



02.060

**Asylgesetz. Teilrevision****Loi sur l'asile. Révision partielle***Zweitrat – Deuxième Conseil*

## CHRONOLOGIE

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

*Antrag Sommaruga Simonetta*

Rückweisung an den Bundesrat

mit dem Auftrag, die Völkerrechts- und Verfassungskonformität sowie die EU-Kompatibilität dieser Vorlage zu überprüfen.

*Proposition Sommaruga Simonetta*

Renvoi au Conseil fédéral

avec mandat de vérifier, d'une part, la conformité du projet avec le droit international et la Constitution, et, d'autre part, sa compatibilité avec les règles de l'Union européenne.

**Präsident** (Frick Bruno, Präsident): Wir werden die Eintretensdebatte für alle drei Vorlagen gemeinsam führen. – Sie sind damit einverstanden.

**Heberlein** Trix (RL, ZH), für die Kommission: Ausländergesetz und Asylgesetz gehören zusammen, das habe ich bereits in der Eintretensdebatte zum Ausländergesetz gesagt. Beim Asylgesetz handelt es sich um eine ergänzende Gesetzgebung zum Anag. Zusammen mit dem Asylgesetz behandeln wir die Änderungen im Anag. Letzteres wird nach der Gutheissung des Ausländergesetzes verschwinden. Die hier behandelten Änderungen im Anag werden ins Ausländergesetz transferiert.

Erschwert wird die ohnehin komplexe Situation durch die nach der Behandlung im Erstrat vom Bundesrat verabschiedeten Ergänzungs- und Änderungsanträge zum Asylgesetz; diese wurden vom Bundesrat am 25. August 2004 gutgeheissen. Wir haben zu diesen Änderungen und Ergänzungsanträgen keine Botschaft erhalten. Ich möchte hier festhalten, dass sämtliche dieser Anträge mit einer Begründung des Bundesrates verbunden waren. Ich darf wohl annehmen, dass diese Begründungen Inhalt einer Botschaft zuhanden der Materialien sein werden, denn sonst bestehen keinerlei Grundlagen, um diese Begründungen später nachzuvollziehen. Ich kann hier im Rat ja nicht sämtliche Begründungen dieser Anträge zitieren.

Wir behandeln demnach eine Vorlage, die nur noch sehr bedingt mit dem zu tun hat, was den Räten mit der Botschaft im Jahr 2002 vorgelegt wurde. Ich möchte die verschiedenen Phasen deshalb kurz skizzieren. Seit dem Inkrafttreten 1981 wurde das Asylgesetz, soviel ich nachprüfen konnte, rund sieben bis acht Mal revidiert. Ich beschränke mich auf die Änderungen, die sich seit der Botschaft vom 4. September 2002 ergeben haben.





Ich beginne mit den wichtigsten Änderungen im Asylgesetz und im Anag, die mit dem Entlastungsprogramm 2003 vorgenommen wurden und bereits seit dem 1. April 2004 in Kraft sind. Dabei handelt es sich um den Sozialhilfestopp bei Nichteintretensentscheiden auf ein Asylgesuch. Es wird hier lediglich eine minimale Nothilfe gemäss Artikel 12 der Bundesverfassung gewährt. Zurzeit beträgt die Entschädigung vom Bund rund 600 Franken pro Fall gemäss Artikel 14f Anag und weiteren Artikeln. Ebenfalls bestehen dort zusätzliche Gründe für die Ausschaffungshaft, nämlich die Verletzung der Mitwirkungspflicht bei der Papierbeschaffung sowie Nichteintretensentscheide bei Asylgesuchen gemäss Artikel 13b Absatz 1 Buchstaben c und d Anag. Die Mitwirkungspflicht bei ausländerrechtlichen Verfahren, beispielsweise bei der Papierbeschaffung, und die Verkürzung der Verfahrensfristen – die Beschwerdefrist und die Frist zur Beschwerdebehandlung bei Nichteintretensentscheiden betragen je fünf Tage – sind Änderungen, die bereits heute in Kraft sind.

Zur Revision des Asylgesetzes und den wichtigsten Punkten gemäss Botschaft des Bundesrates, die zeitlich zwar vor dem Entlastungsprogramm 2003 kam, aber durch dieses bereits überholt ist: Hier schlug der Bundesrat die Drittstaatenregelung vor, nämlich eine einfachere Wegweisung in einen sicheren Drittstaat. Die Festlegung der Drittstaaten erfolgt durch den Bundesrat und ist für alle Behörden, auch die Gerichtsbehörden, verbindlich. Dann sind die Stichworte Nichteintretensentscheide bei Voraufenthalt und Rückübernahme zu nennen. Anstelle der vorläufigen Aufnahme schlägt der Bundesrat die humanitäre und provisorische Aufnahme vor. Neu ist dort die erleichterte Arbeitsaufnahme, und der Familiennachzug ist sofort möglich. Bei Unmöglichkeit des Vollzuges, Straffälligkeit usw. gibt es nur eine provisorische Aufnahme.

Die SPK beschloss in ihrer Mehrheit, auf die provisorische und die humanitäre Aufnahme zu verzichten. Sie sieht dafür bei der vorläufigen Aufnahme klare Verbesserungen vor, nämlich einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt und die Möglichkeit des Familiennachzuges nach drei Jahren. Die Vergütung der Sozialhilfe durch den Bund ist auf sieben Jahre nach der Einreise befristet. Bezüglich Rechtsstellung ist der wichtigste Unterschied zur humanitären Aufnahme also die Wartezeit von drei Jahren für den Familiennachzug sowie die Antragstellung durch den Kanton.

Der Bundesrat schlägt weiter ein neues Finanzierungssystem vor, nämlich eine vereinfachte Kostenabrechnung zwischen Bund und Kantonen, eine Pauschalierung, und den Ersatz der individuellen Sicherheits- und Rückzahlungspflichten durch eine einfachere Sonderabgabe. Der Bundesrat schlägt – bezüglich Aufenthalt im Transitbereich – auch ein neues Asylverfahren am Flughafen und ein neues Verfahren in der Empfangsstelle vor.

Dann hat der Nationalrat bei seiner Beratung der Vorlage weitere Änderungen vorgenommen, so bei den

**AB 2005 S 323 / BO 2005 E 323**

Beschwerdefällen im Bereich der Schweizerischen Asylrekurskommission, bei den Verfahrensfristen, bei der Beschleunigung der Papierbeschaffung, bei Rückübernahme- und Transitabkommen sowie bei den Kinderzulagen. Kinderzulagen will der Nationalrat unter Berücksichtigung der Kaufkraft im Herkunftsland ausbezahlen. Dann komme ich zur Revision des Asylgesetzes gemäss den Anträgen des Bundesrates und der Mehrheit der SPK. Der Sozialhilfestopp gemäss Beschluss im Entlastungsprogramm 2003 soll auf alle negativen Asylentscheide ausgedehnt werden. Die Kantone erhalten pro materiellen Entscheid einen Pauschalbeitrag für die Nothilfe, der gemäss Entscheid der SPK auf 5000 Franken festgesetzt wurde. Die dreijährige Übergangsfrist, die der Bundesrat in seiner Botschaft vorgesehen hatte, soll gemäss Kommissionsmehrheit gestrichen werden, und auch bei Entscheiden vor Inkrafttreten der Gesetzesänderung soll die Pauschale von 5000 Franken ausbezahlt werden.

Die Ausdehnung des Fürsorgestopps entspricht einer Motion des Nationalrates bezüglich Gleichbehandlung der Asylbewerber nach abgewiesenem Asylgesuch, die im Nationalrat klar überwiesen wurde.

Die Kommission hat weiter gemäss Antrag des Bundesrates den Nichteintretenstatbestand bei Papierlosen präzisiert. Sie hat die Maximaldauer der Ausschaffungshaft von 9 auf 18 Monate ausgedehnt und den Tatbestand der Ein- und Ausgrenzung nicht nur bei der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, sondern auch bei Missachtung der Ausreisefrist angesetzt.

Weiter haben wir gemäss Antrag des Bundesrates die kurzfristige Festhaltung von drei Tagen zur Identitätsabklärung sowie die Gebühren im Wiedererwägungsverfahren aufgenommen und ergänzt, dass bei Zweitgesuchen ebenfalls Gebühren verlangt werden können. Ferner sind Bestimmungen über die Datenbekanntgabe angenommen worden.

Zusätzlich zu den Anträgen des Bundesrates wurde in der SPK von der Mehrheit die Einführung einer neuen Haftbestimmung beschlossen, um einer Ausreisepflicht Nachachtung zu verschaffen. Diese Haftart soll subsidiär zur Ausschaffungshaft angesetzt werden, wenn die Ausreise möglich und zumutbar ist, wenn aber die Pflicht dazu missachtet wird.



Schliesslich hat die Kommissionsmehrheit in Artikel 83 beschlossen, dass die Nothilfe – und nicht nur die Sozialhilfe – eingeschränkt oder verweigert werden kann, wenn sich die betroffene Personen gegenüber den Behörden nicht kooperativ verhält. Sie wissen, dass beim Bundesgericht in Bezug auf die Kantone Solothurn und Bern in dieser Frage ein Verfahren hängig ist. Es geht um die Vereinbarkeit mit Artikel 12 der Bundesverfassung. Wir kommen in der Detailberatung darauf zurück.

Die Kommission hat im Asylbereich auch eine neue Härtefallregelung mit dem Inhalt hinzugefügt, dass die Kantone mit Zustimmung des Bundesamtes für Migration eine Aufenthaltsbewilligung erteilen können und dass keine Pflicht dazu besteht. Diese Lösung auferlegt den Kantonen die Verantwortung, die Anträge zu stellen.

Die SPK hat ausserdem gemäss Antrag des Bundesrates vom Dezember 2004 die im Nationalrat bereits diskutierten Migrationspartnerschaften mit den Herkunfts- und Transitländern von Asylgesuchstellern eingeführt. Damit sollen die illegale Migration bekämpft und die Förderung der Rückkehr bei der Wegweisung beschleunigt werden.

Eine weitere Neuerung, welche von der Kommission eingeführt worden ist, beinhaltet eine Systemänderung. Ziel ist die Verfahrensbeschleunigung, indem die Befragungen wieder vom Bundesamt für Migration durchgeführt werden und nicht mehr von den Kantonen. Die Kantone können beigezogen werden, wenn das Verfahren bei ihnen zu einem Zeitgewinn führen würde.

Ausserdem hat die Kommission eine Bestimmung eingeführt, wonach die Pflichtleistungen der Krankenversicherungen für asylsuchende Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung sowie für vorläufig Aufgenommene eingeschränkt werden können.

Betrachten wir die beiden Gesetze, also Ausländergesetz und Asylgesetz, in ihrer Bedeutung, so müssen wir uns auch immer vor Augen führen, dass wir bei der Ausländergesetzgebung von rund 1,5 Millionen Ausländern sprechen, im Asylgesetz von rund 72 000 Asylbewerbern. Es ist uns auch bekannt, dass die Zahl der Gesuche im Jahre 2004 auf dem tiefsten Stand seit 1987 war. Sie hatte gegenüber dem Vorjahr um 32,5 Prozent abgenommen; in der EU waren es rund 20 Prozent. Der Hauptanteil der Gesuchsteller kommt nach wie vor aus dem Raum Südosteuropa. Die wichtigsten Herkunftsländer sind nach wie vor Serbien, Montenegro und die Türkei.

Die Gesuche aus westafrikanischen Ländern gingen sehr stark zurück. Ob dies eine Folge der getroffenen Massnahmen ist oder nicht, kann offen bleiben. Wichtig ist aber, dass die Anerkennungsquote von rund 5 Prozent auf 8 Prozent gestiegen ist. Das bedeutet, dass mehr Flüchtlinge im Sinne unseres Gesetzes erfasst werden und weniger ablehnende Entscheide ergehen müssen.

Aufgrund des Dublin-Abkommens wurden in der EU – vorläufig ohne die Schweiz – rund 270 000 Fingerabdrücke genommen. Davon waren rund 17 300 doppelt registriert. Auch aus diesen Zahlen ergibt sich die grosse Auswirkung des Dublin-Abkommens auf die Asylgesuche und deren Beurteilung. Unter diesen Prämissen sind die vorgeschlagenen Änderungen zu beurteilen, im Wissen darum, dass die illegale Immigration auch mit verschärften Verfahrens- und Haftvorschriften nie verhindert werden kann.

Die Kommission prüfte die vom Bundesrat vorgeschlagenen acht Ergänzungs- und Änderungsanträge auch unter den Gesichtspunkten der Verfahrensgarantie, der Verfassungsmässigkeit und der Menschenrechtskonformität. Ich werde in der Detailberatung darauf zurückkommen. Selbstverständlich wird auch mit den neuen, verschärften Vorschriften das Non-Refoulement-Prinzip beachtet. Nichteintreten wegen fehlender Papiere darf nicht dazu führen, dass die Bewerber ihrer Rechte aus dem Völkerrecht verlustig gehen. Dies wurde bereits 1998 bei der erstmaligen Beratung der Frage der fehlenden Papiere als Nichteintretensgrund in unserem Rat vom damaligen Berichterstatter und heutigen Ratspräsidenten ausgeführt. Damit wird auch der Flüchtlingskonvention Rechnung getragen.

Ich habe bewusst bereits in der Eintretensdebatte auf diese Punkte hingewiesen, da wir alle in den letzten Tagen zahlreiche Eingaben erhalten haben, in denen Bedenken gegen die Neuregelung vorgebracht wurden. Dabei gingen die Verfasser nicht immer von den neuesten Texten aus, oder sie beriefen sich auf Medienberichte und nahmen sie zum Nennwert, ohne Kenntnis der Unterlagen. Ich spreche hier vom sogenannten geheimen Gutachten der Geschäftsprüfungskommission, aus dem Zahlen willkürlich herausgegriffen wurden, ohne sie in den Gesamtzusammenhang zu stellen. Die Kommission hatte die Präsidentin der GPK-Subkommission angehört und von ihr die gewünschten Auskünfte erhalten. Unsere Entscheide erfolgten also nicht in Unkenntnis der provisorischen Ergebnisse des Berichtes.

Die Kommission befasste sich ebenfalls mit der Standesinitiative Aargau 03.304. Sie wird in Artikel 25b Anag übernommen. Ebenso erachtet die Kommission die Motion des Nationalrates 03.3593 über die Gleichbehandlung der Asylbewerber mit Artikel 44a des Asylgesetzes als erfüllt.

Die Kommission beantragt Ihnen mit 9 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen, auf die Vorlage einzutreten.



**Sommaruga Simonetta (S, BE):** Wir behandeln heute mit dem Asylgesetz ein Geschäft, das bei vielen von uns mit Unbehagen verbunden ist. Wir alle kennen Beispiele von Asylsuchenden, bei denen wir das Gefühl haben, unser Land und unser Rechtssystem würden ausgenutzt oder gar missbraucht. Wir haben ein Unbehagen angesichts der vielen jungen Männer, die abends an Bahnhöfen herumstehen. Die Häufung von Asylsuchenden aus bestimmten Ländern im Zusammenhang mit Drogen- und anderen Delikten ist mir bekannt. Ich möchte dem nicht tatenlos zuschauen müssen.

AB 2005 S 324 / BO 2005 E 324

Wenn sich Asylverfahren über Jahre hinziehen und Asylsuchende trotz abschlägigem Entscheid noch jahrelang in der Schweiz sind, dann ist das oft unverständlich; es macht missmutig und weckt auch in mir das Bedürfnis, hier für Klarheit zu sorgen. Umgekehrt kenne ich Beispiele von Asylbewerbern, die trotz beweisbaren Folterungen abgewiesen wurden und deren Asylverfahren gravierende Mängel vonseiten der Behörden aufweisen. Die meisten von uns kennen vermutlich Asylsuchende, die gerade wegen der Jahre dauernden Verfahren jegliche Fähigkeit, überhaupt noch eine Perspektive zu entwickeln, verloren haben. Eine rasche Integration hätte ihnen und auch unserem Land viel Leid, Ärger und Kosten erspart. Wenn Minderjährige aus kriegsversehrten Ländern unbegleitet in unser Land fliehen, dann versuche ich mir jeweils vorzustellen, wie sich unsere 16- und 17-jährigen Söhne – oder vielleicht Enkel – in einem fremden Land und in einer fremden Kultur ganz allein zurechtfinden würden. Niemand von uns würde für sie die Hand ins Feuer legen wollen. In dieser Situation, die mit Ambivalenzen, aber auch mit Hilflosigkeit verbunden ist, sollten wir weder überreagieren noch uns gegenüber den Problemen blind stellen. Bei dieser schwierigen Aufgabe möchte ich mich an den drei folgenden Leitplanken orientieren:

Erstens am internationalen Völkerrecht, an der Genfer Flüchtlingskonvention und an der Europäischen Menschenrechtskonvention: Ihnen gegenüber trägt unser Land als Depositarstaat der Genfer Flüchtlingskonvention eine besondere Verantwortung. Zweitens an der Bundesverfassung: Gemäss Artikel 12 bietet unser Land allen Menschen, die in Not geraten und nicht in der Lage sind, für sich zu sorgen, jene Hilfe und Betreuung an, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Ich möchte mich aber auch an der Präambel der Bundesverfassung orientieren, die Bundespräsident Schmid erst kürzlich wieder prägnant in Erinnerung gerufen hat; es heisst darin, "dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen". Drittens sollten wir uns gerade bei der Beratung von Asylrecht eingestehen, dass wir die Probleme im Asylbereich nur im Verbund mit anderen Ländern lösen oder wenigstens entschärfen können. Mit der Assoziierung zum Schengen/Dublin-Abkommen tun wir genau diesen Schritt, den ich unterstütze und der für unser Land von grosser Bedeutung ist. Die Assoziierung zu Schengen/Dublin bedeutet aber auch, dass wir uns an die in der EU formulierten Mindeststandards für den Asylbereich halten sollten.

Unter diesen drei Aspekten wünsche ich mir eine Beratung des Asylgesetzes, und wenn ich Ihnen nun einen Rückweisungsantrag unterbreite, tue ich es aus den folgenden Gründen:

Zwischen der Botschaft des Bundesrates, welche dem Nationalrat bei der Beratung des Asylgesetzes vorlag, den Beschlüssen des Nationalrates und dem, worüber wir heute beraten sollen, ist viel passiert – meines Erachtens zu viel. Von einer Teilrevision des Asylgesetzes kann heute keine Rede mehr sein. Die hinzugekommenen Änderungen haben gravierende Auswirkungen, ohne dass diesen wirklich nachgegangen wurde bzw. ohne dass die entsprechenden Berichte und das Monitoring vorliegen.

Aber auch in Bezug auf das Verfahren muss ich Mängel von grösserem Ausmass feststellen. Die Art und Weise, wie der Bundesrat im vergangenen Sommer die Kantone zu den sogenannten zusätzlichen Massnahmen konsultiert hat, ist aus der Sicht vieler Kantone inakzeptabel. Ich zitiere aus dem Schreiben der Regierung meines Kantons, den ich hier vertrete: "Ein derart umfassendes und in seinen Konsequenzen weitreichendes Massnahmenpaket müsste den Kantonen durch den Bundesrat unter Einhaltung der üblichen Fristen zu einer formellen Vernehmlassung zugestellt werden. Im Rahmen der verlangten informellen Stellungnahme innert einer Frist von 30 Tagen und während den Sommerferien ist keine vertiefte Prüfung, sondern allenfalls eine erste, spontane Reaktion möglich. Dies ist rechtsstaatlich bedenklich."

Bedenklich ist dieses Vorgehen aber ganz besonders darum, weil es in diesem Gesetz nicht um Waren, sondern um Menschen geht und weil wir mit diesem Gesetz auch Freiheitsrechte von Menschen einschränken. Unter den Bestimmungen, die durch den Bundesrat neu eingebracht wurden, befinden sich zwei, die der Bundesrat in der Botschaft von 1995 selber als völkerrechtswidrig bezeichnet hatte. Es geht um den Nichteintretensentscheid beim Fehlen von Reisepapieren sowie um die Weitergabe von Personendaten. Zwar hat sich der Bundesrat in der Zwischenzeit verändert, das Völkerrecht hingegen nicht.

Ich hätte deshalb vom Bundesrat gerne eine Begründung erhalten, weshalb er von seiner Einschätzung abgerückt ist. Doch da es keine Botschaft zu den zusätzlichen Massnahmen, den neuen Anträgen des Bundesrates,



gibt, liegt auch nichts Schriftliches vor. Immerhin äussern auch renommierte Staats- und Völkerrechtsexperten schwerste Bedenken in Bezug auf die Völkerrechtskonformität dieser Regelungen. Der Nothilfestopp sowie die Einschränkung der Grundleistungen der Krankenkassen werden von Experten als klar verfassungswidrig eingeschätzt. Doch der Bundesrat hat bis heute keine Gutachten eingeholt, obwohl zum Beispiel mit Professor Walter Kälin ein ausgewiesener und international angesehener Experte für Völkerrecht zur Verfügung stünde. Schliesslich schlägt Ihnen die Kommission heute auch vor, auf das Konzept der humanitären Aufnahme, wie dies der Bundesrat vorgeschlagen hatte und wie es vom Nationalrat verabschiedet worden war, zu verzichten. Bundesrat Blocher hatte einen solchen Antrag im letzten Sommer zwar auch dem Gesamtbundesrat gestellt, sein Vorschlag wurde aber abgelehnt. Der Gesamtbundesrat betonte, dass die humanitäre Aufnahme ein zentrales Element dieser Revision sei, weil sie mit der Verbesserung der Rechtsstellung für die Betroffenen und für unsere Bevölkerung echte Vorteile bringe. Auch die Beugehaft, wie sie Bundesrat Blocher dem Gesamtbundesrat vorgeschlagen hatte, wurde von diesem abgelehnt. Der Antrag steht heute wieder auf der Fahne. Ich erwarte vom zuständigen Bundesrat, dass er heute die Haltung des Gesamtbundesrates vertritt und auch aufzeigt, weshalb der Bundesrat die genannten Änderungen ablehnte. Eine Botschaft des Bundesrates – ich habe es bereits gesagt – liegt nämlich auch hierzu nicht vor.

Nachdem nun also klar ist, wie viele zusätzliche Elemente in die Revision hineingepackt wurden; nachdem klar ist, dass wir über kein Gutachten zur Völkerrechts- und Verfassungskonformität dieser Vorlage verfügen; nachdem die Europakompatibilität dieser Vorlage nicht geprüft ist; nachdem wir auch nicht einmal Kenntnis bekommen haben vom Bericht der parlamentarischen Verwaltungskontrolle, welche die Effizienz der Zwangsmassnahmen untersucht hat – Frau Kommissionssprecherin, ich bin, wie die meisten Anwesenden in diesem Rat, nicht Mitglied der Kommission, wir hatten keine Möglichkeit, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen -; nachdem das Monitoring der Kantone zum Fürsorgestopp nicht abgeschlossen ist; nachdem das Bundesgericht voraussichtlich erst morgen entscheiden wird, ob die Verweigerung der Nothilfe überhaupt verfassungsmässig ist, beantrage ich Ihnen, diese Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen.

Der Bundesrat soll ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren bei den Kantonen durchführen, und vor allem soll er den Mut haben, diese Vorlage von unabhängigen Experten auf ihre Völkerrechts- und Verfassungskonformität überprüfen zu lassen. Es gibt keinen Grund für ein rasches oder gar übereiltes Vorgehen. Die Asylgesuchszahlen sind die tiefsten seit 17 Jahren, und sie sinken weiter. Auch der Vollzug funktioniert besser. Der Bestand der Abgewiesenen im Vollzugsprozess liegt zurzeit 33 Prozent tiefer als noch vor Jahresfrist.

Mein Rückweisungsantrag ist durchaus ein Plädoyer dafür, weiterhin gemeinsam nach sinnvollen und effizienten Massnahmen im Asylbereich zu suchen, die einerseits den Missbrauch verhindern helfen, andererseits gleichzeitig aber auch die humanitäre Tradition unseres Landes bewahren. Ich schliesse mich dem Aufruf des Präsidenten der Eidgenössischen Kommission für Flüchtlingsfragen, Herrn Regierungsrat Roland Eberle, an, der Bundesrat und Parlament

AB 2005 S 325 / BO 2005 E 325

zur Besonnenheit aufgerufen hat. Zu dieser Besonnenheit gehört meines Erachtens, dass wir die Völkerrechts- und Verfassungskonformität der geplanten Massnahmen überprüfen, bevor wir beschliessen. Ich bitte Sie in diesem Sinne, den Rückweisungsantrag zu unterstützen.

**Briner Peter (RL, SH):** Die Asylpolitik ist in unserem Land ein Bereich, in dem bisher zwischen Wollen und Können, zwischen Versprechungen und Taten keine Kongruenz bestand. Immer wieder, jedenfalls vor jeder asylrelevanten Abstimmung, versuchte man dem Volk zu suggerieren, man würde das Problem des Missbrauchs mit den jeweilig letzten paar Anpassungen in den Griff bekommen.

Die Realität, das müssen wir uns eingestehen, ist eine andere. Die Schweizer Bevölkerung, aber auch die wirklich schutzbedürftigen Menschen unter uns, denen der Missbrauch des Asyls durch die ändern zu Unrecht auch zum Stigma gereicht, erwarten von uns Lösungen, nicht Pflästerli. Andernfalls müsste man in diesem Bereich von Politversagen sprechen.

Mit der Zustimmung zur Assoziation zum Schengen/Dublin-Abkommen haben wir die Gelegenheit, das Problem rein mengenmässig zu lindern, indem Gesuchsteller mit Zweit- und Mehrfachgesuchen ins Land ihres ersten Gesuches verwiesen werden. Dies mag bei uns zu einer Reduktion um bis zu 20 Prozent führen. Die Erfahrungen der bisherigen Dublin-Staaten weisen seit der Einführung von Eurodac im Jahr 2003 auf entsprechend gute Werte hin.

Dies dispensiert uns jedoch nicht von einer qualitativ verbesserten Ausgestaltung unserer nationalen Asylgesetzgebung. Mit dieser Teilrevision wollen wir dem Rechnung tragen. Es geht dabei meines Erachtens nicht um eine eigentliche Verschärfung des Gesetzes. Am Tatbestand Asyl erfolgt keine Änderung. Hingegen soll der



Vollzug so gestaltet werden, dass keine Fehlanreize entstehen, die zu Missbräuchen führen. Für den Vollzug braucht es klare und einheitliche Regelungen, die durchführbar sind und auch wirklich vollzogen und umgesetzt werden können. Gesetze, deren Umsetzung nach Gutdünken oder Beliebigkeit erfolgt, sind, und das nicht nur in diesem Bereich, rechtsstaatlich fragwürdig.

Ich zähle mich in diesem Dossier nicht zu den Hardlinern. In der Kommission haben wir die Beratungen mit grosser Ernsthaftigkeit durchgeführt. Neben den Anhörungen der involvierten Kreise und dem Beizug professioneller Gutachten haben wir von den Praktikern an der Front des Vollzuges viel lernen können. Es stand für mich dabei im Vordergrund, dass alles, was wir hier beschliessen, verfassungs- und EMRK-konform sein muss. Daran bestand in der Kommission auch kein Zweifel.

Wir haben eine humanitäre Tradition; diese ist für mich unumstösslich. Menschen, die an Leib und Leben verfolgt sind, die politisch verfolgt werden, psychischem Druck, etwa durch Folter, ausgesetzt sind, geniessen den Schutz unseres Asylgesetzes. Auch spezifische Frauenfluchtgründe gehören dazu. Wichtig ist, dass diese Gründe gelten. Ich bin überzeugt, dass die grosse Mehrheit unserer Bevölkerung das auch so sieht. Bischof Ivo Fűrler hat in einem Interview kürzlich sinngemäss gesagt, in der Asylpolitik seien für ihn Verantwortung und Moralvorstellungen wegleitend. Das stimmt – auch für mich. Aber wir dürfen der Politik oder den gesetzgebenden Behörden doch nicht unterstellen, dass diese Kriterien nicht auch für sie gelten! Verantwortung und Gewissen stehen auch bei uns am Anfang jeder Gesetzgebung. Weshalb sage ich das? Ich bin sehr betroffen von der Flut von Zuschriften und Aufrufen, die uns im Vorfeld dieser Ratsdebatte erreicht hat. Dazu gehören kirchliche Kreise, die ich als Autoritäten betrachte. Auch das UNHCR, renommierte Juristen und die Schweizerische Flüchtlingshilfe haben sich gemeldet; sie alle bedrängen uns mit Aussagen über einzelne Revisionspunkte, die nicht rechtsstaatlich seien. Das wiegt schwer und geht auch ans Gewissen – wenn sie Recht hätten.

Deshalb bitte ich Sie, Herr Bundesrat Blocher, hier in diesem Rat zu erklären, dass diese Gesetzesrevision rechtsstaatlichen Grundsätzen entspricht, weder verfassungs- noch völkerrechtswidrig ist und weder der EMRK noch der Genfer Flüchtlingskonvention widerspricht.

Unter diesen Voraussetzungen bin ich für Eintreten auf diese Vorlage.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Aus zeitökonomischen Gründen möchte ich mich kurz fassen, es aber doch nicht unterlassen, meiner grossen Genugtuung Ausdruck zu geben über die überarbeiteten bzw. neuen Anträge des Bundesrates sowie über die Linie, die wir in der Kommission grossmehrheitlich gefunden und verfolgt haben. Wir befinden uns auf Kurs; auf Kurs, das jahrzehntelange Malaise, das wir uns mit dem alten Recht eingehandelt haben, endlich auszubügeln.

Dieses Malaise hat uns unnötigerweise Milliarden und Milliarden von Franken gekostet, die wir weiss Gott für andere und bessere Zwecke hätten verwenden können. Dem Missbrauch war Tür und Tor geöffnet; die innere Sicherheit litt immer mehr darunter; die Attraktivität unseres alten und trotz mehreren Revisionen immer noch zu milden Asylrechtes wurde von der internationalen Asylmafia – ich komme nicht umhin, dieses harte Wort hier zu verwenden – sträflich ausgenutzt. Wer dagegen im Inland protestierte, der wurde voreilig an den Pranger der Ausländerfeindlichkeit gestellt.

Anderer Länder sind uns da mit anderem, besserem Beispiel vorangegangen: Deutschland, Holland, Dänemark usw. Die Statistik in den dortigen Ländern zeugt vom Erfolg der eingeleiteten Gegenmassnahmen. Ich bin überzeugt, dass das auch bei uns so kommen wird. Erste Zahlen – Frau Heberlein hat bereits darauf hingewiesen – deuten ganz klar in diese Richtung, und das bereits bevor die neuen Massnahmen in Gesetzeskraft erwachsen sind.

Die echten Flüchtlinge – auch das möchte ich mit Nachdruck betonen – werden nicht im geringsten schlechter gestellt. Im Gegenteil, die Schweiz wird wieder zu dem werden, was sie seit eh und je war: zu einem echten Hort für echte Flüchtlinge. Das Sperrfeuer, das seitens unserer sogenannten Asylindustrie gegen die neue Vorlage aufgezogen wird, ist hingegen unbegründet. Wir halten uns auf der ganzen Linie an das internationale Recht. Diesem Aspekt haben wir auch in der Kommission stets unsere volle Aufmerksamkeit geschenkt.

Treten wir also auf die Vorlage ein, weisen wir den Rückweisungsantrag Sommaruga Simonetta zurück! Er entspringt linkspopulistischen Quellen und entbehrt jeglicher Grundlage, was uns auch die Vorbilder anderer Länder deutlich gezeigt haben.

**Studer Jean (S, NE):** De notre point de vue, la présidence d'une commission a pour mission d'organiser le travail de la commission et de veiller à ce qu'il soit mené à terme. Dans ce dossier, cette mission a été accomplie.

Mais la réalisation de cet objectif ne signifie toutefois pas qu'il faille se montrer satisfait. Je ne veux pas parler ici de la satisfaction politique – on sait déjà que je n'appartiens pas à celles et ceux qui sont politiquement



satisfaits, et c'est un euphémisme. Je veux parler ici de l'insatisfaction formelle que suscite la manière dont les débats se sont développés. A cet égard, j'ai deux remarques à faire.

La première a trait à la manière dont le Conseil fédéral a ajouté de nouvelles propositions après le débat au Conseil national. Je reconnais volontiers au Conseil fédéral le droit de faire de nouvelles propositions. Mais, généralement, ces propositions, qui interviennent dans le cours du débat parlementaire, sont soit des propositions de modification rédactionnelle par rapport à des articles qui ont été adoptés, soit des propositions techniques que justifie tout d'un coup, dans le cadre du débat, la recherche d'une solution pour un nouveau problème qui est apparu. Le moins qu'on puisse dire, c'est que les nouvelles propositions du Conseil fédéral de la fin du mois d'août 2004 ne sont ni formelles, ni techniques. Ce sont des propositions politiques, très politiques. Et elles suscitent d'importantes questions sur des éléments comme

AB 2005 S 326 / BO 2005 E 326

le respect de la Constitution, des engagements internationaux, du droit européen, et aussi d'importantes questions quant à leurs incidences financières pour la Confédération, subsidiairement pour les cantons et les communes.

Sur le plan formel, que vous reste-t-il aujourd'hui de ces propositions? Qu'avez-vous à disposition pour apprécier la portée de ces nouvelles propositions du Conseil fédéral? Je ne parle pas simplement pour nous, mais pour tous les citoyens et toutes les citoyennes qui s'intéressent à l'affaire. Eh bien, la seule trace formelle que vous avez de ces propositions se trouve sur le site Internet de la Confédération. Mais encore faut-il la trouver! Ce n'est pas simple. Mais, pour les documents qui permettent d'apprécier la portée du débat politique, qui permettent d'apprécier la portée juridique ou financière de nos discussions, il n'y a rien: il n'y a pas de trace dans la Feuille fédérale ou de compléments au message du Conseil fédéral avec ces nouvelles propositions très politiques.

Pour moi, cette manière de faire pose un grave problème institutionnel. Est-ce qu'on peut admettre qu'on apporte dans le débat des nouvelles propositions très importantes sans que la citoyenne ou le citoyen qui voudrait les lire ne sache exactement de quoi il en retourne? Je ne crois pas qu'on puisse imaginer commencer à travailler de cette manière.

Au cours de cette session, on a traité la problématique du consentement du conjoint pour la caution. Vous vous souvenez de la décision de notre conseil qui, à une très courte majorité, est entré en matière sur le projet issu de l'initiative parlementaire Chevrier 01.465. Pour traiter du consentement du conjoint pour la caution, on a examiné la compatibilité avec le droit européen et encore d'autres incidences.

Pour le débat d'aujourd'hui, vous n'avez reçu aucun document, à l'exception d'un seul, aucun document, donc, qui vous permette d'apprécier ce que pense le Conseil fédéral de ses propositions par rapport à la Constitution, au droit européen, aux engagements internationaux et aux incidences financières. C'est d'autant plus détestable que, depuis 1998 à peu près, le Conseil fédéral s'était engagé, chaque fois qu'il faisait des propositions, à examiner leur compatibilité avec notamment le droit européen ou les engagements internationaux de la Suisse.

Le seul document qu'on a, et c'est bien significatif de la faiblesse et des dangers de la procédure suivie, c'est la lettre qu'on a reçue hier de l'Office fédéral des migrations. Est-ce que vous imaginez qu'on puisse, dans ce domaine-là, se satisfaire désormais de lettres d'offices nous assurant que tout est parfait sur le plan des engagements pour aller de l'avant, ce que certains mettent sérieusement en doute?

Sur le plan institutionnel, indépendamment de la nature des propositions, on ne peut pas travailler comme ça. On ne peut pas adopter des règles d'exception, et ce d'autant moins lorsque la situation ne le justifie pas. En l'occurrence, dans le domaine de l'asile, ça a déjà été relevé, la situation ne nous permet pas de considérer que nous sommes dans une situation d'urgence ou d'exception.

En effet, cela va poser encore d'autres problèmes. Les propositions substantielles du Conseil fédéral de la fin du mois d'août 2004 font l'objet du combienième débat parlementaire? Elles font l'objet du premier débat parlementaire, mais le Conseil national s'est déjà prononcé au mois de mai 2004. Alors, sur ces propositions substantielles du mois d'août dernier, il y aura quoi: deux débats parlementaires et demi? Je crois qu'on doit être extrêmement attentif à la façon dont on veille au respect des règles du débat parlementaire. En l'occurrence, je n'ai pas le sentiment que ça a été véritablement observé, et je le regrette. Encore une fois, indépendamment de la matière, je souhaiterais en tout cas que la façon de procéder dans ce dossier reste unique, pour assurer la sérénité des décisions à prendre.

La seconde remarque que je voulais faire porte sur la diligence manifestée lors des travaux de la commission. Il y a eu une véritable volonté de mener ces travaux à terme. Ils ont été menés à terme, quelles que soient les incidences des décisions prises. Mais, je ne vous cacherai pas qu'il n'est pas facile de se prononcer sur



des choses aussi importantes que les mesures de détention lorsque, par exemple, vous ne disposez de la traduction en français des multiples versions de l'article 13 que simplement cinq minutes avant de voter! Je trouve que ce n'est pas comme ça qu'on doit travailler lorsqu'on prend des décisions aussi importantes que celles qui touchent justement – pour reprendre un débat antérieur – à la liberté de toute personne se trouvant dans notre pays.

Je ne vous cacherai pas non plus que c'est la première fois dans mon activité de parlementaire que, dans le cadre d'une séance de commission, j'ai vu le conseiller fédéral presser un membre de la commission de maintenir une proposition qu'il voulait retirer, parce qu'elle correspondait à une première proposition qui avait été faite devant le Conseil fédéral et que celui-ci ne l'avait pas retenue. Ce sont quand même des choses qui ne sont pas faciles à vivre.

Je crois qu'on doit veiller à garder un peu la tête froide, même quand on parle de l'asile, surtout lorsque l'asile n'a plus la "sensibilité" qu'on connaissait par le passé. On doit encore veiller, en tant que parlementaires, à respecter les propres règles qui assurent la qualité, en principe, de nos décisions.

**Büttiker Rolf (RL, SO):** Ich möchte in meinem Eintretensvotum nur auf den Rückweisungsantrag Sommaruga Simonetta und die entsprechenden Vorwürfe, einzelne Vorschläge der Kommission und des Bundesrates seien nicht verfassungs- und völkerrechtskonform, eingehen.

Ich muss Ihnen sagen, dass zu den neuen Anträgen der SPK bzw. des Bundesrates eigentlich nur zwei externe Gutachten vorliegen, und zwar zum neuformulierten Nichteintretenstatbestand bei der Nichtabgabe von Papieren beim Asylgesuch (Art. 32, Prof. Kälin) sowie zum Entzug der Nothilfe bei mangelnder Kooperation (Art. 83, Prof. Jörg Paul Müller).

Zu Artikel 32: Frau Sommaruga, es ist nicht so, dass die Kommission alles kaltschnäuzig in den Wind geschlagen hätte; wir haben, nachdem das Konsultationsverfahren abgeschlossen und die Kritik gekommen war, die Anliegen von Professor Kälin ernst genommen. Der Nichteintretenstatbestand wegen Papierlosigkeit wurde nach der im Konsultationsverfahren gerade von Professor Kälin geäusserten Kritik neu und besser formuliert, mit den nun vorgesehenen weitergehenden Ausnahmemöglichkeiten. Es steht im Gesetz: Wenn entschuld-bare Gründe für die Papierlosigkeit bestehen; wenn die Flüchtlingseigenschaft glaubhaft gemacht wird; wenn im konkreten Fall weitere Abklärungen notwendig sind, ist sichergestellt, dass tatsächlich – tatsächlich – verfolgte Personen auch ohne Reisepapiere ein normales Asylverfahren durchlaufen können. Damit werden das Völkerrecht und die Verfassung respektiert.

Zu Artikel 83: Ich bin klar der Auffassung, dass der von unserer SPK angenommene Artikel 83 – man kann ihn neu formulieren und eine Differenz schaffen, das ist das Mindeste; das ist immer möglich – nicht nur dringend notwendig, sondern auch verfassungsrechtlich in Ordnung ist. Ich komme zum Gutachten von Professor Müller: Gemäss Gutachten von Professor Müller widerspricht die vorgeschlagene Bestimmung Sinn, Zweck und Wortlaut von Artikel 12 der Bundesverfassung, wonach – das hat Frau Sommaruga erwähnt – allen Menschen in der Schweiz Betreuung und Hilfe in Notlagen garantiert werde, wenn die Notlage nicht selber bewältigt werden könne. Und dann kommt der Satz, dabei sei nicht entscheidend, ob diese aktuelle Notlage selber verschuldet worden sei oder nicht.

Das entspricht nicht liberaler Auffassung von Fürsorge, Nothilfe und Sozialhilfe – absolut nicht! Und es ritzt auch das Subsidiaritätsprinzip unseres Landes. Ich bestreite diese Auffassung entschieden. Ich muss sagen: "Die braune Liesel kenn ich am Geläut." Ich bin im Gegensatz zu Herrn Professor Müller in Bezug auf die Auslegung von Artikel 12 der Bundesverfassung der Auffassung, dass keine aktuelle Notlage vorliegt, wenn jemand ohne staatliche Hilfe überleben

AB 2005 S 327 / BO 2005 E 327

kann. In diesem Fall wird keine Überlebenshilfe benötigt; die Nothilfe des Staates wird nur subsidiär ausgerichtet. Wenn keine anderen Möglichkeiten mehr bestehen, kann eine Person mit ihrer Ausreise aus der Schweiz verhindern, dass sie in eine Notlage gerät und hat daher keinen Anspruch auf dauerhafte Unterstützung. Selbstverständlich hat der Staat bei der Ausreise behilflich zu sein. Die Organisation der Ausreise kann auch eine Form der Überlebenshilfe darstellen.

Es kommt noch dazu – das steht auch im Gesetz -: Bei einer Wegweisung muss immer geprüft werden, ob der Vollzug zumutbar und zulässig ist. Das ist unbestritten, Frau Sommaruga! Bei einer existenziellen Gefährdung im Herkunftsland erfolgt kein Wegweisungsvollzug. Die Ausreise führt somit – entgegen der Meinung von Professor Müller – nicht zu einer Gefährdung. Weigert sich in einem solchen Fall die betroffene Person auszureisen, so nimmt sie die Existenzgefährdung in Kauf, obschon sie die Möglichkeit hätte, dies zu verhindern. Hier kann von einem Rechtsmissbrauch bezüglich der Forderung nach Nothilfe gesprochen werden.



Dies rechtfertigt eine Verweigerung der Nothilfe.

Sie sehen: Bezüglich der beiden professoralen Gutachten sind wir bei jenem von Professor Kälin als Fazit entgegengekommen und haben eine Verbesserung erzielt, und die inhaltliche Begründung des Gutachtens von Professor Müller kann ich aus liberalen Überlegungen – von einem liberalen Standpunkt aus – nicht vertreten und nicht unterstützen.

All dies zeigt, dass die Kommission sorgfältig gearbeitet hat und dass die völkerrechtlichen und verfassungsmässigen Grundlagen absolut vorliegen.

**Inderkum** Hansheiri (C, UR): Es wurde schon gesagt: Wir haben es mit einer komplexen Vorlage zu tun, in formeller und vor allem auch in materieller Hinsicht; mit einer Vorlage zudem, die Anlass zu emotionalen Verhaltensweisen gibt, schliesslich aber auch mit einer Vorlage, bei welcher man die Veränderungen ihres "Gegenstandes" deutlich spürt. Die Globalisierung zeigt auch in diesem Bereich ihre negativen Auswirkungen. Viele, vor allem junge Ausländer verlassen ihre Heimatländer, weil sie daselbst keine Perspektiven sehen, im Wissen, bei uns bessere Verhältnisse vorzufinden, und in der Hoffnung, hier ein besseres Leben führen zu können.

Allein – die Feststellung ist eigentlich zu simpel, um überhaupt ausgesprochen zu werden –, wir können in Gottes Namen nicht alle bei uns aufnehmen bzw. bei uns behalten. Denn das Mengenverhältnis zwischen der inländischen Wohnbevölkerung und den Ausländerinnen und Ausländern – das gilt nicht nur für die Schweiz – hat seine natürlichen Grenzen, was von der Politik zu respektieren und von der Gesetzgebung zu regeln ist.

In diesem weiten Kontext des Verhältnisses von Ausländerinnen und Ausländern einerseits und Schweizerinnen und Schweizern andererseits geht es gesetzgeberisch gesehen um das Ausländerrecht, das Asylrecht und das Bürgerrecht. Wie eng diese Bereiche zum Teil rechtlich, vor allem aber auch faktisch im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger verflochten sind, hat gerade die Volksabstimmung vom vergangenen September gezeigt.

Rechtspolitisch gesehen geht es bei der Gesetzgebung im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechtes nach meiner Überzeugung darum, dass auf der einen Seite diejenigen Menschen, die wir aufgrund des übergeordneten Rechtes, aufgrund unserer Tradition sowie unserer kollektiven Rechtsüberzeugung schützen wollen und die diesen Schutz auch wirklich brauchen, ihn auch tatsächlich bekommen sollen. Auf der anderen Seite sollten wir diejenigen, die diesen Schutz eben missbräuchlich in Anspruch nehmen wollen, in einem möglichst raschen, aber dennoch fairen Verfahren wegweisen und diesen Entscheid nach Möglichkeit auch durchsetzen, aber auch dies wiederum in einem fairen Verfahren. Ich glaube feststellen zu dürfen, dass die von unserer Kommission erarbeitete Vorlage diesen Anforderungen insgesamt gerecht wird.

Damit man zu dieser Erkenntnis kommt, muss allerdings die einleitend erwähnte Emotio etwas abgebaut werden, und an ihre Stelle muss die Bereitschaft treten, die Vorlage unvoreingenommen und sachlich zu prüfen. Unserer Kommission wird vorgeworfen, ihre Arbeit stelle eine endgültige Abkehr von der humanitären Tradition der Schweiz dar; es wurde bereits erwähnt. Natürlich haben wir versucht, eine Vorlage zu unterbreiten, welche den erwähnten rechtspolitischen Zielen Rechnung trägt. Der Vorwurf aber, diese Bestimmungen würden nicht mehr der Humanitas entsprechen, kann nicht ohne Widerspruch hingenommen werden, u. a. aus folgenden Gründen:

1. Die grundlegenden Bestimmungen des 1. Kapitels des Asylgesetzes, enthaltend u. a. die Umschreibung des Asyls (Art. 2), des Flüchtlingsbegriffes (Art. 3), der Gewährung des vorübergehenden Schutzes (Art. 4) sowie des Rückschiebungsverbot (Art. 5), bleiben von der Revision unberührt.
2. Der Unterschied zwischen der vom Nationalrat beschlossenen humanitären Aufnahme und der von der Kommission vorgeschlagenen, verbesserten vorläufigen Aufnahme beschränkt sich im Wesentlichen auf den Namen – nomen est omen, könnte man sagen – sowie auf den Familiennachzug.
3. Die Neuformulierung des Nichteintretensgrundes gemäss Artikel 32 Absatz 2, der sogenannte Papierartikel, stellt trotz der dagegen erhobenen Kritik sicher – das ist meine Überzeugung –, dass niemand, der unseren Schutz finden soll, durch das Netz fällt. Zu behaupten, diese Bestimmung schaffe die Vermutung, wer keine Reise- oder Identitätspapiere habe, sei kein Flüchtling, geht zu weit. Tatsache ist, dass in der Realität die Reise- beziehungsweise Identitätspapiere sehr häufig gezielt vernichtet werden. Meines Erachtens muss der Gesetzgeber diesem Umstand Rechnung tragen.
4. Die Ausdehnung des Sozialhilfestopps auch auf rechtskräftige materielle Wegweisungsentscheide mag allenfalls zu gewissen staatspolitischen Schwierigkeiten im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen führen. Unter asyl- und flüchtlingsrechtlichen Aspekten kann sie nicht bedenklich sein. Denn es ist wohl klar, und die Praxis zeigt dies auch mit aller Deutlichkeit: Wer an sich ausreisen müsste – auch weil die Ausreise möglich, zulässig und zumutbar ist –, der wird nicht oder jedenfalls kaum ausreisen, wenn er weiterhin Sozialhilfe



beziehen kann. Nothilfe gemäss Artikel 12 der Bundesverfassung ist nicht einfach nichts. Sie versteht sich zwar als Minimalhilfe, hat aber gemäss der Praxis des Bundesgerichtes mindestens auch zur Aufgabe, einen bedürftigen Menschen und allenfalls dessen Familie vor dem Absinken in eine unwürdige Bettelexistenz zu bewahren.

Eine andere Frage in diesem Zusammenhang ist, ob die Nothilfe ihrerseits unter gewissen Voraussetzungen noch soll eingeschränkt werden können oder ob, wie dies zum Teil geltend gemacht wird, bei diesem Grundrecht der sogenannte Kernbereich identisch mit dem Schutzbereich sei. Diese Auffassung ist für mich an sich nachvollziehbar, doch geht es eben auch um die Voraussetzungen für die Gewährung der Nothilfe. Wir werden ja in der Detailberatung noch über diese Bestimmung sprechen. In diesem Zusammenhang ist immerhin darauf hinzuweisen, dass in Artikel 12 der Bundesverfassung auch die Formulierung steht: "Wer in Not gerät" – und jetzt kommt der entscheidende Nebensatz – "und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen". Ich habe in diesem Kontext noch einen Antrag eingebracht.

Eine wichtige Feststellung geht dahin, dass es nach meiner Überzeugung ausserordentlich wichtig ist, zwischen einem rechtskräftigen Nichteintretens- oder Wegweisungsentscheid auf der einen Seite und dem Vollzug der Wegweisung auf der anderen Seite zu differenzieren. Anders ausgedrückt: Auch wenn rechtskräftig entschieden ist, dass jemand das Land verlassen muss, wird immer sorgfältig geprüft, ob der Vollzug zulässig, möglich und vor allem auch zumutbar sei; wenn nicht, wird eben die vorläufige Aufnahme verfügt, und zwar nicht nur im Sinne einer Kann-Vorschrift, sondern im Sinne einer Ist-Vorschrift.

Es geht, so glaube ich, letztlich um die sehr grundsätzliche Frage des Rechtes und seiner Durchsetzung. Konkret: Wollen wir uns zumindest bemühen, gesetzgeberisch diejenigen Instrumente zu schaffen bzw. die bestehenden zu

AB 2005 S 328 / BO 2005 E 328

optimieren, um rechtskräftige Nichteintretens- oder Wegweisungsentscheide – immer sofern die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind – auch tatsächlich zu vollziehen? Oder resignieren wir mit Bezug auf die Rechtsdurchsetzung, indem wir uns einfach mit der Tatsache abfinden, dass die Leute dableiben, obwohl sie an sich abreisen müssten und auch könnten? Wollen wir also diese illegale Situation hinnehmen und diese allenfalls – ich erinnere an das gestrige Votum von Herrn David in anderem Zusammenhang – später sogar legalisieren?

Ich kann einem solchen Vorgehen nicht zustimmen. Ich glaube, dass realistischere Weise die Lösung in Gottes Namen halt nur darin bestehen kann, dass wir die entsprechenden Instrumentarien schaffen und ausbauen, damit es gerade für diejenigen, die potenziell dazu neigen, unser Asyl missbräuchlich in Anspruch zu nehmen, weniger attraktiv wird, hierher zu kommen. Das wäre gleichsam eine präventive Massnahme.

Selbstverständlich müssen diese Instrumente dem Verfassungsrecht und dem übergeordneten, einschlägigen internationalen Recht standhalten. In der Kommission haben wir diese Frage selbstverständlich gestellt, und man hat uns gesagt: Jawohl, diese Voraussetzungen sind erfüllt. Ich bitte aber Herrn Bundesrat Blocher, uns auf diese Frage eine entsprechende – hoffentlich überzeugende – Antwort zu geben, und bin ihm dafür dankbar.

Auch ich beantrage Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und den Antrag Sommaruga Simonetta abzulehnen.

**Brunner** Christiane (S, GE): Je ne partage pas l'opinion selon laquelle il est urgent d'entreprendre maintenant une énième révision de la loi sur l'asile. Dans chaque révision entreprise ces dernières années, nous avons été un peu plus loin dans la répression, un peu plus loin dans l'idée que l'essentiel était de dégoûter un maximum de personnes de venir dans notre pays pour y chercher refuge contre la persécution. Malgré la détermination de la droite dure de ce pays, nous n'avons pas encore trouvé comment faire pour fermer totalement notre pays à ceux que l'on qualifie d'indésirables tout en respectant nos engagements internationaux en matière d'accueil des personnes persécutées et de reconnaissance du statut de réfugié. Ce n'est pas non plus avec cette révision-ci que nous y arriverons parce qu'en fait, c'est une mission impossible. D'autre part, le nombre de demandeurs d'asile est à la baisse, non seulement en Suisse, mais aussi en Europe. Il n'y a donc aucune urgence à légiférer à nouveau.

Pourtant, ce n'est pas l'impression que l'on avait en commission. Nous avons en effet dû travailler à toute vitesse, comme si nous avions le diable aux trousses, comme on dit en français. Notre dernière séance s'est déroulée dans le chaos le plus total parce qu'il fallait absolument terminer nos travaux. Je n'en fais aucun reproche ni à notre président, ni au secrétariat, qui ont essayé de gérer la séance de leur mieux, alors que nous ne recevions plus aucun papier en français et qu'il était matériellement impossible de s'investir dans le débat et de déposer simultanément d'éventuelles propositions de minorité. On avait à l'époque reproché



au Conseil national d'avoir travaillé dans la confusion, mais on ne peut pas prétendre que nos travaux en commission se soient déroulés dans le climat de sérieux qu'il conviendrait de respecter au Conseil des Etats sur un sujet aussi important!

Une autre caractéristique de nos travaux en commission, ce sont les prises de position du représentant du Conseil fédéral. Ce dernier a en effet soutenu toutes les propositions des membres de la commission qui étaient plus restrictives que celles du Conseil fédéral, au lieu de défendre la position de ce dernier. Je sais bien que de temps en temps, le représentant du Conseil fédéral doit nuancer sa position et aller dans le sens voulu par la commission pour trouver un compromis, mais en l'occurrence, il ne s'agit pas de cela: il y a eu une volonté délibérée et inacceptable de sauter sur toutes les occasions pour rendre la loi encore plus restrictive, quelle que soit la volonté du Conseil fédéral. Cette attitude est inacceptable et mérite d'être dénoncée publiquement, même si elle n'est évidemment pas visible à la simple lecture du dépliant.

Je dois toutefois donner acte au Conseil fédéral qu'il n'entend pas changer sa pratique en ce qui concerne la persécution non étatique. Après une longue discussion en commission, Monsieur le conseiller fédéral Blocher a confirmé que, s'il n'est pas d'accord de modifier en l'état le texte de la loi, il interprète le libellé de l'article 3 de la loi sur l'asile comme reconnaissant la persécution non étatique lorsque l'Etat n'a pas les moyens de contrer la persécution ou qu'il la laisse faire sciemment. Dans les autres cas, ceux que Monsieur le conseiller fédéral Blocher reconnaît faire partie d'une zone grise, par exemple dans les cas de risque de crime d'honneur ou de risque de mutilation génitale, où la persécution ne peut être établie avec certitude, notre pays accorde alors le statut de l'admission provisoire.

La loi sur l'asile est une loi qui doit garantir la protection des personnes persécutées, qui doit offrir aux personnes que nous accueillons une excellente intégration, qui doit permettre à ceux que nous ne pouvons pas accueillir de partir dans la dignité et le respect de leurs droits. En remplaçant l'admission à titre humanitaire par l'admission provisoire, avec pour conséquence qu'une admission collective à titre humanitaire ne pourra plus être décidée par la Confédération en cas de guerre civile, en restreignant l'aide sociale à toutes les personnes déboutées, en réduisant l'aide d'urgence en violation de la Constitution fédérale, et surtout en étendant les décisions de non-entrée en matière au simple cas d'absence de présentation de documents d'identité valables, la présente révision de la loi sur l'asile, telle qu'elle ressort des travaux de la commission, ne correspond plus aux objectifs que je viens d'énoncer.

C'est pourquoi il convient soit de la renvoyer au Conseil fédéral, suivant en cela la proposition Sommaruga, soit de la rejeter dans son ensemble.

**Saudan** Françoise (RL, GE): Notre rapporteur nous a rappelé que la première loi sur l'asile avait été adoptée par le Parlement en 1979. J'ajoute simplement que jusqu'à cette date, nous n'avions pas de loi sur l'asile et que c'était le Conseil fédéral qui était compétent pour gérer les situations qui ont résulté des événements hongrois et tchèques – il est vrai que c'était une situation beaucoup plus confortable. Loin de moi l'idée de contester la nécessité d'un cadre légal, mais le fait que ce dernier ait été modifié huit fois, je crois, en quelque 25 ans, c'est-à-dire depuis son adoption, montre à l'évidence que nous n'avions pas trouvé de solution satisfaisante et que nous n'avions pas mis en place un système qui permettait de faire face à des situations de crise.

Je ne crois pas que ce soit un argument de dire: "Nous ne devons pas légiférer parce que la situation sur le front de l'asile est moins urgente qu'elle l'a été." Au contraire, je crois qu'il faut légiférer dans les périodes de calme pour peut-être mettre en place un dispositif qui nous permettra – et je ne sais si les solutions que nous avons adoptées en commission sont les bonnes – de faire face aux situations de crise.

Dès lors, faut-il laisser les choses en l'état, ne pas voir une réalité qui empoisonne la vie politique de notre pays depuis de nombreuses années, ne pas tenter de répondre à ce qui s'est passé et se passe encore dans certains endroits de notre pays? Tenir un discours prudent, conforme à certaines attentes, est tellement plus confortable que d'aborder les non-dits et de prendre en compte une situation qui nous met en face de nos responsabilités qui nous imposent de proposer des solutions et de faire des choix. J'ai quant à moi fait ces choix.

Trois réflexions ont été à l'origine de mes décisions lors de nos débats en commission. La première réflexion tient à la nécessité d'harmoniser notre politique avec celle des pays européens qui nous entourent. Je crois profondément que la maîtrise de la politique d'immigration en Europe ne peut résulter que d'une approche commune, globale et

AB 2005 S 329 / BO 2005 E 329

coordonnée. C'est une conviction qui, chez moi, va bien au-delà de l'échéance électorale de la votation concernant les accords de Schengen et de Dublin. Je pense qu'il en va de même dans notre politique d'aide au





développement, qui devrait, elle aussi, faire l'objet d'une réflexion approfondie sur sa finalité et sur la nécessité d'une coopération internationale.

La deuxième réflexion tient à nos spécificités purement helvétiques dans deux domaines.

1. Il est indispensable que l'application des lois fédérales soit la plus homogène possible. C'est un problème récurrent dont s'était saisie la Commission de gestion. C'est un problème récurrent dans notre système fédéraliste, mais il a, dans le domaine de l'asile, pris une ampleur qui n'est plus acceptable. Et là aussi, la voie est étroite entre cette nécessité et le respect de l'autonomie des cantons. Nous touchons là également une des limites du fédéralisme.

2. L'autre domaine relève des exigences de notre démocratie directe. Devons-nous prendre en compte ou non les "signes", parfois même contradictoires, que nous envoie la population? Le rejet de la naturalisation facilitée et l'acceptation de l'internement à vie m'ont interpellée sur les exigences que nous impose la démocratie directe, et surtout sur notre capacité à convaincre la population concernant des projets qui avaient pourtant recueilli une large adhésion au sein de notre Parlement.

La troisième, et dernière, réflexion est plus personnelle car elle touche une conviction profonde que j'ai. Si la politique est un engagement sur des valeurs, des convictions et des principes, son rôle est de trouver des solutions. J'admire ceux qui ont des certitudes dans tous les domaines, qu'ils soient à droite ou à gauche. Moi, j'avoue humblement que ce n'est pas mon cas et que je m'interroge beaucoup, que j'ai des doutes sur les choix que j'ai faits. Mais je suis sûre que dans la situation actuelle, des décisions doivent être prises. Je ne sais pas si elles seront les bonnes, mais je les assume car je dois avouer que, sur toutes les questions juridiques, je n'ai pas les connaissances nécessaires pour apprécier si les réponses qui nous ont été apportées sur des problèmes extrêmement délicats sont satisfaisantes ou pas. C'est pourquoi j'attends encore beaucoup de choses de ce débat.

Ce que je sais, c'est que ni nos collègues socialistes, ni les oeuvres d'entraide, ni les Eglises ne m'ont apporté de solutions qui permettraient de répondre aux préoccupations dont je vous ai fait part, et, personnellement, j'avoue que je n'en ai pas trouvé de meilleures à vous proposer. L'attitude qui consiste à laisser du temps au temps – selon une célèbre formule –, en espérant que cela résoudra les problèmes, n'est pour moi pas responsable et elle a toujours été démentie par les faits.

En ce sens, je vous invite à entrer en matière et à rejeter la proposition de renvoi Sommaruga.

**Langenberger** Christiane (RL, VD): J'ai beaucoup hésité à intervenir dans ce débat: d'une part parce qu'il est toujours délicat, en tant que non-membre d'une commission, d'intervenir lorsqu'on n'a pas les informations nécessaires; d'autre part parce que j'ai vu depuis deux semaines Trix Heberlein travailler d'arrache-pied avec des spécialistes pour essayer de trouver des réponses aux questions qui se posaient dans le cadre de cette loi. Impossible dès lors de pallier ce déficit d'informations.

J'interviens néanmoins parce qu'il me semble important de m'associer à toutes celles et ceux qui ressentent un certain malaise face à ce débat. Il y a une précipitation qui ne se justifie pas, si j'en juge par le nombre finalement restreint de demandeurs d'asile. Il y a une procédure d'exception que j'ai de la peine à comprendre lorsque je lis que le Conseil national sera privé d'un premier débat sur les mesures proposées, puisque ces dernières lui parviendront pour la première fois dans le cadre de l'élimination des divergences. Peut-être allez-vous me dire que c'est une fausse information; je m'en réjouirais.

Certes, le sujet de l'asile est un sujet émotionnel, et même un sujet impossible, qui véhicule beaucoup de peurs, de confusion. Dans le cadre de nos différentes campagnes, nous avons tous été confrontés à des personnes qui estimaient qu'on se devait de se montrer beaucoup plus sévère – Madame Saudan vient de l'évoquer – et à d'autres nous accusant de violation des droits de l'homme. De plus, c'est le sujet par excellence, où il suffit que l'on évoque devant nous un cas particulièrement dramatique, pour que nous soyons tentés de généraliser le cas en perdant la vue d'ensemble. Nous devons donc empoigner ce dossier.

Mais hier comme aujourd'hui, j'ai toujours défendu notre politique de respect des droits de l'homme, notre politique de refuge pour des raisons humanitaires, en relevant que cela faisait l'honneur de notre pays. C'est pour moi un repère inébranlable.

Cette vision éthique, cette vision prioritaire de l'asile ne m'empêche cependant pas de voir aussi les manquements, voire les utilisations abusives ou criminelles qui peuvent exister. De plus, j'ai eu affaire à des avocats qui, de recours en recours en faveur de requérants d'asile, ont contribué à établir la situation difficile que nous vivons dans le canton de Vaud, où, faute de décisions, des familles sont installées, travaillent et sont insérées depuis de nombreuses années avec des enfants, avec des jeunes en apprentissage, et que nous devons aujourd'hui renvoyer au Kosovo.

Il est donc évident pour moi qu'il faut renvoyer ceux qui n'ont pas droit à l'asile, renvoyer ceux qui trichent ou



qui commettent des infractions pénales, ou les poursuivre – qu'ils soient d'ailleurs suisses ou étrangers. Mais en même temps, je me méfie de la généralisation de certains problèmes, au risque de provoquer un racisme toujours prêt à refaire surface. Je refuse de céder à la peur et d'oublier que nous avons affaire à des hommes et des femmes auxquels nous avons ressemblé nous aussi lorsque, par manque d'argent, de travail, de nourriture, des Suisses ont dû chercher refuge ailleurs.

Dès lors, je m'inquiète lorsque j'apprends que la commission est allée au-delà de décisions du Conseil fédéral du mois d'août 2004, et j'attends tout simplement des réponses. Je m'inquiète lorsque je lis que certains cantons et les grandes villes s'en prennent au projet de retirer l'aide sociale à l'ensemble des requérants déboutés, car selon eux, une telle mesure provoquera non pas des départs plus rapides, mais au contraire un déplacement vers l'illégalité.

A l'article 83 – on en a déjà parlé –, il est même prévu que l'aide d'urgence voulue par l'article 12 de la Constitution fédérale, pour ceux qui n'ont plus aucun autre moyen de subsistance, puisse être réduite, voire supprimée. Avec de tels changements, ne risque-t-on pas de voir des centaines de personnes basculer dans la marginalité et la clandestinité?

Aujourd'hui, il est prévu que la non-entrée en matière pour défaut de papiers d'identité ne soit pas appliquée s'il existe des indices de persécution. Or, on nous propose de limiter l'entrée en matière à ceux dont la qualité de réfugié est établie au terme de l'audition, ou pour les cas où l'office fédéral juge d'autres mesures d'instruction indispensables. Avec un tel changement, de nombreux cas où existent des risques de persécution feront l'objet d'une non-entrée en matière. En effet, il n'arrive pratiquement jamais que la qualité de réfugié soit établie d'entrée de cause et les mesures d'instruction complémentaires ne portent également que sur un petit nombre de dossiers. Veut-on vraiment empêcher des victimes de persécution de voir leur cas étudié sérieusement? C'est une question, j'attends une réponse.

Enfin, il vous est proposé de supprimer l'actuelle admission humanitaire en cas de détresse personnelle grave. Ce mécanisme assure cependant un examen de tous les cas par les autorités fédérales en matière d'asile, sans créer de graves inégalités de traitement en fonction du canton d'attribution, selon que celui-ci est favorable ou non à une solution humanitaire. A l'avenir, le renvoi ne serait jugé inexigible que dans le cas où il mettrait la vie en danger, alors que le critère actuel de mise en danger concrète est plus large. En 2004, 4198 personnes ont été admises provisoirement et les praticiens savent que la majorité d'entre elles l'ont été en raison d'un danger sérieux, qui n'était pas pour autant un danger de vie ou de mort.

AB 2005 S 330 / BO 2005 E 330

Il me semble important que nous ayons un débat élargi sur ces questions. J'attends des réponses. J'entre bien sûr dans le débat. Je m'oppose à son renvoi, mais j'espère que nous aurons quand même l'occasion d'avoir des réponses aux questions que je me suis permis de poser.

**Schmid-Sutter** Carlo (C, AI): Die Diskussion, die wir heute führen, könnten wir uns ersparen, wenn wir den Grundsatz aufstellen würden: Jeder, der will, kann in die Schweiz einreisen und hier bleiben. Wenn man einen solchen Grundsatz aufstellen würde, dann wären das Ausländer- und das Asylrecht nicht notwendig. Ich bin aber überzeugt, dass nicht sehr viele Leute einem solchen Grundsatz zustimmen könnten, und zwar quer über alle parteipolitischen Ausrichtungen hinweg. Wir müssen also das Anwesenheitsrecht in der Schweiz regeln. Und dieses Anwesenheitsrecht beantwortet einige simple Fragen:

Die erste Frage ist, wer überhaupt das Recht hat, in diesem Land zu sein. Wenn es nicht um Bürger geht, kommt zuerst das Ausländergesetz zur Anwendung. Und wenn die Anwesenheit nach Ausländergesetz nicht gerechtfertigt ist, kann sie es unter Umständen nach Asylgesetz sein. Dann stellt sich die Frage, wie das festgestellt wird. Welches sind die Kriterien, die auf die Frage antworten, wer asylmässig in diesem Land sein darf? Auf diese Frage gibt das vorliegende Gesetz Antworten. Ist diese Frage beantwortet, stellt sich die weitere Frage, welche Mittel wir einsetzen dürfen, um eine rechtsstaatlich ergangene Entscheidung über das Anwesenheitsrecht eines Individuums durchzusetzen. Die Antworten, die das Asylgesetz auf diese Fragen gibt, scheinen mir vernünftig zu sein; sie scheinen mir unter Abwägung aller Aspekte anständig zu sein; und sie scheinen mir sowohl völkerrechtlich haltbar als auch verfassungsmässig begründet zu sein.

Die Frage der Verfassungs- und Völkerrechtmässigkeit ist in dieser Diskussion vielfach aufgeworfen worden. Herr Briner verlangt vom Bundesrat eine Erklärung, dass dieses Gesetz in seinen einzelnen Ausgestaltungen verfassungs- und völkerrechtmässig haltbar sei und auch vor der EMRK zu bestehen vermöge. Ich darf Sie auf zwei, drei Punkte hinweisen:

Erstens nehme ich mit grosser Genugtuung zur Kenntnis, dass alle Kreise, die sich an dieser Diskussion – auch im Vorfeld – beteiligt haben, dieses Gesetz in einem Punkt nicht angegriffen haben. Sie haben alle an-



erkennt, dass eines der grundsätzlichsten Elemente einer Asylpolitik völlig unangetastet geblieben ist; das ist das Prinzip des Non-Refoulement. An diesem ehernen Grundsatz ist nicht gerüttelt worden. Wer diesem Grundsatz untersteht, hat mindestens zeitweise ein Anwesenheitsrecht in der Schweiz. Dieser Grundsatz sagt, dass nicht ausgeschafft werden darf, wenn es erstens völkerrechtlich unzulässig ist, also rechtswidrig, wäre, wenn es zweitens unzumutbar wäre und wenn drittens die Ausschaffung nicht möglich ist. Diese Frage wird in einem rechtsstaatlichen Verfahren vor der Asylrekurskommission beurteilt, nachdem, unter Wahrung aller rechtsstaatlicher Prinzipien, ein erstinstanzliches Verfahren stattgefunden hat. Auch wenn man das Verfahren jetzt beschleunigt, haben wir ein rechtsstaatliches Verfahren, das diese Frage sauber beantwortet. Wenn einmal eine unabhängige Instanz wie die Asylrekurskommission festgestellt hat, dass ein Asylgrund nicht besteht und dass das Non-Refoulement-Prinzip nicht zur Anwendung kommt, ist endgültig und autoritativ – aber auch menschlich anständig – festgestellt worden, dass diese Person in der Schweiz kein Aufenthaltsrecht hat und daher zu gehen hat.

Wir müssen uns kein schlechtes Gewissen einreden lassen, wenn wir, in fairer Art und Weise, zu einem Nicht-eintretens- oder zu einem Abweisungsentscheid kommen und dann auch schauen, dass das durchgesetzt wird. Ich sage bloss, wir müssten uns kein schlechtes Gewissen einreden lassen, denn Kreise, denen ich gewöhnlich nahe stehe, haben nichts unversucht gelassen, um uns ein schlechtes Gewissen einzureden. Ich muss Ihnen nach fünfundzwanzig Jahren Tätigkeit in diesem Parlament und nach zwanzig Jahren Tätigkeit in einer kantonalen Regierung sagen: In 95 bis 99 Prozent der Fälle bin ich mit diesen ethischen Vorstellungen durchaus einverstanden, aber ich habe Mühe, wenn so getan wird, als ob jene, denen wir als Behörde gegenüberstehen, nichts anderes als hilfsbedürftige, freundliche, menschenfreundliche, verletzte Personen seien, währenddem darunter auch Personen sind, welche in schwerster Weise vorbestraft sind, welche zum Teil Kriegsverbrecher sind und welche zum Teil grässliche Verbrechen begangen haben. Ich sage Ihnen das, weil nicht so getan werden darf, als ob wir auf der Behördenseite die Hartherzigen, Böartigen seien und die auf der anderen Seite jene, die ohne Fehl und Tadel, nur die Gutmenschlichkeit im Rücken, bei uns kniefällig um Aufenthaltsgenehmigung bitten würden. Das ist nicht die Realität. Aber lassen wir das.

Ich bin auch der Auffassung, dass die ganze Aufregung um Verfassungs- und Völkerrechtsmässigkeit immer dann kommt, wenn es einem politisch in den Kram passt. Das führt mich zu einem bestimmten rechtlichen Relativismus. Ich habe seinerzeit auch Recht studiert. Ich habe auch etwas gehört von Naturrecht. Ich habe auch etwas gehört von den ehernen Grundsätzen des Rechtes. Aber leider ruft man diese nur dann an, wenn es einem selber passt. Verfassungsrecht ist keine naturrechtlich vorgegebene Norm. In dieser Natur gibt es nur etwas, was vorgegeben ist, und das sind die Naturgesetze. Newton hat keine Gesetze gemacht, Newton hat Gesetze gefunden. Aber wir finden keine Gesetze, wir machen sie. Sie können keinen Verfassungsrechtler fragen, was richtig ist. Das müssen wir selber wissen, denn was er finden kann, kann auch ich finden. Vertrauen Sie auf das eigene Gewissen, bilden Sie sich selbst, schauen Sie auch, dass Sie die Tatsachen kennen, und dann sind Sie in der Lage, das verfassungsmässig Gebotene zu tun.

Von daher wäre es eine Kapitulation, wenn wir nun hingingen, das ganze Prozedere an den Bundesrat oder an die Kommission zurückweisen und sagen würden: Erkundige dich zunächst bei den Verfassungs- und Völkerrechtlern! Diese Verantwortung nimmt uns niemand ab, und es ist auch unsere Verantwortung von Verfassung wegen, und zwar ohne Kaffeesatzleserei. Es steht in der Verfassung, dass das Bundesgericht an die Bundesgesetze gebunden ist. Das heisst mit anderen Worten: Wir als Gesetzgebungsvorbereiter – als jene, die dem Volk als Gesetzgeber die Möglichkeit geben, sich darüber auszusprechen, ob das oder jenes Gesetz sein soll oder nicht – haben die Aufgabe, die Verfassung autoritativ auszulegen. Das, was wir als Gesetz machen, hat das Bundesgericht als verfassungsmässiges Gesetz anzuerkennen.

Was alles andere betrifft – namentlich, wenn ich das Gutachten von Herrn Jörg Paul Müller lese, in dem er androht, das Bundesgericht werde reagieren, wenn der Bundesgesetzgeber wieder hingehe und einen legislativen Verstoß gegen das Verfassungsrecht begehe –, würde ich doch noch meinen, dass es einen Artikel 275 im Strafgesetzbuch gibt: "Wer eine Handlung vornimmt, die darauf gerichtet ist, die verfassungsmässige Ordnung der Eidgenossenschaft oder der Kantone rechtswidrig zu stören oder zu ändern, wird mit Gefängnis bis zu fünf Jahren bestraft." Auch das Gericht und auch die Verfassungsrechtler haben sich an das geschriebene Recht zu halten. Ich würde es wirklich bedauern, wenn wir anhand eines solchen Gesetzes in eine konstitutionelle Krise, die sich anbahnt, kommen würden. Ich weiss nicht, wie weit die Kantone in einem solchen Fall einem bundesgerichtlichen Ukas folgen würden. Denn an sich ist das, was wir heute legiferieren, in der Sache richtig, menschlich korrekt, und daher hat es auch die Legitimität bei sich.

Ich bitte Sie daher, auf die Vorlage einzutreten, sie nicht zurückzuweisen und diese Gesetzgebung auch passieren zu lassen, denn sie ist richtig.



**Marty Dick** (RL, TI): Je partage une seule chose dans ce qui vient d'être dit: il est vrai que, dans le domaine de l'asile,

AB 2005 S 331 / BO 2005 E 331

la rigueur est nécessaire et l'angélisme est dangereux. Mais je suis aussi convaincu que cette rigueur doit respecter les principes fondamentaux qui sont à la base de notre culture, à savoir les principes de la proportionnalité et du respect de la personne humaine. J'ai le sentiment qu'avec les propositions qui nous sont soumises, on est allé bien au-delà de ce qui est admissible selon ces principes.

Il est inquiétant de voir à quel point de grandes démocraties, des Etats de grande culture juridique n'hésitent pas à jeter aux orties leurs grands principes dès qu'ils sont confrontés à des problèmes complexes. On a eu des exemples effrayants ces derniers temps: les Etats-Unis avec Guantanamo; le gouvernement social-démocrate de Tony Blair avec une législation qui permet de mettre en prison les gens sans aucune accusation. Voilà qu'avec cette loi, nous nous apprêtons à prendre des dispositions qui, certes, ne sont pas comparables aux exemples que je viens de citer, mais qui vont bien au-delà de ce qui me paraît tolérable dans une démocratie qui a fait date dans l'histoire des démocraties dans le monde, et dans un Etat de droit dont on pouvait être fier jusqu'à présent.

Comme non membre de la commission, je dois vous avouer que je suis tout à fait désorienté: il n'y a pas de message; dans le dépliant, il y a des dispositions où le Conseil fédéral propose quelque chose et le conseiller fédéral soutient une autre idée; dans ce même dépliant, j'ai vu – et cela m'a stupéfié – que la détention pour insoumission pouvait aller, selon la proposition de la commission, jusqu'à deux ans pour le fait de refuser de retourner dans son pays. Je connais quelques-uns des pays en question; je ne les connais pas seulement comme les touristes qui vont dans les cinq-étoiles. Ma foi, si vous avez connu Harare la nuit ou si vous avez connu d'autres villes et d'autres villages d'Afrique, si quelqu'un a été, par les hasards de la vie, en contact avec un autre pays, est-ce vraiment une faute si grave que de vouloir essayer de conquérir une petite place au soleil? Est-ce que cela mérite deux ans de prison? Quand je pense à mon activité de magistrat durant quinze ans, je me demande ce qu'il fallait commettre comme délit pour mériter une peine de prison d'une pareille longueur.

On nous dit que si on garde ces gens en prison six mois ou une année, cela ne leur fait rien du tout; mais si c'est deux ramadans en prison, alors ils ne reviendront plus en Suisse! C'est un raisonnement effrayant. Cela voudrait dire que pour un Suisse, trois jours de prison, c'est beaucoup; que pour un Africain, six mois, c'est tolérable, et qu'il faut donc déjà aller avec la menace jusqu'à deux ans. C'est le bluff institutionnalisé dans un Etat de droit. Alors, vous allez me dire: "Est-ce que vous n'exagérez pas?" J'ai imprimé le 26 août 2004 à 6 heures 28 du matin un article de la "Neue Zürcher Zeitung", NZZ Online. C'était lorsque le chef du Département fédéral de justice et police avait soumis ses nouvelles propositions au Conseil fédéral. Plusieurs de ces propositions – cela fait honneur au Conseil fédéral – n'ont pas été acceptées par ce dernier, et qu'écrit la "NZZ": "Was bleibt, ist allerdings noch zweifelhaft genug." Or, plusieurs de ces dispositions que le Conseil fédéral avait refusées sont rentrées par la fenêtre grâce à la Commission des institutions politiques, notamment la "Beugehaft".

Je me sens profondément libéral, mais je suis aussi convaincu qu'être libéral ne signifie pas seulement laisser jouer l'économie et la concurrence. Pour moi, être libéral, c'est aussi s'inspirer du siècle des Lumières et du respect de l'être humain. Pour moi, ces gens qui sont à la recherche d'une place au soleil, ce ne sont pas des criminels. Ce sont des gens qu'on est obligé de traiter avec une certaine rigueur – et là, je suis d'accord –, mais on ne peut pas les considérer a priori comme des délinquants. Et dans plusieurs des propositions, il y a une présomption que ces gens sont malsains et cela, je ne peux pas l'accepter.

Donc, pour moi, ce n'est pas un problème de gauche ou de droite. Je refuse, devant un problème aussi grave, le conformisme politique et les conformismes de partis. Pour moi, c'est un problème de conscience, tout simplement. Je ne peux pas jeter aux orties ce que disent, par exemple, les gens d'Eglise, toutes confessions confondues. Je ne peux pas jeter aux orties ce qu'un professeur Kälin, reconnu au niveau international, affirme. Je ne peux pas me prononcer avec science et conscience sans un message qui m'informe sur les conséquences d'un doublement de la durée de la détention pour insoumission et sur les coûts que cela entraînerait. Laissons de côté un moment les aspects du droit humain. Est-ce que quelqu'un a calculé ce que cela impliquerait? Le canton du Tessin m'a fait parvenir ces informations par écrit: ce sont 250 personnes qu'il faudrait arrêter, ce qui implique la création de camps de détention.

Alors, je suis fier de mon gouvernement cantonal qui a écrit au mois d'août dernier:

"Ci si deve poi chedere se il ricorso alla carcerazione per il fatto di 'punire' la mancata partenza può costituire la risposta sistematica di un Paese che si è sempre dimostrato molto rigoroso nella limitazione della libertà



personale."

Donc, je crois que je ne suis pas à même de décider, car il y a bien des choses que je refuse dans cette loi. Par conséquent, je voterai la proposition de renvoi.

**Fetz Anita (S, BS):** Bei der Beurteilung der vorliegenden Teilrevision des Asylgesetzes ist für mich entscheidend, dass wir eine Balance einhalten: die Balance zwischen der Einhaltung des Völkerrechtes, der Menschenrechte und unserer Verfassung einerseits und der Bekämpfung von Missbräuchen des Asylrechtes andererseits. Das finde ich richtig, und ich werde die entsprechenden Artikel auch unterstützen. Aus meiner Sicht ist aber bei der Gesamtbeurteilung der Vorlage, wie sie jetzt aus der Kommission kommt, die Balance viel zu stark aus dem Lot geraten. Die Vorlage beschäftigt sich viel zu stark mit den Missbräuchen und achtet zu wenig auf die Menschenrechte. Deshalb werde ich die Rückweisung unterstützen. Ich möchte Ihnen anhand von vier zentralen Themen aufzeigen, warum für mich diese Balance nicht mehr stimmt:

Der erste Punkt betrifft die humanitäre Aufnahme: Der Nationalrat hat in einem breiten Konsens der Verankerung der humanitären Aufnahme zugestimmt. Ein Ersatz der humanitären Aufnahme durch eine vorläufige Aufnahme bedeutet vom Konzept her, dass z. B. die Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem asyl- in den ausländerrechtlichen Bereich verschoben wird. Dies widerspricht aber einem breiten Flüchtlingsverständnis, wonach gemäss Praxis in praktisch allen europäischen Ländern auch nichtstaatliche Verfolgung als Asylgrund anerkannt wird. In der Praxis wird diese Verschärfung der humanitären Aufnahme – oder eben diese Negierung – dazu beitragen, dass vor allem Frauen und Kinder, die Leidtragende von Bürgerkriegen sind, nicht verschont werden.

Beim zweiten Punkt, bei dem ich finde, die Balance sei aus dem Lot geraten, geht es um die Ausdehnung des Fürsorgestopps auf alle Asylbewerber: Ich kann mich hier auf ein Zitat des Briefes der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren beschränken, die uns zu diesem Fürsorgestopp angeschrieben haben: "Die den Kantonen und Kommunen im Vergleich zum Vorschlag vor der Konsultation entgegenkommende Lösung wurde nun durch die SGK des Ständerates aus der Vorlage gekippt. Für uns ist es völlig unverständlich, dass eine Kommission ausgerechnet jenes Rates, der doch grundsätzlich die Kantonsinteressen vertreten sollte, eine Vorlage des Bundesrates zuungunsten der Kantone dermassen verschlechtert."

Das Gleiche gilt für den dritten Punkt, den ich anführen möchte: Die Kantone monieren nämlich auch die Einschränkung der Nothilfe. Trotz der vorherigen Ausführungen von Kollege Büttiker steht gemäss Artikel 12 der Bundesverfassung nach wie vor fest, dass jeder Mensch in einer Notlage ein Anrecht auf Hilfe hat, die ihm ein menschenwürdiges Leben erlaubt. Nothilfe kann in diesem Sinne nicht gekürzt oder verweigert werden, ohne dass die verfassungsmässigen Grundrechte verletzt werden. Da scheint mir ganz klar zu sein – dazu brauche ich keinen Verfassungsrechtler –, dass die Verfassung mindestens geritzt wird.

AB 2005 S 332 / BO 2005 E 332

Was heisst das nun in der Praxis? In der Praxis heisst das nichts anderes, als dass wir das Abdriften dieser Menschen in die Kriminalität fördern! Das ist nämlich das Resultat dieser Einschränkung der Nothilfe. Dabei wäre es weit effizienter, Asylbewerber dazu zu verpflichten zu arbeiten. Es würde auch dem Gedanken der Integration mehr entgegenkommen und manches Problem im Verhältnis zwischen Bevölkerung und Asylbewerbern entschärfen.

Der letzte Punkt, bei dem ich finde, die Balance sei ganz entscheidend aus dem Lot geraten, betrifft den Nichteintretensentscheid bei Papierlosigkeit: Nur rund 20 Prozent der Asylsuchenden weisen bei ihrer Gestellung gültige Papiere vor. Es ist eben nicht so, dass alle ihre Papiere "versenken", verbrennen oder was auch immer. Es ist einfach so, dass es auf der Welt viele Länder gibt, in denen geordnete administrative Verfahren, wie wir sie in der Schweiz gewohnt sind, nicht üblich sind oder infolge von Kriegen nicht mehr funktionieren. Unser Asylrecht darf aber nicht so ausgestaltet werden, dass tatsächlich Verfolgte, wenn sie keine Papiere vorweisen können, vom Verfahren ausgeschlossen werden. Einverstanden bin ich mit der Schaffung von Anreizen zur freiwilligen Papierabgabe; die Schaffung solcher Systeme begrüsse ich ausdrücklich. Aber es muss gesichert bleiben: Gerade wer verfolgt wird, kann nicht innert 48 Stunden nach der Gestellung Reisepapiere vorlegen! Das entbehrt jeglichen Praxisbezuges und ist nicht erfüllbar.

Alles in allem stelle ich fest, dass es noch weitere Artikel gibt, bei denen die Balance zwischen Rechtsstaatlichkeit und Missbrauchsbekämpfung – einseitig zulasten von Völkerrecht und Menschenrechten – ganz stark aus dem Lot gerät. Deshalb bin ich für die Rückweisung.

Zum Schluss noch ein Gedanke zur Beurteilung der Artikel: Ja, es ist eine Illusion zu meinen, man könne alle Menschen in unser Land aufnehmen. Das können wir nicht tun. Es ist aber eine genauso grosse Illusion zu meinen, dass wir in Zeiten der Globalisierung, der internationalen Mobilität, der Kriege, der Armut keine



Asylbewerber mehr haben werden. Das ist der Preis einer modernen, mobilen Gesellschaft, die es nicht schafft, Gerechtigkeit auf der Welt so weit zu verbreiten, dass es keine Armut mehr gibt. Daran leiden wir. Ich meine, wir sollten die Balance zwischen Rechtsstaatlichkeit und Missbrauchsgesetzgebung wahren und bei den entsprechenden Artikeln die asylfreundlicheren Versionen unterstützen.

**Amgwerd** Madeleine (C, JU): Je ne suis pas spécialiste de la question, je partage le désarroi de Dick Marty face au projet de loi et je partage également son avis sur plusieurs points. Je suis attachée à certaines valeurs, au respect des droits humains, au rôle que la Suisse a toujours joué dans le domaine de l'aide humanitaire. Je souhaite aussi que mon pays, le vôtre, le nôtre, conserve son image et sa réputation de pays ouvert et solidaire. Il est respecté pour cela dans le monde entier, je désire que cela continue ou du moins que l'on ne ternisse pas cette réputation.

Je ne fais pas de l'angélisme dans la politique des étrangers et de l'asile. Mais entre une politique où tout serait permis, où personne ne serait renvoyé ou puni et les propositions restrictives du Conseil fédéral, il y a de la marge. Nous devons et pouvons faire bon usage de cette marge dans l'intérêt des étrangers, femmes et hommes, et plus particulièrement de nombreux enfants et jeunes qui sont dans une situation difficile, voire dangereuse, dans leur pays. Ils souhaitent trouver chez nous quelques années de répit avant de retourner dans leur pays, enrichis par des expériences de formation, de travail ou de vie. Leur permettre d'acquérir une formation ou un travail, favoriser une intégration harmonieuse ne peuvent à terme qu'être positif pour chacun. Tout d'abord et maintenant pour le pays d'accueil, qui s'enrichit de cette multiculturalité et de forces de travail dans des domaines où les Suisses ne sont plus guère enclins à travailler. Je vous donnerai comme exemple tout simple ce que vous vivez à Berne au quotidien: le nombre de personnes étrangères qui travaillent dans les restaurants bernois, sans parler de toutes celles et ceux que l'on ne voit pas et qui sont en cuisine. Ensuite et plus tard, lorsque ces personnes rentrent dans leur pays d'origine, elles y apportent un savoir-faire, des connaissances qui favorisent son développement.

En résumé, avoir une politique d'accueil et une politique d'asile responsables, ce n'est donc pas de l'angélisme, mais c'est travailler dans l'intérêt non seulement du pays d'accueil, donc de notre pays, mais aussi du pays d'origine.

Il est bien entendu aussi que les personnes qui ne respectent pas nos lois, qui ne font pas d'efforts pour s'intégrer ou qui mettent en péril la sécurité de notre Etat et de notre société ne sont pas les bienvenues et que ces personnes-là doivent, selon les voies de droit, être refoulées à la frontière et retourner dans leur pays d'origine.

Le Conseil national a traité de cette loi en mai de l'année passée. La procédure aurait voulu que le Conseil des Etats traite ensuite cet objet, ce qui est le cas aujourd'hui. Mais entre-temps, et selon une procédure tout à fait exceptionnelle, Monsieur le conseiller fédéral Blocher a mené une consultation rapide et estivale auprès des cantons, avec l'intention affirmée de proposer une version de la loi plus restrictive que celle admise par le Conseil national.

Je n'approuve pas cette manière de procéder. Mon canton, celui du Jura, dans sa réponse, a également désapprouvé cette manière de faire. Ma critique et celle de mon canton concernent la forme, et donc la procédure. Elles sont très particulières et inhabituelles, je ne peux plus que le rappeler, le critiquer et le désapprouver.

Je me permets un petit aparté concernant le Jura. Hier, le Parlement jurassien a décidé, par 48 voix contre 2, d'accepter une initiative parlementaire qui permet aux étrangers d'accéder à notre pouvoir exécutif communal, aux conseils communaux et aux mairies, après avoir, il y a quelques années déjà, accordé le droit de vote aux étrangers, puis le droit d'éligibilité dans les conseils législatifs. Je suis fière de cette décision. C'est une forme concrète d'intégration; c'est une reconnaissance des étrangers, de leur rôle dans notre société, aussi en politique. Même si nous parlons maintenant de la loi sur l'asile, je tenais à vous signaler cette décision du Parlement jurassien. Cela justifie et conforte ma prise de position.

Venons-en maintenant au fond. Quant au contenu de cette révision, vous savez que de nombreuses institutions et associations sont extrêmement préoccupées par les nouvelles propositions du Conseil fédéral. Elles parlent à bon droit d'un durcissement de la politique d'asile. Je partage leur opinion et leur crainte. Je cite les plus importantes, sans entrer dans le détail de leurs remarques: l'Association des communes suisses, l'Union des villes suisses, mais aussi la Fédération des Eglises protestantes de la Suisse, la Conférence des évêques suisses, l'Eglise catholique-chrétienne et la Fédération suisse des communautés israélites. A celles-ci viennent s'ajouter d'autres intervenants en prise directe avec la réalité de l'asile comme la Conférence suisse des institutions d'action sociale, la Communauté de travail des oeuvres d'entraide suisses, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, Amnesty International section suisse et, à un échelon supérieur, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Cela me paraît particulièrement important qu'une telle autorité internationale



intervienne dans ce débat suisse. Cela prouve, si besoin est, qu'il en va du respect des droits humains.

Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a un jugement qui me paraît juste. Je le cite: "Le Haut-Commissariat souligne le nombre de demandes d'asile radicalement en baisse. Ayant connaissance de ce fait, le Haut-Commissariat espère qu'au lieu de modifier de façon restrictive la loi sur l'asile existante et de risquer ainsi d'entrer en conflit avec les obligations du droit international en vigueur pour la Suisse, l'opportunité de prendre des mesures pour un système d'asile efficace et équitable, garantissant la protection à toutes les personnes en ayant besoin, sera saisie." Selon le Haut-Commissariat, "la Suisse compromet son image internationale et court le danger d'exclure ceux qui ont effectivement besoin de protection, sans pour autant

AB 2005 S 333 / BO 2005 E 333

régler le problème de la migration illégale qui, en fin de compte, ne peut être maîtrisée qu'à travers une coopération internationale et un dialogue avec les pays d'origine et de transit." – La rédaction du Haut-Commissariat n'est pas toujours des plus simples du point de vue du français!

Il me paraît important que notre conseil conserve les acquis du Conseil national et garde un regard critique face aux nouvelles propositions du Conseil fédéral. C'est pour ma part dans cette optique que j'ai essayé de me faire une opinion sur cette loi. Je souhaite, comme je l'ai dit en introduction, que la Suisse conserve, avec la révision de cette loi, son image de pays ouvert et solidaire.

Pour ces raisons et avec ce regard critique, j'entre en matière et vous demande d'en faire de même.

**Forster-Vannini** Erika (RL, SG): Ich wollte eigentlich in dieser Eintretensdebatte das Wort nicht ergreifen, da wir in der Zeit ohnehin knapp sind. Aber einige Stellungnahmen aus den kirchlichen Kreisen – und zwar aus allen drei Landeskirchen – veranlassen mich nun trotzdem zu einem kurzen Votum. Ich tue dies aus derselben Betroffenheit heraus, wie sie schon von den Kollegen Schmid und Briner geäußert worden ist. Was mich an der kirchlichen Argumentation zum ganzen Thema Asyl stört, ist das Beharren auf den Prinzipien von Menschlichkeit und Nächstenliebe. Hier diejenigen, die Solidarität und Menschenliebe üben, dort jene, die eine harte Haltung einnehmen, die Nächstenliebe missachten und auf den Rechtsstaat hinweisen. Wie wenn der Staat nicht auch den Prinzipien von Menschlichkeit und Nächstenliebe verpflichtet wäre!

Wir bewegen uns mit den Vorschlägen des Bundesrates und der Kommission, so meine ich, nach wie vor innerhalb der Gesetzgebung eines demokratischen Rechtsstaates. Was wir innerhalb dieses Rahmens fordern, ist dies, dass die Menschen, die von diesem Staat Hilfe begehren, dies in einer Weise tun, wie wir es auch von unseren Bürgerinnen und Bürgern erwarten. Wenn aber Leute, die unsere Hilfe begehren und unser Asyl beanspruchen wollen, teilweise darauf aus sind, unsere Solidarität und unsere Gutgläubigkeit auszunützen, dann kann dies nicht hingenommen werden. Auch von Leuten, die in Fragen der Menschlichkeit besonders gefordert werden, erwarte ich, dass gewissen Tatsachen wie Rechtsmissbrauch oder Kriminalität Rechnung getragen wird und dass davor nicht einfach die Augen verschlossen werden. Manchmal werde ich das Gefühl nicht los, dass zum Teil eine sehr verklärte Sicht der Vorgänge rund um das Asylwesen herrscht und dass man gewissen Tatsachen bewusst nicht ins Auge sehen will.

An einer konstruktiven Kritik habe ich sicher nichts auszusetzen. Was mich an der Argumentation aber ärgert, ist dies, dass krampfhaft nach einem Gegensatz zwischen der Kirche und dem Staat und seinen Behörden gesucht wird. Es scheint mir ganz so, als würde differenzierteren Betrachtungen kein Raum gegeben. Dabei ist es gerade in diesem Bereich nötig, dass eine Zusammenarbeit von beiden Seiten gesucht wird. Eine differenzierte Sichtweise würde weit mehr zum friedlichen Zusammenleben beitragen, als wenn von gewissen kirchlichen Kreisen gewissermassen dem zivilen Ungehorsam das Wort geredet wird.

In diesem Sinn bin ich für Eintreten und hoffe, dass wir den Brückenschlag zwischen Menschlichkeit und Rechtsstaatlichkeit schaffen, ohne einen Gegensatz zwischen Menschlichkeit und Staat zu kreieren.

**Béguelin** Michel (S, VD): Je m'oppose au projet proposé de révision de la loi sur l'asile pour deux raisons de principe fondamentales:

1. Le projet de loi introduit des mesures, telles la suppression de l'aide sociale pour les requérants déboutés, la réduction massive des prestations de santé pour l'ensemble des requérants et la détention administrative sans jugement jusqu'à deux ans, qui sont toutes des mesures absolument contraires aux droits élémentaires de l'homme et à la Constitution.

Je rappelle les articles de la Constitution qui sont violés par ce projet de loi, et ce n'est pas l'avis d'un juriste mais simplement celui d'un citoyen qui lit la Constitution. L'article 7 de celle-ci stipule: "La dignité humaine doit être respectée et protégée." L'article 8: "Tous les êtres humains sont égaux devant la loi" (al. 1): accueillir les riches à bras ouverts et rejeter les pauvres, c'est violer la Constitution; il n'y a pas besoin d'être juriste pour



constater le fait. L'article 9: "Toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi." Il y aurait aussi l'article 12 à citer, mais j'arrêterai là les citations.

Hier, dans cette salle, en présence du conseiller fédéral Blocher, notre conseil a adopté, à l'unanimité, la référence formelle à notre belle Constitution dans la loi sur les étrangers. Je dénonce cette hypocrisie qui célèbre la Constitution un jour et qui s'apprête à la piétiner le lendemain!

2. Le projet de loi sur l'asile, depuis sa "sortie" du Conseil national jusqu'à aujourd'hui, a subi un traitement très spécial, unique dans le fonctionnement de notre ordre démocratique, et nos collègues Marty et Studer ont mis en évidence cette dérive et ces dérapages. Par exemple, le conseiller fédéral compétent a d'abord modifié les décisions de la première chambre avant de transmettre le texte à la seconde. Ensuite, il impose cette révision au pas de charge, alors que rien ne justifie cette précipitation. Enfin, un rapport de l'administration qui pourrait contester les mesures prévues est gardé secret. Ces méthodes violent toutes les règles de notre système démocratique. Je les dénonce pour tenter de contribuer à sauver l'honneur du pouvoir législatif, l'honneur du Parlement.

En résumé, je rejette ce projet de loi pour deux raisons principales, à savoir tout d'abord à cause de la violation manifeste, évidente aux yeux de tous les citoyens, de la Constitution, ensuite à cause des magouilles et des "combinazioni" introduites après le mois d'août 2004 en court-circuitant le Conseil national pour durcir le projet. Je pourrais y ajouter bien sûr la perte de la crédibilité de notre pays au niveau international en matière de droit humanitaire – je rappelle que la Commission des droits de l'homme siège actuellement à Genève.

En conclusion, je retiens un fait dont les répercussions à terme pourraient aller très loin. Les violations de la Constitution, éclatantes aux yeux de l'opinion publique et dénoncées également par toutes les autorités morales et religieuses du pays, ainsi que les violations grossières de notre fonctionnement démocratique justifient et légitiment officiellement la désobéissance civique. Dans l'hypothèse où le projet de loi serait accepté dans la forme proposée par la majorité, la désobéissance civique pourrait devenir un devoir pour toutes les citoyennes et tous les citoyens de ce pays.

Personnellement, j'accomplirai mon devoir civique de citoyen et je commencerai en soutenant la proposition de renvoi Sommaruga Simonetta, afin de donner une chance au Conseil fédéral de présenter un projet sérieux, respectueux de notre ordre démocratique, digne du pays gardien du droit humanitaire.

**Schiesser** Fritz (RL, GL): Es ist ein Element aus dem Votum von Herrn Kollege Schmid, das mich veranlasst, hier eine kurze persönliche Erklärung abzugeben. Herr Kollege Schmid hat in seinem Votum die Frage der Verfassungsmässigkeit der vorliegenden Gesetzgebung aufgeworfen, und er hat auch auf die Rolle des Bundesgerichtes Bezug genommen. Das Bundesgericht ist die dritte Gewalt in diesem Staat. Nichts hindert das Bundesgericht daran – es wird vom Bundesgericht sogar gefordert –, auf dem Wege der Auslegung die Verfassung und die Bundesgesetze in Übereinstimmung zu bringen. Falls dies nicht möglich ist, so ist es dem Bundesgericht unbenommen zu erklären, es könne dies nicht tun und betrachte ein Bundesgesetz als verfassungswidrig; aber es muss es trotzdem anwenden.

Ich finde es unhaltbar, wenn in diesem Rat gesagt wird, sollte das Bundesgericht anders handeln, so mache es sich

AB 2005 S 334 / BO 2005 E 334

allenfalls nach Artikel 275 des Strafgesetzbuches einer Gefährdung der verfassungsmässigen Ordnung oder eines Angriffs auf die verfassungsmässige Ordnung schuldig. Ich halte einen solchen Hinweis der Chambre de Réflexion, der auch eine versteckte Drohung enthält, an die Adresse unseres obersten Gerichtes für nicht gerechtfertigt und muss mich in aller Form dagegen zur Wehr setzen.

**Schmid-Sutter** Carlo (C, AI): Ich glaube, dass alle in diesem Saal die massgebende Verfassungsbestimmung kennen, dass auch für das Bundesgericht die Bundesgesetze und das Völkerrecht verbindlich sind. Ich zitiere wörtlich aus dem Gutachten von Herrn Jörg Paul Müller: "Es ist zu vermuten, dass das Bundesgericht in Zukunft auch Missachtungen von nur national gewährleisteten Grundrechten stärker in seiner Praxis beachten wird." Das heisst nichts anderes, als dass Herr Müller das Bundesgericht auffordert, in Zukunft Bundesgesetze, die nach Auffassung der Professoren und der Richter nur nationales Verfassungsrecht verletzen, nicht mehr anzuwenden. Das widerspricht der Verfassung und wäre eine Umkehr der verfassungsmässigen Kompetenzordnung. Dafür haben wir eine strafrechtsbewehrte Norm. Ich habe nicht gedroht, sondern nur darauf hingewiesen.

**Heberlein** Trix (RL, ZH), für die Kommission: Ich möchte an dieser Stelle nicht auf die teilweise wirklich gravierenden materiellen Vorwürfe eingehen, welche von Ratsmitgliedern gemacht wurden, sondern nur auf die



formelle Diskussion und auf die Vorwürfe an die Kommission, und ich möchte letztere kontern.

Wenn unter anderem auch Kommissionsmitglieder sagen, es sei nicht seriös gearbeitet worden, so möchte ich mich im Namen des Präsidenten gegen diesen Vorwurf verwehren. Wir haben die Vorlage mit genügend Zeit diskutiert. Es ist – und das habe ich in der Eintretensdebatte auch gesagt – ein äusserst ungewöhnliches Vorgehen, weil wir keine Botschaft haben. Ich habe auch gesagt, dass ich der Meinung bin, dass die Texte, welche uns der Bundesrat mit diesen Anträgen zur Verfügung gestellt hat, als Botschaft gelten müssten und dass sie im Nationalrat zusätzlich behandelt werden müssten. Es gibt weder von der Kommission noch vom Kommissionssekretariat und schon gar nicht vom Bundesrat her Vorgaben, wie diese Vorschläge behandelt werden sollen. Es ist durchaus möglich, und ich würde das auch begrüessen, dass hier, soweit es möglich ist, das normale Verfahren angewendet wird. Ich bin der Meinung, dass, obwohl wir das als Erstrat behandelt haben, trotzdem das zweimalige Hin und Her zwischen den Räten notwendig und möglich ist. Ich glaube, das Verfahren muss so gehandhabt werden. In der Kommission haben wir keinen Entscheid gefällt, wie das Verfahren gehandhabt werden soll.

Ich möchte mich einfach nur gegen die Vorwürfe verwehren. Erstens hat der Präsident sehr seriös und mit grosser Anstrengung versucht, die Vorlage unter den erschwerten Verhältnissen fertig zu behandeln. Frau Sommaruga – das vielleicht nur noch als persönliche Bemerkung –, wenn Sie aus der Vernehmlassung des Kantons Bern zitieren, so müssten Sie vielleicht nicht nur die formale Vorgabe zitieren, sondern auch den materiellen Entscheid, nämlich dass Ihre Kantonsregierung die Vorlage unterstützt hat.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Die jetzige Diskussion hat gezeigt – darüber freue ich mich –, dass Sie gemerkt haben, wie schwierig die Entscheide sind. Es ist leider so: Das ist eine ausserordentlich schwierige Angelegenheit. Aber wer führt, ist bei solchen Entscheiden stets etwas einsam. Frau Saudan, Sie haben es gesagt: Es ist mir nicht wohl bei der Geschichte, ich habe immer Zweifel; das ist gut so. Diese Entscheide kann man nicht ohne Zweifel treffen, aber man hat sie zu treffen. Bei den bisherigen Asylgesetzrevisionen haben wir Beschlüsse gefasst, ohne diese Entscheide zu treffen. Wir haben die Probleme nicht gelöst, und wir sind aufgerufen, sie zu lösen. Da unterscheiden wir uns von den Bischöfen und dem Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund und den Flüchtlingsorganisationen und den Professoren: Sie müssen die Probleme nicht lösen. Aber wir müssen sie lösen, und darum stehen wir in einer viel grösseren Pflicht.

Ich beginne mit dem Unbestrittenen: Es ist unbestritten – es wird häufig gesagt, aber es ist das Wesentliche –, dass die Schweiz eine humanitäre Tradition hat und allen Schutz gewährt, die wegen ihrer Rasse, ihrer Religion, ihrer Nationalität, ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder ihrer politischen Überzeugung verfolgt sind. Unser Land hat diese Tradition, hat sie bisher fortgeführt und führt sie auch weiter. Es gibt auch keinerlei Vorwürfe, dass wir das nicht täten.

Frau Sommaruga, Sie haben heute einen unglaublichen Satz in die Runde geworfen, wonach nachweisbar Gefolterte im Asylbereich abgewiesen würden. Sagen Sie mir einen Namen, bringen Sie den! Wo werden Leute abgewiesen, die gefoltert worden sind? Sie müssen wissen: Seit ich im Amt bin, gehe ich jedem Vorwurf nach, der kommt, und lasse Briefe schreiben. Sagen Sie mir Namen, Ort, wo, was. In 99 Prozent der Fälle kommt nichts, weder ein Name, noch ein Ort; wo es untersucht wurde, war nichts. Ich mache das auch wegen denjenigen Leute, die diese schwierigen Entscheide auf unteren Ebenen täglich zu treffen haben; ich habe sie auch besucht.

Das Gleiche habe ich in dieser Auseinandersetzung erlebt, und ich habe dem Bundesamt für Flüchtlinge den Auftrag gegeben: Wenn irgendwo geschrieben wird, es bekomme jemand keine Nothilfe, soll es unverzüglich festhalten: Wo, welcher Kanton, welche Gemeinde, wer ist es? Ich darf Ihnen sagen: Man hat uns bis heute keinen – keinen! – Fall vorgetragen, auch die Bischöfe nicht; es wäre interessant, die Briefe vorzulesen. Ich will es wissen, denn wir müssen den Kantonen sagen: Da ist etwas nicht in Ordnung; macht Ordnung, wir bezahlen ja. Wir kennen keine solchen Fälle – wir wollen eingreifen –, und ich befürchte, es gibt auch keine.

Hingegen bin ich an verschiedenen Orten gewesen, weil ich schauen wollte: Was ist denn da los? Es bekommen Leute Unterstützung, die keine Nothilfe beziehen, weil sie sie unrechtmässig beziehen müssten. Drogenhändler – an diesen Besuchstagen habe ich an Ort und Stelle solche gesehen, die von Sozialhelfern betreut werden – können keine Nothilfe beziehen. Sie sind illegal da, sie beziehen Unterstützung von der Kirche, und die Kirche sagt: Das sind arme Leute, die keine Nothilfe bekommen. Wenn sie kämen und Nothilfe beziehen wollten, kämen sie vor Gericht und ins Gefängnis – und bekämen Nothilfe, sogar wesentlich mehr.

Das sind praktische Fälle, die ich bis ins Detail untersucht habe und die ich Ihnen vorlegen kann.

Ich habe einen zweiten Fall untersucht, von dem man mir berichtet hat: Er will nicht Nothilfe beziehen will, weil er sagt, es sei ihm zu mühsam, all diese Amtsstellen zu durchlaufen und diese Angaben zu machen, um für fünf Tage hintereinander die Nothilfe zu beziehen. Der Missstand, der hier zum Vorschein gekommen ist, ist



derjenige, dass es eine Gemeinde gibt, die für fünf Tage Nothilfe gibt. Der Sinn der Nothilfe ist es nicht, ein Nothilfebezugssystem einzurichten, wo man froh ist, wenn die Leute kommen und Nothilfe holen. Wir geben Nothilfe für Leute, die ausreisen müssen, für Leute, die nach Hause gehen müssen, für Leute, die nach Hause gehen können – sie haben auch die Ausreisepapiere, sie haben das Billett, sie sind keine Flüchtlinge, sie sind auch keine vorläufig Aufgenommenen –, für Leute, die vorübergehend nicht ausreisen. Es gibt Leute, die sagen, es kämen ganz wenige Nothilfe holen. Aber es ist doch gerade der Zweck der Übung, dass sie heimgehen, und nicht, dass sie dableiben und Nothilfe beziehen.

Wir müssen aufpassen, dass wir die Dinge nicht vermischen. Wenn es aber Missstände gibt, bin ich gerne bereit, die Hinweise entgegenzunehmen, dann werde ich eingreifen. Mir sind aber keine Fälle bekannt, wie sie von Frau Sommaruga genannt worden sind.

Natürlich habe ich Kenntnis von vielen Fällen. Man schreibt mir, dieser oder jener sei ein Flüchtling, den man selbstverständlich aufnehmen müsse; sehr prominente Leute tun dies. Es gibt ja auch prominente Asylsuchende. Es ist

**AB 2005 S 335 / BO 2005 E 335**

interessant: Einzelne Flüchtlinge haben eine grosse Lobby. Ich lasse sie persönlich kommen: Es ist nichts – es tut mir Leid. Natürlich kann ich der Asylrekurskommission nicht dreinreden; sie muss entscheiden. Es ist eine staatliche Instanz, die hier entscheidet; das haben wir anzuerkennen. Das zu den Flüchtlingen und zur humanitären Tradition.

Das erste Asylgesetz trat 1981 in Kraft. Es war auf einen Flüchtlingsbegriff ausgelegt, der auf den damaligen Erfahrungen beruhte. Wir haben eine lange Erfahrung mit Flüchtlingen, wenn ich an die Reformationszeit denke, wenn ich an die Fünfziger- und Sechzigerjahre denke, als wir die Leute aus Tibet, Ungarn und der Tschechoslowakei aufgenommen haben, später jene aus Vietnam; und dann machten wir natürlich auch im Zweiten Weltkrieg Erfahrungen. Dieses Gesetz war durch die Flüchtlingspolitik geprägt, die auf die Aufnahme von einzelnen Flüchtlingen ausgerichtet war, wie wir sie während der Reformationszeit und während der Judenverfolgung im Zweiten Weltkrieg kannten.

Aber für diese Masseneinwanderung, wie sie heute besteht, ist unser Asylgesetz schlecht geeignet. Das sehen Sie an Folgendem: Von den 25 000 bis 30 000 Leuten wird jeder einzelne Fall bis ins Detail untersucht, und am Schluss sind von diesen Leuten 7 Prozent Flüchtlinge und 93 Prozent gehen wieder heim. Da stimmt etwas nicht! Hier müssen wir eine ganz andere Lösung suchen, aber das können wir nicht über diese Teilrevision tun, das braucht mehr Zeit und grossflächigere Massnahmen; daran arbeiten wir.

Der Flüchtlingsgrund ist in der Regel Hoffnung auf ein besseres Leben. Das ist ja nichts Unanständiges, aber Sie müssen entscheiden, ob Sie Leuten, die nur ein besseres Leben haben wollen, in unserem Land Aufenthalt geben wollen, auch wenn sie keine Arbeitsbewilligung haben, oder ob Sie das nicht wollen. Das ist das Schwierige, das macht man nicht gern, aber das Gegenteil zu tun ist mindestens so unethisch und unmoralisch, wie einen echten Flüchtling nicht aufzunehmen – mindestens! Nun, von 100 000 nach Hause geschickten, abgewiesenen Flüchtlingen haben wir, das muss ich noch sagen, einen einzigen Fall von einem Flüchtling – der Fall ist noch nicht ganz abgeklärt –, der nach kurzer Zeit im betreffenden Land eingesperrt wurde und nun im Gefängnis ist. Wir klären den Fall bis ins Detail ab: Ist er im Gefängnis wegen eines Grundes, den wir hätten erkennen sollen, oder wegen etwas anderem? Hat er unterdessen Diebstahl oder so etwas begangen? Das wäre dann etwas anderes.

Das grosse Problem, das wir haben, sind nicht die Flüchtlinge. Die Flüchtlinge überfordern uns nicht, nirgends, damit werden wir fertig. Wir haben da ein paar Missstände, weil die Leute zu wenig integriert sind – das soll auch verbessert werden. Das Problem sind aber die zahlreichen Personen, die kommen und keine Flüchtlinge sind, keine asylrelevanten Gründe haben – und sie kommen in grosser Zahl. Das ist nicht nur unser Problem: Ganz Europa, die ganze Welt arbeitet an diesem Problem. Europa hat relativ rasch gehandelt. Die meisten Länder haben ihre Gesetzgebung enorm verschärft. Gemäss der heutigen Fassung liegen wir heute hinter den Ländern, die in den letzten Jahren gehandelt haben: hinter Deutschland, hinter Dänemark, hinter Norwegen – ganz neu! –, hinter den Niederlanden usw. Wir müssen also nicht Angst haben, das strengste Gesetz zu haben; das muss ich Ihnen sagen!

Wo liegen die Missstände? 90 Prozent der Menschen, die um Asyl nachsuchen, sind keine Flüchtlinge. Wenn Sie die vorläufig Aufgenommenen dazunehmen, sind 80 Prozent weder Flüchtlinge noch vorläufig Aufgenommene. Das ist so; das ist einfach eine Realität. Eine Vielzahl von Personen wird wegen Unzumutbarkeit der Rückkehr vorläufig aufgenommen. Das müssen wir regeln. Ich habe im Nationalrat ausgeführt, dass von den 23 000 vorläufig Aufgenommenen etwa 6400 hier bleiben – das ist die Zahl, die man mir damals gegeben hat. Richtig ist, dass 90 Prozent von ihnen in der Schweiz bleiben. Es gibt Personen, die zwölf Jahre hier bleiben.



Deshalb müssen wir eine Regelung finden. Sie kommen nicht darum herum, einen Entscheid zu fällen. Sie können das schon "humanitäre Aufnahme" nennen und den Familiennachzug erlauben. Nur: Alle Kantone sind dagegen, und zwar auch der Kanton Jura und der Kanton Bern; mindestens die Kantonsvertreter, die mir das mitteilen. Das ist es, was ich berücksichtigen muss. Die Kantone sind dagegen, weil sie nach sieben Jahren die finanziellen Lasten tragen müssen. Es geht hier in erster Linie um finanzielle Folgen. Das müssen wir klar sehen.

Hier setzt die vorgesehene Revision des Asylgesetzes an. Sie will mit der Flüchtlingspolitik weiterfahren. Ideal wäre, wenn nur noch echte Flüchtlinge kommen und hier Unterschlupf finden würden. Ich sage nicht, dass wir dieses Ziel erreichen, aber wir sind auf gutem Weg. Wie Frau Heberlein ausgeführt hat, steigt erstmals der Anteil der echten Flüchtlinge ganz leicht. Wir sind jetzt auf fast 10 Prozent. Das ist immer noch wenig. Wir hatten bisher immer 6 oder 7 Prozent. 70 Prozent der echten Flüchtlinge kommen mit Papieren. 80 Prozent der Asylsuchenden, die hier keinen Unterschlupf finden können, weil sie keine Flüchtlinge sind, kommen ohne Papiere. Das ist eine Tatsache. Wir müssen der Papierlosigkeit ein grosses Augenmerk schenken, denn das ist eines der Hauptprobleme. Im Asylbereich bereiten die fehlenden Ausweispapiere und damit der fehlende Nachweis der Identität der Asylsuchenden die grössten Schwierigkeiten. Ich wusste als Nationalrat, dass das Asylwesen in keiner guten Situation ist. Aber ich muss Ihnen sagen: In diesen Bereichen ist es noch viel schlimmer, als ich dachte! Das ist die Realität. Ich habe es bis ins Detail studiert. Die Papiere werden meistens versteckt oder vernichtet. Es sind nicht vor allem Leute, die bei Nacht und Nebel fliehen mussten. Wer diese Tatsache nicht anerkennt, ist kein Realist. Wir haben die Führung auf dem Ist-Zustand aufzubauen.

Ich erzähle Ihnen gerne eine kleine Geschichte: Ich besuchte die Flughafenempfangsstelle in Zürich. Es wusste niemand, dass ich kommen würde. Ich ging an diesem Morgen einfach hin; es konnte niemand etwas stellen. Da kamen sieben Tamilen, die mit dem Flugzeug von Colombo nach Warschau und mit der Swiss in die Schweiz geflogen waren – sieben Tamilen ohne Papiere. Ich kam gerade dazu, als das Verfahren im Gange war, und fragte, wo denn die Papiere seien. Da kam einer mit einer Schale in der Hand, in der die verschnitzelten Pässe waren; sie waren auf der Toilette des Flughafens gefunden worden. Ich mache diesen Tamilen keinen Vorwurf. Ich mache den Vorwurf denjenigen, die das tolerieren und sagen: "Das ist kein Grund, heimzugehen." Es ist auch kein Grund; wir untersuchen das auch alles; die Leute sind immer noch da. Auch diese Fälle werden bis ins Detail untersucht. Aber Sie müssen sich die Frage stellen, ob das der Sinn der Übung ist. Ich wiederhole hier nochmals: Die Grosszahl der Papierlosen hat ihre Papiere versteckt oder vernichtet, und damit müssen wir fertig werden. Der Aufenthalt in unserem Land kann so verlängert oder gar dauerhaft erzwungen werden.

Ich habe im Januar 2004, als ich mein Amt antrat, ein ganztägiges Brainstorming mit den Verantwortlichen gemacht. Ich habe auch Hilfswerke eingeladen. Ich habe gefragt: "Was müssen wir tun, um die Missstände zu beheben?" Ich habe die Frage gestellt: "Warum kommen die denn alle ohne Papiere?" Die massgebende Person der Flüchtlingspolitik, die anwesend war, hat gesagt, es müsse einer ein "Tubel" sein, der mit Papieren komme. Wir haben also eine Lösung zu finden, dass nicht derjenige, der rechtmässig mit Papieren kommt, am Schluss der Dumme ist, und derjenige, der ohne Papiere kommt, belohnt wird. Das ist unsere Verantwortung; ich meine es wenigstens.

Der überwiegende Teil der Asylsuchenden kommt mit Schleppern, das ist auch eindeutig. Wobei Schlepper nicht nur diejenigen sind, die grosse Beträge einziehen und die Leute instruieren und bis an die Grenze bringen – das gibt es auch –, sondern es sind natürlich auch Verwandte und Bekannte, die hier leben und Wege finden, wie man hier reinkommt.

Das Problem ist nicht ganz unbekannt, aber es geht darum, darüber zu reden. Wenn man darüber redet, dann ist es auch gar nicht mehr so schlimm, dann können wir es auch lösen.

AB 2005 S 336 / BO 2005 E 336

Was wollen wir machen? Wir wollen dafür sorgen, dass diejenigen, die mit Papieren kommen, nicht schlechtergestellt sind als andere. Das muss doch eigentlich einleuchten. Wir wollen auch dafür sorgen, dass diejenigen, die ohne Papiere kommen und echte Flüchtlinge sind, das Land deswegen nicht verlassen müssen. Das ist die Zielsetzung; alles ist darauf ausgerichtet. Mit der jetzigen Revision wird das nicht gewährleistet – ich mache keine Versprechungen –, aber gegenüber heute wesentlich verbessert.

Es ist nicht wahr, dass wir im Gesetz eine Bestimmung hätten, wonach Papierlose keine Flüchtlingsaufnahme bekommen könnten. Aber wir haben eine Bestimmung, dass Papierlose glaubhafte Gründe dafür angeben müssen, warum sie keine Papiere haben. Ist denn das eine so unmenschliche Angelegenheit? Gegen diese Bestimmung gibt es von völkerrechtlicher Seite auch keine Einwände. Herr Professor Kälin hat geschrieben, die jetzige Fassung sei nicht völkerrechtswidrig, aber im Anwendungsfall könnte sie völkerrechtswidrig sein,



wenn sie nicht richtig angewendet werde. Das ist bei jeder Vorschrift so. Jede Vorschrift, die Sie nicht korrekt anwenden, ist vielleicht rechtswidrig. Wir haben früher andere Vorschläge gehabt. Sie wurden geprüft und als völkerrechtswidrig abgelehnt. Darum haben wir sie entsprechend angepasst. Sie sind milde. Ich weiss nicht, ob wir die Missstände lösen können; ich hoffe es.

Zu den Fragen der Völkerrechtswidrigkeit, der Menschenrechte, der Verfassung, der Europatauglichkeit, der Flüchtlingskonvention: Alle Vorschläge, die hier vorliegen – Herr Briner, das kann ich sagen –, sind vom Bundesrat so zur Kenntnis genommen worden. Wir haben ja Völkerrechtler, Menschenrechtler – wir haben viele, das kann ich Ihnen sagen, wir haben nicht zu wenige. Sie alle sagen klar, dass diese Regelungen nicht völkerrechtswidrig sind. Sie entsprechen der Flüchtlingskonvention, den Menschenrechten und sind europatauglich. Es gibt eine Ausnahme, das ist Artikel 83, der in der Kommission neu aufgenommen wurde. Dazu nehme ich dann dort im Speziellen Stellung; dieser Artikel ist auch innerhalb der Bundesverwaltung umstritten. Aber wir können das in der Detailberatung behandeln.

Es ist nicht wahr, dass das alles völkerrechtswidrig, menschenrechtswidrig, flüchtlingskonventionswidrig und europatauglich wäre. Ich sage nicht, es gebe hier Leute, die das behaupten würden; aber die Flüchtlingshilfe sagt natürlich bei jedem Vorschlag, es sei so. Ich habe Leute, die massgebend sind. Der Bundesrat hat auch die Anträge, die ich eingebracht habe und die er abgewiesen hat, nie wegen Völkerrechtswidrigkeit abgelehnt, keinen einzigen. Ich bitte Sie, das zur Kenntnis zu nehmen. Ich kann nicht irgendwelche Professoren vorschieben – übrigens machen die Professoren auch Gutachten für andere Kreise, die nicht unsere Kreise sind. Ich bitte Sie, auch zu beachten, dass man nicht einfach, wenn einer Professor ist, sagen kann, in dem Fall sei das das Evangelium. Wir haben ja schliesslich eine Organisation, die das prüfen muss, und wir haben einen Bundesrat, der das entscheidet und die Bedenken auch kennt.

Nun, ich bin wegen des schnellen Verfahrens angegriffen worden, das hier durchgezogen wird. Ich habe Verständnis dafür! Ich habe das Amt am 1. Januar 2004 angetreten. Am 10. Dezember 2003 hatte es Wahlen gegeben, und das kann ja nicht folgenlos sein, auch wenn man meint, es gehe jetzt alles gleich weiter. Ich habe dieses Problem als Erstes analysiert. Diese Gesetze, wie wir sie haben, waren ja noch schnell vor den Wahlen in der Kommission fertig gestellt, aber nicht im Parlament beraten worden. Dann habe ich gesagt: Da muss ich etwas machen. Ich habe dem Bundesrat gesagt, ich sei eigentlich dafür, dem Nationalrat zu beantragen, das Gesetz an den Bundesrat zurückzuweisen; dann könnten wir die Sachen einbauen. Der Bundesrat hat dann gesagt, das finde er nicht nötig, solche Änderungen könnten wir auch im Differenzbereinigungsverfahren zwischen den Räten machen. Es gab einen Antrag im Nationalrat, das zurückzuweisen, der ausdrücklich abgelehnt wurde. Aber ich habe im Nationalrat erklärt, ich würde die Hauptverbesserungsvorschläge, die ich zusätzlich sehe – die übrigens meistens in der Diskussion schon vorhanden waren –, im Ständerat einbringen, und jetzt muss ich Ihnen sagen: Diese Vorschläge, die ich dem Bundesrat unterbreitet habe, sind samt und sonders Anliegen der mit dem Asylvollzug beschäftigten Kreise und in erster Linie, Frau Sommaruga, der Kantone. Die Kantone haben sie bis zur Formulierung eingebracht, ich habe sie der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vorgelegt. Ich habe auch mitgeteilt, es werde nochmals eine kurze Konsultation der Kantone geben, aber in den Sommerferien – die Kantone hatten nämlich gesagt, sie seien zwar schon angehört worden, aber nachher habe man ein Gesetz mit gegenteiligen Vorschlägen gemacht. Dieses Vorgehen hat der Bundesrat gutgeheissen. Auch mit dem Ständeratspräsidenten haben wir damals noch besprochen, wie man das im Hinblick auf den Zweitrat machen solle; man muss ja aufpassen, dass man den Turnus hier nicht verschiebt.

Der Bundesrat hat von zwölf Vorschlägen zehn gutgeheissen. Ich muss da nicht aus der Schule plaudern, weil ja alles auch schon in der Zeitung stand, also kann ich das nur noch bestätigen.

Zwei Vorschläge hat der Bundesrat nicht gutgeheissen. Der eine betrifft die Durchsetzungshaft, auf die die Kantone grossen Wert legen, und der jetzt hier im Rat wieder vorliegt, Herr Marty, nicht von mir, sondern vonseiten der Kantone. Ich bitte Sie, sich hier auch an die Fakten zu halten. Ich habe das nicht eingebracht. Aber ich begreife die Kantone, sie brauchen dieses Instrument. Aber der Bundesrat hat gesagt, das sei heute mit der Ausschaffungshaft auch möglich. Das sind zwei verschiedene Auffassungen, ich möchte nicht darauf eingehen. Sie haben darüber zu entscheiden.

Der andere Vorschlag betrifft die Änderung der humanitären Aufnahme. Es ist für mich eine grosse Sorge – denn ich denke natürlich an die Volksabstimmung; und zwar an diejenigen, die ein Gesetz wollen, nicht an die, die keines wollen –, wenn wir die Kantone gegen uns haben. In diesem Bereich gibt es ein grosses Problem für die Kantone – ich muss es Ihnen sagen –, das ist der Familiennachzug. Sie können darüber reden, solange Sie wollen, doch die Kantone wehren sich gegen einen zu frühzeitigen Familiennachzug, weil sie dort natürlich die Kostenfolgen tragen – Schulen, Sozialwesen usw. -; es geht auch um die Arbeitserlaubnis und um die Frist, nach der die vorläufig Aufgenommenen wie die Flüchtlinge an die Kantone übergehen.



Mein neuer Vorschlag war dem Bundesrat zu kompliziert. Ich hatte ein abgestuftes Verfahren vorgesehen, nämlich für vorläufig Aufgenommene aus Unzumutbarkeitsgründen, aus Unmöglichkeitgründen, aus technischen Gründen usw. Dazu hat der Bundesrat gesagt, das sei ihm zu kompliziert. Aber er hat gleichzeitig gesagt, vielleicht werde der Ständerat eine andere Lösung finden. Sie haben jetzt hier eine andere Lösung beantragt. Ich kann Ihnen nicht sagen, ob der Bundesrat diese unterstützt. Ich werde vor der Behandlung durch den Zweitrat mit dem Bundesrat reden. Die Kantone sind mit dieser Lösung eher zufrieden als mit der letzten, weil es auch eine grosszügige Lösung ist, was die Entschädigungen anbelangt. Aber das formelle Verfahren ist ja noch nicht durch. Über das Verfahren müssen wir mit den Kantonen wieder sprechen. Ich bin der Meinung, man sollte diesen Antrag unterstützen. Ich bin dieser Meinung, Herr Marty, nicht der Bundesrat. Der Bundesrat muss das nachher prüfen. Es ist aber unüblich, dass man im Bereinigungsverfahren mit jedem Vorschlag, der neu kommt und für den man ist, in den Bundesrat geht. Das wird, Herr Studer, nur von mir verlangt, bei anderen Bundesräten haben Sie weniger Hemmungen. Man muss hier auch eine gewisse Flexibilität walten lassen.

Nun zu den einzelnen Fragen:

1. Zur Übereinstimmung mit dem Völkerrecht sage ich Ihnen nochmals: Wir werden Ihnen vonseiten unseres Amtes und des Bundesrates nichts beantragen, bei dem diese Übereinstimmung nicht gewährleistet ist. Bei dem, was Ihnen vorliegt, ist sie gewährleistet; auf Artikel 83 komme ich noch zurück; das ist eine Sonderbestimmung.
2. Es geht darum, die Attraktivität des Landes für Asylsuchende, die keine relevanten Gründe haben, zu brechen. Es ist eine Illusion zu meinen, man könne die Leute sehr gut

AB 2005 S 337 / BO 2005 E 337

stellen und nachher alle wieder ausweisen, womöglich noch gezwungenermassen, mit Polizeiüberführungen, Flugzeugen usw. Es ist im Strafbereich immer so: Wenn Sie Hunderttausende haben, werden Sie damit nicht mehr fertig. Also müssen Sie dafür sorgen, dass die Attraktivität gebrochen wird. Denn es ist so: Unser Land ist für Asylsuchende ohne asylrelevante Gründe – in erster Linie ohne Papiere – ausserordentlich attraktiv. Wenn jemand illegal aufgegriffen wird, genügt es, wenn er sagt: "Asyl!" Das gibt ihm so oder so das Recht auf einen kürzeren oder längeren Aufenthalt. Ich habe nichts dagegen; wenn wir ein Rechtssystem haben, welches solches ermöglicht, ist es so. Dann wird während des ganzen Verfahrens Sozialhilfe gewährt, bis April 2004 auch für Personen mit Nichteintretensentscheiden. Bis heute gilt dies auch für abgewiesene Asylsuchende während des gesamten Verfahrens. Auch das ist attraktiv.

Sie müssen die Attraktivität brechen. Dann haben Sie den Vorteil, dass weniger kommen; das ist wichtig. Die Flüchtlinge kommen nämlich trotzdem, weil sie mit dieser Unattraktivität längstens fertig werden, denn sie werden an Leib und Leben verfolgt; sie sind geschützt, erhalten ein korrektes Verfahren und werden zu anerkannten Flüchtlingen; aber die anderen eben nicht.

Wir haben letztes Jahr die Nothilfe bei Nichteintretensentscheiden eingeführt, und dann waren die Befürchtungen enorm, was da alles passieren könnte. Frau Sommaruga, Sie haben bemängelt, dass man das gemacht habe, bevor das Monitoring abgeschlossen sei. Das Monitoring ist nie abgeschlossen – da können Sie hundert Jahre warten! Wir überwachen das immer. Das ist etwa so, wie wenn Sie bei einer Firma sagen, Sie könnten die Rechnung nie abnehmen, weil die Kontrolle der Rechnung durch die Kontrollstelle immer weitergehe. Aber wir haben jetzt die Erfahrungen von neun Monaten – ich gebe zu, das ist noch etwas kurz. Aber etwas dürfen wir sagen: Alle Befürchtungen, die geäussert wurden – die Leute würden untertauchen, sie würden im kriminellen Bereich landen –, haben sich nicht bestätigt. Wir haben nämlich etwas gemacht, was wir bis jetzt im Asylbereich nicht machen konnten: Wir haben gesagt, wir möchten jeden Monat von sämtlichen Kantonspolizeien Angaben darüber, wie viele Illegale sie aufgegriffen hätten, welche kriminell seien und warum – es kommt ja noch darauf an, was sie gemacht haben, ob es sich um schwere Kriminalität handelt. Ich muss Ihnen sagen: Die Kriminalitätsquote bei jenen, die von Nichteintretensentscheiden betroffen sind, beträgt 5 Prozent. Dagegen liegt sie bei allen Leuten, die im Asylbereich sind, weit über 10 Prozent. Allerdings haben wir dort nicht die ganze Schweiz erfasst, sondern nur den Kanton Zürich, der diese Polizeistatistik führt; das müssen wir also extrapolieren. Die Delikte betreffen kleinere Diebstähle und Drogen, aber leichte Drogen.

Zudem, und das ist das Allererfreulichste: Wir wissen, dass bisher ungefähr 55 Prozent der Leute mit einem Nichteintretensentscheid und mit Sozialhilfe nicht ausgereist sind. Sie waren irgendwo, wir wissen nicht, wo. Wir haben jetzt im vierten Quartal, von April bis Dezember, festgestellt, dass 80 Prozent nicht mehr hier sind. Ich kann nicht beweisen, dass sie zu Hause oder in Deutschland sind. Aber sie sind nicht mehr aufgegriffen worden, sie beziehen keine Sozialhilfe, auch keine Nothilfe. Sie sind aus dem Verfahren ausgeschieden. Der Anteil ist grösser als vorher. Ich sage nicht, dass keine Leute untergetaucht seien. Ich gebe mich keinen



Illusionen hin; wir müssen das sehen. Aber die Probleme sind nicht in der Masse entstanden, wie man das angenommen hat.

Der Hauptvorwurf bei der Sozialhilfe kommt von grossen Städten, in erster Linie von der Stadt Zürich, weil sie Nothilfestrukturen aufbauen. Wir bekommen auch viele Investitionsbegehren. Ich bewillige keine Investitionen für Nothilfestrukturen. Die Leute brauchen nicht Nothilfe, sie müssen zurück in den Herkunftsstaat! Das sind keine Flüchtlinge, sind nicht gefährdet, gar nichts. Sie haben Papiere. Die Behauptung, die aufgestellt wird, das seien Leute, die gar nicht zurückkehren könnten – wie nach China usw. –, sie würden nicht zurückgenommen, ist gar nicht wahr. Sie werden alle zurückgenommen. Das ist auch eine Beleidigung gegenüber diesen Ländern; ich muss Ihnen das sagen. Sie nehmen die Leute zurück, sie stellen ihnen Spezialpapiere aus. Es gibt ein Land, wo es nicht geht, weil praktisch keine staatlichen Strukturen mehr vorhanden sind: Das ist Somalia; da haben wir ein grosses Problem. Aber diese Leute haben auch keine Nichteintretensentscheide. Wir geben nur Nichteintretensentscheide, wenn sichergestellt ist, dass die Leute nach Hause gehen können. Aber sie müssen sich um die Papiere bemühen.

Damit sind wir im Nothilfebereich. Was machen wir mit denjenigen, die rechtsmissbräuchlich Nothilfe beziehen? Das ist die grosse Frage. Ist Artikel 12 der Bundesverfassung auch für diejenigen gemacht, die raffinierte Anwälte haben? Sie müssen sehen, dass das keine sehr romantische Geschichte ist. Diese Anwälte sagen den Leuten, sie dürften den Namen nicht sagen, keine Fingerabdrücke geben, sie müssten gar nichts machen, Nothilfe bekämen sie immer, Artikel 12 der Bundesverfassung gewährleiste das. Wenn das Einzelfälle sind, kommen wir damit weg; was aber, wenn das Schule macht? Das Bundesgericht wird morgen entscheiden; ich befürchte, es wird entscheiden, dass diese Leute auch Nothilfe erhalten müssen. Wenn ich die Entscheide sehe, die im Bereich der Ausschaffungshaft getroffen worden sind, ist das zu befürchten. Dann sind Sie als Gesetzgeber aufgerufen. Was machen Sie? Wenn die Verfassungswidrigkeit gegeben ist, machen wir eben eine Verfassungsbestimmung.

Das sind die ernsthaften Fragen, die dahinter stehen, und die grossen Sorgen der Kantone. Was sollen sie machen? Frau Sommaruga, ich erhalte auch die Briefe von Ihrem Kanton. Was machen wir mit diesen Leuten? Wenn das pro Kanton 50 bis 100 Leute sind, sind das – so sagen Sie – wenig. Für Leute, die an der Front stehen, Herr David, und die die Sache machen müssen, sind auch 50 Personen ein Problem. Damit hat man fertig zu werden. Wir können hier sagen, das sei alles kein Problem. Aber dann stellt man fest, dass die Bevölkerung unzufrieden ist, weil sie sagt, es kämen zwar anscheinend immer weniger Leute – weil wir ja hier Erfolg hätten –, aber es seien immer mehr da. Da sind wir aufgefordert, dafür zu sorgen, dass nicht immer mehr da sind.

Zu den Zwangsmassnahmen: Die Zwangsmassnahmen gehören nicht nur in den Bereich des Asylgesetzes, sondern auch in den Bereich des Ausländergesetzes. Sie müssen auch nicht glauben, in der Ausschaffungshaft seien nur abgewiesene Asylbewerber. Ich habe Basel besucht. Da waren ungefähr 30 Prozent abgewiesene Asylbewerber. 70 Prozent waren aus andern Bereichen: Kriminelle, die die Strafe abgebusst haben, Landesverweisung haben und nicht nach Hause gingen; Leute, die abgelaufene Visa haben und während mehrerer Monate nicht nach Hause gehen wollten usw. Sie sind dort, weil sie ausgeschafft werden sollen. Darum tangieren die beiden Gesetze dieselbe Problematik.

Die Kantone haben auf die Verlängerung der Haft gedrängt. Ich war in mehreren Ausschaffungsgefängnissen und fragte die Leiter immer: Was bringt Ihnen denn diese Verlängerung? Heute sind es im Maximum neun Monate, und wenn jemand nach neun Monaten rausgeht, beginnt alles wieder von vorn. Es sind wenige, die neun Monate bleiben – wenige. Aber diese wenigen in der Schweiz sind viel für denjenigen, der damit fertig werden muss.

Die Meinung der Anstaltsdirektoren ist – da höre ich halt gerne auf die Praktiker -: Zwei Weihnachten bzw. zwei Ramadan; wenn die Leute wissen, dass sie so lange drinbleiben müssen, werden sie das nicht tun; sie werden nach zwei, drei Monaten ausreisen. Also finde ich, sollte man den Kantonen dieses Instrument zur Verfügung stellen.

Es ist gesagt worden, Herr Marty, das Tessin müsse 250 Personen einsperren. Die Kantone müssen gar niemanden einsperren. Wir wollen auch nicht, dass sie sie einsperren. Nach Hause bringen müssen sie sie! Schauen, dass sie zurückkehren, müssen sie! Aber wenn die Kantone sagen, sie hätten Fälle, in denen es nur mit verlängerter Ausschaffungshaft geht, müssen wir sie ihnen zur Verfügung stellen.

AB 2005 S 338 / BO 2005 E 338

Dasselbe gilt für die Durchsetzungshaft, die der Bundesrat abgelehnt hat, die die Kantone aber wünschen und die ich im Bundesrat vertreten habe. Der Bundesrat hat sie aber nicht abgelehnt, weil sie völkerrechtswidrig ist, Herr Studer.





Ich möchte noch etwas zum ethischen Aspekt sagen; ich bin froh, dass Sie die Frage aufgeworfen haben: Ethisch handeln nicht Menschen, die ihre gutgemeinte Gesinnung anderen gegenüber zur Schau stellen. In der Führung handelt derjenige ethisch, welcher den Auftrag, den er bekommen hat, löst. Wir haben im Asylbereich in den letzten Jahren trotz aller Revisionen unser Problem nicht gelöst. Jetzt kann man sagen, ganz lösen könne man es nicht – das gebe ich zu –, aber man kann es wesentlich besser lösen!

Dass wir seit dem letzten Jahr mit den Bestrebungen zu kurzen Verfahren und mit der Nothilfe seit April – es ist erst seit April – wesentlich bessere Werte aufweisen, dass also wesentlich weniger Asylsuchende ohne relevante Gründe gekommen sind, hat schweizerische, nicht europäische Gründe. Das ist bei allen untergegangen, aber die Schweiz hat erstmals – ich habe auch noch mit Herrn Arbenz gesprochen – bessere Werte als die europäischen Staaten! Wir haben 43 Prozent weniger Asylbewerber, der Schnitt in Europa liegt bei etwa 20 bis 30 Prozent. Es gibt ein Land, das noch bessere Werte hat, das ist Norwegen mit 53 Prozent weniger Asylbewerbern. Dort hat man auf den 1. Januar 2004 die Sozialhilfe für die abgewiesenen Asylbewerber gestrichen. Nach vier Wochen werden sie aus den Unterkünften weggewiesen, und sie bekommen keine Unterstützung. Sie sehen, wie schnell man die Attraktivität brechen kann.

Wir gehen nicht so weit. Wir schlagen vor, dass wir bei den abgewiesenen Asylbewerbern zur Nothilfe übergehen. Wir haben etwa 14 000 abgewiesene Asylbewerber, die nicht nach Hause gehen, weil sie Sozialhilfe haben. Es liegen jetzt auch Gerichtsentscheide aus dem Bezirksgericht Zürich vor, die die Illegalität verneint haben. Das Gericht hat Folgendes gesagt: Die Tatsache, dass diese abgewiesenen Asylbewerber in den Asylunterkünften bleiben und Sozialhilfe beziehen, ist ein Indiz dafür, dass sie nicht rechtswidrig da sind. Wir müssen einfach aufpassen, was wir tun. Darum glaube ich Folgendes – ich mache keine Versprechungen wie bei den vergangenen Revisionen, aber das kann ich sagen -: Diese Revision wird die Attraktivität mindern. Flüchtlinge werden in unserem Land ihre Unterkunft finden, sie werden besser integriert, sie werden aufgenommen – niemand muss Angst haben –, aber der Missbrauch des Asylrechtes wird wesentlich eingedämmt, wenn er auch nicht ganz verschwinden wird. Das ist verantwortungsvoll, und ich meine, es sei verantwortungsvoller, als einfach zu sagen, das sei völkerrechtswidrig und weiss ich was, ohne dass es so ist!

Zur Europatauglichkeit: In Europa, in der EU, ist die Asylpolitik national und nicht europäisch geregelt. Die europäischen Staaten haben für das Asylwesen lediglich einen Mindeststandard festgelegt. Diesen Mindeststandard erfüllen wir längstens, da müssen Sie keine Bedenken haben. Er ist zum Teil auch sehr schwammig umschrieben. Es hat sehr lange gedauert, bis sich die Staaten einig waren. Darum musste so viel verallgemeinert werden, dass man es kaum mehr erkennt. Aber die Asylpolitik ist national. Darum hat Deutschland als erster Staat seine Bestimmungen massiv verschärft – es hat auch hervorragende Werte. Deutschland hat übrigens eine sozialdemokratische Regierung. Den grössten Erfolg hat heute Dänemark. Über 50 Prozent sind echte Flüchtlinge. Das sind ganz gute Werte. Wir sollten auch von diesen Erfahrungen lernen.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten, den Rückweisungsantrag abzulehnen und im Einzelnen die Anträge Ihrer Kommission zu unterstützen. Ich werde im Einzelfall noch Stellung nehmen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*

*L'entrée en matière est décidée sans opposition*

**Präsident** (Büttiker Rolf, erster Vizepräsident): Wir stimmen über den Rückweisungsantrag Sommaruga Simonetta ab.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Sommaruga Simonetta .... 10 Stimmen

Dagegen .... 30 Stimmen

## **1. Asylgesetz**

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

*Detailberatung – Discussion par article*

**Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung, Ersatz eines Ausdruckes, Art. 6a, 8 Abs. 1 Bst. e**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates



**Titre et préambule, ch. I introduction, remplacement de termes, art. 6a, 8 al. 1 let. e***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 9 Abs. 1***Antrag der Mehrheit*

Die zuständige Behörde darf Asylsuchende, die in einer Empfangsstelle oder in einer Kollektivunterkunft ....

*Antrag der Minderheit*

(Reimann, Büttiker, Heberlein)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 9 al. 1***Proposition de la majorité*

.... ou dans un logement collectif ....

*Proposition de la minorité*

(Reimann, Büttiker, Heberlein)

Adhérer à la décision du Conseil national

**Heberlein** Trix (RL, ZH), für die Kommission: Der Nationalrat hat mit 79 zu 59 Stimmen beschlossen, in die Bestimmung über die Durchsuchung der Räumlichkeiten auch die Privatunterkünfte aufzunehmen. Unsere Kommission hat mit 4 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen beschlossen, die Möglichkeit der Durchsuchung der Privatunterkünfte nicht aufzunehmen. Die Kommissionsmehrheit ist der Meinung, dass Privaträumlichkeiten auf dem ordentlichen Weg mit einem Polizeibefehl durchsucht werden müssten. Dies entspricht dem heutigen Zustand. Asylbewerber, die in Privatunterkünften untergebracht sind – und das sind immer mehr –, müssen heute zuerst in eine Kollektivunterkunft geführt werden, um beispielsweise auf Drogen untersucht werden zu können.

Die Minderheit der Kommission war der Meinung, dies sei nicht sehr sinnvoll, da bis zu diesem Zeitpunkt die Drogen längstens versteckt seien und die Untersuchungen nicht zielgerichtet geführt werden könnten.

**Reimann** Maximilian (V, AG): Es geht hier, wie gesagt, darum, die Örtlichkeiten zu bestimmen, wo die zuständige Behörde berechtigt sein soll, Asylsuchende auf Identitätspapiere und gefährliche Gegenstände hin zu untersuchen. Der Bundesrat und – Sie haben es gehört – eine ganz knappe, fast zufällige Mehrheit – der Entscheid fiel mit 4 zu 3 Stimmen – will dies auf die Empfangsstellen und die Kollektivunterkünfte beschränken. Der Nationalrat und die Kommissionsminderheit wollen dieses Durchsuchungsrecht auch auf Privatunterkünfte erweitern.

Nun müssen Sie wissen, dass viele Asylsuchende bereits Bekannte und Verwandte in der Schweiz haben und dort beherbergt werden – legal oder nicht, das sei dahingestellt. Aber es geht diesen privat Untergebrachten gut, sie müssen nicht mit einer Kollektivunterkunft vorlieb nehmen; sie sind im Vergleich zu den kollektiv Untergebrachten privilegiert.

AB 2005 S 339 / BO 2005 E 339

Nun sollen sie gleich nochmals privilegiert werden, indem die Leute der zuständigen Behörde sie in ihrer privaten Unterkunft nicht sollen näher untersuchen dürfen wie in einer Kollektivunterkunft. Ist das überhaupt rechtsgleich, wie es die Verfassung verlangt? Ich meine: Nein. Darüber hinaus soll sich die Untersuchung nicht bloss auf Papiere, auf Waffen oder sonstige gefährliche Gegenstände beschränken, sondern auch auf Drogen, Diebesgut usw., wie es der Nationalrat beschlossen hat. Es liegt doch auf der Hand, dass sich unredliche Asylbewerber, die nebst Asyl noch andere Ziele verfolgen – wie Drogenhandel, Vermögensdelikte usw. –, in Privatunterkünften idealere Verstecke zulegen können als in Kollektivunterkünften.

Deshalb möchte ich Sie bitten, hier dem Nationalrat zu folgen. Echte Flüchtlinge haben dadurch überhaupt keine Unannehmlichkeiten zu gewärtigen, aber den unredlichen, kriminell veranlagten Elementen schieben wir damit einen zusätzlichen Riegel vor.



**Stähelin** Philipp (C, TG): Ich bitte Sie, hier zugunsten der Mehrheit zu entscheiden. Worum geht es im Kern? Es geht darum, ob die zuständige Behörde auch in einer Privatunterkunft untersuchen darf, also wenn ein Privater einen Asylbewerber aufgenommen hat. Das berührt in meinen Augen den Problembereich Habeas Corpus. Darüber haben wir uns im letzten Jahr in diesem Rat schon mehrfach unterhalten und sind immer wieder auf Bestimmungen gestossen, wonach Behörden bei Privaten private Räume untersuchen dürfen. Darum geht es eigentlich. Der Private, der einem Asylbewerber Unterkunft gewährt, wird mitbetroffen.

Für mich geht es dabei nicht darum, ob man Untersuchungen vornehmen darf, ja oder nein, sondern es geht darum, wer diese Untersuchung anordnet. Nochmals: Wir haben diese Diskussion in diesem Rat schon mehrfach geführt. Soweit das über einen Richterentscheid geht, stimme ich sofort zu. So soll das Verfahren ablaufen. Ich möchte aber auch hier nicht, dass eine Verwaltungsbehörde diesen Entscheid treffen kann; ich bin da konsequent.

Ich bitte Sie deshalb, mit der Mehrheit zu stimmen und beim geltenden Recht zu bleiben.

**Brunner** Christiane (S, GE): Je suis tout à fait la logique de Monsieur Stähelin, parce que l'on a eu cette discussion parfois dans d'autres lois et Monsieur Stähelin a chaque fois demandé la même chose. Ici, c'est finalement le Conseil national qui, dans sa volonté de répression jusqu'au-boutiste, a rajouté qu'on pouvait fouiller un requérant d'asile et surtout ses biens, non seulement dans un logement collectif, mais aussi chez des particuliers.

Il est vrai que l'autorité cantonale qui peut ordonner cette fouille n'est pas une autorité judiciaire. Alors, en tout temps, on peut demander un mandat de perquisition et s'adresser très rapidement à l'autorité judiciaire pour avoir un mandat pour fouiller chez un particulier qui hébergerait un requérant d'asile. Il est vrai aussi que tout ménage privé qui accueillerait, même momentanément, un requérant d'asile serait donc à la merci d'une fouille de son logement, qui ne serait pas décidée par une autorité judiciaire, afin de trouver les biens mentionnés dans cet article 9, parmi les biens du requérant en question. Je crois que c'est aller trop loin. Il n'y a pas de soupçon de délit; s'il y en avait un, il faudrait demander un mandat de perquisition.

Je vous invite donc à adopter la proposition de la majorité de la commission.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Wir schlagen Ihnen vor, dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen.

Ich habe Verständnis für das, was Herr Stähelin gesagt hat. Wenn die Personen bei Privaten untergebracht sind und eine solche Untersuchung erfolgt, erfolgt sie durch eine Verwaltungsstelle, weil wir alle diese Untersuchungen machen müssen. Wenn diese Personen für kriminelle Zwecke in die Schweiz einreisen wollen und keine Erlaubnis haben, ist natürlich für den Anfang das Asylsuchen ein relativ guter Aufenthaltsgrund. Die Leute sind dann da, sie sind aufgehoben, sie sind nicht mehr illegal da. Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung wird ein grosser Prozentsatz dieser Personen kriminell. Das müssen wir durch Untersuchungen unterbinden. Was passiert, wenn Sie diese Untersuchungen im privaten Bereich nicht machen können, wenn Sie diese Sondernorm nicht haben? Damit ein Gericht überhaupt tätig wird, muss zuerst ein Verdachtsgrund vorliegen. Aber hier liegen keine Verdachtsgründe vor. Sie sind nur im Generellen vorhanden, weil wir wissen, dass es sehr viele Missbräuche gibt, und deshalb werden alle Personen in den Empfangs- und Kollektivstellen untersucht. Eine solche Untersuchung findet ganz selbstverständlich statt, damit wir von Anfang an wissen, dass es keine Waffen, keine Drogen und dergleichen gibt. Wenn Sie diese Untersuchung im privaten Bereich ausschliessen, schaffen Sie hier eine Vorzugsstellung und natürlich auch ein Gefahrenpotenzial. Oder es führt dazu, dass wir gar niemand mehr bei Privaten unterbringen. Ich bitte Sie zu beachten, was das heisst. Es sind viele Personen bei Privaten untergekommen. Wir haben solche, die bei Privaten wohnen und dann um Asyl nachsuchen. Es ist nicht sinnvoll, sie in staatliche Strukturen einzugliedern. Das wäre für den Staat auch zu teuer wegen des grossen administrativen Aufwandes.

Ich bitte Sie, trotz der rechtsstaatlichen Bedenken dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen, wie es die Minderheit beantragt.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit .... 20 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit .... 18 Stimmen

**Art. 10 Abs. 1, 5**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 10 al. 1, 5**





*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 14**

*Antrag der Kommission*

*Titel*

Verhältnis zum ausländerrechtlichen Verfahren

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 1bis*

Der Kanton kann mit Zustimmung des Bundesamtes einer ihm nach diesem Gesetz zugewiesenen Person eine Aufenthaltsbewilligung erteilen, wenn:

- die betroffene Person sich seit Einreichung des Asylgesuches mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufhält; und
- der Aufenthaltsort der betroffenen Person den Behörden immer bekannt war; und
- wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt.

*Abs. 1ter*

Will der Kanton von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, so zeigt er dies dem Bundesamt unverzüglich an. Die betroffene Person hat nur beim Zustimmungsverfahren des Bundesamtes Parteistellung.

(Vgl. Art. 44, 45 Abs. 1 Bst. b, 46 Abs. 2, 59, 61, 84, 91 Abs. 4, 100 Abs. 1 Bst. a, 105 Abs. 1 Bst. e und f und Ziff. II Abs. 2 AsylG sowie Art. 6a Abs. 2, 14a, 14b, 14c, 14e Abs. 2 Bst. b, 15 Abs. 4, 20 Abs. 1bis und Übergangsbestimmungen Abs. 8 und 9 Anag)

**Art. 14**

*Proposition de la commission*

*Titre*

Adhérer à la décision du Conseil national

(la modification ne concerne que le texte allemand)

AB 2005 S 340 / BO 2005 E 340

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 1bis*

Sous réserve de l'approbation de l'office, le canton peut octroyer une autorisation de séjour à toute personne qui lui a été attribuée conformément à la présente loi, si les trois conditions suivantes sont réunies:

- la personne concernée séjourne en Suisse depuis au moins cinq ans au moment du dépôt de la demande d'asile;
- le lieu de séjour de la personne concernée a toujours été connu des autorités; et
- il existe un cas personnel d'extrême gravité en raison d'intégration poussée.

*Al. 1ter*

Lorsqu'il entend faire usage de cette possibilité, le canton le signale immédiatement à l'office. La personne concernée n'a qualité de partie que lors de la procédure d'approbation de l'office.

(Voir aussi art. 44, 45 al. 1 let. b, 46 al. 2, 59, 61, 84, 91 al. 4, 100 al. 1 let. a, 105 al. 1 let. e et f et ch. II al. 2 LASI ainsi que art. 6a al. 2, 14a, 14b, 14c, 14e al. 2 let. b, 15 al. 4, 20 al. 1bis et dispositions transitoires al. 8 et 9 LSEE)

**Art. 44**

*Antrag der Kommission*

*Titel, Abs. 2*

Unverändert

*Abs. 3–5*

Aufheben

*Abs. 6, 7*

Streichen



*Antrag Sommaruga Simonetta*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

(inkl. Art. 45 Abs. 1 Bst. b, Art. 46 Abs. 2, Art. 59, 61, 84, 91 Abs. 4, Art. 100 Abs. 1 Bst. a, Art. 105 Abs. 1 Bst. e und f und Ziff. II Abs. 2 AsylG sowie Art. 6a Abs. 2, Art. 14a, 14b, 14c, 14e Abs. 2 Bst. b, Art. 15 Abs. 4, Art. 20 Abs. 1bis und Übergangsbestimmungen Abs. 8 und 9 Anag)

**Art. 44***Proposition de la commission**Titre, al. 2*

Inchangé

*Al. 3–5*

Abroger

*Al. 6, 7*

Biffer

*Proposition Sommaruga Simonetta*

Adhérer à la décision du Conseil national

(incl. art. 45 al. 1 let. b, art. 46 al. 2, art. 59, 61, 84, 91 al. 4, art. 100 al. 1 let. a, art. 105 al. 1 let. e et f et ch. II al. 2 LAsi ainsi qu'art. 6a al. 2, art. 14a, 14b, 14c, 14e al. 2 let. b, art. 15 al. 4, art. 20 al. 1bis et dispositions transitoires al. 8 et 9 LSEE)

**Präsident** (Frick Bruno, Präsident): Ich verweise Sie an dieser Stelle auf die Zusammenstellung betreffend die gesetzestechnischen Zusammenhänge, die Sie erhalten haben. Bei Artikel 14 wird über das Konzept entschieden. Wenn Sie diesem Konzept zustimmen, sind die Folgeartikel ebenfalls genehmigt. Wir behandeln Artikel 14 zusammen mit Artikel 44.

**Heberlein** Trix (RL, ZH), für die Kommission: In der Eintretensdebatte wurde doch ziemlich kontrovers über die ganze Systemänderung diskutiert – weg von den Nationalratsbeschlüssen mit der humanitären und provisorischen Aufnahme hin zum Konzept der vorläufigen Aufnahme –, welche, wie erwähnt, alle auf der Fahne erwähnten Artikel betrifft. Deshalb möchte ich hier einfach versuchen klarzustellen, warum das Konzept geändert wurde und welches die hauptsächlichsten materiellen Änderungen sind.

Zuerst einige Bemerkungen zu den Gründen: Sie sehen auf der Fahne den neuen Absatz 1bis von Artikel 14. In Klammern sind, wie erwähnt, sämtliche Artikel aufgeführt, welche hier einen Einfluss haben. Bei den meisten – ich sage: bei den meisten – handelt es sich nur um die Anpassung der Begrifflichkeit, indem "humanitär" und "provisorisch" durch "vorläufig" ersetzt würde. Es gibt aber vor allem in Artikel 14c auch materielle Anpassungen, die noch diskutiert werden müssen, die nicht allein redaktioneller Natur sind.

Weshalb Artikel 14 Absatz 1bis? Wir sind uns klar – und in der Botschaft ist es auch erwähnt -: Das Instrument der vorläufigen Aufnahme gemäss heutigem Recht ist für all diejenigen Fälle ein ungeeignetes Instrument, bei denen eine Rückkehr nicht aus eigenem Verschulden – und wir reden hier nur von diesen Fällen –, sondern aus anderen Gründen nicht möglich ist. Es handelt sich um rund 25 000 Menschen, die unter diesem Titel in unserem Land sind; davon 5000 länger als zehn Jahre und 16 000 bis 17 000 länger als fünf Jahre. Sie leben mit der Unsicherheit, ob und wann sie zurückkehren müssen, dürfen nicht arbeiten und verursachen damit Kosten, ganz abgesehen von ihren brachliegenden Fähigkeiten. Rund 90 Prozent dieser Personen bleiben in unserem Land.

Dass dieses Problem angegangen werden muss, darüber war sich die Kommission einig; nur nicht darüber, ob es zur Verbesserung dieses Zustandes einen neuen Aufenthaltsstatus der humanitären Aufnahme gemäss Artikel 44 im Gesetz braucht, wie das der Nationalrat beschlossen hatte. Die Skepsis der Kantone gegenüber einem neuen Aufenthaltsstatus ist sehr gross. Ihrer Meinung nach ist nicht einzusehen, weshalb im Ausländergesetz und im Asylgesetz zwei verschiedene Härtefallbegriffe Geltung haben sollen.

Ich möchte im Folgenden auf die hauptsächlichsten Differenzen zwischen dem Konzept des Nationalrates und dem Konzept der Kommission eingehen. Ich möchte auch betonen, dass die Kommission in diesem Punkt nicht eine Mehrheit und eine Minderheit hat, sondern das Konzept wurde mit 11 zu 0 Stimmen angenommen. Gemäss dem geltenden Recht kann die vorläufige Aufnahme aus folgenden Gründen angeordnet werden: wegen Unzulässigkeit der Wegweisung, also völkerrechtlichen Verpflichtungen; wegen Unzumutbarkeit, also konkreter Gefährdung im Herkunftsland; wegen Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzuges oder wegen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage. Es besteht kein Anspruch auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit; sie ist



möglich, wenn es die Arbeitsmarkt- und die Wirtschaftslage zulassen. Ein Familiennachzug ist nicht vorgesehen. Es gibt keine Integrationsbeiträge und keine vorläufige Aufnahme von Personen, die gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen haben. Wie ich erwähnt habe, ist dieser Zustand für Personen, die vorläufig oder auch längerfristig dableiben, nicht mehr tolerierbar.

Was beinhalten nun der Entwurf des Bundesrates und der Beschluss des Nationalrates? Die humanitäre Aufnahme soll ebenfalls wegen Unzulässigkeit, wegen Unzumutbarkeit des Vollzuges und wegen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage angeordnet werden. Die provisorische Aufnahme soll angeordnet werden wegen Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzuges und bei Personen, die gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen haben, deren Wegweisungsvollzug aber unzulässig ist. Die humanitäre Aufnahme ermöglicht einen verbesserten Zugang zur Erwerbstätigkeit, sie enthält aber keinen Vorrang der Inländer. Der Familiennachzug ist bei Vorhandensein einer angemessenen Wohnung möglich, und er ist sofort möglich. Die Beiträge für die berufliche, soziale und kulturelle Integration werden gesprochen. Bei der provisorischen Aufnahme gibt es keinen Zugang zur Erwerbstätigkeit und wie im geltenden Recht keinen Familiennachzug und keine Integrationsbeiträge.

Warum will nun die SPK im Wesentlichen die vorläufige Aufnahme wieder einfügen und nicht, wie dies Frau Fetz gesagt hat, ersetzen? Ich möchte die Unterschiede klar machen. Es sind dieselben Voraussetzungen – Unzulässigkeit, Unzumutbarkeit und Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzuges –, die hier gelten. Die Härtefallregelung für die Kantone gilt als Ersatz für die vorläufige Aufnahme wegen einer

**AB 2005 S 341 / BO 2005 E 341**

schwerwiegenden persönlichen Notlage gemäss Artikel 14 des Asylgesetzes. Die Kantone sollen also – dies ist ein wesentlicher Unterschied – dafür zuständig sein, diese Anordnung zu treffen beziehungsweise entsprechend Antrag zu stellen.

Bei der Rechtsstellung haben wir gegenüber der heutigen vorläufigen Aufnahme in Bezug auf die Erwerbstätigkeit klare Verbesserungen vorgenommen. Es gibt einen Anspruch auf Ausübung der Erwerbstätigkeit, unabhängig von der Arbeits- und Wirtschaftsmarktlage, gemäss Artikel 14c Absatz 3 Anag. Es ist also gegenüber der humanitären Aufnahme eine Verbesserung, denn dort besteht eine Inländerbevorzugung.

Der wesentliche Unterschied besteht im Bereich des Familiennachzuges, der erst nach drei Jahren möglich sein soll. Herr Bundesrat Blocher hat im Eintretensvotum auch klar gesagt, dass es die Kantone waren, die gegen die humanitäre Aufnahme Sturm liefen, denn es ging ihnen vor allem um die Möglichkeit des sofortigen Familiennachzuges, zu der sie nicht verpflichtet werden wollen.

Es gibt wie bei der humanitären Aufnahme ebenfalls Integrationsbeiträge zur Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Selbstständigkeit. Dies steht in Artikel 14c Absatz 5 Anag. Diese sind nach Meinung der Kommission wesentlich und entscheidend. Denn die meisten dieser Leute werden hier bleiben; ich habe es beim Eintreten gesagt.

Der Bund wird sich während längstens sieben Jahren nach Einreise in die Schweiz an den Sozialhilfekosten beteiligen, mit Pauschalen nach Artikel 14c Absatz 5 Anag; Artikel 14c Absatz 5bis entspricht dem Entwurf des Bundesrates. Die Pauschalen werden nach Artikel 14c Absatz 5 Anag Personen ausgerichtet, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderung bereits vorläufig aufgenommen sind – während längstens sieben Jahre nach der Einreise. Zudem erhalten die Kantone für alle bereits vorläufig Aufgenommenen einen einmaligen Beitrag zur Erleichterung der beruflichen Integration.

Nochmals also die wichtigsten Unterschiede gegenüber den Entscheiden des Nationalrates: Der Familiennachzug erfolgt erst nach drei Jahren; es gibt keine Erleichterungen bei den finanziellen Voraussetzungen; es wird auf den vieldiskutierten und von den Kantonen kritisierten neuen Aufenthaltsstatus der "humanitären Aufnahme" und auch auf die Unterscheidung zwischen provisorischer und humanitärer Aufnahme verzichtet; es gibt, und auch das wurde kritisiert, eine präzisere Umschreibung des Begriffes der Unzumutbarkeit, indem eine existenzielle Gefährdung vorausgesetzt wird.

Dieser Begriff der existenziellen Gefährdung wurde nun aber gerade von all denjenigen, die uns angeschrieben haben, unterschiedlich ausgelegt. Es handelt sich – das möchte ich feststellen – um eine sprachliche Präzisierung, die sich in der Praxis kaum auswirken wird. Massgebend und entscheidend wird nach wie vor die Situation im Herkunftsland der Betroffenen sein, darum wird es gehen. Ich hoffe, dass das Bundesamt für Migration respektive der Bundesrat dies auch bestätigen wird, so, wie dies uns auch in der Kommission gesagt wurde. Herrscht im Herkunftsland Krieg, ist bei ernsthaften Krankheiten eine Behandlung nicht möglich oder besteht eine nichtstaatliche Verfolgung – wie es eben auch erwähnt wurde, gerade eben die Beschneidung von Frauen, die Blutrache oder die Diskriminierung von geschiedenen Frauen –, so wird dies weiterhin zu einer vorläufigen Aufnahme führen, auch wenn der Begriff nicht mehr "humanitäre Aufnahme" heisst; denn



diese Situationen sind nach unserer Meinung existenzielle Gefährdungen, wie dies jetzt im Gesetz enthalten ist.

Aus diesen Gründen ersuche ich Sie, dieser Systemänderung zuzustimmen, die in Absprache mit den Kantonen formuliert wurde. Ich denke an die Diskussion über das Ausländergesetz zurück: Wir wollen keinen neuen Status, der zuerst wieder durch die Gerichte und durch die entsprechenden Instanzen ausgelegt werden muss. Wir hatten im Ausländergesetz ungefähr zehn verschiedene Aufenthaltsstatus, und niemand konnte sie mehr überschauen. Daher wollte die Kommission einen einzigen Begriff festlegen, der aber inhaltlich, das möchte ich zuhänden der Antragstellerin nochmals betonen, keine Änderungen bezüglich der Kriterien der Aufnahme beinhaltet.

**Sommaruga** Simonetta (S, BE): Das schweizerische Schutzsystem besteht bekanntlich aus zwei Säulen. Die eine ist das Asylrecht, gemäss welchem jene Menschen ein Recht auf Asyl haben, die von ihrem Staat persönlich verfolgt werden. Vielleicht sollten wir uns wieder einmal in Erinnerung rufen, dass die Schweiz das einzige Land in Europa ist, welches die Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure nicht als Asylgrund anerkennt und somit über eine sehr enge Flüchtlingsdefinition verfügt.

Umso wichtiger ist deshalb die zweite Säule in unserem Schutzsystem, wonach für jene Menschen, die die eng definierten Asylkriterien nicht erfüllen, unter klar definierten Voraussetzungen eine humanitäre Aufnahme vorgesehen wird. Das gilt zum Beispiel für Bürgerkriegsflüchtlinge oder für Schwerstkranke. Diese Menschen sollen, sofern eine Rückführung in ihr Land unzulässig oder unzumutbar ist oder wenn ein Härtefall vorliegt, bei uns integriert werden. Das heisst, sie sollen ihre Familie nachziehen können und einer Arbeit nachgehen dürfen, was ja auch in unserem Interesse ist. Übrigens kennen sämtliche Staaten ein solches subsidiäres Schutzsystem.

Schon bis heute war eine vorläufige Aufnahme möglich, sofern verschiedene Kriterien erfüllt waren. Ich wiederhole sie noch einmal: Eine Rückführung war unzulässig, weil zum Beispiel Bürgerkrieg herrschte, sie war unzumutbar, weil eine konkrete Gefährdung oder eine schwere Erkrankung vorlag, und eine Härtefallprüfung war möglich, konnte aber nur stattfinden, sofern das Asylverfahren mindestens vier Jahre gedauert hatte und die Kantone rechtliches Gehör erhielten. Voraussetzungen für eine Härtefallregelung waren auch die folgenden: Die Behörden müssen immer gewusst haben, wo sich die Personen aufgehalten haben; Untergetauchte sind zum Beispiel von diesem Verfahren ausgeschlossen. Das Wichtigste: Die Person muss in die schweizerischen Verhältnisse überdurchschnittlich gut integriert sein. Dazu gehören zum Beispiel Familien mit Kindern, welche hier eine Schule besuchen, oder solche, die eine Landessprache sprechen und die keine Sozialhilfe beziehen.

Mit dieser Revision hat der Bundesrat dem Parlament vorgeschlagen, in Zukunft von einer humanitären statt von einer vorläufigen Aufnahme zu sprechen. Damit will der Bundesrat zum Ausdruck bringen, dass auch diese Menschen aufgrund eines rechtlich abgestützten Schutzsystems in unserem Lande sind, dass sie nicht einfach geduldet werden, sondern dass ihr Aufenthalt und ihr Aufenthaltsrecht geprüft und legitimiert ist. Schliesslich wollte der Bundesrat auch die Rechtsstellung für die aus humanitären Gründen Aufgenommenen verbessern, indem eben der Familiennachzug erlaubt und der Zugang zur Erwerbstätigkeit verbessert werden sollen, damit auch die Integration gefördert wird.

Was uns die Kommission vorschlägt, entspricht nicht mehr dem Konzept von Bundesrat und Nationalrat. Der Begriff "humanitäre Aufnahme" kommt nicht mehr vor. Vor allem aber führt die neue Definition, wann eine Ausweisung unzumutbar ist, zu einer materiellen Einschränkung. Neu soll eine Wegweisung nämlich nur noch dann unzumutbar sein, wenn eine Existenzgefährdung vorliegt. Dies bedeutet ganz konkret Folgendes. Doch zuerst eine Bemerkung an die Adresse der Kommissionssprecherin, Frau Heberlein: Wenn es keinen Unterschied gibt, warum haben Sie dann um Gottes Willen diesen Begriff geändert? Deshalb muss ich trotzdem zwei Beispiele erwähnen, bei denen eben gemäss der Definition der Existenzgefährdung eine Wegweisung zumutbar würde: Da ist einmal jene Frau, welche in ihrem Land zur Prostitution gezwungen wird. Diese Frau ist ja nicht in ihrer Existenz bedroht. Wenn Sie den Begriff "Existenzgefährdung" benützen, können Sie hier nicht von einer Existenzbedrohung sprechen, ausser es würde vonseiten des Bundesrates zuhänden der Materialien hier noch einmal explizit darauf hingewiesen, dass man von der bisherigen

AB 2005 S 342 / BO 2005 E 342

Praxis mit dem neuen Begriff in keiner Art und Weise abweichen will. Ich sage Ihnen noch ein anderes Beispiel: Zumutbar würde die Wegweisung mit der neuen Definition der Existenzgefährdung auch für jene Frau, die aus dem Bürgerkriegsland Somalia geflüchtet ist. Die Frau wurde in diesem Land mehrfach vergewaltigt, aber sie ist nicht von staatlichen Strukturen bedroht, sie ist von nichtstaatlichen Akteuren bedroht. Trotzdem wird mit





der neuen Regelung die Wegweisung zumutbar, selbst dann, wenn die Frau damit rechnen muss, dass bei ihren drei Töchtern eine Genitalverstümmelung vorgenommen wird. Zumutbar ist diese Wegweisung gemäss der neuen Definition – Sie haben ja diesen Begriff geändert, weil Sie offenbar auch etwas ändern wollen –, weil diese Frauen in ihrer Existenz nicht bedroht sind. Ich sage es noch einmal: Wenn Sie das explizit anders festhalten wollen, tun Sie das bitte. Bis jetzt war es aufgrund der Ausgangslage nicht anders erklärbar.

Professor Walter Kälin lehnt in seinem Gutachten für das UNHCR diese Einschränkung ab, weil damit Fälle, in denen den Betroffenen schwerstes Leid und völlig unwürdige Behandlung drohen – vielleicht eben ohne dass man von einer Existenzgefährdung sprechen kann –, nicht mehr abgedeckt werden. Schliesslich verliert der Bund die Kompetenz, wegen besonders guter Integration oder wegen schwerwiegender persönlicher Notlagen Härtefälle zu beschliessen. Das ist ein weiterer gewichtiger Unterschied zwischen dem Antrag der Kommission einerseits und dem Entwurf des Bundesrates und dem Beschluss des Nationalrates andererseits.

Wenn Sie wissen, dass 92 Prozent aller vorläufig Aufgenommenen wegen Unzumutbarkeit der Wegweisung oder als Härtefall – also aufgrund einer überdurchschnittlichen Integration – aufgenommen werden, dann müssten Ihnen auch klar werden, wie wichtig das bundesrätliche Konzept der humanitären Aufnahme ist. Das hat der Bundesrat, entgegen dem Antrag von Bundesrat Blocher, im letzten Sommer noch einmal explizit bestätigt. Auch von den Kantonen, Herr Bundesrat, wird diese Regelung unterstützt. Sie haben gesagt, alle Kantone lehnten die humanitäre Aufnahme ab. Das haben Sie in Ihrem Votum vorher so gesagt. Ich zitiere Ihnen einmal mehr meinen Kanton: "Der im Nationalrat genehmigte Entwurf sollte deshalb beibehalten werden." Unser Kanton steht hinter der humanitären Aufnahme. Es gibt noch andere Kantone, die diese Haltung teilen.

Der Gesamtbundesrat will also auch am Konzept der humanitären Aufnahme festhalten, und er will die Rechtsstellung der humanitär Aufgenommenen verbessern. Der Antrag der Kommission geht aber in die umgekehrte Richtung: Bei der Rechtsstellung geht er weniger weit als Bundesrat und Nationalrat; der Familiennachzug soll erst drei Jahre nach Gewährung der vorläufigen Aufnahme möglich sein. Wenn Sie wissen, dass vorher vielleicht bereits drei oder vier Jahre verflossen sind, dann sehen Sie, wie spät der Familiennachzug in einem solchen Fall möglich ist. Ich sage es noch einmal: Die Gründe für die Aufnahme werden eingeschränkt, sofern hier nicht noch eine andere Erklärung erfolgt.

Deshalb komme ich zum Schluss, dass der Antrag der Kommission die humanitäre Aufnahme, wie sie in Artikel 44 definiert ist, mit diesem Artikel 14 nicht ersetzen kann. Er kann sie aber ergänzen: Es ist nämlich durchaus möglich, Artikel 14, wie ihn die Kommission beantragt, aufrechtzuerhalten; damit wird nämlich nichts anderes getan, als das Kreisschreiben von Frau Bundesrätin Metzler ins Gesetz zu überführen. Dieses Konzept – den Kantonen die Möglichkeit zu geben, Härtefälle zu regeln, wenn Menschen ohne eigenes Verschulden länger als fünf Jahre in der Schweiz waren und nicht ausreisen konnten und ausserdem überdurchschnittlich gut integriert sind – wurde von den Kantonen als sinnvoll erachtet und begrüsst. Die Regelung dieses Kreisschreibens hat Bundesrat Blocher per Ende des letzten Jahres aber einfach abgeschafft.

Mit Artikel 14 könnte diese Regelung also wieder eingeführt werden. Sie ist mit der humanitären Aufnahme in den Artikeln 44ff. kompatibel und zu vereinbaren, denn im Unterschied zu Artikel 44 sieht Artikel 14 keine automatische Prüfung einer vorläufigen Aufnahme vor. Eine solche Überprüfung liegt ausschliesslich in der Kompetenz des jeweiligen Kantons, und genau dies zeigt, dass es die Bundeskompetenz für die humanitäre Aufnahme nach wie vor braucht. Es darf doch nicht sein, dass Härtefälle je nach Kanton, dem sie zugewiesen wurden, unterschiedlich behandelt werden.

Die humanitäre Aufnahme, wie sie in Artikel 44 vom früheren wie vom aktuellen Bundesrat beantragt wird und auch vom Nationalrat beschlossen wurde, ist das Kernstück dieser Revision. Ich bitte Sie, diesen Teil aus der vorliegenden Revision nicht herauszubrechen, und ich bitte Sie, trotz dem echten und verständlichen Bedürfnis, Missbräuche im Asylwesen vermehrt zu verhindern, nicht das Augenmass zu verlieren.

Ich bitte Sie, meinen Antrag zu unterstützen. Herr Bundesrat Blocher, ich gehe davon aus, dass Sie in diesem Fall die konsolidierte Meinung des Gesamtbundesrates vertreten.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Sie sind hier in einem schwierigen Bereich. Da geht es nicht um Flüchtlinge, sondern es geht um Ausländer, welche eigentlich keine Bewilligung haben können, die aber, gesamthaft gesehen, aus Gefährdungsgründen nicht ausreisen können, weil sie dort, wo sie zu Hause sind, z. B. verfolgt werden – nicht durch den Staat, sondern vielleicht durch Privatpersonen. Oder sie können nicht ausreisen, weil sie eine schwere Krankheit haben, die existenzgefährdend ist – nicht weil sie Kopfweh oder sonst etwas haben, sondern weil es eine ernsthafte Krankheit ist. Es kommt vor, dass an einem bestimmten Ort im Augenblick ein Bürgerkrieg herrscht, nach dessen Beendigung man jedoch ausreisen könnte, oder dass Flughäfen gesperrt oder sonstige Infrastrukturen zerstört sind usw. Alle diese Fälle unterstehen der vorläufigen Aufnahme.

Man hat versucht, diese Fälle zu unterscheiden, nach technischer Unmöglichkeit usw., und zwei Kategorien –



provisorische und humanitäre Aufnahme – zu schaffen. Ich habe dem Bundesrat – ich sage es noch einmal, Frau Sommaruga, damit Sie den Unterschied sehen – vorgeschlagen, dass wir zwischen den verschiedenen Gründen unterscheiden, die verschiedenen Gründe auch anders handhaben. Wenn Sie es nochmals hören wollen: Der Bundesrat hat das abgelehnt – es freut Sie ja, das zu hören, und darum sage ich es Ihnen auch sehr gerne –, aber er war sich auch bewusst, dass die Lösung, die er hatte, keine Lösung ist, weil sie von den Kantonen nicht getragen wird. Nicht der Begriff "humanitäre Aufnahme" wird nicht getragen, sondern das System, weil bei der Regelung, wie sie vorgeschlagen wurde, Arbeit und Familiennachzug sofort möglich sind. Das sind Probleme, die man nicht einfach auf die Seite schieben kann. Die Kantone haben in der Vernehmlassung – und zwar in der allerersten – auch dagegen Stellung genommen. Sie sagten, sie könnten noch einverstanden sein, wenn die Aufgenommenen vom ersten Tag an Arbeitsbewilligungen hätten. Das stört sie weniger. Aber sie wollen den unverzüglichen Familiennachzug nicht; sie wollen diese Leute nach sieben Jahren nicht voll und ganz übernehmen müssen.

Wir suchten nach einer Lösung. Die Lösung, die jetzt vorgeschlagen ist, ist die gleiche wie bei der humanitären Aufnahme – sie hat zwar nicht diesen Namen –, mit dem Unterschied, dass der Familiennachzug erst nach drei Jahren erfolgt. Das ist der grosse Unterschied. Ob die Kantone hier mitmachen, weiss ich nicht. Der zweite Unterschied liegt in der Namensgebung. Ich bin der Meinung, wir sollten die Bezeichnung "vorläufige Aufnahme" belassen. Sie muss auch immer wieder überprüft werden. Sie ist nämlich nicht in allen Fällen dauernd. Es gibt Fälle, wo die Gefährdung wieder wegfällt. Der dritte Unterschied ist der, dass hier die Existenzgefährdung erwähnt wird.

Ich kann Sie versichern, Frau Sommaruga: Es ist so, dass die bisherige Praxis fortgeführt wird. Aber die bisherige Praxis hat sich herausgebildet. Man hat dann gesagt: unzumutbar. Was ist zumutbar und nicht unzumutbar? Wir glauben, dass hier eine Umschreibung notwendig ist. Es ist jetzt die Existenzgefährdung erwähnt. Damit ist auch gesagt, dass

**AB 2005 S 343 / BO 2005 E 343**

hier nicht jede kleinste Unannehmlichkeit einzubeziehen ist. Sie haben auf ein Kreisschreiben Bezug genommen. Es gibt zwei Kreisschreiben; beim Kreisschreiben mit Bezug auf fünf Jahre, das Sie jetzt herausgehoben haben, geht es um etwas ganz anderes. Da geht es auch um Leute, die noch gar keinen Entscheid haben. Wenn also jemand fünf Jahre hier ist, im Asylverfahren ist, keinen Entscheid hat, und wenn es ein Härtefall ist, dann kann dieser Härtefall auch überprüft werden, und es kann über die vorläufige Aufnahme eine Aufnahme erfolgen. Das ist ein persönlicher Härtefall.

Ich glaube, es ist eben auch besser, wenn man diese Fälle zusammennimmt. Wir reden immer vom Asylbereich und von denjenigen, die abgewiesen werden, und es gibt dann persönliche Härtefälle, Unzumutbarkeit. Wir haben das in den andern Bereichen auch: Wir haben auch Ausländer hier, deren Visum oder deren Arbeitsbewilligung abgelaufen ist und deren Fall sich nachher als Härtefall herausstellt – sie bekommen eine Aufenthaltsbewilligung, sie müssen nicht nach Hause gehen, weil es um persönliche Härtefälle geht. Sobald ein Asylgesuch einmal abgelehnt ist, ist der Betreffende illegal hier. Der Fall ist für alle Ausländer, die hier sind und keine Aufenthaltsbewilligung haben, gleich: In Härtefällen, bei Unzumutbarkeit, bei Unmöglichkeit des Vollzuges, bei Ausschaffungsverbot usw. sollen sie hier bleiben können. Die Frage ist natürlich: Wie lange bleiben sie hier? Da muss man den Einzelfall anschauen. Es gibt Leute, bei denen man sagt: Heute musst du nicht ausreisen. Ein Paradefall oder ein Fall, den man kennt, sind namentlich hochschwängere Frauen. Da entscheidet man: Eine schwangere Frau muss nicht ausreisen. Aber das heisst nicht, dass sie zwanzig Jahre hier bleiben kann. Das leuchtet ja ein, nicht wahr.

Ich persönlich habe nichts dagegen, das als Ausländerregelung zusammenzufassen und als vorläufige Aufnahme zu bezeichnen. Aber ich kann Ihnen nicht sagen, ob der Bundesrat und namentlich die Kantone dieser Lösung zustimmen werden. Ich möchte eine Lösung, der mindestens die Mehrheit der Kantone zustimmt. Wenn wir in den Referendumskampf gehen müssten, wäre der Schiffbruch sonst programmiert. Die Linke wird das revidierte Gesetz ohnehin ablehnen, das sieht man ja auch; die Kantone lehnen es aus ganz anderen Gründen ab, aus gegenteiligen Gründen. Ich glaube, wir sollten hier eine Lösung finden. Wenn Sie dieser Lösung zustimmen, wird man sie im Nationalrat und auch im Bundesrat diskutieren. Ich werde sie dann dem Bundesrat vorlegen; ich habe auch im Sinn, an der nächsten Sitzung der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren nochmals zu besprechen, ob wir diese Lösung oder eine andere wählen sollen.

Die Ideallösung der Kantone können wir nicht beschliessen; dabei geht es einfach ums Geld. Sie sind an sich zufrieden mit der heutigen Lösung. Sie sagen: Ihr zahlt ja alles; wir sagen, ob sie arbeiten sollen; wenn sie nicht arbeiten, dann arbeiten sie eben nicht; aber Ihr bezahlt es ja. Dann haben wir 23 000 Personen hier, von denen wir nicht recht wissen, wie ihre Situation ist.



Ich bleibe, Frau Sommaruga, aus Anstand beim Entwurf des Bundesrates. Ich bin aber überzeugt, dass wir auf die Dauer nicht daran festhalten können. Ich glaube, dass die Lösung, die Ihre Kommission gefunden hat, den Kantonen entgegenkommt. Ob wir sie durchziehen können, weiss ich nicht. Ich persönlich bin jedenfalls an einer Differenz interessiert, weil die Sache einfach noch nicht ausgestanden ist; dazu müssten Sie aber der Kommission zustimmen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission .... 24 Stimmen

Für den Antrag Sommaruga Simonetta .... 11 Stimmen

**Art. 17**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 3*

....

a. des Verfahrens am Flughafen, wenn dort entscheidrelevante Verfahrensschritte durchgeführt werden;

....

*Abs. 4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag Marty Dick*

*Abs. 4*

Der Zugang zu einer Rechtsberatung und -vertretung in den Empfangsstellen und Flughäfen wird garantiert. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten des Verfahrens.

**Art. 17**

*Proposition de la commission*

*Al. 3*

....

a. la procédure à l'aéroport si des actes de procédure pour la décision d'asile y sont accomplis;

....

*Al. 4*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Marty Dick*

*Al. 4*

L'accès à une consultation et à une représentation juridique dans les centres d'enregistrement et dans les aéroports est garanti. Le Conseil fédéral règle les détails d'application.

**Marty Dick** (RL, TI): Je l'ai dit tout à l'heure, je ne suis pas pour une politique des portes systématiquement ouvertes. Je suis conscient que c'est contre-productif pour tout le monde, et je dois aussi avouer que j'avais voté la suspension de l'aide sociale pour les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière.

Si on choisit la rigueur, on doit choisir aussi la rigueur dans la défense des droits. Je crois que cette cohérence est nécessaire. On constate qu'un nombre toujours croissant de décisions sont prises dans les centres d'enregistrement et les aéroports; l'ODR n'a fait aucun mystère de son souhait de liquider la moitié des procédures déjà à ce niveau.

J'attire votre attention sur le fait que le délai de recours contre une décision de non-entrée en matière est aujourd'hui extrêmement bref, puisqu'il est de cinq jours. Le projet de révision que l'on est en train d'examiner prévoit d'étendre ce délai de cinq jours également à toutes les décisions prises à l'intérieur de l'aéroport. Depuis le 1er avril 2004, les requérants peuvent être mis en détention dès la notification de certains types de non-entrée en matière, c'est-à-dire qu'ils sont en détention déjà pendant l'écoulement du délai. A mon avis, il faut que l'on règle clairement et sans formulation vague le droit de ces personnes à être correctement défendues. L'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme exige le respect du droit à un recours efficace si un autre droit fondamental, garanti par cette convention, est susceptible d'être violé, ce qui est typiquement le cas dans le cadre d'une procédure d'asile.

Les Cours constitutionnelles allemande et autrichienne ont considéré que des délais de recours de trois et de deux jours portaient atteinte à la garantie de cet article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.



Et la cour allemande a jugé indispensable l'accès à une consultation juridique qualifiée et indépendante. Pour sa part, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que le non-respect d'un délai de recours de cinq jours ne saurait entraver la vérification d'un risque de mauvais traitement.

De l'avis du professeur Walter Kälin, le droit à un recours efficace est violé lorsque le recourant n'est pas en mesure de comprendre tous les aspects de la décision qui le vise et de disposer d'une assistance juridique qui lui permette, le cas échéant, de présenter une requête correctement motivée dans le délai imparti.

Pour justifier une plus grande rigueur dans notre droit d'asile, on a souvent évoqué l'exemple des Pays-Bas et du Danemark, en particulier. Alors, allons voir ce que font ces pays dans la protection des droits des requérants d'asile.

Les Pays-Bas connaissent un système de procédure accélérée, avec à la clé une forme d'exclusion de l'aide sociale à

AB 2005 S 344 / BO 2005 E 344

l'encontre des requérants d'asile qui en font l'objet. Notre pays s'en est inspiré pour exclure les requérants d'asile frappés d'une décision de non-entrée en matière du bénéfice de l'aide sociale ordinaire à compter du 1er avril 2004, comme je l'ai déjà dit. Cependant, le système hollandais connaît une différence fondamentale avec le système suisse. L'accès des requérants à une consultation, à une représentation juridique, leur est garanti 24 heures sur 24 pendant toute la durée de la procédure. Aux Pays-Bas, ce sont des avocats et des avocates dont le mandat est financé par l'Etat qui assurent ce rôle. Au Danemark, où un système comparable est également en vigueur, tout requérant d'asile a droit à l'assistance juridique gratuite d'un avocat désigné d'office s'il entend faire un recours contre une décision. Même les projets de directives européennes relatives à la procédure d'asile – directives qui sont très critiquées par toutes les organisations actives dans le domaine de l'asile – prévoient une représentation juridique, aussi bien dans la procédure ordinaire que dans la procédure à la frontière et dans les aéroports.

L'article 17 alinéa 4 a une formulation telle que si vous la lisez avec attention, elle ressemble à du chewing-gum. Je suis membre de la Commission de rédaction depuis dix ans; je trouve absolument inacceptable que l'on adopte des lois avec des formulations pareilles: "S'agissant du Conseil juridique et de la représentation légale dans les centres d'enregistrement et aux aéroports, le Conseil fédéral définit les modalités d'accès." Qu'est-ce que cela veut dire?

Je vous propose de dire beaucoup plus clairement – je crois que tout le monde peut accepter ça, parce que ça va de pair avec la rigueur que l'on veut introduire: "L'accès à une consultation et à une représentation juridique dans les centres d'enregistrement et dans les aéroports est garanti. Le Conseil fédéral règle les détails d'application."

Garantir – "garantire", "gewährleisten" – ne veut pas nécessairement dire que l'avocat sera payé par l'Etat, mais cela signifie que ces gens qui risquent l'internement, qui sont d'un autre pays, qui ne connaissent pas la culture et souvent pas la langue, ont clairement et sans aucun doute droit à une assistance juridique.

Par conséquent, je vous prie d'accepter mon amendement.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr*

*La séance est levée à 13 h 00*

AB 2005 S 345 / BO 2005 E 345

