



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO
 Situation und Perspektiven im Asylbereich

Beschluss

Décision

Decisione

-5. Juni 1989 990

Aufgrund des Aussprachepapiers des EJPD vom 29. Mai 1989
 Aufgrund der Beratungen wird

beschlossen:

1. Das EJPD wird beauftragt, Massnahmen zur Verbesserung der Information der Oeffentlichkeit zu prüfen und Antrag zu stellen.
2. Das EJPD wird beauftragt, zusätzliche Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung im Rahmen des geltenden Rechts zu prüfen und gegebenenfalls Antrag zu stellen.
3. Das EJPD wird beauftragt, die Möglichkeiten für ein neues Asylverfahren zu prüfen und allenfalls Antrag zu stellen.
4. Das EJPD wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EVD zu prüfen, ob abgewiesene Asylbewerber vermehrt vorläufig aufgenommen werden könnten, und Antrag zu stellen.
5. Das EJPD wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EFD und dem EDI Vorschläge zur Aufstockung des Personals zu unterbreiten.
6. Das EFD wird beauftragt, eine Verstärkung der Massnahmen an der Grenze zu prüfen.
7. Das EDA wird beauftragt zu prüfen, welche zusätzlichen aussenpolitischen Massnahmen angezeigt wären.
8. Die vorstehenden Aufträge sind bis Ende August 1989 zu erfüllen.

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	8	-
X		EDI	3	-
X		EJPD	5	-
		EMD		
X		EFD	7	-
X		EVD	5	-
		EVED		
		BK		
		EFK		
		Fin.Del.		

Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer:

EJPD Situation und Perspektiven im Asylbereich
(Aussprachepapier vom 29. Mai 1989)

Uebersicht

Die Situation im Asylbereich hat sich im Jahre 1988 und insbesondere seit Beginn dieses Jahres durch die anhaltende Zunahme der Asylbewerber weiter verschärft. Die gegenwärtigen Strukturen genügen nicht mehr. Um mit dem erwarteten Gesuchseingang Schritt halten zu können, müsste das Personal kurzfristig verdoppelt werden.

Der Bundesrat muss eine Reihe von Vorkehren treffen, wenn das Institut des politischen Asyls auch in den 90er Jahren Bestand haben soll. Die Vorarbeiten dazu - Neugestaltung des gesamten Asylverfahrens mit Schwergewicht bei der Zulassung und in der zweiten Instanz, neue Lösungen für abgewiesene Asylbewerber - und ausserpolitische Massnahmen sind sofort aufzunehmen. Hinzu kommen die Ausdehnung des Verfahrens 88, die Verstärkung des Personals des Delegierten für das Flüchtlingswesen und des Beschwerdedienstes und gegebenenfalls des Grenzwachtkorps.

Entsprechende Anträge sollen während des Sommers erarbeitet und im Herbst vom Bundesrat verabschiedet werden.

Texte français au verso



DFJP Situation et perspectives en matière d'asile
(Papier de discussion du 29 mai 1989)

Vue d'ensemble

En 1988 et, tout particulièrement, depuis le début de cette année, la situation a continué de s'aggraver dans le secteur de l'asile, en raison de l'accroissement interrompu du nombre des requérants d'asile. Les structures actuelles ne permettent plus d'y faire face. A elles seules, les nouvelles demandes attendues exigeraient un doublement des effectifs à court terme.

Dans la mesure où l'on souhaite garantir le maintien de l'asile politique en tant qu'institution dans les années 90 également, il faut que le Conseil fédéral prenne une série de dispositions. C'est immédiatement qu'il convient d'entamer les travaux préparatoires - réaménagement complet de la procédure d'asile, mettant l'accent sur l'admission et la deuxième instance; nouvelles solutions pour les requérants, dont la demande a été rejetée - et d'adopter des mesures de politique étrangère. Il s'agit en outre de prévoir l'extension de la procédure 88, ainsi qu'un renforcement du personnel du Délégué aux réfugiés et du Service des recours et, le cas échéant, du corps des gardes-frontière.

Les propositions correspondantes doivent être élaborées durant l'été et adoptées par le Conseil fédéral cet automne.

Deutscher Text auf der Rückseite



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Bern, 29. Mai 1989

An den Bundesrat

Aussprachepapier

Situation und Perspektiven im Asylbereich

1. Ziel und Zweck

Die Lage im Asylbereich verschärft sich seit Anfang 1989 zusehends. Da die meisten der im Bericht der interdepartementalen Strategiegruppe für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre enthaltenen Vorschläge erst in drei bis fünf Jahren realisiert werden können, sehen wir uns veranlasst, dem Bundesrat eine Reihe von Anträgen zu unterbreiten, die zum Teil noch in diesem Jahr zu konkreten Massnahmen umgesetzt werden sollen. Wir ersuchen daher den Bundesrat zu den unter Ziffer 5 skizzierten Massnahmen Stellung zu nehmen.

2. Statistisches

Im Jahre 1988 haben 16726 Ausländer (1987: 10913) ein Asylgesuch gestellt. Seit Beginn dieses Jahres haben sich die monatlichen Zugänge nochmals massiv erhöht. Bis Ende Jahr ist mit rund 25000 neuen Asylbewerbern und rund 40000 hängigen Gesuchen und Beschwerden zu rechnen. Die Anerkennungsquote beträgt gegenwärtig 5%.

Die Kapazitätsgrenze ist beim DFW (1. Instanz) mit 15000 und beim Beschwerdedienst (2. Instanz), wo die verfahrensbeschleunigenden Massnahmen nicht zum Tragen kommen, mit rund 9000 Entscheiden pro Jahr endgültig erreicht.

Präzise statistische Angaben zum Vollzug der Wegweisungen sind nicht möglich. **Immerhin muss davon ausgegangen werden, dass letztendlich deutlich mehr als die Hälfte aller Asylbewerber, die die Schweiz verlassen sollten, in unserem Land bleiben.**

Die ständige ausländische Wohnbevölkerung hat - ohne Asylbewerber und Saisoniers - Ende 1988 die Millionengrenze (Vorjahr 978737) knapp überschritten. Ende 1989 ist mit rund 1040000 Personen zu rechnen. Der Ausländeranteil liegt bei 15,3% (15%), Ende Jahr voraussichtlich bei 15,7%.

3. Problemanalyse

Trotz deutlicher Annahme der zweiten Asylgesetzrevision in der Volksabstimmung vom 5. April 1987 sehen sich die verantwortlichen Behörden wachsendem Druck verschiedenster Kreise ausgesetzt, die eine grosszügigere Asylpraxis fordern. Andererseits werden in jüngster Zeit wieder vermehrt Stimmen laut, die unter Hinweis auf den Missbrauch des Asylverfahrens zur Umgehung der Begrenzungsmaßnahmen im Ausländerbereich repressive Massnahmen verlangen. So stellt beispielsweise der Kanton Zürich eine teilweise Aufnahmesperre zur Diskussion, während der Kanton Waadt die Ausserkraftsetzung des Asylgesetzes für illegal eingereiste Asylbewerber verlangt.

Bundesrat und Bundesbehörden ist es trotz aller Massnahmen bisher nicht gelungen, eine Einschränkung der Handlungsfreiheit im Asylbereich zu verhindern. Ursache dafür sind in erster Linie die folgenden, ungelösten Probleme:

- Der Immigrationsdruck hat wesentlich zugenommen. Die Einwanderung und der Aufenthalt wird in den meisten Fällen über das Asylgesetz angestrebt;
- Jeder Ausländer, gleich welcher Herkunft, hat Anspruch auf ein individuelles Asylverfahren. Es führt in der Regel zu einem mindestens halbjährigen, finanziell gesicherten Aufenthalt in der Schweiz. Die durchschnittliche Verfahrensdauer beträgt mehr als zwei Jahre;
- Durch das Ausschöpfen aller Möglichkeiten, die das Verfahrensrecht bietet, kann dieser Aufenthalt wesentlich verlängert werden und führt häufig zu einem nachträglich legalisierten oder illegalen dauernden Aufenthalt;
- Die Glaubwürdigkeit aller beteiligten Behörden ist durch die Vollzugskrise in Frage gestellt, sind doch Ausschaffungen gegen den Widerstand der Betroffenen - von Einzelfällen abgesehen - kaum mehr durchführbar. Verschiedene Kantone vollziehen denn auch rechtskräftige Entscheide nicht oder nur zögernd;
- Bund und Kantone haben zunehmend Schwierigkeiten, neue Asylbewerber unterzubringen, da die erforderliche Infrastruktur entweder fehlt oder nicht zur Verfügung gestellt wird;
- Sämtliche bisher getroffenen, rechtssetzenden Massnahmen haben sich in der Praxis als zu wenig wirksam erwiesen;
- Die Stabilisierungspolitik des Bundesrates im Ausländerbereich wird durch die stark anwachsende Zahl von Asylgesuchen zunehmend in Frage gestellt.

4. Handlungsspielraum

Wir nehmen an, dass der Bundesrat auch heute dem letztmals am 9. März 1987 bestätigten Grundsatz beipflichtet, wonach politisch verfolgte

Flüchtlinge, unabhängig ihrer Herkunft, in der Schweiz Asyl erhalten, abgelehnte Asylbewerber hingegen in der Regel in ihren Herkunfts- oder Heimatstaat zurückkehren müssen, falls dies zumutbar und durchführbar ist.

Dieser Grundsatz fliesst als Bestandteil der zur staatspolitischen Maxime erhobenen Asylpolitik aus der von der Schweiz ratifizierte Flüchtlingskonvention von 1951 und der Europäischen Menschenrechtskonvention. Beide Übereinkommen und verfassungsrechtliche Bestimmungen setzen verfahrensmässigen Vereinfachungen enge Grenzen.

Der Bundesrat hat im Rahmen dieser Verpflichtungen in den folgenden Bereichen Handlungsfreiheit:

- Bessere Information der Bevölkerung;
- Verschärfung der Einreisebestimmungen unter gleichzeitiger Verstärkung der Grenzkontrollen;
- Gestaltung des Verfahrens in erster und zweiter Instanz im Rahmen der Einzelfall-Prüfung;
- Globale Anerkennung bestimmter Kategorien von Gesuchstellern (Sonderprogramme, eigentliche Globallösung);
- Neue Lösungen für abgewiesene Asylbewerber;
- Unterbringung und Unterstützung der Asylbewerber;
- Personalmassnahmen;
- Aussenpolitische Initiativen sowohl im bilateralen wie im multilateralen Bereich.

Wir sind der Ansicht, dass die reine Fortschreibung der bisherigen Massnahmen nicht erfolgsversprechend ist. Andererseits scheinen uns die

Voraussetzungen für die Anwendung von Ausnahmerecht (Artikel 9 Asylgesetz) noch nicht gegeben, da die Situation selbst bei 25000 möglichen Gesuchen nicht der Lage entspricht, wie sie während der intensiven parlamentarischen Debatte zu Artikel 9 beschrieben wurde, wo von unlösbaren Betreuungs- und Vollzugsproblemen von Bund und Kantonen die Rede war. Zudem dürfte selbst unter dem Ausnahmerecht ein abgelehnter Asylbewerber nicht ohne weiteres weggewiesen werden. Das Non-refoulement müsste in einem individuellen Verfahren geprüft werden.

Soll das politische Asyl als Staatsmaxime erhalten bleiben, sind effizienzsteigernden Massnahmen insbesondere im Verfahren unvermeidlich. Diese müssen die Zeit bis zur grundlegenden Neugestaltung der Asylpolitik in drei bis fünf Jahren überbrücken.

Würden keine echten Handlungsalternativen entwickelt, müsste der Personalbestand bei der ersten und zweiten Instanz angesichts des erfolgten und zu erwartenden Gesuchseingangs verdoppelt werden. Eine solche Massnahme ist kurzfristig schon rein faktisch nicht realisierbar.

Fazit: Der Bundesrat muss bereits heute eine Reihe von Aufträgen zu rasch greifenden Massnahmen erteilen. Das Schwergewicht liegt bei Verfahrens- und ausserpolitischen Massnahmen.

5. Mögliche Massnahmen

5.1 Information der Oeffentlichkeit

Nicht allein die Schweiz ist mit einem wachsenden Zustrom von Asylbewerbern konfrontiert. Eine ähnliche Entwicklung ist auch in den übrigen westeuropäischen Aufnahmeländern zu verzeichnen. Letztes Jahr wurden insgesamt 240000 Asylgesuche registriert, was einer Zunahme von einem Viertel gegenüber 1987 bedeutet.

Ueber diese Tatsache, die Ursachen und die Zusammenhänge sowie die schweizerische Asylpraxis ist die Oeffentlichkeit nur ungenügend

orientiert. Wir nehmen deshalb eine Verstärkung der Information unter Beizug aussenstehender Experten in Aussicht. Die Vorarbeiten sind bereits aufgenommen worden.

Wir werden die Frage weiter prüfen und Antrag stellen.

5.2 Bundesbeschluss über das Asylverfahren

Gestützt auf die zweite Asylgesetzrevision hat der Bundesrat durch Aenderung der Asylverordnung am 3. Oktober 1988 die Voraussetzung geschaffen, um einen Teil der Asylgesuche von der Gesuchseinreichung bis zum erstinstanzlichen Entscheid wesentlich zu beschleunigen (sogenanntes Verfahren 88). Dieses beschleunigte Verfahren gewährt sämtliche Garantien des Normalverfahrens, schliesst aber das aufwendige zweitinstanzliche Verfahren nicht aus. Angesichts der positiven Erfahrungen halten wir eine Ausdehnung trotzdem für angezeigt. Wir werden die Voraussetzungen für dessen Anwendung neu definieren. Das Verfahren soll im übrigen vermehrt auch auf Fälle Anwendung finden, die wahrscheinlich positiv entschieden werden.

Wir werden zusätzliche Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung im Rahmen des geltenden Rechts prüfen und gegebenenfalls Antrag stellen.

Ergänzend beabsichtigen wir, das gesamte Asylverfahren neu zu gestalten. Dazu gehören namentlich die Schaffung eines **Zulassungsverfahrens** und **Vereinfachungen in der zweiten Instanz** sowie besondere Bestimmungen zur Unmittelbarkeit des Verfahrens (Schwergewicht auf der Mündlichkeit), zu den Fristen, zur Beweiserhebung, zum Schriftenwechsel, zu den ausserordentlichen Rechtsmitteln und Rechtsbehelfen, zur Beschwerdelegitimation und zur aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde. Ausserdem werden wir prüfen, ob die Beschwerdeinstanz nur noch die Frage des Non-refoulements beurteilen könnte (Einschränkung der Kognitionsbefugnis), und wie der Vollzug von Wegweisungen effizienter gestaltet werden kann.

Wie weit solch neue Verfahrensbestimmungen mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen und aus der Verfassung abgeleiteten Verfahrensregeln zu vereinbaren sind, ist abzuklären. Sie müssten gegebenenfalls im Dringlichkeitsverfahren erlassen werden und stellen die einzige Möglichkeit dar, um kurz- und mittelfristig eine Globallösung zu vermeiden, welche mit dem Familiennachzug eine Erhöhung der ausländischen Wohnbevölkerung um rund 200'000 Personen zur Folge hätte und nach ausländischen Erfahrungen die Attraktivität der Schweiz für Asylbewerber noch steigern würde.

Wir werden die Möglichkeiten für ein neues Asylverfahren prüfen und Ihnen allenfalls Anträge unterbreiten.

5.3 Neue Lösungen für abgewiesene Asylbewerber

5.3.1 Gegenwärtig werden nur 5% aller Asylbewerber als Flüchtlinge anerkannt. 95% erfüllen die nötigen Voraussetzungen nicht, dürfen aber zum Teil trotzdem nicht ohne weiteres in ihr Heimatland zurückgeschickt werden, da Gründe der EMRK entgegenstehen könnten (z.B. Angehörige bestimmter Minoritäten). Für diese Menschen wäre eine vermehrte Anwendung der vorläufigen Aufnahme denkbar.

5.3.2 Auch die Angehörigen von Staaten, in denen bürgerkriegsähnliche Situationen herrschen, oder die sich im Krieg befinden, erfüllen in der Regel die Flüchtlingseigenschaft nicht; unter den herrschenden Umständen ist es aber vielfach aus Gründen des humanitären Völkerrechts nicht zumutbar, dass sie sofort in ihre Heimat zurückkehren, obwohl das Non-refoulement nicht verletzt würde (z.B. Tamilen, Äthiopier). Diese Gewaltflüchtlinge, die eine allgemeine Bedrohung durch kriegerische oder bürgerkriegsähnliche Ereignisse geltend machen, könnten ebenfalls vorläufig aufgenommen werden. Die vorläufige Aufnahme könnte unter Umständen an die Stelle eines Asylverfahrens treten.

5.3.3 Unter Berücksichtigung der vorläufigen Aufnahmen und der Aufenthaltsbewilligungen aus humanitären Gründen würde die Anerkennungsquote bereits heute bei rund 25% liegen.

Die vorstehenden Punkte bedürfen eingehender Abklärungen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass auch neue Aufenthaltsregelungen die Attraktivität der Schweiz als Immigrationsland steigern, eine Abgrenzung zu den bisherigen Kategorien schwierig ist und die Stabilisierungspolitik tangiert wird, da auf diese Weise ein grosser Teil der einwanderungswilligen Ausländer zu einem geregelten Aufenthalt kommt.

Wir werden diese Fragen in Zusammenarbeit mit dem EVD vertieft prüfen und Antrag stellen.

5.4 Personalmassnahmen

Der Bundesrat hat aufgrund des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes die Möglichkeit, im Asylbereich ausserhalb des Voranschlages Personalmassnahmen zu treffen. Selbst wenn durch eine Verfahrensstraffung auf dem Dringlichkeitsweg frühestens im Laufe des nächsten Jahres eine gewisse Entlastung eintreten könnte, sind für die Entgegennahme der Asylgesuche in den Empfangsstellen, die Dactyloskopie, die Zuweisung an die Kantone, die Registrierung und Verwaltung der Akten, die Gewährleistung der immer umfassenderen Finanzaufsicht und die Automation sofort zusätzliche Mitarbeiter nötig, weil in diesen Bereichen keine weitere Rationalisierung möglich ist. Für diese Arbeiten ist neues Personal rascher operationell. Voraussetzung ist die Lösung der bestehenden Unterbringungsprobleme.

Im Hinblick darauf, dass die Zahl der Gesuche und Pendenzen in den nächsten Jahren weiter ansteigen dürfte, sind weitere Personalmassnahmen auch für die Gesuchs- und Beschwerdebehandlung nötig. Die Vorabklärungen müssen umgehend an die Hand genommen werden.

Wir werden diese Fragen in Zusammenarbeit mit dem EFD und dem EDI prüfen und Antrag stellen.

5.5 Massnahmen an der Grenze

Durch Konzentration der Kräfte ist es dem Grenzwachtkorps in den letzten Monaten gelungen, einige Hundert illegal Eingereiste aufzugreifen und an die Nachbarstaaten zu überstellen. Eine weitere Verstärkung dieser Massnahmen an der Grenze erscheint uns vorallem im Hinblick auf eine effiziente Bekämpfung des Schlepperwesens unbedingt nötig.

Wir bitten das EFD um Prüfung dieses Anliegens.

5.5 Aussenpolitische Massnahmen

Mehr als die Hälfte aller Asylbewerber stammt aus der Türkei und reist auf dem See- und Landweg via Italien und Oesterreich illegal in die Schweiz ein. Der Bundesrat hat die italienische Regierung bei verschiedenen Gelegenheiten aufgefordert, für die Türkei die Visumpflicht einzuführen. Italien hat diese Massnahme unter Hinweis auf die laufenden Beitrittsverhandlungen zur "Gruppe von Schengen", mit welcher u.a. die Visumpflicht harmonisiert werden soll, bisher nicht getroffen.

Wir fragen uns ganz allgemein, ob nicht zusätzliche aussenpolitische Massnahmen im bilateralen und multilateralen Bereich angezeigt wären, beispielsweise im Europarat, wo das Erstasylabkommen zur Vermeidung von Mehrfachgesuchen vor dem Abschluss steht, oder in den Kontakten zur EG. Wir bitten das EDA, diesen Fragenkreis zu prüfen.

6. Finanzierung

Im Voranschlag für 1989 sind für den Flüchtlings- und Asylbereich insgesamt rund 250 Mio. Franken eingestellt, im Voranschlag 1990 rund 390 Mio. Franken. Im Finanzplan 91/93 sind dafür rund 400 Mio. Franken vorgesehen. Speziell im Bereich des Unterstützungsaufwandes für Asylbewerber muss aufgrund der neuesten Entwicklung davon ausgegangen werden, dass der Finanzbedarf ohne Sofortmassnahmen in den nächsten Jahren weiterhin sehr stark ansteigen wird. Im Vergleich zum Gesamtaufwand für den Flüchtlings- und Asylbereich für die Jahre 1990-93 sind die Kosten für das zusätzliche Personal gering.

Aufgrund vorstehender Ueberlegungen beantragen wir Ihnen, dem beiliegenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

EIDGENÖSSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

A. Koll

Situation und Perspektiven im Asylbereich

Aufgrund des Aussprachepapiers des EJPD vom 29. Mai 1989

Aufgrund der Beratungen wird

beschlossen:

1. Das EJPD wird beauftragt, Massnahmen zur Verbesserung der Information der Oeffentlichkeit zu prüfen und Antrag zu stellen.
2. Das EJPD wird beauftragt, zusätzliche Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung im Rahmen des geltenden Rechts zu prüfen und gegebenenfalls Antrag zu stellen.
3. Das EJPD wird beauftragt, die Möglichkeiten für ein neues Asylverfahren zu prüfen und allenfalls Antrag zu stellen.
4. Das EJPD wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EVD zu prüfen, ob abgewiesene Asylbewerber vermehrt vorläufig aufgenommen werden könnten, und Antrag zu stellen.
5. Das EJPD wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EFD und dem EDI Vorschläge zur Aufstockung des Personals zu unterbreiten.
6. Das EFD wird beauftragt, eine Verstärkung der Massnahmen an der Grenze zu prüfen.
7. Das EDA wird beauftragt zu prüfen, welche zusätzlichen aussenpolitischen Massnahmen angezeigt wären.
8. Die vorstehenden Aufträge sind bis Ende August 1989 zu erfüllen.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Protokollauszug an:

- EJPD (5) zum Vollzug
- EFD (3) zum Vollzug
- EDA (3) zum Vollzug
- EVD (3) zum Vollzug
- EDI (3) zum Vollzug
- BK (3) zur Kenntnis