bereits erledigt. Zu Absatz 2bis gibt es einen Antrag Müller Philipp. Die Berichterstatter verzichten auf das Wort.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Müller Philipp 85 Stimmen

Dagegen 84 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Les autres dispositions sont adoptées selon la proposition de la majorité

Art. 27 Abs. 3*Antrag Stamm*

.... Rechnung. Asylsuchende, die einer schweizerischen Landessprache mächtig sind, sind dem entsprechenden Landesteil zuzuweisen. Der Zuweisungsentscheid

Schriftliche Begründung

In der Praxis werden z. B. Französisch sprechende Asylbewerber auch Deutschschweizer Kantonen zugewiesen. Das hat hohe Übersetzungs- und Ausbildungskosten (Sprachkurse) zur Folge. Nach Abschluss der Verfahren müssen die betroffenen Personen die Schweiz verlassen, oder sie ziehen erfahrungsgemäss in die Welschschweiz. Die investierten Gelder zur Erlernung der deutschen Sprache werden damit weitgehend unnütz.

**Art. 27 al. 3***Proposition Stamm*

.... en considération les intérêts légitimes du canton et du requérant. Les requérants maîtrisant une des langues nationales de la Suisse sont assignés à un canton où l'on parle cette même langue. Le requérant ne peut attaquer

Développement par écrit

Dans la pratique, l'on constate que des requérants parlant par exemple le français sont assignés à des cantons alémaniques, ce qui génère d'importants frais de traduction et de formation (cours de langue). Or, a posteriori, les dépenses liées à l'apprentissage de l'allemand s'avèrent très souvent inutiles dans la mesure où les intéressés, soit sont contraints de quitter la Suisse à l'issue de la procédure, soit déménagent en Suisse romande.

Gross Andreas (S, ZH), pour la commission: Le Conseil fédéral devrait en fait expliquer de quoi il s'agit. Il a dit qu'il fallait toujours voter non, mais nous devons quand même expliquer pourquoi nous pensons que le non est justifié.

Il faut dire deux choses sur la proposition Stamm, parce que son auteur s'est déjà exprimé à son propos dans le débat d'entrée en matière.

Certes, c'est aujourd'hui déjà comme cela qu'on respecte la langue, et notamment les langues des différentes régions de Suisse. Dans ce sens, on veille à ce que quelqu'un qui parle français soit envoyé dans un canton romand.

Mais, si on soutenait la proposition Stamm, la conséquence serait, par exemple, que les Albanais qui, sous le régime totalitaire, ont toujours regardé la télévision italienne et maîtrisent l'italien, seraient tous envoyés au Tessin. Cela ferait 200 000 Albanais au Tessin – si je suis bien informé, c'est presque le même nombre que celui des Tessinois! De l'autre côté la Romandie, par exemple le canton de Vaud, recevrait seulement les Africains de l'Ouest, car en Afrique de l'Ouest, on parle français.

De la sorte, cette rigidité n'a pas de sens du point de vue de la logique; on fait déjà ce qu'on peut, mais il ne faut quand même pas exagérer.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Stamm 76 Stimmen

Dagegen 84 Stimmen

Art. 28*Antrag der Kommission**Abs. 2*

.... unterbringen. Die Kantone stellen einen geordneten Betrieb sicher und können dazu Bestimmungen erlassen und Massnahmen ergreifen.

*Antrag Perrin**Abs. 3*

Asylsuchende dürfen den ihnen zugewiesenen Kanton nur aus verfahrensbedingten Gründen verlassen.

Schriftliche Begründung

Asylsuchende werden zwar über die Kantone verteilt untergebracht, nutzen die Bewegungsfreiheit jedoch auch, um in anderen Kantonen, namentlich in den Städten, unerlaubten Tätigkeiten nachzugehen. Die Kontrolle über das zuständige Bundesamt ist in der Praxis schwierig. Mit einer Einschränkung der Bewegungsfreiheit auf das Kantonsgebiet könnte dieses Problem beseitigt werden.

AB 2004 N 556 / BO 2004 N 556

Art. 28*Proposition de la commission**Al. 2*

Ils peuvent lui assigner un logement, en particulier l'héberger dans un logement collectif. Les cantons en garantissent la sécurité et, pour ce faire, peuvent édicter des dispositions et prendre des mesures.

Proposition Perrin

**Al. 3**

Le requérant n'est autorisé à quitter son canton d'assignation que pour des raisons liées à la procédure.

Développement par écrit

Les requérants sont certes assignés à un canton précis, mais ils utilisent leur liberté de mouvement pour se livrer à des activités illégales dans d'autres cantons, notamment dans les villes. Dans les faits, les contrôles de l'office compétent sont difficiles à réaliser. Il devrait être possible de régler ce problème en limitant la liberté de mouvement au canton d'assignation.

Gross Andreas (S, ZH), pour la commission: Monsieur Perrin aimerait qu'un requérant ne puisse pas sortir de son canton d'assignation. Aujourd'hui, si quelqu'un ne respecte pas l'ordre donné et s'il commet des actes illégaux, on peut déjà limiter sa liberté de mouvement. Mais s'il n'a pas commis de faute, ce serait contraire à la Constitution. C'est la différence: quand le requérant fait une erreur, on peut déjà imposer des limites, mais dans le sens de la proposition Perrin, le faire indépendamment de ce qu'il a fait serait contraire à la Constitution. Dans ce sens, il faut rejeter la proposition Perrin.

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich rede nicht zu diesem Einzelantrag, sondern zum Antrag der Kommission und zum Entwurf des Bundesrates.

Artikel 28 Absatz 2 ist ergänzt worden mit dem Hinweis, dass die Kantone in den Kollektivunterkünften einen geordneten Betrieb sicherstellen müssen und dazu Bestimmungen erlassen und Massnahmen ergreifen können. Der Bundesrat hat dies in seinem Entwurf nicht aufgeführt, weil die Kantone das bereits nach der geltenden Gesetzgebung machen können. Es war jedoch der Kommission ein Bedürfnis, das transparent zu machen und es gesetzlich festzuhalten. Darum kann sich der Bundesrat dem Antrag der Kommission anschliessen. Inhaltlich ändert sich nichts.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 92 Stimmen

Für den Antrag Perrin 77 Stimmen

Art. 30*Antrag Miesch*

Aufheben

Schriftliche Begründung

Die Schweiz bietet als einziges Land eine rechtlich verankerte Vertretung der Hilfswerke während der Anhörung. 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 wie auch die Glaubwürdigkeit der Schweiz als Rechtsstaat erhöhen.

Art. 30*Proposition Miesch*

Abroger

Développement par écrit

La Suisse est le seul pays où existe un article de loi prévoyant qu'un représentant des oeuvres d'entraide assiste à l'audition. Cet article laisse à penser que la procédure engagée par les autorités compétentes est à la fois opaque et contraire aux principes de l'Etat de droit, et il ne fait par ailleurs que renchérir inutilement le coût de ladite procédure. Abroger cet article permettrait d'une part de réaliser des économies que tous appellent de leurs vœux, et d'autre part de renforcer la crédibilité de la Suisse en tant qu'Etat de droit.

Gross Andreas (S, ZH), pour la commission: Monsieur Miesch aimerait qu'il n'y ait plus d'observateurs d'une oeuvre d'entraide. Lors du débat d'entrée en matière, il a dit que la Suisse était le seul pays à faire cela. C'est faux, Monsieur Miesch. Au Conseil de l'Europe, j'ai appris que tous les pays dont on peut comparer les standards à ceux de la Suisse, c'est-à-dire 35 pays, font cela. Les Norvégiens, les Néerlandais et les Danois sont encore beaucoup plus restrictifs dans le sens qu'on ne peut pas toucher, sans qu'il y ait une autre personne qui observe et qui défende – émotionnellement aussi –, le requérant d'asile. C'était donc une "désinformation". Comme argument, on peut dire que la présence de quelqu'un qui défend émotionnellement le requérant d'asile augmente la crédibilité de la Suisse et de ses procédures. Il y a quand même une décision à prendre qui concerne la vie et la souveraineté individuelle d'une personne, et la présence de quelqu'un



qui a de l'empathie envers le requérant d'asile vaut la peine. C'est pourquoi la commission pense que votre proposition est trop dure.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Miesch 70 Stimmen

Dagegen 101 Stimmen

Art. 32 Abs. 2

Antrag der Mehrheit

Bst. d, e

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Bst. f

f. in einem Staat der Europäischen Union (EU) oder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) einen ablehnenden Asylentscheid erhalten haben, ausser die Anhörung ergebe Hinweise, dass in der Zwischenzeit Ereignisse eingetreten sind, die geeignet sind, die Flüchtlingseigenschaft zu begründen, oder die für die Gewährung vorübergehenden Schutzes relevant sind.

Antrag der Minderheit

(Vermot, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns)

Bst. f

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Stamm

Bst. a

Aufheben

Schriftliche Begründung

Die bisherige Papierweisung mit der Nichteintretensregelung greift zu kurz, wie sich in der Praxis gezeigt hat. Es ist dagegen nicht einzusehen, wieso überhaupt ein Verfahren, auch nur zum Nichteintretensentscheid, eingeleitet werden soll, wenn die Identität nicht eindeutig geklärt werden kann, wenn die Behörden also gar nicht wissen, mit wem sie es zu tun haben.

Antrag Hess Bernhard

Bst. a

a. identifizieren; diese Bestimmung findet in der Regel keine Anwendung, wenn Asylsuchende glaubhaft machen können, dass

Bst. e

e. in der Schweiz bereits ein Asylverfahren erfolglos durchlaufen haben oder während des hängigen Asylverfahrens in den Heimat- oder Herkunftsstaat zurückgekehrt sind. (Rest streichen)

Schriftliche Begründung

Der Missbrauch über die Täuschung der Identität der Asylbewerber ist oft gross, deshalb: in der Regel.

AB 2004 N 557 / BO 2004 N 557

Die Chancen, dass zwischenzeitlich neue Ereignisse eintreten, die geeignet sind, die Flüchtlingseigenschaft neu zu definieren, sind äusserst gering. Dies öffnet dem Asylrechtsmissbrauch Tür und Tor.

Antrag Müller Philipp

Bst. a

a. den Behörden in der Lage sind, oder wenn Hinweise auf eine flüchtlingsrelevante Verfolgung im Sinne von Artikel 3 vorliegen, die sich

Schriftliche Begründung

Die Schweizerische Asylrekurskommission legt den Begriff "Hinweise auf eine Verfolgung" extensiv aus. Die Konsequenz dieser Rechtsprechung ist, dass das Bundesamt für Flüchtlinge in unzähligen Verfahren ein Asylgesuch nicht mit einer formell-rechtlichen Nichteintretens-, sondern mit einer aufwendigeren materiell-rechtlichen Verfügung abschliessen muss.



Eine weitere Konsequenz ist, dass die vorgesehenen Sparmassnahmen – wonach bei Nichteintretensverfügungen respektive rechtskräftigem Verfahrensabschluss künftig nur noch ein Minimalstandard von Sozialhilfe gewährt wird – nicht umgesetzt werden können und dadurch höhere Kosten entstehen.

Antrag Schlüer

Bst. c

c. ihre Mitwirkungspflicht schuldhaft auf andere Weise verletzen.

Schriftliche Begründung

Die Aufzählung der Mitwirkungspflichten nach Artikel 8 macht nur Sinn, wenn deren Verletzung in jedem Fall Konsequenzen hat. Dieser Grundsatz wird mit der vagen Einschränkung "grob" untergraben und trägt damit nichts zur Rechtsstaatlichkeit des Asylverfahrens bei.

Antrag Wobmann

Bst. g

g. illegal in die Schweiz eingereist sind.

Schriftliche Begründung

Wer in die Schweiz einreist, um ein Asylgesuch zu stellen, hat dies mit der Einreise zu tun und nicht erst illegal ins Land zu gelangen und dann ein Asylgesuch einzureichen und damit den Reiseweg zu verschleiern.

Antrag Darbellay

Bst. g

g. für eine der folgenden Straftaten zu einer mindestens einjährigen Freiheitsstrafe verurteilt wurden: Drogen- oder Menschenhandel, Terrorakt, Vergewaltigung, Tötung, Geldwäscherei oder jegliche die öffentliche Ordnung in schwerwiegender Weise verletzende Handlung.

Schriftliche Begründung

Die humanitäre Tradition der Schweiz steht jeder Person offen, die die Asylbedingungen erfüllt und die in der Schweiz verbreiteten demokratischen Werte respektiert. Keinesfalls soll auf Asylgesuche von Personen eingetreten werden, die wegen Straftaten verurteilt wurden, deren Beweggründe die innere und äussere Sicherheit unseres Landes und die Sicherheit seiner Einwohner gefährden können. Die Auflistung der entsprechenden Straftaten setzt sowohl für die Flüchtlinge als auch für die Schweizer Bevölkerung klare Zeichen. Es geht darum, die schwarzen Schafe fern zu halten, um den Personen, die in unserem Land Zuflucht finden, gute Aufnahmebedingungen zu garantieren. Die Strafdauer wird erwähnt, um willkürliche Entscheide bei geringfügigen oder nicht definierten Vergehen zu vermeiden.

Art. 32 al. 2

Proposition de la majorité

Let. d, e

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Let. f

f. a déjà fait l'objet, dans un Etat membre de l'Union européenne (UE) ou de l'Espace économique européen (EEE), d'une procédure d'asile qui a débouché sur une décision négative, à moins que l'audition ne révèle que des indices de faits propres à motiver la qualité de réfugié ou déterminants pour l'octroi d'une protection provisoire se sont produits depuis lors.

Proposition de la minorité

(Vermot, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns)

Let. f

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Stamm

Let. a

Abroger

Développement par écrit

Dans les faits, il s'est avéré que la disposition visant à faire remettre les papiers d'identité comme condition préalable à une entrée en matière n'était pas vraiment efficace. Il n'est donc pas acceptable qu'une procédure



soit lancée – même pour aboutir à une décision de non-entrée en matière – si l'identité du requérant n'a pas pu être établie formellement, les autorités ne sachant par conséquent pas à qui elles ont affaire.

Proposition Hess Bernhard

Let. a

a. de l'identifier; cette disposition n'est en principe pas applicable, si le requérant d'asile rend vraisemblable que

Let. e

e. a déjà fait l'objet d'une procédure d'asile en Suisse qui s'est terminée par une décision négative ou est rentré durant la procédure d'asile dans son Etat d'origine ou de provenance. (Biffer le reste)

Développement par écrit

Le nombre des abus consistant à dissimuler son identité est souvent important. C'est pourquoi l'ajout de "en principe" est nécessaire.

Que des événements surviennent dans l'intervalle et qu'ils soient pertinents pour définir à nouveau la qualité de réfugié: cette probabilité est extrêmement rare et la porte est ouverte à tous les abus.

Proposition Müller Philipp

Let. a

a. ne remet pas aux autorités il ne peut pas le faire, ni s'il existe des indices de persécution pertinents en matière de droit d'asile au sens de l'article 3 qui

Développement par écrit

La Commission suisse de recours en matière d'asile donne une interprétation très large de la notion d'"indices de persécution". Il résulte de cette jurisprudence que l'Office fédéral des réfugiés doit conclure une demande d'asile dans d'innombrables cas non pas par une décision de non-entrée en matière – donc quant à la forme –, mais par une décision de plus grande portée portant sur le fond.

Il en résulte une autre conséquence: les mesures d'économies prévues – destinées à n'assurer à l'avenir qu'un minimum d'aide sociale en cas de décision de non-entrée en matière ou de décision entrant en force de chose jugée – ne peuvent pas être mises en oeuvre, ce qui engendre des frais plus importants.

Proposition Schlürer

Let. c

c. s'est rendu coupable d'une autre violation de son obligation de collaborer.

Développement par écrit

L'énumération des devoirs qu'implique l'obligation de collaborer visée à l'article 8 n'a de sens que si un manquement à ces derniers entraîne automatiquement des conséquences. Or, l'utilisation de l'adjectif "grave", trop imprécis, introduit une restriction qui ne contribue aucunement à la légalité de la procédure.

AB 2004 N 558 / BO 2004 N 558

Proposition Wobmann

Let. g

g. est entré illégalement en Suisse.

Développement par écrit

Quiconque souhaite obtenir l'asile en Suisse doit déposer sa demande au moment d'entrer légalement dans le pays, et non entrer d'abord de manière illégale dans le pays pour y déposer ensuite sa demande et éviter de la sorte que l'on soit en mesure d'établir a posteriori l'itinéraire par lequel il est venu en Suisse.

Proposition Darbellay

Let. g

g. a été condamné à une peine privative de liberté d'au moins un an pour l'un des délits suivants: trafic de drogue ou d'êtres humains, acte terroriste, viol, meurtre, blanchiment d'argent ou tout acte portant gravement atteinte à l'ordre public.

Développement par écrit

La tradition humanitaire de la Suisse s'offre à toute personne remplissant les conditions de l'asile et qui respecte les valeurs démocratiques communément admises en Suisse. Il n'est pas question d'entrer en matière





sur des demandes d'asile émanant de personnes condamnées pour des motifs graves susceptibles de mettre en danger la sécurité intérieure et extérieure de notre pays et de ses habitants. L'explicitation des délits visés donne un signal clair tant aux réfugiés qu'à la population suisse. Il s'agit de cibler la répression de la violence sur les brebis galeuses pour garantir de bonnes conditions d'accueil à la population qui trouve refuge dans notre pays. La durée de la peine privative permet d'éviter des décisions arbitraires pour les délits "mineurs" ou non définis.

Art. 34*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit I

(Fehr Hans, Dunant, Glur, Scherer Marcel, Schibli, Weyeneth)

Abs. 2

Auf Gesuche von Asylsuchenden aus verfolgungssicheren Staaten wird nicht eingetreten. (Rest des Absatzes streichen)

Abs. 3

Auf Asylgesuche wird nicht eingetreten, wenn Asylsuchende:

- a. über einen sicheren Drittstaat gemäss Artikel 6a Absatz 2 Buchstabe b eingereist sind, in dem sie ein Asylgesuch gestellt haben oder hätten stellen können;
- b. Streichen

....

Abs. 4

Streichen

Antrag der Minderheit II

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

Abs. 4 Bst. d

d. der Vollzug der Wegweisung in den Drittstaat unzumutbar ist.

Antrag der Minderheit III

(Gross Andreas, Bühlmann, Eberhard, Hubmann, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

Abs. 5

Den Asylsuchenden wird schriftlich und in der Sprache des Drittstaates bestätigt, dass keine materielle Prüfung des Gesuches stattgefunden hat.

*Antrag Müller Philipp**Abs. 2*

Auf Gesuche von Asylsuchenden aus verfolgungssicheren Staaten wird nicht eingetreten, ausser es gebe Hinweise auf eine flüchtlingsrelevante Verfolgung im Sinne von Artikel 3.

Schriftliche Begründung

Die Schweizerische Asylrekurskommission legt den Begriff "Hinweise auf eine Verfolgung" extensiv aus. Die Konsequenz dieser Rechtsprechung ist, dass das Bundesamt für Flüchtlinge in unzähligen Verfahren ein Asylgesuch nicht mit einer formell-rechtlichen Nichteintretens-, sondern mit einer aufwendigeren materiell-rechtlichen Verfügung abschliessen muss.

Eine weitere Konsequenz ist, dass die vorgesehenen Sparmassnahmen – wonach bei Nichteintretensverfahren respektive rechtskräftigem Verfahrensabschluss künftig nur noch ein Minimalstandard von Sozialhilfe gewährt wird – nicht umgesetzt werden können und dadurch höhere Kosten entstehen.

*Antrag Vermot**Abs. 4 Bst. b*

b. Hinweise auf Verfolgung vorliegen;

Schriftliche Begründung



Die Flüchtlingseigenschaft ist ganz selten "offensichtlich" erfüllt. Zur Abklärung braucht es das Asylverfahren. Der Beweismassstab ist zu hoch. Damit werden Verfolgte vom Asylverfahren aus der Schweiz ausgeschlossen. Die übrigen Nichteintretensentscheide enthalten meistens den Begriff "Hinweise auf Verfolgung".

Antrag Hubmann

Abs. 4 Bst. b

b. Hinweise auf Verfolgung vorliegen;

Schriftliche Begründung

Zugang zum Asylverfahren soll bereits gewährt werden, wenn "Hinweise auf Verfolgung" vorliegen, und nicht erst, wenn die Flüchtlingseigenschaft offensichtlich erfüllt ist. Der Beweismassstab der Offensichtlichkeit ist zu hoch. In der Praxis gibt es kaum Fälle, in denen die Flüchtlingseigenschaft offensichtlich erfüllt ist. Erst im Asylverfahren (Anhörung, Überprüfung von Dokumenten, evtl. Botschaftsabklärungen, Foltergutachten usw.) kann festgestellt werden, wer auf Schutz vor Verfolgung angewiesen ist. Der Beweismassstab der "Hinweise auf Verfolgung" ist bewährte Praxis bei den anderen Nichteintretensgründen (vgl. zum Beispiel die Formulierung in Art. 32 Abs. 2 Bst. a, 33 und 34).

Art. 34

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité I

(Fehr Hans, Dunant, Glur, Scherer Marcel, Schibli, Weyeneth)

Al. 2

Si le requérant vient d'un Etat où il ne risque pas d'être persécuté, l'office n'entre pas en matière. (Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 3

L'office n'entre pas en matière sur une demande d'asile lorsque le requérant:

a. est arrivé en provenance d'un Etat tiers sûr selon l'article 6a alinéa 2 lettre b, dans lequel il a déposé une demande d'asile ou aurait pu le faire;

b. Biffer

....

Al. 4

Biffer

Proposition de la minorité II

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

Al. 4 let. d

d. l'exécution du renvoi dans un Etat tiers ne peut pas être raisonnablement exigée.

Proposition de la minorité III

(Gross Andreas, Bühlmann, Eberhard, Hubmann, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

AB 2004 N 559 / BO 2004 N 559

Al. 5

Il est confirmé par écrit et dans la langue de l'Etat tiers qu'aucun examen de la demande quant au fond n'a eu lieu.

Proposition Müller Philipp

Al. 2

Si le requérant vient d'un Etat où il ne risque pas d'être persécuté, l'office n'entre pas en matière sur sa demande, à moins qu'il n'existe des indices de persécution pertinents en matière de droit d'asile au sens de l'article 3.

Développement par écrit

La Commission suisse de recours en matière d'asile donne une interprétation très large de la notion d'"indices de persécution". Il résulte de cette jurisprudence que l'Office fédéral des réfugiés doit conclure une demande



d'asile dans d'innombrables cas non pas par une décision de non-entrée en matière – donc quant à la forme –, mais par une décision de plus grande portée portant sur le fond.

Il en résulte une autre conséquence: les mesures d'économies prévues – destinées à n'assurer à l'avenir qu'un minimum d'aide sociale en cas de décision de non-entrée en matière ou de décision entrant en force de chose jugée – ne peuvent pas être mises en oeuvre, ce qui engendre des frais plus importants.

Proposition Vermot

Al. 4 let. b

b. des indices de persécution existent;

Développement par écrit

Il est très rare que le requérant ait "manifestement" la qualité de requérant. En outre, clarifier ce point implique d'engager la procédure d'asile. Le critère de justification étant trop élevé, des personnes victimes de persécution se retrouvent exclues de la procédure d'asile en Suisse. Enfin, les autres dispositions relatives aux motifs de non-entrée en matière prévoient quasiment toutes une exception en cas d'"indices de persécution".

Proposition Hubmann

Al. 4 let. b

b. il existe des indices de persécution;

Développement par écrit

Une procédure d'asile doit pouvoir être lancée dès qu'il existe des "indices de persécution" et non uniquement au moment où les qualités de réfugié sont manifestement présentes. Le fait qu'un indice doit être "manifeste" est un critère trop élevé. Il n'y a guère de cas dans la pratique où les caractéristiques du réfugié sont réunies de manière "manifeste". Ce n'est qu'au cours de la procédure d'asile (audition, examen des documents, le cas échéant enquêtes auprès des ambassades, expertises sur la torture, etc.) que l'on peut constater qui doit jouir d'une protection contre la persécution. Le critère permettant de prouver les "indices de persécution" est une pratique éprouvée dans l'évaluation des autres motifs justifiant la non-entrée en matière (cf. p. ex. la formulation des art. 32 al. 2 let. a, 33 et 34).

Präsident (Binder Max, Präsident): Ich schlage Ihnen vor, die Artikel 32 und 34 in einer gemeinsamen Debatte zu behandeln. Das würde bedeuten, dass zuerst Frau Vermot ihren Minderheitsantrag zu Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe f begründet. Anschliessend begründen Herr Fehr Hans, Frau Bühlmann und Herr Gross Andreas (vertreten durch Frau Roth-Bernasconi) ihre Minderheitsanträge zu Artikel 34. – Sie sind damit einverstanden.

Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): Mit dem Entlastungsprogramm 2003 haben wir einen Nichteintretensgrund in Kraft gesetzt – eigentlich ist er jetzt schon in Kraft getreten. Trotzdem kämpfe ich für meinen Minderheitsantrag, weil ich es richtig finde, dass wir diesen Beschluss aus dem Entlastungsprogramm "kippen". Es bedeutet nämlich, dass die Schweiz ein Gesuch eines Asylsuchenden nicht mehr prüft, wenn schon ein EU-Staat ein solches abgelehnt hat. Warum ist das problematisch? Es ist problematisch, weil die Schweiz weder bei Schengen/Dublin noch bei der EU-Harmonisierung mitmacht.

Ich habe gestern schon ein paarmal gesagt: Wir können die Frage des Asyls längst nicht mehr in der Schweiz beantworten, wir können die Probleme nicht in der Schweiz lösen. Das bedeutet, dass wir einseitige Entscheide aus der EU akzeptieren, und das zu einem Zeitpunkt, in dem die Harmonisierung in der EU noch nicht einmal abgeschlossen ist. Wir haben in voreuseilendem Gehorsam bereits Nichteintretensgründe beschlossen, die nicht einmal bei der EU-Harmonisierung drin sind.

Nach wie vor sind die Anerkennungsquoten zwischen den Staaten sehr unterschiedlich: Es gibt Staaten, die gewisse Gründe anerkennen, und es gibt Staaten, die dieselben Gründe nicht anerkennen. Wir haben eine sehr unterschiedliche Behandlung von Asylsuchenden. Immer wieder kommt es vor, dass Leute in den einen Staaten abgelehnt und dann in anderen aufgenommen werden. Wir sehen also, dass es ganz wichtig ist, dass die Sorgfalt bei der Abklärung wirklich im Zentrum steht.

Wenn das hier ein Nichteintretensgrund ist, heisst das auch, dass die Schweiz einen Fehlentscheid eines anderen Staates nicht mehr korrigiert. Ich denke, das ist nicht im Sinne eines sorgfältigen Asylverfahrens, dass solche Fehlentscheide nicht mehr korrigiert werden. Nichteintreten führt nach dem Entlastungsprogramm 2003 dann auch zum Ausschluss von der Sozialhilfe. Menschen, die wegen Fehlentscheiden abgelehnt werden, werden dann auch noch bestraft, indem sie keine Sozialhilfe mehr bekommen. Eine vernünftige Antwort wäre halt in diesem ganzen Bereich der Kontrolle der Beitritt zur EU und Arbeiten an der Harmonisierung. Alle diese Nichteintretensentscheide sind sonst einseitig.



Ich bitte Sie, meinem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Fehr Hans (V, ZH): Ich bitte Sie, der Minderheit I zuzustimmen. Es geht um eine verbesserte Drittstaatenregelung. Sie haben vor etwa anderthalb Stunden Kriterien abgelehnt, die praktisch keinem Land mehr den Status eines verfolgungssicheren Staates zugestanden hätten, d. h. die Anträge der Minderheiten Vermot-Mangold und Bühlmann. Ich bitte Sie, konsequenterweise hier der Minderheit I zuzustimmen.

Es geht erstens darum, dass der Bundesrat umfangreiche Abklärungen getroffen hat, bevor er einen Staat als verfolgungssicher bezeichnet. Man fällt nicht irgendwelche Feld-, Wald- und Wiesen-Entscheide, sondern man nimmt eine seriöse Abklärung vor. Dann soll man auch konsequent sein und sagen: Es wird auf Gesuche von Personen aus solchen Staaten nicht eingetreten. Es ist ein Unsinn und eine Verwässerung, wenn man die Verfolgungssicherheit wieder relativiert: Wenn es nämlich Hinweise auf eine Verfolgung gebe, dann sei das kein verfolgungssicherer Drittstaat. Ich bitte Sie, hier Klarheit zu schaffen: Wenn ein Staat als verfolgungssicher eingestuft wird, dann ist er eben verfolgungssicher – und nicht nur "halb".

Es geht bei diesem Minderheitsantrag zweitens um eine verbesserte Drittstaatenregelung. Wir brauchen sie dringend; ich habe Ihnen bereits gesagt, dass in Deutschland, das seit zehn Jahren konsequent eine solche Drittstaatenregelung befolgt, in dieser Zeit die Zahl der Gesuche pro Jahr von 438 000 auf rund 70 000 zurückgegangen ist.

Darum bitte ich Sie: Bekennen Sie sich zum klaren Begriff der verfolgungssicheren Staaten; sonst verwässern Sie die Sache, und am Schluss haben Sie gar nichts.

Präsident (Binder Max, Präsident): Frau Bühlmann ist leider nicht im Saal. Wir kommen zu den Fraktionssprechern. Das Wort zu den Artikeln 32 und 34 hat Herr Lang für die grüne Fraktion.

Lang Josef (G, ZG): Zuerst zu Artikel 32: Der Hintergrund der Einführung von Absatz 2 Buchstabe f war das Inkrafttreten des Dubliner Abkommens in der EU und die Angst der Schweiz, in der EU abgewiesene Asylsuchende würden

AB 2004 N 560 / BO 2004 N 560

dann die Schweiz überrennen. Doch was im Vorfeld heraufbeschworen wurde, ist nicht eingetreten. Die europäische Asylatenbank Eurodac ist seit September letzten Jahres in Betrieb. Die Zahl der Asylsuchenden in der Schweiz ist seither nicht angestiegen, im Gegenteil: Sie ist gesunken. 2003 ist sie um 20 Prozent gesunken, und sie sinkt weiter.

Buchstabe f schafft das Risiko, dass auch in berechtigten Fällen die Neubeurteilung eines Gesuches verwehrt wird. Wie Sie wissen und wie schon gesagt worden ist, ist das Asylverfahren in Europa nach wie vor nicht einheitlich geregelt; die Anerkennungsquoten sind sehr unterschiedlich. Buchstabe f würde dazu führen, dass ein Eintreten auf ein Gesuch selbst bei offensichtlichen Fehlentscheiden nicht möglich wäre. Es sollte aber grundsätzlich die Möglichkeit zu einer Neubeurteilung bestehen – dies umso mehr, als bei einem Nichteintretensentscheid nicht die Rückschiebung in einen Drittstaat, sondern die Rückschiebung in den Verfolgerstaat droht. Der Verzicht auf Buchstabe f ist umso dringender, weil es starke Tendenzen einer Entwicklung hin zu einer Festung Europa gibt. Verschärfungen wie diese drängen Flüchtlinge bloss in die Illegalität ab.

Zu Artikel 34: Die grüne Fraktion unterstützt den Antrag der Minderheit II, den Vollzug der Wegweisung in einen Drittstaat von der Zumutbarkeit abhängig zu machen. Wenn schon eine Drittstaatenregelung in diesem Umfang ins Gesetz aufgenommen wird, dann muss wenigstens sichergestellt sein, dass besonders verletzte Personen wirksam geschützt werden. Wieweit die vorgeschlagene Drittstaatenregelung überhaupt noch völkerrechtskonform ist, ist sehr umstritten. Der Rechtsprofessor Walter Kälin, Mitglied des Uno-Menschenrechtskomitees, bemängelt in seinem Gutachten zur Asylgesetzrevision, dass die Hürden für die Prüfung des Einzelfalls zu hoch sind, um völkerrechtlichen Standards zu genügen. Zu schnell wird davon ausgegangen, dass jemand in einem sicheren Drittstaat vor Verfolgung bzw. vor einer Abschiebung in den Verfolgerstaat geschützt ist.

Zum Antrag der Minderheit I (Fehr Hans): Hier wird jede Prüfung des Einzelfalls schon von vornherein ausgeschlossen. Ausserdem wäre nicht garantiert, dass Asylsuchende, auf deren Gesuch in der Schweiz infolge der Drittstaatenregelung nicht eingetreten wird, von einem anderen Staat auch tatsächlich aufgenommen werden. Diese Regelung verstösst gegen das Non-Refoulement-Gebot der Flüchtlingskonvention.

Der Antrag der Minderheit III (Gross Andreas) beugt der Gefahr vor, dass Personen, auf deren Gesuch in der Schweiz nicht eingetreten wurde, unverschuldet in eine Nichteintretensspirale geraten.

Fehr Hans (V, ZH): Herr Lang, wenn Sie schon das Eurodac-System beschönigen: Ist Ihnen bekannt, dass



das nicht erst seit September letzten Jahres, sondern seit dem 15. Januar 2003, also seit über einem Jahr, operabel, also in Betrieb, ist? Haben Sie auch zur Kenntnis genommen, dass im Eurodac-Gebiet die Zahl der Asylgesuche tendenziell angestiegen ist, dass in der Schweiz, wo wir ja Gott sei Dank bei Schengen und Dublin noch nicht dabei sind, die Gesuchszahl aber – wahrscheinlich vor allem aufgrund der Nothilfeandrohung – etwa um 20 Prozent gesunken ist? Das möchte ich Ihnen zu bedenken geben. Ich möchte Sie fragen, ob Sie mit dieser Beurteilung der Lage einverstanden sind.

Lang Josef (G, ZG): Ganz schnell zu Eurodac: Nach meine Information – von der Flüchtlingshilfe – ist es der September 2003, möglicherweise ist das schon länger in Kraft.

Zur zweiten Frage: Ich behaupte nicht, dass es eine generelle Abnahme der Flüchtlingszahlen gibt. Ich sage nur, dass die jüngsten Entwicklungen die Befürchtungen, die zur Einfügung von Litera f geführt haben – nämlich dass es eine massive Zunahme geben wird –, Lügen gestraft haben.

Bühlmann Cécile (G, LU): Ich bin vorhin aufgerufen worden; es war das erste Mal, dass ich schnell eine Pause machen wollte. Ich hatte nicht mitbekommen, dass die Artikel 32 und 34 zusammen behandelt werden. Entschuldigen Sie also mein menschliches Bedürfnis, auch einmal eine kleine Pause zu machen.

Ich argumentiere zu Artikel 34 Absatz 4, und zwar beantragt Ihnen hier die Minderheit II einen neuen Buchstaben d; die Fassung des Bundesrates enthält nur die Buchstaben a bis c. Dazu Folgendes: Wenn wir die Drittstaatenregelung einführen, können ja Personen neu in einen sicheren Drittstaat zurückgeführt werden, und dann folgen die Ausnahmen, wie sie in den Buchstaben a, b und c geregelt sind: wenn die betroffenen Personen nahe Angehörige in der Schweiz haben oder wenn sie offensichtlich Asylgründe nach Artikel 3 des Asylgesetzes haben oder wenn Hinweise darauf bestehen, dass sie im Drittstaat keinen effektiven Schutz vor einer Rückschiebung gemäss Artikel 5 erhalten.

Die Minderheit II schlägt Ihnen mit Buchstabe d noch eine weitere kleine Sicherung vor, um dieses schwierige, heikle Drittstaatenproblem abzufedern. Sie schlägt Ihnen nämlich vor, dass Asylsuchende auch dann nicht in einen Drittstaat zurückgeführt werden können, wenn der Vollzug der Wegweisung unzumutbar ist. Wenn der Vollzug der Wegweisung aufgrund individueller Umstände, die bei der Asyl suchenden Person liegen – quasi etwas, wofür sie nichts kann –, nicht zumutbar ist, dann sollen die Betroffenen trotz vorhergehendem Aufenthalt in einem Drittstaat Zugang zum schweizerischen Asylverfahren erhalten.

Was sind solche Gründe? Besonders betroffen sind verletzte, traumatisierte Personen, unbegleitete Minderjährige, Familien mit kleinen Kindern, allein stehende Frauen, kranke und gebrechliche Personen. Sie sollen doch nicht mit einem unwürdigen Prozedere zwischen Staaten hin und her geschoben werden; da sollte die Schweiz ein Asylverfahren prüfen. Das ist die Absicht des Antrages der Minderheit II.

Müller Philipp (RL, AG): Ich spreche hier zum Minderheitsantrag Vermot zu Absatz 2 Litera f von Artikel 32.

Es ist schon seltsam, dass die gleichen Kreise, die sich immer wieder für einen Beitritt zu Schengen und damit zum Dubliner Erstasylabkommen stark machen, eine solche Bestimmung wie Litera f bekämpfen. Die Bestimmung hat nichts mit voreilem Gehorsam oder etwas Ähnlichem zu tun. Es geht hier einfach darum, dass wir heute schon die Praxis übernehmen sollten, wie sie eben dann wäre, wenn wir tatsächlich einmal bei Dublin dabei wären. Das hat auch nichts mit einem EU-Beitritt zu tun. Im Gegenteil, das verrät eigentlich, warum wir von linker Seite immer wieder hören: Wir können die Probleme nicht national lösen, wir müssen sie im Verbund, international, lösen – und man denkt dabei an einen EU-Beitritt. Wir können sehr wohl mit nationalstaatlicher Gesetzgebung einiges verbessern; aber eben, dann muss man auch Anträge unterstützen, die einem nicht genehm sind. Den Vorwand des EU-Beitrittes oder -Nichtbeitrittes lasse ich hier nicht gelten.

Herr Lang, Sie haben gesagt, es drohe eine Rückschiebung in einen Verfolgerstaat. Das ist absoluter Unsinn. Lesen Sie bitte Artikel 34 Absatz 2; das ist ausgeschlossen. Wir sind immer noch Artikel 3 EMRK verpflichtet, welcher besagt, dass eine Rückschiebung nicht möglich und nicht zulässig ist, wenn es sich um einen unsicheren Staat handelt, was ein Verfolgerstaat ohnehin ist. Also da liegen Sie völlig falsch.

Ich bitte Sie, Litera f von Artikel 32 Absatz 2 gemäss Kommissionsmehrheit beizubehalten.

Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): Ich bekämpfe den Antrag der Minderheit I (Fehr Hans) zu Artikel 34. Es geht um das Nichteintreten auf ein Asylgesuch, wenn Sicherheit vor Verfolgung im Ausland gewährleistet ist. Sicherheit ist ein dehnbarer und oft auch unsicherer Begriff. Daher macht es Sinn, dass bei Nichteintreten neue Hinweise "auf eine Verfolgung" geprüft werden. Herr Fehr will diese wichtige bundesrätliche Klausel aus Absatz 2 streichen. So soll also nicht mehr geprüft werden müssen, ob nicht doch neue



AB 2004 N 561 / BO 2004 N 561

Entwicklungen eine Prüfung des Gesuchs nötig machen. Da sich die Situationen weltweit, gerade auch in Krisenländern, sehr rasch verändern, ist es wichtig, dass diese Veränderungen immer in die Entscheidungen – ob Nichteintretensentscheid oder Prüfung – mit einbezogen werden. Es geht um den Schutz von möglicherweise bedrohten und verfolgten Menschen. Ich meine, im ganzen Asylverfahren, im ganzen Asylwesen, in der ganzen Asylfrage, tut Sorgfalt wirklich Not.

Herr Fehr will auch auf ein Gesuch nicht eintreten, wenn ein Asylsuchender durch einen sicheren Drittstaat eingereist ist, im Gegensatz zum Bundesrat, der von der Rückkehr in einen sicheren Drittstaat spricht. Es sind ganz unterschiedliche Behauptungen oder Forderungen. Herr Fehr will auch die viel sorgfältigere Formulierung des Bundesrates streichen, wo es darum geht, dass die Rückkehr in einen Drittstaat möglich ist, wenn die Personen sich vorher dort aufgehalten haben und effektiv vor Rückschiebungen geschützt werden können, oder dass sie in einen Drittstaat weiterreisen können, für welchen sie ein Visum haben und wo sie sicheren Schutz geniessen. Alle diese Punkte will Herr Fehr streichen.

Asylsuchende brauchen einen Bonus. Asylsuchende brauchen Schutz. Sie sind nicht einfach auf Missbrauch und Betrug aus, sondern sie sind auch auf Schutzregelungen in anderen Staaten angewiesen. Herr Fehr will mit seinem Minderheitsantrag keine solche Sorgfalt. Ihm reicht es, wenn ein Asylsuchender in einen verfolgungssicheren Staat ausreist. Die Schweiz, umgeben von verfolgungssicheren Staaten, könnte somit ihre Asylsuchenden ohne Aufwand rasch in ein europäisches Nachbarschaftsnetz entsorgen, und so einfach kann es ja wohl nicht sein.

Die SVP-Fraktion will mit diesem Minderheitsantrag die Forderungen der am 24. November 2003 abgelehnten Volksinitiative "gegen Asylrechtsmissbrauch" durch die Hintertür wieder einbringen – das ist ein seltsames Demokratieverständnis! Wort für Wort übernehmen Sie nämlich die Formulierung Ihrer Initiative, Herr Fehr. Da Sie ja sonst sehr genau sind, glaube ich nicht an einen Zufall, sondern stelle die Verletzung von Demokratie-spielregeln fest, und zwar in diesem sehr heiklen Gebiet der Rückführung in Drittstaaten. Es geht hier nicht um Ware, Herr Fehr, sondern es geht um Menschen, die das Recht auf eine Überprüfung ihrer Asylgesuche haben, ob es Ihnen nun passt oder nicht. Hinweise auf Verfolgungen nicht zu prüfen, sich nicht zu versichern, dass sich auch der Drittstaat ernsthaft mit den Asylgesuchen auseinandersetzt, ist eine ernst zu nehmende Unterlassung, die in schlimmen Fällen den weggewiesenen Asylsuchenden zum Verhängnis werden kann. Das kann tun, wer eine gesäuberte Schweiz ohne lästige Fremde will. Wir wollen das nicht!

Wenn es nach Ihnen ginge, würde selbst dann nicht auf Gesuche eingetreten, wenn sich kein Drittstaat zur Rücknahme von Personen und zur Prüfung von Asylgesuchen bereit erklären würde. Die Schweiz würde auch keine Asylgesuche mehr prüfen müssen, weil ja mehr als 95 Prozent aller Asylsuchenden über den Landweg kommen und damit zwangsläufig durch andere Staaten reisen. Diese Regelung ist keine Alternative zur internationalen Zusammenarbeit, und der Bundesrat hat sie als nicht praktikabel abgelehnt und als Verletzung der humanitären Tradition zurückgewiesen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg hat übrigens in der Rechtssache T. I. gegen UK, gegen England, festgestellt, dass auch bei Anwendung einer Drittstaatenklausel die Staaten verpflichtet sind, zu prüfen, ob die Gefahr einer mit Artikel 3 EMRK unvereinbaren indirekten Rückschiebung besteht.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit I (Fehr Hans) abzulehnen und den Antrag der Minderheit II (Bühlmann) und jenen der Minderheit III (Gross Andreas), den ich als Parteikollegin unterstütze, zu unterstützen. Die Minderheit III will, dass Asyl suchende Personen ein Dokument in der Sprache des fraglichen Drittstaates erhalten, um die Behörden des anderen Staates darüber zu informieren, dass kein materieller Entscheid getroffen wurde. Auch das schützt die betroffenen Personen und ermöglicht ihnen, anderswo ein Asylgesuch zu stellen. Ich möchte auch, dass Sie meinen Einzelantrag annehmen.

Präsident (Binder Max, Präsident): Der Antrag der Minderheit III (Gross Andreas) zu Artikel 34 Absatz 5 ist zurückgezogen.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Ich bitte Sie namens der CVP-Fraktion, alle Minderheitsanträge abzulehnen. Der Minderheitsantrag Vermot bei Artikel 32 und der Minderheitsantrag II (Bühlmann) bei Artikel 34 führen zu einer neuen Verwässerung der Drittstaatenregelung. Sie dienen sicher nicht dem Ziel dieser Asylgesetzrevisi-on, in Zukunft ein griffigeres Gesetz zu haben, was diese Drittstaatenregelung angeht.

Die Minderheit I (Fehr Hans) bei Artikel 34 lehnen wir ebenfalls ab. Es handelt sich eigentlich um eine Formulierung aus einer Initiative, die der Souverän abgelehnt hat. Also durchaus aus direktdemokratischen, aus demokratiepolitischen Überlegungen heraus ist es nicht richtig, wenn wir hier etwas in einem Gesetz stipulieren, was der Souverän vor zwei Jahren nicht gewollt hat. Ich möchte eigentlich den Antragsteller bitten, das so



zur Kenntnis zu nehmen.

Zudem weise ich darauf hin, dass die Kommissionsmehrheit mit ihrer zusätzlichen Formulierung und mit dem zusätzlichen Buchstaben f in Artikel 32 Absatz 2 eine weiter gehende und einschränkendere Bestimmung in der Drittstaatenregelung formuliert und gewollt hat, als es der Bundesrat seinerzeit beantragt hat. Sie sehen also, die Kommissionsmehrheit ist willens, in dieser Frage der Drittstaatenregelung konkret weiter zu gehen. Denn sie ist der Überzeugung, dass die Praxis in der Drittstaatenregelung vor allem mit diesem zusätzlichen Buchstaben f so ausgestaltet werden kann, dass sie dann auch den Vollzugsbehörden ein griffiges Mittel in die Hände gibt, um die bestehenden Missstände, die in diesem Bereich durchaus bestehen, in Zukunft bekämpfen zu können.

Fehr Hans (V, ZH): Zuerst ein Lob an Herrn Gross Andreas für den Rückzug seines Minderheitsantrages; das ist positiv zu werten. Gleichzeitig ein Tadel an Frau Vermot: Frau Vermot, was Sie mir in Bezug auf den vorherigen Antrag, der Klarheit bei der Verfolgungssicherheit fordert, unterstellen, ist schlicht und einfach falsch. Es gibt – das wissen Sie – völkerrechtlich das so genannte Rückschiebeverbot, das Non-Refoulement-Prinzip. Jemand, der offensichtlich verfolgt wäre oder schweren Nachteilen, Folter usw., ausgesetzt würde, könnte nicht in ein solches Land zurückgeschoben werden. Meines Wissens ist aber kein Nachbarland der Schweiz solcher Verfolgung verdächtig.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit II (Bühlmann) zu Artikel 34 abzulehnen: Wenn man sagt, Absatz 3 finde keine Anwendung, wenn – gemäss Absatz 4 Buchstabe d – "der Vollzug der Wegweisung in den Drittstaat unzumutbar ist", dann ist das eine weitere Verwässerung. Die wesentlichen Tatbestände sind in den Buchstaben a, b und c von Absatz 4 enthalten.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit II (Bühlmann) abzulehnen und die Minderheit I zu Artikel 34 zu unterstützen.

Blocher Christoph, Bundesrat: Der von der Mehrheit der Kommission geforderte neue Nichteintretenstatbestand von Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe f des Asylgesetzes sieht vor, dass auf ein Asylgesuch grundsätzlich nicht einzutreten ist, wenn in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraumes bereits ein ablehnender Asylentscheid gefällt worden ist.

Der Bundesrat unterstützt diesen Mehrheitsantrag. In seinem Entwurf hat er ihn noch nicht eingegeben, weil ja damals die Diskussionen betreffend Dublin usw. noch nicht so weit gediehen waren. Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 wurde dieser Nichteintretenstatbestand aber im Detail parlamentarisch diskutiert und ist seit dem 1. April 2004 in Kraft. Wenn Sie ihn also hier streichen würden,

AB 2004 N 562 / BO 2004 N 562

würde das heissen, dass man die Gesetzgebung, die wir gemacht haben und die seit dem 1. April in Kraft ist, wieder rückgängig machen müsste! Aus diesem Grunde ist an sich heute auch der Mehrheitsantrag obsolet: Wenn er nicht aufgeführt würde, würde er gemäss Beschluss bereits gelten. Wenn Sie ihn aber ausdrücklich streichen, wäre das wahrscheinlich als Aufforderung zu verstehen, diesen Artikel, der heute in Kraft ist, wieder zu ändern: Es müsste hier also ein formelles Ausserkraftsetzungsverfahren eingeleitet werden.

Nun zum Minderheitsantrag Vermot zu Artikel 32 – ich habe das Folgende schon beim Entlastungsprogramm, bei diesem Absatz, gedacht -: Frau Vermot, ich habe Verständnis für Ihre Auffassung, dass Sie sagen, Sie würden hier in der Schweiz für jede noch so kleine Verbesserung im Asylverfahren kämpfen – doch nachher übernehmen Sie pauschal die Regelungen der Europäischen Union für jedes Land und akzeptieren sie. Wenn Sie diesen Antrag gutheissen und den Mehrheitsantrag deswegen ablehnen, dann müssen Sie eines wissen: Dann können Sie konsequenterweise nicht Schengen beitreten, dann können Sie das Dublin-Abkommen nicht unterzeichnen, weil Sie dort erstens die Nichteintretensentscheide bei Asylsuchenden, die schon ein Gesuch gestellt haben, fällen. Zweitens haben Sie sogar eine Verpflichtung, die betreffenden Asylsuchenden wieder zurückzunehmen: Dort würden Sie dann diese Regelung anerkennen. Sie müssen wissen, was Ihnen lieber ist.

Der Bundesrat lehnt diesen Antrag der Minderheit Vermot – das sage ich Ihnen offen – auch im Hinblick auf die Einführung von Dublin II ganz klar ab. Sie haben in den letzten Wochen die Diskussion in der Europäischen Union über die Standardisierung des Verfahrens verfolgen können: Da wird natürlich ein Minimalstandard festgelegt, den Sie dann anerkennen müssen.

Wir lehnen diesen Minderheitsantrag natürlich ab, denn wir können nicht etwas abschaffen, das wir erst vor vier Wochen eingeführt haben; das wäre die neueste Art von Gesetzgebung. Es geht beim Asylgesetz ja schon sehr schnell: Innert zwanzig Jahren haben wir acht Revisionen gehabt. Aber dass wir eine Revision, die seit



einem Monat in Kraft ist, schon wieder ausser Kraft setzen, vor allem, nachdem wir nicht wissen, wie das jetzt funktioniert, finde ich der Hektik doch etwas zu viel.

Gross Andreas (S, ZH), pour la commission: D'abord, une remarque personnelle à Monsieur Fehr: il y a cent ans, un des fondateurs du mouvement ouvrier suisse a dit: "Si l'adversaire fait ton éloge, quelque chose est faux." Et c'est vrai qu'il y a quelque chose de faux! Il ne faut donc pas tenter de nous diviser, Madame Vermot et moi, s'agissant de la proposition de la minorité III. En effet, l'administration nous a dit que le demandeur d'asile serait informé dans sa langue, que les autorités compétentes du pays où il serait refoulé seraient informées dans leur langue – si ce n'est en français ou en allemand, du moins en anglais. L'administration nous a dit que cette proposition de minorité n'était donc pas nécessaire et je l'ai retirée. Il ne faut pas essayer de diviser les autres comme ça, Monsieur Fehr, vous pouvez essayer, mais alors avec une argumentation plus solide si possible!

En ce qui concerne la proposition de la minorité II (Bühlmann): au sein de la commission, ceux qui ont cru l'administration l'ont souvent suivie, et ceux qui l'ont soupçonnée de ne pas dire toute la vérité ont déposé des propositions de minorité. L'administration a dit qu'elle examinait toujours si le renvoi était supportable. Il a donc été décidé que la proposition Bühlmann était justifiée mais pas nécessaire, parce que ce qui était réclamé se faisait déjà.

La proposition défendue par la minorité I (Fehr Hans) a été rejetée en commission. Mais il faut dire que, dans un sens, son auteur a raison. Cet alinéa, en français et en allemand, est mal formulé. C'est presque un cercle vicieux du point de vue linguistique; la Commission de rédaction va certainement approuver cela. Mais la majorité n'a pas voulu soutenir ce que le peuple avait refusé lors de la votation populaire de novembre 2002. Vous proposez le texte de votre initiative qui a été repoussée, ce que je peux comprendre. Mais la majorité n'a pas voulu renoncer à cet alinéa qui dit qu'on ne rapatrie pas s'il y a des indices de persécution.

Comme Monsieur Blocher l'a dit, ce que propose Madame Vermot est déjà en vigueur depuis le 1er avril de cette année.

L'essentiel qui résulte de l'opinion de la majorité de la commission est ceci: il y a ceux qui pensent que la Suisse peut tout faire mieux, et il y a ceux qui pensent que la Suisse peut tout faire seule. Ceux qui pensent que la Suisse peut tout faire mieux sont très "humanitaires", et ceux qui pensent que la Suisse ne peut rien faire ou doit rester seule, très dure, sont à droite. Modestement, il faut avouer que le problème de l'asile, symbole de l'injustice et des conditions de vie inégales dans le monde, on peut seulement le maîtriser ensemble. Et si on fait quelque chose ensemble, il faut être confiant que l'autre adhérera aussi à des lois de protection de l'individu comme elles existent chez nous. Dans l'UE, je pense que c'est justifié.

Quand Monsieur Blocher dit que la conséquence de cette coopération avec l'Union européenne, c'est la baisse des standards, cela pourrait être le cas si on considérait uniquement la décision du Conseil des ministres de la semaine passée. Mais si on considère la protection de l'individu dans le projet de traité constitutionnel qui va aussi être décidé dans les semaines à venir, elle a au minimum le même standard qu'en Suisse. Par conséquent, cette tendance à discréditer la protection de l'individu dans l'Union européenne n'est pas justifiée. Alors, je comprends que la proposition de la majorité se base sur la coopération, parce que sans les autres, on ne peut pas mieux résoudre le problème de l'asile et des réfugiés.

Art. 32 Abs. 2 Bst. a – Art. 32 al. 2 let. a

Präsident (Binder Max, Präsident): Der Antrag Stamm ist mit der Abstimmung zu Artikel 17 Absatz 5 erledigt. Die folgende Abstimmung bezieht sich auch auf die Anträge Müller Philipp zu den Artikeln 33, 34 und 35.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag Hess Bernhard 53 Stimmen

Dagegen 127 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag Müller Philipp 84 Stimmen

Dagegen 92 Stimmen

Art. 32 Abs. 2 Bst. c – Art. 32 al. 2 let. c

Abstimmung – Vote





Für den Antrag Schlüer 84 Stimmen
Dagegen 93 Stimmen

Art. 32 Abs. 2 Bst. e – Art. 32 al. 2 let. e

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 121 Stimmen
Für den Antrag Hess Bernhard 53 Stimmen

Art. 32 Abs. 2 Bst. f – Art. 32 al. 2 let. f

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 118 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 58 Stimmen

Art. 32 Abs. 2 Bst. g – Art. 32 al. 2 let. g

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag Wobmann 75 Stimmen
Dagegen 104 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag Darbellay 8 Stimmen
Dagegen 167 Stimmen

AB 2004 N 563 / BO 2004 N 563

Art. 34 Abs. 2, 3 – Art. 34 al. 2, 3

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 122 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I 56 Stimmen

Art. 34 Abs. 4 – Art. 34 al. 4

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit 112 Stimmen
Für den Antrag Vermot/Hubmann 67 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit 98 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II 70 Stimmen

Dritte Abstimmung – Troisième vote

(namentlich – nominatif; 02.060/640)
Für den Antrag der Mehrheit 125 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I 55 Stimmen

Art. 34 Abs. 5 – Art. 34 al. 5

Präsident (Binder Max, Präsident): Über den Antrag der Minderheit III (Gross Andreas) gibt es keine Abstimmung, da dieser Antrag zurückgezogen wurde.

*Übrige Bestimmungen angenommen
Les autres dispositions sont adoptées*



**Art. 33 Abs. 3 Bst. b***Antrag Müller Philipp*

b. sich Hinweise auf eine flüchtlingsrelevante Verfolgung im Sinne von Artikel 3 ergeben.

Schriftliche Begründung

Die Schweizerische Asylrekurskommission legt den Begriff "Hinweise auf eine Verfolgung" extensiv aus. Die Konsequenz dieser Rechtsprechung ist, dass das Bundesamt für Flüchtlinge in unzähligen Verfahren ein Asylgesuch nicht mit einer formell-rechtlichen Nichteintretens-, sondern mit einer aufwendigeren materiell-rechtlichen Verfügung abschliessen muss.

Eine weitere Konsequenz ist, dass die vorgesehenen Sparmassnahmen – wonach bei Nichteintretensverfügungen respektive rechtskräftigem Verfahrensabschluss künftig nur noch ein Minimalstandard von Sozialhilfe gewährt wird – nicht umgesetzt werden können und dadurch höhere Kosten entstehen.

Art. 33 al. 3 let. b*Proposition Müller Philipp*

b. s'il existe des indices de persécution pertinents en matière d'asile au sens de l'article 3.

Développement par écrit

La Commission suisse de recours en matière d'asile donne une interprétation très large de la notion d'"indices de persécution". Il résulte de cette jurisprudence que l'Office fédéral des réfugiés doit conclure une demande d'asile dans d'innombrables cas non pas par une décision de non-entrée en matière – donc quant à la forme –, mais par une décision de plus grande portée portant sur le fond.

Il en résulte une autre conséquence: les mesures d'économies prévues – destinées à n'assurer à l'avenir qu'un minimum d'aide sociale en cas de décision de non-entrée en matière ou de décision entrant en force de chose jugée – ne peuvent pas être mises en oeuvre, ce qui engendre des frais plus importants.

Präsident (Binder Max, Präsident): Dieser Antrag wurde zusammen mit dem Antrag zu Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe a abgelehnt.

Art. 35*Antrag Müller Philipp*

Wird der vorübergehende Schutz aufgehoben und ergeben sich aufgrund des den betroffenen Personen gewährten rechtlichen Gehörs keine Hinweise auf eine flüchtlingsrelevante Verfolgung im Sinne von Artikel 3, so wird auf ein Asylgesuch nicht eingetreten.

Schriftliche Begründung

Die Schweizerische Asylrekurskommission legt den Begriff "Hinweise auf eine Verfolgung" extensiv aus. Die Konsequenz dieser Rechtsprechung ist, dass das Bundesamt für Flüchtlinge in unzähligen Verfahren ein Asylgesuch nicht mit einer formell-rechtlichen Nichteintretens-, sondern mit einer aufwendigeren materiell-rechtlichen Verfügung abschliessen muss.

Eine weitere Konsequenz ist, dass die vorgesehenen Sparmassnahmen – wonach bei Nichteintretensverfügungen respektive rechtskräftigem Verfahrensabschluss künftig nur noch ein Minimalstandard von Sozialhilfe gewährt wird – nicht umgesetzt werden können und dadurch höhere Kosten entstehen.

Art. 35*Proposition Müller Philipp*

Si la protection provisoire est retirée et qu'il ressort de l'audition accordée aux personnes concernées qu'il n'existe aucun indice de persécution pertinent en matière d'asile au sens de l'article 3, l'office n'entre pas en matière sur la demande d'asile.

Développement par écrit

La Commission suisse de recours en matière d'asile donne une interprétation très large de la notion d'"indices de persécution". Il résulte de cette jurisprudence que l'Office fédéral des réfugiés doit conclure une demande d'asile dans d'innombrables cas non pas par une décision de non-entrée en matière – donc quant à la forme –, mais par une décision de plus grande portée portant sur le fond.

Il en résulte une autre conséquence: les mesures d'économies prévues – destinées à n'assurer à l'avenir qu'un minimum d'aide sociale en cas de décision de non-entrée en matière ou de décision entrant en force de chose jugée – ne peuvent pas être mises en oeuvre, ce qui engendre des frais plus importants.



Präsident (Binder Max, Präsident): Dieser Antrag wurde zusammen mit dem Antrag zu Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe a abgelehnt.

Art. 35a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Darbellay

Abs. 2

Auf das Asylgesuch nach Absatz 1 wird nicht eingetreten, ausser es liegen Hinweise auf eine Verfolgung vor.

Schriftliche Begründung

Wenn Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen, muss der Zugang zum Asylverfahren gewährleistet sein, auch wenn die Flüchtlingseigenschaft nicht vollständig begründet ist. Die Hürde soll nicht zu hoch angesetzt werden. Das Kriterium "Hinweise auf eine Verfolgung" hat sich in den Nichteintretensverfahren bewährt (vgl. Art. 32 Abs. 2 Bst. a, 33 und 34).

Antrag Hess Bernhard

Abs. 2

Auf das Asylgesuch nach Absatz 1 wird nicht eingetreten, ausser es bestehen Hinweise, die geeignet sind, die Flüchtlingseigenschaft zu begründen. (Rest streichen)

Schriftliche Begründung

Die Definition der Gewährung vorübergehenden Schutzes ist schwammig und fördert den Asylgesetzmissbrauch.

AB 2004 N 564 / BO 2004 N 564

Art. 35a

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Darbellay

Al. 2

L'office n'entre pas en matière sur la demande d'asile au sens de l'alinéa 1, à moins qu'il existe des indices de persécution.

Développement par écrit

L'accès à la procédure d'asile doit être garanti, s'il existe des indices de persécution sans forcément que les conditions que comporte la qualité de réfugié soient totalement remplies. Il convient de ne pas placer la barre trop haut. Le critère "indices de persécution" a fait ses preuves dans les procédures de non-entrée en matière (cf. art. 32 al. 2 let. a, 33 et 34).

Proposition Hess Bernhard

Al. 2

L'office n'entre pas en matière sur la demande visée à l'alinéa 1, à moins qu'il n'existe des indices propres à motiver la qualité de réfugié. (Biffer le reste)

Développement par écrit

La définition de la protection temporaire est aléatoire et favorise les abus dans le domaine de l'asile.

Gross Andreas (S, ZH), pour la commission: Monsieur Hess pense que le terme "protection provisoire" est trop flou et il aimerait le remplacer. Nous estimons en revanche qu'il est très bien défini à l'article 4 de cette loi. Par conséquent, la commission juge cette proposition inutile.

Monsieur Darbellay pense qu'il ne faut à nouveau entrer en matière que s'il y a des indices de persécution. Mais il a peut-être oublié qu'il y a aussi une raison d'entrer à nouveau en matière si la personne mérite le séjour provisoire. Il n'est donc pas nécessaire d'être directement persécuté; il suffit d'être menacé dans son existence. Par conséquent, la proposition Darbellay durcit la loi. Cependant, je dois dire que la commission ne s'est pas exprimée sur cette proposition.

Erste Abstimmung – Premier vote





Für den Antrag der Kommission 126 Stimmen
Für den Antrag Darbellay 14 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Kommission 114 Stimmen
Für den Antrag Hess Bernhard 44 Stimmen

Art. 36

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Markwalder Bär

Abs. 3

Die Asylgesuche von verletzlichen Personen werden im ordentlichen Asylverfahren beurteilt. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Antrag Leutenegger Oberholzer

Abs. 3

Die Asylgesuche von verletzlichen Personen werden im ordentlichen Asylverfahren beurteilt. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Schriftliche Begründung

Hiermit wird beantragt, dass Gesuche von verletzlichen Personen auch bei Nichteintretensentscheiden immer im ordentlichen Asylverfahren und nicht im speziellen Verfahren nach Nichteintretensentscheiden behandelt werden. Zu den verletzlichen Personen gehören insbesondere Schwangere, Familien mit Kleinkindern, unbegleitete Minderjährige, ältere und pflegebedürftige Personen. Sie sind oftmals kaum in der Lage, sich im Asylverfahren selbstständig zurechtzufinden.

Das spezielle Verfahren bei Nichteintretensentscheiden wurde mit dem EP 03 massiv verschärft und hat zahlreiche harte Konsequenzen, vor denen verletzte Personen geschützt werden müssen.

Dazu gehören:

- Die Beschwerdefrist beträgt bloss fünf Arbeitstage.
- Bei bestimmten Nichteintretensentscheiden ist mit der Eröffnung noch während der Beschwerdefrist eine Ausschaffungshaft von bis zu neun Monaten möglich.
- Die Revision erlaubt zudem bei allen Nichteintretensentscheiden, die in der Empfangsstelle eröffnet werden, eine 20-tägige Haft während der laufenden Beschwerdefrist.
- Gemäss Bestimmungen des EP 03, die am 1. April 2004 in Kraft getreten sind, werden Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid von der Sozialhilfe ausgeschlossen. Nur auf Antrag erhalten sie zeitlich beschränkt Nothilfe.
- Diese Folge belastet bei verletzlichen Personen vor allem die Aufenthaltskantone und -gemeinden zusätzlich. Gerade verletzte Personen werden auf Nothilfe angewiesen sein.

Personen mit Nichteintretensentscheiden sind de lege lata von der Rückkehrhilfe ausgeschlossen (vgl. Art. 64 Abs. 1 Bst. a AsylV2).

Die Verfahren bei Nichteintretensentscheiden sind keine Kann-Bestimmungen. Es besteht kein Ermessensspielraum. Sind die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben, so müssen die Behörden auch auf Gesuche von besonders verletzlichen Personen nicht eintreten, mit den entsprechenden gravierenden Konsequenzen für das weitere Verfahren und die prekäre Rechtsstellung der betroffenen Personen. Die einzige Möglichkeit, verletzte Personen vor den schwerwiegenden Konsequenzen zu schützen, ist deren Unterstellung unter das ordentliche Asylverfahren.

Antrag Menétrey-Savary

Abs. 3

Die Asylgesuche verwundbarer Personen werden im ordentlichen Verfahren geprüft. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Schriftliche Begründung

Schwangere Frauen, Familien mit Kleinkindern, betagte Menschen, unbegleitete Minderjährige und Kranke sollten nicht mit Nichteintretensentscheiden konfrontiert werden, da sie sich in einer heiklen Lage befinden und sehr verwundbar sind. Wie auch immer die Asylgesuche begründet sind, und auch wenn sich rein formell



ein Nichteintreten rechtfertigt, sollten diese Personen trotzdem nicht der psychischen Belastung ausgesetzt werden, die das Risiko, inhaftiert zu werden, keinen Rechtsbeistand zu haben, von der Sozialhilfe ausgeschlossen zu sein oder in ein Drittland abgewiesen zu werden, mit sich bringt. Ihr Gesuch muss inhaltlich geprüft werden.

*Antrag Wyss**Abs. 3*

Die Asylgesuche von verletzlichen Personen werden im ordentlichen Asylverfahren beurteilt. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Schriftliche Begründung

Gesuche von Verletzlichen sollen immer im ordentlichen Asylverfahren statt in einem Nichteintretensverfahren behandelt werden.

Verletzte sind oft nicht in der Lage, sich im Asylverfahren selbstständig zurechtzufinden. Nichteintretensentscheide haben zahlreiche Konsequenzen, vor denen sie geschützt werden sollten:

- Die Beschwerdefrist beträgt bloss fünf Arbeitstage.
- Bei bestimmten Nichteintretensentscheiden ist mit Eröffnung Ausschaffungshaft von bis zu neun Monaten möglich.
- Die laufende Revision erlaubt bei allen Nichteintretensentscheiden, die in der Empfangsstelle eröffnet werden, eine 20-tägige Haft während laufender Beschwerdefrist.
- Gemäss den Änderungen des Entlastungsprogramms, die ab 1. April 2004 in Kraft treten, werden Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid von der Sozialhilfe des Asylbereichs ausgeschlossen. Nur auf Antrag erhalten sie zeitlich beschränkt Nothilfe.

Nichteintretensentscheide sind keine Kann-Bestimmungen. Liegen die gesetzlichen Voraussetzungen vor, so müssen

AB 2004 N 565 / BO 2004 N 565

die Behörden auch auf Gesuche von besonders Verletzlichen nicht eintreten. Die einzige Möglichkeit, die Betroffenen vor den schwerwiegenden Konsequenzen zu schützen, ist die vorgeschlagene Formulierung.

Art. 36*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Markwalder Bär**Al. 3*

Les demandes d'asile des personnes vulnérables sont instruites dans le cadre de la procédure d'asile ordinaire. Le Conseil fédéral fixe les modalités.

*Proposition Leutenegger Oberholzer**Al. 3*

Les demandes d'asile déposées par des personnes dites vulnérables font l'objet d'une procédure d'asile ordinaire. Le Conseil fédéral règle les modalités.

Développement par écrit

Les demandes déposées par les personnes dites vulnérables doivent être traitées dans le cadre de la procédure d'asile ordinaire, et ce même en présence d'une décision de non-entrée en matière. Elles ne doivent en aucun cas faire l'objet d'une procédure spéciale suite à une telle décision. Le groupe de personnes dites vulnérables comprend notamment les femmes enceintes, les familles avec des enfants en bas âge, des mineurs non accompagnés, des personnes âgées et des personnes nécessitant des soins.

La procédure spéciale instaurée pour les décisions de non-entrée en matière dans le cadre du PAB 03 a été massivement durcie, entraînant de graves conséquences dont cette catégorie de personnes doit être protégée. Il s'agit notamment:

- de porter le délai de recours à uniquement cinq jours ouvrables;
- dans le cas de certaines décisions de non-entrée en matière, de rendre possible, au moment de la notification, et ce encore dans le cadre du délai de recours, la détention en vue du renvoi jusqu'à neuf mois;
- par ailleurs, la révision permet, pour toutes les décisions de non-entrée en matière notifiées dans les centres d'enregistrement, de placer les requérants en détention pendant 20 jours, et ce pendant la durée du délai de



recours;

– en vertu des dispositions du PAB 03 entrées en vigueur le 1er avril 2004, les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière passée en force sont exclues du système de l'aide sociale. Sur demande, elles ne peuvent bénéficier que d'une aide d'urgence limitée;

– dans le cas des personnes dites vulnérables, cette conséquence entraîne une charge supplémentaire pour les cantons ou communes dans lesquels ces personnes séjournent. C'est notamment ce groupe de personnes qui est le plus dépendant de cette aide d'urgence.

Les personnes frappées d'une non-entrée en matière sont exclues de par la loi de l'aide au retour (cf. art. 64 al. 1 let. a OA 2).

Les procédures prescrites dans le cadre de décisions de non-entrée en matière ne sont pas formulées sous forme de dispositions potestatives. Aucune marge de manoeuvre n'existe. Si les conditions juridiques sont données, les autorités ne doivent pas entrer en matière sur les demandes émanant de personnes particulièrement vulnérables, avec les conséquences graves que cela comporte pour ces personnes. La seule possibilité qui s'offre pour protéger cette catégorie de personnes de graves conséquences, est de les soumettre à la procédure d'asile ordinaire.

Proposition Menétrey-Savary

Al. 3

Les demandes d'asile de personnes vulnérables sont examinées en procédure ordinaire. Le Conseil fédéral règle les détails.

Développement par écrit

Les femmes enceintes, les familles avec enfants en bas âge, les personnes âgées, les mineurs non accompagnés, les malades ne devraient pas être frappés de décisions de non-entrée en matière, vu qu'ils se trouvent dans une situation précaire et traumatisante. Quels que soient les motifs de la demande d'asile et les circonstances qui justifieraient une non-entrée en matière, ces personnes ne devraient pas être exposées au stress que représente le risque d'être mises en détention, privées d'assistance judiciaire, exclues de l'aide sociale ou renvoyées dans un pays tiers. Leur demande doit être examinée sur le fond.

Proposition Wyss

Al. 3

Les demandes d'asile des personnes vulnérables sont instruites dans le cadre de la procédure d'asile ordinaire. Le Conseil fédéral fixe les modalités.

Développement par écrit

Les demandes de personnes vulnérables devraient toujours être traitées dans le cadre de la procédure d'asile ordinaire et non dans celui de la procédure de non-entrée en matière.

Les personnes vulnérables ne sont souvent pas en mesure de comprendre toutes seules les tenants et les aboutissants de la procédure d'asile. Il conviendrait donc de les protéger des nombreuses conséquences qu'entraîne une décision de non-entrée en matière:

– le délai de recours est de cinq jours ouvrables seulement;

– la notification de certaines décisions de non-entrée en matière peut entraîner une détention en vue du renvoi pouvant aller jusqu'à neuf mois;

– dans tous les cas de non-entrée en matière qui sont notifiés dans un centre d'enregistrement, la révision en cours autorise une détention de 20 jours jusqu'à l'expiration du délai de recours;

– conformément aux modifications du programme d'allègement qui sont entrées en vigueur au 1er avril 2004, les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière passée en force de chose jugée sont exclues de l'aide sociale du domaine de l'asile. C'est uniquement sur demande qu'elles peuvent obtenir une aide d'urgence provisoire.

Les décisions de non-entrée en matière ne sont pas des dispositions potestatives. A partir du moment où les conditions légales sont réunies, les juges peuvent décider la non-entrée en matière même s'il s'agit de personnes vulnérables. La formulation proposée constitue l'unique moyen de protéger les personnes concernées contre ces conséquences majeures.

Engelberger Eduard (RL, NW), für die Kommission: Zu diesen Anträgen, die in der Kommission auch nicht vorlagen, möchte ich in Erinnerung rufen, dass dieses Anliegen im Rahmen der Debatten zum Entlastungsprogramm 2003 immer wieder diskutiert und auch abgelehnt wurde. Die spezielle Situation von Personen wird bei einem Nichteintretensentscheid im Rahmen der Beurteilung der Wegweisungshindernisse geprüft. In der



Praxis wird also geprüft, ob eine Wegweisung zulässig, zumutbar und möglich ist, und in diesem Zusammenhang gilt diese Prüfung auch für verletzte oder "verwundbare" Personen, wie es im Antrag Menétrey-Savary formuliert ist.

Ich gebe hier keine Empfehlung ab.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Markwalder Bär/Leutenegger Oberholzer/Menétrey-Savary/Wyss 72 Stimmen

Dagegen 78 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 37

Antrag der Mehrheit

Titel

Erstinstanzliche Verfahrensfristen

AB 2004 N 566 / BO 2004 N 566

Abs. 1

Nichteintretensentscheide sind in der Regel innerhalb von zehn Arbeitstagen nach der Gesuchstellung zu treffen und summarisch zu begründen.

Abs. 2

Entscheide nach den Artikeln 38 bis 40 sind in der Regel innerhalb von 20 Arbeitstagen nach der Gesuchstellung zu treffen.

Abs. 3

Sind weitere Abklärungen nach Artikel 41 erforderlich, so ist der Entscheid in der Regel innerhalb von drei Monaten nach der Gesuchstellung zu treffen.

(siehe Art. 109 Abs. 4)

Antrag der Minderheit

(Janiak, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns)

Unverändert

Antrag Hess Bernhard

Abs. 1

.... 7 Arbeitstagen

Abs. 2

.... von 14 Arbeitstagen

Abs. 3

.... von 60 Tagen

Schriftliche Begründung

Eine Reduktion der Fristen für Nichteintretensentscheide ist zumutbar.

Art. 37

Proposition de la majorité

Titre

Délais concernant la procédure de première instance

Al. 1

En règle générale, la décision de non-entrée en matière doit être prise dans les 10 jours ouvrables qui suivent le dépôt de la demande; elle doit être motivée sommairement.

Al. 2

Les décisions prises en vertu des articles 38 à 40 doivent, en règle générale, être rendues dans les 20 jours ouvrables qui suivent le dépôt de la demande.

Al. 3

Lorsque des mesures d'instruction approfondies s'imposent, conformément à l'article 41, la décision doit, en règle générale, être prise dans les trois mois qui suivent le dépôt de la demande.





(voir art. 109 al. 4)

Proposition de la minorité

(Janiak, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns)
Inchangé

Proposition Hess Bernhard

Al. 1

.... 7 jours ouvrables

Al. 2

.... 14 jours ouvrables

Al. 3

.... dans les 60 jours

Développement par écrit

Une réduction des délais dans le cas des décisions de non-entrée en matière est raisonnablement exigible.

Präsident (Binder Max, Präsident): Der Antrag der Minderheit Janiak wurde zurückgezogen.

Engelberger Eduard (RL, NW), für die Kommission: Herr Hess Bernhard will im Gegensatz zum Mehrheitsantrag eine Verkürzung der verschiedenen Fristen auf 7 Arbeitstage, 14 Arbeitstage und 60 Arbeitstage. Ich würde Ihnen empfehlen, dem Mehrheitsantrag den Vorzug zu geben, denn diese Fristen basieren auf heutigen Erfahrungen, heutigen Gegebenheiten. Es wäre noch zu bemerken und festzuhalten, dass es sich hier, unabhängig von der Dauer der Frist, eigentlich um Ordnungsfristen handelt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 100 Stimmen

Für den Antrag Hess Bernhard 42 Stimmen

Art. 41 Abs. 3

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Vermot, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Tillmanns)

Streichen

Art. 41 al. 3

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Vermot, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Tillmanns)

Biffer

Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): In Artikel 41 Absatz 3 geht es um die Zusammenarbeit der Schweiz mit Drittstaaten und internationalen Organisationen bei der Ermittlung des Sachverhalts und um den gegenseitigen Informationsaustausch zur Abklärung der Fluchtgründe.

Stellen Sie sich folgendes Vorgehen vor: Die Schweiz beauftragt Deutschland, in der Türkei Abklärungen über einen Kurden zu treffen, der in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt hat. Deutschland soll in der Türkei insbesondere abklären, was es mit den Fluchtgründen der Person auf sich hat.

Wenn nun unsorgfältig gearbeitet und die Geheimhaltung verletzt wird, so kann die Familie, das Umfeld oder der Asylsuchende selber in unmittelbare Gefahr geraten. Zum Beispiel kann die deutsche Botschaft die Fluchtgründe negieren, weil sie solche Informationen bekommen hat. Andere Fehler könnten passieren, und der Asylsuchende kann dadurch zu Unrecht aus dem Verfahren ausgeschlossen werden.

In solchen Fällen gibt man also Informationen über heikle Situationen an einen Staat weiter, der möglicherweise – es kann auch ein anderer Staat als Deutschland sein – nicht die gleichen Datenschutzgesetze und



-verfahren hat. Es ist ausserdem fraglich, ob ein solches Verfahren mit dem Datenschutz überhaupt vereinbar ist.

Ich bitte Sie deshalb, der Minderheit zuzustimmen und Absatz 3 zu streichen.

Präsident (Binder Max, Präsident): Die CVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit; die SP-Fraktion unterstützt den Antrag der Minderheit.

Müller Philipp (RL, AG): Unsere Asylpolitik kann in der Bevölkerung keine Akzeptanz finden, wenn wir sie nicht auch effizient umsetzen können. Dazu gehört selbstverständlich auch, dass wir alles unternehmen, um den Vollzug zu gewährleisten. Der Antrag der Minderheit Vermot geht eben genau in die Gegenrichtung, erschwert er doch den Vollzug der Heimschaffung eines abgewiesenen Asylsuchenden. Ein derartiger Antrag ist beinahe unverständlich. Er passt auch nicht zum Credo "Wir wollen Missbräuche bekämpfen, aber die humanitäre Tradition hochhalten". Wie soll ich denn das verstehen, wenn man eine Selbstverständlichkeit der internationalen Zusammenarbeit, wie sie in Absatz 3 vorliegt, ablehnen will? Das passt auch nicht zum Credo, das wir von links immer wieder hören, wonach wir unsere internen Probleme nur mit Schengen/Dublin lösen können. Es ist nicht konsequent.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit Vermot auf Streichung von Absatz 3 abzulehnen.

AB 2004 N 567 / BO 2004 N 567

Präsident (Binder Max, Präsident): Die SVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

Blocher Christoph, Bundesrat: Die Mehrheit der Kommission hat sich also dem Bundesrat angeschlossen. Warum sind wir für die Ablehnung des Minderheitsantrages? Er verlangt die Streichung des vorgeschlagenen Absatzes 3. Eine wirksame Asyl-, Wegweisungs- und Migrationspolitik – das versteht sich von selbst – ist natürlich nur möglich, wenn man die internationalen Verhältnisse kennt. Sonst kann man ja die Sache nicht beurteilen. Schon heute kann das Bundesamt für Flüchtlinge, gestützt auf den geltenden Artikel 41 Absatz 1, zur Entscheidung von Asylgesuchen bei schweizerischen Vertretungen im Ausland Auskünfte einholen. In Ländern, in denen die Schweiz keine eigene Vertretung unterhält, ist das Bundesamt für Flüchtlinge jedoch bei der Abklärung schwieriger Sachverhalte auf andere Behörden im Ausland angewiesen. Aus Datenschutzgründen müssen sich solche Abklärungen dann aber auf allgemeine Fragestellungen beschränken, was wiederum eine wesentliche Einschränkung bedeutet.

Mit dem Zweck, auch einzelfallbezogene Anfragen machen zu können, soll dem Bundesrat in Absatz 3 die Möglichkeit gegeben werden, mit Drittstaaten entsprechende Zusammenarbeitsverträge abzuschliessen. Weiter ermöglicht der Entwurf des Bundesrates, auch internationale Organisationen mit spezifischen Aufgaben vor Ort zu beauftragen. Wir sind ja Mitglied dieser Organisationen; es gibt ja spezielle Organisationen im Bereich der Migration. Es hat auch keinen Sinn, wenn wir dann diese Auskünfte nicht nutzen.

Die Zusammenarbeit mit diesen Organisationen erweist sich – so wird mir von den zuständigen Leuten im Bundesamt für Flüchtlinge gesagt – als hilfreiches und wichtiges Arbeitsinstrument, da diese Organisationen über ausgebaute Netzwerke in verschiedenen Herkunftsstaaten verfügen. Dies ermöglicht insbesondere eine effektive, Kosten sparende Abklärung schwieriger Sachverhalte vor Ort sowie die Vermittlung ortsspezifischer Informationen. Neben dieser Informationsbeschaffung, welche das Asylverfahren beschleunigt, wird im Vollzugsbereich eine verbesserte und erleichterte Reintegration in Heimat- oder Herkunftsstaaten von abgewiesenen Asylsuchenden erreicht.

Es ist daher festzuhalten, dass der neue Absatz 3 einen zentralen Bereich einer zukunftsorientierten Asyl- und Migrationspolitik abdeckt.

Deshalb empfiehlt der Bundesrat den Antrag der Minderheit Vermot zur Ablehnung.

Recordon Luc (G, VD): Monsieur le conseiller fédéral, je voudrais juste avoir une assurance. Est-ce que vous pouvez m'assurer que la notion d'Etat tiers qui est mentionnée dans cette disposition concerne véritablement un Etat qui n'est ni la Suisse ni l'Etat du requérant, compte tenu des risques énormes que l'on fait courir au requérant, si l'on prend des renseignements le concernant de trop près dans son Etat d'origine, lorsqu'il est menacé par cet Etat ou par des autorités de cet Etat?

Blocher Christoph, Bundesrat: Es ist natürlich mit allen Informationen so, die Sie einholen: Sie müssen sie dann noch gewichten. Es kann ja Informationen geben, die nicht richtig sind. Aber generell darauf zu verzichten



und nicht einmal die Möglichkeit zu schaffen, diese Informationen einzuholen, wäre nicht in Ordnung. Es ist bei all diesen Dingen so: Entscheiden müssen Sie selbst.

Engelberger Eduard (RL, NW), für die Kommission: Der Bundesrat stimmt der Mehrheit zu. Die Begründung von Herrn Bundesrat Blocher stimmt mit derjenigen der Kommissionsmehrheit überein. Für die Kommission ist es wichtig, dass eine wirksame Asyl-, Wegweisungs- und Migrationspolitik heute nur im Rahmen einer engen internationalen Zusammenarbeit zu verwirklichen ist. Weiter besteht die Möglichkeit bzw. ermöglicht der Vorschlag des Bundesrates, internationale Organisationen mit spezifischen Aufgaben vor Ort zu beauftragen. Dies ermöglicht eine effektive, Kosten sparende Abklärung schwieriger Sachverhalte vor Ort sowie die Vermittlung ortsspezifischer Informationen. Diese Informationsbeschaffung, welche das Asylverfahren beschleunigt, ist eine wirksame und notwendige Massnahme. Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 100 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 63 Stimmen

Art. 42

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Tschuppert, Antille, Engelberger, Joder, Lustenberger, Schibli, Weyeneth)

Abs. 2

Der Bund kann für Asylsuchende, welche das Asylgesuch nicht unmittelbar bei der Einreise stellen, welche Mitwirkungspflichten verletzen oder welche sich gegenüber behördlichen Weisungen renitent verhalten, Gemeinschaftsunterkünfte betreiben und die Bewegungsfreiheit dieser Personen einschränken.

Antrag Wobmann

Abs. 2

Wer während des Asylverfahrens die Schweiz verlässt, verwirkt jeden Anspruch auf Asyl.

Schriftliche Begründung

Wer in der Schweiz um Asyl nachsucht, bringt damit zum Ausdruck, dass er nur hier sicher sei. Verlässt er das Land wieder, wird somit offensichtlich, dass er in anderen Ländern ebenso sicher ist und der Fluchtgrund in die Schweiz somit nichtig ist.

Antrag Schlüer

Abs. 3

Wer sich während der Dauer des Verfahrens strafbarer Handlungen schuldig macht, verwirkt jeden Anspruch auf Asyl und wird raschestmöglich den Behörden seines Herkunftslandes übergeben.

Schriftliche Begründung

Artikel 53 des geltenden AsylG nennt zwar die Asylunwürdigkeit bei Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit. Dagegen besteht eine Lücke in der Gesetzesvorlage, was unter dieser Gefährdung zu verstehen und wie in diesen Fällen vorzugehen ist. Der vorgeschlagene Passus deckt diese Lücke präzisierend ab.

Art. 42

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Tschuppert, Antille, Engelberger, Joder, Lustenberger, Schibli, Weyeneth)

Al. 2

La Confédération peut exploiter des centres d'hébergement collectif destinés aux requérants d'asile qui:

- n'ont pas déposé leur demande d'asile dès leur entrée en Suisse;
- n'ont pas rempli leurs obligations de coopérer;
- ne se sont pas conformés aux instructions administratives;



et elle peut limiter les déplacements de ces personnes.

Proposition Wobmann

Al. 2

Quiconque quitte la Suisse pendant la durée de la procédure d'asile est déchu de tout droit à l'asile.

AB 2004 N 568 / BO 2004 N 568

Développement par écrit

Le fait de demander l'asile en Suisse signifie, de la part du requérant, qu'il se considère en sécurité dans ce pays uniquement. S'il quitte le pays, il devient dès lors évident qu'il se considère également en sécurité dans d'autres pays, annulant par là même le motif de sa fuite en Suisse.

Proposition Schlüer

Al. 3

Quiconque se rend coupable d'actes punissables pendant la durée de la procédure est déchu de tout droit à l'asile et est remis aux autorités de son pays d'origine dans les plus brefs délais.

Développement par écrit

Si l'article 53 LAsi dans sa version actuelle dispose effectivement que l'asile n'est pas accordé au requérant qui en est indigne dans la mesure où il a porté atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure, le projet de loi quant à lui présente une lacune s'agissant de l'interprétation de la notion d'atteinte à la sûreté du pays et s'agissant de la méthode à employer en l'occurrence. La formulation proposée permet de combler cette lacune de manière précise.

Präsident (Binder Max, Präsident): Der Antrag der Minderheit Tschuppert wird von Herrn Lustenberger begründet.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Sie sehen auf der Fahne, dass dieser Minderheitsantrag unseres ehemaligen Kollegen Tschuppert auch von seinen Parteikollegen Antille und Engelberger unterstützt wurde. Herr Antille ist auch aus diesem Rat ausgeschieden, und Herr Engelberger ist Kommissionssprecher. So übernehme ich jetzt fraktionsübergreifend sehr gerne die Vertretung dieses Antrages.

Herr Tschuppert hat in der Kommission argumentiert, dass der Bund grundsätzlich die Möglichkeit erhalten sollte, Gemeinschaftsunterkünfte für Asylsuchende zu betreiben, welche nicht beim Eintreten in unser Land, sondern erst nach einer gewissen Aufenthaltsdauer in der Schweiz ein Asylgesuch stellen und sich schon grundsätzlich nicht an die Regeln halten, ihre Mitwirkungspflichten verletzen oder sich gegenüber behördlichen Weisungen renitent verhalten. Es gilt zu präzisieren, dass es keine zwingende Vorschrift und keine zwingende Vorgabe für den Bund ist, diese Aufgabe neu zu übernehmen, sondern es soll für Ausnahmesituationen die Möglichkeit dazu geschaffen werden.

Grundsätzlich hat der Minderheitsantrag Tschuppert seinen Ursprung in der parlamentarischen Initiative Hess Hans. Hess Hans hat im Ständerat eine ähnlich lautende Initiative eingereicht, und der Ständerat hat dieser Initiative Folge gegeben. Es geht darum, dass wir Problemfälle, wenn diese in einer gewissen Anzahl auftreten, gemeinschaftlich vom Bund aus lösen können. Es geht auch nicht um eine Einmischung in eine Angelegenheit der Kantone, sondern die Minderheit vertritt klar die Meinung und die Auffassung, dass solche vom Bund betriebenen Gemeinschaftsunterkünfte nur dann nötig sind, wenn erstens die Situation es erfordert und zweitens das in Absprache und im Einverständnis mit den Kantonen geschieht.

Ich bitte Sie also, diesem Minderheitsantrag Tschuppert zuzustimmen, und verweise auf die Diskussion, die wir vor einer guten Stunde geführt haben, als Hans Fehr einen Antrag gestellt hat, man solle vom Bund aus solche Unterkünfte ausschliesslich auf dem Flughafengelände bei der Eintrittsbewilligung und bei den Vorabklärungen betreiben können. Das ist eine ähnliche Situation, mit dem Unterschied, dass es sich hier um Spezialfälle handelt, wenn man das so sagen darf, die sich nicht an die geltende Ordnung halten. Es betrifft vor allem jene, die ihr Asylgesuch erst stellen, wenn sie sich schon eine Zeit lang in der Schweiz – grundsätzlich illegal – aufgehalten haben.

Bühlmann Cécile (G, LU): Sie, Herr Lustenberger, und ich, wir kommen aus einem Kanton, der versucht hat, ein Zentrum für renitente Asylsuchende zu schaffen. Es gab von der Bevölkerung heftigen Protest, sodass die Luzerner Regierung das Projekt wieder von der Traktandenliste absetzen musste. Was sagen Sie zu dieser Erfahrung? Ihr Minderheitsantrag geht ja in die gleiche Richtung. Jetzt macht es einfach der Bund, aber im



Prinzip ist es für das gleiche "Publikum" gedacht. Ich glaube, es gibt überall genau den gleichen Protest.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Frau Bühlmann, Sie haben Recht, wenn Sie sagen, es gehe in die gleiche Richtung wie das, was einzelne Kantone schon versucht haben. Aber es gibt natürlich einen ganz grossen Unterschied: Wenn der Bund solche Einrichtungen betreibt, dann muss er dafür in aller Regel nicht zuerst private Grundstücke suchen, sondern er hat mehrere, zum Teil auch leer stehende Grundstücke, auf denen er solche Einrichtungen platzieren kann. Dann würde genau das, was im Kanton Luzern passiert ist, was Sie ansprechen, nicht passieren, nämlich dass ein Kanton private Grundstücke, private Immobilien, zuerst erwerben oder mieten muss und dann von der Bevölkerung das nötige Mass an Akzeptanz nicht erhält. Wenn der Bund das auf seinen eigenen Liegenschaften machen kann, ist das einfacher und konzentrierter.

Bühlmann Cécile (G, LU): Ich habe nicht die Frage nach privaten oder öffentlichen Liegenschaften gestellt, sondern ich habe gefragt, wie er sich das vorstellt: ob es mit dem Protest der Bevölkerung anders wäre, wenn es eine Unterkunft des Bundes wäre. Darauf habe ich keine Antwort erhalten. Die Antwort zielte also an meiner Fragestellung vorbei.

Menétrey-Savary Anne-Catherine (G, VD): Le groupe des Verts vous demande de ne pas accepter la proposition de minorité Tschuppert sur les centres fédéraux.

Quelle image se font de l'asile et des requérants les collègues qui souhaitent créer des centres fédéraux d'internement? On pourrait dire que, selon eux, les requérants devraient être des gens qui nous ressemblent, des gens qui ont pris soin de préparer leur voyage soigneusement, en rassemblant tous les documents indispensables pour prouver leur condition de réfugiés, qui ont pris soin de solliciter à temps le visa et les autorisations nécessaires et naturellement leur billet d'avion pour un vol direct, sans passer par un Etat tiers, des gens qui se sont renseignés sur les coutumes et les moeurs de notre pays pour s'y conformer au plus vite. Ils devraient être des requérants comme notre pays les mérite: propres, travailleurs, précis, respectueux des autorités et des lois. Les persécutions, les traumatismes, l'état d'urgence, voire l'exil aventureux simplement pour vivre mieux, tout cela ne fait pas partie de l'image que certains collègues se font de la migration.

Quiconque a une fois ou l'autre prêté l'oreille aux actualités a entendu parler de l'histoire de ces malheureux réfugiés qui ont essayé de se cacher dans le train d'atterrissage des avions. Il a entendu parler de ceux qui se sont embarqués dans de vieux rafiots pour traverser les mers de ceux qui viennent quasiment à la nage s'échouer sur les rivages de l'Espagne. Quand on entend tout ça, on comprend qu'on ne peut pas arriver chez nous comme nous, nous partons pour un voyage à l'étranger. Comment tous ces gens, qui ont tout risqué, s'ils parviennent encore vivants sur notre sol, pourraient-ils tout aussitôt, d'un moment à l'autre et sans difficultés, se transformer en citoyens dociles, confiants, prêts à se plier à des exigences administratives dont ils ne comprennent pas le sens?

Evidemment, ce serait beaucoup plus simple si, comme Monsieur Blocher le suggère, on pouvait aller choisir sur place, à l'étranger, les contingents de requérants qui correspondent à nos standards administratifs et à nos normes de comportement. Mais la fureur et l'injustice du monde ne nous laissent pas la possibilité de choisir nos guerres, nos catastrophes et les victimes que nous sommes d'accord d'accueillir.

AB 2004 N 569 / BO 2004 N 569

Cela ne signifie pas que nous, les Verts, sommes opposés à toute règle de conduite pour les requérants d'asile. Nous pensons que les difficultés qu'ils ont dû affronter ne les dispensent pas de tout effort d'adaptation. Au contraire, nous pensons qu'un minimum de discipline est nécessaire pour parcourir au mieux la course d'obstacles que représente la procédure d'asile. Mais, pour que les personnes concernées le comprennent, il faut le leur expliquer par un encadrement humain adéquat, c'est-à-dire autrement qu'en les enfermant, quel que soit le nom que l'on donne à ces structures collectives qui, tout de même, ressemblent à des camps, et que veut la minorité Tschuppert.

Ce que je m'explique mal, de plus, c'est que l'article 32 du projet de loi prévoit déjà qu'il n'est pas entré en matière sur la demande de personnes qui ne présentent pas les documents permettant de les identifier. Cela signifie que ces personnes-là ne sont plus hébergées du tout, ni dans les centres d'enregistrement, ni dans les lieux d'hébergement, ni ailleurs. Celles dont on parle à l'article 42 sont donc au contraire des personnes dont on examine le dossier parce qu'elles présentent des indices de persécution. Le motif pour lequel on voudrait les mettre dans les centres fermés est tout simplement qu'on les appelle des récalcitrants; cela n'a rien à voir avec un abus du droit d'asile, mais plutôt avec un comportement jugé inadéquat. On entre là dans l'arbitraire. Si c'est le cas, si les comportements que l'on entend sanctionner ne sont ni des infractions ni des délits, cette



mesure peut être considérée comme contraire à la Convention européenne des droits de l'homme. Elle nous paraît surtout gravement contre-productive. Il y a des gens, peut-être même qu'il y en a dans cette salle, que la contrainte et les brimades ne rendent pas coopératifs.

De plus, la consignation dans des centres fermés ne favorise en aucun cas l'intégration, ni pour les requérants, ni pour la population résidante. Au contraire, on renforce l'effet ghetto et on accroît le risque que la population manifeste son mécontentement et son refus.

C'est pour ces raisons que le groupe des Verts vous invite à rejeter la proposition de minorité Tschuppert.

Schibli Ernst (V, ZH): Die Bereitschaft der Asylsuchenden, mit den verantwortlichen Stellen unseres Landes konstruktiv zusammenzuarbeiten, ist in den letzten Jahren leider drastisch gesunken. Wer aus echten asylrechtlichen Gründen ein Asylgesuch stellt, wird unseres Erachtens auch bereit sein, die nötigen Abklärungen zur Entscheidungsfindung zu unterstützen. Diese Hilfsbereitschaft kann leider von den über 90 Prozent unrechtmässig anwesenden Asylsuchenden nicht erwartet werden. Diese wollen vor allem wirtschaftlich von unserem Land profitieren, oder – und dies ist speziell verwerflich und skandalös – sie sind kriminell tätig.

Es ist darum unumgänglich, dass mit gezielten Massnahmen diesem missbräuchlichen Verhalten Einhalt geboten wird. Diese Personen müssen besser kontrolliert werden können. Dazu dienen Gemeinschaftsunterkünfte und eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit. Neben einer Verbesserung der Kontrolle wird dadurch auch die Zahl der kriminellen Handlungen reduziert, und die Arbeit und die Kosten der Strafverfolgungsbehörden sinken beträchtlich. Wenn die Schweiz die humanitäre Hilfe für an Leib und Leben bedrohte Menschen hochhalten will, muss sie dem Missbrauch mit Sanktionen entgegentreten, die eine Besserung bringen.

Ich bitte Sie deshalb, die Minderheit zu unterstützen.

Bühlmann Cécile (G, LU): Sie haben jetzt die ganze Zeit von kriminellen Asylsuchenden gesprochen. Im Text heisst es "renitent verhalten". Was heisst für Sie "kriminell"? Was heisst für Sie "renitent"? Ich bitte Sie, uns zu erklären, ob das für Sie das Gleiche ist.

Schibli Ernst (V, ZH): Frau Bühlmann, es ist eben eine ganze Palette von Unzulänglichkeiten, die mit einbezogen werden muss, wenn man die Bewegungsfreiheit einschränken und die Leute besser kontrollieren muss. Dazu gehören eben auch kriminelle Handlungen. Man kann dies nicht einfach so eng fassen, wie Sie es jetzt tun. Mit einer so engen Fassung kommen wir sicher nicht weiter.

Leuenberger Ueli (G, GE): Monsieur Schibli, vous devriez peut-être voir la réalité d'un peu plus près pour pouvoir répondre plus précisément. Mais vous avez parlé de 90 pour cent de requérants d'asile qui ne devraient pas être chez nous et qui n'ont rien à faire chez nous.

Votre conseiller fédéral, Monsieur Blocher, a dit hier qu'au moins 25 pour cent des requérants ont des raisons d'être en Suisse. Quel chiffre est juste? Et vous parlez de criminels, de délinquants: quel est le pourcentage de délinquants parmi les requérants d'asile en Suisse? Parce que vous avez fait un amalgame en parlant de 90 pour cent, comme si c'étaient ces 90 pour cent qui étaient criminels. Quel est le pourcentage réel?

Schibli Ernst (V, ZH): Wenn man die Zahl der bewilligten Asylgesuche anschaut – Herr Bundesrat Blocher hat dies gestern ebenfalls erwähnt –, so wurden im Jahre 2003 rund 7 Prozent der Gesuche, die gestellt wurden, schlussendlich bewilligt. Die anderen 93 Prozent sind nicht bewilligt worden. Wenn ich von 90 Prozent Asylsuchenden spreche, die unrechtmässig hier sind, weil sie in unserem Land wirtschaftliche Vorteile haben wollen oder weil sie sich kriminell betätigen und so wirtschaftlich profitieren wollen, dann ist diese Aussage eben richtig und nicht falsch. Sie müssen diese Gegebenheiten, die wir in unserem Land haben und die von der Bevölkerung nicht mehr goutiert werden, einmal zur Kenntnis nehmen; dann kommen Sie nicht zu solchen Fragen, wie Sie sie jetzt gestellt haben.

Janiak Claude (S, BL): Namens der SP-Fraktion ersuche ich Sie, dem Bundesrat und der Mehrheit zu folgen. Es ist daran zu erinnern, dass das geltende Recht in Artikel 28 Absatz 2 des Asylgesetzes bereits stipuliert, dass das Bundesamt oder die kantonalen Behörden Asylsuchenden einen Aufenthaltsort zuweisen können. Die Kantone haben schon heute die Kompetenz, Unterkünfte für spezielle Personenkategorien mit einem strengen Regime zu führen; sie können Asylsuchenden Unterkünfte zuweisen und sie auch kollektiv unterbringen. Es gibt Kantone, die in diese Richtung gehen, etwa Basel-Stadt. Neben Massnahmen, die gestützt auf diese gesetzliche Grundlage angeordnet werden können, gibt es auch in anderen Gesetzen Bestimmungen, die Massnahmen in der von der Minderheit verfolgten Richtung ermöglichen. Wo nötig, stehen Straf- und Strafprozessrecht zur Verfügung. Herr Schibli, das ist die Grundlage, die für die Fälle, die Sie angesprochen haben, notwendig ist. Gemäss Anag sind Ein- und Ausgrenzungen und bei Zuwiderhandlung Haft möglich, und es



besteht die Möglichkeit fremdenpolizeilicher Auflagen im Einzelfall.

Der Antrag der Minderheit ist ein Beispiel dafür, wie man so tun kann, als habe man eine Patentlösung für ein Problem und als habe man diese Möglichkeit bis heute nicht gehabt. Was "Renitenz" bedeutet, muss im Anwendungsfall definiert werden. Man muss halt gegebenenfalls Farbe bekennen und die vorhandenen Mittel einsetzen, anstatt zu lamentieren und so zu tun, als gäbe es keine Möglichkeiten. Wer wie die Minderheit nach Sammelunterkünften ruft, soll dann auch hinstehen, wenn der eigene Wohnort als Standort für eine solche Unterkunft infrage kommt. Da habe ich so meine Zweifel, auch aufgrund von Erfahrungen in meinem eigenen Kanton, denn da kommt dann regelmässig wieder Widerstand von derjenigen Seite, die sonst mit starken Worten aufwartet. Herr Lustenberger, Frau Bühlmann hat Sie auf die Verhältnisse in Ihrem eigenen Kanton angesprochen. Eine Kompetenz des Bundes, der ja über kein eigenes Gebiet verfügt, hilft auch nicht weiter, denn er wird ohne Einwilligung der Kantone keine derartigen Unterkünfte erstellen können. Da nützt es ihm auch nichts, irgendwo eine Parzelle zu haben, wenn dann die Nachbarschaft Widerstand leistet.

AB 2004 N 570 / BO 2004 N 570

Der Antrag der Minderheit ist somit reine Augenwischerei, eine Beruhigungspille und nicht mehr. Vor allem aber können sich die Verantwortlichen in den Kantonen, die handeln könnten und allenfalls auch sollten, hinter einer Bestimmung verschanzen und gleichzeitig passiv bleiben. Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen.

Blocher Christoph, Bundesrat: Der Minderheitsantrag Tschuppert weist natürlich auf ein gravierendes bestehendes Problem hin. Es ist jetzt nicht einfach auf die Seite zu wischen: Es ist eine Tatsache, dass die Kantone über Asylsuchende klagen, die ihre Mitwirkungspflichten verletzen. Es gibt renitente Asylsuchende, es gibt solche, die nicht ausreisen wollen und alles ausnutzen.

Der Antrag, wie er hier vorliegt – ich muss Ihnen das einfach sagen, das ergaben die Abklärungen in der Verwaltung –, führt zu einer Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention. Denn für gewisse Asylsuchende wäre es eine Haft, und dann müssen Haftgründe vorliegen. Man kann nicht einfach für jemanden, der so genannt renitent ist – das ist auch kein klarer Rechtsbegriff –, eine solche Massnahme vorsehen. Es geht ja hier darum, dass nicht nur bei Renitenten, sondern bereits auch bei solchen Asylsuchenden, welche das Asylgesuch nicht sofort einreichen oder die Mitwirkungspflichten verletzen, eine Unterbringung in geschlossenen Sammelunterkünften angeordnet werden kann. Das wird als Haft bezeichnet. Bei einer Haft braucht es natürlich strengere Bedingungen, als sie in diesem Artikel vorhanden sind.

Ich muss Ihnen aber sagen, dass die Kantone dringend nach solchen Unterkünften verlangen. Es ist aber auch zu sagen, dass die Kantone zuständig sind und nicht der Bund, sonst haben wir natürlich zweierlei Ordnungen. Die Kantone sagen aber auch: Solche Unterkünfte sind wertlos, sofern man die Ausschaffungshaftbedingungen nicht entsprechend anpasst in Bezug auf Dauer, Haftgründe und das Regime. Ich habe Ihnen auch gesagt, dass wir da eine grosse Lücke haben. Ich sehe schon jetzt bei allen möglichen Vorschlägen, die heute auf dem Tisch sind, dass wir diese drei Dinge sicher in die ständerätliche Kommission werden einbringen müssen. Die Kantone können solche Unterbringungsorte nur schaffen, wenn sie mit dem Völkerrecht bzw. der Europäischen Menschenrechtskonvention übereinstimmen.

Der Bundesrat lehnt also diesen Antrag ab, ohne zu verkennen, dass seitens der Behörden eine grosse Sympathie für diese Einrichtungen vorhanden ist. Die im Minderheitsantrag vorgeschlagene Änderung, insbesondere die Einschränkung der Bewegungsfreiheit, bezweckt letztlich die Sicherstellung des Vollzuges der Wegweisung. Dort müssen wir dann auf die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, die wir haben, zurückgreifen – und dann sind wir wieder bei der ungenügenden Ausschaffungshaft. Ich glaube, dass hier immer wieder auf den gleichen Mangel geschlossen werden kann.

Wir bitten Sie also, den Antrag der Minderheit abzulehnen, ohne deswegen sagen zu müssen, dass mit der Annahme des Mehrheitsantrages alle Probleme gelöst werden. Auf diese Weise können sie jedoch nicht gelöst werden.

Gross Andreas (S, ZH), pour la commission: La majorité vous propose de renoncer aux "camps nationaux". Les locaux d'hébergement sont une affaire cantonale. Monsieur Blocher a dit que les cantons ont des problèmes. C'est la raison pour laquelle nous avons introduit à l'unanimité l'article 28 alinéa 2 qui accorde plus de compétences à la Confédération pour aider et soutenir les cantons. C'est vrai, cela a été fait pour éviter que Monsieur Tschuppert et Monsieur Lustenberger, avec leurs propositions, ne rassemblent une majorité. On aimerait en effet garder cette séparation des tâches entre les cantons et la Confédération. C'est vraiment un problème central. Monsieur Blocher a raison de dire que "rénitence" n'est pas un terme juridique. C'est trop



flou. Il a raison aussi de dire que, si on a recours à un hébergement fermé avant que la décision de refus ou de refoulement soit prise, c'est contraire à la Convention européenne des droits de l'homme.

A ce titre et peut-être en conclusion, il faut soutenir les cantons, non pas avec la proposition de minorité Tschuppert, mais en appliquant ce que nous avons prévu à l'article 28 dans l'intérêt des cantons.

Il y a encore deux propositions individuelles de membres du groupe de l'UDC qu'il faut aussi commenter parce qu'elles sont trop superficielles ou brutales.

Monsieur Wobmann aimerait que quiconque quitte la Suisse pendant la durée de la procédure perde le droit à l'asile. Monsieur Wobmann, vous oubliez par exemple les écoliers, les enfants qui doivent suivre leurs camarades s'ils font une visite d'un ou de deux jours à l'étranger – ce qui contribue à leur intégration. Si vous rendez la loi si restrictive, cela va conduire à une discrimination de ces enfants. Aujourd'hui, le fait est que quelqu'un qui est rapatrié pendant la procédure perd le droit de déposer une nouvelle demande, mais pas tout à fait, parce qu'il faut aussi examiner si, entre-temps, il y a eu des changements dans son pays – il est possible que le cas de cette personne fasse l'objet d'une nouvelle évaluation.

Selon la proposition Schlüer, quiconque se rend coupable d'actes punissables pendant la durée de la procédure perd tout droit à l'asile. Là aussi, c'est trop brutal. Par exemple, quelqu'un qui recevrait une amende parce qu'il aurait mal parké sa voiture perdrait tout de suite tout droit à l'asile. Faire une erreur, c'est humain. Il ne faut pas punir les requérants d'asile pour une erreur mineure, et la notion d'erreur mineure, dans la proposition Schlüer, a été oubliée.

Erste Abstimmung – Premier vote

(namentlich – nominatif; 02.060/646)

Für den Antrag der Mehrheit 95 Stimmen

Für den Antrag Wobmann 87 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

(namentlich – nominatif; 02.060/647)

Für den Antrag der Mehrheit 124 Stimmen

Für den Antrag Schlüer 56 Stimmen

Dritte Abstimmung – Troisième vote

(namentlich – nominatif; 02.060/648)

Für den Antrag der Mehrheit 114 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 67 Stimmen

Art. 42a

Antrag Hess Bernhard

Titel

Bundes-Rückführungszentren

Abs. 1

Ausländerinnen und Ausländer, deren Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist und die gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen haben, wegen eines Verbrechens oder Vergehens verurteilt worden sind oder sich nicht an behördliche Anordnungen halten, werden bis zum möglichen Vollzug in ein zentral geführtes, geschlossenes Bundes-Rückführungszentrum eingewiesen.

Abs. 2

Die Rückführungszentren werden durch den Bund geführt.

Schriftliche Begründung

Der Bund soll für Asylbewerber, deren Ausweisung nicht möglich ist, welche straffällig werden, Mitwirkungspflichten verletzen oder welche sich gegenüber behördlichen Weisungen renitent verhalten, geschlossene Rückführungszentren einrichten.

Art. 42a

Proposition Hess Bernhard

Titre

Centres de renvoi de la Confédération

Al. 1





Les étrangers dont l'exécution du renvoi ou de l'expulsion est impossible, non autorisée ou n'est raisonnablement pas

AB 2004 N 571 / BO 2004 N 571

exigible, qui ont porté atteinte à la sécurité et à l'ordre publics et qui ont été condamnés en raison d'un crime ou d'un délit ou qui ne respectent pas les prescriptions des autorités, sont placés, jusqu'à ce qu'il soit possible d'exécuter leur renvoi, dans un centre de renvoi de la Confédération, géré de façon centralisée et fermé.

Al. 2

Les centres de renvoi sont gérés par la Confédération.

Développement par écrit

La Confédération doit aménager des centres de renvoi fermés pour les requérants d'asile dont le renvoi est impossible, qui sont passibles d'une peine de prison, qui ont violé leur obligation de coopérer ou qui ont adopté un comportement récalcitrant à l'encontre des instructions des autorités.

Engelberger Eduard (RL, NW), für die Kommission: Herr Hess fordert ein Bundes-Rückführungszentrum. Die Frage um die Bundes-Rückführungszentren taucht immer wieder auf. Über solche Zentren in einer schwächeren Form haben wir soeben wieder diskutiert, dies bei Artikel 28 und beim Antrag der Minderheit Tschuppert zu Artikel 42. Daraus geht sicher hervor, dass ein mittleres Unbehagen zu spüren ist; das zeigt auch das Abstimmungsresultat.

Dazu ist aber zu sagen, dass wir das Thema der Rückführungszentren in der Kommission ausführlich besprochen und auch diskutiert haben – ohne Ergebnis; man findet auch keine Minderheit auf der Fahne. Die Einführung von Artikel 28 Absatz 2 war der Minimalkonsens, der aus dieser Diskussion hervorgegangen ist. Aber gemäss Formulierung des Antrages würden vorläufig Aufgenommene, die die Schweiz nicht verlassen müssen, in Rückführungszentren eingewiesen. Das macht nach unserer Meinung sicher keinen Sinn. Zudem sind geschlossene Zentren nicht EMRK-tauglich oder entsprechen nicht den entsprechenden Regeln.

Es stellt sich auch die Frage, ob das Asylgesetz der richtige Ort für die Aufnahme eines Artikels über Bundes-Rückführungszentren sei oder ob es eher das Ausländergesetz sei. Die Diskussion wird sicher in jener um das Ausländergesetz eine Fortsetzung finden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Hess Bernhard 49 Stimmen

Dagegen 116 Stimmen

Art. 43

Antrag der Mehrheit

Abs. 2, 3

Streichen

Abs. 3bis

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit I

(Bühlmann, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

Abs. 1

Während der ersten drei Monate nach dem Einreichen eines Asylgesuches dürfen Asylsuchende keine Erwerbstätigkeit ausüben. (Rest streichen)

Antrag der Minderheit II

(Fehr Hans, Glur, Joder, Scherer Marcel, Schibli, Weyeneth)

Abs. 1

Für Asylsuchende gilt für die Dauer des Verfahrens und allfälliger Rekurse ein Arbeitsverbot. Tätigkeiten in Beschäftigungsprogrammen ohne Lohnzahlungen sind erlaubt.

Antrag der Minderheit

(Vallender, Brun, Donzé, Eberhard, Leuthard, Lustenberger, Triponez, Wittenwiler)

Abs. 2, 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates





Antrag der Minderheit

(Vermot, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns)

Abs. 3bis

Streichen

Antrag Hess Bernhard

Abs. 1

Während der ersten drei Monate nach dem Einreichen eines Asylgesuches dürfen Asylsuchende keine Erwerbstätigkeit ausüben. Während dieser Zeitspanne werden Asylbewerber angehalten, ohne Lohnzahlungen gemeinnützige Arbeit für die Allgemeinheit zu leisten. (Rest gemäss geltendem Recht)

Schriftliche Begründung

Breite Bevölkerungskreise können es nicht verstehen, dass Asylbewerber nicht verstärkt für gemeinnützige Arbeiten eingespannt werden.

Art. 43

Proposition de la majorité

Al. 2, 3

Biffer

Al. 3bis

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité I

(Bühlmann, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

Al. 1

Pendant les trois premiers mois qui suivent le dépôt de sa demande d'asile, le requérant n'a pas le droit d'exercer d'activité lucrative. (Biffer le reste)

Proposition de la minorité II

(Fehr Hans, Glur, Joder, Scherer Marcel, Schibli, Weyeneth)

Al. 1

Le requérant est soumis à une interdiction de travail pendant toute la durée de la procédure et jusqu'à l'aboutissement d'un éventuel recours. Les activités exercées dans le cadre de programmes d'occupation non rémunérés sont autorisées.

Proposition de la minorité

(Vallender, Brun, Donzé, Eberhard, Leuthard, Lustenberger, Triponez, Wittenwiler)

Al. 2, 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Vermot, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns)

Al. 3bis

Biffer

Proposition Hess Bernhard

Al. 1

Pendant les trois premiers mois qui suivent le dépôt de la demande d'asile, le requérant n'a pas le droit d'exercer une activité lucrative. Pendant cette période, les requérants d'asile doivent être occupés à des travaux d'intérêt général en faveur de la communauté, sans rémunération. (Le reste selon le droit en vigueur)

Développement par écrit

Une large couche de la population ne peut comprendre pourquoi les requérants d'asile ne sont pas employés à des travaux d'intérêt général.

Bühlmann Cécile (G, LU): Da es ja pro Artikel nur noch eine Debatte gibt, werde ich sowohl meinen Minderheitsantrag zu Absatz 1 betreffend das Arbeitsverbot wie auch meinen Minderheitsantrag zu Artikel 43a, Grundschulunterricht, begründen.



Präsident (Binder Max, Präsident): Artikel 43a werden wir separat behandeln. Wir sprechen jetzt nur über Artikel 43 Absätze 1 bis 3bis.

AB 2004 N 572 / BO 2004 N 572

Bühlmann Cécile (G, LU): Das ist eine neue Situation; ich habe jetzt meine beiden Begründungen verkürzt, weil ich vorhin die Information erhalten habe, es gebe nur eine Debatte pro Artikel. Ich werde jetzt zum Arbeitsverbot sprechen und erst nachher zum Grundschulunterricht.

Es gilt generell ein Arbeitsverbot für Asylsuchende in den ersten drei Monaten; wenn in diesen drei Monaten ein negativer Entscheid ergeht, wird das Verbot um drei weitere Monate verlängert. Mit dem Antrag der Minderheit I möchte ich, dass dieser Zusatz gestrichen wird. Das heisst im Klartext: Wir Grünen wehren uns nicht grundsätzlich dagegen, dass es in den ersten drei Monaten ein Arbeitsverbot gibt, aber wir möchten nicht, dass es weitere Einschränkungen im Bereich des Arbeitsverbotes gibt. Dafür haben wir gute Gründe; es gäbe ja sogar gute Gründe, zu sagen, man sollte die Leute von Anfang an arbeiten lassen. Das wäre die radikale, gute Forderung. So weit gehen wir gar nicht, wir sagen: Okay, drei Monate, aber nicht mehr – und ohne jede weitere Einschränkung.

Das Zürcher Asylmanifest hat aufgezeigt, dass man viele Probleme, die heute im Asylbereich beklagt werden, lösen könnte, wenn man die Leute arbeiten liesse. Man könnte z. B. Geld ganz einfach sparen – das ist heute ein ganz wichtiges Kriterium; wir betrachten ja viele staatliche Tätigkeiten nur noch unter dem Gesichtspunkt des Sparens. Da hätten wir eine Gelegenheit, Geld zu sparen, indem man die Leute für ihre eigene Existenz arbeiten und für sich selber aufkommen lässt. Man hätte das Problem nicht mehr, dass Leute unbeschäftigt herumhängen und an Bahnhöfen ein öffentliches Ärgernis werden, dass sich die schweizerische Bevölkerung belästigt fühlt und das Gefühl hat: Sie liegen alle auf der faulen Haut, sie liegen uns auf der Tasche. Wenn man sie arbeiten liesse, würde auch dieses Problem abgeschafft.

Es gäbe also viele gute Gründe dafür, die Leute von Anfang an arbeiten zu lassen, aber wie gesagt: So weit geht mein Minderheitsantrag nicht.

Ein weiteres Argument im Zusammenhang mit dem Arbeitsverbot: Wir haben letzte Woche von einer Studie gehört, von einer Untersuchung, die über "sans-papiers" gemacht worden ist. 95 Prozent der interviewten "sans-papiers" arbeiten in der Schweiz und üben Tätigkeiten aus, die offensichtlich sonst niemand mehr tut: so genannte Billigjobs im Gastgewerbe, im Baugewerbe und in privaten Haushalten. Offensichtlich gibt es also diese Tätigkeiten, für die man nicht mehr Leute aus der Schweiz und aus der EU rekrutieren kann und die heute von "sans-papiers" ausgeübt werden. Die "sans-papiers" sind natürlich dadurch, dass sie illegal in der Schweiz sind, absolut der Willkür ausgeliefert. Das hat dann, wie man erfahren hat, zur Folge, dass miserable Löhne bezahlt werden. Es gab Beispiele von 8 Franken Stundenlohn, wie letzte Woche bekannt geworden ist. Auch gegen diesen Missstand könnte man also etwas tun, wenn man Asylsuchende Arbeiten machen liesse, die eben sonst in der Schweiz nicht mehr von Leuten aus der EU oder der Schweiz erledigt werden. All diese Gründe sprechen gegen ein Arbeitsverbot.

Die Einschränkung bezüglich der ersten drei Monate, das Verbot für die ersten drei Monate, fechten wir aber nicht an. Bei den Zusatzeinschränkungen, wie sie in Absatz 1 enthalten sind, wonach eben nach einem erstinstanzlich negativen Entscheid das Arbeitsverbot verlängert werden kann, machen wir nicht mehr mit. Beim Zusatz in Absatz 3bis, wonach der Bundesrat für bestimmte Gruppen von Asylsuchenden ein befristetes Arbeitsverbot erlassen kann, fragen wir uns: Wie soll denn das geschehen? Ist es nicht diskriminierend, wenn die einen arbeiten dürfen und die anderen nicht? Was sind das für undurchsichtige Kriterien?

Wie gesagt: Mit dem Antrag der Minderheit I möchte ich einfach eine Einschränkung der Arbeitsmöglichkeiten für drei Monate und nichts darüber hinaus, und das ohne jede weitere Bedingung.

Fehr Hans (V, ZH): Noch zum Antrag der Minderheit I (Bühlmann): Ich bitte Sie, diesen Antrag abzulehnen. Es ist klassisch: Hier wird wieder eine Vermischung von Asylpolitik und Arbeitsmarktpolitik herbeigeführt. Man möchte, dass möglichst viele Asylbewerber möglichst rasch arbeiten können. Damit unterlaufen Sie das Arbeitsrecht, und damit privilegieren Sie Asylbewerber gegenüber Ausländern, die verschiedene Voraussetzungen erfüllen müssen, damit sie überhaupt arbeiten können.

Aus dem gleichen Grund müssen wir auch das so genannte Zürcher Manifest ablehnen und weiter bekämpfen. Das ist im Wesentlichen eine Schaumschlägerei von Herrn Stadtpräsident Leuenberger. Man hat dort auch wieder diese fragwürdige Sache, dass man zwar sagt, wir zahlen den Leuten keinen Lohn, aber wir zahlen ihnen eine Entschädigung oder sonst irgendetwas: Das ist, auf Deutsch gesagt, "Hans was Heiri". Es ist eine Tendenz in die falsche Richtung. Im Übrigen ist das Modell Leuenberger weitgehend gescheitert. Das müsste



man zugeben, wenn man ehrlich wäre.

Nun zu meinem Antrag: Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit II zuzustimmen. Wir schaffen damit Klarheit. Wir gehen dem Problem mit der Arbeitsberechtigung für Asylbewerber auf den Grund. Wenn wir wollen – und dem haben Sie ja alle mehr oder weniger zugestimmt –, dass ein Asylverfahren im Maximum drei Monate dauert, noch besser zwei Monate, dann stellt sich die Frage der Arbeitsberechtigung gar nicht. Dann sind diese Leute – jene 95 Prozent, deren Gesuch abgelehnt wurde – ja nach wenigen Monaten bereits wieder ausser Landes. Dann stellt sich die Frage der Arbeit überhaupt nicht.

Darum fordert die Minderheit II: Schaffen wir doch eine klare Situation, und sagen wir, dass für die Dauer dieses verkürzten Asylverfahrens eben ein Arbeitsverbot gilt. Es wird ferner festgelegt, dass Beschäftigungsprogramme im Dienste der Allgemeinheit ohne entsprechende Lohnzahlung möglich sind. Ich meine, das ist eine kluge Lösung, und Sie schaffen damit wirklich Klarheit.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit II zuzustimmen. Damit schaffen Sie Klarheit: erstens kurze Verfahren, zweitens keine Arbeitsberechtigung während des Verfahrens.

Triponez Pierre (RL, BE): Ich gehe zuerst von Absatz 1 aus. Dort scheint unbestritten zu sein, dass während der ersten drei Monate nach dem Einreichen eines Asylgesuches Asylsuchende keine Erwerbstätigkeit ausüben können sollen. Das hat jetzt Frau Bühlmann zumindest so akzeptiert, und das hat jetzt auch Herr Fehr betreffend die Beschleunigung des Verfahrens so bestätigt. Wenn – ich beziehe mich immer noch auf Absatz 1 – innerhalb dieser Frist erstinstanzlich ein negativer Entscheid gefallen ist, dann kann der Kanton die Bewilligung zur Erwerbstätigkeit für weitere drei Monate verweigern. Das entspricht immer noch dem Entwurf des Bundesrates und dem Antrag der Mehrheit. Das wären die zweiten drei Monate, und das heisst im Klartext: Nach sechs Monaten wird eine Arbeitserlaubnis erteilt.

Wir gehen von der Mehrheit der Kommission und vom Bundesrat aus, und ich möchte Sie nun bitten – das ist der Antrag der Minderheit Vallender –, dass wir in Absatz 2 dem Bundesrat folgen und nicht der Mehrheit der Kommission. Der Bundesrat hat nämlich vorgeschlagen, dass die Bewilligung zur Erwerbstätigkeit "nach Ablauf der mit dem rechtskräftigen negativen Ausgang des Asylverfahrens festgesetzten Ausreisefrist" erlischt, "selbst wenn ein ausserordentliches Rechtsmittel oder ein Rechtsbehelf ergriffen und der Vollzug der Wegweisung ausgesetzt wurde". Im Klartext will man mit diesem Entwurf des Bundesrates also verhindern, dass eine Art Vollzugslücke entsteht. Wenn die Behörde die Rückreise- bzw. die Ausreisefrist festgesetzt hat, dann soll automatisch auch die Bewilligung zur Erwerbstätigkeit erlöschen. Ich glaube, es wäre gut, wenn auch die Minderheit II (Fehr Hans) diesen Minderheitsantrag noch einmal sehr wohl überlegen würde, weil sonst das System als solches nicht funktionieren kann – immer von der Kommissionsmehrheit ausgehend.

Im Rahmen der Minderheit Vallender möchte ich Sie auch bitten, in Absatz 3 dem Bundesrat zu folgen und nicht der

AB 2004 N 573 / BO 2004 N 573

Kommissionsmehrheit. Die Minderheit Vallender beantragt also Zustimmung zum Bundesrat bezüglich der Absätze 2 und 3 und Ablehnung des Antrages der Kommissionsmehrheit.

Fehr Hans (V, ZH): Ich möchte niemandem Unrecht tun. Ich habe irrtümlicherweise von der Leuenberger'schen statt von der Ledergerber'schen Schaumschlägerei gesprochen. Gemeint ist natürlich die Ledergerber'sche Schaumschlägerei, jene des Stadtpräsidenten von Zürich, wobei ich anzufügen habe, dass auch Herr Bundesrat Leuenberger mitunter nicht wenig Schaum produziert.

Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): Herr Fehr, Sie sagten auch, es sei "Hans was Heiri", aber es ist eben nicht "Moritz was Elmar". (*Heiterkeit*)

Ich bitte Sie, Absatz 3bis von Artikel 43 zu streichen. Es geht darum, dass bestimmte Gruppen von Asylsuchenden vom Arbeitsmarkt fern gehalten werden können. Das ist unnütz, teuer und diskriminierend, und es schafft auch unnötige Ungleichheiten zwischen Menschen mit dem gleichen Status und im gleichen Verfahren. Es gibt im Zusammenhang mit Arbeit nur die eine Forderung: Nach Ablauf von drei Monaten ist der Zugang zum Arbeitsmarkt zu öffnen, und diese Menschen sind gleich zu behandeln wie andere Ausländer und Ausländerinnen auch – es geht um Leute, die in der Schweiz in einem Asylverfahren oder vorläufig aufgenommen sind –, und zwar so lange, bis sie die Schweiz wieder verlassen müssen.

Heute sind schätzungsweise 30 bis 40 Prozent der Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen erwerbstätig. Bei den ausgeübten Tätigkeiten ist eine starke Konzentration auf das Gast- und Hotelgewerbe festzustellen. Der erleichterte Zugang zum Arbeitsmarkt führt zu Einsparungen bei den Sozialhilfeleistungen, da Asylsuchende dann ihren eigenen Unterhalt selber bestreiten können. Das müssten wir ja eigentlich wollen!



Untätigkeit zieht oft schwerwiegende psychische Probleme nach sich, die auch bei Langzeitarbeitslosen beobachtet werden. Untätigkeit kann zur Zunahme der Kleinkriminalität führen; die vielen Drogenkuriere und Dealer sind ein sichtbares und sehr ungutes Beispiel dafür. Untätigkeit hat auch Passivität und den Verlust beruflicher Kompetenz zur Folge – und den Verlust der Fähigkeit, sich selber zu organisieren und Verantwortung zu übernehmen. Und das wiederum schmälert die Rückkehrfähigkeit der Leute. Die Akzeptanz von Asylsuchenden, die ihren eigenen Unterhalt verdienen, ist hier sehr gross, identifizieren wir uns doch in unserer Gesellschaft vor allem auch über die Arbeit.

Die Behauptung, dass Arbeit die Leute anziehe, dass deswegen mehr Asylsuchende in die Schweiz kämen und dass dies die Zahl der Asylgesuche ansteigen lasse, ist völlig falsch. Das 1999 vorübergehend erlassene Arbeitsverbot hat nämlich keine abschreckende Wirkung gezeitigt; es kamen ebenso viele Leute wie vorher. Das ist die Lex Metzler, der 1999 zugestimmt wurde.

Ich zitiere auch noch etwas. Das BFF hat zur Klärung der Frage, ob und inwieweit der Zugang Asylsuchender zum schweizerischen Arbeitsmarkt die Attraktivität der Schweiz als Asylland steigert, beim Schweizerischen Forum für Migrationsstudien zwei Untersuchungen in Auftrag gegeben: Die Studie "Asyldestination Europa" von 2001 entkräftet das Argument, dass Massnahmen bezüglich der Sozialhilfe oder des Zugangs zum Arbeitsmarkt einen feststellbaren Einfluss auf die Wahl des Aufnahmelandes haben. Die zweite Studie, "Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt 1996–2000", kommt zum Schluss, dass – hören Sie, und staunen Sie! – mit der Ausübung einer Erwerbstätigkeit durch Asylsuchende Sozialhilfekosten in der Höhe von rund einer halben Milliarde Franken pro Jahr eingespart werden. Alle die, die jetzt sagen, Asylsuchende dürften nicht arbeiten, die sollen dann auch sagen: Dann darf das Asylwesen eben auch sehr viel mehr kosten.

Arbeit ist eine Möglichkeit der Integration, der langfristigen und der vorübergehenden Integration. Ich habe kürzlich Leute in Kosovo besucht, die hier gewesen waren und in einer Schreinerei gearbeitet hatten. Der Schreiner hatte dem Mann einige Maschinen mitgegeben. Die hat er noch immer, und er ist sehr zufrieden, nach dem Aufenthalt in der Schweiz, nach all den Lernmöglichkeiten, in Kosovo damit weiterarbeiten zu können. Niemand, auch keine Gruppe, soll aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden.

Ich bitte Sie, meinem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Freysinger Oskar (V, VS): Frau Vermot, glauben Sie nicht, dass Sie dadurch im Grunde genommen unsere Arbeitsmarktpolitik untergraben? Denn auf der einen Seite haben wir ja die Migrationspolitik, auf der anderen Seite die Asylpolitik. Glauben Sie nicht, dass hier wieder eine Vermischung stattfindet und eigentlich der Arbeitsmarkt untergraben wird, sogar Lohndumping daraus resultiert?

Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): Das Lohndumping hängt ja nicht von den Asylsuchenden ab, sondern von den Arbeitgebern. Das andere ist: Es leben nicht auf der einen Seite die Asylsuchenden und auf der anderen Seite die Schweizerinnen und Schweizer; die Vermischung, das Zusammenleben und auch das Sich-Zusammenraufen findet schon lange statt. Es gibt nichts Normaleres, als dass sich die Leute, die hier sind, hier leben, eine Wohnung, Kleidung und Nahrung brauchen, betreut und beraten werden müssen, auch an diesen Kosten beteiligen. Der Arbeitsmarkt reguliert sich ja zum grossen Teil selber. Diese Leute sind ja meistens in Niedriglohnbereichen tätig, wo sie auch gebraucht werden können, nämlich im Tourismus, in der Baubranche, in der Hotelbranche. Es ist wichtig, dass die Leute eben arbeiten können, und zwar zur Integration, vorübergehend oder für immer, aber auch zur Deckung der Auslagen für Güter, die sie für sich eben auch brauchen.

Vischer Daniel (G, ZH): Ich empfehle Ihnen, den Antrag der Minderheit I (Bühlmann) und den Antrag der Minderheit Vermot anzunehmen und die übrigen Anträge abzulehnen.

Meiner Meinung nach ist das Arbeitsverbot eine der grössten Dummheiten des geltenden Asylgesetzes, und sie soll nun perpetuiert werden! Herr Fehr, Sie reden da von Schaum, obgleich eigentlich Sie ziemlich viel Schaum produzieren, und Sie verunglimpfen – ich weiss gar nicht, mit welchem Recht – den Zürcher Stadtrat. Der Zürcher Stadtrat hat ein Asylmanifest veröffentlicht, das eigentlich in den meisten schweizerischen Städten Unterstützung fand. Keine Unterstützung fand es sinnigerweise beim Bund. Es ist ein Asylmanifest, das klar aufzeigt, dass bezüglich Erwerbsarbeit für Asylsuchende endlich andere Wege gegangen werden müssen. Im Zentrum stehen die Forderung nach Arbeit, die Berechtigung und Verpflichtung zur Arbeit, die Bereitstellung von nützlichen Beschäftigungsangeboten, die Ausbildung von Kindern und Jugendlichen, die Selbstorganisation in den Unterkünften, die Finanzierung des Aufenthaltes durch eigene Arbeit.

Wie meine Vorrednerin gesagt hat, ist es mitnichten erwiesen, dass das Arbeitsverbot eine abschreckende Wirkung hat. Das Arbeitsverbot hat aber eine abschreckende Wirkung gegenüber der Schweizer Bevölkerung, indem in relativ fragwürdiger Weise Asylgesuchstellende als Müssiggänger, als Faulenzer usw. hingestellt wer-



den. Ich habe fast ein bisschen den Eindruck, das sei eigentlich das, was Sie, Kollege Fehr und andere, wollten. Sie, die ja sonst immer die grossen Leistungsverkünder sind, Sie als Vorbild, Sie wollen gerade nicht, dass die, die in die Schweiz kommen, die Möglichkeit haben, durch eigene Leistung und Erwerbsarbeit ihren Aufenthalt in der Schweiz zu finanzieren. Warum wollen Sie das nicht? Weil damit die Stimmung gegen Asylgesuchstellende in der Tat angeheizt werden kann und auch angeheizt wird. Sie wollen aber noch etwas anderes. Sie wollen nämlich die grösseren Städte in diesem Land in einen finanziellen

AB 2004 N 574 / BO 2004 N 574

Engpass treiben. Das ist genau der Grund, warum die Sozialvorsteher und Sozialvorsteherinnen der grösseren Städte sich gemeinsam diesem Aufruf angeschlossen haben, das Arbeitsverbot möglichst aufzuheben respektive zu minimieren, weil das die einzige Möglichkeit ist, die Sozialhilfe und andere soziale Zuwendungen zu reduzieren, die Stadtkassen zu entlasten und, nach dem von Ihnen hochgehaltenen Subsidiaritätsprinzip, die Kosten auf die Verursacher, nämlich die Asylgesuchstellenden, abzuwälzen.

Nun sagen Sie, das sei eine dumme Vermischung zwischen Asyl- und Ausländergesetz. Diese Vermischung ist nicht eine Frage des Gesetzes, diese Vermischung ist eine Frage der Realität. In der Realität sind die Grenzen zwischen Asyl- und Ausländergesetz nicht einfach so zu ziehen, wie das Ihren Wunschvorstellungen entspricht. Das ist doch das Problem. Wenn Sie nicht endlich einsehen, dass Sie einen Schrittwechsel zu einem Einwanderungs- und Migrationsgesetz machen müssen, in dem die Erwerbsarbeit im Zentrum steht, werden Sie, wie ich bereits gestern dargetan habe, das Problem nie lösen können.

Ich sage Ihnen: Wer heute für das Arbeitsverbot und gegen den Antrag der Minderheit I (Bühlmann) stimmt, der beweist, dass er die Asylsituation verschärfen, den Städten unnötige Lasten aufbürden will und dass er nicht bereit ist, dem Subsidiaritätsprinzip nachzuleben.

Hubmann Vreni (S, ZH): Auch die SP-Fraktion unterstützt die Minderheit I (Bühlmann) und die Minderheit Vermot und lehnt den Antrag der Minderheit II (Fehr Hans) und den Einzelantrag Hess Bernhard ab.

Ein Arbeitsverbot während der ersten drei Monate nach Einreichen eines Asylgesuches genügt vollkommen. In dieser Zeit sind die Leute damit beschäftigt, sich zurechtzufinden, administrativen Anforderungen nachzukommen und erste Kurse zu besuchen.

Ein generelles Arbeitsverbot für Asylsuchende sollte aber nicht länger als drei Monate dauern, und zwar aus drei Gründen:

1. Die Asylverfahren werden immer rascher abgeschlossen.
2. Es ist sinnvoller, einer Beschäftigung nachzugehen als nur herumzusitzen. Die Leute sind zufriedener und kommen auf keine dummen Gedanken.
3. Asylsuchende, die vor dem Fernseher sitzen oder im Freien Ball spielen, erwecken in der Bevölkerung den Eindruck – da zitiere ich den Originalton –, "fuuli Sieche" zu sein. Wie zahlreiche Beispiele beweisen, ist der Schritt von diesem Gefühl zum Fremdenhass nur sehr klein.

Herr Vischer hat es bereits erwähnt: Es ist das Dümme, was wir machen können, wenn wir junge und gesunde Asylsuchende zum Nichtstun zwingen. Das ist frustrierend und auch gefährlich für sie, denn es ist klar, dass der eine oder andere, der nach einer Beschäftigung sucht, in die Kleinkriminalität oder in den Drogenhandel abrutscht. Deshalb ist es wichtig, dass Asylsuchende die Möglichkeit haben, zu arbeiten, zumindest gemeinnützige Arbeit zu verrichten – als Gegenleistung für die Unterbringung und Verpflegung –, wie das die Stadt Zürich in ihrem Asylmanifest gefordert hat. Wer solche Arbeiten verrichtet, erhält auch eine Entschädigung. Andere Städte und Gemeinden sind dem Beispiel von Zürich gefolgt. Vor allem auch in der Bevölkerung ist diese Initiative sehr positiv aufgenommen worden, ausser von der SVP – Sie haben ja Herrn Fehr vorher gehört –, welche befürchtet, dass Asylsuchende ein positives Image gewinnen könnten und die SVP damit ihre wichtigsten Wahlslogans entsorgen müsste.

Absatz 2 soll gemäss Kommissionsmehrheit, zu der auch die SP-Vertreter gehören, gestrichen werden. Abgewiesene Asylsuchende sollen bis zu ihrer Ausreise arbeiten dürfen. Es macht keinen Sinn, wenn auf ein ausserordentliches Gesuch hin – z. B. wegen einer Verschlechterung der Situation im Heimatstaat – die Ausreise zwar verschoben werden darf, den Betroffenen aber verboten wird, ihren Arbeitsplatz zu behalten. Mit dem Verbot treffen wir, Herr Triponez, nämlich auch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, welche bereit wären, ihren Angestellten weiter zu beschäftigen. Wir erinnern uns alle an den Fall der Wirtin im Berner Oberland, die ihren irakischen Angestellten nicht mehr weiter beschäftigen durfte, obwohl seine Ausreise sistiert worden war.

Absatz 3 ist zu streichen, denn er ist diskriminierend und unnötig; das hat Frau Vermot bereits ausgeführt.



Lassen Sie mich schliessen mit einem Zitat von Peter Arbenz, dem ehemaligen Delegierten des Bundesrates für das Flüchtlingswesen und Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge von 1987 bis 1993. Herr Arbenz, der eine reiche Erfahrung mit Flüchtlingen und Einzelschicksalen hat, sagte letzten September in einem Referat, dass ein formelles und lange dauerndes Arbeitsverbot einwanderungswillige Menschen nicht abschrecken werde.

Die heutige Realität zeigt, dass Herr Arbenz Recht hat, und wir täten gut daran, diese Realität endlich zur Kenntnis zu nehmen.

Schlüer Ulrich (V, ZH): Frau Hubmann, ich möchte Sie fragen: Wie erklären Sie sich eigentlich, dass insbesondere Regierungsvertreter, auch solche aus Ihrem Kanton, dringend davor warnen, mit der Arbeitsgewährung noch mehr unechte Asylsuchende – Personen, die nicht gefährdet sind, sondern nur wegen der Arbeit kommen – hierher zu locken?

Hubmann Vreni (S, ZH): Herr Schlüer, ich möchte Sie bitten, mir diese Namen zu nennen, weil mir die Fakten, die Sie da zitieren, nicht bekannt sind.

Müller Philipp (RL, AG): Herr Vischer hat gesagt, die Leute würden abgeschreckt, wenn wir ein Arbeitsverbot für Asylsuchende installieren würden und die Leute sähen, wie alle "faul" herumhingen – wie Frau Hubmann soeben bemerkte. Ja, die Leute sind wirklich abgeschreckt worden, als sie vernommen haben, was dieses ominöse Asylmanifest in Zürich in der Umsetzung gekostet hat: Von 3000 Asylsuchenden in Zürich sind 100 Menschen in dieses Beschäftigungsprogramm eingetreten; es hat bei einer Dauer von 20 Monaten 1,436 Millionen Franken gekostet. Man hat für diese enorme Summe also rund 3,5 Prozent aller Asylsuchenden in dieses Beschäftigungsprogramm gebracht.

Sie haben von Entlastung der Staatskasse gesprochen; ich würde das eher als Belastung der Staatskasse bezeichnen. Man muss dazu wissen: Man kann keine Asylsuchenden zwingen, umsonst oder fast umsonst zu arbeiten. Dagegen steht das übergeordnete Völkerrecht, dagegen steht aber auch unsere Verfassung. Das heisst, Sie müssen die Leute bezahlen. In Zürich hat man dazu "Motivationszulage" gesagt, es waren 300 bis 400 Franken pro Monat, und es kamen 100 von 3000 Asylsuchenden. Man darf nicht vergessen: Beschäftigungsprogramme sind insofern teuer, als sie dahinter auch Strukturen brauchen, es braucht Verwaltungsstrukturen, Fahrzeuge usw. – Sie wissen, wie viel ein Arbeitsplatz kostet.

Generell zum Arbeitsverbot: Da möchte ich wieder einmal klar machen, wozu und weshalb Asylsuchende eigentlich in der Schweiz sind: Sie sind hier, weil sie glaubhaft machen wollen, dass sie an Leib und Leben bedroht sind; sie sind hier, um ein Asylverfahren zu durchlaufen; d. h., sie haben sich zur Verfügung zu halten für Befragungen, Konsultationen usw. Sie sind nicht hier, um schleichend in den Arbeitsmarkt integriert zu werden. Das wird zwangsläufig die Attraktivität des Fluchtziellandes Schweiz erhöhen. Wenn man hier davon spricht, dass man es ja gesehen habe, die Einführung des Arbeitsverbotes schrecke nicht ab: Wie wollen Sie so etwas denn messen, wenn letztes Jahr 20 800 Menschen in der Schweiz um Asyl nachsuchten, heuer 25 000 Menschen und nächstes Jahr vielleicht 15 000? Die Volatilität dieser Zahl ist extrem, sie ist von Krisen und anderen Situationen in den Herkunftsländern abhängig, das hat mit dem Arbeitsverbot nichts zu tun. Hier geht es aber darum, dass ein Arbeitsverbot installiert werden bzw. bleiben soll, um eben die Leute im Sinne des Zweckes, für den sie in die Schweiz gekommen sind – für die Prüfung ihrer

AB 2004 N 575 / BO 2004 N 575

Asyleigenschaft, ihrer Flüchtlingseigenschaft –, zur Verfügung zu halten. Alles andere wäre grundfalsch. Noch etwas zur Bestimmung in Artikel 43 Absatz 3bis: Hier geht es darum, dass der Bundesrat für bestimmte Gruppen von Asylsuchenden über die normalen Fristen hinaus ein Arbeitsverbot erlassen kann. Das macht Sinn. Man hat diesbezüglich in den Neunzigerjahren auch Erfahrungen gesammelt. Ich erinnere an die Bosnien- und an die Kosovo-Krise. Da kamen Zehntausende; wir hatten um die 40 000 Asylgesuche pro Jahr, und wir haben im Asylgesetz von 1998, das 1999 in Kraft getreten ist, den Status des Schutzbedürftigen eingeführt. Bei diesen Menschen macht es eben Sinn, dass sie nicht arbeiten dürfen. Denn sonst würde ja die Schutzbestimmung – der Grund für die vorläufige Aufnahme, die man diesen Menschen gewährt hat, war ja, dass sie wirklich aus Krisengebieten mit akuter Gefährdung kamen – gerade pervertiert. Die Leute kamen her, weil sie Schutz brauchten, Schutz vor Krieg, vor Bedrohung ihrer körperlichen Integrität, und nicht, um nach einer bestimmten Zeit arbeiten zu können.

Es wäre ein absoluter Unsinn, wenn man Absatz 3bis streichen würde, und es wäre – das möchte ich betonen – schlicht nicht finanzierbar. Wenn Sie Löhne bezahlen, wie sich das Frau Bühlmann vorstellt, also marktconforme Löhne, dann gibt das nur eine Umlagerung, dann geht das eben wieder zulasten der Arbeitslosenkasse.





Ich möchte daran erinnern: Wir haben 160 000 Arbeitslose, wir haben über 200 000 Menschen in diesem Land, die Arbeit suchen. Da kann es nicht angehen, dass man Leute, die an Leib und Leben bedroht sein wollen – die dies glaubhaft machen wollen –, auch noch schleichend in den Arbeitsmarkt integriert.
Ich bitte Sie, diese Anträge abzulehnen.

Bühlmann Cécile (G, LU): Herr Müller, Sie haben sich am Anfang lange und ausführlich darüber beklagt, wie teuer Zürich die Beschäftigungsprogramme zu stehen gekommen seien und dass das die Leute ärgere. Jetzt frage ich Sie: Im Artikel, den wir hier behandeln, in Artikel 43, geht es überhaupt nicht um Beschäftigungsprogramme, sondern es geht um das ganz reguläre Arbeitsverbot, das nach drei Monaten aufgehoben werden soll. Was spart denn der Staat, wenn man die Leute arbeiten lässt, nicht in Beschäftigungsprogrammen, sondern auf dem Arbeitsmarkt? Dazu müssten Sie doch auch noch eine Aussage machen, und Sie müssten Ihren Leuten sagen, dass es den Staat auch entlastet, wenn die Leute arbeiten.

Müller Philipp (RL, AG): Frau Bühlmann, gerade die letzten drei Sätze meiner Ausführungen haben sich um das Thema Arbeit und Integration in den normalen Arbeitsmarkt gedreht. Ich habe gesagt: Wenn Sie bei 160 000 Arbeitslosen Asylsuchende arbeiten lassen – es sind zumeist schlecht qualifizierte Leute, das ist nicht ihre Schuld, sie kommen ja nicht wegen der Arbeit hierher, sie kommen eben auf der Asylschiene hierher –, dann konkurrenzieren diese ja zwangsläufig die Arbeitslosen auf dem Arbeitsmarkt. Das ist doch ganz logisch! Wenn Sie die Leute zu ortsüblichen Löhnen arbeiten lassen – nur so geht es, die Verfassung ist klar, das Völkerrecht ist klar, Sie können die Leute nicht zwingen, für einen Hungerlohn zu arbeiten –, sie also in den ordentlichen Arbeitsmarkt einschleusen, haben Sie eine Konkurrenzierung der Arbeitslosen, die wir in der Schweiz bereits haben. Das wäre wirklich ein Unsinn. Ich möchte diejenigen Arbeitslosen erleben, denen Sie einen derartigen Antrag vorlegen und die sagen: Dieser Asylsuchende kommt hierher, weil er Schutz vor einer Bedrohung von Leib und Leben braucht, und jetzt hat er eine Stelle, und ich habe keine!

Blocher Christoph, Bundesrat: Wir behandeln hier die schwierige Frage, ob man ein Arbeitsverbot haben soll oder nicht. Sie sehen, wie die Sache hin und her gerissen wird. Für die einen, zum Beispiel für Herrn Vischer, ist das Arbeitsverbot eine der grössten Dummheiten, die es gibt; nur derjenige könne für ein Arbeitsverbot sein, welcher ein Interesse am Asyleland habe. Das wäre also zum Beispiel der Bundesrat, und zwar auch der frühere, denn von ihm stammt ja dieses Arbeitsverbot, Herr Vischer. Für die anderen öffnet eine Zulassung zur Arbeit Tor und Tür, das ist die andere Seite. Es wird gesagt, das Arbeitsverbot führe zu hohen Sozialkosten, weil die Leute wegen des Arbeitsverbotes ihren Lebensunterhalt natürlich nicht selbst verdienen könnten. Andererseits: Wenn Sie das Arbeitsverbot aufheben, dann arbeiten diese Leute natürlich auf dem Arbeitsmarkt, und Sie haben die sozialen Kosten an einem anderen Ort, nämlich bei der Arbeitslosigkeit; es ist dann also ein Teil des Arbeitsmarktes.

Wie sieht die Sache aus? Natürlich ist es schwierig, zu entscheiden, ob all die, die um Asyl nachsuchen, wegen der Arbeit kommen. Sie kommen unter anderem, weil sie Arbeit möchten; d. h., in erster Linie möchten sie ja nicht Arbeit, sondern einen Verdienst, indem sie hier arbeiten. Es ist schwierig zu sagen, wie viele dann kämen, wenn man das Arbeitsverbot aufheben würde. Tatsache ist aber, dass die Anzeichen relativ stark sind, dass mit allen Mitteln Arbeit gesucht wird: erstens auf legalem Weg, und zwar mit Arbeitsverträgen – der Druck auf den Arbeitsmarkt ist relativ gross –; zweitens auf illegalem Weg. Wir haben sehr viele, die illegal einreisen, um Schwarzarbeit zu suchen. Das ist auch erwiesen: Sie möchten Arbeit und Verdienst, und weil sie keine Arbeitsverträge bekommen, versuchen sie es illegal. Illegal können sie es nur machen, wenn sie in den Bereich der Schwarzarbeit gehen; in den gewöhnlichen Bereich können sie nicht gehen, sonst werden sie ja entdeckt. Wenn auch der illegale Weg nicht gelingt, werden sie drittens über den Weg des Asylverfahrens versuchen, zu Arbeit zu kommen. Wenn sie es über das Asylverfahren machen, liegt der Vorteil gegenüber der Illegalität eben darin – das muss man sehen –, dass sie einen Rechtstitel haben, um in der Schweiz zu arbeiten. Denn derjenige, der um Asyl nachsucht, hat einen Rechtstitel, legal in der Schweiz zu sein, und dann kommt er noch zu Arbeit.

Ich glaube auch, dass der Druck auf das Asylwesen mit der generellen Arbeiterlaubnis einfach viel zu stark würde. Alle Anzeichen weisen darauf hin, das bestätigt auch das Ausland, und das bestätigen natürlich vor allem Länder, welche im Vergleich zu anderen ein relativ hohes Lohnniveau haben und wo es Arbeit gibt.

Nun, die Mehrheit unterstützt den Bundesrat in Absatz 1, aber sie will die Absätze 2 und 3 streichen. Das ist für mich unverständlich, und ich glaube auch, die Mehrheit hat hier etwas übersehen.

Zuerst zu Absatz 1: Dort wird das Arbeitsverbot für drei Monate gutgeheissen. Das wird ja sogar von der Minderheit I (Bühlmann) gutgeheissen, allerdings hält sie nur lapidar fest: "Während der ersten drei Monate nach dem Einreichen eines Asylgesuches dürfen Asylsuchende keine Erwerbstätigkeit ausüben." Dann wird



von der Minderheit I (Bühlmann) der Rest gestrichen: "Ergeht innerhalb dieser Frist erstinstanzlich ein negativer Entscheid, so kann" – es heisst: kann! – "der Kanton die Bewilligung zur Erwerbstätigkeit für weitere drei Monate verweigern." Das tun die allermeisten Kantone, Frau Hubmann. Sie sind frei, das zu tun, aber sie tun es. Namentlich in den Fällen, in denen man sieht, dass es eine ausweglose Situation ist, gehen sie eben zu diesem Arbeitsverbot über, obwohl die Arbeitserlaubnis für die Gemeinden allenfalls interessanter sein könnte. Daraus ersehen Sie, dass die Regierungen der Kantone also nicht nach Arbeitserlaubnis schreien. Nun zu den Absätzen 2 und 3: Wenn Sie die streichen, dann führt das zu einer ganz eigenartigen Situation. Sie streichen nämlich mit dem Absatz 2, dass nach dem Abschluss eines Asylverfahrens – wenn es fertig ist, der Betreffende nicht mehr legal da ist, sondern illegal da ist und nach Hause muss – die Bewilligung zur Erwerbstätigkeit erlischt. Hier soll er noch weiter arbeiten können. Das ist also eine ganz absurde Situation: Während des Asylverfahrens ist er noch rechtmässig da, da akzeptieren Sie, die Mehrheit, dass er nicht arbeitet. Absatz 2 streichen Sie aber und sagen: Wenn er dann nach Hause muss und illegal da ist, soll er weiter

AB 2004 N 576 / BO 2004 N 576

arbeiten können. Das gibt doch ein falsches Signal, das ist ja unhaltbar! Denn Illegale dürfen in der Schweiz ohnehin nicht arbeiten.

Ich glaube, das haben Sie übersehen, und ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag Vallender zuzustimmen und bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben. Sonst schaffen Sie eigenartige Verhältnisse. Es ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass die SVP-Vertreter einen eigenen Minderheitsantrag gestellt haben. Beim Ausmehren haben Sie dann aber ja die Möglichkeit, diese Korrekturen vorzunehmen.

Eine Ausnahme von diesem Grundsatz des Arbeitsverbotes muss nämlich auch gemacht werden, wenn der Vollzug der Wegweisung in gewisse Herkunftsländer über lange Zeit blockiert ist. Es gibt Asylsuchende, die abgewiesen sind, die aber hier bleiben können. Denken Sie an die vor allem aus humanitären Gründen vorläufig Aufgenommenen. Wenn Sie dann einen sechs bis acht Jahre hier haben, dann ist er legal da, er ist nicht illegal da. Dort ist dann die Arbeitserlaubnis wieder sinnvoll. Das kommt alles in den Absätzen 2 und 3 zum Vorschein. Darum bitte ich Sie, dort den Antrag der Minderheit Vallender zu unterstützen, das ist dann deckungsgleich mit dem Entwurf des Bundesrates. Ich glaube, das haben Sie übersehen. Sonst kommen Sie in schwierige Situationen.

Der Antrag der Minderheit I (Bühlmann) geht einfach davon aus, wie Herr Vischer, arbeiten sei gut und die Asylsuchenden würden nur der Arbeit wegen ohnehin nicht kommen. Ich muss Ihnen sagen, die Tendenzen sind andere. Aber ganz unhaltbar ist es, wenn Sie die Absätze 2 und 3 streichen. Wenn Sie diese streichen, haben Sie Illegale mit einer Arbeitserlaubnis in der Schweiz oder solche, die man für lange Jahre nicht zurückschicken kann, und denen sagen Sie, dass sie nicht arbeiten dürfen.

Ich bitte Sie, dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen. Sie sehen, wir haben nicht einfach stur immer gesagt, dem Bundesrat müsse zugestimmt werden oder der Kommissionmehrheit. Hier, glaube ich, hat die Kommissionmehrheit etwas übersehen, das Sie korrigieren sollten.

Engelberger Eduard (RL, NW), für die Kommission: Ich möchte mich zu den Anträgen der Minderheit I (Bühlmann) und der Minderheit II (Fehr Hans) noch ganz kurz äussern.

Der Minderheitsantrag I möchte, dass nach drei Monaten auf jeden Fall die Erwerbstätigkeit bewilligt wird, unabhängig vom Stand des Verfahrens. Dies ist an und für sich realitätsfremd, wenn davon ausgegangen werden kann, dass die Rechtskraft und der Vollzug der Wegweisung innerhalb kurzer Frist nach dem erstinstanzlichen Entscheid erfolgen werden. Es würde bei der Asyl suchenden Person auch unnötig falsche Hoffnungen wecken. Die heutige Regelung ermöglicht es, im Einzelfall das Arbeitsverbot zu verlängern, was sinnvoll ist.

Zum Minderheitsantrag II: Er möchte ein Arbeitsverbot für die gesamte Verfahrensdauer. Dies würde dem Bund zusätzliche Kosten in Millionenhöhe verursachen. Die Erwerbstätigkeit nach einer bestimmten Frist kann auch den Erhalt und die Förderung der Rückkehrfähigkeit bewirken.

Ich möchte dazu noch Folgendes sagen: Die bisherige Regelung, wonach das dreimonatige Arbeitsverbot um drei weitere Monate verlängert werden kann, wenn ein erstinstanzlicher negativer Asylentscheid vorliegt, hat sich bewährt und sollte beibehalten werden. Deshalb sehen wir nicht ein, dass wir hier eine Änderung machen sollen.

Ich beantrage Ihnen, diese beiden Minderheitsanträge abzulehnen.

Noch zur Minderheit Vermot zu Absatz 3bis: Die Teilrevision schlägt vor, dem Bundesrat die Kompetenz einzuräumen, für bestimmte Personenkategorien ein befristetes Arbeitsverbot zu erlassen. Dieses verfolgt den Zweck, eine Sekundär-Migration von Asylsuchenden zu verhindern, die in einem Mitgliedstaat der EU bereits erfolglos ein Asylverfahren durchlaufen haben und nur wegen der potenziellen Aussicht auf eine Arbeitsbewil-



ligung ein zweites Asylgesuch in der Schweiz einreichen. Um dies zu verhindern, sollte der Minderheitsantrag Vermot abgelehnt werden.

Ich beantrage Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen, auch bei den Absätzen 2 und 3.

Bühlmann Cécile (G, LU): So geht es nicht! Als Kommissionssprecher müssen Sie den Antrag der Mehrheit begründen. Die Mehrheit hat in der Kommission beschlossen, Absatz 2 zu streichen, weil sie es absurd gefunden hat, dass Leute, die im Arbeitsprozess drin sind, ihre Arbeit aufgeben müssen und noch nicht ausreisen können. Das waren die Überlegungen der Kommissionsmehrheit. Die haben wir schon diskutiert. Es wäre Ihre Aufgabe gewesen, gegen die Rede von Herrn Bundesrat Blocher, der das ja nicht will, den Antrag der Kommissionsmehrheit zu verteidigen. So können Sie es natürlich nicht machen, wenn es Ihnen nicht passt, einfach zu sagen, Sie hätten im Protokoll nichts gefunden.

Engelberger Eduard (RL, NW), für die Kommission: Frau Bühlmann, ich habe doch ganz klar gesagt: Ich habe keine logische Begründung gefunden; ich bitte Sie aber, der Mehrheit zuzustimmen, und das auch bei den Absätzen 2 und 3. Ich glaube, es ist möglich, dass man eine solche Bemerkung machen kann.

Abs. 1 – Al. 1

Erste Abstimmung – Premier vote

(namentlich – nominatif; 02.060/650)

Für den Antrag der Minderheit II 80 Stimmen

Für den Antrag Hess Bernhard 7 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

(namentlich – nominatif; 02.060/651)

Für den Antrag der Minderheit II 54 Stimmen

Dagegen 127 Stimmen

Dritte Abstimmung – Troisième vote

Für den Antrag der Minderheit I 69 Stimmen

Dagegen 112 Stimmen

Abs. 2, 3 – Al. 2, 3

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 113 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 68 Stimmen

Abs. 3bis – Al. 3bis

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 112 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 67 Stimmen

Art. 43a

Antrag der Minderheit

(Bühlmann, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

Titel

Grundschulunterricht

Text

Asylsuchende haben Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht an ihrem Wohnort. Nach der Zuweisung in den Kanton darf die Einschulung um nicht mehr als drei Monate verzögert werden.

Art. 43a

Proposition de la minorité

(Bühlmann, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

Titre





Enseignement de base

Texte

Les requérants d'asile ont droit à un enseignement de base gratuit au lieu de domicile. Une fois le canton assigné, la scolarisation ne peut être repoussée de plus de trois mois.

AB 2004 N 577 / BO 2004 N 577

Bühlmann Cécile (G, LU): Mit Artikel 43a möchte ich gerne, dass das Recht von Kindern von Asylsuchenden auf Grundschulunterricht im Asylgesetz festgelegt wird. Das Recht auf Bildung ist in der Schweiz ein fundamentales Recht; es ist als Grundrecht anerkannt. Im Rahmen der nationalen und internationalen Abkommen hat sich die Schweiz zur Garantierung dieses Rechtes verpflichtet. In Artikel 19 der Bundesverfassung wird der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht gewährleistet. In Artikel 62 der Bundesverfassung heisst es, die Kantone seien verpflichtet, für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, der allen Kindern offen steht.

Auch die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) hat in den Empfehlungen zur Schulung der fremdsprachigen Kinder immer wieder den Grundsatz der Integration aller Kinder ins Schweizer Schulsystem bekräftigt. Das letzte Mal geschah das 1991 in den bis heute immer noch gültigen Grundsätzen. Ich zitiere aus den Empfehlungen der EDK: "Die EDK bekräftigt den Grundsatz, alle in der Schweiz lebenden fremdsprachigen Kinder in die öffentlichen Schulen zu integrieren. Jede Diskriminierung ist zu vermeiden. Die Integration respektiert das Recht des Kindes, Sprache und Kultur des Herkunftslandes zu pflegen." Das ist quasi die Präambel, die in den Empfehlungen der EDK steht und der die Kantone mehr oder weniger auch nachleben. Es ist sogar so, dass gemäss der Interpretation von "alle Kinder" sogar auch Kinder von "sans-papiers" in der Schweiz in die Schule gehen können.

Jetzt geht es darum, das heute im Asylgesetz zu regeln, also auszudeutschen, dass auch Kinder von Asylsuchenden Eltern gemeint sind. Da gibt es zwischen den Kantonen Unterschiede. Ich verlange ja, dass die Kinder spätestens drei Monate nach der Zuteilung an die Kantone Anrecht auf öffentlichen Grundschulunterricht haben. Damit ist diese Frist analog zu jener für das Arbeitsverbot. Aber das ist mehr ein Zufall; diese beiden Dinge haben eigentlich nicht viel miteinander zu tun, es ist einfach zufällig die gleiche Frist.

In der Praxis gibt es Unterschiede in der Handhabung durch die Kantone. Es gibt Kantone, die das Recht dieser Kinder auf Einschulung respektieren und das relativ schnell und unbürokratisch machen. Es gibt auch viele Kantone, die viel Erfahrung mit der Integration Fremdsprachiger haben. Die Strukturen sind vorhanden. Man muss da nicht neue Strukturen aufbauen, weil die Schweizer Schulen sowieso daran gewöhnt sind, Kinder, die aus dem Ausland kommen und fremdsprachig sind, in unser Schulsystem zu integrieren.

Es gibt Kantone, die das relativ schnell machen; andere warten länger zu. Mit meinem Antrag möchte ich erreichen, dass eine Frist von drei Monaten nicht überschritten wird, weil es für die Kinder ganz wichtig ist, dass sie möglichst schnell weitergeschult werden können. Kinder wollen lernen; es ist für Kinder besser, wenn sie in die Schule gehen können, zu anderen Gleichaltrigen, als dass sie Tage, Wochen oder Monate in Unterkünften unter sich bleiben müssen, zum Teil auch mit traumatisierten Eltern. Für Kinder ist es das Beste, ihre Traumata, die sie auf der Flucht vielleicht erlitten haben, dank einer normalen Tagesstruktur zu überwinden und mit anderen Kindern einen normalen Schulunterricht besuchen zu können.

In diese Richtung zielt mein Antrag. In vielen Kantonen entspricht dies der Praxis; andere Kantone müssten noch etwas schneller werden, weil sie zum Teil mehr als drei Monate warten, bis sie die Kinder integrieren.

Hutter Jasmin (V, SG): Ich kann diesen Minderheitsantrag Bühlmann überhaupt nicht verstehen. Ich verstehe den Antrag nicht, weil er im Grundsatz und von der Systematik her völlig falsch ist. Die linke Minderheit will Asylsuchende an ihrem Wohnort einschulen. Was passiert, wenn wir Kinder von Asylsuchenden einschulen, wenn diese sich mehr oder weniger integrieren, wenn sie Freunde finden und sich wohl fühlen in der Schweiz – und dann? Dann kommt der Nichteintretensentscheid, und die ganze Familie muss unser Land aus guten Gründen wieder verlassen. Ich sehe den Aufstand der Linken schon vor meinen Augen. Dann werden wir wieder als unsozial, menschenverachtend und weiss ich nicht was alles betitelt, und die Behörden werden einmal mehr erpresst, auf den Nichteintretensentscheid zurückzukommen. Das darf ja wohl nicht sein.

Ziel muss es sein, dass wir für die Verfahren so kurze Fristen wie möglich beschliessen. Stellen Sie sich bei einem Anspruch auf Grundschulunterricht die Belastung für die Kinder, aber auch für unsere Schulen vor, allein die Infrastrukturen, die dafür benötigt würden. Können Sie sich vorstellen, welche Schwierigkeiten für die Schulklassen, für die Lehrer und Schüler, bei ständigen Wechseln entstehen, ganz zu schweigen von den negativen Auswirkungen auf die Lernerfolge durch die zusätzlichen Belastungen für die Lehrer und Schüler?



Wenn schon, dann sollen die Kinder vorübergehend in den Durchgangszentren geschult werden. Wenn wir aber kurze Fristen – ich meine wirklich kurze Fristen – für die Asylentscheide haben, dann stellt sich die Frage des Einschulens gar nicht mehr.

Im Namen der SVP-Fraktion möchte ich Sie darum bitten, den Minderheitsantrag Bühlmann abzulehnen.

Galladé Chantal (S, ZH): Jedes Kind hat Recht auf Bildung. Vielleicht versteht Frau Hutter diesen Grundsatz nicht, weil sie die Asylpolitik mit der Bildungspolitik vermischt. Das ist ein Fehler, den wir nicht begehen dürfen. Hier geht es nicht um Ausländer-, um Asylpolitik, sondern hier geht es um Bildungspolitik, und das ist nicht dasselbe!

Verfassungsmässig ist der Anspruch auf Bildung durch die Kantone zu gewährleisten, und zwar für alle Kinder – Flüchtlingskinder sind auch Kinder! Von der Verfassung her ist es also klar. Wo wir zurzeit Probleme haben, ist auf der Umsetzungsebene bei den Kantonen, bei den Gemeinden. Es ist nicht so, wie meine Vorrednerin gesagt hat, dass dann etwas wahnsinnig Neues auf uns zukommen würde, wenn wir diesen Paragraphen aufnehmen, sondern das gibt es ja heute schon. Nur behandeln nicht alle Kantone Flüchtlingskinder gleich wie andere Kinder: Die einen schulen sie schneller ein, und die anderen schulen sie gar nicht ein oder nur auf Druck der Eltern. Was Frau Bühlmann möchte, ist ja, dass es nicht länger als drei Monate dauert, bis die Flüchtlingskinder zur Schule gehen können. Das ist ein sinnvoller Antrag, er macht pädagogisch und gesellschaftspolitisch Sinn, und er ist nötig. Denn diese Kinder sind da, ob Ihnen das passt oder nicht, die sind da!

Ein halbes Jahr oder ein Jahr in der Entwicklung eines Kindes ist eine sehr, sehr lange Zeit – das wissen alle von Ihnen, die selber Kinder haben oder die sich irgendwo in der Umgebung mit Kindern abgeben. Es geschieht sehr viel, oder es kann sehr viel verpasst werden. Sie können diese verpasste Chance nachher nicht mehr gutmachen, wenn Sie entwicklungspsychologisch, lerntechnisch dieses halbe Jahr oder dieses ganze Jahr für ein Kind verpasst haben.

Übernehmen Sie die Verantwortung für diese verpasste Chance? Oder übernehmen Sie die Verantwortung, wenn diese Kinder für ein halbes Jahr oder für ein Jahr in Asylbewerberheimen herumhängen, in dieser Zeit nichts lernen, keine Tagesstrukturen und keinen Tagesablauf haben? Wer diesen Kindern ein Minimum an Struktur und Lernmöglichkeit verweigert, der macht sich mitverantwortlich, wenn diese Kinder für Kriminalität instrumentalisiert werden. Aber einige hier drin machen nachher wahrscheinlich wieder ihre Wählerstimmen damit.

Die Einschulung von Flüchtlingskindern hat übrigens keinen Einfluss auf den definitiven Asylentscheid. Aber ist der Entscheid positiv, so hat das Kind nicht viel verpasst und kann direkt in die Schule integriert werden. Ist der Entscheid aber negativ, so schicken wir ein Kind zurück, das wenigstens eine gewisse Zeit lang Bildung und Tagesstrukturen genossen hat. Für den Wiederaufbau in einem Land ist es wichtig, dass wir Menschen mit Bildung zurückschicken.

Wer auch nur ein wenig Ahnung hat von der kindlichen Entwicklung, vom Lehren und vom Lernen, kann diesem Antrag nur zustimmen. Dieser Antrag hat nichts mit Ideologie zu

AB 2004 N 578 / BO 2004 N 578

tun. Verlassen Sie Ihre Ideologie, dieser Antrag hat mit gesundem Menschenverstand zu tun!

Freysinger Oskar (V, VS): Ich hätte nur eine Frage: Wie stellen Sie sich das vor, dass diese Kinder ohne Sprachkenntnisse für ein paar Monate in den normalen Schulbetrieb eingefügt werden? Was bringt denn das?

Galladé Chantal (S, ZH): Das geschieht ja heute schon; das ist nicht ein völliges Novum. Ich empfehle Ihnen, einmal einen Besuch in einer solchen Schule zu machen; dann werden Sie sehen, dass diese Kinder die Sprache sehr schnell lernen, dass die Kinder gegenseitig von ihren Kulturen profitieren. Sie dürfen hier nicht die Probleme vermischen: das Problem, dass Schulen einen hohen Anteil an fremdsprachigen Kindern haben, mit jenem, ob sie einige Flüchtlingskinder eine Zeit lang aufnehmen oder nicht. Schon als ich zur Schule ging, hatten wir immer wieder Zigeunerkinder, die ab und zu kamen und dann wieder weiterzogen. Das ist nicht ein so grosses Problem; vieles ist eine Frage des politischen Willens.

Müller Philipp (RL, AG): Es ist – da gebe ich Frau Galladé Recht – ein hartes Schicksal für ein Kind, wenn es sich auf der Flucht befindet und mit seinen Eltern irgendwo in einem Land Asyl sucht. Das ist ein hartes Schicksal, da gebe ich ihr Recht. Ich habe selber Kinder; ich kann nachvollziehen, dass die Entwicklung gerade in jungen Jahren durch die Erlebnisse und durch das schulische und soziale Umfeld usw. massiv beeinflusst wird. Trotzdem müssen wir uns nochmals an die soeben geführte Diskussion über die allfällige Arbeit von



Asylsuchenden erinnern. Es ist die gleiche Diskussion: Für Menschen, die vorübergehend hier sind – und sie sind in der Regel eben nur vorübergehend hier; sie sind hier, um ein Asylverfahren zu durchlaufen –, soll es keine Integrationsmassnahmen geben, und Schulunterricht ist eine Integrationsmassnahme. Das wäre grundfalsch.

Man kann nicht ausblenden, dass es eben tatsächlich solche Härtefälle gibt, also Fälle von Kindern, die nicht zur Schule gehen können. Wir haben das bei uns pragmatischer gelöst, indem wir die Ausländerklubs informiert haben und indem mittlerweile Ausländerinnen und Ausländer, die ebenfalls in einem provisorischen Status bei uns leben, ihren Kindern oder den Kindern ihrer Ethnie Schulunterricht geben, soweit das möglich ist. Aber das hat nichts mit einem Anspruch auf Einschulung in die Grundschule zu tun, wie es im Antrag der Minderheit Bühlmann steht. Das wäre absolut kontraproduktiv. Sie bringen diese Leute, wenn das Verfahren negativ verlaufen ist, kaum noch weg. Dann wird eben die schwerwiegende persönliche Notlage angeführt. Ich möchte daran erinnern, dass die schwerwiegende persönliche Notlage in Artikel 33 der Asylverordnung 1 geregelt ist. Dort steht: Wer ein Kind hat, das mehr als vier Jahre in der Schweiz zur Schule gegangen ist, kann eine schwerwiegende persönliche Notlage geltend machen und kann nicht mehr ausgeschafft werden. Im Sinne des eigentlichen Asylverfahrens wäre ein Anspruch auf Grundschulunterricht völlig verfehlt.

Grundsätzlich gilt also: Integration bei Leuten, die definitiv hier bleiben, aber keine Integration bei Leuten, die im Verfahren stecken. Frau Galladé hat gesagt, es habe mit Bildungspolitik zu tun. Natürlich hat es auch damit zu tun. Trotzdem geht es hier um Asylsuchende. Und Asylsuchende haben natürlich mit Bildungspolitik, Sozialpolitik, aber auch mit Geld zu tun. Man darf das nicht unterschätzen: Die Sprache ist ein Handicap, insbesondere bei sehr kurzfristigen Einschulungen. Da werden Sie auch bei begabten Kindern, die wirklich sehr schnell lernen, mindestens zwei bis drei Monate brauchen, um ihnen überhaupt die Grundzüge des Schulbetriebes klar zu machen.

Ich möchte auch noch daran erinnern, dass die anderen Kinder in der Klasse eben auch Anrecht auf eine Ausbildung, auf eine Schule, auf einen ordentlichen Schulbetrieb haben: Gerade diese Kinder würden dann eben benachteiligt, weil die Sprachproblematik, die sich durch die Einschulung von Asyl suchenden Kindern ergibt, das Ganze behindern würde. Es ist gut gemeint, ich habe Verständnis, aber in der Praxis geht es nicht. Ich bitte Sie deshalb, diesen Antrag abzulehnen. Ich möchte noch eines beifügen: Was sagt die Verfassung? Die Verfassung unterscheidet sehr wohl zwischen Leuten, die einen anwesenheitsrechtlich gesicherten Status haben, und Leuten, die einen anwesenheitsrechtlich nicht gesicherten Status haben. Dazu gibt es genügend Bundesgerichtsentscheide, die klar differenzieren. Die Verfassung gilt hier nicht für jedermann.

Hubmann Vreni (S, ZH): Herr Müller, wir haben bereits gemerkt – seit Sie in diesem Rat sind –, dass Sie Zahlen sehr lieben und eigentlich alle Zahlen auswendig kennen. Ich möchte Sie deshalb Folgendes fragen: Was kostet die individuelle Schulung von Kindern in Asylunterkünften im Vergleich zu dem, was es kosten würde, wenn wir diese Kinder in die bereits bestehenden, normalen Schulen schickten? Welches sind da zahlenmässig, kostenmässig die Unterschiede?

Müller Philipp (RL, AG): Frau Hubmann, ich möchte Ihnen beweisen, dass ich kein Zahlenmensch bin, und sage Ihnen einfach: Ich weiss es nicht! (*Heiterkeit*)

Lustenberger Ruedi (C, LU): Der Antrag Bühlmann entspricht mehr einem Wunschdenken als der Realität. Ich hätte eigentlich erwartet, Frau Bühlmann, dass Sie auch erklärt hätten, wie viel das Ganze dann kosten würde. Die Frage, die vorhin Frau Hubmann Herrn Müller gestellt hat, ist an Sie gerichtet. Haben Sie sich Gedanken gemacht, wie hoch diese Kosten sein werden, wo sie anfallen? Ist das in den Gemeinden, wo beispielsweise die Kantone grosse Unterkünfte und Asylzentren eingerichtet haben? Sind dann die Gemeinden, die von Gesetzes wegen den Grundschulunterricht zu berappen haben, für diese Kosten zuständig?

Frau Galladé hat die Verfassung zitiert. Es steht nirgends in der Bundesverfassung, dass man das Anrecht auf Bildung auf diese Art und Weise zu interpretieren hat. Aber die Bundesverfassung sagt etwas anderes, Frau Galladé. Sie sagt, dass die Grundschulbildung in der Hoheit der Kantone liegt. Es steht Ihnen und Frau Bühlmann frei, in Ihren Kantonen entsprechende Initiativen zu starten und Ihr Anliegen auf Kantonsebene durchzusetzen. Aber Sie werden keinen Erfolg haben. Ich kann Ihnen sagen, die Gemeinden, in denen die Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit ihren Familien sind, werden dieses Anliegen nicht unterstützen, im Gegenteil. Sie werden einen kontraproduktiven Reflex erzielen, indem genau diese Gemeinden dann nicht mehr gewillt sein werden, Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit Kindern in ihren Gemarkungen aufzunehmen. Das ist kontraproduktiv.

Die CVP-Fraktion lehnt diesen Antrag ab.



Bühlmann Cécile (G, LU): Ich muss sagen, dass es im Kanton Luzern so ist, dass die Kinder in der Regel in den normalen Strukturen eingeschult werden. Ich habe vorhin gesagt, dass viele Kantone bereits Strukturen für die Einschulung Fremdsprachiger und Erfahrungen mit der Einschulung Fremdsprachiger generell besitzen. Asylbewerberkinder kommen in der Regel in diese gleichen Strukturen. Wenn es einzelne Fälle gibt, in denen nicht schon eine Gruppe besteht, in die solche Kinder zum Deutschlernen integriert werden können, und neue Kosten anfallen, löst es der Kanton Luzern so, dass er die Gemeinden für die entstehenden Kosten entschädigt.

Hubmann Vreni (S, ZH): Herr Lustenberger, im Sinne einer persönlichen Erklärung lese ich Ihnen Artikel 62 der Bundesverfassung vor. Absatz 1 lautet: "Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig." Das haben Sie bereits zitiert. Absatz 2 lautet: "Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht. Der

AB 2004 N 579 / BO 2004 N 579

Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. An öffentlichen Schulen ist er unentgeltlich. Das Schuljahr beginnt zwischen Mitte August und Mitte September."

Wenn Sie die Verfassung schon zitieren, dann tun Sie das bitte vollständig! (*Teilweiser Beifall*)

Blocher Christoph, Bundesrat: Nachdem nun Frau Hubmann aus der Bundesverfassung vorgelesen hat, kann ich darauf verzichten. Nur steht in der Bundesverfassung nicht, Frau Hubmann, dass das erstens am Wohnort und zweitens für Eingereiste innerhalb von drei Monaten geschehen muss. Hier liegt genau die Krux. Sie sehen, Sie haben den Verfassungstext vorgelesen, also brauchen Sie das gar nicht – und so breit, wie Sie es formulieren, dürfen Sie es nicht formulieren. Der Bundesrat lehnt diesen Antrag ausdrücklich ab und empfiehlt Ihnen, hier dem Bundesrat und der Mehrheit zuzustimmen.

1. Sie müssen sehen, ein grosser Teil von Kindern hat auch kein Anrecht, am eigenen Wohnort die Schule zu besuchen. Es gibt auch Orte, wo die Kinder an anderen Orten in die Schule – auch in die Grundschule – gehen und nicht am betreffenden Wohnort. Diese starre Regelung ist also abzulehnen, sie gilt auch für Schweizer Kinder nicht, und sie kann doch dann nicht einfach auf Kinder von Asylsuchenden übertragen werden.

2. Die Frist von drei Monaten als absolute Frist ist auch nicht richtig und auch nicht gut und auch kein pädagogisches Ziel. Es ist so, dass namentlich in den Sammelunterkünften für diese Kinder Sprachunterricht gegeben wird. Das ist nachher eine Erleichterung für den Besuch der Grundschule am betreffenden Ort. Man kann nicht einfach sagen, wie das Frau Galladé gesagt hat: Ja, vom ersten Tag an nehmen wir alle in die Schule auf, auch dann, wenn sie keine Sprachkenntnisse haben. Es kann eben auch sinnvoll sein, dass Sie diese Schulung machen, namentlich in den Sammelunterkünften, dort den Sprachunterricht durchführen und erst nachher eingliedern.

Das sture Wohnortersfordernis und die sture Befristung von drei Monaten sind also abzulehnen. Der Rest ist durch die Verfassungsgarantie ja bereits gedeckt.

Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsantrag zu Artikel 43a abzulehnen. Die Bestimmungen der Bundesverfassung, wie sie Frau Hubmann vorgelesen hat, genügen.

Präsident (Binder Max, Präsident): Die Berichterstatter verzichten auf das Wort.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 76 Stimmen

Dagegen 98 Stimmen

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 12.50 Uhr

La séance est levée à 12 h 50

AB 2004 N 580 / BO 2004 N 580

