



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT  
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE  
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

Décision

Decisione

14. Februar 1990

Bern, 9. Februar 1990

277

**Aussprachepapier über eine mittel- und langfristige Flüchtlings- und Asylpolitik**

Aufgrund des Aussprachepapiers des EJPD vom 9. Februar 1990

Aufgrund der Beratung wird /Asylfragen

beschlossen:

Vom Aussprachepapier wird zustimmend Kenntnis genommen.

- Aussprachepapier über eine mittel- und langfristige Flüchtlings- und Asylpolitik;
- Entwurf eines Bundesbeschlusses über das Asylverfahren (Stand 31. Januar 1990);
- Erläuterungen zum Entwurf des Bundesbeschlusses über das Asylverfahren
- Entwurf eines Bundesgesetzes über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge.

Für getreuen Auszug,  
 der Protokollführer:

*[Handwritten signature]*

Ich bitte Sie, die beiliegenden Dokumente vertraulich zu behandeln. Ich möchte insbesondere vermeiden, dass der Entwurf eines Bundesbeschlusses über das Asylverfahren in den Medien und in der interessierten Öffentlichkeit diskutiert wird.

Mit freundlichen Grüßen

*[Handwritten signature: A. Koller]*

Arnold Koller, Bundespräsident

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



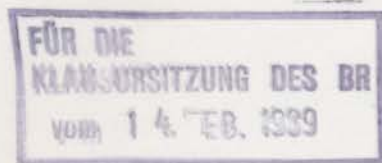
VERTRAULICH

DER BUNDESPRÄSIDENT DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT  
 VORSTEHER DES EIDGENÖSSISCHEN JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENTS

DEPARTEMENT  
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE  
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Bern, 9. Februar 1990

3003 Bern, 9. Februar 1990



An die  
 Herren Bundesräte  
 Bundeskanzler  
 Vizekanzler

### Klausur vom 14. Februar 1990/Asylfragen

Meine Herren

Für die Klausur vom 14. Februar 1990 finden Sie als Beilagen folgende Dokumente:

- Aussprachepapier über eine mittel- und langfristige Flüchtlings- und Asylpolitik;
- Entwurf eines Bundesbeschlusses über das Asylverfahren (Stand 31. Januar 1990);
- Erläuterungen zum Entwurf des Bundesbeschlusses über das Asylverfahren
- Entwurf eines Bundesgesetzes über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge.

Ich bitte Sie, die beiliegenden Dokumente vertraulich zu behandeln. Ich möchte insbesondere vermeiden, dass der Entwurf eines Bundesbeschlusses über das Asylverfahren in den Medien und in der interessierten Öffentlichkeit vorzeitig diskutiert wird.

Mit freundlichen Grüßen

Arnold Koller, Bundespräsident

**VERTRAULICH**

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

3003 Bern, 9. Februar 1990

Internationale Lage im Flüchtlings- und Migrationsbereich

In den letzten Jahrzehnten ist das Flüchtlingsproblem weltweit grösser und vielschichtiger geworden. Der Hochkommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen schätzt, dass heute 12 bis 15 Mio. Menschen weltweit Flüchtlinge sind. Der grösste Teil dieser Flüchtlinge lebt in Ländern der Dritten Welt. Im Laufe der 80er Jahre ist immer deutlicher geworden, dass die grossen Fluchtbewegungen in vielen Teilen der Welt zunehmend von einer kontinentsübergreifenden Wanderung überlagert werden. Fluchtbewegungen und Wanderungen sind heute hinsichtlich ihrer Ursachen und

An den Bundesrat

**Aussprachepapier**

**über eine mittel- und langfristige Flüchtlings- und Asylpolitik**

**1. Einleitung**

Im Frühjahr 1989 nahm der Bundesrat Kenntnis vom Bericht der interdepartementalen Strategiegruppe für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre. Anschliessend wurde dieser Bericht einer Vernehmlassung bei den Kantonen und interessierten Kreisen zugeführt.

Mitte September 1989 beschloss der Bundesrat eine Reihe von kurzfristigen Massnahmen im Asylbereich, allen voran die Entwicklung eines neuen beschleunigten Asylverfahrens und die Aufstockung des Personals beim DFW und beim Beschwerdedienst des EJPD.

Im Spätherbst 1989 nahm der Bundesrat Kenntnis von den Vernehmlassungsergebnissen zum Strategiebericht und beschloss gleichzeitig, zunächst in seinem asylpolitischen Ausschuss mögliche Eckwerte einer mittel- und langfristigen Flüchtlings- und Asylpolitik zu beraten und vorzuschlagen.

Im folgenden werden die wichtigsten Zusammenhänge und jüngsten Entwicklungen im Flüchtlings- und Migrationsbereich rekapituliert und die Vorschläge des Ausschusses stichwortartig resümiert.

## 2. Problemanalyse

### 2.1 Internationale Lage im Flüchtlings- und Migrationsbereich

In den letzten Jahrzehnten ist das Flüchtlingsproblem weltweit grösser und vielschichtiger geworden. Der Hochkommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen schätzt, dass heute 12 bis 15 Mio. Menschen unter sein Mandat fallen. Der grösste Teil dieser Flüchtlinge lebt in Ländern der Dritten Welt. Im Laufe der 80er Jahre ist immer deutlicher geworden, dass die grossen Fluchtbewegungen in weiten Teilen der Welt zunehmend von einer kontinentsübergreifenden Wanderung überlagert werden. Fluchtbewegungen und Wanderungen sind heute hinsichtlich ihrer Ursachen und Auswirkungen zwei schwer voneinander abgrenzbare Phänomene.

An der Schwelle der 90er Jahre steht fest, dass die internationalen Migrationen zu den ungelösten Problemen des kommenden Jahrzehnts gehören werden.

Aufgrund der Erfahrungen in den 80er Jahren und insbesondere der jüngsten Entwicklungen ist damit zu rechnen, dass im Gegensatz zu früher nicht die politischen Beziehungen zwischen Ost und West die Flüchtlings- und Asylpolitik des nächsten Jahrzehnts prägen werden, sondern das Verhältnis zwischen den Ländern der Dritten Welt im Süden und den Industrienationen im Norden. Es ist dabei nicht auszuschliessen, dass weitere Liberalisierungstendenzen in osteuropäischen Staaten zu verstärkten Ausreisen in den Westen führen werden.

In den Ländern der Dritten Welt ist in den kommenden Jahrzehnten mit einem weiteren raschen Wachstum der Bevölkerung zu rechnen. Eine Umkehrung dieses Trends ist in diesem Jahrhundert nicht mehr zu erwarten. Der Anteil der jungen Menschen an der Gesamtbevölkerung wird sich weiter erhöhen.

Trotz der Dekolonisierung und jahrzehntelanger Entwicklungszusammenarbeit vermochte eine Mehrzahl der Entwicklungsländer ihre Lebensbedingungen nicht grundlegend zu verändern. Während es in einigen wenigen Ländern in den letzten dreissig Jahren gelungen ist, bemerkenswerte wirtschaftliche Resultate zu erzielen, erleben die meisten Länder insbesondere in Afrika und Lateinamerika seit 1980 eine wirtschaftliche Stagnation oder sogar einen Rück-

schlag. Faktoren sind die wachsende Verschuldung, der Rückgang der Exporteinnahmen und die Umkehr der privaten Finanzflüsse. Dazu gesellen sich interne Faktoren wie die Unzulänglichkeit der politischen Strukturen, die Verstärkung, die Zerstörung des fragilen Umweltgleichgewichtes oder die interne Wirtschaftslage.

Wo kulturelle Wertordnungen und traditional-feudale Sozialstrukturen noch intakt sind, bestehen zwar zum Teil noch gleichgewichtige Verhältnisse. Diese behindern aber nicht selten die individuelle Lebensgestaltung und die Aufstiegschancen für weite Teile der Bevölkerung. In den meisten Ländern sind die alten Gesellschaftsstrukturen aber durch die Entwicklung aufgebrochen. Die Bevölkerung ist damit zunehmend neuen Konflikten ausgesetzt.

Die kulturellen Unterschiede werden immer stärker eingeebnet. Es gibt bereits Ansätze für eine einzige Weltgesellschaft. Erhöhte individuelle Mobilität und internationale Transportmöglichkeiten eröffnen vielen einen Weg, um wirtschaftlich, sozial und politisch bedrängenden Verhältnissen zu entfliehen und ein Leben in Ländern zu suchen, wo sie Reichtum, Arbeitsplätze und Chancen finden.

Neben diesen globalen Ursachen für die kontinentsübergreifenden Migrationen sind als spezifische Gründe für Fluchtbewegungen die gezielte politische Verfolgung, die weit verbreitete Folter und die innerstaatlichen Verteilungskämpfe zu erwähnen, die oft in ethnische Konflikte ausmünden und nicht selten internationale Ausmasse annehmen.

Die weltweiten wirtschaftlichen Verflechtungen, die zivilisatorischen Entwicklungen und kulturellen Veränderungen und die vorherrschenden politischen Strukturen verleihen den kontinentsübergreifenden Wanderungen und Fluchtbewegungen verstärkende Impulse. Insgesamt sind die Perspektiven für die kommenden Jahrzehnte nicht gerade verheissungsvoll.

## 2.2 Lage im schweizerischen Asylbereich zu Beginn 1990

- Steigende Zahlen von Asylbewerbern (1986: 8'546/1989: 24'500)
- Zunahme der Beschwerden (90 % aller Fälle reichen ordentliche Beschwerden ein, zusätzlich ergreifen 60 %

ausserordentliche Rechtsmittel)

- Zunahme des Pendenzenberges (1986: 21'470/1989: 40'000 hängige Gesuche in erster und zweiter Instanz)
- Sinkende Anerkennungsquoten (1986: 12 %/1989: 5 %)
- Zunahme der humanitären Bewilligung und vorläufigen Aufnahmen (1986: 610/1989: 1'950)
- Zunehmende Vollzugsproblemen in den Kantonen
- Zunehmende Unterbringungsprobleme in den Kantonen und Gemeinden
- Grosse Personalvermehrung im Asylbereich (beim DFW 1987: 200/1989: 250/1990: 350, beim Beschwerdedienst bis 1989: 130/1990: 170)
- Starkes Budgetwachstum beim DFW 1986: 150 Mio./1990: 380 Mio.

Die Schweiz prüft gegenwärtig Gesuche von Flüchtlingen aus 70 verschiedenen Ländern. Die meisten der Gesuchsteller stammen seit einigen Jahren allerdings aus der Türkei (1989: 40 %), Sri Lanka (1989: 20 %), dem Libanon (1989: 10 %), Jugoslawien (1989: 5,6 %) und lediglich (1989: 24 %) aus übrigen Ländern.

Bei den türkischen Asylgesuchstellern handelt es sich mit grosser Mehrheit um Auswanderer, die die Schweiz zum Zwecke der Arbeitsaufnahme aufsuchen; dennoch gibt es auch unter ihnen politisch Verfolgte und Bedrohte. Bei den Tamilen und Libanesen handelt es sich selten um Flüchtlinge im Sinne der internationalen Konvention und des schweizerischen Asylgesetzes, sondern um eine Art "Gewaltflüchtlinge", die in der heutigen Lage ihres Heimatlandes nicht ohne weiteres in ihre Heimat zurückkehren können.

Das Asylverfahren wird mehr und mehr missbraucht für andere Zwecke, d.h. von Gesuchstellern mit asylunrelevanten Gründen.

Der Konsens im Schweizervolk über Asylpolitik und -praxis ist brüchig geworden.

### 2.3 Perspektiven für die 90er Jahre

- Der Nord-Süd-Konflikt ist kurz- und mittelfristig nicht lösbar.
- Die Bevölkerungsexplosion in den Schwellenländern und Drittweltländern hält an.
- Der Vordere Orient und viele Drittweltländer bleiben krisenanfällig.
- Die Menschenrechtssituation verbessert sich nur zögernd.
- Die Demokratisierungs- und Liberalisierungsprozesse haben zwar in Osteuropa Fortschritte gemacht, in vielen Drittweltländern aber noch kaum begonnen.
- Der Migrationsdruck aus europäischen Randgebieten und Drittweltländern auf Europa und die Schweiz hält an.
- Die Umwälzungen in Osteuropa werden zunächst eine verstärkte Wanderungsbewegung auslösen.
- Für die Schweiz wird die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und die Aufnahme von Flüchtlingen aus verschiedensten Motiven zur Daueraufgabe.

## 3. **Ziele und Massnahmen**

### 3.1 Asylpolitik der Schweiz

#### 3.1.1 Flüchtlingsstatus

- Am Flüchtlingsbegriff gemäss Art. 3 AsylG, der demjenigen der internationalen Flüchtlingskonvention entspricht, ist festzuhalten.
- Flüchtlinge, die aus Ländern stammen, in denen aufgrund gesicherter Informationen eine Verfolgung ausgeschlossen werden kann (Safe-Countries) oder die in ihrem Heimatland über eine zumutbare innerstaatliche Fluchtalternative verfügen, werden nicht ins Asylverfahren aufgenommen. Der Bundesrat entscheidet über die Liste solcher

Länder je nach Entwicklung der politischen Lage auf Antrag des EDA und des EJPD.

- Am Individualverfahren (Einzelgesuchsprüfung) ist grundsätzlich festzuhalten. Kollektivverfahren können erwogen werden für die Anerkennung bestimmter Gruppen.
- Das Asylverfahren muss jedoch beschleunigt werden, so dass innert maximal 6 Monaten ein rechtskräftiger Entscheid herbeigeführt werden kann.
- Asylgesuchsteller, deren Gesuch rechtskräftig abgelehnt worden ist, sind aus der Schweiz wegzuweisen. Aus humanitären Gründen können Ausnahmen gewährt werden.
- Asylbewerber aus Bürgerkriegs- und Kriegsgebieten kann in der Schweiz vorübergehend Aufenthalt gewährt werden. Sie benötigen kein Individualverfahren. Für sie ist die Einführung eines Status' von Gewaltflüchtlingen zu prüfen. Der Vereinbarkeit eines solchen Status' mit den bestehenden Ausländerkategorien ist besondere Beachtung zu schenken. Zur Vermeidung von zusätzlicher Attraktivität und zur Gewährleistung eines internationalen Lastenausgleichs kann ein solcher Status aber nur in Koordination mit anderen Staaten und erst eingeführt werden, wenn er EG-weit und in allen die Schweiz umgebenden Staaten ebenfalls eingeführt wird.
- Der Bundesrat kann nach wie vor Kontingente für die Aufnahme von Flüchtlingen aus Erstasylländern festlegen. Darüberhinaus sind bei besonderen Ereignissen einmalige Sonderaktionen möglich.

### 3.1.2 Asylverfahren. Zuständigkeiten

- Der Bund soll weiterhin zuständig bleiben für die Gewährung von Asyl. Eine Delegation dieser Kompetenz an die Kantone hätte eine uneinheitliche Asyldoktrin zur Folge. Die Kantone verfügen ausserdem zur Zeit nicht über die nötigen Informationen, um Asylgesuche fachgerecht und abschliessend beurteilen zu können.
- Angesichts der hohen Gesuchszahlen und des grossen Pendenzberges braucht die Schweiz jedoch einen ausgebauten Befragungsapparat, der weiterhin aus Befragern der Kantone und des Bundes bestehen soll.
- Im Zuge der Einführung des neuen, beschleunigten Asyl-



verfahrens sollen die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden, dass verschiedene flexible Modelle der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen möglich sind (sofortige Vernehmung der Gesuchsteller durch die Kantone und unmittelbarer Entscheid durch den Bund oder direkte Befragung und Entscheidung durch den Bund oder direkte Einvernahme und Vorbereitung der Entscheide durch den Kanton und unmittelbare Entscheid durch den Bund).

- Längerfristig ist jedoch anzustreben, die Sachverhaltsermittlung und den Entscheid durch die gleiche Behörde vornehmen zu lassen (allenfalls in diversen Entscheidzentren).
- Im Fürsorgebereich ist die grundsätzliche Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton beizubehalten (Kantone zuständig für die Durchführung der Fürsorge für Asylbewerber unter voller Kostendeckung der Fürsorgeleistungen durch den Bund).
- Für die Fürsorge für Flüchtlinge sollen inskünftig die Kantone fachlich und finanziell zuständig sein. (Bis heute sind die Hilfswerke im Auftrage des Bundes zuständig für die Durchführung der Fürsorge für Flüchtlinge bis zu ihrer Niederlassung. Nach Niederlassung sind die Kantone heute schon fachlich und finanziell zuständig.)

Der Bund soll seine fachliche Beratung im Bereich der Fürsorge für Asylbewerber und Flüchtlinge ausbauen.

### 3.1.3 Erwerbstätigkeit

- An der Kompetenz der Kantone, ein dreimonatiges Arbeitsverbot für Asylbewerber auszusprechen, ist festzuhalten.
- Die Erwerbstätigkeit für Asylbewerber ist auf Beschäftigung mit "Zwangssparen" und Auszahlung bei Ausreise oder bei positivem Asylentscheid zu beschränken. (Gesetzliche Verankerung einer an die Arbeitsbewilligung geknüpften Pflicht zur Sicherheitsleistung für zukünftige öffentlich-rechtliche Leistungen).
- Beschäftigungsprogramme für Asylbewerber im öffentlichen Interesse sind auszudehnen und vom Bund weiterhin finanziell zu unterstützen. Auch Bundesbetriebe sollen sich daran beteiligen.
- Kann ausnahmsweise ein Asylverfahren nicht innert 6 Mo-

naten rechtskräftig abgeschlossen werden, so erhält der Asylbewerber vom Kanton eine Arbeitsbewilligung für Mangelberufe. Er verfügt dann unter Vorbehalt der Sicherheitsleistungen frei über sein Einkommen, hat aber für seinen Unterhalt selbst aufzukommen.

- Die Arbeitgeber sind zu anzuhalten, die von ihnen beschäftigten Asylbewerber unterzubringen.
- Eine beschränkte Oeffnung des schweizerischen Arbeitsmarktes für Arbeitssuchende aus nichttraditionellen Rekrutierungsgebieten, insbesondere für türkische Gastarbeiter, ist näher zu prüfen. Grundlage hierfür bildet der noch ausstehende Bericht des BIGA.

#### 3.1.4 Organisation

- Es ist ein Bundesamt für Flüchtlinge zu schaffen, dessen Hauptaufgaben die Durchführung des Asylverfahrens in erster Instanz, die Koordination und die Finanzierung im Bereich der Fürsorge für Asylbewerber und Flüchtlinge zwischen Bund, Kantonen und Hilfswerken, die Aufnahme- und Aufenthaltsregelung von Gewaltflüchtlingen und Kontingentsflüchtlingen, die Ueberwachung des Vollzugs von Wegweisungen durch die Kantone und die vorläufige Aufnahme sind.
- Die Koordinationsaufgaben zwischen dem Bundesamt für Flüchtlinge und anderen von Flüchtlingsproblemen und Ausländerfragen betroffenen Departementen/Bundesämtern und Instanzen sind neu zu definieren.
- Die Bildung einer verwaltungsunabhängigen Rekurskommission ist näher zu prüfen.

#### 3.2 Internationale Flüchtlingspolitik

Die Schweiz soll einen aktiven Beitrag zur Bekämpfung der Ursachen der weltweiten Flüchtlingsbewegungen und Migrationen leisten durch eine kohärente internationale Flüchtlingspolitik. Sie ist sich dabei bewusst, dass sie diese Probleme nicht allein und kurzfristig lösen kann.

Zu diesem Zweck:

- ist die Schweiz bestrebt, sich so rasch als möglich ei-

nem europäischen Erstasylabkommen anzuschliessen, das entweder im Rahmen des Europarates oder in der EG zustandekommt;

- entwickelt das EDA geeignete Aktionsprogramme zur besseren Beachtung der Menschenrechte in den Herkunftsländern von Flüchtlingen;
- erstellt das EDA einen mittelfristigen Finanzrahmen für eine verstärkte finanzielle Unterstützung des UNHCR und anderer Flüchtlingsorganisationen zur Linderung der Flüchtlingsprobleme in den Erstasylländern;
- verstärkt das EDA seine Dienstleistungen zur Regelung von internationalen Konflikten;
- prüft das EDA im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe den vermehrten Einbezug von Flüchtlingsherkunftsländern in ihre Aktionsprogramme im Sinne einer flüchtlingsorientierten Entwicklungszusammenarbeit und einer Wiederaufbauhilfe für kriegs- und krisengeplagte Gebiete;
- entwickelt das EVD in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft Aktionsprogramme zur Förderung von Arbeitsplätzen in den Herkunftsländern von Flüchtlingen und Auswanderern.

### 3.3 Bevölkerungs- und Einwanderungspolitik

- Der hohe Ausländerbestand der Schweiz im Vergleich zu andern europäischen Staaten ist zum Teil bedingt durch ihre härtere Einbürgerungspraxis. Die erleichterte Einbürgerung von langjährigen Niedergelassenen ist zu prüfen, deren Integration ist zu fördern.
- Die Schweiz verzeichnet seit einigen Jahren einen positiven Wanderungssaldo von 20 - 30'000 neuen Einwanderern pro Jahr. Zur genauen Erfassung der Wanderungsbewegungen soll das Bundesamt für Statistik eine Wanderungsstatistik entwickeln. Es ist zu prüfen, ob unter diesen Voraussetzungen eine Einwanderungspolitik zu formulieren sei.
- In den letzten Jahren ist der klassische Ausländerbereich und der Asylbereich durch das faktische Verhalten der Ausländer immer mehr in gemeinsame Grauzonen ausge-

JUSTIZ- UND POLIZEIDIREKTORAT

A. K. H.

ufert. Viele Ausländer, die in der Schweiz Arbeit suchten, dies aber wegen der restriktiven Ausländerbestimmungen nicht konnten, sind in den Asylbereich ausgewichen und konnten so über das Asylverfahren dennoch zu einer Arbeitsbewilligung gelangen. Andere konnten auf diese Weise von humanitären Regelungen profitieren, die "normale" Ausländer nicht erhielten. Damit wurde faktisch auch die Stabilisierungspolitik des Bundesrates unterwandert und das Asylverfahren in einem Uebermass belastet. Die Einwanderungsproblematik im klassischen Ausländerbereich einerseits und im Asylbereich andererseits ist deshalb gesamthaft zu betrachten und zu analysieren. Die Koordination in diesen Teilbereichen ist sicherzustellen. Es sollen dennoch getrennte Massnahmen getroffen und separate Instrumentarien und Verfahren entwickelt werden.

#### 4. Weiteres Vorgehen

Mit einem überwiesenen Postulat der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates ist der Bundesrat beauftragt worden, "nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens über die "Strategie für Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er 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....".

Der Bundesrat hat diesbezüglich über das weitere Vorgehen Beschluss zu fassen. Dabei stellen sich insbesondere folgende zwei Fragen:

- Sollen vorerst zwei Teilberichte über die Flüchtlings- und Asylpolitik einerseits sowie über die Ausländer- und Arbeitsmarktpolitik andererseits erstellt und erst danach vom EDA, EJPD und EVD zu einem Gesamtbericht verarbeitet werden oder ist die Ausarbeitung des Gesamtberichtes direkt in Angriff zu nehmen?
- Nach welchem Zeitplan ist für die Erfüllung des Auftrages vorzugehen? Bei realistischer Beurteilung der Zeitverhältnisse dürfte ein Gesamtbericht erst im Herbst 1990 vorliegen.

EIDGENOESSISCHES  
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

*A. Koll*

VERTRAULICH

**ENTWURF**

3003 Bern, 31. Januar 1990 (Stand Aemterkonsultation)

## BUNDESBESCHLUSS ÜBER DAS ASYLVERFAHREN

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 69ter der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom ...

beschliesst:

I

**Das Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 wird wie folgt geändert:**

### **1. Kapitel: Grundsätze**

#### **Art. 8a Subjektive Nachfluchtgründe**

Einem Ausländer wird kein Asyl gewährt, wenn er erst durch seine Ausreise aus dem Heimat- oder Herkunftsstaat oder wegen seines Verhaltens nach der Ausreise Flüchtling im Sinne von Artikel 3 wurde.

### **2. Kapitel: Verfahren**

#### **1. Abschnitt: Allgemeines**

#### **Art. 11 Entscheid**

1 unverändert

2 unverändert

3 Der Bundesrat kann eine unabhängige Rekurskommission für Flüchtlingsfragen mit mehreren Kammern einsetzen, welche endgültig über Beschwerden gegen Entscheide des Bundesamtes über die Verweigerung des Asyls und über die Wegweisung sowie anstelle des Bundesgerichts über die Beendigung des Asyls

entscheidet. Er kann ergänzende Verfahrensvorschriften, insbesondere über mündliche Verhandlungen, mündliche Eröffnungen von Entscheiden sowie über summarische Verfahren erlassen.

#### **Art. 12**    Verfahrensgrundsätze

Das Verfahren richtet sich nach dem Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren und dem Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

#### **Art. 12a**   Nachweis der Flüchtlingseigenschaft

<sup>1</sup> Art. 12 AsylG    unverändert

<sup>2</sup> Glaubhaft gemacht ist die Flüchtlingseigenschaft, wenn die Behörde ihr Vorhandensein mit überwiegender Wahrscheinlichkeit für gegeben hält.

<sup>3</sup> Unglaubhaft sind insbesondere Vorbringen, die in wesentlichen Punkten zu wenig substantiiert oder in sich widersprüchlich sind, den Tatsachen nicht entsprechen oder auf gefälschte oder verfälschte Beweismittel abgestützt werden.

#### **Art. 12b**    Mitwirkungspflicht

<sup>1</sup> Wer um Asyl ersucht, ist verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken. Er hat insbesondere die eigene Identität offenzulegen, seine Reisepapiere abzugeben, anlässlich seiner Anhörung zu den Asylgründen alle Gründe seines Gesuches zu nennen, allfällige Beweismittel vollständig zu bezeichnen und sie unverzüglich einzureichen, oder, soweit dies zumutbar erscheint, sich darum zu bemühen, sie fristgerecht zu beschaffen.

<sup>2</sup> Die Mitwirkungspflicht ist nicht verletzt, wenn der Gesuchsteller diese unverschuldet nicht erfüllen konnte.

<sup>3</sup> Die Behörde kann vom Gesuchsteller verlangen, für die Übersetzung fremdsprachiger Dokumente besorgt zu sein.

<sup>4</sup> Art. 19a Abs. 1 AsylG    unverändert

#### **Art. 12c**    Beweisverfahren

Wird zur Ermittlung des Sachverhaltes ein Beweisverfahren durchgeführt, ist die vorgängige Stellungnahme des Gesuchstellers zur Beweisanordnung der Behörde ausgeschlossen.

**Art. 12d** Eröffnung und Begründung von Verfügungen und Entscheiden

<sup>1</sup> Verfügungen und Entscheide können in geeigneten Fällen mündlich eröffnet und summarisch begründet werden.

<sup>2</sup> Die mündliche Eröffnung ist samt Begründung protokollarisch festzuhalten. Auf Verlangen ist dem Gesuchsteller ein entsprechender Protokollauszug auszuhändigen.

**Art. 12e** Zustelldomizil

<sup>1</sup> Eine Zustellung oder Mitteilung an die letzte bekannte Adresse des Gesuchstellers oder an den von ihm bevollmächtigten Vertreter ist mit Ablauf der ordentlichen siebentägigen Abholfrist rechtsgültig, selbst wenn der Gesuchsteller oder dessen Vertreter aufgrund einer speziellen Vereinbarung mit den Postbetrieben erst in einem späteren Zeitpunkt davon Kenntnis erhält. Gleiches gilt, wenn die Sendung als unzustellbar zurückkommt.

<sup>2</sup> Wird der Gesuchsteller durch mehrere bevollmächtigte Personen vertreten und bezeichnen diese kein gemeinsames Zustelldomizil, macht die Behörde ihre Mitteilungen an den vom Gesuchsteller erstbezeichneten Vertreter.

**Art. 12f** Verhältnis zu fremdenpolizeilichen Verfahren

<sup>1</sup> Nach Einreichung eines Asylgesuchs und bis zur Ausreise nach rechtskräftigem Abschluss des Asylverfahrens durch Asylverweigerung und Wegweisung kann der Gesuchsteller, soweit kein Anspruch darauf besteht, kein Verfahren um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Anwesenheitsbewilligung einleiten.

<sup>2</sup> Bereits hängige Verfahren um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung werden mit dem Einreichen eines Asylgesuches gegenstandslos.

<sup>3</sup> Bereits erteilte Aufenthaltsbewilligungen behalten ihre Gültigkeit und können gemäss den fremdenpolizeilichen Bestimmungen verlängert werden.

## 2. Abschnitt: Asylgesuch

### Art. 13 Asylgesuch

Ein Asylgesuch liegt vor, wenn sich dem schriftlich, mündlich oder auf andere Weise geäußerten Willen des Ausländers entnehmen lässt, dass er die Schweiz um Schutz vor Verfolgung aus den in Artikel 3 Absatz 1 genannten Gründen ersucht.

### Art. 13a Ort der Einreichung

Ein Asylgesuch ist unter Vorbehalt von Artikel 13f bei einer schweizerischen Vertretung oder bei der Einreise an der Grenze zu stellen.

### Art. 13b Asylgesuch aus dem Ausland und Einreisebewilligung

<sup>1</sup> Art. 17 Abs. 1 AsylG unverändert

<sup>2</sup> Das Bundesamt bewilligt dem Gesuchsteller die Einreise zur Abklärung des Sachverhaltes, wenn ihm nicht zugemutet werden kann, im Wohnsitz- oder Aufenthaltsstaat zu bleiben oder in ein anderes Land auszureisen.

<sup>3</sup> Art. 17 Abs. 3 AsylG unverändert.

### Art. 13c Asylgesuch an der Grenze und Einreisebewilligung

<sup>1</sup> Der Ausländer, der an der Grenze um Asyl nachsucht, erhält vom Bundesamt die Bewilligung zur Einreise, wenn kein anderes Land staatsvertraglich zur Behandlung seines Asylgesuches verpflichtet ist und:

- a. er das zur Einreise erforderliche Ausweispapier oder Visum besitzt, oder
- b. im Land, aus dem er direkt in die Schweiz gelangt ist, aus einem Grund nach Artikel 3 Absatz 1 gefährdet oder von unmenschlicher Behandlung bedroht erscheint.

<sup>2</sup> Die Einreise wird vom Bundesamt ferner bewilligt, wenn

- a. der Ausländer glaubhaft macht, dass ihn das Land, aus dem er direkt kommt, in Verletzung des Grundsatzes der Nicht-rückschiebung zur Ausreise in ein Land zwingen würde, in dem er gefährdet erscheint, oder
- b. die Schweiz staatsvertraglich zur Behandlung seines Asylgesuches verpflichtet ist.



<sup>3</sup> Für die übrigen Fälle regelt der Bundesrat die Voraussetzungen.

#### **Art. 13d** Asylgesuch am Flughafen

<sup>1</sup> Auf Asylgesuche, die bei der Grenzkontrolle auf den Flughäfen gestellt werden, findet Artikel 13c Anwendung. Der Gesuchsteller kann erkennungsdienstlich behandelt werden.

<sup>2</sup> Wird die Einreise nicht bewilligt, kann das Bundesamt den Gesuchsteller vorsorglich wegweisen, wenn ihm die Weiterreise in einen Drittstaat möglich, zulässig und zumutbar ist, namentlich wenn dieser Staat vertraglich für die Behandlung seines Asylgesuches zuständig ist, wenn er sich vorher dort einige Zeit aufgehalten hat oder dort nahe Angehörige oder andere Personen leben, zu denen er enge Beziehungen hat. Der sofortige Vollzug kann angeordnet werden.

<sup>3</sup> Wird die Einreise nicht bewilligt, und kann der Gesuchsteller nicht in einen Drittstaat weggewiesen werden, kann der sofortige Vollzug der Wegweisung in den Heimat- und Herkunftsstaat angeordnet werden, wenn dem Gesuchsteller dort nach der übereinstimmenden Auffassung des Bundesamtes und des Hochkommissariates der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge offensichtlich keine Verfolgung droht.

#### **Art. 13e** Anhaltung bei der illegalen Einreise

Wird ein Gesuchsteller bei der illegalen Einreise im grenznahen Raum angehalten, gelten die Artikel 13c und 13d Absatz 2.

#### **Art. 13f** Asylgesuch im Inland

Art. 14 AsylG unverändert

### **3. Abschnitt: Das erstinstanzliche Verfahren**

#### **Art. 14** Erhebungen in der Empfangsstelle

<sup>1</sup> Der Bund errichtet Empfangsstellen, die vom Bundesamt geführt werden.

<sup>2</sup> Die Empfangsstelle erhebt die Personalien des Gesuchstellers sowie den Grund und die Umstände der Einreise. Der Gesuchsteller wird von den Behörden des Standortkantons erkennungsdienstlich behandelt. Die Reisepapiere werden eingezo-

gen.

<sup>3</sup> Das Bundesamt kann alle Informationen erheben, die für einen Entscheid über den Aufenthalt des Gesuchstellers in der Schweiz während des Asylverfahrens wesentlich sind.

<sup>4</sup> Der Gesuchsteller wird auf seine Rechte und Pflichten im Asylverfahren hingewiesen.

#### **Art. 14a AsylG** unverändert

#### **Art. 15** Anhörung zu den Asylgründen

<sup>1</sup> Das Bundesamt hört den Gesuchsteller innert 20 Tagen nach der Gesuchstellung zu den Asylgründen an und zieht nötigenfalls einen Dolmetscher bei. Der Gesuchsteller kann sich von einem Vertreter und einem Dolmetscher seiner Wahl, welche selber nicht Asylsuchende sind, begleiten lassen.

<sup>2</sup> Die Anhörung wird in ein Protokoll aufgenommen, welches vom Gesuchsteller und gegebenenfalls vom Dolmetscher unterzeichnet wird.

<sup>3</sup> Das Departement kann im Einverständnis mit den betreffenden Kantonen festlegen, dass Anhörungen gemäss den Absätzen 1 und 2 durch kantonale Beamte durchgeführt werden, die dafür unter der Leitung des Bundesamtes stehen. Diese Beamten können zuhanden des Bundesamtes Entscheide gemäss Artikel 16 bis 16b vorbereiten. Die Personalkosten der Kantone werden abgegolten.

#### **Art. 15a** Hilfswerksvertreter

<sup>1</sup> Die anerkannten Flüchtlingshilfsorganisationen entsenden einen Vertreter zur Anhörung über die Asylgründe gemäss Artikel 15, sofern der Gesuchsteller dies nicht ablehnt.

<sup>2</sup> Die Anhörungstermine werden den Flüchtlingshilfsorganisationen rechtzeitig mitgeteilt.

<sup>3</sup> Der Hilfswerksvertreter beobachtet die Anhörung. Er kann Fragen zur Erhellung des Sachverhaltes stellen lassen. Er hat keine Parteirechte.

<sup>4</sup> Der Hilfswerksvertreter untersteht gegenüber Dritten der Verschwiegenheitspflicht.

<sup>5</sup> Der Hilfswerksvertreter bestätigt im Protokoll seine Mitwirkung. Er kann dabei Einwendungen anmelden und weitere Abklärungen anregen.

<sup>6</sup> Der Bund entschädigt die Flüchtlingshilfsorganisationen für ihren Aufwand.

#### **Art. 16** Nichteintreten

<sup>1</sup> Auf ein Gesuch wird nicht eingetreten, wenn der Gesuchsteller:

- a. kein Asylgesuch im Sinne von Artikel 13 stellt;
- b. seine Identität verheimlicht und dies aufgrund des Ergebnisses der erkennungsdienstlichen Behandlung feststeht;
- c. in ein Land ausreisen kann, in welchem ein Asylgesuch hängig ist oder das staatsvertraglich für die Durchführung des Asyl- und Wegweisungsverfahrens zuständig ist und das ihn nicht zur Ausreise in ein Land zwingt, in welchem er verfolgt oder unmenschlicher Behandlung ausgesetzt würde;
- d. bereits in der Schweiz ein Asylverfahren erfolglos durchlaufen oder sein Gesuch zurückgezogen hat oder während des hängigen Asylverfahrens in den Heimat- oder Herkunftsstaat zurückgekehrt ist und nicht glaubhaft machen kann, dass in der Zwischenzeit Ereignisse eingetreten sind, die für die Flüchtlingseigenschaft relevant wären;
- e. aus einem Land kommt, in welchem nach den Erkenntnissen des Bundesrates keine Verfolgung nach Artikel 3 und keine unmenschliche Behandlung im Sinne von Artikel 3 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 existieren.

<sup>2</sup> Nichteintretensentscheide haben in der Regel innert 6 Wochen nach der Gesuchstellung zu ergehen; sie können summarisch begründet werden.

#### **Art. 16a** Ablehnung ohne weitere Abklärungen

<sup>1</sup> Wird aufgrund der Anhörung offensichtlich, dass der Gesuchsteller die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllt oder sie nicht glaubhaft machen kann, und seiner Wegweisung keine Gründe entgegenstehen, wird das Gesuch ohne weitere Abklärungen abgelehnt.

<sup>2</sup> Der Entscheid hat in der Regel innert 10 Tagen zu erfolgen; er kann summarisch begründet werden.

#### **Art. 16b** Gewährung von Asyl oder Anordnung vorläufiger Aufnahme ohne weitere Abklärungen

<sup>1</sup> Kann der Gesuchsteller aufgrund der Anhörung nachweisen oder glaubhaft machen, dass er Flüchtling ist, und liegt kein Asylausschlussgrund vor, wird ihm ohne weitere Abklärungen

Asyl gewährt.

<sup>2</sup> Erweist sich bereits aufgrund der Anhörung, dass dem Gesuchsteller kein Asyl gewährt werden kann, der Vollzug seiner Wegweisung aber nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist, wird ohne weitere Abklärungen ein Asylentscheid getroffen und die vorläufige Aufnahme angeordnet.

#### Art. 16c Weitere Abklärungen

<sup>1</sup> In den übrigen Fällen trifft das Bundesamt die notwendigen zusätzlichen Abklärungen. Es kann bei den schweizerischen Vertretungen Auskünfte einholen, den Gesuchsteller ergänzend anhören oder durch die kantonale Behörde an ihn Ergänzungsfragen stellen lassen.

<sup>2</sup> Art. 18 AsylG unverändert

### 4. Abschnitt: Wegweisung und Vollzug

#### Art. 17 Wegweisung

<sup>1</sup> Lehnt das Bundesamt das Asylgesuch ab oder tritt es darauf nicht ein, so verfügt es in der Regel die Wegweisung aus der Schweiz und ordnet den Vollzug an.

<sup>2</sup> Der Kanton, dem der Gesuchsteller zugewiesen wurde, wird vor der Anordnung der Wegweisung angehört, wenn seit der Gesuchstellung mehr als drei Jahre vergangen sind. Der Kanton äussert sich darüber, ob er dem Gesuchsteller eine Anwesenheitsbewilligung erteilen will. Wird dem Gesuchsteller eine solche Bewilligung erteilt, wird die Wegweisung nicht verfügt. Im Rahmen der Anhörung des Kantons und des Bewilligungsverfahrens hat der Gesuchsteller keine Parteistellung.

<sup>3</sup> Die Wegweisungsverfügung enthält:

- a. die Verpflichtung, die Schweiz zu verlassen;
- b. die Festsetzung des Tages, bis zu dem der Gesuchsteller schweizerisches Gebiet verlassen muss. Der sofortige Vollzug bleibt in den Fällen von Artikel 16 Absatz 1 vorbehalten. Im Falle der Anordnung einer vorläufigen Aufnahme oder Internierung wird die Frist im Zeitpunkt der Aufhebung bestimmt;
- c. die Androhung von Zwangsmitteln im Unterlassungsfall;
- d. die Bezeichnung jener Länder, in welche der Gesuchsteller nicht zurückgeführt werden darf;
- e. die Bezeichnung des für den Vollzug der Wegweisung oder Ersatzmassnahme zuständigen Kantons.

**Art. 18** Vollzug

<sup>1</sup> Ist der Vollzug der Wegweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar, regelt das Bundesamt das Anwesenheitsverhältnis nach den gesetzlichen Bestimmungen über die vorläufige Aufnahme und Internierung von Ausländern.

<sup>2</sup> Der Kanton ist verpflichtet, die Wegweisungsverfügung zu vollziehen.

<sup>3</sup> Erweist sich der Vollzug trotz Anwendung von Zwangsmitteln als nicht durchführbar, so beantragt der Kanton dem Bundesamt die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme oder Internierung.

**Art. 18a** Massnahmen bei unbekanntem Aufenthalt

Entzieht sich der abgewiesene Gesuchsteller durch Verheimlichung seines Aufenthaltsortes dem Vollzug, kann das Bundesamt seine polizeiliche Ausschreibung veranlassen.

**Art. 18b** Zusammenarbeit der Kantone

Befindet sich der abgewiesene Gesuchsteller nicht in dem Kanton, der mit dem Vollzug der Wegweisungsverfügung beauftragt ist, hat der Aufenthaltskanton dem beauftragten Kanton formlos Amtshilfe zu gewähren.

**Art. 18c** Unterstützung durch das Bundesamt

<sup>1</sup> Das Bundesamt kann die mit der Rückführung abgewiesener Gesuchsteller beauftragten Kantone mit folgenden Massnahmen unterstützen:

- a. Vermittlung bei der Beschaffung von Reisepapieren;
- b. Organisation von Reisemöglichkeiten;
- c. Koordination der Zusammenarbeit von mehreren betroffenen Kantonen;
- d. Koordination der Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten.

<sup>2</sup> Das Bundesamt kann mit den kantonalen Regierungen direkt verkehren.

**Art. 18d** Einziehung von Urkunden

Verfälschte und gefälschte Urkunden können vom Bundesamt oder von der Beschwerdeinstanz eingezogen werden.

**Art. 18e** Art. 21b AsylG unverändert

## 5. Abschnitt: Stellung während des Asylverfahrens

**Art. 19** Aufenthalt

<sup>1</sup> Wer ein Asylgesuch in der Schweiz gestellt hat, darf sich unter Vorbehalt von Artikel 47 bis zum Abschluss des Verfahrens in der Schweiz aufhalten.

<sup>2</sup> Der Gesuchsteller kann jedoch vorsorglich weggewiesen werden, wenn die Weiterreise in einen Drittstaat möglich, zulässig und zumutbar ist, namentlich wenn dieser Staat vertraglich für die Behandlung seines Asylgesuches zuständig ist, wenn sich der Gesuchsteller vorher einige Zeit dort aufgehalten hat oder wenn dort nahe Angehörige oder andere Personen leben, zu denen er enge Beziehungen hat. Der sofortige Vollzug kann angeordnet werden.

**Art. 20 bis 20b AsylG** unverändert

**Art. 21** Vorläufige Erwerbstätigkeit

<sup>1</sup> unverändert

<sup>2</sup> Generelle Arbeitsverbote dürfen von den kantonalen Behörden höchstens für die ersten drei Monate nach Stellung des Asylgesuchs oder längstens für sechs Monate erlassen werden, falls das Bundesamt über das Asylgesuch während der ersten drei Monate einen negativen Entscheid getroffen hat.

<sup>3</sup> Ergreift der Gesuchsteller im Anschluss an einen rechtskräftigen negativen Asylentscheid ein ausserordentliches Rechtsmittel oder einen Rechtsbehelf und wird während der Dauer dieses Verfahrens auf den Vollzug der Wegweisung verzichtet, erlöscht die Bewilligung in der Regel mit Ablauf der nach Abschluss des Beschwerdeverfahrens festgesetzten Ausreisefrist. Die für die Behandlung zuständige Behörde entscheidet auf Antrag des Kantons endgültig über Ausnahmen.

**Art. 21a** Sicherheitsleistungen

<sup>1</sup> Der Gesuchsteller ist verpflichtet, für künftige Fürsorge- und Vollzugskosten Sicherheit zu leisten. Zu diesem Zwecke und zwecks Rückerstattung fälliger Fürsorgekosten legt die

kantonale Behörde mit der Erteilung der Bewilligung einer vorläufigen Erwerbstätigkeit fest, in welchem Ausmass der Arbeitgeber vom Erwerbseinkommen des Gesuchstellers einen bestimmten Betrag an den Kanton zu leisten hat.

<sup>2</sup> Wird dem Gesuchsteller eine Anwesenheitsbewilligung erteilt oder verlässt er die Schweiz nicht nur vorübergehend, ist ihm die Sicherheitsleistung aufgrund einer Schlussabrechnung aus-zuzahlen.

## 6. Abschnitt: Aufnahme von Gruppen

Art. 22 und 23 AsylG unverändert

## 3. Kapitel: Rechtsstellung der Flüchtlinge

Art. 24 AsylG unverändert

Art. 25 Wirkung

Der Ausländer, dem die Schweiz Asyl gewährt hat oder der als Flüchtling vorläufig aufgenommen wurde, gilt gegenüber allen eidgenössischen und kantonalen Behörden als Flüchtling im Sinne dieses Gesetzes sowie des internationalen Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.

Art. 26 AsylG unverändert

Art. 27 Erwerbstätigkeit

Einem Flüchtling, dem die Schweiz Asyl gewährt hat oder den sie als Flüchtling vorläufig aufgenommen hat, wird eine Erwerbstätigkeit sowie der Stellen- und Berufswechsel ohne Rücksicht auf die Arbeitsmarktlage bewilligt.

Art. 28 Niederlassung

Der Flüchtling, dem die Schweiz Asyl gewährt hat und der sich seit mindestens fünf Jahren ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, hat Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung, wenn gegen ihn kein Ausweisungsgrund vorliegt.

**Art. 29 bis 40a AsylG** unverändert

## 5. Kapitel: Beendigung des Asyls

**Art. 41 und 42 AsylG** unverändert

**Art. 43** Entscheid

Das Bundesamt ist zuständig für Entscheide nach den Artikeln 41 und 42.

**Art. 44** Ausweisung

**Art. 43 AsylG** unverändert

**Art. 45 AsylG** unverändert

## 6. Kapitel: Rechtsschutz

**Art. 46** Beschwerdebehörden

<sup>1</sup> Artikel 47 Absatz 1 unverändert

<sup>2</sup> Die Beschwerde gegen Verfügungen und Beschwerdeentscheide von Bundesbehörden oder letzten kantonalen Instanzen richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege. Über Beschwerden gegen Verfügungen gestützt auf die Artikel 13-19 entscheidet die Beschwerdeinstanz endgültig.

**Art. 46a** Anfechtbare Zwischenverfügungen

Zwischenverfügungen, die in Anwendung der Artikel 13-19 ergehen, können nur durch Beschwerde gegen die Endverfügung angefochten werden; selbständig anfechtbar sind aber:

- a. vorsorgliche Massnahmen;
- b. Entscheide über die Verteilung der Gesuchsteller auf die Kantone;
- c. Verfügungen, mit denen das Verfahren sistiert wird.



**Art. 46b**      Behandlungsfrist

Ueber Beschwerden gegen Verfügungen gemäss Artikel 16 Absatz 1 und 16a Absatz 1 ist in der Regel innert sechs Wochen zu entscheiden.

**Art. 46c**      Verfahrensfristen

1 Die Nachfrist für die Verbesserung der Beschwerde beträgt drei Arbeitstage.

2 Die Frist für die Beibringung von Beweisen dauert drei Arbeitstage, wenn der Beweis im Inland und 30 Arbeitstage, wenn der Beweis im Ausland beschafft werden muss. Gutachten sind binnen 30 Arbeitstagen beizubringen.

3 Ist der Beschwerdeführer oder sein Vertreter wegen Krankheit oder Unfall daran gehindert, innert Frist zu handeln, kann eine weitere Frist von fünf Arbeitstagen gewährt werden.

**Art. 46d**      Vereinfachtes Verfahren

Bei offensichtlich unbegründeten Beschwerden kann auf den Schriftenwechsel verzichtet werden. Der Entscheid ist summarisch zu begründen.

**Art. 46e**      Kostenvorschüsse

Es werden keine Kostenvorschüsse erhoben.

**Art. 47**      Aufschiebende Wirkung

1 Das Bundesamt kann allfälligen Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Artikel 13d Absätze 2 und 3, 14a Absatz 3, 16 Absatz 1 und 19 Absatz 2 die aufschiebende Wirkung entziehen.

2 Dieselbe Befugnis steht der Beschwerdeinstanz nach Einreichung der Beschwerde zu.

3 Die Einreichung ausserordentlicher Rechtsmittel und Rechtsbehelfe hemmt den Vollzug nicht, es sei denn, die für die Behandlung zuständige Behörde setze ihn aus.

**Art. 48 bis 54 AsylG**      unverändert

## II

Das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer wird wie folgt geändert:

**Art. 14a**

- 1 Ist der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar, so verfügt das Bundesamt für Polizeiwesen eine vorläufige Aufnahme oder eine Internierung.
- 2 Der Vollzug ist unmöglich, wenn der Ausländer weder in den Herkunfts- oder in den Heimatstaat noch in einen Drittstaat verbracht werden kann.
- 3 Der Vollzug ist unzulässig, wenn völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz einer Weiterreise des Ausländers in seinen Heimat-, Herkunfts- oder einen Drittstaat entgegen stehen.
- 4 Der Vollzug kann unzumutbar sein, wenn er für den Ausländer eine konkrete Gefährdung darstellt.
- 5 Der Bundesrat kann nach Konsultation mit dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge und unter Berücksichtigung der Praxis anderer Staaten bestimmen, welche Gruppen von Gesuchstellern nach welchen Kriterien vorläufig aufgenommen werden können.
- 6 Absatz 4 findet keine Anwendung, wenn der weg- oder ausgewiesene Ausländer die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet oder diese in schwerwiegender Weise verletzt hat.

**Art. 14b**

- 1 Art. 14a Abs. 2 ANAG unverändert
- 2 Die vorläufige Aufnahme und die Internierung sind aufzuheben, wenn der Vollzug zulässig und es dem Ausländer möglich und zumutbar ist, sich rechtmässig in einen Drittstaat oder in seinen Heimatstaat oder in das Land zu begeben, in dem er zuletzt wohnte. Sie erlöschen, wenn der Ausländer freiwillig ausreist oder eine Aufenthaltsbewilligung erhält.
- 3 Im Fall der gruppenweisen Bestimmung gemäss Artikel 14a Absatz 5 beschliesst der Bundesrat den Zeitpunkt der Aufhebung der vorläufigen Aufnahme von Personen, die zur betreffenden Gruppe gehören.

<sup>4</sup> Art. 14a Abs. 4 ANAG unverändert

#### Art. 14c

<sup>1</sup> Die vorläufige Aufnahme kann unter Vorbehalt von Artikel 14b Absätze 2 und 3 für zwölf Monate verfügt werden. Der Aufenthaltskanton verlängert sie in der Regel um jeweils zwölf Monate.

<sup>2-6</sup> Art. 14b Abs. 2-6 ANAG unverändert

#### Art. 14d

Art. 14c ANAG unverändert

### III Übergangsbestimmungen

<sup>1</sup> Für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesbeschlusses hängigen Verfahren gilt das neue Recht.

<sup>2</sup> Die Artikel 12e und 12f Absatz 2, 15-16c, 21 Absatz 2 und 21a finden nur auf neue Gesuche, die Artikel 46-46e nur auf neue Beschwerden Anwendung.

<sup>3</sup> Für Gesuche, die bis zum 31. Dezember 1991 eingereicht werden, kann das Departement bestimmen, dass die Anhörung im Kanton noch nach altem Recht stattfindet.

### IV Rechtsform, Inkrafttreten und Geltungsdauer

<sup>1</sup> Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich.

<sup>2</sup> Er wird nach Artikel 89bis Absatz 1 der Bundesverfassung als dringlich erklärt und tritt am Tag seiner Verabschiedung in Kraft.

<sup>3</sup> Er untersteht nach Artikel 89bis Absatz 2 der Bundesverfassung dem Referendum und gilt bis zum 31. Dezember 1995.

<sup>4</sup> Der Bundesrat kann den Beschluss vorzeitig aufheben.

**VERTRAULICH**

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

8. Februar 1990

Erläuterungen zum Entwurf eines

Bundesbeschlusses über das Asylverfahren

1. Ausgangslage

Der Bundesrat hat mit BRB vom 13. September 1989 über Massnahmen im Asylbereich dem EJPD unter anderem den Auftrag erteilt, eine Expertenkommission zur Entwicklung eines neuen Asylverfahrens (Kommission) einzusetzen, wobei dieses gegebenenfalls auf dem Wege eines dringlichen Bundesbeschlusses einzuführen sei. Die Kommission hatte ihren Auftrag bis 31. Januar 1990 zu erfüllen.

2. Auftrag des EJPD an die Expertenkommission

Die Kommission hatte ein Verfahren zu entwickeln, das im Normalfall innert dreier Monate zu einer rechtskräftigen Entscheidung führen soll. Dabei mussten folgende Richtlinien beachtet werden:

- 2.1 Es ist eine frühe Trennung zwischen positiv und negativ "klaren" Fällen und den näher abzuklärenden Gesuchen anzustreben. Es ist zu prüfen, ob dem Asylverfahren ein summarisches Zulassungsverfahren vorzuschalten ist, in dem zu entscheiden wäre, ob ein Asylbewerber überhaupt unter das Asylgesetz fällt. Wer Vorschriften verletzt (z.B. illegale Einreise, Fälschung von Beweismitteln, Untertauchen etc.), soll Verfahrensnachteile gewärtigen.
- 2.2 Es ist nach wie vor von einem zweistufigen Verfahren auszugehen. In beiden Instanzen ist soweit als möglich das Unmittelbarkeitsprinzip zu nutzen. Zur Beschleunigung des Verfahrens und zur Straffung von Umfang und Form der Entscheide sind die Begründungspflicht und die Fristen auf das zulässige Minimum zu reduzieren, die Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen auszuschliessen und die ausserordentlichen Rechtsmittel und -behelfe einzuschränken.
- 2.3 Soweit nötig, sind vom AsylG, ANAG, VwVG und VwOG abweichende Normen vorzusehen.
- 2.4 Verfassungsbestimmungen und völkerrechtliche Verpflichtungen (Flüchtlingskonvention, EMRK) bleiben vorbehalten.
- 2.5 Der Vollzug von Wegweisungen ist neu zu regeln. Dabei ist vorzusehen, dass die Kantone die Konsequenzen aus den von ihnen unterlassenen

Vollzugshandlungen zu tragen haben. Die nochmalige Prüfung der Asylfrage und des "Non-refoulement" im Rahmen eines kantonalen Verfahrens ist auszuschliessen sowie ein Weisungsrecht des Bundes vorzusehen.

- 2.6 Während der Dauer des Zulassungs- und Asylverfahrens ist die Erwerbstätigkeit der Asylbewerber einzuschränken.
- 2.7 Die Kommission hat bei ihren Vorschlägen die Erfahrungen anderer Staaten mit beschleunigten Asylverfahren zu berücksichtigen.

### 3. Resultat der Kommissionsarbeit

#### 3.1 Neuregelungen

- Die Anhörung des Asylbewerbers soll möglichst bald nach der Einreise durch das Bundesamt erfolgen ( Artikel 15 ).
- Anschliessend an die Anhörung ist eine Triage in folgende Kategorien durchzuführen (Artikel 16 a - c):
  - . offensichtlich unbegründete Asylgesuche,
  - . Asylgesuche, die ohne weitere Abklärungen abgewiesen werden können,
  - . Asylgesuche, die zur Gutheissung oder vorläufigen Aufnahme führen,
  - . Asylgesuche, über die erst nach weiteren Abklärungen entschieden werden kann.
- Zeitverluste wegen Streitigkeiten über unklare gesetzliche Regelungen werden durch klare Gesetzesbestimmungen vermieden (Artikel 8a bis 14a,15a,18-20b, 25-29,).
- Zwischenverfahren werden durch Beschränkung der Zwischenverfügungen vermindert (Artikel 46a).
- Die Behandlungspriorität wird durch Behandlungsfristen beeinflusst (Artikel 16, 16a und 46b).
- Das Beschwerdeverfahren wird durch gesetzliche Verfahrensfristen, die Möglichkeit eines vereinfachten Verfahrens und Verzicht auf den Kostenvorschuss beschleunigt (Artikel 46c - 46e).
- In offensichtlich unbegründeten Fällen hat die Beschwerde keine aufschiebende Wirkung (Artikel 13d,14a,16,19 und 47).
- Der Vollzug wird klar geregelt und kantonale Parallel und - Anschlussverfahren betreffend Aufenthaltsbewilligung ausgeschlossen (Artikel 17 - 18e,14 - 14c ANAG).
- Die Attraktivität des Asylverfahrens wird durch Sicherheitsleistungen und die Möglichkeit der Ausdehnung des Verbotes der Erwerbstätigkeit herabgesetzt (Artikel 21 und 21a)

- Befreiung des Asylverfahrens von unbegründeten Asylgesuchen von Ausländern, die aus asyloffremden Gründen zeitlich befristet vorläufig aufgenommen werden können (Artikel 14a Absatz 5 ANAG).

## 3.2 Konsequenzen

### 3.2.1 Verfahrensdauer

In welchem Ausmass die Dauer des gesamten Asylverfahrens mit den skizzierten neuen Regelungen verkürzt werden kann, lässt sich nicht präzise vorausberechnen. Nebst einer Beschränkung der anfechtbaren Zwischenverfügungen, der Einführung gesetzlicher Behandlungsfristen und Fristen im Beschwerdeverfahren, dem Verzicht auf den Kostenvorschuss im Beschwerdeverfahren, dem Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde in offensichtlich unbegründeten Fällen und weiteren Verbesserungen soll in erster Linie die im Anschluss an die Anhörung vorzunehmende Zuweisung des Gesuches in eine der vier vorgesehenen Verfahrenskategorien und deren konsequente Trennung zu einer substantiellen Beschleunigung führen. So sollen Nichteintretensentscheide bei offensichtlich unbegründeten Asylgesuchen erstinstanzlich innert sechs Wochen seit Gesuchstellung ergehen und voraussichtlich in etwa 15% aller Fälle möglich sein. Negative Entscheide ohne weitere Abklärungen sollen innert zehn Tagen nach Anhörung gefällt werden und etwa 45% aller Fälle ausmachen. Ferner ist damit zu rechnen, dass etwa 10% der Gesuche ohne weitere Abklärungen zur Gutheissung oder zur vorläufigen Aufnahme führen werden. Demnach werden voraussichtlich nur in 30% aller Fälle nach der Anhörung aufwendigere zusätzliche Abklärungen nötig sein.

Mangels Erfahrungswerten ist es nicht möglich, den Effekt der summarischen Begründung und mündlichen Eröffnung von Entscheidungen, die in Zukunft in Frage kommt, zu quantifizieren.

### 3.2.2 Personalbedarf

Mit dem vom Bundesrat bewilligten Sollbestand können im heutigen Verfahren jährlich rund 21'000 Asylentscheide getroffen werden, wobei in ca. 60% aller Fälle gestützt auf die kantonalen Akten, das heisst ohne Anhörung zu den Asylgründen durch Mitarbeiter des DFW entschieden wird. Die neuen Regelungen sollen als Folge der Verfahrensbeschleunigung zu einer Steigerung der Erledigungszahlen führen. Dieser Effekt wird nur dann eintreten, wenn die nach einer längeren Uebergangsfrist für alle Fälle vorgesehene Anhörung zu den Asylgründen durch die entscheidende Behörde nicht zu einem erheblichen Mehraufwand führt. Die in Artikel 15 vorgesehene Lösung, welche auch Anhörungen und in gewissen Fällen die Vorbereitung materieller Asylentscheide zuhanden des Bundesamtes durch kantonale Beamte vorsieht, muss während des Vernehmlassungsverfahrens nochmals gründlich geprüft werden. Das Bundesamt muss jedenfalls während längerer Zeit das Verfahren möglichst flexibel handhaben können.

Die personellen Auswirkungen der späteren Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz können erst beurteilt werden, wenn einmal ein detailliertes Konzept vorliegt.

Dass eine allfällige weitere, erhebliche Zunahme der Asylbewerberzahlen durch eine Beschleunigung des Verfahrens allein, ohne personelle oder andere einschneidende Massnahmen nicht unbeschränkt aufgefangen werden kann, liegt auf der Hand.

### 3.2.3 Organisation

Die Umwandlung des DFW in ein Bundesamt hat keine organisatorischen Auswirkungen, die nicht schon infolge der bewilligten Personalaufstockung und der Teilverlegung nach Freiburg nötig sind. Die Dienste des Delegierten sind schon heute wie ein Bundesamt organisiert. Mit Blick auf den angekündigten Rücktritt des Delegierten drängt es sich auf, die Vorlage über die Umwandlung des DFW in ein Bundesamt - es geht um eine Ergänzung des Verwaltungsorganisationsgesetzes - gleichzeitig mit dem dringlichen Asylverfahrensbeschluss zu behandeln.

Der Bundesbeschluss lässt die Möglichkeit offen, in einem späteren Zeitpunkt dezentrale Entscheidzentren zu schaffen. Die organisatorischen Auswirkungen einer solchen Lösung sind noch genauer zu untersuchen. Dasselbe gilt für die allfällige spätere Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz.

Die möglichst rasche und effiziente Anwendung der Neuerungen im Verfahren setzt intensive Ausbildungsanstrengungen voraus. Uebrigens werden für die optimale Zusammenarbeit mit den Kantonen EDV-gestützte Systeme eingeführt werden müssen.

### 3.2.4 Finanzbedarf

Die Verkürzung der Verfahrensdauer wird zu einer Reduktion der Fürsorgekosten führen. Auch unter finanziellen Aspekten ist die Verfahrensbeschleunigung die wirksamste Massnahme.

Soweit kantonale Beamte Anhörungen zu den Asylgründen durchführen und zuhanden des Bundesamtes erstinstanzliche Entscheide vorbereiten werden, wird eine entsprechende Abgeltung der Personalkosten der Kantone nicht zu umgehen sein. Die entsprechenden Mehrkosten werden aber durch die erwähnte Reduktion der Fürsorgekosten mehr als aufgewogen.

Die Einführung EDV-gestützter Systeme für die optimale Zusammenarbeit mit den Kantonen wird einmalige Investitionskosten von einigen Millionen Franken erforderlich machen.

## 3.3 Die Aenderungen des Asylgesetzes im Einzelnen

### 3.3.1 Subjektive Nachfluchtgründe (art. 8a)

Begrifflich erfassen "Nachfluchtgründe" diejenigen Tatbestände, bei welchen die drohende Verfolgung nicht kausal für die Ausreise sein konnte. Fälle also, in denen die Verfolgungsgefahr erst mit oder nach der Ausreise entsteht. Von den "objektiven Nachfluchtgründen", die durch Umstände und Vorkommnisse im Heimat- oder Herkunftstaat unabhängig von der Person des Asylsuchenden ausgelöst werden, unterscheiden sich die "subjektiven

Nachfluchtgründe" dadurch, dass der Gesuchsteller sie durch sein Verhalten selbst schafft.

Bei Personen mit subjektiven Nachfluchtgründen handelt es sich um eine Kategorie von Flüchtlingen, denen aufgrund eines Asylauschlussgrundes kein Asyl gewährt wird; sie können sich jedoch in der Regel weiterhin in der Schweiz aufhalten, weil der Grundsatz der Nichtrückschiebung gemäss Artikel 45 auch auf Flüchtlinge Anwendung findet, denen die Schweiz nicht Asyl gewährt.

Im Interesse der Rechtssicherheit ist der als Asylauschlussgrund für subjektive Nachfluchtgründe konzipierte Artikel 8a ins Gesetz aufzunehmen.

### 3.3.2 Entscheid (Art. 11 Abs. 3)

Wir sind der Auffassung, dass mit dem AVB dem Bundesrat die Kompetenz einzuräumen ist, eine verwaltungsunabhängige Rekursinstanz einzusetzen. Damit würde nicht nur das EJPD wirksam entlastet, sondern auch die Legitimitätskraft der Asyl- und Wegweisungsentscheide wesentlich erhöht. Angesichts der Tatsache, dass im Asylbereich das Institut der Aufsichtsbeschwerde wie ein eigentliches Rechtsmittel ergriffen wird, würde durch die Einführung der unabhängigen Rekursinstanz zudem auch der Bundesrat entlastet. Aufgrund der richterlichen Unabhängigkeit der Rekurskommission könnte überdies vermehrt das Unmittelbarkeitsprinzip im Sinne mündlicher und summarischer Verfahren zum Tragen kommen, was zu einer wesentlichen Verfahrensbeschleunigung führen dürfte. Die Schaffung einer unabhängigen Rekursinstanz im Asylbereich stellt aber vor allem in organisatorischer Hinsicht eine komplexe Aufgabe dar, welche nicht im Rahmen eines dringlichen Bundesbeschlusses gelöst werden kann. Wir beantragen aus diesem Grunde, dem Bundesrat die Kompetenz zu erteilen, eine solche Instanz auf dem Verordnungswege einzuführen.

Artikel 11 Absatz 3 sieht in diesem Sinne vor, dass der Bundesrat eine unabhängige Rekurskommission für Flüchtlingsfragen mit mehreren Kammern einsetzen kann, welche endgültig über Beschwerden im Asylbereich entscheidet. Sie soll als Ueberprüfungsinstanz anstelle des Bundesgerichts auch über die Beendigung des Asyls endgültig entscheiden.

### 3.3.3 Verfahrensgrundsätze (Art. 12)

Artikel 12 AsylG bringt insofern eine Neuerung, als bestimmte Verfahrensvorschriften des VwVG, die bis anhin galten, durch neue, präzisere Regelungen speziell für das Asylverfahren abgelöst beziehungsweise ergänzt werden.

### 3.3.4 Nachweis der Flüchtlingseigenschaft (Art. 12a)

Neu wird die Glaubhaftmachung positiv (Absatz 2) und exemplarisch negativ (Absatz 3) umschrieben. Die positive Umschreibung entspricht der allgemeinen Glaubwürdigkeitsdefinition, welche sich in der Praxis und Doktrin herausgebildet hat (VPB 51.64, S. 438 m.w.H.). Die nicht abschliessende Aufzählung von Unglaubwürdigkeitselementen in Absatz 3 entspricht der konstanten



Praxis zu Artikel 12, welche an die Wahrscheinlichkeit eines Verfolgungstatbestandes keine unzumutbaren Anforderungen stellt und insofern der schwierigen Beweissituation eines Asylbewerbers Rechnung trägt (BB 1 1977 III 122 sowie VPB 45.4 und 49.54).

### 3.3.5 Mitwirkungspflicht (Art. 12 b)

Wegen des Anwesenheitsrechts für die Verfahrensdauer ist die Interessenlage im Asylverfahren atypisch. Diesem Umstand muss durch wesentlich verstärkte Mitwirkungspflichten Rechnung getragen werden. Von einem Asylgesuchsteller ist im Rahmen des Zumutbaren zu erwarten, dass er seine Schutzbedürftigkeit begründet, was dem Grundsatz der Ermittlung von Amtes wegen nicht widerspricht. Weil die entscheidende Behörde im Rahmen der Beweisprüfung das Verhalten des Gesuchstellers im Prozess gemäss dem auch im Asylverfahren anwendbaren Artikel 40 BZP mitzubehrsichtigen hat, ist die exemplarische Aufzählung der wesentlichsten Mitwirkungspflichten (Absatz 1) aus Gründen der Rechtssicherheit für die Beschleunigung des Asylverfahrens notwendig. Die gesetzliche Umschreibung dessen, was von Asylsuchenden verlangt werden kann, gibt in der Regel einen objektiven Massstab für die Entscheidungsfindung und die Ueberprüfung erstinstanzlicher Entscheide durch die Beschwerdeinstanz ab. Insbesondere soll die nicht entschuldbare Verletzung von Mitwirkungspflichten gemäss Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe b künftig vermehrt durch Nichteintreten auf das Asylgesuch sanktioniert werden .

### 3.3.6 Beweisverfahren (Art. 12c)

Die über Artikel 19 VwVG auch im Asylverfahren anwendbaren förmlichen und zeitaufwendigen Vorschriften über Beweismittel des Bundeszivilprozesses sind für das Asylverfahren offensichtlich unzureichend. So wirken sich namentlich die verfahrensrechtlichen Bestimmungen zum Sachverständigenbeweis (Art. 57 Abs. 2 und 58 Abs. 2 BZP) als verfahrenshemmend aus. Aufgrund der besonderen Schwierigkeiten bei der Beweiserhebung im Asylverfahren kann durch eine vorgängige Ankündigung der Fragen an den Sachverständigen überdies der Untersuchungszweck gefährdet werden (vgl. hiezu auch VPB 48.52).

### 3.3.7 Eröffnung und Begründung von Verfügungen und Entscheiden (Art. 12d)

Nach dem geltenden Recht sind Endentscheide den Parteien schriftlich zu eröffnen und zu begründen (Art. 34 und 35 VwVG). Anders als bei einer unabhängigen Rekursinstanz sind die Möglichkeiten für vermehrte Mündlichkeit im Beschwerdeverfahren auf Departementsstufe beschränkt. Mit Artikel 12d soll immerhin die Möglichkeit geschaffen werden, dort zur mündlichen Eröffnung und summarischen Begründung von Verfügungen und Entscheiden zu greifen, wo dies geeignet erscheint.

Dem Rechtsschutzinteresse des Gesuchstellers wird dadurch Rechnung getragen, dass er einen Protokollauszug über die mündliche Eröffnung und Begründung verlangen kann (Absatz 2).

### 3.3.8 Zustelldomizil (Art. 12e)

Die angestrebte Verfahrensbeschleunigung setzt voraus, dass die Behörde ihre Mitteilungen dem Gesuchsteller innert kurzer Fristen zur Kenntnis bringen kann. Dieses Ziel kann jedoch nicht erreicht werden, wenn Asylgesuchsteller immer häufiger dazu übergehen, den Postbetrieben Nachsende- und Rückbehaltungsaufträge zu erteilen, weil diesfalls die Sendung erst nach einem oder zwei Monaten als unzustellbar zurückkommt. Obwohl in solchen Fällen nach der bundesgerichtlichen Praxis die Sendung am letzten Tag der siebentägigen Abholfrist als zugestellt gilt (BGE 103 III 3 und 107 V 187), bedarf die geltende Regelung angesichts der sich für den Gesuchsteller unter Umständen fatal auswirkenden Rechtsfolgen einer Klarstellung im Gesetz (Absatz 1).

### 3.3.9 Verhältnis zu fremdenpolizeilichen Verfahren (Art. 12f)

Nach dem geltenden Recht kann ein Asylgesuchsteller parallel zum Asylverfahren oder nach dessen Abschluss ein Verfahren um Erteilung einer ordentlichen fremdenpolizeilichen Anwesenheitsbewilligung einleiten. Die geltende Regelung eröffnet damit dem Asylbewerber die Möglichkeit, das Asylverfahren zu verschleppen beziehungsweise eine drohende Wegweisung hinauszuzögern.

Artikel 12f sieht nun für die Dauer des Asylverfahrens den Grundsatz der Ausschliesslichkeit des Asylverfahrens vor. Hängige Verfahren um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung werden mit Einreichen des Asylgesuches gegenstandslos (Absatz 2). Vorbehalten bleiben lediglich fremdenpolizeiliche Verfahren betreffend Aufenthaltsbewilligungen, wenn auf die Erteilung ein Anspruch besteht (Absatz 1) oder wenn eine bereits erteilte Bewilligung zu verlängern ist (Absatz 3).

### 3.3.10 Asylgesuch (Art. 13)

Die Umschreibung, wann ein Asylgesuch vorliegt, soll erlauben, Ausländer vom Asylverfahren fernzuhalten beziehungsweise frühzeitig auszuschliessen, aus deren Begründung klar hervorgeht, dass sie nicht Schutz vor Verfolgung, sondern Aufenthalt in der Schweiz aus asylfremden Gründen erlangen wollen.

### 3.3.11 Ort der Einreichung (Art. 13a)

Artikel 13a entspricht im wesentlichen der heutigen Regelung, wonach ein Asylgesuch bei der Einreise grundsätzlich an der Grenze zu stellen ist. Weil sich das sogenannte "Grenztorkonzept" für die Bekämpfung der illegalen Einreisen und des Schleppertums in der Praxis als untauglich erwiesen hat, wird jedoch auf die Bezeichnung von bestimmten Grenzübergängen verzichtet.

### 3.3.12 Asylgesuch aus dem Ausland und Einreisebewilligung (Art. 13b)

Artikel 13b entspricht bis auf die Streichung des letzten Satzes Absatz 2 dem heutigen Artikel 17. Das Beschwerdeverfahren wird neu im 6. Kapitel (Art. 46 Abs. 2) geregelt.

### 3.3.13 Asylgesuch an der Grenze und Einreisebewilligung (Art. 13c)

Artikel 13c hält am Konzept der Einreisebewilligung und der positiven Umschreibung der Einreisevoraussetzungen fest, geht jedoch davon aus, dass in jedem Fall das Bundesamt die Einreisebewilligung erteilt.

Absatz 1 übernimmt im wesentlichen die Regelung von Artikel 13 Absatz 2 des geltenden Rechts, sieht jedoch die Einreise in den genannten Fällen dann nicht mehr vor, wenn ein anderes Land staatsvertraglich für die Behandlung des Asylgesuches zuständig ist. Diese vorsorgliche Anpassung an allfällige künftige Erstasylabkommen, welche die Schweiz im Asylbereich quantitativ wesentlich entlasten dürften, erfolgt in Ausrichtung auf die absehbare europäische Entwicklung im Asylwesen.

Absatz 2 Buchstabe a verankert Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a der Asylverordnung im Gesetz. Diese aus dem Grundsatz der Nichtrückschiebung fließende Einreisemöglichkeit gilt auch dann, wenn an sich ein anderer Staat zur Behandlung des Asylgesuches zuständig wäre, im konkreten Fall aber eine Verletzung des Rückschiebungsverbotes zu befürchten ist.

### 3.3.14 Asylgesuch am Flughafen (Art. 13d)

Artikel 13d verankert die bisherige Praxis und die Zusammenarbeit des Bundesamtes mit dem Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen im Gesetz. Verfahrensmässig tritt dadurch in "Flughafenfällen" eine tatsächliche Verbesserung insofern ein, als sich das Verfahren nicht mehr gemäss Artikel 3 Buchstabe f VwVG ausserhalb des Verwaltungsverfahrensgesetzes abspielt.

Weil es sich beim Verfahren am Flughafen um ein Verfahren an der Grenze handelt, ist die Einreise gemäss Artikel 13c zu bewilligen (Absatz 1).

Absatz 2 sieht in den Fällen, in denen eine Weiterreise in einen Drittstaat möglich, zulässig und zumutbar ist, die vorsorgliche Wegweisung und deren sofortigen Vollzug vor.

Absatz 3 sieht überdies die Rückschiebung in den Heimat- oder Herkunftsstaat vor, wenn dem Gesuchsteller dort nach übereinstimmender Auffassung des Bundesamtes und des Hochkommissariates der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge offensichtlich keine Verfolgung droht, wobei der Begriff Verfolgung im Sinne von Artikel 13c Absatz 1 Buchstabe b auszulegen ist.

### 3.3.15 Anhaltung bei der illegalen Einreise (Art. 13e)

In räumlicher Hinsicht findet das Verfahren nach Artikel 13e in einem Gebiet Anwendung, in dem regelmässig Aufgaben der Grenzüberwachung wahrgenommen werden. In der Regel handelt es

sich dabei um eine Zone von einigen hundert Metern bis wenigen Kilometern, was jedoch von der jeweiligen Topographie des Grenzverlaufs abhängig ist. In zeitlicher Hinsicht muss zwischen der Anhaltung und dem illegalen Grenzübertritt ein klarer Zusammenhang bestehen, was nichts anderes heisst, als dass der illegal Eingereiste "in flagranti" angehalten wird.

### 3.3.16 Asylgesuch im Inland (Art. 13f)

Artikel 14 AsylG wird aus systematischen Gründen unverändert in den zweiten Abschnitt übernommen.

### 3.3.17 Erhebung in der Empfangsstelle (Art. 14)

Die Empfangsstellen werden in Absatz 1 gesetzlich verankert, weil sich diese Institution in der Praxis bewährt hat.

Absatz 2 zählt die wichtigsten Aufgaben und Funktionen der Empfangsstellen auf. Nebst den Personalien kann in den Empfangsstellen beispielsweise beim Vorliegen von Anhaltspunkten für ein Gesuch aus asyloffremden Gründen summarisch die Ausreisemotivation des Gesuchstellers erhoben und unmittelbar im Anschluss daran nach Beizug eines Hilfswerkvertreters gemäss Artikel 15 die einlässliche Anhörung durchgeführt werden. Weil die erkenntnisdienliche Behandlung mit der Erhebung der Personalien in engem Zusammenhang steht, erfolgt diese entsprechend der bisherigen Praxis bereits in der Empfangsstelle durch die Behörden des Standortkantons.

### 3.3.18 Anhörung zu den Asylgründen (Art. 15)

Aufgrund der Erfahrungen mit dem "Verfahren 88" ist festzustellen, dass das Hauptelement der Verfahrensbeschleunigung in der möglichst baldigen, einlässlichen Anhörung des Gesuchstellers durch einen für die Vorbereitung des Entscheides zuständigen Sachbearbeiter liegt (Unmittelbarkeitsprinzip).

Während Absatz 1 in zeitlicher Hinsicht für die Durchführung der Befragung eine Ordnungsfrist von 20 Tagen seit der Gesuchstellung bestimmt, wird bewusst offengelassen, wo die Anhörung stattzufinden hat. Im Hinblick auf die mit der Umsetzung der verfahrensbeschleunigenden Bestimmungen verbundenen organisatorischen Massnahmen (Rekrutierung von zusätzlichem Personal, Bereitstellung von Büroräumlichkeiten, Anwerbung zusätzlicher Vertragsdolmetscher etc.) soll dadurch den verantwortlichen Behörden der grösstmögliche Handlungsspielraum belassen bleiben.

Absatz 1 weicht vom bisherigen Konzept insofern ab, als neu grundsätzlich nur noch eine einlässliche Anhörung, und zwar durch die entscheidende Instanz, das Bundesamt, stattfinden soll.

Neu schreibt Absatz 2 vor, dass das Anhörungsprotokoll auch vom Gesuchsteller zu unterzeichnen ist, was beim Bundesamt eine Rückübersetzung des Protokolls voraussetzt.

Absatz 3 sieht als wesentliche Neuerung vor, dass Kantone, welche aufgrund des geltenden Rechts spezialisierte Asylgruppen eingesetzt haben, unter der Leitung des Bundesamtes weiterhin Anhörungen durchführen und dem Unmittelbarkeitsprinzip folgend neu auch erstinstanzliche Asyl- und Wegweisungsent-scheide zuhanden des Bundesamtes vorbereiten können. Der Bund vergütet den Kantonen die entsprechenden Kosten. Kantonale Be-amte würden nach diesem Modell Befragern des Bundesamtes inso-fern gleichgestellt, als sie Entscheide vorbereiten, nicht aber entscheidungsbefugt wären.

### 3.3.19 Hilfswerksvertreter (Art. 15a)

Der Hilfswerksvertreter soll im wichtigsten Verfahrensab-schnitt, der einlässlichen Anhörung zu den Asylgründen, das Vertrauen des Asylbewerbers in die Behörde stärken (BB1 1986 I 24). Seine Rolle, im Asylverfahren nicht als Parteivertreter, sondern legitimitätsstärkend mitzuwirken, wird neu in einem eigenen Artikel umschrieben.

Absatz 1 bringt mit "entsenden" deutlicher zum Ausdruck, dass die Anwesenheit des Hilfswerksvertreters bei der Anhörung ver-fahrensimmanent ist und nicht aus einem Anspruch des Asylbe-werbers fliesst. Absatz 2 sieht als wesentliche Vereinfachung der Befragungsorganisation die einzelfallunabhängige Mitteil-ung der Anhörungstermine an die Hilfswerke vor. Während Ab-satz 3 die Rechte des Hilfswerksvertreters umschreibt, ver-pflichten ihn die Absätze 4 und 5 zur Mitwirkung und Ver-schwiegenheit gegenüber aussenstehenden Dritten. Unter "Drit-ten" sind weder das entsendende Hilfswerk noch die Schweizeri-sche Zentralstelle für Flüchtlingshilfe zu verstehen. Wenn ein Hilfswerksvertreter zur Anhörung nicht erscheint oder seine Mitwirkung nicht unterschriftlich bestätigen wird, ist dies unter Angabe allfälliger Gründe von anhörenden Beamten ins Protokoll aufzunehmen.

### 3.3.20 Nichteintreten auf Asylgesuch (Art. 16)

Absatz 1 zählt abschliessend die Tatbestände auf, bei denen auf ein Gesuch nicht einzutreten ist mit der Folge, dass die Behörden in Anwendung des neuen Artikels 17 in Verbindung mit Artikel 47 den sofortigen Vollzug der Wegweisung des Gesuch-stellers anordnen können. Dies trifft auf Fälle zu, bei denen kein Asylgesuch im Sinne von Artikel 13 vorliegt (Buchstabe a) oder aufgrund der erkennungsdienstlichen Behandlung feststeht, dass der Gesuchsteller seine Identität verheimlicht (Buchstabe b). Die gleiche Rechtsfolge tritt ein, wenn der Gesuchsteller in einen Drittstaat weiterreisen kann, welcher staatsvertrag-lich für die Durchführung und den Abschluss seines Asylverfah-rens verpflichtet ist (Buchstabe c). Buchstabe d erfasst ferner diejenigen Fälle, in denen der Gesuchsteller, nachdem er während eines hängigen Asylverfahrens oder nach dessen Ab-schluss in den Heimatstaat zurückgekehrt ist, in der Schweiz wiederum ein Asylverfahren einleitet und nicht glaubhaft ma-chen kann, dass in der Zwischenzeit Ereignisse eingetreten sind, welche für die Flüchtlingseigenschaft relevant wären. Buchstabe e sieht neu vor, dass der Bundesrat auf dem Verord-nungswege diejenigen Länder bezeichnen kann, in welchen sowohl eine Verfolgung nach Artikel 3 des Gesetzes als auch eine un-

menschliche Behandlung im Sinne von Artikel 3 EMRK ausgeschlossen werden kann. Damit bleibt dem Bundesrat die Möglichkeit vorbehalten, auch einer späteren unabhängigen Rekursinstanz gegenüber seine asylpolitischen Akzente zu setzen.

Absatz 2 sieht eine Ordnungsfrist von sechs Wochen und die summarische Entscheidbegründung vor.

### 3.3.21 Ablehnung ohne weitere Abklärungen (Art. 16a)

Absatz 1 sieht eine Ausscheidung offensichtlich aussichtsloser Fälle zwecks umgehender Behandlung vor. Im Unterschied zum heutigen "Verfahren 88" wird diese Triagierung nicht nach einer summarischen Befragung in den Empfangsstellen, sondern erst aufgrund der einlässlichen Anhörung vorgenommen. Die Ordnungsfrist für die Behandlung dauert für solche Fälle zehn Tage (Absatz 2).

### 3.3.22 Gewährung von Asyl oder Anordnung der vorläufigen Aufnahme ohne weitere Abklärungen (Art. 16b)

Diese Bestimmung sieht in Absatz 1 die Ausscheidung klar positiver Fälle vor. Ebenso sollen Fälle ausgeschieden und keine weiteren Abklärungen mehr vorgenommen werden, wenn aufgrund der einlässlichen Anhörung feststeht, dass der Gesuchsteller zwar nicht Flüchtling im Sinne des Gesetzes und der Flüchtlingskonvention ist, sich der Vollzug der Wegweisung aber im Sinne des neuen Artikels 14a Absatz 4 ANAG als unzumutbar erweist, weil der Gesuchsteller aufgrund der allgemeinen politischen Lage im Heimatland als konkret gefährdet erscheint (Absatz 2).

### 3.3.23 Weitere Abklärungen (Art. 16c)

Absatz 1 zählt nicht abschliessend mögliche weitere Beweissmassnahmen vor, wenn aufgrund der einlässlichen Anhörung noch kein genügend klares Bild über den Sachverhalt besteht. Die Vornahme ergänzender Abklärungen wird dem Gesuchsteller, soweit er daran nicht persönlich mitzuwirken hat, im Sinne des vorgeschlagenen Artikels 12c erst nach feststehendem Beweisergebnis, verbunden mit einer kurzen Frist zur Stellungnahme, mitgeteilt.

### 3.3.24 Wegweisung (Art. 17)

Absatz 1 enthält den bisher in Artikel 21a festgelegten Grundsatz, wonach ein Asylgesuchsteller, dem in der Schweiz kein Asyl gewährt werden kann, unser Land grundsätzlich verlassen muss. Damit wird auch auf die schon in Artikel 12f erwähnte Grundordnung des Ausländerrechtes verwiesen, wonach ein Ausländer das Gesuch um einen längerdauernden Aufenthalt vom Ausland aus zu stellen hat. Auszureisen haben demzufolge Ausländer, die keine Flüchtlinge im Sinne des Gesetzes oder der Genfer Flüchtlingskonvention sind. Dies bedeutet, dass im Rahmen des Wegweisungsverfahrens zunächst geprüft werden muss, ob Gesuchsteller, denen das Asyl aus den in den Artikeln 8 und 8a genannten Gründen verweigert wird, sich nicht auf den Grundsatz der Nichtrückschiebung berufen können (Art. 45 AsylG und 33 FK). Im Anschluss daran wird in allen Fällen die Wegweisung

auf ihre Vereinbarkeit mit Artikel 3 EMRK untersucht. Verläuft die Prüfung negativ, so wird in einer Rechtsgüterabwägung gemäss ausländerrechtlichen Grundsätzen die Wegweisung aus der Schweiz ins Auge gefasst. Dabei werden die öffentlichen Interessen, zu denen auch die Durchsetzung der ausländerpolitischen Zielsetzungen gehören, abgewogen gegen die Individualinteressen des Gesuchstellers auf einen weiteren Verbleib.

Ergibt die Rechtsgüterabwägung schliesslich, dass weder völkerrechtliche Hindernisse noch persönliche Härtefallgründe vorliegen, so wird im Sinne von Artikel 18 auch geprüft, ob die allgemeine politische Situation im Heimatland den Vollzug einer Wegweisung als unzumutbar erscheinen lässt. Wird dies bejaht, so wird eine Ersatzvollzugsmassnahme angeordnet.

Steht als Ergebnis der Güterabwägung fest, dass ein fremdenpolizeilicher Aufenthalt nicht gewährt werden kann, so wird die Wegweisung angeordnet.

Mit eingehender Regelung der Folgen im Falle einer Ablehnung eines Asylgesuches, der Umschreibung der an den Gesuchsteller gerichteten Verpflichtung und des Vollzuges erübrigt sich eine kantonale Vollzugsverfügung. Damit wird auch klargestellt, dass den Kantonen kein Beurteilungsspielraum bleibt, was die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen oder die Angemessenheit der Wegweisungsverfügung betrifft.

### 3.3.25 Vollzug (Art. 18)

Wie bereits ausgeführt, wird im Zusammenhang mit der Frage der Wegweisung auch geprüft, ob der Vollzug überhaupt erfolgen kann. Dies ist dann nicht der Fall, wenn die Entfernung aus der Schweiz nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Trifft eine dieser Konstellationen zu, so wird der Ausländer zwar gleichwohl verpflichtet, die Schweiz zu verlassen, aber anstelle des Vollzuges der Wegweisung tritt die Ersatzmassnahme der vorläufigen Aufnahme oder der Internierung nach Artikel 14a ff ANAG.

Im Rahmen des Vollzuges hat der Kanton nur noch gewisse Modalitäten der Ausreise zu regeln. So kann er, wie bisher, zur Erleichterung der Ausreise die dem Ausländer angesetzte Frist um einige Tage verlängern, beispielsweise wenn die Reise mit dem gewählten Transportmittel nicht innerhalb der vom Bund festgelegten Frist erfolgen kann. Der Kanton hat ebenfalls zu beurteilen, ob der Ausländer zwecks Ausschaffung in Haft zu nehmen und ob eine begleitete Rückführung in das Heimatland angezeigt ist. Schliesslich ist er auch in der Wahl des Transportmittels frei.

### 3.3.26 Massnahmen bei unbekanntem Aufenthalt (Art. 18a)

In den vergangenen Jahren suchten sich abgewiesene Asylbewerber einer drohenden Rückführung oder dem Vollzug einer Wegweisung in einen Drittstaat oft durch Untertauchen zu entziehen. In dieser Situation drängt sich eine polizeiliche Ausschreibung auf, zumal der Ausländer durch sein Verhalten den Straftatbestand des Artikel 23 ANAG erfüllt.

### 3.3.27 Zusammenarbeit mit den Kantonen (Art. 18b)

Verschiedentlich kam es in den letzten Jahren im Zusammenhang mit dem Vollzug von Wegweisungen abgelehnter Asylgesuchsteller zu Meinungsverschiedenheiten zwischen Kantonen, die zum Vollzug verpflichtet waren, auf deren Gebiet sich der Ausländer aber nicht aufhielt. In Ausführung des Grundsatzes des bundestreuen Verhaltens wird daher die in aller Regel selbstverständliche Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen den Kantonen festgelegt. Diese kommt in den Fällen eines Untertauchens des Ausländers und des verheimlichten Wohnortwechsels ohne behördliche Zustimmung zum Tragen. Ebenfalls findet sie in Fällen Anwendung, in denen der Ausländer nach Abschluss eines rechtskräftigen Verfahrens unter einer anderen Identität ein neues Gesuch stellt und dies bei der erkennungsdienstlichen Behandlung entdeckt wird.

### 3.3.28 Unterstützung durch das Bundesamt (Art. 18c)

Die mit dem Vollzug der Wegweisung beauftragten Kantone sind in manchen Fällen auf die Hilfe der Bundesbehörden angewiesen.

Von einiger Bedeutung ist die in Absatz 2 niedergelegte Kompetenz des Bundesamtes für Flüchtlinge, direkt mit kantonalen Regierungen zu verkehren. Eine solche Ermächtigung ist sinnvoll, da der Vollzug von Wegweisungen in manchen Fällen dringlich ist. Schon der Delegierte für das Flüchtlingswesen hatte diese Kompetenz.

### 3.3.29 Einzug von Urkunden (Art. 18d)

Ein weitverbreiteter Missbrauch besteht darin, dass Asylbewerber Beweismittel vorlegen, die sich als gefälscht oder verfälscht herausstellen. Es betrifft dies insbesondere Urkunden wie Haftbefehle, Fahndungslisten oder ganze Urteile. Das Verwaltungsverfahren sieht keine Möglichkeiten vor, solche Urkunden einzuziehen. Da aber die Gefahr einer weiteren missbräuchlichen Verwendung besteht, sieht Artikel 18d den Einzug vor.

### 3.3.30 Aufenthalt (Art. 19)

Die Fälle gemäss Artikel 16 Absatz 1, in denen einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen werden kann, müssen als Vorbehalt zur allgemeinen Aufenthaltsgarantie aufgenommen werden.

### 3.3.31 Vorläufige Erwerbstätigkeit (Art. 21)

Zur Verhinderung des Missbrauches des Asylverfahrens zu Erwerbszwecken beantragen wir die Ausdehnung des generellen Arbeitsverbotes auf sechs Monate, sofern das Gesuch innerhalb der ersten drei Monate erstinstanzlich abgelehnt wurde (Absatz 2). Absatz 3 sieht überdies vor, dass die Bewilligung der vorläufigen Erwerbstätigkeit nach rechtskräftiger Entscheidung mit Ablauf der Ausreisefrist in der Regel erlischt.



### 3.3.32 Sicherheitsleistungen (Art. 21a)

Die Gesuchsteller kommen während des Asylverfahrens regelmässig in den Genuss von Fürsorgeleistungen, welche der Bund den Kantonen vergütet. Obwohl das Bundesrecht die Rückerstattungspflicht vorsieht, kann diese gegenüber abgewiesenen Asylbewerbern in der Regel nicht durchgesetzt werden, weil sie in diesem Zeitpunkt über ihr Erwerbseinkommen längst anderweitig verfügt haben. Während nach den Bestimmungen des ANAG von vorläufig Aufgenommenen und Internierten Sicherheitsleistungen verlangt werden können, sieht das geltende Asylgesetz eine solche Regelung nicht vor.

Wir beantragen aus diesen Gründen, Asylbewerber generell zur Sicherstellung von künftigen Fürsorge- und Vollzugskosten zu verpflichten. Absatz 1 sieht überdies vor, dass zu diesem Zwecke und zwecks Rückerstattung fälliger Fürsorgekosten die kantonale Behörde mit der Erteilung der Bewilligung einer vorläufigen Erwerbstätigkeit festzulegen hat, in welchem Ausmass der Arbeitgeber vom Erwerbseinkommen des Gesuchstellers einen bestimmten Betrag an die Kantone zu leisten hat.

Wird dem Gesuchsteller eine Anwesenheitsbewilligung erteilt oder verlässt er die Schweiz nicht nur vorübergehend, ist ihm der nach Abzug der öffentlich-rechtlichen Ansprüche verbleibende Restbetrag der Sicherheitsleistung aufgrund einer Schlussabrechnung auszuführen (Absatz 2).

### 3.3.33 Rechtsstellung der Flüchtlinge (Art. 25, 27 und 28)

Aus Gründen der Rechtssicherheit hinsichtlich der Rechtsstellung der Flüchtlinge hält Artikel 25 neu fest, dass es nach der Konzeption des Gesetzes zwei Flüchtlingskategorien gibt: Flüchtlinge, denen die Schweiz Asyl gewährt hat und Flüchtlinge, welche die Schweiz vorläufig aufgenommen hat.

Im Sinne einer Klarstellung der Rechtslage ist Artikel 27, welcher Artikel 17 der Flüchtlingskonvention entspricht, redaktionell insofern abzuändern, als auch vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen eine Erwerbstätigkeit sowie der Stellen- und Berufswechsel ohne Rücksicht auf die Arbeitsmarktlage zu bewilligen ist.

Demgegenüber ist Artikel 28, welcher weit über die Minimalgarantien von Artikel 26 der Flüchtlingskonvention hinausgeht, auf Flüchtlinge, denen die Schweiz Asyl gewährt hat, einzuschränken.

### 3.3.34 Beendigung des Asyls (Art. 43 und 44)

Im Sinne einer Klarstellung der Rechtslage hinsichtlich der zuständigen Behörden für die Beendigung des Asyls durch den Vollzug der Ausweisung oder der gerichtlichen Landesverweisung (vgl. hiezu VPB 49.1) schränkt der vorgeschlagene Artikel 43 die Zuständigkeit des Bundesamtes auf Entscheide nach den Artikeln 41 und 42 ein. Im Gegensatz zur Beendigung des Asyls durch Widerruf erlöscht das Asyl mit dem Vollzug der Ausweisung oder gerichtlichen Landesverweisung automatisch, weshalb sich die Zuständigkeitsordnung nach denjenigen Erlassen rich-

tet, welche die das Asyl beendende Entfernungsmassnahme vorsehen. Der geltende Art. 43 Asylgesetz wird deshalb unverändert zu Art. 44.

### 3.4 Aenderungen des VwVG

#### 3.4.1 Beschwerdebehörden (Art. 46)

Artikel 46 Absatz 2 ist lediglich redaktionell an die neuen Artikel des Bundesbeschlusses angepasst worden und enthält keine materielle Aenderung.

#### 3.4.2 Anfechtbare Zwischenverfügungen (Art. 46a)

Stellt die Beschwerdeinstanz eine unheilbare Verletzung verfassungsmässig garantierter Rechte, zum Beispiel des Anspruches auf rechtliches Gehör fest, so führt dies zur Aufhebung des erstinstanzlichen Entscheides. Die neue Regelung trägt nicht nur zur Beschleunigung des Verfahrens bei, sondern sie bringt auch für die Asylbewerber eine deutliche Verbesserung ihrer Rechte gegenüber der heutigen Praxis des EJPD, indem nunmehr gesetzlich verankert wird, dass die Zuweisung an einen bestimmten Aufenthaltskanton (Art. 14b AsylG) selbständig angefochten werden kann.

#### 3.4.3 Behandlungsfrist (Art. 46b)

Die Einführung einer Behandlungsfrist für Beschwerden gegen Verfügungen des Bundesamtes, die sich auf die Artikel 16 Absatz 1 und Artikel 16a Absatz 1 stützen, bezweckt, auf Beschwerdestufe eine beschleunigte Behandlung jener Verfahren zu gewährleisten, für die bei der ersten Instanz kurze Bearbeitungsfristen vorgesehen sind.

#### 3.4.4 Verfahrensfristen (Art. 46c)

Die Fristen, die in dieser Bestimmung festgelegt werden, sind bis anhin von der zuständigen Behörde angeordnet worden. Das hat dazu geführt, dass häufig kurz vor deren Ablauf Erstreckungsgesuche eingereicht und dadurch erhebliche Verfahrensverlängerungen verursacht wurden. Indem nunmehr die Fristen gesetzlich verankert sind, können unter Vorbehalt der Ausnahmen in Absatz 3 (Krankheit und Unfall) entsprechende Gesuche ausgeschlossen werden, da gesetzliche Fristen nicht erstreckbar sind (Art. 22 VwVG).

#### 3.4.5 Vereinfachtes Verfahren (Art 46d)

Diese auf offensichtlich unbegründete Beschwerden (z.B. Berufen auf wirtschaftliche Gründe, Vorbringen, die sich auf allgemeine Berichte über das Herkunftsland stützen und nicht auf Individualverfolgung schliessen lassen, etc.) beschränkte Bestimmung erlaubt es der Beschwerdeinstanz, auf den bisher obligatorischen Schriftenwechsel (Art. 57 VwVG), der in der Regel zeitaufwendig ist, zu verzichten. Damit kann die Behandlungsdauer erheblich abgekürzt und unverzüglich ein Entscheid gefällt werden. Die summarische Begründung wird alle Elemente des Beschwerdeentscheides (Art. 61 Abs. 2 VwVG) enthalten. Sie wird allerdings vorwiegend auf jene Punkte der Gesuchs- und Be-

schwerdebegründung Bezug nehmen, die die offensichtliche Unbegründetheit bewirken.

#### 3.4.6 Kostenvorschüsse (Art. 46e)

Mit dieser Regelung wird nicht nur der Zugang zur Beschwerdeinstanz erleichtert, sondern auch eine Reduktion der Verfahrensdauer um ca. einen Monat erreicht.

#### 3.4.7 Aufschiebende Wirkung (Art. 47)

Artikel 47 Absätze 1 und 2 sollen klar umschreiben, in welchen Fällen einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen werden kann, um so den sofortigen Vollzug bestimmter Entscheide zu gewährleisten.

Artikel 47 Absatz 3 beinhaltet keine materielle Neuerung, sondern dient in erster Linie der Klarstellung der Rechtslage gegenüber allen Verfahrensbeteiligten, wenn nach rechtskräftiger Asylverweigerung und Wegweisung ein ausserordentliches Rechtsmittel (Revision) oder ein Rechtsbehelf (Wiedererwägungsgesuch, Aufsichtsbeschwerde) ergriffen wird.

### 3.5 Aenderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Art. 14a - 14d ANAG)

3.5.1 Die beantragten Aenderungen bezwecken eine klarere Gliederung und Umschreibung der Voraussetzungen, die zur Anordnung einer Ersatzmassnahme führen. Ausserdem wird die Möglichkeit einer gruppenweise anzuordnenden und aufzuhebenden vorläufigen Aufnahme geschaffen. Mit dieser Möglichkeit soll insbesondere das Asylverfahren entlastet werden von Gesuchen, die typischerweise nicht zur Asylgewährung führen, bei denen aber aus humanitären Ueberlegungen zum vornherein feststeht, dass die betreffenden Ausländer nicht zur Ausreise in ihr Heimatland veranlasst werden können.

3.5.2 Artikel 14a Absatz 1 unterscheidet drei verschiedene Gründe für die Undurchführbarkeit des Vollzuges. Dieser ist unmöglich, wenn der Ausländer wegen eines technischen Umstandes weder in einen Drittstaat noch in den Heimatstaat verbracht werden kann.

3.5.3 Artikel 14a Absatz 3 umschreibt den Begriff des unzulässigen Vollzuges. Ein solcher liegt dann vor, wenn die Schweiz aus völkerrechtlichen Gründen einen Ausländer nicht zur Ausreise in einen bestimmten Staat zwingen darf und sich auch kein anderer Staat, der den Grundsatz der Nichtrückweisung einhält, bereit erklärt, den Ausländer einreisen zu lassen. Es handelt sich dabei um Ausländer, die zwar Flüchtlinge nach der Flüchtlingskonvention oder dem Asylgesetz sind, in der Schweiz aber kein Asyl erhalten, weil sie entweder kein entsprechendes Gesuch gestellt haben, oder weil sie unter einen Asylausschlussstatbestand fallen. Ebenfalls können sich Ausländer generell auf die Unzulässigkeit berufen, wenn sie darlegen können, dass ihnen eine völkerrechtswidrige Behandlung im Sinne von Artikel 3 EMRK oder der Folterkonvention droht.

- 3.5.4 Als dritte Möglichkeit der Anordnung einer Ersatzmassnahme umschreibt Artikel 14a Absatz 4 den unzumutbaren Vollzug. Es handelt sich dabei um Fälle konkreter Gefährdung im Heimatstaat des Ausländers, weshalb man in diesem Zusammenhang auch von "Gewaltflüchtlingen" oder "de-facto-Flüchtlingen" spricht. Aus humanitären Gründen, nicht als Folge einer von der Schweiz übernommenen Verpflichtung wird in solchen Fällen auf den Vollzug einer Wegweisung verzichtet. Dass es sich nicht um eine völkerrechtliche Pflicht handelt, wird durch die "Kann-Bestimmung" in Absatz 4 verdeutlicht.
- 3.5.5 Eine wesentliche Erleichterung bringen die Artikel 14a Absatz 5 und Artikel 14 b Absatz 3, die es dem Bundesrat ermöglichen, gruppenweise die Kriterien für die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme und deren Aufhebung vorzusehen. Diese Bestimmungen können in denjenigen Fällen Anwendung finden, in denen angesichts der allgemeinen Lage im Heimatstaat vom Vollzug einer Wegweisung in der Regel abgesehen wird. Damit durch eine solche generelle Anordnung des Bundesrates keine zusätzliche Sogwirkung entsteht, sieht Artikel 14a Absatz 5 ein koordiniertes Vorgehen mit dem UNHCR und anderen europäischen Aufnahmestaaten vor.

### 3.6 Uebergangsbestimmungen

- 3.6.1 Für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Beschlusses hängigen Verfahren soll das neue Recht gelten (Abs. 1). Aus Gründen der Billigkeit, der Rechtssicherheit und der Durchführbarkeit sind aber Ausnahmen unerlässlich, ohne dass dabei für hängige Verfahren Lücken entstehen.
- 3.6.2 Absatz 2 enthält jene Bestimmungen, die nur auf neue Gesuche und Beschwerden anwendbar sind. Im wesentlichen handelt es sich um die Artikel über das erstinstanzliche Verfahren (Art. 15-16c). Die Neuregelung der Anhörung durch den Bund und die damit in Zusammenhang stehenden Bestimmungen können der Rechtssicherheit wegen und aufgrund des Zeitbedarfs für die notwendige organisatorische und personelle Umgestaltung der Anhörung nur auf neue Gesuche nach Inkrafttreten des Bundesbeschlusses zur Anwendung gelangen. Das gleiche gilt für die in direktem Zusammenhang mit den Neuerungen im erstinstanzlichen Verfahren stehenden Bestimmungen über das Beschwerdeverfahren (Art. 46 - 46e). Ferner sollen auch die neuen Regelungen über die generellen Arbeitsverbote (Art. 21 Abs. 2) und über die Sicherheitsleistungen (Art. 21a) erst bei neuen Gesuchen zum Tragen kommen.
- 3.6.3 Nach Absatz 3 kann das Departement bestimmen, dass die Anhörungen im Kanton für Gesuche, die bis zum 31. Dezember 1991 eingereicht werden, noch nach altem Recht stattfinden. Die mit der neuen Regelung der Bundesanhörung (Art 15) zu treffenden administrativen und organisatorischen Massnahmen erfordern eine genügend bemessene Uebergangsfrist.

#### 4. Verhältnis zum europäischen Recht

##### 4.1 Regelungen des Europarates

Die Empfehlung R (81) 16 des Ministerkomitees des Europarates behandelt Fragen der Harmonisierung der nationalen Asylverfahren. Sie enthält eine Reihe von Prinzipien, die notwendigerweise im Rahmen der nationalen Verfahrensgesetze oder in der Praxis der Staaten bei der Gesuchsbehandlung angewendet werden sollten. Die Empfehlung zielt damit auf eine möglichst weitgehende Gleichbehandlung aller Asylsuchenden ab, ohne dass dies im Rahmen eines verbindlichen völkerrechtlichen Instrumentes geschieht. Die Prinzipien stehen im Einklang mit den entsprechenden Beschlüssen des Exekutivkomitees des UNHCR und orientieren sich an den verschiedenen Entschliessungen der parlamentarischen Versammlung des Europarates zu Fragen der Ausgestaltung des Asylverfahrensrechtes.

##### 4.2 Regelungen der Europäischen Gemeinschaft

Aus souveränitätspolitischen Gründen beschlossen die EG-Einwanderungsminister am 14. Mai 1989, ein Erstasylabkommen auszuarbeiten. Dieses Abkommen bildet Bestandteil der europäischen Koordinierung des Asylrechtes und führt zu denselben Ergebnissen wie das im Rahmen des Europarates entwickelte Projekt.

Visiert man einen Beitritt der Schweiz zu einem Ersatzasylabkommen an, so stellen sich Kompatibilitätsfragen im Hinblick auf:

1. das "Offenhalten" eines Anschlusses an eine künftige europäische Vertragsregelung;
2. die europäische "Solidarität" im Sinne eines wohlverstandenen gegenseitigen Interesses der europäischen Staaten an der Lösung der Flüchtlingsprobleme (Verhinderung einer unkontrollierten illegalen Weiterwanderung);
3. die verfahrensmässigen und materiellen Standards der Prüfung von Asylgesuchen (UNHCR-Empfehlungen, Europaratsbeschlüsse, Europäische Menschenrechtskonvention).

#### 5. Rechtliche Grundlagen

##### 5.1 Uebereinstimmung mit Völkerrecht und Verfassung

Der Bundesbeschluss steht im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz auf dem Gebiet des Flüchtlingsrechts und der Menschenrechte. Bei der Ausgestaltung des beschleunigten Verfahrens und des Vollzugs von Wegweisungen wurde insbesondere auf die Einhaltung des völkerrechtlichen Grundsatzes der Nicht-Rückschiebung geachtet, der in Artikel 33 der Flüchtlingskonvention, in Artikel 3 der UNO-Folterkonvention von 1984 (SR 0.105) sowie in Artikel 3 der EMRK verankert ist. Ferner ist gewährleistet, dass die Gesetzesbestimmungen der Artikel 8 (Achtung des Familienlebens) und 13 (Recht auf eine wirksame Beschwerde) der EMRK entsprechen. Der Bundesbeschluss bringt auch die Behandlung von Flüchtlingen, die aus besonderen Gründen kein Asyl in der Schweiz erhalten, in Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen.

Die mit dem Bundesbeschluss geänderten Bestimmungen sowohl des Asylgesetzes als auch des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer stützen sich auf Artikel 69 der Bundesverfassung.

### 5.2 Delegation von Rechtsetzungskompetenzen

In Artikel 11 Absatz 3 über die Einsetzung einer unabhängigen Rekurskommission ist eine Rechtsetzungsdelegation an den Bundesrat vorgesehen, die über die allgemeine Vollzugsverordnungscompetenz hinausgeht. Der Bundesrat wird auf Verordnungsstufe einerseits die Organisation der Rekurskommission näher bestimmen und andererseits ergänzende Verfahrensvorschriften zum Asylgesetz und Verwaltungsverfahrensgesetz erlassen, insbesondere über mündliche Verhandlungen (anstelle des Schriftenwechsels), mündliche Eröffnungen von Entscheiden sowie über summarische Verfahren (vgl. dazu vorne Ziff. 21.02 und 21.035).

Eine weitere Rechtsetzungsdelegation enthält Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe e. Der Bundesrat wird in einer Verordnung jene Länder bezeichnen, in welchen keine Verfolgungen nach Artikel 3 AsylG und Artikel 3 EMRK vorkommen. Die Delegation an den Bundesrat ist erforderlich und geeignet, um auf unvorausehbare oder sich ändernde Menschenrechtsverhältnisse in gewissen Ländern rasch reagieren und dementsprechend die Länderliste abändern oder anpassen zu können.

### 5.3 Rechtsform

Die vorgeschlagenen Massnahmen sollen zeitlich befristet werden. Unter diesen Umständen sind sie nach Artikel 6 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) in einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss zu kleiden.

Allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse können nach Artikel 89 bis Absatz 1 BV für dringlich erklärt werden, wenn sie sachlich und zeitlich dringlich sind. Diese Voraussetzungen sind für die vorgeschlagenen Bestimmungen zur Beschleunigung des Asylverfahrens erfüllt. Angesichts der massiven Zunahme von Asylgesuchen insbesondere seit 1988 ertragen die im vorliegenden Bundesbeschluss vorgesehenen Massnahmen keinen Aufschub.

Art. 58 Abs. 1 lit. c

Die Bundeskanzlei und die Departemente umfassen die folgenden  
Ämter und Dienste:

1) 001 1990 ...

2) SR 127-010

3) AS 1985-1

VERTRAULICH

**ENTWURF**

Seite 2

**Bundesgesetz****über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge**

Office fédéral des réfugiés

vom ..... degli rifugiati

**Art. 2** Aufhebung bisherigen Rechts

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom .....<sup>1)</sup>,  
beschliesst: Das Flüchtlingswesen wird aufgehoben.

**Art. 1** Ergänzung des Verwaltungsorganisationsgesetzes

Das Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung<sup>2)</sup> wird wie folgt geändert:

**Art. 10 Bst. b**

Art. 58 Abs. 1 Bst. C

In den folgenden Bestimmungen bedeutet:

Die Bundeskanzlei und die Departemente umfassen die folgenden Aemter und Dienste:

Das Bundesgesetz vom 25. März 1931<sup>3)</sup> über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer wird wie folgt geändert:

1) BB1 1990 ...

2) SR 127.010

3) AS 1986 2

5) SR 142.200

Einfügen: *im Ausdrucks:*

Bundesamt für Flüchtlinge <sup>1</sup>, 14d Absätze 1, 2 und 4, 15 Abs.  
Office fédéral des réfugiés <sup>stabe b und 1</sup><sup>2)</sup> wird der Aus-  
Ufficio federale degli rifugiati durch "Bundesamt für  
Flüchtlinge" ersetzt.

Art. 2 Aufhebung bisherigen Rechts

Art. 3 Referendum und Inkrafttreten

Der Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1985<sup>3)</sup> über den Dele-  
gierten für das Flüchtlingswesen wird aufgehoben.

<sup>2)</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Art. 3 Aenderung bisherigen Rechts

<sup>1)</sup> Das Asylgesetz vom 5. Oktober 1979<sup>4)</sup> wird wie folgt geän-  
dert:

Art. 10 Bst. b

In den folgenden Bestimmungen bedeutet:

b. Bundesamt: das Bundesamt für Flüchtlinge.

<sup>2)</sup> Das Bundesgesetz vom 26. März 1931<sup>5)</sup> über Aufenthalt und  
Niederlassung der Ausländer wird wie folgt geändert:

---

4) SR 142.31

5) SR 142.200



35753

BRAT  
SUIZERO

Erzähler  
Dienstag  
Dienstag

14. Februar 1990

Seite 3

Ersatz eines Ausdruckes:

In den Artikeln 14a Absatz 1, 14d Absätze 1, 2 und 4, 15 Absatz 4 und 20 Absätze 1 Buchstabe b und 1<sup>bis</sup> wird der Ausdruck "Bundesamt für Polizeiwesen" durch "Bundesamt für Flüchtlinge" ersetzt.

... des DM und des EVB vom 12. Februar 1990

Art. 4 Referendum und Inkrafttreten

<sup>1</sup>Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup>Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

... Instruktionen werden gebilligt.

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:



②