

**Siebente Sitzung – Septième séance**

**Dienstag, 13. Juni 1989, Vormittag**  
**Mardi 13 juin 1989, matin**

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Iten

89.021

**Geschäftsbericht des Bundesrates,  
 des Bundesgerichtes und  
 des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes  
 1988**

**Gestion du Conseil fédéral,  
 du Tribunal fédéral et  
 du Tribunal fédéral des assurances 1988**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 831 hiervor – Voir page 831 ci-devant

**Justiz- und Polizeidepartement  
 Département de justice et police**

*Antrag Günter*

Aufrechterhaltung des folgenden Vorstosses, dessen Abschreibung im Rahmen des Geschäftsberichtes beantragt wird:

Postulat 84.302 Strafgesetzbuch. Bestimmung über Schleperei

*Proposition Günter*

Maintenir l'intervention personnelle ci-après dont le classement est proposé dans le cadre du rapport de gestion:

Postulat 84.302 Code pénal. Disposition sur le trafic de main-d'oeuvre

**Ad 89.021**

**Postulat der Geschäftsprüfungskommission  
 Flüchtlingspolitik**

**Postulat de la Commission de gestion  
 Politique des réfugiés**

*Wortlaut des Postulates vom 24. Mai 1989*

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates ist von der Koordinationskonferenz der ständigen Kommissionen beider Räte, die sich mit Fragen der Entwicklungszusammenarbeit befassen, beauftragt worden, die Arbeiten der Verwaltung an einer Flüchtlingsstrategie zu verfolgen. Der Bundesrat hat unterdessen den Bericht der interdepartementalen Strategiegruppe ohne eigene Stellungnahme in die Vernehmlassung gegeben. Das Parlament sollte in geeigneter Form Gelegenheit erhalten, zur gesamten Politik, die der Bundesrat im Flüchtlingsbereich entwickeln wird, Stellung zu nehmen.

Der Bundesrat wird daher beauftragt, nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens über die «Strategie für Flüchtlings- und Asylpolitik der neunziger Jahre» dem Parlament einen Bericht vorzulegen, in dem er seine Konzeptionen und Prioritäten zu den internationalen und nationalen Fragen der Ausländerpolitik, der Arbeitsmarktpolitik und der Asylpolitik darlegt; neben den innenpolitischen Aspekten sind dabei insbesondere auch jene der Entwicklungszusammenarbeit und der europäischen Integration zu berücksichtigen.

*Texte du postulat du 24 mai 1989*

La conférence de coordination des commissions permanentes des conseils, qui s'occupent des questions de coopération au développement, a donné mandat à la Commission de gestion du Conseil national d'observer les travaux de l'administration en vue d'une stratégie des réfugiés. Entretemps, le Conseil fédéral a mis en consultation le rapport du groupe stratégique interdépartemental, sans y joindre son avis. Le Parlement devrait avoir l'occasion de se prononcer sur la politique globale que le Conseil fédéral mettra au point en matière de réfugiés.

Après la consultation sur la «Stratégie des années 90 en matière d'asile et de réfugiés», le Conseil fédéral est appelé à soumettre au Parlement un rapport sur ses conceptions et ses priorités en matière de politique nationale et internationale des étrangers, de politique du marché du travail et de politique d'asile. Mis à part les aspects de politique interne, il y aura lieu de tenir compte en particulier des aspects de la coopération au développement et de ceux de l'intégration européenne.

*Sprecher – Porte-parole: Leuenberger Moritz*

**Leuenberger Moritz**, Berichterstatter der Sektion EJPD: Wir gestalten die Diskussion um das EJPD zweiseitig: zum einen die normale Diskussion zum Geschäftsbericht, zum anderen die Angelegenheit Musey/Maza.

Zunächst einmal zum EJPD selbst: Es sind zwei Punkte, über die wir uns in der Geschäftsprüfungskommission im besonderen unterhalten haben. Es sind zunächst einmal die Erlasse mit Versuchscharakter. Man könnte sich fragen, ob das unbedingt das EJPD im besonderen angehe. Es könnte auch den Bundesrat als Gesamtgremium angehen, denn es geht um das Verhältnis zwischen Parlament und Bundesrat. Die ganze Problematik ist aber im Geschäftsbericht unter dem EJPD aufgelistet. Es geht etwa um folgende Erlasse des Bundesrates: um das Ripol, also um das Personenfahndungsregister, um die Einführung der Tempolimiten 50 km/h innerorts und die Geschwindigkeitsbeschränkungen ausserorts und auf Autobahnen, dann etwa um die Lokalradios und auch um die Einführung des Videotex.

Materiell gesehen handelt es sich bei diesen Erlassen immer um definitive Lösungen, und diese Lösungen wären eigentlich der Legislative, dem Gesetzgeber, vorbehalten. Was uns stört, ist, dass niemand – auch der Bundesrat nicht, wenn er solche Versuche erlässt – im Ernst daran glaubt, es handle sich nur um Versuche. Jedermann musste wissen, dass, wenn man die Lokalradios bewilligt, diese ein Definitivum werden. Ich kann mich an eine Karikatur im «Tages Anzeiger» erinnern, wo Riesenhochhäuser als Verwaltungsgebäude der diversen Lokalradios gezeichnet wurden, und unten hiess es: «Keine Angst, die Baubewilligungen für diese Hochhäuser sind noch gar nicht erteilt; es sind nur Provisorien.» Der Bundesrat wusste auch, dass dieses Provisorium ein Definitivum sein wird.

Dasselbe gilt für die Tempolimiten oder Videotex. Wenn man das aber bei der Anordnung dieser Versuche schon weiss, verletzt man den Grundsatz von Treu und Glauben zwischen den Gewalten ein wenig. Jedenfalls ist dieses Vorgehen rechtlich nicht sauber, und wir sind der Meinung, es müsse hier eine Form gefunden werden, mit der wenigstens das Gesetz eingehalten wird. Man könnte sich eine Lösung im Geschäftsverkehrsgesetz oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse vorstellen, um diese Versuchsanordnungen zu regeln. Wir erwarten, dass der Bundesrat diesbezüglich etwas unternimmt. Persönlich muss ich allerdings sagen, dass ich mit all diesen Lösungen (Tempolimiten, Lokalradios usw.) einverstanden war und dass ich mir vorstellen kann, dass eine Exekutive, die etwas dynamischer ist als ein Parlament, zu solchen Mitteln greift, um etwas durchzusetzen. Aber staatspolitisch gesehen ist es eben doch fragwürdig, denn das Prinzip der Gewaltenteilung und die Rechte der Legislative werden verletzt. Dieser grundsätzliche Aspekt darf immerhin nicht übersehen werden. Der zweite Teil, mit dem sich die GPK beschäftigt hat, war der Strategiebericht des Delegierten für das Flüchtlingswesen. Dieser Strategiebericht geht zurück auf eine Anregung der Geschäftsprüfungskommission, die wollte, dass das Flüchtlings-

problem interdepartemental unter globalen Aspekten geprüft wird. Nun wird dieser Strategiebericht in die Vernehmlassung geschickt, und zwar ohne dass sich der Bundesrat dazu geäußert hat. Das stört uns als Geschäftsprüfungskommission. Bevor man irgendeine Vorlage in die Vernehmlassung schickt, pflegt doch der Bundesrat seine eigene Meinung kundzutun. Auch die Begründung, weshalb man so vorgeht, hat uns etwas verwirrt. Es wurde nämlich auf die Indiskretionsproblematik verwiesen. Wenn diese Problematik besteht, hätte man meinetwegen sowohl den Bericht der Strategiegruppe als auch die Stellungnahme des Bundesrates veröffentlichten können. Aber dass der Bundesrat wegen Indiskretionsgefahr vorläufig gar keine eigene Meinung hat, will uns nicht ganz verständlich sein. Ebenso wenig war uns verständlich, dass zunächst einmal die Presse orientiert wurde, aber die Parlamentarier darum ringen mussten, dass sie einige Wochen später auch in den Besitz dieses Strategieberichtes kamen.

Zudem hat in der Kommission Anlass zu Kritik gegeben, dass diese Strategiegruppe etwas gar einseitig zusammengesetzt war. Das Hauptgewicht lag nämlich beim Delegierten für das Flüchtlingswesen und seinen Mitarbeitern. Inhaltlich wollen wir zum Strategiebericht jetzt nichts sagen, ihn hier auch nicht diskutieren. Er ist ja in der Vernehmlassung. Was wir jedoch wünschen, ist, dass das Parlament zu diesem Bericht so, wie ihn der Bundesrat verabschiedet wird, *in globo* Stellung nehmen kann. Es wird nämlich so herauskommen, dass einzelne Massnahmen in der Kompetenz des Bundesrates liegen, andere in derjenigen des Parlamentes, andere vielleicht sogar nur auf Verwaltungsebene. Aber es scheint uns wichtig, dass die ganze Problematik, unabhängig von den Kompetenzen, global diskutiert werden kann. Wir haben Ihnen ein entsprechendes Postulat unterbreitet, und wir bitten Sie, es zu überweisen.

**Günter:** Mit Verwunderung habe ich festgestellt, dass der Vorstoss betreffend Bestimmungen über die Schlepperei abgeschlossen werden soll. Dieser Vorstoss, den Sie als Postulat überwiesen haben, beinhaltet zwei Punkte: erstens eine Ergänzung des Strafgesetzbuches, wonach die Schlepperei – d. h. das illegale Einschleusen von Ausländern in die Schweiz in der Absicht, Gewinn zu erzielen – zum selbständigen Delikt erklärt wird; zweitens die Anregung einer vermehrten internationalen Zusammenarbeit zum Zwecke der Bekämpfung der Schlepperei.

Das Problem der Schlepperei ist bekannt und muss nicht näher erläutert werden. Unsere Fraktion ist der Überzeugung, dass eine liberale und humanitäre Asylpolitik aufgrund der Überlastung der Auffangstrukturen gefährdet wird, wenn zu viele Leute von gewinnträchtigen Organisationen aus nicht-humanitären Gründen in die Schweiz geschleppt werden.

Wenn Sie den Strategiebericht des Flüchtlingsdelegierten studieren, sehen Sie, dass die Bekämpfung der Schlepperei zum Beispiel auf Seite 87 als zentrale Massnahme vorgeschlagen wird. In seinem Referat vor dem Ständerat hat sich Bundesrat Koller in ähnlicher Richtung geäußert. Für die Schlepperei, die wir hier bekämpfen wollen, soll das Gewinnstreben Voraussetzung für die Strafbarkeit sein. Idealisten, die aus humanitärer Gesinnung Verfolgte illegal über die Grenze bringen, sollen nicht verschärft strafbar sein.

Wir haben damals im Vorstoss geschrieben, es sei zu prüfen, in welchem Ausmass auch Taten, die im Ausland begangen worden, aber auf die Einschleusung in die Schweiz gerichtet sind, in unserem Lande strafbar sein können. Wir sind überzeugt, dass das Los vieler Betroffener, weil sie durch Schlepper betrogen werden, sich verschlechtert: im Ausland für ihre Familien, für sie selbst in unserem Land, wo sie zwangsläufig enttäuscht werden müssen. Daher soll der Kontakt mit denjenigen Ländern gesucht werden, durch welche die Asylbewerber von den Schlepperorganisationen regelmässig durchgeschleust werden.

Es wird ferner darauf hingewiesen, dass eine dauerhafte, sinnvolle Hilfe an Wirtschaftsfüchtlinge nur in ihren eigenen Ländern möglich ist und dass längerfristig Gelder, die heute zusätzlich für die Beherbergung in der Schweiz ausgegeben

werden müssen, sinnvollerweise für Projekte wirtschaftlicher Förderung in den Heimatländern verwendet werden sollten.

Kurzum, das Thema ist von grosser Aktualität. Zwar haben wir das Anag revidiert, aber Sie wissen alle, was das genützt hat und was dabei herausgekommen ist. Die Verwaltung spricht selbst davon, dass mehr gegen die Schlepperei geschehen muss, dass international zusammengearbeitet werden soll. Ich sehe daher keinen Grund, warum dieser aktuelle Vorstoss, den Sie überwiesen haben, gerade heute abgeschrieben werden soll. Es ist mir sehr wichtig, dass die Schlepperei vermehrt bekämpft wird, und zwar jene Schlepperei – das ist ein zentraler Punkt –, die aus Gewinnsucht betrieben wird und auf Ausbeutung ausgerichtet ist, und nicht diejenige, die aus humanitären Gründen von idealistisch gesinnten Leuten betrieben wird. Da müssen wir ganz klar unterscheiden, wenn wir unsere Lehren aus der Geschichte ziehen wollen.

Ich möchte Herrn Bundesrat Koller ersuchen, auf den Abschreibungsantrag zurückzukommen. Sollte er dies nicht tun, möchte ich Sie, sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen, bitten mitzuhelfen, das Postulat aufrechtzuerhalten.

**Weder-Basel:** Ich spreche zur Asylpolitik. Es muss unser Hauptanliegen sein, die schweizerische Asyl- und Ausländerpolitik in eine weltweite Strategie der Durchsetzung der Menschenrechte und der sozialen Gerechtigkeit einzubinden.

In seinem Strategiebericht hat der Bundesrat die Asyl- und Ausländerpolitik in grössere Zusammenhänge gestellt. Dieser Bericht enthält mutige Ansätze; vor allem die Vorschläge zur Bekämpfung der Ursachen von Flucht und Auswanderung in den Herkunftsregionen beeindrucken.

Nach unserer Auffassung gehört aber in eine weitsichtige und ehrliche Strategie das Problem der Bewilligung von Waffenverkäufen an Staaten, welche die Menschenrechte nicht beachten und welche Strukturen aufrechterhalten, die es einer Oberschicht erlaubt, das entsprechende Volk auszubeuten und zu übervorteilen. Wie bekannt ist, ist jedoch die Schweiz vielerorts in dubiose Waffengeschäfte verstrickt, die die Position der Mächtigen in jenen Ländern jeweils verstärken und die verwerfliche Ausbeutung fördern.

Die Mehrheit der in der Schweiz Asyl Suchenden kommt zurzeit aus der Türkei. Dieses Land ist unglaublich hoch verschuldet, und es wurden ihm Sanierungsaufgaben aufgezwungen, die dazu führen, dass Menschen, von Not getrieben, das Land verlassen, verlassen müssen.

In diesem Land werden aber Tag für Tag die Menschenrechte verletzt und die demokratischen Grundregeln und die verfassungsmässigen Rechte mit Füßen getreten. Weitsichtige Bundespolitik müsste dazu führen, dass unsere Geschäftsbeziehungen und unsere anderen wirtschaftlichen Verflechtungen sowie Kredite und die anderen Hilfen an Bedingungen geknüpft werden. Mit Krediten meine ich die Geldhilfe, die wir etwa vor ein paar Jahren genehmigten, indem wir dem Land Türkei 450 Millionen zusicherten für den Bau des Wasserkraftwerkes Atatürk. Solche Kredite sind an Verpflichtungen zu binden, die Respektierung der Menschenrechte, Menschenwürde und Gerechtigkeit zu garantieren. Es ist unsere Überzeugung, dass nur der Einsatz für diese Rechte und natürlich für soziale Gerechtigkeit in den Herkunftsländern und der Einsatz für ein gerechtes Weltwirtschaftssystem die Flucht und die Auswanderung verschwinden lassen. Nach unserer Auffassung muss die Schweiz denjenigen Flüchtlingen Asyl bieten, die an Leib und Leben bedroht sind und denen Folter, Gefängnis, gar Hinrichtung oder Ermordung durch die Staatsorgane droht. Sie zurückzuweisen oder ihnen die Möglichkeit zur Begründung ihrer Notsituation zu verweigern, wäre ein Akt der Menschenverachtung, und dazu darf es in der Schweiz nicht kommen.

Noch ein Wort zu unseren Eingangstoren, Herr Bundesrat: In Basel kommt ja ein grosser Teil der Asylsuchenden an und wird bei uns zuerst vernommen und unterhalten. Wir appellieren als Basler an Sie, verehrte Kolleginnen und Kollegen, und an Sie, Herr Bundesrat, doch eidgenössische Solidarität walten zu lassen: Es geht nicht an, dass die drei Kantone, in denen diese Tore angesiedelt sind, derart viele Flüchtlinge und Asylsuchende in ihren Kantonen unterhalten müssen. Eid-

genössische Solidarität ist gefragt. Es wäre daher sehr wünschenswert, wenn die Verantwortlichen auch hier im Saal dafür besorgt wären, dass die Verteilung besser klappt und dass nicht alles an diesen drei Eingangstoren hängen bleibt.

**Frau Hafner Ursula:** Ich spreche zu Seite 192, gleiche Rechte für Mann und Frau. Gestern haben Sie den Protest der Parlamentariergruppe gegen die einseitige Zusammensetzung der Expertenkommission «Schweiz morgen» miterlebt. Heute möchten wir unserer Zufriedenheit mit dem Schlussbericht der Arbeitsgruppe «Lohnungleichheit» Ausdruck geben. Diese Arbeitsgruppe war sehr ausgewogen zusammengesetzt, nicht nur was die Anzahl Frauen und Männer betrifft, sondern auch insofern als ihr Leute aus der Verwaltung, aus der Wissenschaft, von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite angehörten. Wir danken der Gruppe für die ausgezeichneten Grundlagen, die sie erarbeitet hat.

Morgen sind es genau acht Jahre her, seit das Volk uns den Auftrag gegeben hat, Frauen und Männer gleichzustellen und ihnen insbesondere gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit zu garantieren. Der Bericht über die Lohnungleichheit zeigt, dass wir von der Erfüllung dieses Verfassungsauftrages noch weit entfernt sind. Er zeigt auch, dass das Problem der Lohnungleichheit nicht isoliert betrachtet werden kann, sondern auf dem Weg einer weitreichenden Chancengleichheitspolitik gelöst werden muss. Entsprechend umfassend sind denn auch die konkreten Massnahmen, welche die Arbeitsgruppe «Lohnungleichheit» vorgeschlägt. Sie bilden ein Gesamtpaket, das nun auch möglichst gesamthaft und koordiniert verwirklicht werden sollte. Den klugen Worten müssen ebenso kluge Taten folgen.

Ich habe hier einen Brief für Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat, in welchem sämtliche eidgenössischen Parlamentarierinnen, also die fünf Ständerätinnen und die 29 Nationalrätinnen Sie bitten, unverzüglich Gesetzesvorlagen ausarbeiten zu lassen für jene Massnahmen, die eine gesetzliche Grundlage brauchen.

Es sind in dem Bericht über die Lohnungleichheit auch Gesetzgebungsvorschläge enthalten, welchen nicht alle Mitglieder der Arbeitsgruppe zustimmten und welche wohl auch in der Vernehmlassung nicht einhellig begrüsst werden. Der Schlussbericht als Ganzes wurde jedoch von der Arbeitsgruppe einstimmig verabschiedet. Ebenso einstimmig meinen wir Parlamentarierinnen, es sollte jetzt nicht schon Wasser in den Wein gegossen werden, bevor das geeignete Gefäss gefunden ist und er als ausgereiftes Produkt gekostet werden kann. In den Gesetzesvorlagen sollten auch die umstrittenen Massnahmen enthalten sein, damit ihre Auswirkungen beurteilt und zur Diskussion gestellt werden können. Es ist uns bewusst, dass wir Parlamentarierinnen uns bei der Diskussion der konkreten Gesetzesvorschläge – entsprechend unseren verschiedenen politischen Standpunkten – nicht mehr überall einig sein werden. Einig sind wir uns aber darin, dass die Vorschläge der Arbeitsgruppe unverzüglich in ihrer Gesamtheit weiterverfolgt werden müssen. Es liegt uns daran, dass der Verfassungsauftrag ernst genommen wird und nach langer Wartezeit endlich für alle Frauen und Männer Früchte trägt.

**Frau Fankhauser:** Ich habe am letzten Wochenende im «Amtlichen Bulletin» alle Aussagen gelesen, die zu den Asylfragen in diesem Saal seit 1983 gemacht worden sind. Wahrlich keine erbauliche Lektüre. Wir sind nämlich keinen Millimeter weitergekommen. Das Vertrauen – Herr Bundesrat – ist jetzt aber im Eimer. Zu viel ist in der Asylpolitik zufällig geworden. Kantone, Hilfswerke und Behörden versuchen in einem Gestrüpp von Weisungen das Recht zu finden. Es wurde zum Beispiel mehrmals in diesem Saal klar gesagt, der Vollzug der Wegweisungsentscheide liege in der Kompetenz der Kantone. Später, in der Sache Musey, wird diese Kompetenz noch zur Sprache kommen. Wie ist diese Kompetenz genau geregelt? Was heisst hier Kompetenz? Auch das Recht, den Vollzug einmal aufzuschieben? Am 23. September 1985 sprach Frau alt Bundesrätin Kopp intensive Gespräche mit den Kantonen für die Regelung der Anwesenheit bei nicht

zumutbarer Ausweisung. Die vorläufige Aufnahme, obwohl sehr oft angezeigt, ist aber die Ausnahme.

1987 wurde versichert, die Anzahl der Härtefälle werde nicht plafoniert, sie würden die Kontingente nicht belasten. Nach wie vor ist aber unklar, warum der DFW humanitäre Bewilligungen ablehnt, die der Kanton beantragt hat, und warum es umgekehrt passieren kann, dass die humanitäre Bewilligung nach einem negativen Bescheid eines Kantons plötzlich vom DFW erteilt wird. Die Konsequenz ist ein Hin und Her, belastend für die Verfahrensökonomie und sehr belastend für die Asylsuchenden.

Dazu ist zu bemerken, dass es auch absolut unklar ist, wie der oder die Betroffene selber an eine kantonale Härtefällekommission gelangen kann. Unklar ist es auch, in welchem Stadium des Verfahrens eine kantonale Härtefällekommission am sinnvollsten – im Sinn der Verfahrensökonomie – in Aktion treten soll.

Die Empfangsstellen sind periodisch überlastet. Zum Beispiel wird die Empfangsstelle Basel, wenn sie voll ist, am Nachmittag geschlossen. Am Wochenende findet auch kein Empfang statt. Man könne – so der DFW – Leuten auf der Flucht das Warten zumuten. Der Kanton und seine Bevölkerung wollen aber nicht tatenlos zusehen. Unruhe macht sich deshalb unnötigerweise breit. Es gibt immer wieder saisonale Schübe bei der Ankunft der Asylsuchenden. Die Notfalldispositive werden den Kantonen überlassen. Der Bund springt dann mit Uebungen im Stil «Melchtal» ein und heizt unnötigerweise selber die Stimmung an. Diese Aktionitis ist leider die Fortsetzung eines schon 1983 erkannten Vollzugsnotstandes.

Wir haben bei der Beratung des Geschäftsberichtes 1987 bereits einiges zur Asylpolitik gesagt. Wir könnten das Ganze praktisch wörtlich wiederholen. Was geschieht im Bereich der Folterkonvention und der Achtung der Menschenrechte? Der Einschüchterungseffekt der Folter zwingt die Leute zur Flucht. Die Angst vor Razzien und Verfolgung wird meines Erachtens politisch viel zu schnell als Flucht vor der Armut ausgelegt oder gar als Absicht, an unserem Wohlstand teilhaben zu wollen. Wann erkennt der Bundesrat, dass jede zusätzliche Abwehrmassnahme gegen die Menschen in Not die Illegalität nur fördert? Nimmt der Bundesrat die Auswirkungen der Politik des IWF auf die ärmste Bevölkerung endlich wahr? Wir haben letzte Woche die Verletzung der elementaren Menschenwürde als Grund für das Verbot von Videos beschlossen. Bei der Beratung des Strafrechts, als diese «elementare Würde» uns so leicht von den Lippen ging, hatte ich mehrmals Ausschaffungssituationen vor Augen. Das Vertrauen kann und muss wieder aufgebaut werden, Herr Bundesrat. Wenn wir die Würde des Menschen in den Mittelpunkt stellen, wird es uns gelingen.

**Frau Stocker:** Ich spreche zum Postulat der GPK, das verlangt, dass der Strategiebericht vom Parlament diskutiert wird. Die grüne Fraktion ist der Meinung, dass das Postulat eine sehr milde Form ist und seine Verwirklichung dringlich gefordert werden muss. Es geht nicht an, dass dieses Thema allein denen überlassen wird, die sich dafür für kompetent halten, und dass wir uns um die politische Verantwortung drücken.

So ist es ärgerlich, dass ich den Strategiebericht via die Presse lesen musste, bevor ich ihn als Parlamentarierin erhalten habe. Es ist ärgerlich, dass gewisse Politikerinnen und Politiker in den Medien öffentlich Stellung nehmen können, bevor das Parlament, bevor der Bundesrat irgendwo Position bezogen hat. Der Strategiebericht wäre die Chance gewesen, das Thema der Asyl- und Flüchtlingspolitik endlich in einen ganzheitlichen Zusammenhang zu stellen, denn das Flüchtlingsproblem ist ein weltweites Problem.

Ich möchte Sie, Herr Bundesrat Koller, doch sehr dringend bitten, nach Wegen zu suchen, die es dem Parlament ermöglichen, hier möglichst rasch und effizient Position zu beziehen und Farbe zu bekennen.

**M. Ziegler:** Je m'exprime en tant que professeur qui a des étudiants qui vont certainement faire des thèses sur nos travaux dans les années à venir. Je parle ici uniquement pour le *Bulletin officiel*: le rapport de gestion est un document extraordinaire

rement lacunaire, Monsieur le Conseiller fédéral! Je sais bien que c'est le Conseil fédéral dans son ensemble qui est responsable de ce document, mais en 1989 nous avons quand même vécu un certain nombre d'événements. Il n'en est pas fait mention une seule fois. La retraite de Mme Kopp n'est pas du tout évoquée, pas plus que le scandale Musullulu, où le procureur de la Confédération a empêché par un tampon spécial l'arrestation sur territoire suisse du plus grand trafiquant de drogue de la Connection libanaise; aucune allusion au refus de l'extradition de M. Parlac, à l'affaire Simonian, ou banquier Albert Shama à Genève, grand trafiquant de drogue qu'on refuse de livrer à l'Italie, à l'affaire Safran. Bref, rien n'y figure, ni sous la rubrique Bureau central de police ni dans le chapitre qui concerne le procureur de la Confédération. Ces affaires, je le répète, ont provoqué la démission du chef du Département de justice et police et le renvoi du procureur de la Confédération, premier magistrat du pays.

Je souhaiterais quand même savoir, Monsieur le Conseiller fédéral, quelles sont les raisons impératives pour lesquelles, dans un rapport qui rend compte de la gestion des départements par le Conseil fédéral pendant une année, vous avez sciemment passé sous silence les événements cruciaux, centraux, déterminants de cette année 1988. Je ne comprends pas, et je crois que quiconque lira le *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale* de cette session essaiera de comprendre quelle a été la réaction du Parlement, comment s'est exercée notre fonction de contrôle qui constitue notre devoir constitutionnel. Or, nous ne pouvons tout simplement pas l'exercer du simple fait que vous gomez purement et simplement les événements les plus importants qui ont affecté votre département! Bien que je sache que c'est inutile, je voudrais protester ici contre cet état de fait, contre l'impossibilité où je me trouve, en tant que député, d'exercer mon droit de contrôle et de critique sur le rapport de gestion du Conseil fédéral, Département de justice et police.

Enfin, je voudrais poser une question: pourquoi, après les événements de 1988 que vous passez sous silence mais qui sont néanmoins bien réels, n'avez-vous pas congédié immédiatement le procureur de la Confédération – vous exercez déjà votre charge – au lieu de le mettre en congé au plein bénéfice de son salaire jusqu'au mois de septembre suivant? L'opinion publique n'a pas compris, et moi non plus: ou bien le rapport Haefliger ou d'autres sources vous ont indiqué que le procureur de la Confédération a commis des erreurs graves dans l'exercice de son mandat – et à mon avis c'est le cas: il a protégé les trafiquants de drogue que je viens de nommer. Il faut donc prendre des sanctions et exiger sa démission; ou bien il n'a commis ni faute, ni erreur ni abus de pouvoir ni aucun délit, et alors il n'y avait aucune raison de le renvoyer. J'aimerais que vous nous expliquiez pourquoi vous avez choisi cette voie médiane tout à fait curieuse: mise à la semi-retraite du procureur de la Confédération, M. Gerber, qui pour l'instant jouit à Zumikon, dans sa ville natale, de la totalité de son salaire, alors qu'il est un procureur de la Confédération congédié et qu'à Berne il y a un procureur de la Confédération en exercice. Je vous remercie d'avance de votre aimable réponse.

**Allenspach:** Es ist in dieser Diskussion von verschiedenen Seiten gefordert worden, der Rat möge den Strategiebericht des Delegierten für das Flüchtlingswesen diskutieren. Ich mache darauf aufmerksam, dass dieser Strategiebericht von einer verwaltungsinternen Kommission erarbeitet worden ist, die zudem noch einseitig zusammengesetzt war. Wo kämen wir hin, wenn wir jeden Bericht einer internen Kommission in diesem Rate diskutieren würden? Was uns interessiert, ist nicht der Bericht der departementsinternen Kommission, sondern die Haltung des Bundesrates. Wir wollen einen Bericht des Bundesrates in diesem Rate diskutieren. Ich bin überzeugt, dass der Bericht des Bundesrats in verschiedenen Teilen wesentlich anders aussieht als der Strategiebericht des Delegierten. Wir können beispielsweise bei der Ausländerpolitik, bei der Politik im Hinblick auf die Grenzgänger, die Jahresaufenthalter und die Niedergelassenen nicht allein die Sicht des Delegierten für das Flüchtlingswesen berücksichtigen. Es gilt noch andere Faktoren zu werten und in die Betrachtung

einzubringen. Deshalb müssen wir die Forderung, der Strategiebericht müsse hier diskutiert werden, in aller Form zurückweisen.

Die Geschäftsprüfungskommission hat mit ihrem Postulat einen Bericht des Bundesrates, und zwar des gesamten Bundesrates, verlangt. Ob dieser Bericht dann von der Geschäftsprüfungskommission oder von einer Spezialkommission des Rates weiterdiskutiert wird, möchte ich vorläufig dahingestellt lassen. Ich persönlich neige dazu, dass dieser Bericht des Bundesrates dermassen wichtig ist, dass wir hierfür eine Spezialkommission bilden sollten.

**Bundesrat Koller:** Zunächst möchte ich kurz Stellung nehmen zu den beiden Problemkreisen, die Ihr Sektionschef angesprochen hat: zur Frage der Erlasse mit Versuchscharakter und zu den Fragen, die der Strategiebericht für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der neunziger Jahre aufgeworfen hat.

In bezug auf die Erlasse mit Versuchscharakter ist sich der Bundesrat durchaus bewusst, dass das kein Idealzustand rechtsstaatlicher Gesetzgebung ist. Aber das Faktum besteht doch, dass leider der ordentliche Gesetzgeber – gerade auf dem Gebiet der Radio- und Fernsehgesetzgebung – ständig der Rechtswirklichkeit und auch der technologischen Wirklichkeit hinterherhinkt, so dass ein entsprechend grosser Handlungsbedarf für die Exekutive besteht. Das war beispielsweise auf dem Gebiete des Lokalradios und auch in anderen Bereichen der Radio- und Fernsehgesetzgebung der Grund, dass wir Erlasse mit Charakter von Versuchsregelungen anordnen mussten, die im Hinblick auf die verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen den normalen rechtsstaatlichen Anforderungen nicht genügen. Es besteht jedoch heute eigentlich auch in der Lehre die Meinung, dass bei einer solchen Handlungsnotwendigkeit die Anforderungen an die gesetzlichen und verfassungsmässigen Grundlagen weniger streng sein können und müssen, als das bei normaler Gesetzgebung der Fall ist. Wir gedenken also keineswegs, alle Vorfahren extensiv zu handhaben. Dort, wo aber die ordentliche Gesetzgebung allzu sehr hintennachhinkt, kann der Bundesrat nicht anders, als die notwendigen Erlasse mit Versuchscharakter zu erlassen.

Zweiter Problemkreis, Strategiebericht für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der neunziger Jahre: Dieser Bericht, der angekündigt worden war, wurde in der Öffentlichkeit mit grosser Erwartung entgegengenommen, und daher fand es der Bundesrat richtig, nicht weiter Zeit zu verlieren, zumal der Bericht nicht weiter vertraulich hätte gehalten werden können. Er wollte im Gegenteil den Bericht mit der Bekanntgabe an die Öffentlichkeit zugleich in ein Vernehmlassungsverfahren schicken. Es ist dies auch keineswegs ein Einzelfall, der Bundesrat hat das mit solchen Berichten, die ja ganz grundlegende Handlungsalternativen für die Politik aufzeigen, auch schon vorher so gehalten. Andernfalls wäre nämlich nur folgendes eingetreten: Die öffentliche Diskussion wäre zwar eröffnet gewesen, der Bundesrat hätte aber für eine genaue Analyse zweifellos mindestens ein halbes Jahr mehr gebraucht, um mit eigenen Vorschlägen an die Räte zu gelangen, und das wäre nach Meinung des Bundesrates ein Zeitverlust gewesen, der uns nichts eingebracht hätte.

In bezug auf die Zusammensetzung dieser Kommission darf immerhin festgehalten werden: Zwar lag die Leitung beim Delegierten, die Kommission hat sich aber bekanntlich auch aus Mitarbeitern des Biga, des Bundesamtes für Ausländerfragen und des Departementes für auswärtige Angelegenheiten zusammengesetzt, so dass sich nicht sagen lässt, dieser Bericht gebe einzig die Auffassung des Delegierten für das Flüchtlingswesen wieder. Im übrigen ist durch dieses breite Vernehmlassungsverfahren, das bis Ende August läuft, sichergestellt, dass alle Meinungen gehört werden. Nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist wird die Asyldelegation des Bundesrates die Ergebnisse der Vernehmlassung sichten und entsprechende Anträge an den Bundesrat stellen. Wir sind auch bereit, dem Postulat Ihrer Geschäftsprüfungskommission zuzustimmen und Ihnen einen entsprechenden Bericht zu unterbreiten. Nachher wird sich im einzel-

nen weisen, welche allfälligen Anträge auf Gesetzesänderungen wir Ihnen aufgrund dieses Berichtes unterbreiten werden. Zu den einzelnen Voten: Wir beantragen Ihnen, die Motion von Herrn Günter abzuschreiben, obwohl wir mit ihrer Zielrichtung vollständig einiggehen, einfach aus folgenden Gründen: Herr Günter hat mit seinem Vorstoss eine Vorlage zur strengeren Bestrafung des Schlepperwesens im Bereich des Asylwesens verlangt. Wir haben Ihnen eine entsprechende Vorlage, nämlich die Revision des Anag, unterbreitet. Dieses Anag haben Sie akzeptiert. Seit dem 1. Januar 1988 gelten gegen Schlepper gemäss Artikel 23 Absatz 3 des Gesetzes strengere Strafvorschriften, so dass uns der Punkt 1 des Vorstosses von Herrn Günter erfüllt erscheint.

Der zweite Punkt des Vorstosses von Herrn Günter verlangt eine vermehrte internationale Zusammenarbeit zum Zwecke der Bekämpfung des Schlepperunwesens. Auch diesbezüglich haben wir die nötigen Initiativen ergriffen. Wir haben im Rahmen des Europarats tatkräftig mitgewirkt an der Ausarbeitung des sogenannten Erstasylabkommens. Erfreulicherweise darf ich Ihnen auch mitteilen, dass vor allem aufgrund des betrüblichen Todes eines Jungen im letzten Herbst auf dem Splügen gerade in Italien die Bekämpfung des Schlepperwesens viel intensiver an die Hand genommen worden ist. Zurzeit werden mehrere solche Prozesse in der Lombardei durchgeführt. Aus all diesen Gründen sind wir der Ueberzeugung, dass den beiden Punkten des Vorstosses von Herrn Günter Rechnung getragen ist, somit seine Anliegen erfüllt sind und der Vorstoss abgeschrieben werden kann.

Herr Nationalrat Weder, Ihr Postulat, dass die Asylgesuche proportional auf die Schweiz verteilt werden sollen, ist mit der zweiten Asylgesetzesrevision realisiert. Nach Artikel 14a des Asylgesetzes hat der Bund, wenn sich die Kantone nicht selber einigen, die Möglichkeiten, alle Asylgesuche proportional zur Bevölkerung auf die einzelnen Kantone zu verteilen, was wir denn auch tun. Im übrigen ist der Bundesrat mit Herrn Nationalrat Weder einig, und es ist übrigens auch im Asylbericht klar hervorgehoben worden, dass künftiger der Ursachenbekämpfung in den Herkunftsländern noch viel mehr Bedeutung und Gewicht beizumessen ist. Es wäre allerdings eine Illusion zu meinen, dass diese – vom Bundesrat sehr unterstützte – Massnahme sehr kurzfristig grosse Erfolge bringen könnte. Aber mittel- und längerfristig sind wir von der Wirksamkeit dieser Initiativen überzeugt.

Ich möchte die Komplimente, die Frau Nationalrätin Hafner an die Arbeitsgruppe «Lohnleichheit» ausgerichtet hat, gerne dieser Arbeitsgruppe weitergeben. Mein Departement wird Ihnen nach Auswertung der Vernehmlassung die notwendigen gesetzgeberischen Vorschläge unterbreiten.

Gegenüber Frau Fankhauser darf ich doch betonen, dass der Bundesrat in Zusammenarbeit mit den Kantonen gerade letztes Jahr dem Problem der Härtefälle im Asylwesen grösste Aufmerksamkeit gewidmet hat. Im letzten Jahre wurden über 2000 humanitäre Bewilligungen wegen Härtefällen erteilt. Das war gegenüber dem vorhergehenden Jahr eine sehr grosse Zunahme. Im letzten Jahre konnten bedeutend mehr Asylgesuchsteller aufgrund von humanitären Bewilligungen in unserem Land bleiben als unter dem Status anerkannter Flüchtlinge.

Im übrigen ist auch verfahrensmässig klar: Die Kantone können aufgrund des ihnen gemäss Artikel 14 Absatz 1 des Anag eingeräumten Ermessens abgewiesenen Asylbewerbern während oder nach Ablauf der Wegweisungsfrist kantonale Anwesenheitsbewilligungen erteilen. Macht somit ein mit einer Wegweisungsverfügung gemäss Artikel 21a Asylgesetz belasteter Ausländer bei einem Kanton geltend, die Wegweisungsstelle für ihn eine unzumutbare persönliche Härte dar, so kann diesem grundsätzlich gestützt auf Artikel 13 Litera f der Begrenzungsverordnung eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, sofern das Bundesamt für Ausländerfragen zustimmt. Dieses Vorgehen handhaben wir heute ständig, wie die eingangs genannten Zahlen zeigen.

Schliesslich noch Antwort auf die Fragen von Herrn Nationalrat Ziegler: Er vermisst im Geschäftsbericht Ausführungen über die Turbulenzen am Ende des letzten Jahres. Ich darf Sie doch daran erinnern, dass eigentlich die entscheidenden Er-

eignisse erst in diesem Jahre erfolgt sind. Herr alt Bundesrichter Haefliger hat seinen Bericht über die von ihm durchgeführte Administrativuntersuchung bekanntlich Mitte Februar abgeliefert, und auch der Rücktritt von Frau Bundesrätin Kopp erfolgte nicht im letzten, sondern in diesem Jahr. Wir werden daher zweifelsohne im diesjährigen Geschäftsbericht auf diese Ereignisse eingehen. Im übrigen wissen Sie ja, dass auch die parlamentarische Untersuchungskommission Ihnen noch in diesem Jahr einen ausführlichen Bericht zustellen wird.

Was die Beurlaubung von Herrn Bundesanwalt Gerber betrifft, möchte ich doch noch einmal ganz klar festhalten, dass der Bericht Haefliger das Ergebnis einer Administrativuntersuchung war, dass im Berichte von Herrn alt Bundesrichter Haefliger steht: «Es bestehen Verdachtsmomente auf Amtspflichtverletzungen, aber noch keine Beweise.» Um diese Verdachtsmomente im einzelnen zu überprüfen, führt zurzeit Herr Dr. Dressler eine Disziplinaruntersuchung durch, womit gezeigt und bewiesen ist, Herr Nationalrat Ziegler, dass wir uns an die Verfahren eines Rechtsstaates halten, an Verfahren, die unseres Rechtsstaates allein würdig und ihm angemessen sind. Damit habe ich die aufgeworfenen Fragen zum Geschäftsbericht des Justiz- und Polizeidepartementes meines Wissens beantwortet.

*Genehmigt – Approuvé*

*Postulat der GPK – Postulat de la CdG*

**Präsident:** Der Bundesrat hat sich bereit erklärt, das Postulat entgegenzunehmen. Ein anderer Antrag ist nicht gestellt.

*Ueberwiesen – Transmis*

*Abschreibung – Classement*

**Präsident:** Auf Seite 229ff. sehen Sie die Vorschläge des Bundesrates und der Kommission betreffend die Behandlung der hängigen Motionen und Postulate. Herr Günter hat Ihnen den Antrag gestellt, die Motion 84.302 (Strafgesetzbuchbestimmungen über Schlepperei) nicht abzuschreiben. Die Kommission und der Bundesrat halten an ihrem Antrag fest.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Günter	35 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	71 Stimmen

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

89.037

## **Aufsichtseingabe Maza und Musey Requêtes Maza et Musey**

Bericht der Geschäftsprüfungskommission an den Nationalrat vom 13. März 1989 (BBI II, 545)  
Rapport de la Commission de gestion au Conseil national du 13 mars 1989 (FF II, 531)

**Leuenberger Moritz**, Berichterstatter der Sektion EJPD: 50 Mitglieder dieses Rates verlangten eine parlamentarische Untersuchung über die näheren Umstände der Ausschaffungen der beiden Flüchtlinge Musey und Maza. Der Rat hat auf Antrag des Büros keine parlamentarische Untersuchungskommission gebildet, sondern das Geschäft der Geschäftsprüfungskommission übergeben. Die Geschäftsprüfungskommission hat die Angelegenheit im Rahmen ihrer Kompe-