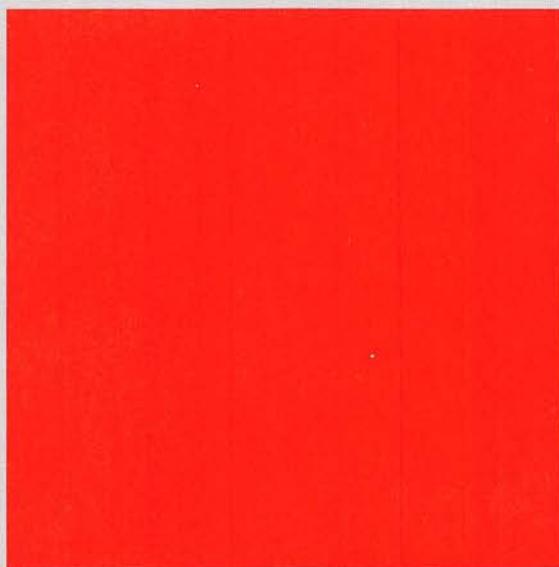


Interdepartementale

Strategiegruppe

EJPD/EDA/EVD



STRATEGIE FÜR  
EINE FLÜCHTLINGS-  
UND ASYLPOLITIK  
DER 90ER JAHRE

BERN, JANUAR 1989

	<b>Vorwort</b>	<b>3–4</b>
	<b>Kurzfassung</b>	<b>5–10</b>
<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>13–19</b>
1.1	Problemstellung	13
1.2	Ausgangslage	13–14
1.3	Auftrag und Zusammensetzung der Strategiegruppe	14–15
1.4	Einordnung der Flüchtlings- und Asylpolitik	15–16
1.5	Vorgehen der Strategiegruppe	17–18
1.6	Historischer Rückblick	18–19
<b>2.</b>	<b>Probleme und Entwicklungen</b>	<b>23–60</b>
2.1	Weltweite Entwicklungen	23–35
2.1.1	Das Wachstum der Weltbevölkerung	23
2.1.2	Das weltwirtschaftliche Ungleichgewicht	25
2.1.3	Ökologische Entwicklungen	27
2.1.4	Zivilisatorische Entwicklungen und Kulturwandel	28
2.1.5	Politische Konfliktherde	29
2.1.6	Migrationen und Fluchtursachen	31
2.1.7	Migrationssituation in den europäischen Aufnahmestaaten	32
2.2	Schweizerische Entwicklungen	36–54
2.2.1	Demographische Situation	36
2.2.2	Wirtschaftliche Attraktivität	39
2.2.3	Ökologische Entwicklungen	40
2.2.4	Sozialer und kultureller Wandel	41
2.2.5	Die Schweiz und die Flüchtlingsprobleme in der Dritten Welt	42
2.2.6	Ausländerpolitik	43
2.2.7	Asylpolitik	50
2.3	Spannungsfelder und Konflikte	54–60
2.3.1	Politische Probleme	54
2.3.2	Rechtliche Probleme	55
2.3.3	Verfahrens- und Vollzugsprobleme	57
2.3.4	Organisatorische Probleme	60

<b>3.</b>	<b>Ziele und Massnahmen</b>	<b>63–79</b>
3.1	Internationale Flüchtlingspolitik der Schweiz	63–66
3.1.1	Flüchtlingsherkunftsländer	63
3.1.2	Erstaufnahmestaaten der Region	65
3.1.3	Unterstützung des UNHCR	66
3.2	Asylpolitik der Schweiz	67–74
3.2.1	Zusammenarbeit unter den Aufnahmestaaten	67
3.2.2	Aufnahmepraxis	68
3.2.3	Begrenzung der Einreisen	68
3.2.4	Aufnahmeverfahren	69
3.2.5	Rückführung von abgewiesenen Asylbewerbern	72
3.2.6	Integration von anerkannten Flüchtlingen	72
3.2.7	Organisatorisches	73
3.2.8	Öffentlichkeitsarbeit	73
3.2.9	Wissenschaftliche Forschung	74
3.3	Zusammenfassung von Asylpolitik und Ausländerpolitik zu einer Migrationspolitik	74–79
3.3.1	Zusammenhänge zwischen Asyl- und Ausländerpolitik	74
3.3.2	Notwendigkeit eines migrationspolitischen Grundkonsenses	75
3.3.3	Schaffung einer umfassenden Einwanderungsregelung	75
3.3.4	Ein Modell zur Einwanderungsregelung	76
3.3.5	Handlungsspielräume	78
3.3.6	Auswirkungen auf die Asylpolitik	79
<b>4.</b>	<b>Optionen</b>	<b>83–91</b>
4.1	Optionen im Bereich der internationalen Flüchtlingspolitik	84
4.2	Optionen im Bereich der Asylpolitik	85–91
4.2.1	Getrennte Weiterführung der Asylpolitik und der Ausländerpolitik	86
4.2.2	Kombination der Asylpolitik mit der Ausländerpolitik	90
<b>5.</b>	<b>Empfehlungen</b>	<b>95–96</b>
5.1	Empfehlungen zu den Optionen	95
5.2	Empfehlungen zur Realisierung	96

Nach den Erfahrungen in der Asylpolitik in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre und im Hinblick auf einen zunehmenden Einwanderungsdruck und vermehrte kontinentsübergreifende Fluchtbewegungen nach Europa und auch in die Schweiz, hat die damalige Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, Frau Bundesrätin Elisabeth Kopp, im Herbst 1987 eine Strategieguppe zur Entwicklung einer Flüchtlings- und Asylpolitik der neunziger Jahre eingesetzt. Die Komplexität der Problematik und die Tatsache, dass verschiedene Departemente sich in diesen Politikbereich teilen, legte die Bildung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe nahe, die aus Vertretern des Justiz- und Polizeidepartementes, des Departementes für auswärtige Angelegenheiten und des Volkswirtschaftsdepartementes sowie der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe bestand. Der Strategieguppe gehörten namentlich an:

## V O R W O R T

*Peter Arbenz, Delegierter für das Flüchtlingswesen/EJPD (Vorsitz)*  
*Mario Corti, Bundesamt für Aussenwirtschaft/EVD*  
*Edy Crittin, Bundesamt für Ausländerfragen/EJPD*  
*Jean-François Giovannini, Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe/EDA*  
*Urs Hadorn, Delegierter für das Flüchtlingswesen/EJPD*  
*Walter Schmid, Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe Zürich*  
*Rudolf Weiersmüller, Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik/EDA*  
*Gottfried Zürcher, Delegierter für das Flüchtlingswesen/EJPD*  
*Dieter Grossen, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit/EVD (ständiger Beobachter)*  
*Martin Zwahlen, Delegierter für das Flüchtlingswesen/EJPD (Sekretariat)*  
*Bernadette Pilloud, Delegierter für das Flüchtlingswesen/EJPD (Sekretariat)*

Die Mitglieder der Strategieguppe haben bei den Beratungen als verwaltungsinterne bzw. externe Sachbearbeiter mit ihrem persönlichen Sachverstand mitgewirkt. Deren Meinungsäusserungen sind nicht als offizielle Stellungnahmen der Ämter bzw. Departemente zu werten.

Bei der Erarbeitung von Vorschlägen für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der neunziger Jahre hat die Strategieguppe bewusst eine breitangelegte Analyse der Ausgangslage und der möglichen weltweiten und schweizerischen Entwicklungen im Flüchtlings-, Asyl- und Migrationsbereich vorgenommen. Diese Situationsanalyse erhebt keinen Anspruch auf Wissenschaftlichkeit, enthält aber Gedanken und Schlussfolgerungen von anerkannten Wissenschaftlern und Experten. Sowohl die Experten wie die Mitglieder der Strategieguppe sind sich allerdings bewusst, dass in einem von politischen Krisenherden abhängigen Umfeld Voraussagen schwierig und fehleranfällig sind.

Die Auswertung der Expertengespräche musste sich notwendigerweise auf die für die Flüchtlings- und Asylpolitik relevanten Tatsachen beschränken und enthält vor allem Aussagen, die für die politische Handlungsfreiheit der Schweiz von Bedeutung sein könnten.

Bei der Erarbeitung des Massnahmenpaketes hat die Strategieguppe einstweilen von Detailvorschlägen abgesehen, da es zunächst darum gehen wird, die grundsätzliche Stossrichtung festzulegen. Nach solchen Entscheidungen wird eine Weiterbearbeitung notwendig sein.

Fragen der politischen Realisierbarkeit wurden nicht gestellt, da deren Beantwortung nicht Aufgabe einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe sein kann.

Mit der Abgabe ihres Berichtes hat die interdepartementale Strategieguppe ihren Auftrag erfüllt. Für eine weitere Bearbeitung der Vorschläge im Hinblick auf deren Realisierung oder für neue Abklärungen müsste sie ein neues Mandat erhalten.

Für den eiligen Leser wurde eine Kurzfassung erstellt, die nicht alle Erkenntnisse, Ziele und Massnahmen enthält, sondern gewissermassen durch den ganzen Bericht einen grossen Bogen schlägt. Diese Kurzfassung ist dennoch geeignet, sich über die wichtigsten Vorschläge für neue Strategien zur Flüchtlings- und Asylpolitik der neunziger Jahre zu orientieren.

# **Kurzfassung des Berichtes der interdepartementalen Strategiegruppe für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der neunziger Jahre**

---

## **1. Einleitung**

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. Wie andere Industrieländer, so steht hier auch die Schweiz vor einer grossen Herausforderung. Unser Land hat dabei nicht nur die Frage zu beantworten, wie es dem zunehmenden Wanderungsdruck begegnen will, sondern auch welche Rolle das territoriale Asyl in Zukunft spielen kann und welche Ausgestaltung es unter den veränderten Voraussetzungen erfahren soll.

Im Wissen darum, dass die heutigen asylrechtlichen Instrumente lediglich ausreichen würden, die kurz- und bestenfalls mittelfristigen Probleme zu lösen, hat die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes im Herbst 1987 eine Strategiegruppe eingesetzt und ihr die Aufgabe übertragen, Grundlagen für eine schweizerische Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre zu erarbeiten. Angesichts der Komplexität der Materie und ihrer Verflechtung mit verschiedenen Politikbereichen wurde die Strategiegruppe interdepartemental zusammengesetzt. Es gehörten ihr Vertreter des EJP, des EDA, des EVD und der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe an.

## **2. Zur Analyse der Probleme**

Bei ihrer Analyse der Ursachen von Migrationen und Fluchtbewegungen stützte sich die Strategiegruppe vorwiegend auf Aussprachen mit zahlreichen verwaltungsunabhängigen Fachleuten.

Aufgrund der Erfahrungen in den 80er Jahren 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.

Die Strategiegruppe konzentrierte sich deshalb bei ihren Analysen auf die zu erwartenden Entwicklungen in den Ländern der Dritten Welt. Sie hält zunächst fest, dass in den kommenden Jahrzehnten mit einem weiteren raschen Wachstum der Weltbevölkerung zu rechnen ist. Eine Umkehrung dieses Trends ist in diesem Jahrhundert nicht mehr zu erwarten. Der Anteil der jungen Menschen an der Gesamtbevölkerung wird sich weiter erhöhen.

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 Rückschlag. 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 Verstädterung, die Zerstörung des fragilen Umweltgleichgewichtes oder die interne Wirtschaftslage.

Insgesamt sind die Perspektiven für die kommenden Jahrzehnte nicht eben ermutigend. Trotz der Dekolonisierung und jahrzehntelanger Entwicklungszusammenarbeit vermochte eine Mehrzahl der Entwicklungsländer ihre Lebensbedingungen nicht grundlegend zu verändern. Wo kulturelle Wertordnungen und traditionell-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.

Den kontinentsübergreifenden Wanderungen und Fluchtbewegungen verleihen die weltweiten wirtschaftlichen Verflechtungen, die zivilisatorischen Entwicklungen und kulturellen Veränderungen verstärkende Impulse. 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 Situationsanalyse lässt auch für die Schweiz in den kommenden Jahrzehnten einen verstärkten Migrationsdruck erwarten. Dies gilt auch dann, wenn die Anstrengungen zur Ursachenbekämpfung verstärkt werden können. Die asylpolitischen Probleme der 80er Jahre sind somit keine vorübergehende Erscheinung, sondern werden andauern. Die kontinentsübergreifende Migration darf allerdings in Zukunft nicht mehr nur als asylpolitisches Phänomen behandelt werden. Die offenkundige Überlagerung von asyl- und ausländerpolitischen Problemen sowie die Tatsache, dass die Steuerungsmechanismen der Ausländerpolitik in zunehmendem Masse

durch die Einreichung von Asylgesuchen umgangen werden, muss dazu führen, Lösungsansätze in der Asylpolitik unter Einbezug migrationspolitischer Gesichtspunkte zu formulieren.

### 3. Schlussfolgerungen

Die Strategiegruppe gelangt zum Schluss, dass in naher Zukunft wichtige politische Entscheidungen in der Asyl- und Ausländerpolitik anstehen. Der zunehmende Migrationsdruck, die bisherigen Erfahrungen mit der Asylpolitik, aber auch der europäische Integrationsprozess weisen deutlich auf die Notwendigkeit politischen Handelns in naher Zukunft hin. Ohne klare politische Entscheide würde die Eigendynamik der Wanderungsbewegungen rasch zu einem Wachstum der ausländischen Wohnbevölkerung, zu neuen Integrationsproblemen und damit zu neuen innenpolitischen Konflikten führen.

Grundsätzlich bestehen drei Möglichkeiten politischen Handelns:

1.  
Eine Politik des Laissez-faire, d. h. der undifferenzierten Aufnahme oder Tolerierung aller einreisewilliger Ausländer, solange dies die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse zulassen. Diese Politik verfolgen einige Staaten Südeuropas.
2.  
Eine Politik der konsequenten Abschottung, wobei die Kontrollmechanismen um so rigoroser sein müssen, je stärker der Migrationsdruck wird. Japan kann hierfür als Beispiel genannt werden.
3.  
Eine Politik der qualitativen und quantitativen Beeinflussung der Migration durch funktionsfähige Selektions- und Zulassungsmechanismen, wie sie die Schweiz und andere europäische Staaten anstreben.

Die Strategiegruppe entschied sich grundsätzlich für eine Lösung im Rahmen der 3. Variante. Sie ist sich dabei bewusst, dass es sich um die politisch anspruchsvollste handelt. Nicht nur ruft jede Selektion unweigerlich nach Kriterien, die der politischen Auseinandersetzung unterliegen, sondern sie bedingt auch einen starken Verwaltungsapparat zu ihrer Durchsetzung und verlangt Kreativität und die Bereitschaft, bestehende Interessengegensätze fair auszutragen. Die Strategiegruppe ist überzeugt, dass lediglich diese Variante auch in Zukunft eine vertretbare Asylpolitik im Interesse der Verfolgten und Bedrohten ermöglicht.

Keine der drei Varianten lässt sich in der Praxis jedoch mit letzter Konsequenz realisieren. Man wird also beispielsweise auch in den 90er Jahren nicht darum herumkommen, gewisse Abwehrmassnahmen zu treffen oder in einzelnen Fällen von der rigorosen Anwendung der Selektionskriterien abzusehen. Die von der Strategiegruppe vorgeschlagenen Ziele und Massnahmen sind vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Überlegungen zu verstehen.

#### 4. Hinweise auf mögliche Ziele und Massnahmen

Die Strategiegruppe formuliert in zwei Richtungen Ziele und Massnahmen. Zum einen für eine internationale Flüchtlingspolitik, die sich mit dem schweizerischen Beitrag an die Herkunftsländer und die Erstasyländer befasst, zum andern für eine nationale Asylpolitik, welche sich mit den Problemen im eigenen Land auseinandersetzt.

In der **internationalen Flüchtlingspolitik** geht es vor allem darum, die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in den Flüchtlingsherkunftsländern zu verbessern.

In Ländern, in denen politische Unterdrückung herrscht, ist insbesondere die Menschenrechtssituation zu beobachten und eine stärkere demokratische Beteiligung und bessere Rücksichtnahme von Minderheiten zu erreichen. Eine Verstärkung der schweizerischen Menschenrechtspolitik würde diesem Ziel dienen. Im Vordergrund stehen Informationen, Gespräche sowie Interventionen zur Einhaltung der Menschenrechte und die Verstärkung demokratischer Prozesse.

In Ländern, in denen Krieg und Bürgerkrieg herrschen, sollte die Schweiz vermehrt Anstrengungen unternehmen, um durch geeignete, friedensfördernde Massnahmen einen Beitrag zur Beendigung gewaltsamer Auseinandersetzungen zu leisten. Angesprochen sind hier vor allem die guten Dienste und eine Beteiligung am Wiederaufbau von kriegsversehrten Gebieten.

In Ländern mit wirtschaftlicher Benachteiligung ist zur Entschärfung der Verschuldungsproblematik eine Intensivierung der öffentlichen und privaten Entwicklungszusammenarbeit und eine verstärkte Berücksichtigung ökologischer und sozialer Folgen bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit dringlich. Gleichzeitig sollen die Chancen dieser Länder im internationalen Wettbewerb erhöht werden.

Länder, die bereits eine grosse Anzahl von Flüchtlingen aufgenommen haben, sollen konsequent unterstützt werden. Unter anderem regt die Strategiegruppe eine Verstärkung flankierender Programme zugunsten der ansässigen Lokalbevölkerung an sowie die Übernahme von begrenzten Kontingenten von Flüchtlingen zur Entlastung der Erstaufnahmestaaten. Schliesslich soll auch die internationale Solidarität der Schweiz zur Linderung der weltweiten Flüchtlingsprobleme durch Zusammenarbeit und Unterstützung des UNHCR unterstrichen werden.

In der **schweizerischen Asylpolitik** geht es darum, längerfristig ein rascheres und trotzdem sorgfältiges Asylverfahren sicherzustellen, den bestehenden Pendenzenberg abzubauen und die unkontrollierten Wanderungen einzuschränken. Damit sollen einerseits die missbräuchliche Einreichung von Asylgesuchen bekämpft und andererseits die Voraussetzungen geschaffen werden, dass auch in Zukunft Verfolgten und Bedrohten in unserem Lande Schutz gewährt werden kann. Im Vordergrund stehen dabei die Einführung eines angepassten Status für Gewaltflüchtlinge (Personen aus Kriegsgebieten) mit einem vereinfachten Verfahren, die weiterhin uneingeschränkte Einhaltung der internationalen Flüchtlingskonvention und die Vermeidung persönlicher Härtefälle, insbesondere im Rahmen der Wegweisung. Im weiteren sollen die Integration der Flüchtlinge sowie

jener Personen, die voraussichtlich länger in der Schweiz bleiben, gefördert, die Öffentlichkeitsarbeit verstärkt und die Asylbehörden organisatorisch neu gegliedert werden. Zu überprüfen ist namentlich die Stellung des Beschwerdedienstes in der Bundesverwaltung.

Zur Eindämmung unkontrollierter Wanderungen sollen die Anstrengungen zum Abschluss eines europäischen Erstasylabkommens verstärkt werden und die bereits begonnenen Bestrebungen zur Harmonisierung des Asylrechts in Europa sowie die Amtshilfe und Verwaltungscoordination weitergeführt werden. Gegenstand der internationalen Zusammenarbeit soll auch die Bekämpfung des Schlepperwesens sein. Um den Pendenzenberg abzubauen bzw. mit der hohen Zahl von Neueingängen Schritt zu halten, wird entweder eine Erhöhung des Personalbestandes der Asylbehörden oder eine Vereinfachung des Verfahrens anzustreben sein. Insbesondere ist die Einführung eines besonderen Asylverfahrensrechtes zu prüfen. Ohne ausserordentliche Formen der Erledigung alter Fälle wird der Pendenzenberg allerdings über Jahre nicht abzubauen sein.

Im Rahmen der Überlegungen zur schweizerischen Asylpolitik ging es auch darum, den Vorschlag der Genfer Regierung zum Einbezug türkischer Staatsbürger ins Saisonierstatut zu prüfen. Die Strategiegruppe gelangt dabei zur Auffassung, dass das Angebot eines kurzfristigen Aufenthaltes ohne Gewährung des Familiennachzuges bei gleichzeitigem Rückzug des Asylgesuches ein möglicher Beitrag zum Abbau alter Pendenzen sein könnte. Ob darüber hinaus die Ausweitung der Rekrutierungsgebiete auf die Türkei und allenfalls andere Länder, ja ob das Saisonierstatut überhaupt in den 90er Jahren noch ein taugliches Mittel zur Regelung der Migrationsprobleme sein wird, müsste Gegenstand einer grundsätzlichen Überprüfung im Rahmen der allgemeinen Ausländerpolitik sein.

Die Strategiegruppe schlägt angesichts der bestehenden Verflechtung zwischen Asyl- und Ausländerpolitik eine engere Vernetzung beider Bereiche vor. Die heutige unbefriedigende Praxis zeigt die verschiedenen Möglichkeiten der Umgehung und Verdrängung deutlich auf. Zudem bestimmen erfahrungsgemäss die ausländerpolitischen Rahmenbedingungen weitgehend den asylpolitischen Handlungsspielraum. Die Strategiegruppe stellt deshalb ein Modell zu einer umfassenden Einwanderungsregelung vor, welche in den 90er Jahren zu einer eigentlichen Migrationspolitik führen könnte. Ziel wäre es, die Asyl- und Ausländerpolitik kreativer zu gestalten, ihre Anpassungsfähigkeit im Hinblick auf die neuen Herausforderungen zu erhöhen, vorhandene Handlungsspielräume besser zu nutzen und nicht zuletzt auch die politische Diskussion über migrationspolitische Zielsetzungen demokratisch breiter abzustützen.

## **5. Strategievorschläge**

Die Strategiegruppe verdichtete die vorgeschlagenen Massnahmen im Bereich der Innen- und Aussenpolitik zu Optionen. Aussenpolitisch ist denkbar:

A.

Eine Fortführung der bisherigen internationalen Flüchtlingspolitik oder

B.

Ein verstärktes Engagement in der Ursachenbekämpfung und in der Hilfe an Erstasylländer.

Innenpolitisch sind vier Optionen denkbar:

- I.  
Die Fortführung der bisherigen Asylpolitik, getrennt von der Ausländerpolitik.
- II.  
Eine Neugestaltung der Asylpolitik, getrennt von der Ausländerpolitik.
- III.  
Eine Neugestaltung der Asylpolitik und der Ausländerpolitik, getrennt voneinander.
- IV.  
Die Einführung einer umfassenden Migrationspolitik als Kombinationsform einer neuen Asylpolitik mit einer neuen Ausländerpolitik.

Die aussen- und innenpolitischen Optionen sind miteinander zu kombinieren. Die Strategiegruppe empfiehlt dem Bundesrat mehrheitlich die Realisierung der vierten Strategie, ein verstärktes Engagement in der Ursachenbekämpfung und der Hilfe an Erstasylländer in Verbindung mit der aussenpolitischen Option B.

Im Bewusstsein, dass jede Änderung in diesen sensiblen Fragen des öffentlichen Lebens gut vorbereitet sein will und einer umfassenden Meinungsbildung bedarf, schlägt die Strategiegruppe vor, zunächst jene Massnahmen zu realisieren, welche die bestehende gesetzliche Ordnung zulässt. Dann aber sollten auch jene Massnahmen vorbereitet werden, welche einer Rechtsänderung bedürfen. Um die Diskussion dieser Fragen in der Öffentlichkeit zu fördern, schlägt die Strategiegruppe vor, ein Vernehmlassungsverfahren zum Bericht durchzuführen. Nach der Auswertung der Ergebnisse sollte der Bundesrat dann die neuen Strategien für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre festlegen.

# 1

## EINLEITUNG

<b>1.1</b>	<b>Problemstellung</b>	<b>13</b>
<b>1.2</b>	<b>Ausgangslage</b>	<b>13–14</b>
<b>1.3</b>	<b>Auftrag und Zusammensetzung der Strategieguppe</b>	<b>14–15</b>
<b>1.4</b>	<b>Einordnung der Flüchtlings- und Asylpolitik</b>	<b>15–16</b>
<b>1.5</b>	<b>Vorgehen der Strategieguppe</b>	<b>17–18</b>
<b>1.6</b>	<b>Historischer Rückblick</b>	<b>18–19</b>

---

## 1.1 Problemstellung

---

In den letzten Jahrzehnten ist das Flüchtlingsproblem weltweit grösser und vielschichtiger geworden. In der Nachkriegszeit handelte es sich zunächst um ein europäisches Phänomen, das zur Ausarbeitung der Genfer Flüchtlingskonvention und zur Schaffung des Hochkommissariates der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) führte. In den jüngsten Jahren wurden dieser Institution durch die internationale Staatengemeinschaft mehr humanitäre Aufgaben übertragen, die ausserhalb des Geltungsbereiches der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge lagen.

Heute geht der UNHCR von weltweit 12 bis 15 Millionen unter seinem Mandat stehenden Menschen aus. Der grösste Teil dieser Flüchtlinge findet sich in Ländern der Dritten Welt, wo es vor allem darum geht, die Grundbedürfnisse der aus vielerlei Gründen flüchtenden Menschen zu befriedigen und deren Überleben sicherzustellen.

Von diesen zahlenmässig enormen Fluchtbewegungen in verschiedenen Teilen der Welt unterscheiden sich die kontinentsübergreifenden Wanderungen, die seit 1980 beträchtlich zugenommen haben. Von ihnen wird auch die Schweiz berührt. Die Zahl der Asylbewerber steigt an, und immer mehr von ihnen sind nicht Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention und des Asylgesetzes, sondern streben ein Asylverfahren an, um hier arbeiten zu können. In der ersten Hälfte der siebziger Jahre suchten in Westeuropa jährlich etwa 13 000 Personen um Asyl nach; in den achtziger Jahren waren es etwa 180 000 im Jahr. Angestiegen ist dabei die Zahl der Gesuchsteller aus Ländern der Dritten Welt. Die Verteilung auf die europäischen Aufnahmeländer erfolgte ungleichmässig; viele Staaten machten in jüngster Vergangenheit die Erfahrung, dass sie plötzlich zum Zielland einer grossen Zahl von Asylsuchenden aus verschiedenen Herkunftsländern wurden.

An der Schwelle der neunziger Jahre wird immer deutlicher, dass die weltweiten Flüchtlingsphänomene und Wanderungen zu den ungelösten Problemen des kommenden Jahrzehnts gehören werden. Die Industrieländer – und mit ihnen auch die Schweiz – stehen hier vor einer grossen Herausforderung; sie müssen sich rechtzeitig überlegen, wie sie dieser begegnen sollen.

## 1.2 Ausgangslage

---

1979 verabschiedeten die Eidgenössischen Räte ein Asylgesetz, welches seines liberalen Grundgehaltes wegen weitherum Beachtung fand. Am 1. Januar 1981 trat es in Kraft, musste aber bereits 1983 zum ersten Mal revidiert werden. Dabei wurde die Beschwerdemöglichkeit an den Bundesrat ausgeschlossen. Das bis dahin getrennte Wegweisungsverfahren wurde mit

dem Asylverfahren zusammengelegt. In jenem Zeitpunkt begannen mit der raschen Zunahme von Asylgesuchszahlen die jüngsten Schwierigkeiten in der schweizerischen Asylpolitik. Die Behörden des Bundes und der Kantone hatten seither nicht nur steigenden Zahlen von Asylgesuchstellern zu begegnen, sondern machten auch die Erfahrung, dass viele Asylbewerber ihr Gesuch aus materieller Not oder zur Erlangung einer vorübergehenden Arbeitsmöglichkeit einreichten, was ihnen auf dem ordentlichen, ausländerrechtlichen Weg verwehrt gewesen wäre. Dies führte notwendigerweise zu einer ständigen Überlastung der Asylbehörden im Bereich des Verfahrens und der Fürsorge, zu Problemen bei der Unterbringung und zu Verzögerungen bei der Gesuchsbehandlung.

Bereits 1984 verlangten die Eidgenössischen Räte eine neuerliche Revision des Asylgesetzes. Noch während der Vorbereitungsarbeiten auf Verwaltungsebene beschloss der Bundesrat am 17. Dezember 1985, einen Delegierten für das Flüchtlingswesen (DFW) einzusetzen. Dieser hatte in der Bundesverwaltung nicht nur eine neue organisatorische Einheit für das Flüchtlingswesen aufzubauen und zu führen, sondern auch Strategien zur Lösung der langfristigen Asylprobleme zu unterbreiten. Im Herbst 1985 schon hatten die Eidgenössischen Räte zusätzliche Personalstellen für die Asylbehörden der ersten und zweiten Instanz bewilligt.

Im Sommer 1986 verabschiedeten die Eidgenössischen Räte die von ihnen verlangte zweite Asylgesetzrevision, der Volk und Stände im Frühjahr 1987 mit grosser Mehrheit zustimmten. Hauptziele dieser jüngsten Revision waren eine Neuregelung und Beschleunigung des Asylverfahrens, eine Erhöhung des politischen Handlungsspielraumes für den Bundesrat und eine gleichmässige Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone.

Alle seit 1983 beschlossenen Massnahmen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe waren dazu bestimmt, die Asylprobleme organisatorisch und administrativ besser meistern zu können. Sie vermögen jedoch keine Antwort zu geben auf die sich im kommenden Jahrzehnt abzeichnenden internationalen und nationalen Entwicklungen im Flüchtlings- und Asylbereich. Es ist deshalb an der Zeit, eine neue Flüchtlings- und Asylpolitik zu formulieren und über deren Inhalte eine eingehende Diskussion zu führen.

## **1.3 Auftrag und Zusammensetzung der Strategieguppe**

---

Am 9. September 1987 hat Frau Bundesrätin Elisabeth Kopp, Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, gestützt auf eine Aussprache im Bundesrat eine interdepartementale Strategieguppe eingesetzt und ihr die Aufgabe übertragen, Grundlagen für eine schweizerische Flüchtlings- und Asylpolitik der neunziger Jahre zu erarbeiten. Sie erteilte ihr im einzelnen folgenden Auftrag:

«Es geht darum, zuhanden des Bundesrates eine schweizerische Asyl- und Flüchtlingspolitik für die neunziger Jahre zu erarbeiten, auf der Grundlage bzw. unter Berücksichtigung folgender Parameter:

der Prinzipien des schweizerischen freiheitlichen, sozialen, demokratischen Rechtsstaates, seines Menschenrechtsverständnisses und seiner humanitären Tradition

eigenstaatlicher Interessen angesichts der Arbeitsmarktlage und der allgemeinen Ausländerpolitik (Stabilisierungsziel)

des schweizerischen Ansehens im Ausland

der internationalen Solidarität und Zusammenarbeit

möglicher Szenarien in den West-Ost- und in den Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz

möglicher Szenarien der innenpolitischen Entwicklung

der demographischen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklungen

der Integrations- und Harmonisierungsbestrebungen in Europa und in der übrigen westlichen Welt.

Dabei sind kurz-, mittel- und langfristig zu erreichende Ziele, mögliche Handlungsspielräume, Vorkehren zu deren Erhaltung und Erweiterung, die Interdependenzen mit anderen Politikbereichen sowie geeignete Massnahmen und benötigte Mittel aufzuzeigen. Darzulegen ist auch, welche rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen und welche politischen Entscheidungen zu treffen wären.»

Angesichts der Komplexität der Flüchtlings- und Asylpolitik und ihrer Verflechtung mit anderen Politikbereichen wurde die Strategieguppe interdepartemental zusammengesetzt. Es gehörten ihr Vertreter des EJPD, des EDA, des EVD und der privaten Hilfswerke an.

*(Verzeichnis der Mitglieder der interdepartementalen Strategieguppe gemäss Anhang I).*

## 1.4 Einordnung der Flüchtlings und Asylpolitik

Im Rahmen einer Auftragsanalyse wurde zunächst versucht, das Umfeld der Flüchtlings- und Asylpolitik zu umschreiben und die Interdependenzen mit anderen Bereichen der Politik aufzuzeigen. Die Flüchtlings- und

Asylpolitik erweist sich dabei als Teil der schweizerischen Innen- und Aussenpolitik. Sie hat sich den übergeordneten Staatszwecken unterzuordnen und bleibt auf verschiedenen Ebenen mit anderen Bereichen staatlichen Handelns verknüpft. Im Interesse einer kohärenten Politik hat sie sich nicht nur an eigenen Zielen, sondern auch an den Anforderungen anderer Politikbereiche zu orientieren. Besonders deutlich ist die Verflechtung einer internationalen Flüchtlingspolitik mit der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit sowie mit der Aussenwirtschaftspolitik. Die Asylpolitik wiederum hängt eng zusammen mit der Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie mit der Bevölkerungs- und der Ausländerpolitik im allgemeinen. Obwohl die Asyl- und die Ausländerprobleme mit verschiedenen unterschiedlichen Normen geregelt werden, können beide Bereiche politisch nicht vollständig voneinander getrennt betrachtet werden. Die Strategiegruppe musste deshalb auf die gegenseitigen Auswirkungen zwischen einer Asyl- und einer allgemeinen Ausländerpolitik hinweisen.

**Abbildung 1:  
Umfeld  
der Flüchtlings-  
und Asylpolitik**

(Quelle: DFW und Forschungsstelle für politische Wissenschaft, Universität Zürich)

Ebene	Übergeordnete Ziele (z.B. nach Art. 2BV)	Querschnittsprobleme (Kriterien)	Politikbereiche (Massnahmenbündel)	Instrumente
Nach innen gerichtet	Freiheit Wohlfahrt	Raum Umwelt Wohlstand (materiell) insbesondere Vollbeschäftigung	Kulturpolitik Bildungspolitik Wirtschaftspolitik Sozialpolitik Finanzpolitik Verkehrspolitik Energiepolitik Umweltschutzpolitik Raumplanung Regionalpolitik Agrarpolitik Ausländerpolitik	Gebote und Verbote Positive und negative Anreize Leistungserstellung durch Staat «Verhandlungen»
Nach aussen gerichtet	Unabhängigkeit Menschenwürde	Sicherheit Neutralität Solidarität	Sicherheitspolitik (militärisch) Aussenwirtschaftspolitik Bilaterale Aussenpolitik Multilaterale Aussenpolitik Aussenpolitik (Internationale Organisationen) Entwicklungszusammenarbeit Humanitäre Hilfe Ausländerpolitik etc.	

## 1.5 Vorgehen der Strategiegruppe

Die Strategiegruppe hat sich am 23. September 1987 konstituiert. Bis zur Übergabe des Berichtes an den Vorsteher des EJPD zuhanden des Bundesrates hat sie im Plenum an 22 halb- und ganztägigen Sitzungen getagt. Zwischen den Plenarsitzungen wurde jeweils an mehreren Tagen in Untergruppen gearbeitet.

Da einzelne Sachgebiete von den Mitgliedern der Gruppe fachlich nicht abgedeckt werden konnten, beriet die Strategiegruppe primär als Kerngruppe. Sie baute ihre Überlegungen zum einen Teil auf vorhandenen Studien auf, zum anderen hörte sie sich Experten aus den verschiedensten Fachbereichen an (*Verzeichnis der von der Strategiegruppe konsultierten Experten gemäss Anhang II*).

Gespräche geführt wurden mit einzelnen Mitgliedern des Bundesrates, von Kantonsregierungen, mit eidgenössischen Parlamentariern, mit den Mitgliedern der Eidgenössischen Kommission für Flüchtlingsfragen, der Präsidentin der Eidgenössischen Kommission für Ausländerprobleme, mit privaten, nationalen und internationalen Hilfswerken und Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe. Die Forschungsstelle für politische Wissenschaft der Universität Zürich hat im Auftrag der Gruppe im Juni 1988 eine Meinungsumfrage durchgeführt, um die Haltung der Bevölkerung zu einzelnen asylpolitischen Fragen in Erfahrung zu bringen (*Studie zur Asylpolitik, Kenntnisse und Einstellungen zu Fragen der Asyl- und Flüchtlingspolitik gemäss Anhang III*). Die Expertengespräche insgesamt führten zu den in Kapitel 2 des Berichtes zusammengefassten Aussagen.

Die in Kapitel 3 dargelegten Ziele und Massnahmen sind mittel- und langfristiger Natur. Dies gilt insbesondere für die Fragen der Ursachenbekämpfung, der Hilfeleistung an Erstasylländer und des Aufnahmeverfahrens für Flüchtlinge in der Schweiz sowie die Entwicklung einer umfassenden Migrationspolitik.

Kurzfristige Strategien, z.B. zur Bewältigung der alten Pendenzen, zur Verbesserung des Vollzugs, zur Eindämmung missbräuchlicher Asylgesuche, zur Reorganisation und Effizienzsteigerung der zweiten Instanz, zur Aufnahme von Flüchtlingen mit Spezialkontingenten usw., werden teilweise angesprochen, sind jedoch nicht Schwerpunkte dieses Berichtes.

Im Bewusstsein, dass Politik Zielkonflikte in sich birgt, nicht widerspruchsfrei sein kann und dass auch die Wege zu einem gemeinsamen Ziel strittig sein können, hat die Strategiegruppe im Kapitel 4 des Berichtes für den Bundesrat Handlungsspielräume und verschiedene Optionen aufgezeigt. Sie ist sich bewusst, dass die Möglichkeiten des Entscheidens und Handelns eingengt sind durch sich widersprechende Interessen und Forderungen, die bisher einen Konsens in Grundsatzfragen verhindert haben. Ein Grundkonsens kann nicht erwartet, sondern muss immer wieder erarbeitet werden.

Eine schweizerische Flüchtlings- und Asylpolitik der neunziger Jahre kann nur vom politischen Willen getragen werden, auch als Kleinstaat einen Beitrag zum Schutz von Verfolgten und zur Linderung des weltweiten Flüchtlingselends zu leisten. Dieser kann sinnvollerweise nur in Absprache mit der internationalen Staatengemeinschaft erfolgen.

Zum besseren Verständnis der Asylproblematik und zur Vereinheitlichung der Terminologie wurden die wichtigsten Begriffe aus der Flüchtlings- und Asylpolitik definiert (*Begriffsdefinitionen gemäss Anhang IV*).

## 1.6 Historischer Rückblick

Der Begriff «Asyl» stammt vom griechischen Wort «asylon», das den inneren Teil des Tempels bezeichnete. Einem Menschen, der dort Zuflucht suchte, durfte man nichts antun. Im Mittelalter war es die christliche Kirche, die verfolgten Personen Schutz gewährte. Mit der Säkularisierung der Gesellschaft ist diese Aufgabe schrittweise auf den Staat übergegangen. Die Gewährung des Asyls ist seither Ausdruck staatlicher Souveränität. Für die Entwicklung der Eidgenossenschaft zu einem eigenständigen Staatswesen spielte die Verteidigung des Asylrechts gegen äussere Eingriffe eine wichtige Rolle. Früh schon verstand die Schweiz eine grosszügige Asylpolitik als Ausdruck der Dankbarkeit für die eigene Freiheit und die Verschonung vor Krieg.

Ende des 17. Jahrhunderts suchten vor allem Glaubensflüchtlinge Schutz in der Schweiz. Etwa 20 000 Hugenotten und Waldenser fanden Zuflucht in den reformierten Orten. Ihre Aufnahme ist bis heute in unserem nationalen Bewusstsein verankert, dies nicht zuletzt, weil viele bedeutende Eidgenossen Nachfahren dieser Glaubensflüchtlinge waren.

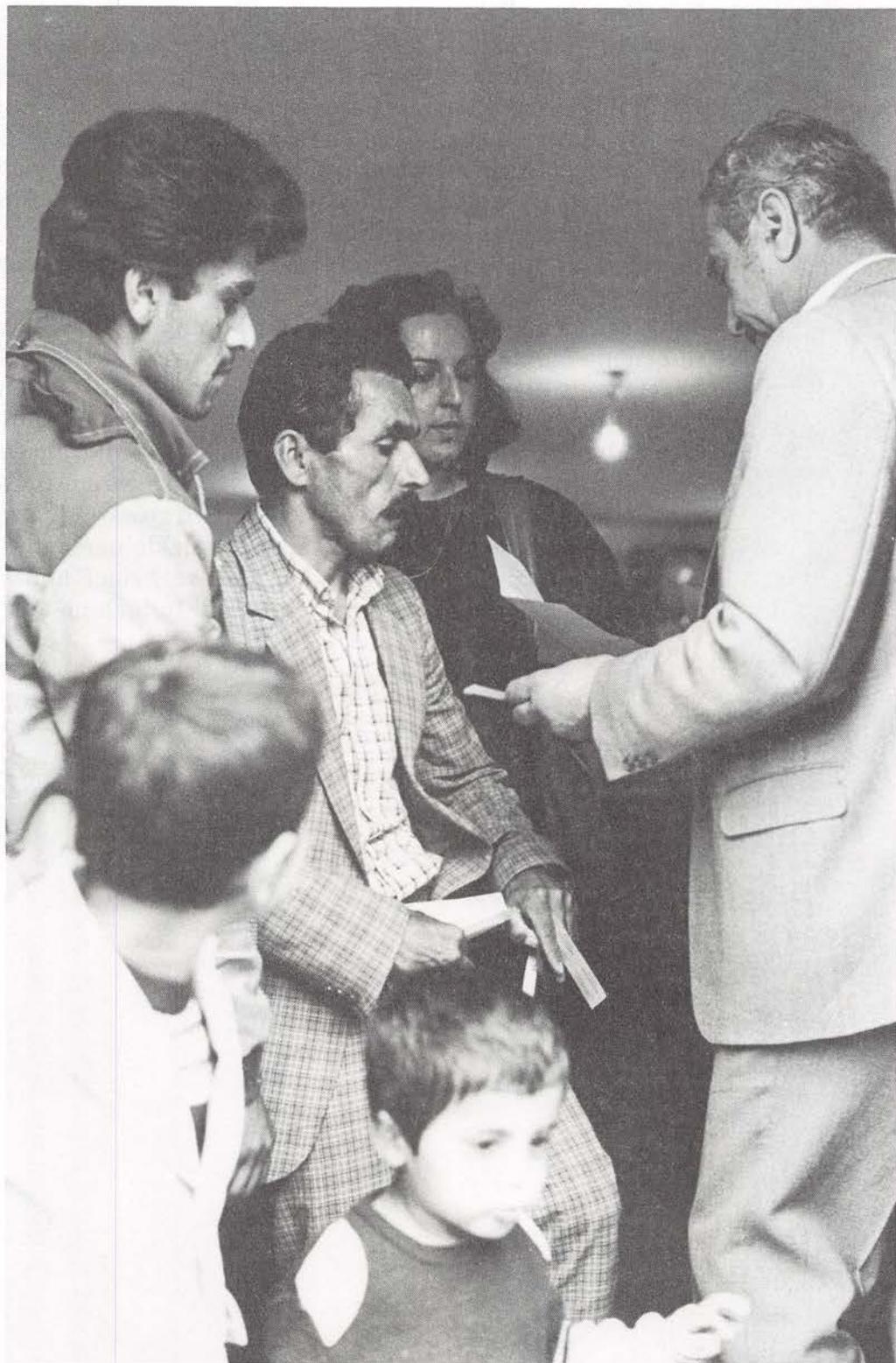
Nach dem Untergang der alten Eidgenossenschaft wurde die Schweiz zum Spielball der Grossmächte. Innerlich zerrissen, militärisch und politisch bedroht, war sie nur noch bedingt in der Lage, das Asylrecht als souveräner Staat auszuüben. Trotzdem gelang es ihr immer wieder, vor allem politisch engagierten Intellektuellen Schutz vor Verfolgung zu gewähren.

Nach der Schaffung des schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848 prägte der Deutsch-Französische Krieg die Flüchtlingspolitik des neuen Staatswesens. Markante Ereignisse waren der Übertritt der Bourbaki-Armee und heftige politische Auseinandersetzungen in Europa zwischen demokratisch-liberalen Kräften einerseits und dem konservativen und monarchistischen Lager andererseits.

Der Erste Weltkrieg brachte im Umgang mit Ausländern und Flüchtlingen überall in Europa eine eigentliche Zäsur. Herrschte vor dem Krieg weitgehende Freizügigkeit in der Migration, so wurde nun mit der grenzpolizeilichen Erfassung und der Kontrolle ausländischer Einwohner das Instrumentarium zu einer Ausländerpolitik geschaffen. Der Bund war fortan zuständig für die Asylgewährung. Während der Zwischenkriegszeit und der Krisenjahre stand die Asylpolitik im Zeichen einer restriktiven Ausländerpolitik. Immerhin führten die Entwicklungen in der Sowjetunion zur Aufnahme russischer Flüchtlinge, von denen einige heute noch hier leben.

Zur schwersten Belastungsprobe der schweizerischen Asylpolitik kam es im Zweiten Weltkrieg. Umgeben von den Achsenmächten, bedroht und verletztlich, setzte die Schweiz hauptsächlich auf ihre eigenen Interessen. Flüchtlinge wurden aufgenommen, soweit man sie nicht als Bedrohung für die innere Ordnung oder als Belastung für die äusseren Beziehungen betrachtete. Juden wurden als Flüchtlinge nicht anerkannt, als sie des Schutzes am meisten bedurft hätten. Tausende verloren deshalb ihr Leben. Ein im Auftrag des Bundesrates erstellter Bericht von Professor C. Ludwig trug in den Nachkriegsjahren wesentlich zur Aufarbeitung bitterer Erfahrungen bei.

1957 legte der Bundesrat «Grundsätze für die Handhabung des Asylrechtes in Zeiten erhöhter internationaler Spannungen und eines Krieges» fest und bezeichnete die Asylgewährung als staatspolitische Maxime. Kurz vorher hatte die Schweiz die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 ratifiziert. Der Kalte Krieg, die Spannungen zwischen Ost und West wurden zum prägenden Faktor für die Asylpolitik der Nachkriegszeit. Tausende von Ungarn, Tschechen, Slowaken und Polen wurden grosszügig aufgenommen. Die Schweiz beteiligte sich überdies tatkräftig an kleineren und grösseren internationalen Aktionen und nahm in den sechziger und siebziger Jahren Flüchtlinge aus Tibet, Uganda, Chile und Indochina auf.



# 2

## PROBLEME UND ENTWICKLUNGEN

### **2.1 Weltweite Entwicklungen 23–35**

2.1.1	Das Wachstum der Weltbevölkerung	23
2.1.2	Das weltwirtschaftliche Ungleichgewicht	25
2.1.3	Ökologische Entwicklungen und	
2.1.4	Zivilisatorische Entwicklungen	27
	Kulturwandel	28
2.1.5	Politische Konfliktherde	29
2.1.6	Migrationen und Fluchtursachen	31
2.1.7	Migrationssituation in den europäischen Aufnahmestaaten	32

### **2.2 Schweizerische Entwicklungen 36–54**

2.2.1	Demographische Situation	36
2.2.2	Wirtschaftliche Attraktivität	39
2.2.3	Ökologische Entwicklungen	40
2.2.4	Sozialer und kultureller Wandel	41
2.2.5	Die Schweiz und die Flüchtlings- probleme in der Dritten Welt	42
2.2.6	Ausländerpolitik	43
2.2.7	Asylpolitik	50

### **2.3 Spannungsfelder und Konflikte 54–60**

2.3.1	Politische Probleme	54
2.3.2	Rechtliche Probleme	55
2.3.3	Verfahrens- und Vollzugsprobleme	57
2.3.4	Organisatorische Probleme	60

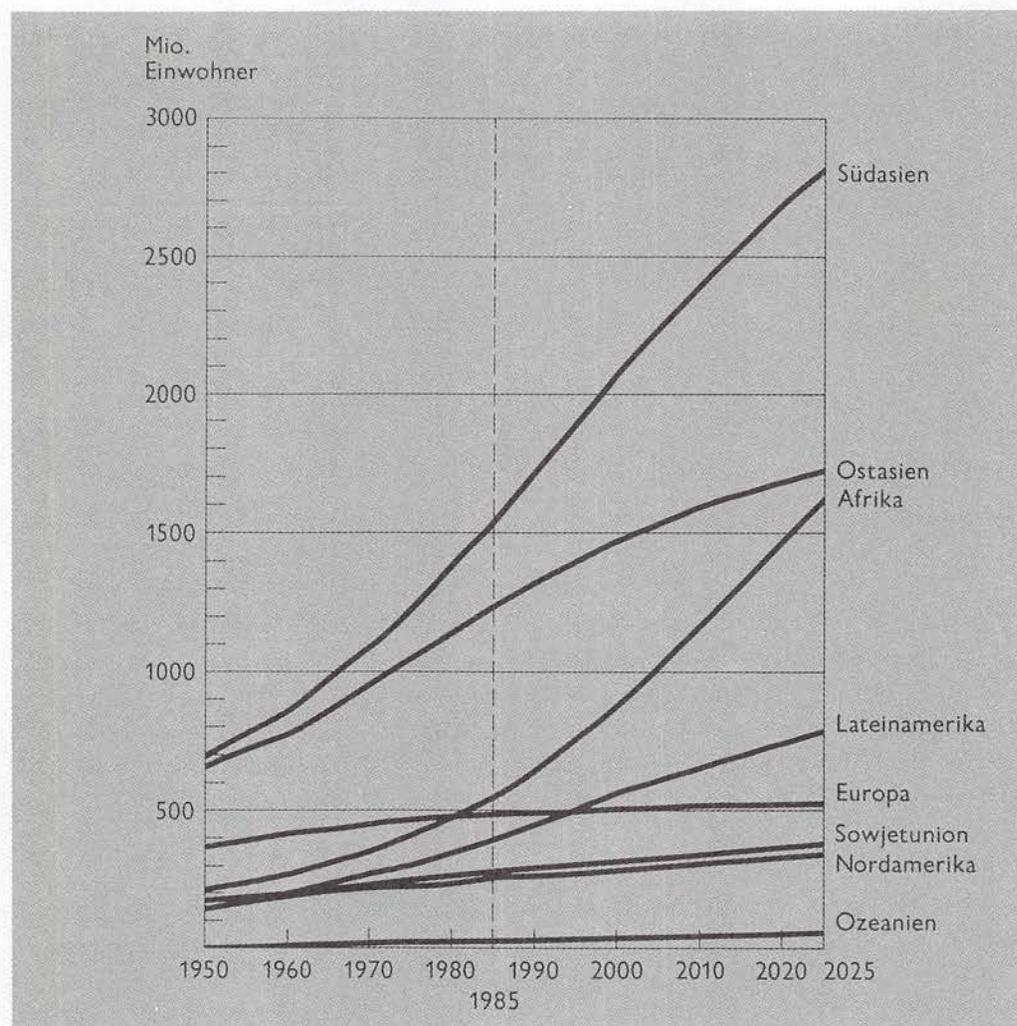
## 2.1 Weltweite Entwicklungen

### 2.1.1 Das Wachstum der Weltbevölkerung

Keine Generation hat je einen ähnlichen Zuwachs an Menschen in der Welt erlebt wie die unsrige. Von 1950 bis 1985 hat sich die Weltbevölkerung verdoppelt. In diesen 35 Jahren wuchs sie von 2,4 auf 5 Milliarden Menschen. Zwischen 8000 vor Christus und 1750 nach Christus hatte die Verdopplungszeit jeweils mehr als 1000 Jahre betragen. Die enorme Beschleunigung des Bevölkerungswachstums begann mit den Fortschritten der Medizin und der industriellen Revolution. Wann diese Entwicklung abklingen wird, ist eine offene Frage. Thesen vom sogenannten «demographischen Übergang» zu einer weltweiten postindustriellen, zahlenmässig stabilen Gesellschaft basieren auf der höchst ungesicherten Annahme eines steigenden Wohlstandes sowie verbesserten Erziehungs- und Gesundheitswesens für weite Teile der Weltbevölkerung in den nächsten Jahrzehnten.

Bis zum Jahr 2025 ist vorerst mit einem Anstieg der Weltbevölkerung von 5 auf ca. 8 Mia. Menschen zu rechnen.

**Abbildung 2:**  
**Das Wachstum der**  
**Weltbevölkerung**  
**bis zum Jahr 2025**  
**nach Regionen**  
(Quelle: BFS)



Dabei fallen die regional sehr unterschiedlichen Entwicklungen auf: Die Bevölkerungszahl in den Industriestaaten (Europa, Nordamerika, Japan, UdSSR) bleibt weitgehend stabil.

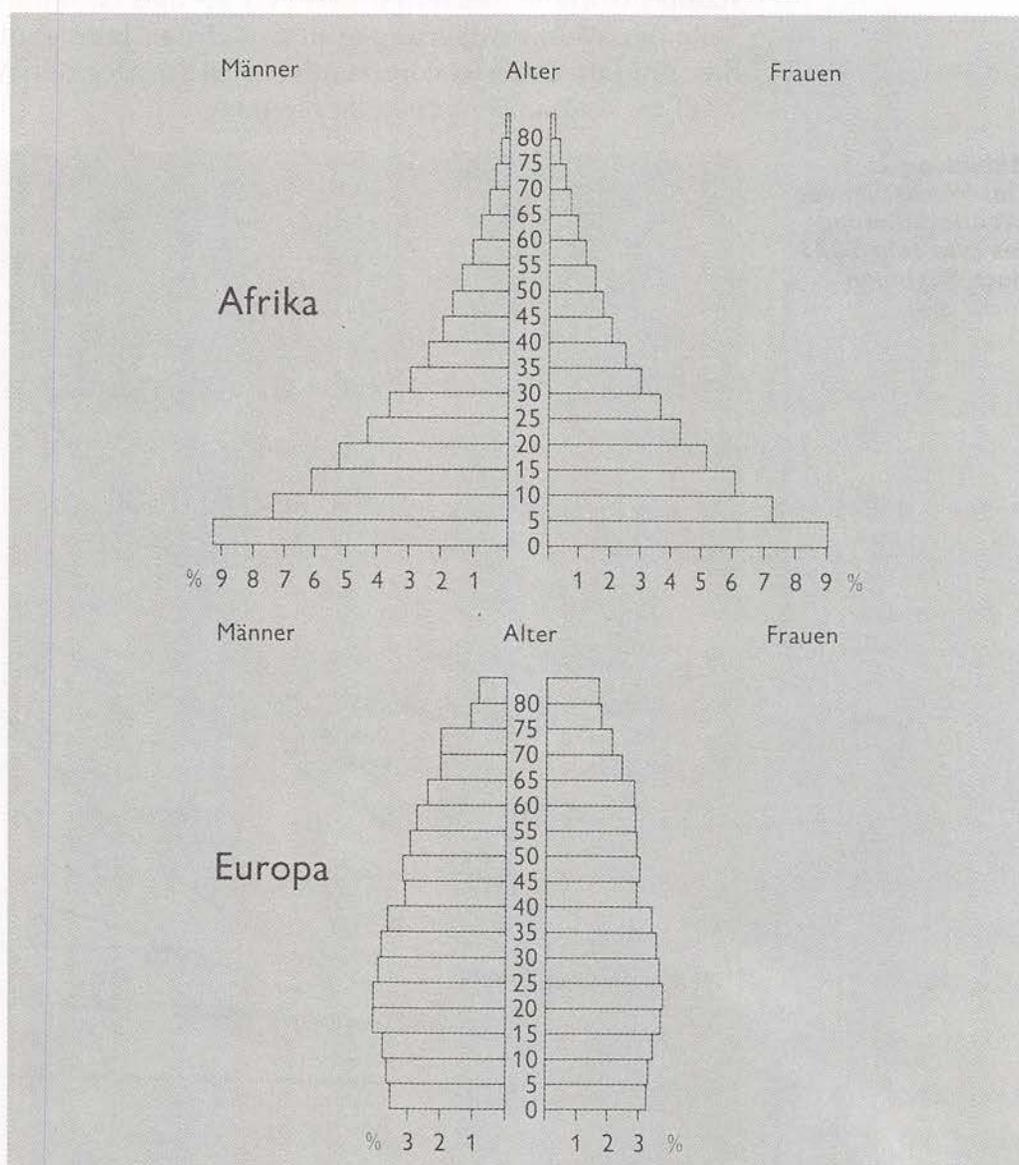
Demgegenüber werden zwei Weltregionen mit bedeutenden Zuwachsraten den Einwanderungsdruck auf Westeuropa vergrössern:

Erstens der «islamische Bogen» von Marokko bis zu den Philippinen einschliesslich des indischen Subkontinentes. In den 90er Jahren und im ersten Jahrzehnt des nächsten Jahrhunderts ist mit einer verstärkten Migration aus dem Maghreb, Ägypten, dem Nahen Osten, der Türkei, Pakistan, Bangladesh und Südostasien zu rechnen. Namentlich die Länder südlich und östlich des Mittelmeeres könnten sich hinsichtlich der Migration zum Mexiko Europas entwickeln. Die Türkei allein dürfte im Jahre 2000 rund 70 Millionen Einwohner zählen.

Zweitens die afrikanischen Länder südlich der Sahara. Auch aus dieser Weltgegend ist mit einer möglicherweise erst später einsetzenden starken Migrationsbewegung zu rechnen. Extrapolationen sprechen beispielsweise von einem Nigeria mit 150 Millionen Einwohnern für das Jahr 2000 gegenüber heute rund 100 Millionen.

**Abbildung 3:**  
**Alterspyramiden**  
**Afrikas und Euro-**  
**pas 1985**

(Quelle: BFS)



Was die westliche Hemisphäre betrifft, wird die Hispanisierung Nordamerikas allem Anschein nach fortschreiten, ebenso die Einwanderung aus dem pazifischen Raum. Es ist davon auszugehen, dass zwar Personen aus dieser Hemisphäre weiterhin nach Europa kommen werden, ein mit den beiden erstgenannten Weltregionen vergleichbarer Einwanderungsdruck ist jedoch nicht sehr wahrscheinlich.

Der Anteil der Industriestaaten an der Weltbevölkerung wird stark sinken. Die Unterschiede im Bevölkerungswachstum und der Lebenserwartung schlagen sich in der Altersstruktur nieder. Während in den Entwicklungsländern ein Überfluss an jungen Arbeitskräften herrscht, erhöht sich dank besserer medizinischer Versorgung in Europa der Anteil älterer Personen an der Gesamtbevölkerung.

Die **Ursachen** für das starke Bevölkerungswachstum in den Entwicklungsländern sind zahlreich:

andere traditionelle und religiöse Wertvorstellungen, die eine möglichst grosse Anzahl Kinder als erstrebenswert erscheinen lassen;

fehlende soziale Sicherheit, die bewirkt, dass Ehepaare eine grosse Anzahl von Nachkommen anstreben, um dadurch ihre eigene Alters- und Krankenvorsorge sicherzustellen;

fehlendes Bewusstsein für die Zusammenhänge zwischen Bevölkerungswachstum einerseits und Arbeitslosigkeit, Umweltproblemen, Nahrungsmittelknappheit und allgemeiner Verarmung andererseits;

Ausschluss der Frauen von Bildung und Beruf;

Fehlschläge der Familienplanungskampagnen (ausser China) zum Teil als Folge der obengenannten Ursachen;

Verbesserung der medizinischen Versorgung, die einen Rückgang der Kindersterblichkeit bewirkt, ohne dass sich die Ehepaare bereits dieser Tatsache entsprechend verhalten;

ein gewisses wirtschaftliches Wachstum und eine Steigerung der Nahrungsmittelproduktion, die ebenfalls zum Bevölkerungswachstum beitragen.

Das zunehmende demographische Ungleichgewicht zwischen Entwicklungs- und Industriestaaten ist ein wesentlicher Grund für den starken Migrationsdruck auf die OECD-Staaten.

### 2.1.2

#### **Das weltwirtschaftliche Ungleichgewicht**

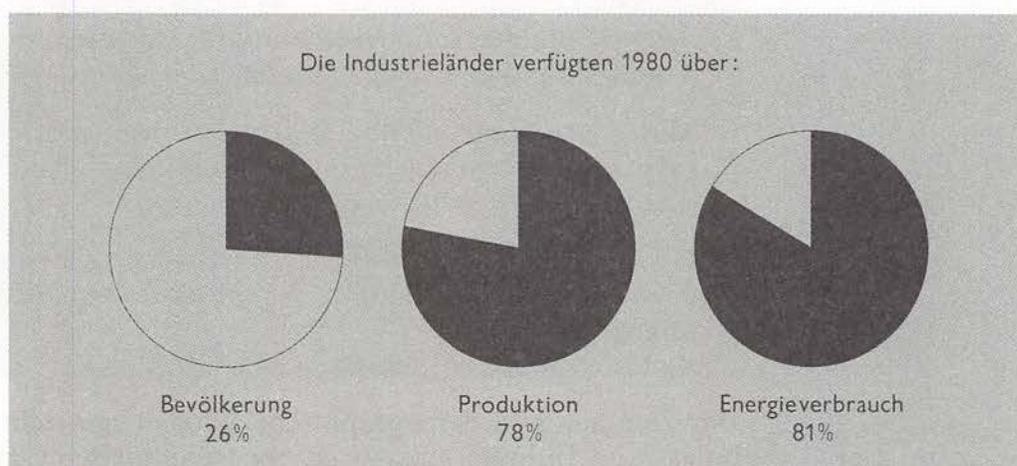
Historisch betrachtet hat die wissenschaftliche und industrielle Revolution einer Anzahl von Ländern die Möglichkeit eröffnet, einem Zustand der Armut zu entfliehen, welcher über Jahrhunderte hinweg das gemeinsame Schicksal der Menschheit war. Die Bevölkerung der industrialisierten Länder kennt heute einen Lebensstandard, der bezüglich Gesundheit, Ernährung, Lebensdauer, Erziehung und Freizeit beträchtlich über demjenigen der übrigen Menschheit liegt.

Die in den vergangenen 30 Jahren unternommenen Bemühungen, die Ergebnisse dieses Fortschritts weitesten Kreisen der Weltbevölkerung zugute kommen zu lassen, haben bemerkenswerte Resultate gezeitigt. So war es möglich, den Gesundheits- und Ausbildungsstand der Weltbevölkerung durchwegs zu verbessern. Diese Ergebnisse sind jedoch nicht so befriedigend, wie man es sich hätte wünschen können. Nach wie vor steigt zum Beispiel die absolute Zahl der unterernährten oder an Hunger leidenden Menschen an, auch wenn sie im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung eher abnimmt. Ihre erschreckend hohe Zahl beläuft sich nach heutigen Schätzungen auf etwa eine Milliarde Menschen.

Diese Fortschritte wurden nicht in jüngster Zeit, sondern bereits in den 60er und 70er Jahren erzielt. Seit 1980 hingegen erleben zahlreiche Länder, insbesondere in Afrika und Lateinamerika, eine Stagnation oder sogar einen Rückgang ihrer Lebensqualität, welche ihren Grund hauptsächlich in externen, die Entwicklung hemmenden Umständen haben: Verschärfung der Schuldenlage durch einen Anstieg der Zinsen, Rückgang der Exporteinnahmen, Umkehr der privaten Finanzflüsse. Zu diesen externen gesellen sich noch interne Faktoren, wie etwa das Bevölkerungswachstum, bedingt durch den Rückgang der Sterblichkeit ohne gleichzeitigen Rückgang der Geburtenrate, die beschleunigte Verstädterung, die Unzulänglichkeit der politischen Strukturen, die Zerstörung des fragilen Umweltgleichgewichtes, die Problematik der Fluchtgelder und die innere Wirtschaftslage. Darüber hinaus sind die Entwicklungsländer in einigen Fällen in ideologische Auseinandersetzungen oder Machtkämpfe verstrickt, welche das politische und wirtschaftliche Leben in den betroffenen Staaten durch endlose, mörderische Bürgerkriege lähmen.

**Abbildung 4:**  
**Anteil**  
**der Industrieländer**  
**an Produktion und**  
**Energieverbrauch**

(Quelle: Weltbank,  
UNCTAD)



Die Perspektiven für die kommenden Jahrzehnte sind nicht gerade ermutigend. Es entspricht vernünftigen Überlegungen, dass eine Anzahl der Entwicklungsländer in den kommenden Jahren auf einen bescheidenen Fortschritt zählen können; doch wird dieser Fortschritt in den verschiedenen Staaten, ihrem heutigen Lebensstandard entsprechend, unterschiedlich ausfallen. Man muss mit der Möglichkeit rechnen, dass der Entwicklungsprozess gewisser Länder zusätzlich gestört werden kann durch eine prekäre ökologische Basis, einen zunehmenden Bevölkerungsdruck oder durch Naturkatastrophen wie Dürren oder Überschwemmungen. In absoluten Zahlen wird sich der Unterschied des Lebensstandards zwischen den armen und den reichen Ländern in den kommenden Jahrzehnten

ten noch vergrössern. So entspricht zum Beispiel die Pro-Kopf-Produktion in der Türkei heute 7% derjenigen der Schweiz; das Verhältnis beträgt gar 1:100, wenn man ein Land aus der Sahelzone zum Vergleich heranzieht. Damit sich der absolute Unterschied nicht weiter vergrössert, müsste eine Produktionserhöhung von 2% in der Schweiz mit einer Erhöhung von 200% in Mali einhergehen. Dass dieses Beispiel zwar für die Schweiz, nicht aber für Mali eine realistische Entwicklung aufzeigt, ist offenkundig.

### 2.1.3 **Ökologische Entwicklungen**

Eine Analyse der weltweiten Migrationen hat heute auch ökologische Faktoren einzubeziehen. Die Luftverschmutzung hat in grossen städtischen Agglomerationen der Welt ein Ausmass angenommen, dass sie bereits Gesundheitsstörungen bei Menschen und Tieren sowie Schädigungen bei der Pflanzenwelt verursacht. Industrien, private Haushalte und Motorfahrzeuge sind die Verursacher. Durch die Verbrennung fossiler Brennstoffe wärmt sich die Atmosphäre stetig auf (Treibhauseffekt). Bis in 100 Jahren dürfte dies zu spürbaren klimatischen Veränderungen führen. Die Überflutung ganzer Länder in Tieflagen wird heute vorausgesagt.

Die Wasserqualität hat sich in den Meeren, den Seen und Flüssen Europas und der ganzen Welt als Folge intensiver landwirtschaftlicher Produktionsmethoden, der Industrialisierung und des hohen Güterkonsums durch private Haushaltungen stark verschlechtert. Gewässerschutzmassnahmen sind teuer und bedürfen einer hohen Technologie. Die ärmsten Länder der Dritten Welt verfügen weder über diese Technologie noch über das nötige Geld. Es ist deshalb absehbar, dass sich vor allem in den Entwicklungsländern die Wasserqualität weiterhin verschlechtern wird.

Wegen zunehmender Überbauung mit Siedlungen und Verkehrswegen nimmt die landwirtschaftliche Produktivfläche in den Industrieländern bei gleichzeitiger Steigerung der Hektarerträge ab. Die intensive Bewirtschaftung erhöht die Gefahr einer unerwünschten Bodenverdichtung und des Auslaugens der Böden.

In den Entwicklungsländern, vor allem im Tropengürtel der Erde, werden hochwertige Hölzer raubbaumässig geschlagen, was in letzter Konsequenz zu grossräumigen klimatischen Veränderungen und zu Versteppung führt. Gleichzeitig breitet sich der Wüstengürtel der Erde aus. Durch die Vernichtung von Wäldern im Quellgebiet grosser Ströme und unzweckmässige Bodennutzung wird die Erosion begünstigt. Erdbeben bewirken in Verbindung mit Hochwassern Überschwemmungen und Verwüstungen am Mittellauf dieser Ströme.

Die Hauptfaktoren der Umweltbelastung sind:

das Wachstum der Bevölkerung und eine daraus resultierende hohe Besiedlungsdichte;

die Steigerung des Energieverbrauchs infolge Wirtschaftswachstum und Steigerung des Lebensstandards;

unökologisches Verhalten (Ballung in Zentren, Abfallproduktion, industrielle Landwirtschaft usw.).

Dem Faktor Energieverbrauch kommt die grösste Bedeutung zu. Die maximale Umweltbelastung tritt bei einer Kombination aller drei Faktoren ein.

Umweltkatastrophen wie Überschwemmungen, Dürre, Versteppung, Vergiftung von Luft, Boden oder Wasser können Ursachen für grosse Fluchtbewegungen sein. Schon Millionen von Menschen mussten aus diesen Gründen ihre Region verlassen. Katastrophen dieser Art treten vor allem in Entwicklungsländern auf und treffen dort Menschen, die ohnehin unter dem Existenzminimum leben. Die betreffenden Staaten verfügen oft kaum über Mittel zur Soforthilfe. Die durch derartige Ereignisse verursachten Fluchtbewegungen bleiben jedoch meistens auf die nähere Umgebung beschränkt und erreichen Europa selten.

In den Entwicklungsländern ist das ökologische Bewusstsein noch kaum vorhanden und beschränkt sich auf Erkenntnisse in Fachkreisen, die internationale Kontakte pflegen. Die Gründe hierfür liegen wohl darin, dass diese Menschen zunächst ihre Grundbedürfnisse befriedigen müssen, um kurzfristig zu überleben. Den Staaten fehlen die Mittel für Investitionen im Umweltschutzbereich, es fehlen ihnen die Technologien und minimale Infrastrukturen für die Entsorgung. Da weltweit sowohl ein Bevölkerungswachstum zu erwarten ist und die Landflucht, bzw. die Verstädterung in den kommenden Jahrzehnten anhalten wird, ist eine Zunahme der Umweltbelastung unausweichlich. Zahlreiche Arten von Pflanzen und Tieren werden ganz oder bis auf klägliche, museale Reste verschwinden. Die bekanntgewordenen neueren Fälle der Lagerung von hochgiftigen Stoffen aus Industriestaaten in Entwicklungsländern weisen zudem auf eine neue Dimension des Problems hin. Ökologische Katastrophen sind daher in vermehrter Masse zu erwarten.

#### **2.1.4**

#### ***Zivilisatorische Entwicklungen und Kulturwandel***

Die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung der Welt und das steigende Entwicklungsgefälle zwischen armen und reichen Ländern gehen einher mit zivilisatorischen Veränderungen und einem Kulturwandel. Die Einbnung kultureller Unterschiede und die Herausbildung einer einzigen Weltgesellschaft werden in zunehmendem Masse Realität. Der westlich-fortschrittliche Lebensstil hat sich zumindest als Wunschvorstellung weltweit etabliert. Der Fortschritt und das Wirtschaftswachstum in der industrialisierten Welt gelten als beispielhaft und nachahmenswert.

Dem westlichen Fortschrittsparadigma liegt eine liberale Doktrin zugrunde, die den Vorrang des Individuums vor dem Kollektiv postuliert, die der Initiative des Einzelnen als Motor der Entwicklung am meisten Kräfte zutraut und die eine freie Zirkulation von Gütern, Kapital, Informationen und Arbeit fordert. Das Fortschrittsparadigma drückt der zivilisatorischen Entwicklung weltweit ihren Stempel auf. Westliche Produkte, standardisierte Dienstleistungen wie Hotelketten und westliche Kulturgüter, wie Musik- und Fernsehproduktionen erreichen heute den hintersten Winkel dieser Erde. Sie stehen als universale Symbole für Reichtum, Glück und Wohlstand.

Gemeinsame, westlich geprägte Vorstellungen von Erstrebenswertem, von Reichtum und sozialem Aufstieg setzen sich ebenso durch wie Wertvorstellungen über Gleichheit, Gerechtigkeit und rechtliche Ansprüche. Die Übernahme westlicher Werte begünstigt einen Kulturwandel, der auf das

Individuum setzt und seine Herauslösung aus dem Kollektiv fördert. Grossfamilien und Sippschaften, geschützte autarke Wirtschaftsräume und gewachsene kollektive Herrschaftsstrukturen verlieren ihre Lebenskraft. Der Bezug des Einzelnen zu einer bestimmten Gemeinschaft, aber auch zu einem bestimmten Lebensraum geht verloren. Damit nimmt die soziale und die räumliche Mobilität zu. Die freie Zirkulation von Gütern, Kapitalien, Informationen und Arbeitskräften war eine entscheidende Grundlage der industriellen Revolution, die zum Reichtum der westlichen Welt führte. Sie ist auch heute Voraussetzung für Wachstum im Rahmen der geltenden Weltwirtschaftsordnung. Einschränkungen werden als Protektionismus bezeichnet und geahndet – mit Ausnahme der Einschränkungen gegenüber Arbeitskräften.

Das steigende Entwicklungsgefälle zwischen armen und reichen Ländern, verbunden mit der kulturellen Integration der Welt, führt zur Migration. Diese Wanderungen bewegen sich hin zum Reichtum, wo es Chancen und Hoffnungen für den Einzelnen gibt. Auf den sich verstärkenden Migrationsdruck reagieren die Industriestaaten mit verschärften Einwanderungskontrollen. Der liberalen Doktrin einer freien Zirkulation wird beim freien Personenverkehr (er wird nur für Länder mit vergleichbarem Entwicklungsstand propagiert) aus politischen, kulturellen und sozialen Gründen eine Absage erteilt.

Der potentielle Zustrom von Millionen von Menschen aus den Armenhäusern der Welt lässt erkennen, dass der Fortschritt nicht universell sein kann. Die Übernahme des westlich-zivilisatorischen Lebensstiles in seiner heutigen Ausprägung durch weite Teile der explodierenden Weltbevölkerung würde, selbst wenn dies ökonomisch machbar wäre, ökologisch kaum verkraftbar sein. Im Moment, wo das Fortschrittsparadigma seinen Siegeszug bis in die letzte Ecke der Welt angetreten hat, wird erkennbar, dass es das Leben auf diesem Planeten gefährdet. Der Migrationsdruck, der in den industrialisierten Ländern als Bedrohung empfunden wird, ist eines der Mahnzeichen.

### **2.1.5 Politische Konfliktherde**

#### **West – Ost**

Die heutige Weltlage ist nach wie vor geprägt vom Gegensatz zwischen Ost und West und vom Kräftemessen zwischen den beiden Supermächten USA und UdSSR. Nach mehr als vierzig Jahren der Stagnation in den politischen Beziehungen scheint sich heute eine Wende abzuzeichnen. Deutliche Anzeichen von Veränderungswillen sind auf beiden Seiten auszumachen. Erstmals wurde zwischen den beiden Supermächten ein Abkommen über eine eigentliche begrenzte Abrüstung unterzeichnet und nicht nur über eine Rüstungsbeschränkung. Initiativen zur Abrüstung im Bereich der konventionellen wie der nuklearen Waffen sind ergriffen. Zudem wurden auch Fortschritte in der Beilegung regionaler Konflikte und bei der Durchsetzung der Menschenrechte erzielt. Auch hier haben sich die beiden Supermächte zu einem gewissen Dialog gefunden.

Demgegenüber bleibt die konventionelle Überlegenheit des Warschauerpaktes gegenüber der NATO bestehen. Einseitige Abrüstungsanstrengungen im konventionellen Bereich wird sich die NATO demzufolge kaum leisten. Aus der Sicht der Westmächte ergibt sich hieraus die Notwendig-

keit der Erhaltung eines adäquaten Dissuasionspotentials sowie die Wünschbarkeit weiterer verifizierbarer Abrüstungsvereinbarungen. Eine Neutralisierung Westeuropas hätte einen Verlust an Unabhängigkeit und Sicherheit zur Folge.

Die Entspannungstendenzen im militärisch-strategischen Bereich, die auf seiten der Ostmächte nicht zuletzt aus wirtschaftlichen Gründen eingeleitet worden sind, könnten aus denselben Gründen zu einer gewissen Liberalisierung der Ausreise und damit zu einer stärkeren Emigration aus dem Osten in den Westen führen. Erste Anzeichen für eine solche Entwicklung gibt es bereits.

Bei aller Hoffnung auf mehr Sicherheit durch gegenseitige Abrüstung und auf eine Reduktion des Militärpotentials der Supermächte besteht jedoch einstweilen kein Grund zur Annahme, dass diese ihren politischen und wirtschaftlichen Einfluss auf der ganzen Welt zu reduzieren gedenken. Im Umgang mit der Dritten Welt stellt sich für die Supermächte hingegen die Frage nach dem Preis hegemonialer Machtansprüche. Sowohl in Washington wie in Moskau hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass die Vormachtstellung und damit auch die globale Handlungsfreiheit langfristig nur behauptet werden kann, wenn auch der wirtschaftlichen Prosperität genügend Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die Leistungsfähigkeit der sowjetischen Wirtschaft genügt heute aber weder internen Ansprüchen noch internationalen Massstäben und Konkurrenzbedingungen. Dies hat nicht zuletzt auch Auswirkungen auf die Drittwelt politik der UdSSR. Die Sowjetunion dürfte in den kommenden Jahren intern einem starken wirtschaftlichen, demographischen und ethnischen Druck ausgesetzt sein, so dass sie sich gezwungen sehen wird, ihre Militärausgaben zu verringern und ihr Engagement in der Dritten Welt zu verkleinern.

Aber auch die USA sehen sich mit wirtschaftlichen Problemen konfrontiert. Das gewaltige Budgetdefizit und die damit verbundenen wirtschaftlichen Probleme sind deutliche Anzeichen hierfür. Die USA werden vermutlich stärker auf einen Lastenausgleich mit den europäischen NATO-Partnern angewiesen sein und versuchen, ihr direktes militärisches Engagement zu reduzieren. Im wirtschafts-strategischen Bereich wird eine stärkere Orientierung hin zum pazifischen Raum sichtbar. Insgesamt führt die Beanspruchung der Ressourcen der Supermächte in der Dritten Welt offensichtlich zu einem Überdenken ihrer Politik gegenüber den Entwicklungsländern.

Erste Schritte zu einem politischen Desengagement der Supermächte in der Dritten Welt und zu einem Suchen nach einvernehmlichen Lösungen von Regionalkonflikten zeichnen sich ab.

### **Interne Konflikte in der Dritten Welt**

Weite Teile der Dritten Welt sind geprägt von internen Konflikten. Auch in den neunziger Jahren werden diese Krisengebiete von Umstürzen, Bürgerkriegen und Revolutionen betroffen sein. Der Konsolidierungsprozess vieler junger Staaten, die definitive Abkoppelung von den ehemaligen Kolonialmächten und das Finden einer nationalen Identität werden noch Jahrzehnte dauern. Um so wichtiger wäre es für die Industrieländer, sich in verantwortungsvoller Weise der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklungsprobleme der Dritten Welt anzunehmen und Voraussetzungen zu schaffen zur Prosperität und zur Konsolidierung der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse.

Der Erfolg von Initiativen der Supermächte und der Industrieländer des Nordens hängt aber stark ab von den Spannungen in den einzelnen Ländern und Regionen der Dritten Welt und den politischen Ambitionen der dortigen Machthaber. So reagieren beispielsweise einzelne Länder im Nahen und Mittleren Osten erratisch auf die rasche Modernisierung ihres Wirtschafts- und Sozialsystems. Einige islamische Staaten stützen sich heute wieder auf die Werte des Korans; fundamentalistische Kräfte streben die Errichtung traditionalistischer oder gar theokratischer Systeme an. Die dynamische Kraft und der Expansionsdrang des islamischen Fundamentalismus ist heute in Rechnung zu stellen. Sein Absolutheitsanspruch dürfte wirtschaftliche Stagnation einerseits, regionale Konflikte und neue Flüchtlingswellen andererseits verursachen. Angesichts des nach wie vor nicht bewältigten Konflikts zwischen Israel, den Palästinensern und den arabischen Staaten dürfte der Mittlere Osten auch im kommenden Jahrzehnt ein Konfliktgebiet bleiben.

In anderen Staaten der Dritten Welt verstärken ethnische oder religiöse Konflikte die nationale Desintegration. Als Beispiele wären hier Sri Lanka und der Libanon zu nennen. Wegen der explosiven Bevölkerungszunahme, den düsteren wirtschaftlichen Aussichten und den schwelenden sozialen Konflikten dürften sich voraussichtlich auch in einigen Nationen Lateinamerikas und Nordafrikas neue Krisen entwickeln, die sich auch interkontinental auswirken könnten.

### **2.1.6 Migrationen und Fluchtursachen**

Die Hauptursachen für weltweite Migrationen, die – unabhängig davon, welche wissenschaftliche Prognosen man zugrunde legt – in Zukunft noch bedeutend grössere Ausmasse annehmen werden, liegen in den vorstehend erwähnten demographischen, ökonomischen, ökologischen und politischen Entwicklungen. Immer weniger Nationen und Regimes können ihrer wachsenden Bevölkerung ein menschenwürdiges Überleben garantieren. Überbevölkert und auch übernutzt fehlen meistens die nötigen Mittel, um verhängnisvollen Entwicklungen Einhalt zu gebieten.

Die grösste Migrationsbewegung findet seit einigen Jahrzehnten in der Dritten Welt selbst statt, und zwar vom Lande in die urbanen Zentren. Gegen Ende dieses Jahrhunderts, so wird erwartet, dürfte die Hälfte der Weltbevölkerung bereits in Städten leben; jeder fünfte Bewohner wird in einer Stadt mit mehr als 4 Millionen Einwohnern hausen. Parallel mit der Verarmung der Landbevölkerung geht damit eine Verslumung der Städte einher.

In den Städten werden die Menschen für die interkontinentale Migration vorbereitet. Hier kommen sie mit der westlichen Zivilisation in Berührung, erhalten Informationen und finden Kommunikations- und Transportmittel, die die Auswanderung möglich machen. Vielfach sind es jüngere Menschen, die finanzielle Mittel aufbringen können, oder Angehörige einer Mittelschicht, welche aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen unter Druck geraten. In der Regel machen Personen mit einem höheren Bildungsstand den Anfang. Ist einmal eine Infrastruktur für die Auswanderung vorhanden, so werden Barrieren leicht abgebaut, und sozial schwächere Schichten stossen nach.

Die Auswanderung erfolgt in jene Weltregion, in der Reichtum und Wohlstand, Arbeitsplätze und Chancen vorhanden sind, also in die industrialisierten Staaten des Nordens. Die Länder Westeuropas bilden für Auswanderer aus den Entwicklungsländern einen besonderen Anziehungspunkt, garantieren sie doch in hohem Masse politische, soziale und rechtliche Sicherheit. Sie verfügen über ein funktionierendes Sozial- und Gesundheitswesen, eröffnen Ausbildungschancen namentlich für Kinder und bieten trotz Arbeitslosigkeit vielen Beschäftigungsmöglichkeiten an. Verschiedene Regierungen armer Länder fördern die Emigration. Sie können damit den sozialen Druck etwas abbauen und erhalten überdies von den Auswanderern begehrte Devisen. Umgekehrt bedeutet die Emigration einen Brain-drain, sind es doch gerade die geschulten und fähigsten Leute, die ihre Heimat verlassen.

Neben demographischen, ökonomischen und ökologischen Faktoren, die Migrationen erzeugen, bewirken politische Verfolgung Einzelner oder ganzer Gruppen sowie Kriege und Bürgerkriege Fluchtbewegungen. Oft sind Repression und interne Konflikte Folgen verschärfter innerstaatlicher Verteilungskämpfe um knapper werdende Ressourcen. Gezielte Verfolgung einzelner politischer Exponenten, vor allem aber die Unterdrückung oppositioneller Gruppen und ethnischer Bevölkerungsteile sind heute in vielen Ländern an der Tagesordnung. Dazu kommt die Verletzung elementarster Menschenrechte; namentlich die Folter hat weltweit in erschreckendem Masse zugenommen. Repressive Regimes sind heute oft in der Lage, sich mit ausländischer Unterstützung über Jahre oder gar Jahrzehnte an der Macht zu halten und die Opposition im eigenen Land zu unterdrücken oder zur Auswanderung zu zwingen. Dutzende von Millionen Menschen haben ihre Heimat bereits in der Folge von Kriegen und Bürgerkriegen verloren. Der Vietnamkrieg, die Kriege am Horn von Afrika, die Konflikte in Zentralamerika, im südlichen Afrika und der Golfkrieg mögen als Beispiele für das namenlose Flüchtlingselend gelten, das in den letzten Jahren durch nationale und internationalisierte Konflikte angerichtet wurde.

### **2.1.7**

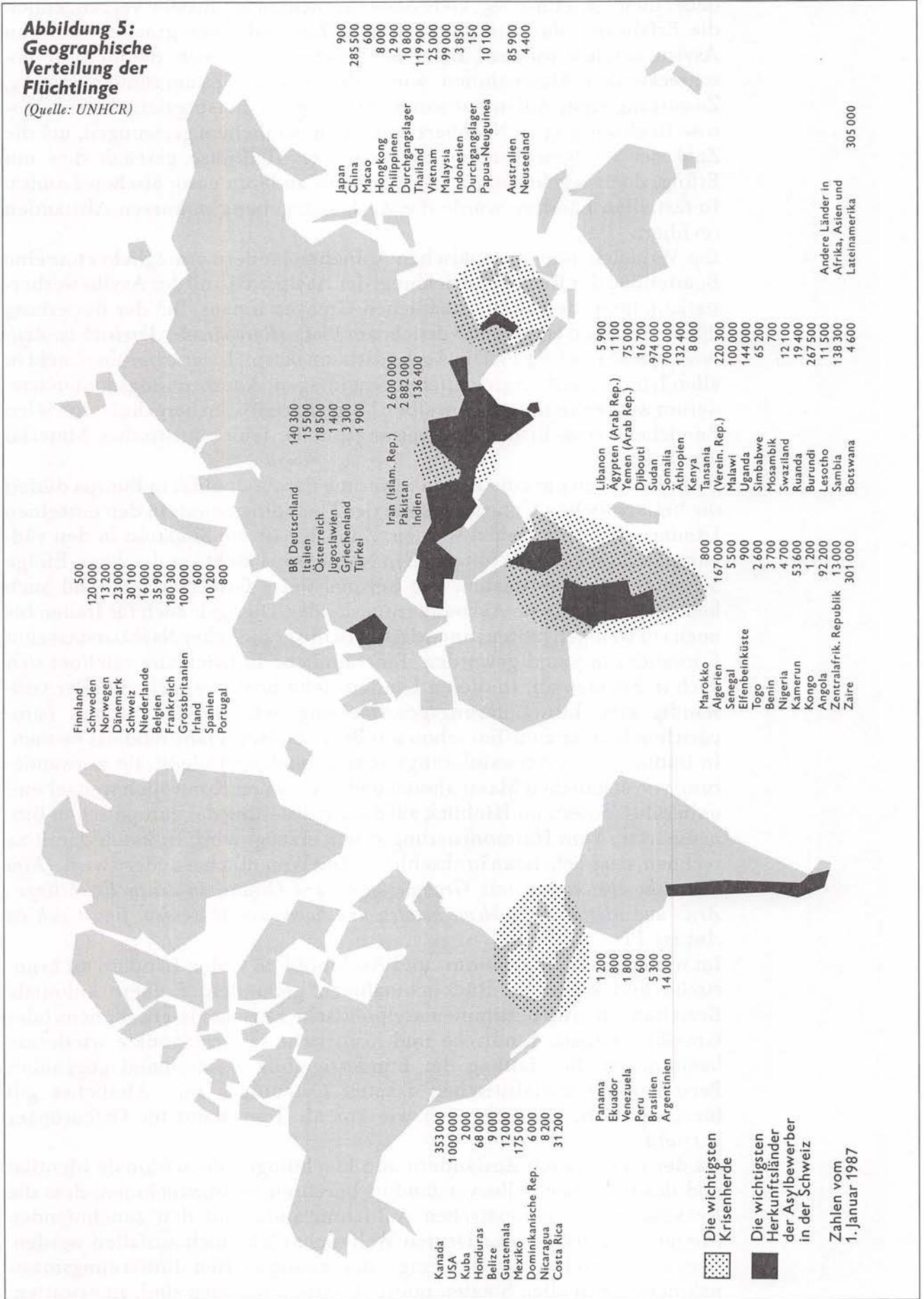
#### ***Migrationssituation in den europäischen Aufnahmestaaten***

Migrationsfragen und Asylpolitik sind in den meisten europäischen Ländern zu Themen der Tagespolitik geworden. Nachdem in den sechziger und siebziger Jahren Gastarbeiter in grosser Zahl in vielen europäischen Ländern zur Wirtschaftsentwicklung beigetragen haben und Flüchtlinge als erwünschte zusätzliche Gruppe in den Wirtschaftsprozess integriert werden konnten, erachten heute die meisten Länder die Immigration als problematisch. Sie verschärfen die Instrumente zur besseren Einwanderungskontrolle und -begrenzung. Diese Beschränkungsmassnahmen haben allerdings eine unerwünschte Nebenwirkung: die illegale Einwanderung und die beträchtliche Zunahme von Asylgesuchen.

Suchten in der ersten Hälfte der siebziger Jahre im Jahresdurchschnitt etwa 13 000 Personen in westeuropäischen Staaten um Asyl nach – viele Verfolgte konnten damals auch als Gastarbeiter oder Studenten eine Bleibe finden –, so waren es nach 1980 jährlich etwa 180 000 Personen. Angestiegen ist dabei die Zahl der Gesuchsteller aus Ländern der Dritten Welt. Die Verteilung auf die europäischen Aufnahmeländer erfolgte

**Abbildung 5:  
Geographische  
Verteilung der  
Flüchtlinge**

(Quelle: UNHCR)



dabei nicht gleichmässig; viele Staaten machten in jüngster Vergangenheit die Erfahrung, dass sie plötzlich zum Zielland einer grossen Zahl von Asylsuchenden wurden. Einzelne Länder sahen sich dadurch zu abschreckenden Massnahmen wie Arbeitsverbot, Zwangsunterbringung, Zuweisung eines Aufenthaltsortes, Kürzung der Fürsorgeleistungen, rigore Rückweisung an Nachbarstaaten und Ähnlichem gezwungen, um die Zahl der Asylgesuchsteller zu verringern. Teilweise geschah dies mit Erfolg, doch regelmässig zu Lasten eines anderen europäischen Landes. In fast allen Ländern wurde die Asylgesetzgebung in kurzen Abständen revidiert.

Ein Vergleich unter europäischen Aufnahmeländern ermöglicht zwar eine Beurteilung der Rechtsentwicklung, der Asylpraxis und der Asylbewerberstatistik über die nationalstaatlichen Grenzen hinaus. Bei der Bewertung dieser Angaben ist jedoch Vorsicht am Platz (*Europäischer Vergleich im Asylbereich gemäss Anhang V*). Die Asylstatistiken beispielsweise beruhen nicht in allen Ländern auf vergleichbaren Grundlagen. Anerkennungsquoten wiederum werden selten auf denselben Vergleichsgrössen berechnet. In vielen Bereichen, etwa in der Wegweisungspraxis, fehlt statistisches Material überhaupt.

Beim Bemühen um eine Harmonisierung der Asylpolitik in Europa dürfen die beträchtlichen Unterschiede in der Flüchtlingspraxis in den einzelnen Ländern nicht übersehen werden. Zunächst ist die Situation in den südeuropäischen Ländern mit jenen in Nordeuropa nicht vergleichbar. Einige Mittelmeerranrainerstaaten, wie beispielsweise Griechenland, sind auch heute noch klassische Auswanderungsländer. Dies galt auch für Italien bis noch vor wenigen Jahren; unterdessen ist unser südlicher Nachbarstaat zum Einwanderungsland geworden. Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich auch in Spanien ab. In diesen Ländern fehlt heute weitgehend oder vollständig eine Einwanderungsgesetzgebung, wie sie die übrigen europäischen Länder zum Teil schon seit Beginn unseres Jahrhunderts kennen. In traditionellen Auswanderungsländern blieb und bleibt die Einwanderung von staatlichen Massnahmen und wirksamen Kontrollen weitgehend unberührt. Sofern im Hinblick auf die Realisierung des europäischen Binnenmarktes kein Harmonisierungsdruck erzeugt wird, ist kaum damit zu rechnen, dass sich daran in absehbarer Zeit Wesentliches ändern wird. (*Eine Übersicht über europäische Gruppierungen und Organe, in denen Flüchtlings-, Asyl- und Migrationsprobleme beraten und harmonisiert werden, findet sich im Anhang VI.*)

Im weiteren sind Migrations- und Asylpolitik in vielen Ländern an historische und kulturelle Rücksichtnahmen gebunden. Frühere koloniale Beziehungen etwa bestimmen asylpolitische Entscheide Frankreichs oder Grossbritanniens. Ethnische und historische Gesichtspunkte wiederum beeinflussen die Haltung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Personen aus sozialistischen Staaten Osteuropas mit. Ähnliches gilt für Österreich, das sich nach wie vor als Transitland für Osteuropäer versteht.

Da der Umgang mit Ausländern und Flüchtlingen die nationale Identität und das nationale Selbstverständnis berühren, ist anzunehmen, dass die Reaktionen der europäischen Aufnahmeländer auf den zunehmenden Migrationsdruck aus der Dritten Welt nicht einheitlich ausfallen werden. Dies ist zweifellos für die Frage der zwangsweisen Entfernungsmassnahmen, die in allen Staaten politisch stark umstritten sind, zu erwarten.

Die einzelnen Länder haben offensichtlich ein unterschiedliches Selbstverständnis in Einwanderungs- und Flüchtlingsfragen (Auswanderungsland, deklariertes Auswanderungsland, faktisches Einwanderungsland, Aufnahmeland, Transitland, Erstaufnahmeland usw.). Der gesamteuropäische Koordinationsprozess kommt deshalb auch in diesen Fragen nur mühsam voran, was sich innenpolitisch auf die Asylbewerbersituation auswirkt. Über Staaten mit larger Einwanderungspraxis gelangt ein grosser Teil der späteren Asylgesuchsteller nach Europa. Die Weiterwanderung in ein aus vielen Gründen attraktiveres Land, in dem später ein Asylgesuch gestellt wird, erfolgt meistens nicht ohne Verletzung der gesetzlichen Bestimmungen dieses Landes. Durch den Abschluss des Verfahrens, das in der Mehrzahl der Fälle negativ ausfällt und das nicht zu einer gesetzmässigen Regelung der Anwesenheit des Ausländers führt, wird eine weitere illegale Wanderung in andere Aufnahmeländer Europas ausgelöst. Die innereuropäische Wanderung wird zudem einerseits durch die Tatsache eines fehlenden Daten- und Informationsaustausches unter den Aufnahmeländern, andererseits durch das vollständige Fehlen eines legalen Status für schutzbedürftige Ausländer ausserhalb der Flüchtlingskonvention in vielen Staaten verstärkt. Man schätzt deshalb, dass ca. 80 % aller abgewiesenen Asylsuchenden legal oder illegal in Europa bleiben und von Zeit zu Zeit zwischen einzelnen Ländern zirkulieren.

Diesen Schlussfolgerungen schliessen sich andere Aufnahmestaaten an. Sie lassen sich statistisch allerdings nicht belegen, da in den nationalen Statistiken häufig Doppelzählungen enthalten sind. Indizien dafür sind die Zahlen der während oder nach dem Verfahren nicht mehr auffindbaren Personen, die Vielzahl der unter Vernichtung sämtlicher Dokumente illegal einreisenden Asylsuchenden und die erkenntnisdienstlich festgestellten Mehrfachgesuche. Zumindest ein Drittel der in Europa registrierten Asylbewerber dürfte parallel oder nachgeordnet in mehreren Staaten ein Verfahren betreiben.

Diejenigen europäischen Staaten, die in den vergangenen Jahren vor grössere Asylprobleme gestellt wurden, verfolgen im wesentlichen zwei Lösungswege. Einerseits werden vermehrt international koordinierte Massnahmen getroffen und Versuche unternommen, die Einreise von Asylsuchenden zu bremsen. Damit soll die Zahl der Asylgesuche herabgesetzt werden. Zum andern wird angestrebt, die Verfahren zu beschleunigen und in Fällen, in denen die weitere Anwesenheit des Ausländers nicht bewilligt wird, die Ausreise sicherzustellen. Die Praxis wird allerdings bis anhin diesen Zielsetzungen nur zum kleinsten Teil gerecht. Der Zustrom von Asylsuchenden konnte kaum begrenzt werden, und Asylsuchende, denen die Einreise über die Landesgrenze gelungen war, werden meist aufgenommen. Die Aufnahme erfolgt häufig unter irgendeinem einwanderungsrechtlichen Titel oder wird in verschiedenen Staaten faktisch geduldet. Nur in wenigen Fällen lässt sich ein funktionierendes Asylverfahren mit der letzten asylrechtlichen Konsequenz, nämlich der Wegweisung im Falle der Ablehnung, beobachten. Ursache dafür sind zu lange und teilweise zu verrechtlichte Asylverfahren, zu wenig leistungsfähige Verwaltungen und politische Widerstände im Einzelfall.

Die meisten der weltweit oder in Europa festgestellten Probleme stellen sich gleichermassen oder ähnlich in der Schweiz.

## 2.2 Schweizerische Entwicklungen

### 2.2.1 Demographische Situation

Die Wohnbevölkerung der Schweiz hat sich seit Beginn des Jahrhunderts von 3 Millionen auf 6,5 Millionen Menschen verdoppelt.

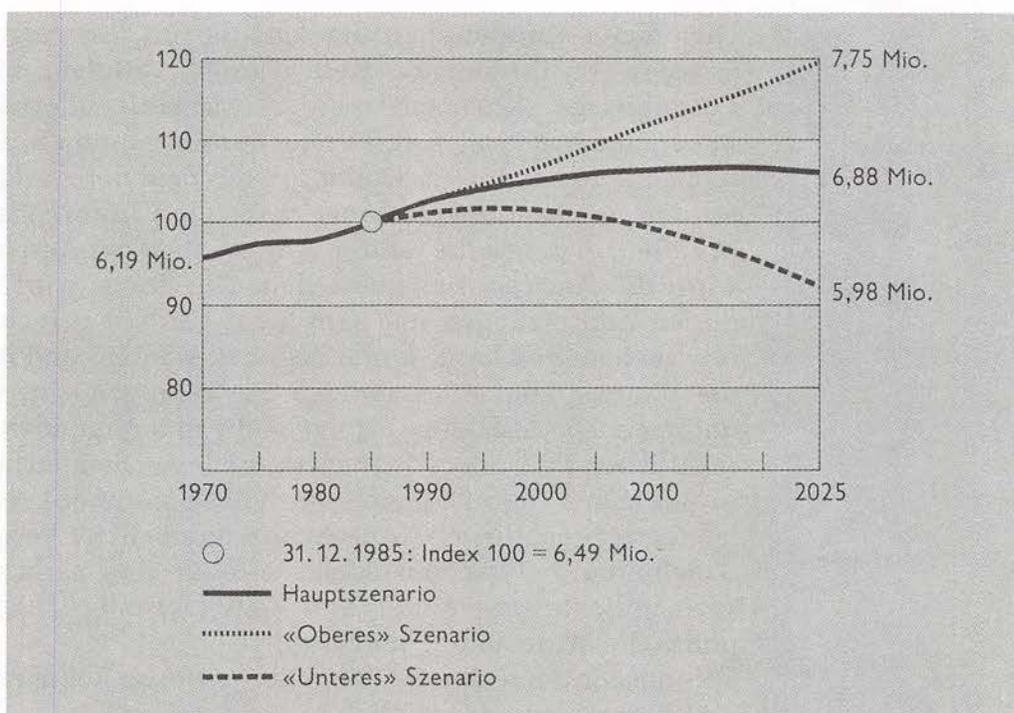
Ausgangspunkt für die Betrachtungen über die zukünftige Entwicklung sind die Bevölkerungsperspektiven des Bundesamtes für Statistik. Diese Perspektiven basieren auf drei Szenarien. Ihr Zeithorizont ist 2025.

Das **untere Szenario** «geschlossene Schweiz» ist ein reines Denkmodell. Es geht davon aus, dass sich die in einem bestimmten Zeitpunkt in der Schweiz befindliche inländische und ausländische Wohnbevölkerung allein aufgrund der in ihr geltenden Gesetze der Sterblichkeit und Fruchtbarkeit entwickelt und keinerlei Migration weder von Schweizern noch von Ausländern stattfindet. Die Schweizerinnen hätten danach, im statistischen Durchschnitt ausgedrückt, 1,52 und die Ausländerinnen 1,64 Kinder. Nach diesem untersten Szenario steigt die Bevölkerung von jetzt noch kontinuierlich an bis 1998. Diese Zunahme beträgt insgesamt etwa 120 000 Menschen. Ab 1998 beginnt die Bevölkerung dann zu sinken, so dass im Jahre 2025 die Schwelle von 6 Millionen unterschritten wird.

Das **mittlere Hauptszenario** geht davon aus, dass die heutige Ausländerbegrenzung weitergeführt wird. Es rechnet also mit einer jährlichen Nettoimmigration. Die in der Ausländerstatistik durch Einbürgerung und Ausreisen nicht mehr erscheinenden Personen werden dabei durch Neuzuzüger kompensiert. Nach diesem Szenario nimmt die Wohnbevölkerung bis zum Jahr 2000 um 345 000 Personen zu. Von 2000 bis 2025 steigt sie um weitere 51 000.

**Abbildung 6 a:**  
Die Entwicklung  
der Gesamtbevöl-  
kerung der Schweiz  
1970–2025 nach  
drei Szenarien

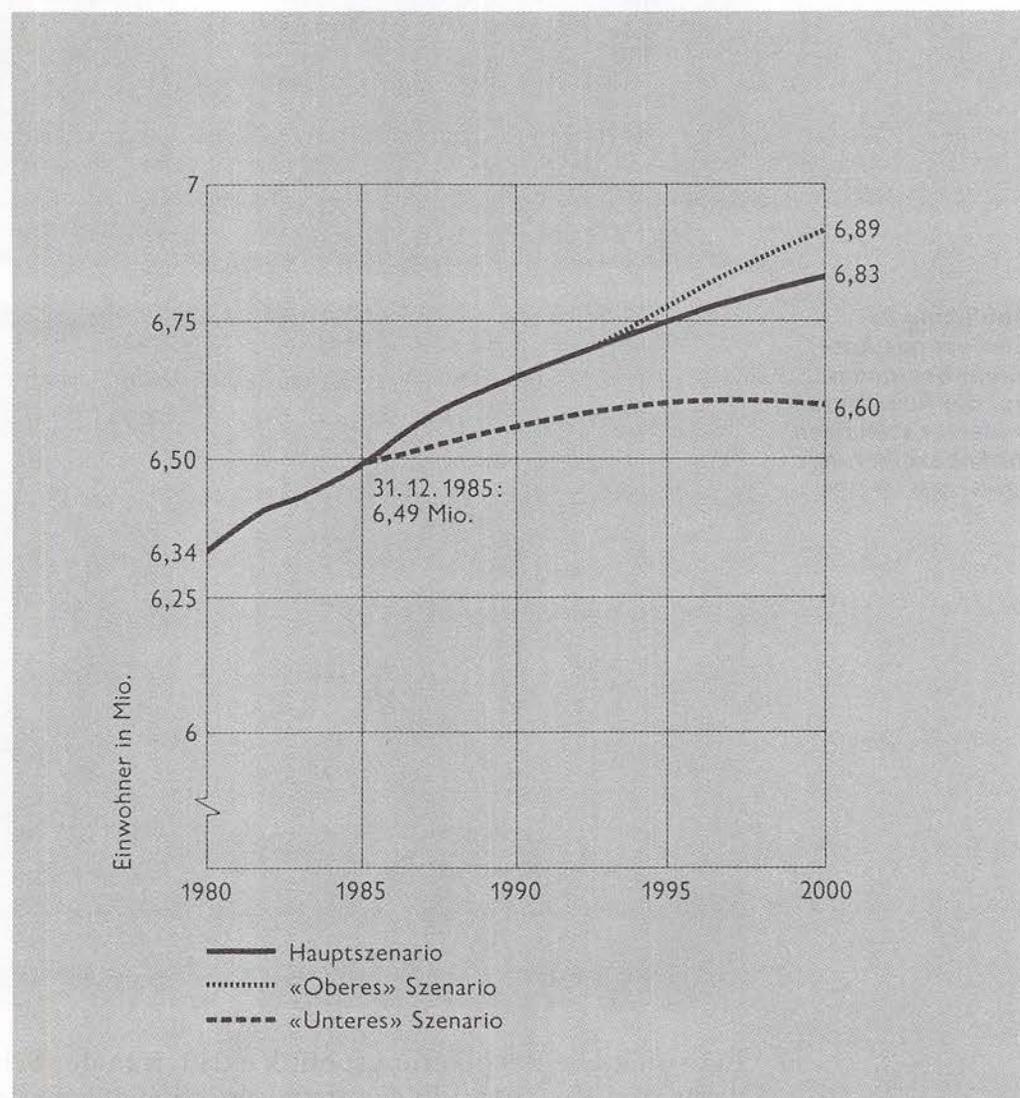
(Quelle: BFS)



Das **obere Szenario** geht von der Idee einer kompensatorischen Einwanderung aus: Bei diesem Modell lässt man so viele Einwanderer zu, wie nötig sind, um den Anteil der erwerbsfähigen Personen im Alter zwischen 20 und 59 Jahren an der Gesamtbevölkerung konstant zu halten. Würde dieses «social engineering» durchgeführt, nähme die Bevölkerung bis zum Jahr 2000 um 426 000 Personen zu. Von 2000 bis 2025 ergäbe das nochmals einen Zuwachs um 843 000 Personen. Die Schweiz hätte dannzumal 7,7 Millionen Einwohner.

Von Belang ist, dass selbst im untersten der Szenarien, bei einer «geschlossenen Schweiz» und langfristig bestandessenkender Geburtenrate von 1,5 Kindern pro Frau die Bevölkerung in den nächsten zehn Jahren zunehmen wird.

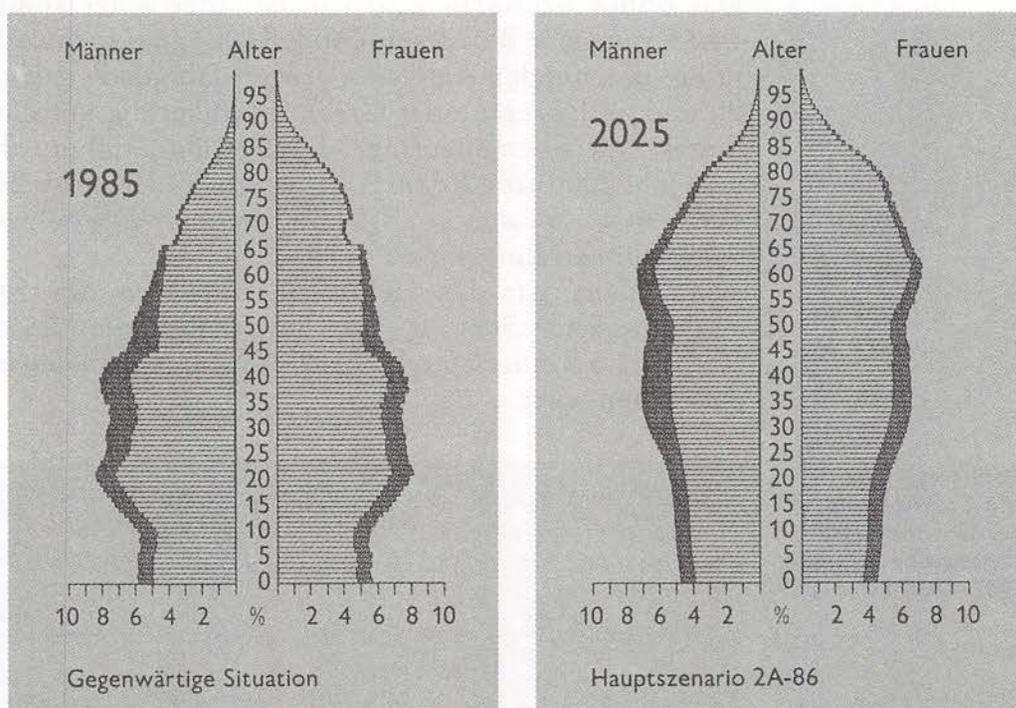
**Abbildung 6 b:**  
Die Entwicklung  
der Gesamtbevöl-  
kerung der Schweiz  
1980–2000



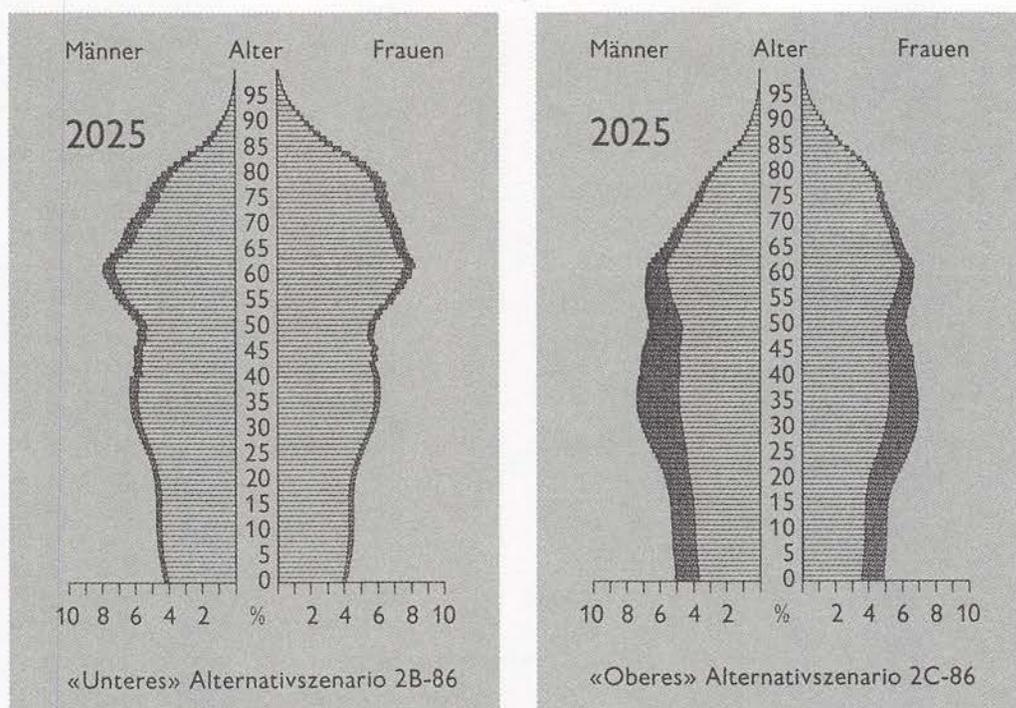
Der Anteil der über 65jährigen an der Gesamtbevölkerung wird in Zukunft stark zunehmen. Die Veränderung der Altersstruktur hat erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Sozialversicherungen und das Gesundheitswesen.

Das Ausmass der Zuwanderung von Ausländern und ihr Alter haben einen erheblichen Einfluss auf die Entwicklung der Altersstruktur der Gesamtbevölkerung.

**Abbildung 7:**  
**Vergleich der**  
**Alterspyramiden**  
**der ständigen**  
**Wohnbevölkerung**  
**im Jahre 1985 und**  
**2025 nach Heimat**  
 (Quelle: BFS)



**Abbildung 8:**  
**Einfluss des Aus-**  
**länderbestandes**  
**auf die Alterspyra-**  
**mide der ständigen**  
**Wohnbevölkerung**  
 (Quelle: BFS)



Eine offizielle Bevölkerungspolitik existiert in der Schweiz nicht. Es gäbe dafür zwei Varianten: In der ersten entscheidet man sich für einen leichten Rückgang oder mindestens eine Stabilisierung der Gesamtbevölkerung. Zur Durchsetzung dieser Entwicklung müsste eine restriktive Ausländerpolitik befolgt werden. In der zweiten Variante geht man von einer Zunahme der Gesamtbevölkerung aus. Zunehmen wird die Gesamtbevölkerung, wenn die Geburtenrate der schweizerischen Bevölkerung steigt oder wenn die Einwanderung von Ausländern erleichtert wird. Durch Beibehaltung der bisherigen Zulassungspolitik oder durch ihre Liberalisierung würden wir uns dem oberen Szenario annähern.

Entgegen einer weitverbreiteten Meinung ist die schweizerische Bevölkerung gegenwärtig nicht über-, sondern unteraltert. Der Anteil der über 65jährigen an der Gesamtbevölkerung beträgt zurzeit 14 Prozent. In Berücksichtigung der heutigen mittleren Lebenserwartung von 79 Jahren bei den Frauen und 72 Jahren bei den Männern müsste dieser Anteil bei einer normalen Altersstruktur gegen 20 Prozent betragen. Die Schweiz nähert sich also erst dieser normalen Altersstruktur. Wir haben uns gesellschaftlich und im Erscheinungsbild noch nicht an die höhere durchschnittliche Lebenszeit unserer Mitbürger gewöhnt. Der Anteil an Pensionierten wird sich dann über das Normalmass erhöhen, wenn die Babyboom-Jahrgänge einmal das Rentenalter erreichen.

Wollte man eine ausgeglichene Altersstruktur mittels Immigration erreichen, so wäre erst in jenem Zeitpunkt die Einwanderung jüngerer Personen zu fördern. Dabei wäre zu überlegen, was geschieht, wenn diese ihrerseits das Rentenalter erreichen.

### **2.2.2**

#### **Wirtschaftliche Attraktivität**

Seit mehreren Jahren befindet sich die schweizerische Wirtschaft in einer Wachstumsphase. Das reale Bruttosozialprodukt hat sich seit Ende 1982 jährlich im Durchschnitt um etwa 2% erhöht. Trotz einer leichten Beschleunigung der Inflation in letzter Zeit bewegt sich die Teuerungsrate weiterhin deutlich unter dem Mittel der Industrieländer. Die geringe Teuerung, die hohe weitverbreitete Neigung zum Sparen und das ausgeglichene staatliche Budget sind die wichtigsten Ursachen für das tiefe Zinsniveau, das die privaten Investitionen und den Kapitalexport begünstigt. Im Vergleich zu den wichtigsten europäischen Ländern, die zum Teil höhere Wachstumsraten aufweisen, fällt die Schweiz besonders durch die tiefe Arbeitslosenrate und das hohe Lohnniveau auf, wobei sich in verschiedenen Branchen sogar ein ausgesprochener Mangel an Fachkräften bemerkbar macht.

Trotz der günstigen Lage und der guten Aussichten für die kommenden Jahre darf nicht übersehen werden, dass die Schweiz auch in Zukunft stark von den konjunkturellen und strukturellen Schwankungen der Weltwirtschaft abhängig sein wird. Allerdings zeichnet sich die Wirtschaft wegen der hohen Auslandabhängigkeit auch durch eine überdurchschnittliche Anpassungsfähigkeit aus. Die Flexibilität wird zudem durch relativ liberale Rahmenbedingungen gefördert, die nicht zuletzt auch eine geringe Arbeitslosigkeit bei hohem Lohnniveau möglich macht. Der Verzicht auf eine kurzfristig ausgerichtete Geld- und Fiskalpolitik verhindert, dass die Fluktuationen der internationalen Finanz- und Gütermärkte durch die eigene Politik noch verstärkt werden. Der Erfolg bei der Inflationsbekämpfung und die geringen Schwankungen der Zinssätze auf dem Kapitalmarkt sind wesentlich auf eine glaubwürdige Stabilitätspolitik zurückzuführen. Die Attraktivität der schweizerischen Wirtschaft ist jedoch nicht zuletzt auch eine Folge der politischen Stabilität, der zentralen Lage in Europa und der mehrsprachigen Kultur.

Die Realisierung des europäischen Binnenmarktes stellt für die schweizerische Wirtschaft und die Behörden in den kommenden Jahren eine ernste Herausforderung dar. Der Konkurrenzdruck aus Europa wird unweigerlich zunehmen und sowohl von den Behörden als auch von der Privatwirtschaft weitere Anstrengungen zur Erhaltung der schweizerischen Wett-

bewerbsfähigkeit verlangen. Auch wenn die europäische Liberalisierung dazu führt, dass einige komparative Vorteile der Schweiz an Gewicht verlieren, besteht kein Zweifel, dass die hohe wirtschaftliche Attraktivität weiterhin bestehen bleibt.

### 2.2.3 Ökologische Entwicklungen

Das Bewusstsein für Umweltfragen ist in der Schweiz in den letzten Jahren stark gewachsen. Die Umweltverträglichkeitsprüfung von neuen Projekten wird heute langsam selbstverständlich. Die Investitionen für den Umweltschutzbereich sind auf allen Ebenen des Staates und in der Privatwirtschaft beträchtlich.

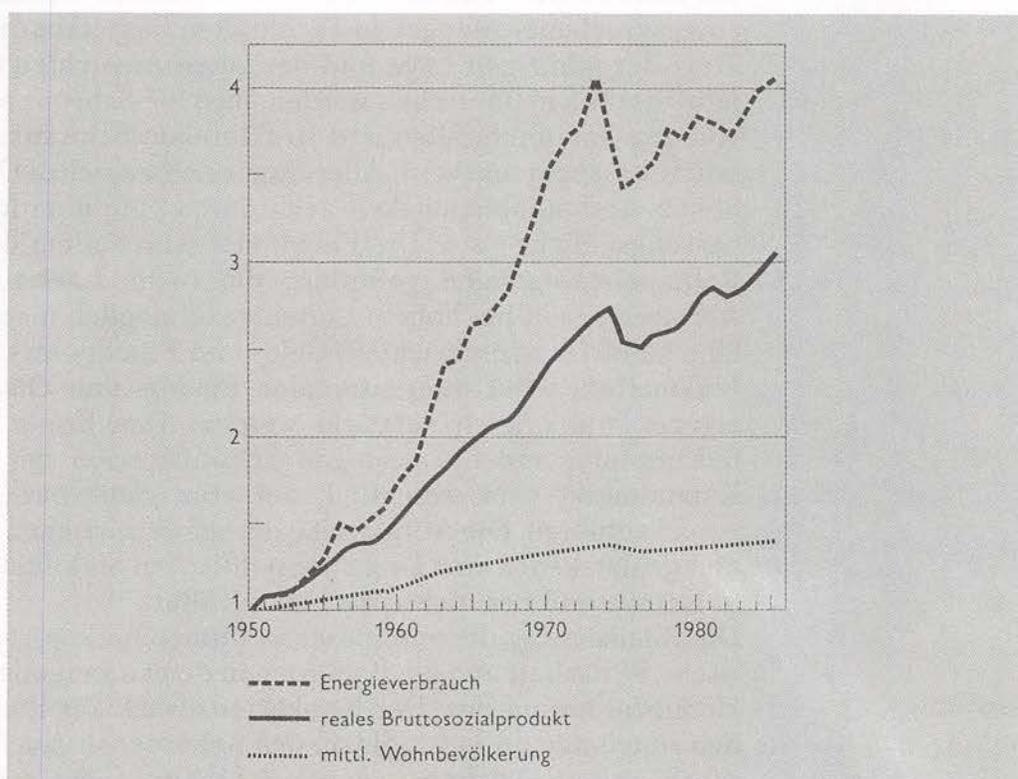
Dennoch ist der Zustand der Umwelt weiterhin prekär. Wasser und Luft sind vielerorts verschmutzt und weisen Schäden auf. Die Böden sind übernutzt und leiden unter Abfallablagerungen, die teilweise von Reinigungsprozessen (Klärschlamm, Luftfilter) herrühren. Diese Umweltschädigungen erzeugen Folgeschäden bei Menschen, Tieren und Pflanzen.

Die bisherigen Massnahmen im Bereich des Umweltschutzes bestanden weitgehend aus Symptomtherapien. Die Schädigungsursachen konnten noch nicht überall beseitigt werden. Es wurde vielmehr versucht, die Schäden einzugrenzen oder so rasch wie möglich wiedergutzumachen. Diese Massnahmen sind langfristig wenig geeignet, die Probleme zu lösen. Die in Ziffer 2.1.3 dargelegten Hauptursachen für die Umweltschädigungen, nämlich Bevölkerungswachstum, hoher Ressourcenverbrauch und die Verwendung wenig umweltkonformer Technologien, gelten auch für die Schweiz.

Die Gesamtbelastung unseres Lebensraumes durch diese drei Faktoren hat sich in den Jahren 1950 – 1985 wie folgt entwickelt:

**Abbildung 9:**  
Die Zunahme der Wohnbevölkerung, des Bruttosozialproduktes und des Energiekonsums in der Schweiz seit 1950

(Quelle: Prof. Tschumi, Universität Bern)



Im Zeitraum von 1950 bis 1985 nahm die Wohnbevölkerung um 1,48 Millionen Einwohner oder um 39% zu.

Die Schweiz weist demzufolge heute eine relativ hohe Bevölkerungsdichte auf:

Gesamte Schweiz:	160 Einwohner/km <sup>2</sup>
Flächen CH unter 800 m/ü.M.:	378 Einwohner/km <sup>2</sup>
Bundesrepublik Deutschland:	246 Einwohner/km <sup>2</sup>
Frankreich:	101 Einwohner/km <sup>2</sup>
Schweden:	18 Einwohner/km <sup>2</sup>
USA:	25 Einwohner/km <sup>2</sup>

(Quelle: Fischer Weltalmanach 1989)

Im gleichen Zeitraum stieg das reale Bruttosozialprodukt um 203%, der Energiekonsum um 308%. Die Zahl der Personenwagen nahm von 147 000 auf 2,6 Millionen zu, im Mittel jährlich um 8,6%. Pro Kopf wuchsen auch die Siedlungsabfälle von 150 kg (1960) auf 360 kg (1980).

Aus der vorstehenden Grafik wird deutlich, dass die Umwelt durch das starke Wachstum des Bruttosozialproduktes und des Energieverbrauches stärker belastet wurde als durch das Bevölkerungswachstum. Demographische und wirtschaftliche Faktoren wirken für die Umweltbelastung jedoch komplementär oder additiv. Wenig Menschen mit hohem Energieverbrauch und höherem Güterkonsum können die Umwelt gleich stark oder stärker belasten als eine grössere Zahl von Menschen mit tieferem Lebensstandard. Aus der Sicht der Umweltbelastung sind daher Bevölkerungszahl, Lebensstandard und Energieverbrauch zu optimieren. Aus ökologischer Sicht wäre das Prinzip des Fließgleichgewichtes anzustreben. Dieses Prinzip besagt, dass die Zahl der Menschen und die von ihnen verursachten Zuströme und Abflüsse von Energie und Materie der Aufnahmekapazität des Territoriums entsprechen sollten. Aus ökologischer Sicht besteht in der Schweiz wenig Raum für Einwanderung, es sei denn, entsprechende Verhaltensänderungen würden erfolgen.

#### 2.2.4

##### **Sozialer und kultureller Wandel**

Die Auseinandersetzung mit der Asyl- und Flüchtlingspolitik wird in unserem Land massgeblich von sozialen und kulturellen Gesichtspunkten mitgeprägt.

Die soziale und räumliche Mobilität hat in den letzten Jahrzehnten auch in der Schweiz stark zugenommen. Trotz strukturerhaltender Massnahmen in den Randregionen des Landes haben die städtischen Agglomerationen ihre Vorrangstellung ausgebaut. Die Verkehrswege wurden so stark entwickelt, dass heute bereits jeder dritte Einwohner der Schweiz die Stadt Zürich

von seinem Wohnort aus in weniger als einer Stunde erreichen kann. Die verschiedenen Gegenden des Landes sind einander im subjektiven Empfinden der Menschen wegen rascher Erreichbarkeit näher gerückt. Kulturelle Unterschiede, die einzelne Regionen oder Talschaften bis vor kurzem ausgezeichnet haben, etwa der Sprache, verflachen. Die Vernetzung mit dem Ausland hingegen wird immer dichter und über das Fernsehen für jeden täglich erlebbar. Reisen in ferne Länder, oft in Herkunftsländer der Asylsuchenden, gehören zu den regelmässigen Erfahrungen einer Vielzahl von Bürgern.

Die Individualisierung des gesellschaftlichen Lebens hat die Bindungen an traditionelle Gemeinschaften gelockert. Ihr Einfluss auf die Lebensgestaltung und Einstellung des Einzelnen ist geringer geworden und hat einem kritischeren Verhältnis zu Autoritäten Platz gemacht. Ausdruck dieser Desintegration der Gesellschaft und dieser Individualisierung ist auch ein gelockertes Verhältnis zu den staatstragenden Parteien. Diese können immer weniger auf Stammwähler zählen. Gerade bei gesellschaftlich brisanten Themen wie der Asyl- und Ausländerpolitik verfolgen die traditionellen Parteien oftmals eine Politik, die eine klare Führung vermissen lässt. Andere Gruppierungen, verstärkt durch die Medien, die zu einer eigenen, den Gesetzen des Marktes ausgesetzten dynamischen Kraft geworden sind, prägen die öffentliche Auseinandersetzung.

Die Nachteile der gesellschaftlichen Desintegration hat unser Land im Gegensatz zu armen Ländern, denen dazu die Mittel fehlen, durch den gleichzeitigen Auf- und Ausbau des Sozialwesens wettgemacht. Soziale Sicherheit, die früher von der Einbindung in die Familie oder andere kleine Gemeinschaften abhängig war, wird heute durch die öffentliche Hand gewährleistet. Soziale Sicherheit, garantiert durch Sozialwerke, Versicherungen und Fürsorge, ist zur Selbstverständlichkeit geworden. So selbstverständlich, dass sie vielfach weniger als Ausdruck institutionalisierter Solidarität der Gemeinschaft erfahren wird, sondern als staatliches Leistungsprogramm mit klar bestimmten Anspruchsberechtigten. Wer durch dieses engmaschige Netz fällt, gehört in die Kategorie der neuen Armut. Der kulturelle Wandel drückt sich nicht nur in neuen Wertvorstellungen und einer veränderten Grundhaltung gegenüber der schweizerischen Gesellschaft und ihren Institutionen aus. Er bestimmt auch das Verhältnis gegenüber den Fremden. Dabei ist eine Öffnung unverkennbar. In den letzten Jahrzehnten ist ein sehr grosser Anteil von Ausländern in unsere Gesellschaft integriert worden. Dieser Prozess hat auch die Schweizer verändert. Vieles, was vor 20 Jahren noch als fremd gegolten hat, wird heute als Teil der kulturellen Vielfalt unseres Landes empfunden. Die zweite Ausländergeneration hat am sozialen Aufstieg teil. Etwa 70% der ausländischen Wohnbevölkerung verfügt über eine Niederlassungsbewilligung. Heute findet jedoch durch die Gruppe der Asylbewerber eine neue gesellschaftliche und wirtschaftliche Unterschichtung statt.

### **2.2.5**

#### ***Die Schweiz und die Flüchtlingsprobleme in der Dritten Welt***

Die Schweiz bemüht sich schon lange um die Unterstützung der Flüchtlinge im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe. Sie hat insbesondere einer ständigen und substantiellen Unterstützung der Aktionen des UNO-Hochkommissariates für Flüchtlinge und dem

Hilfsprogramm der Vereinten Nationen für die Palästina-Flüchtlinge zugestimmt. Die Hilfe an Flüchtlinge in Erstaufnahmestaaten stellte auch ein wesentliches Gebiet der bilateralen Hilfe dar. So war die Schweiz beispielsweise eines der wichtigsten Geberländer für die Unterstützung der tibetischen Flüchtlinge in Nepal und Indien zu Beginn der sechziger Jahre. Die Entwicklung einer Teppich-Industrie hat eine dauerhafte und selbständige wirtschaftliche Grundlage für diese Bevölkerung geschaffen. In gleicher Weise hat die Schweiz bilaterale Hilfe zugunsten der afghanischen Flüchtlinge in Pakistan gewährt. Ein wichtiges Projekt, das zusammen mit der Weltbank realisiert wird, hat zum Ziel, den Flüchtlingen eine selbständige wirtschaftliche Basis zu schaffen. Gesamthaft betrug die Hilfe der Eidgenossenschaft an Flüchtlinge im Jahre 1985 45 Millionen, im Jahre 1986 42 Millionen und im Jahre 1987 45 Millionen Franken. Die wichtigsten Empfänger dieser Hilfe sind die afghanischen Flüchtlinge in Pakistan, die Flüchtlinge am Horn von Afrika (Äthiopien, Sudan) und im Nahen Osten. Die Erfahrungen in der Rückkehrhilfe sind noch jung und beschränkt. Sie könnten in der Zukunft noch ausgebaut werden.

Was die Herkunftsländer der Asylbewerber in der Schweiz betrifft, wurde ein Programm für verstärkte Entwicklungszusammenarbeit mit Sri Lanka erstellt. Dieses Programm leidet einstweilen jedoch unter den bewaffneten Auseinandersetzungen des ethnischen Konfliktes. Die Türkei kann ebenfalls von einem kleinen Programm für Entwicklungszusammenarbeit profitieren. Zaire hingegen ist nicht Empfänger von Entwicklungszusammenarbeit oder humanitärer Hilfe, mit Ausnahme von einigen punktuellen Aktionen, die durch private Organisationen realisiert werden.

*(Eine Übersicht über die humanitäre Hilfe der Schweiz zugunsten von Flüchtlingen in der Dritten Welt in den Jahren 1984 – 1987 findet sich im Anhang VII.)*

### 2.2.6

#### **Ausländerpolitik**

##### **Ziele und rechtliche Grundlagen**

Die Normen des Ausländerrechtes sind im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern vom 26. März 1931 und den entsprechenden Verordnungen, insbesondere der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer, enthalten (BVO). Im Gegensatz zum Flüchtlingsrecht besteht hier weitgehend nationale Autonomie. Es bestehen jedoch verschiedene Staatsverträge mit Herkunftsländern sowie multilaterale Verpflichtungen.

**Die Ziele der schweizerischen Ausländerpolitik** formuliert der Bundesrat in Artikel 1 der BVO wie folgt:

**Erhaltung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung.** Dieses ist weder in absoluten noch relativen Zahlen festgelegt, sondern wird vom Bundesrat laufend unter Berücksichtigung staatspolitischer, wirtschaftlicher, sozialer, demographischer und kultureller Aspekte beurteilt. Die zahlenmässige Begrenzung erfolgt über die jährliche Festlegung von Kontingenten für neue Aufenthaltsbewilligungen in der Begrenzungsverordnung. Massgebend sind dabei:

Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die **Eingliederung** der hier wohnenden und arbeitenden Ausländer.

**Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur** und eine möglichst ausgeglichene Beschäftigung. Dies bedeutet – gerade in Zeiten grösserer struktureller Anpassungsprozesse in der Wirtschaft –, dass möglichst Ausländer, die den stetig steigenden Anforderungen an die Ausbildung und an hochspezialisiertes Know-how genügen, zugelassen werden sollen. Es besteht allerdings auch ein Bedarf an unqualifizierten Arbeitskräften. Konjunkturelle Schwankungen dürfen aber nicht mittels einer Regulierung des Ausländerbestandes aufgefangen werden; zum einen sind Konjunkturlagen naturgemäss kurzlebig und unberechenbar, zum anderen würden die Ausländer damit als Konjunkturpuffer missbraucht.

Eine Besonderheit des schweizerischen Systems liegt darin, dass es den Begriff der Arbeitsbewilligung nicht kennt. Es gibt lediglich die Aufenthaltsbewilligung, die Ausländer gegebenenfalls auch zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt. In diesen Fällen muss jedoch immer ein für die Fremdenpolizeibehörden verbindlicher Vorentscheid der Arbeitsmarktbehörden (kantonale Arbeitsämter oder BIGA) vorliegen, bevor die Bewilligung erteilt werden darf.

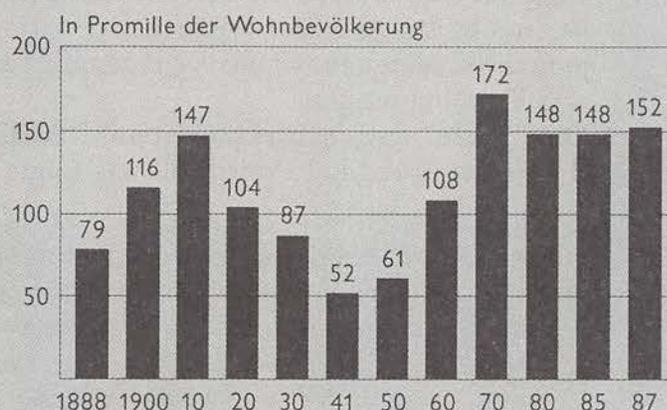
Erstmalige Bewilligungen werden grundsätzlich nur an Ausländer aus «traditionellen Rekrutierungsgebieten» (Artikel 8 BVO) erteilt. Dazu gehören Europa – inklusive Jugoslawien mit Ausnahme der Ostblockstaaten und der Türkei – sowie die USA und Kanada.

### Statistische Angaben

Der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung entwickelte sich wie folgt:

**Abbildung 10:**  
**Entwicklung des**  
**Ausländeranteils**  
**1888 bis 1987**

(Quelle: BFA)



Im Vergleich mit anderen europäischen Staaten weist die Schweiz seit Jahrzehnten einen sehr hohen **Ausländeranteil** auf:

Schweiz:	15 %
Frankreich:	8,5%
Belgien:	7,2%
BRD:	7,2%
Schweden:	5 %
Österreich:	4,5%
Holland:	2,6%
Luxemburg:	27 %

(Quelle: Fischer Weltalmanach 1989)

Bei diesen Vergleichszahlen ist zu beachten, dass sie stark von der Statistikmethode und der Einbürgerungspraxis der verglichenen Staaten abhängen.

**Abbildung 11:**  
Totalbestand aller  
Ausländer, die sich  
für eine Zeitdauer  
von mehr als  
3 Monaten in der  
Schweiz aufhalten  
(Stand 31.12.1988)

(Quelle: BFA)

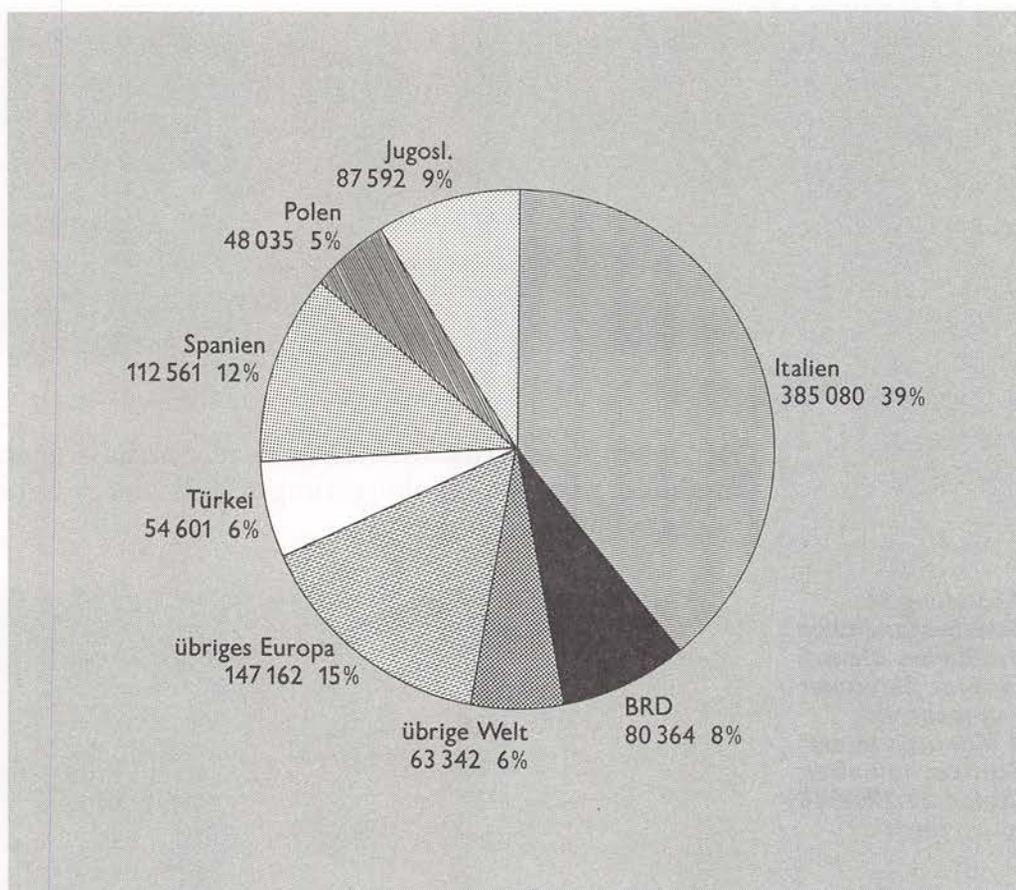
Ständige ausländische Wohnbevölkerung	Nichtständige ausländische Wohnbevölkerung
Mit Niederlassungsbewilligung	Internationale Funktionäre
757 769	ca. 21 000
	Kurzaufenthalter (Max. 12 Monate)
	ca. 12 000
	Asylbewerber
	30 000
	Vorläufig Aufgenommene
	300
	Saisonniers (Max. 9 Monate)*
	11 766
	Grenzgänger (Kein Wohnsitz in der Schweiz)
	149 872
	TOTAL
	224 938
anerkannte Flüchtlinge	
30 000	
Mit Jahresaufenthaltsbewilligung	
248 761	
TOTAL	
1 006 530	

\* (Maximale Anzahl Ende August 1988: 120 000)

Nach Herkunftsland gliedert sich die ausländische Wohnbevölkerung wie folgt:

**Abbildung 12:**  
**Ausländerbestand**  
**1987 nach Her-**  
**kunftsländern in**  
**Prozent**

(Quelle: BFA)

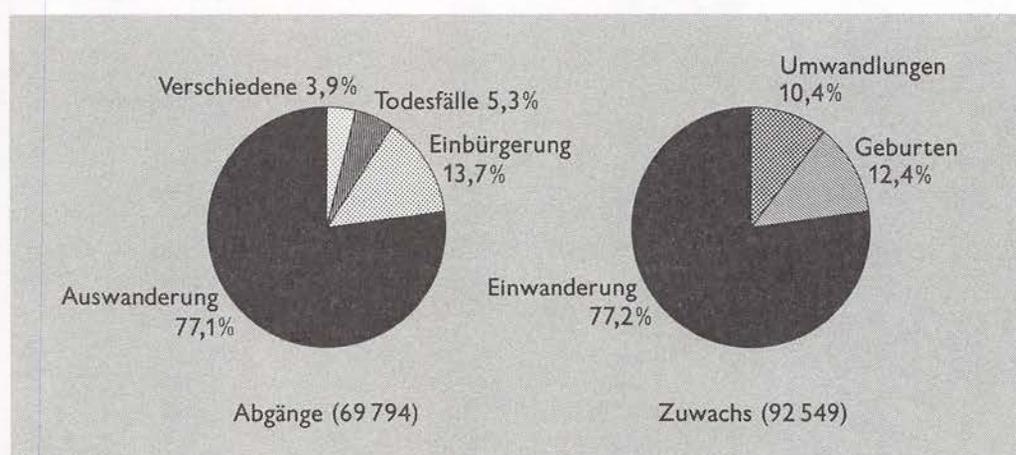


### Handlungsspielräume und Probleme

Der Bestand der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz wird beeinflusst durch die Anzahl neu erteilter Bewilligungen, die Zu- oder Abnahme durch Geburten und Todesfälle, Umwandlungen von Saisoniers- zu Jahresaufenthaltsbewilligungen sowie Auswanderungen.

**Abbildung 13:**  
**Bilanz der aus-**  
**ländischen Wohn-**  
**bevölkerung 1987**

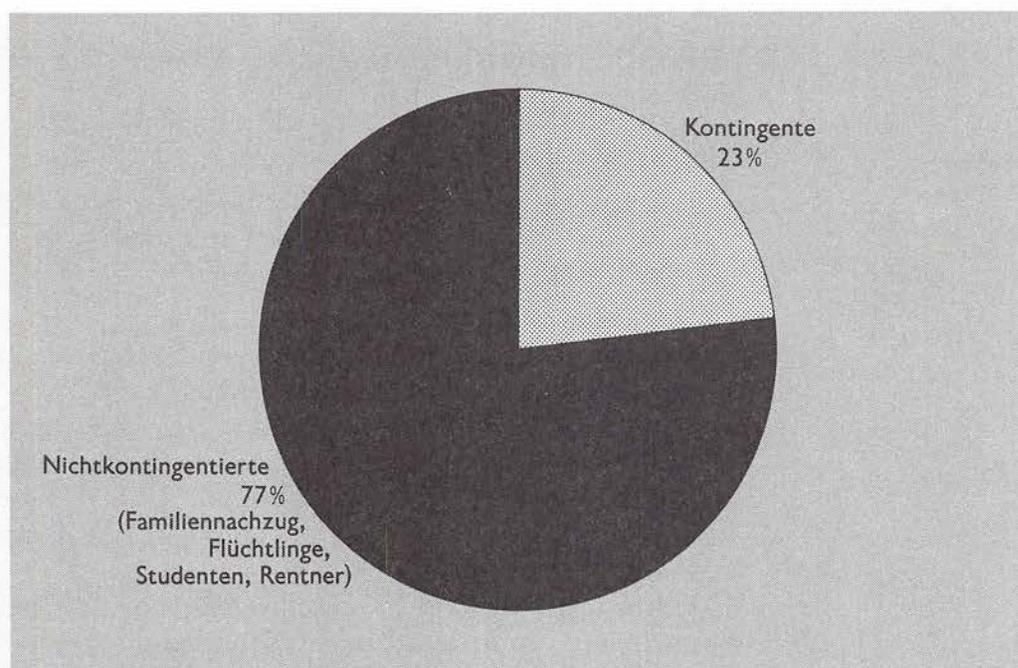
(Quelle: BFA)



Bei einer Einwanderung von 83 900 Personen und einer Auswanderung von 57 500 Personen pro Jahr (1987), wies die Schweiz 1987 einen Einwanderungsüberschuss von 26 400 Personen pro Jahr auf.

**Abbildung 14:**  
**Einwanderung 1987**  
**nach Kategorien**

(Quelle: BIGA)



Nur 23% der 1987 erteilten Bewilligungen unterlagen den vom Bundesrat festgelegten Kontingenten der Kantone und des Bundes für neue Jahresaufenthaltsbewilligungen.

Die grosse Anzahl von Bewilligungen ausserhalb der Kontingente resultiert vor allem aus dem Nachzug der Familien der Personen, denen im Rahmen der Kontingente eine erstmalige Bewilligung erteilt worden ist sowie dem Familiennachzug von Saisoniers, deren Saison- in eine Jahresaufenthaltsbewilligung umgewandelt wurde.

Wenn die bisherige Ausländerpolitik weitergeführt wird und die Wirtschaftslage weiterhin so günstig bleibt, ist mit einem jährlichen Zuwachs der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung von rund 30 000 Personen zu rechnen.

Die Bewilligungspraxis unterliegt zahlreichen Beschränkungen. Auflagen des internationalen oder innerstaatlichen Rechtes beschränken das politische Ermessen. Gleichwohl gibt es Handlungsspielräume. Wo bestehen sie? Durch welche politischen Entscheide könnten sie neu gewonnen werden? Die nachfolgende kleine Auslegeordnung gibt eine Übersicht:

**Kontingentsbewilligungen** für Arbeitskräfte (Jahresaufenthalter, Saisoniers, Kurzaufenthalter)

Rechtlicher Handlungsspielraum: Der Bundesrat kann die Anzahl jährlich frei festlegen.

Bei der Ausübung des politischen Ermessens wird auf die Bedürfnisse der Wirtschaft Rücksicht genommen.

**Umwandlung** von Saisoniersbewilligungen in Jahresaufenthaltsbewilligungen samt Familiennachzug

Rechtlicher Handlungsspielraum: Der Umwandlungsanspruch ist mit Italien staatsvertraglich festgelegt; ein Handlungsspielraum besteht nur gegenüber den übrigen Staaten, denen der Umwandlungsanspruch bloss auf Verwaltungsebene faktisch zugestanden wurde.

Politisch ist der Umwandlungsanspruch, der auch den Familiennachzug erlaubt, der soziale und humanitäre Preis für das Saisonierstatut.

**Familiennachzug** von Jahresaufenthaltern

Rechtlicher Handlungsspielraum: Zu einem Teil ist der Familiennachzug, gestützt auf bilaterale Verträge, zu erlauben und von der europäischen Menschenrechtskonvention nach gewisser Zeit geboten.

Politisch sind soziale und humanitäre Rücksichtnahmen geboten.

**Persönliche Härtefälle** (Artikel 13f BVO)

Rechtlich besteht keine Einschränkung des Handlungsspielraumes. Politisch wird humanitären Erwägungen Rechnung getragen.

**Nichterwerbstätige** (Schüler, Studenten, Rentner)

Rechtlich bestehen keine Einschränkungen des Handlungsspielraumes.

Politisch wird Rücksicht genommen auf die wirtschaftlichen Interessen der verschiedenen Ausbildungsinstitute sowie der Gemeinden und Kantone, in denen sich vermögende Rentner niederlassen wollen.

**Grenzgänger**

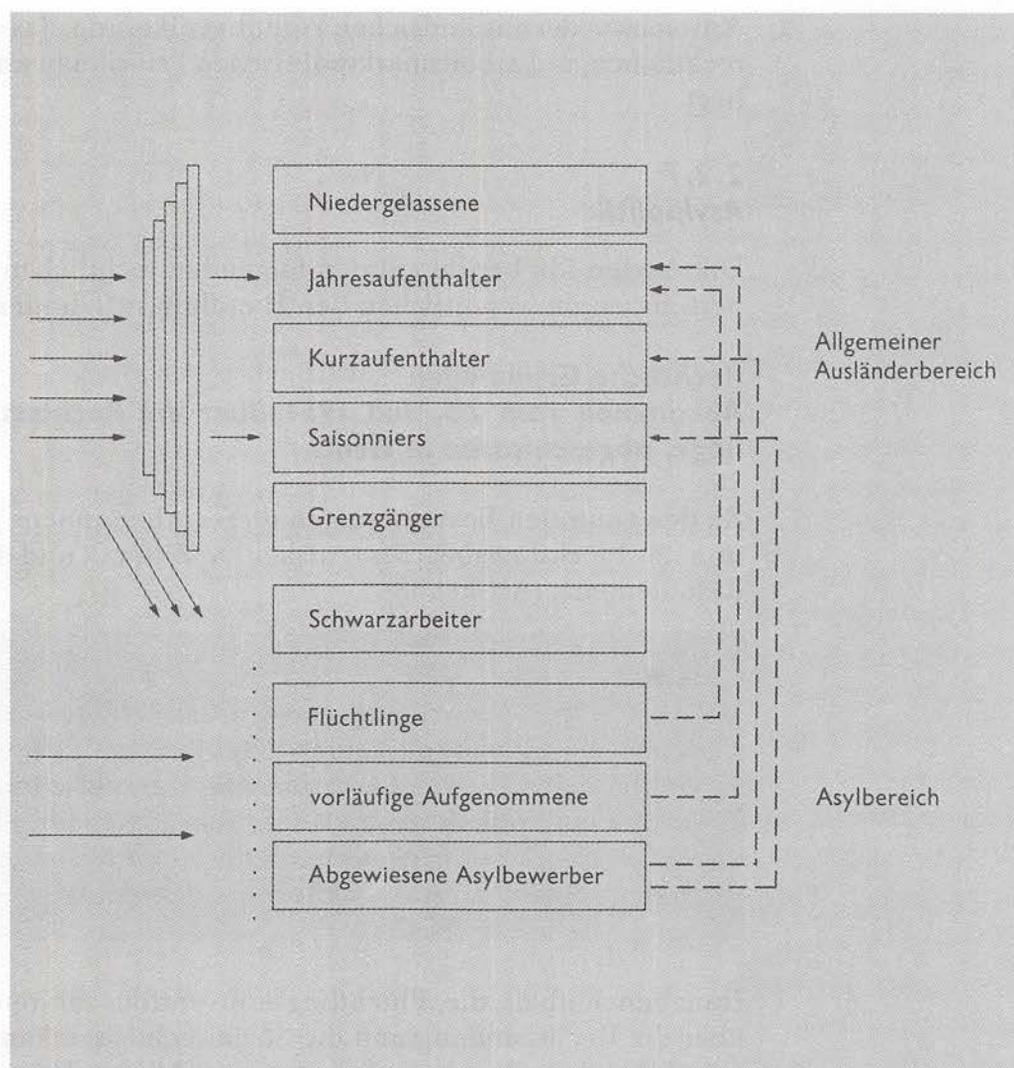
Die Bewilligungen werden durch die Kantone erteilt; ihre Zahl ist nicht begrenzt.

Rechtlich besteht für den Bund die Möglichkeit, die Zahl der Grenzgänger zu beschränken.

Bei der Erteilung wird auf die Interessen der Wirtschaft Rücksicht genommen.

**Abbildung 15:**  
**Ausweichmöglich-**  
**keiten in der**  
**Ausländer- und**  
**Asylpraxis**

(Quelle: BIGA)



Im Ausländer- und Asylbereich existieren zwar Abwehrmechanismen, sie sind aber nicht vollständig wirksam. Deshalb sind Verdrängungsbewegungen aus dem Ausländerbereich in den Asylbereich zu beobachten.

Die ausländerpolitischen Begrenzungsziele werden heute von zwei Seiten her in Frage gestellt: Zum einen verlangen Industrie und Gewerbe in der heutigen konjunkturell günstigen Lage eine wachsende Anzahl qualifizierter und unqualifizierter Arbeitskräfte. Zum andern nimmt nicht zuletzt wegen dieser Konjunkturlage der Einwanderungsdruck auf die Schweiz zu. In dieser Situation erstaunt es nicht, dass die strengen ausländerrechtlichen Zulassungsbestimmungen vermehrt umgangen werden. Eine Möglichkeit bildet dabei das Asylverfahren, das bei seiner heutigen Dauer meistens einen mehrjährigen Aufenthalt sichert. Zudem besteht erfahrungsgemäss für viele auf diesem Wege eine gute Chance, später einen definitiven ausländerrechtlichen Status zu erlangen.

Umgehungs- oder Ausweichmöglichkeiten in der Asyl- und Ausländerpraxis sind keine neue Erscheinung. In früheren Jahren wurde die Aufnahme oft qualifizierter Flüchtlinge als willkommene Ergänzung zur Ausländerpolitik empfunden, und nicht wenigen wurde der Flüchtlingsstatus primär aus Arbeitsmarktgründen verliehen. Heute haben sich die Verhältnisse umgekehrt. Der Zuzug meist unqualifizierter Gesuchsteller wird als Störung der Ausländerpolitik erachtet. Befürchtet wird ein zusätzliches

Anwachsen der ausländischen Wohnbevölkerung, das nicht den ausländerrechtlichen und arbeitsmarktpolitischen Prioritäten und Kontrollen unterliegt.

### 2.2.7 Asylpolitik

Die Asylpolitik beruht auf den folgenden rechtlichen Grundlagen. Diese bestimmen im wesentlichen den Handlungsspielraum der Asylbehörden.

#### **Rechtliche Grundlagen** **Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, abgeschlossen in Genf:**

Zu den zentralen Bestimmungen dieses Abkommens gehören die Definition des Flüchtlingsbegriffs (Artikel 1 a, Ziffer 2) und das Prinzip des Non-Refoulements (Artikel 33).

#### Artikel 33

«Verbot der Ausweisung und Zurückstellung – 1. Kein vertragschliessender Staat darf einen Flüchtling in irgendeiner Form in das Gebiet eines Landes ausweisen oder zurückstellen, wo sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder seiner politischen Anschauungen gefährdet wäre.»

Daneben enthält die Flüchtlingskonvention zahlreiche Bestimmungen über die Rechtsstellung und die Sozialrechte anerkannter Flüchtlinge. Die Flüchtlingskonvention legt einen Minimalstandard bezüglich der Rechtsstellung der Flüchtlinge fest. Die Staaten können die Voraussetzungen zur Erteilung von Asyl frei gestalten. Auch der Flüchtlingsbegriff ist für die Vertragsstaaten nicht zwingend. Einzige absolut zwingende völkerrechtliche Vorschrift ist das **Prinzip des Non-Refoulements**.

#### **Die Europäische Menschenrechtskonvention**

Auswirkungen auf den Asylbereich haben insbesondere das Verbot der Folter (Artikel 3), das auch eine Ausweisung eines Ausländers in einen Staat, in dem er mit Folter, einer anderen unmenschlichen Behandlung oder einer schweren Verletzung eines anderen besonders wichtigen Menschenrechts der EMRK zu rechnen hätte, verbietet (das Übereinkommen gegen die Folter beschlägt dasselbe Gebiet).

Daneben haben auch der Grundsatz der Einheit der Familie (Artikel 8) und gewisse Verfahrensgarantien Auswirkungen auf den Asylbereich.

Aus dem **Völkergewohnheitsrecht** kann weder eine Pflicht auf Asylgewährung noch ein subjektives Recht des Einzelnen, Asyl zu erhalten, abgeleitet werden. Es gibt auch keinen universell anerkannten Flüchtlingsbegriff. Es entspricht hingegen dem Völkergewohnheitsrecht, dass die Asylgewährung nicht als feindlicher Akt des Zufluchtsstaates gegenüber dem Verfolgerstaat und nicht als Einmischung in die inneren Verhältnisse eines anderen Staates verurteilt werden darf.

An Empfehlungen internationaler Organisationen ist die **universelle Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948** zu erwähnen, die den Grundsatz festhält, dass jeder Mensch das Recht hat, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu geniessen.

Im Rahmen des Europarates sind seit mehreren Jahren **Verhandlungen über ein Erstasylabkommen** im Gang, das Grundsätze festlegen soll, welcher Staat zur Prüfung eines Asylgesuches zuständig ist.

Artikel 69ter der Bundesverfassung: Die Kompetenz des Bundes zur Gesetzgebung über Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer sowie über die Gewährung von Asyl ergibt sich aus Artikel 69ter der Bundesverfassung.

Eigentliches Flüchtlingsrecht ist das **Asylgesetz vom 5. Oktober 1979**. Darin ist neben einer Definition des Flüchtlings (Artikel 3), die inhaltlich mit der Flüchtlingskonvention übereinstimmt, der Grundsatz verankert, dass Personen, die diese Voraussetzungen zur Anerkennung als Flüchtling erfüllen, in der Schweiz Asyl gewährt wird (Artikel 4).

#### Asylgesetz Artikel 3: Der Begriff «**Flüchtling**»

«1. Flüchtlinge sind Ausländer, die in ihrem Heimatstaat oder im Land, wo sie zuletzt wohnten, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden.

2. Als ernsthafte Nachteile gelten namentlich die Gefährdung von Leib, Leben oder Freiheit sowie Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken.»

Es werden nur diejenigen Personen als Flüchtlinge betrachtet, die aus «politischen» Gründen im weitesten Sinne verfolgt werden, nicht jedoch Personen, die vor allgemeinen Zuständen wie Kriegen usw. fliehen.

Die Praxis zu Artikel 3 Asylgesetz verlangt zudem, dass diese Verfolgungen vom Staat ausgehen müssen und nicht von Privatpersonen oder nichtstaatlichen Gruppierungen.

Die Asylgewährung kann zudem ausgeschlossen werden, wenn der Flüchtling eine Aufenthaltsmöglichkeit in einem Drittstaat hat (Artikel 6) oder wenn er wegen eines Verbrechens asylunwürdig ist (Artikel 8). Daneben enthält das Asylgesetz verschiedene Verfahrensbestimmungen und Vorschriften über die Gewährung von Fürsorgeleistungen. Im Bereich des Verfahrens ist jedoch in weiten Teilen das allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz anwendbar. Das Gesetz sieht vor, dass die Gesuche in der Regel an der Grenze zu stellen sind (Art. 13 AsylG).

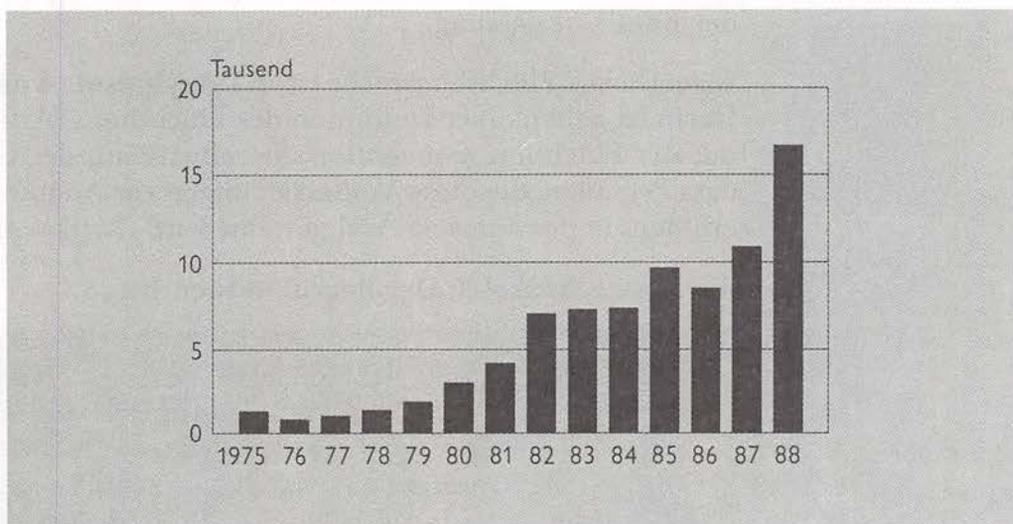
Nach der Registrierung in einer der 4 Empfangsstellen (Basel, Kreuzlingen, Chiasso, Genf) werden die Asylbewerber einem Kanton zugeteilt. Jeder Gesuchsteller wird einzeln in Anwesenheit eines Hilfswerksvertreters befragt. Gegen den Entscheid ist eine Beschwerde an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement möglich.

Abgewiesene Asylbewerber werden in der Regel aus der Schweiz wegweisen (Art. 21 a AsylG). Falls dies aufgrund besonderer Umstände nicht zumutbar oder nicht durchführbar ist, kann der Ausländer vorläufig aufgenommen werden (Art. 14 ANAG). Wenn der abgewiesene Asylbewerber aufgrund eines langjährigen Aufenthaltes in der Schweiz gut integriert ist, kann auf Antrag des Kantons eine Aufenthaltsbewilligung als persönlicher Härtefall erteilt werden (Art. 13 BVO).

### Asylpraxis

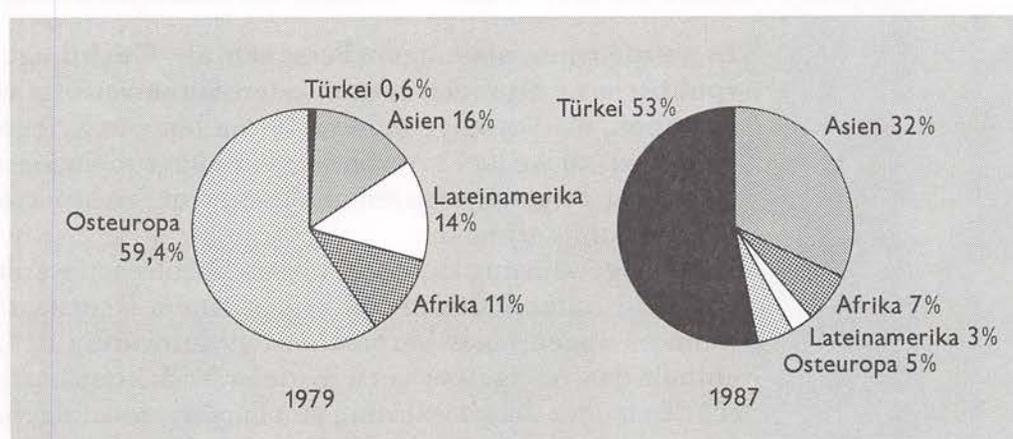
Die Anzahl neu eingereichter Asylgesuche hat seit 1980 stark zugenommen. Während 1980 3010 Gesuche eingereicht worden sind, betrug diese Zahl 1988 rund 16 700 Personen.

**Abbildung 16:**  
Anzahl Asylgesuche  
pro Jahr, 1975 – 1988  
(Quelle: DFW)



Die Gesuchsteller kamen in den letzten Jahren aus immer entfernteren Ländern. Während 1980 die Mehrzahl aus dem Ostblock stammten, reisen heute die meisten aus Entwicklungsländern an, in erster Linie aus der Türkei, mit ca. 58% sowie aus Sri Lanka mit 9% der Gesuchsteller.

**Abbildung 17:**  
Vergleich der Her-  
kunftsländer bzw.  
-kontinente der in  
den Jahren 1979/  
1987 eingereichten  
Asylgesuche  
(Prozentanteil an  
der Gesamtzahl)  
(Quelle: DFW)



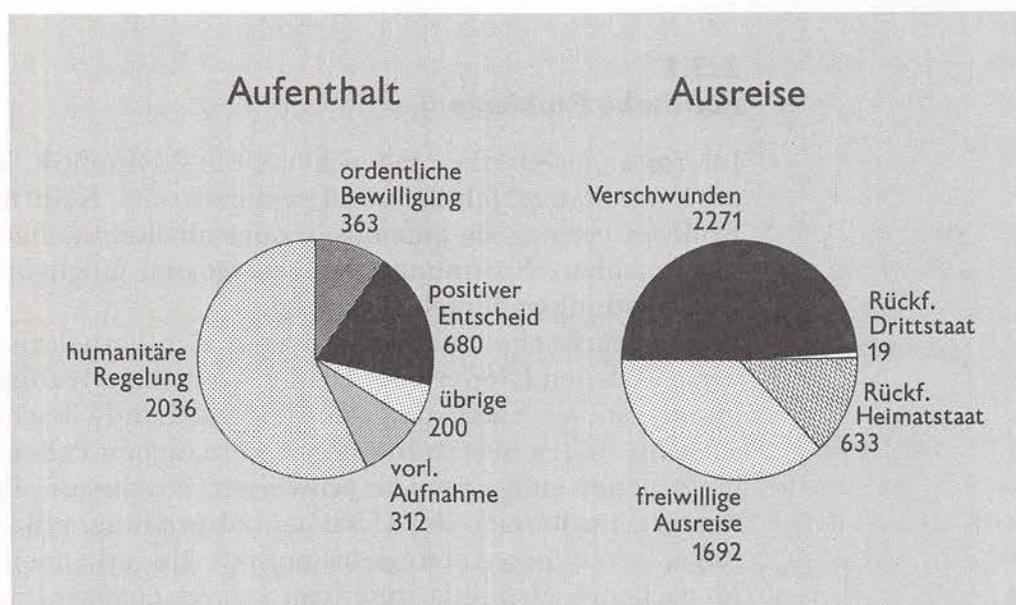
Die Anzahl positiver Asylentscheide (=Anerkennung als Flüchtling) sank von 1336 im Jahre 1979 auf 680 im Jahre 1988.

Die Anerkennungsquote (Anzahl der positiven Asylentscheide im Verhältnis zu den Abweisungen) ist im gleichen Zeitraum von 46% auf 9% gesunken. Dies ist hauptsächlich auf eine Veränderung der Fluchtmotivation zurückzuführen. Dabei ist zu beachten, dass die Anerkennungsquote je nach Herkunftsland stark variiert (Afghanistan 72%, Iran 39%, Zaire 0,9%).

Ein grosser Teil der Gesuche wird, gestützt auf Art. 12 Asylgesetz, abgelehnt, weil es den Gesuchstellern nicht gelingt, glaubhaft zu machen, dass die von ihnen geltend gemachten Verfolgungen den Tatsachen entsprechen. Sie widersprechen ihren früheren Aussagen, politischen Realitäten oder reichen gefälschte Dokumente ein.

Ausser den anerkannten Flüchtlingen werden etwa 5% der Gesuchsteller aufgrund der Lage in ihrem Heimatland vorläufig aufgenommen. Etwa 10% der Gesuchsteller werden zur Zeit als persönliche Härtefälle geregelt, weil sie sich aufgrund der Überlastung der Behörden schon seit mehreren Jahren in der Schweiz aufhalten und sich hier integriert haben. Insgesamt können also von 100 eingereisten Asylbewerbern ca. 25 legal in der Schweiz bleiben. Die restlichen 75% haben die Schweiz wieder zu verlassen. Nach Schätzungen reisen etwa  $\frac{2}{3}$  davon tatsächlich aus.

**Abbildung 17 a:**  
An Asylbewerber  
1988 erteilte  
Bewilligungen



**Abbildung 17 b:**  
Gemeldete Ausreisen  
von abgewiesenen  
Asylbewerbern  
1988

Diese Feststellung bedeutet indes nicht, dass diese Ausländer tatsächlich in ihr Heimatland zurückkehren. Vielmehr ist anzunehmen, dass ein erheblicher Teil von ihnen in einem anderen europäischen Staat unter gleicher oder anderer Identität versucht, eine gesetzmässige Anwesenheitsbewilligung zu erlangen. Diese Ausländer bilden Teil der innereuropäischen unkontrollierten Wanderungsbewegung von Asylsuchenden, die Gegenstand zunehmender Besorgnis der Staatengemeinschaft bildet.

Die Kosten für die Betreuung von Asylbewerbern und Flüchtlingen in der Schweiz werden den Kantonen und Hilfswerken vom Bund zurückerstattet. Betragen die Fürsorgeleistungen im Jahr 1980 33 Millionen Franken, so stiegen sie im Jahre 1988 auf 200 Millionen Franken an. Dies obschon dank der guten Wirtschaftslage etwa die Hälfte der Asylbewerber eine Erwerbstätigkeit ausübt und selbst für ihren Unterhalt aufkommt.

Die Kantone verfügten 1988 über mehr als 100 Durchgangsheime mit über 6000 Plätzen, in denen die Asylbewerber während der ersten Zeit untergebracht werden. Sobald diese eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, wird eine Unterbringung in Mietwohnungen angestrebt. Ende 1988 befanden sich 30 000 Asylbewerber in der Schweiz, deren Gesuche noch nicht rechtskräftig entschieden waren.

Die Anzahl der anerkannten Flüchtlinge in der Schweiz betrug 1988 über 30 000 Personen. Diese stammten hauptsächlich aus Vietnam (22%), Tschechoslowakei (18%), Ungarn (12%), Polen (11%) und Chile (6%). Aufgrund von Einbürgerungen blieb die Anzahl anerkannter Flüchtlinge in den letzten Jahren praktisch konstant bei ca. 30 000 Personen.

Die Betreuung von anerkannten Flüchtlingen erfolgt durch die Hilfswerke, soweit diese noch keine Niederlassung haben.

## 2.3 Spannungsfelder und Konflikte

### 2.3.1 Politische Probleme

Interessengegensätze prägen heute die Asylpolitik. Mit ihnen wird auch im kommenden Jahrzehnt zu rechnen sein. Kein neues asylpolitisches Konzept vermag sie aufzulösen oder abzuschwächen. Hingegen können voraussehbare Spannungen aufgezeigt und mögliche Folgen bestimmter Entscheidungen dargelegt werden.

Widersprüchliche Interessen prägen das Verhältnis unseres Landes zu verschiedenen Ländern der Dritten Welt. Als Gläubigerland, als Rohstoffimporteur, als Staat, der seine eigene Landwirtschaft schützt und abschirmt, stehen unsere Interessen in manchen Fällen jenen der Entwicklungsländer entgegen. Die schwierige Diskussion über wirksame Massnahmen im Bereich der Ursachenbekämpfung, etwa die Entschuldungsfrage, lassen diese Interessenskonflikte klar erkennen. Auch eine aktivere Menschenrechtspolitik unterliegt Interessengegensätzen, denn einerseits könnte sie als Instrument zur Ursachenbekämpfung dienen, andererseits kollidiert sie leicht mit anderen aussenpolitischen oder aussenwirtschaftlichen Interessen, da sich niemand beliebt macht, der eine Regierung an die Einhaltung der Menschenrechte erinnert.

Konflikte und Interessengegensätze prägen im weiteren die Ausländerpolitik unseres Landes. Einerseits stehen die Interessen der schweizerischen Wirtschaft auf dem Spiel, die den materiellen Wohlstand auch dank eines hohen Anteils an ausländischen Arbeitskräften erreichen konnte. Wegen des kleinen Binnenmarktes sind qualifizierte ausländische Fachkräfte unabdingbar zur Erhaltung unserer exportorientierten Wirtschaft. Daneben werden unqualifizierte, schwere Arbeiten in manchen Branchen fast ausschliesslich von Ausländern geleistet. Andererseits steht diesen Interessen die Angst vor Überfremdung gegenüber, die Sorge um die Erhaltung des sozialen Friedens und einer nationalen Identität, die Grenzen der Integrationsmöglichkeiten und in letzter Zeit auch demographische und ökologische Bedenken.

Dieser gesellschaftliche Interessenskonflikt spiegelt sich auch im Verhalten des einzelnen Bürgers, der grundsätzlich für eine Begrenzung der Zuwanderung eintritt, in der Praxis aber auf vieles, was von möglichst billigen ausländischen Arbeitskräften erbracht wird, preisgünstigen Dienstleistungen etwa, nicht verzichten will. In Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs

kollidiert der Bedarf an ausländischen Arbeitskräften regelmässig mit dem politisch festgelegten Ziel einer Stabilisierung des Anteils der ausländischen Wohnbevölkerung. Die Realität wird daher durch einen gesellschaftlichen Kompromiss geprägt, der zwar grundsätzlich am politischen Prinzip der Begrenzung festhält, in der Praxis jedoch beschränktes Wachstum zulässt.

Von Interessengegensätzen geprägt sind auch die Massnahmen zur Grenzkontrolle. Auf der einen Seite steht Empörung weiter Kreise über die illegalen Grenzübertritte und das Schlepperwesen, auf der andern widersprechen rigorose Personenkontrollen an der Grenze dem politischen Ziel einer Liberalisierung des Güter- und Personenverkehrs mit dem Ausland. Diese wird nun aber gerade in den kommenden Jahren, in denen der freie europäische Binnenmarkt realisiert werden soll, für die Wirtschaft lebenswichtig sein. Auch der einzelne Bürger steht in einem Zwiespalt: Er fordert eine bessere Überwachung der Grenze, will aber gleichzeitig nach den Ferien die Landesgrenze ohne Wartezeiten überschreiten können.

Aus Widersprüchen besteht auch die innere Haltung vieler Bürger gegenüber der Asylfrage. Einerseits wird der humanitäre Anspruch unseres Landes hochgehalten, Verfolgten unbesehen der Person Schutz zu gewähren, andererseits spielt in der Realität die Hautfarbe der Asylsuchenden eine nicht zu unterschätzende Rolle. Eine Asylpolitik, die nicht auch die Frage nach der Herkunft der Asylsuchenden zulässt, verstärkt diesen gesellschaftlichen Verdrängungsprozess.

Auch unser politisches Verhalten gegenüber Staaten Osteuropas zeichnet sich durch Interessengegensätze aus. Auf der einen Seite wird das Recht auf freie Ausreise als grundlegendes Menschenrecht gefordert, auf der andern Seite findet dieses keine Entsprechung durch die Gewährung der freien Einreise bei uns. Möglicherweise dürfte uns dieser Konflikt in den nächsten Jahren vermehrt bewusst werden, wenn die gegenwärtigen Liberalisierungstendenzen in verschiedenen Staaten Osteuropas zu verstärkter Auswanderung führen sollten.

Widersprüche kennzeichnen schliesslich die Haltung weiter Bevölkerungskreise gegenüber der Arbeitsbewilligung für Asylsuchende. Arbeiten diese, so werden sie als Konkurrenten empfunden. Werden sie vom Arbeitsprozess ausgeschlossen, empfinden sie viele als Schmarotzer. Gerade sozial benachteiligte Schichten sehen in den Asylsuchenden eine Bedrohung oder gar eine Provokation. Dies beweist, dass auch in unserem reichen Land ein soziales Gefälle besteht, das gerade Benachteiligte mit Fremdenfeindlichkeit reagieren lässt. Ihre Lebenserfahrung hat ihr Vertrauen in die Solidarität im eigenen Land oft nicht gestärkt. Verständnis der Behörden für Ausländer im allgemeinen und Fürsorgeleistungen im besonderen führen deshalb zu Ressentiments. Soziale Spannungen gehören nicht zu den sichtbaren Problemen unseres Landes. Die asylpolitische Entwicklung der achtziger Jahre hat indes latent vorhandenen Konfliktstoff verdeutlicht.

### **2.3.2 Rechtliche Probleme**

Das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 geht von dem individuell durch Verfolgungsmassnahmen in seiner Menschenwürde beeinträchtigten Flüchtling aus. Die Entstehung neuer Flücht-

lingssituationen bildete im Jahre 1967 Anlass zur Aufhebung der in der Konvention ursprünglich vorgesehenen zeitlichen Limitierung, innerhalb derer die fluchtbegründenden Ereignisse stattgefunden haben. Nicht geändert wurde indes der Flüchtlingsbegriff, der stets eine nicht zu rechtfertigende Menschenrechtsverletzung umschliesst. Eine solche liegt nicht vor, wenn Personen in der Folge von naturbedingten oder von Menschen gemachten Katastrophen mehr oder weniger zufälligerweise geschädigt werden. Dies gilt im besonderen für Menschen, die Kriegs- oder Bürgerkriegssituationen entfliehen oder sich wegen einer allgemeinen Notlage gezwungen sehen auszuwandern. Dies heisst jedoch nicht, dass sie nicht schutzbedürftig sind und keine humanitäre Hilfe benötigen. Zahlreich sind deshalb die Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen, die dem Flüchtlingshochkommissar solche Personengruppen anvertrauen. Sie bilden das Mandat und die Legitimierung dieser Unterorganisation der Vereinten Nationen, sich vor allem der in afrikanischen, asiatischen und lateinamerikanischen Ländern lebenden, als «Gewaltflüchtlinge», displaced persons, persons of humanitarian concern usw., bezeichneten Personengruppen anzunehmen.

Auf internationaler und nationaler Ebene stellt sich angesichts dieser Umstände die Frage, ob der Flüchtlingsbegriff ausgedehnt oder eine neue Konvention geschaffen werden soll, damit den heutigen Verhältnissen Rechnung getragen werden kann. In den industrialisierten Flüchtlingsaufnahmeländern des Nordens findet man keine Bereitschaft zu einer derartigen Erweiterung, weil man einerseits der Auffassung ist, dass Personen, die nicht dem Flüchtlingsbegriff entsprechen, entweder in ihrem Heimatland bleiben oder in Nachbarstaaten der Region vorübergehend Aufnahme finden sollten. Soweit es sich um Immigration aus wirtschaftlichen Gründen handelt, soll diese über die normale Ausländerzulassung erfolgen. Andererseits würde eine Ausdehnung des Flüchtlingsbegriffs die Grenze zu Migrationsbewegungen noch weiter verwischen. Die europäischen Staaten hätten nicht mehr die freie Entscheidung über Ausmass und Art der Einwanderung. Sie ziehen es daher vor, auf nationaler Ebene einen adäquaten Rechtsstatus für gefährdete Personenkategorien zu schaffen, sofern dies aus humanitären Überlegungen als notwendig erscheint.

Im Bereich des schweizerischen Asylrechtes stellt sich das Problem, ob Gesuchstellern, die ihr Gesuch nicht an den bezeichneten Grenzübergängen stellen, sondern illegal einreisen, der Zugang zum Asylverfahren offen stehen soll oder nicht. Im heutigen Zeitpunkt sind die illegal eingereisten Asylbewerber voll zum Asylverfahren zugelassen und damit gegenüber denjenigen, die sich an der Grenze melden, faktisch bevorzugt, weil diese bereits eine Abweisung an der Grenze riskieren. Deshalb reisen etwa 90% der Gesuchsteller illegal ein und stellen ihr Gesuch erst in einer Empfangsstelle oder in einem Kanton.

Zur Verhinderung dieser illegalen Einreisen über die grüne Grenze müsste der Personalbestand des Grenzwachtkorps um ein Mehrfaches aufgestockt werden.

Während die Anzahl Grenzübertritte auf der Strasse von 107 Millionen im Jahre 1969 auf 190 Millionen im Jahre 1987 zugenommen hat, ist der Bestand des Grenzwachtkorps von 2513 Mann im Jahre 1945 auf 1900 gesunken. Bei einer Grenzlänge von 1800 km hat die Kontrolldichte damit

zwangsläufig abgenommen. Allein die Kontrolle der ca. 30 täglich aus Italien in Chiasso einfahrenden Züge würde einen enormen Personalaufwand bedingen, wenn man alle Personen kontrollieren wollte. Zum Teil halten diese Züge an der Grenze überhaupt nicht an.

Die Bestrafung der Gesuchsteller nach Artikel 23 ANAG vermag keine wirksame Abschreckung zu erreichen, zumal in der Regel bedingte Freiheitsstrafen von wenigen Tagen verhängt werden und Bussen angesichts der Mittellosigkeit der Verurteilten oft illusorisch sind. Verschiedene Kantone verzichten deshalb auf die Durchführung derartiger Strafverfahren bei Asylbewerbern; zudem ist eine Tendenz der Gerichte feststellbar, die illegale Einreise von Asylbewerbern als nicht strafbar zu betrachten. Das Bundesgericht bestätigte mit Urteil vom 14.12.1988 die Strafbarkeit der illegalen Einreise von Asylbewerbern, selbst wenn diese als Flüchtlinge anerkannt werden.

Eine sofortige Rückschaffung von illegal eingereisten Gesuchstellern ins Heimatland ist wegen des Prinzips «Non-Refoulements» nicht möglich, wenn der Ausländer geltend macht, er sei dort gefährdet. In diesem Fall muss zuerst abgeklärt werden, ob seine Behauptung den Tatsachen entspricht. Eine Rückübergabe an den Nachbarstaat, von dem aus die Einreise in die Schweiz erfolgte, ist nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Mit Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich ist ein Abkommen über die Rückübernahme von illegal eingereisten Personen (sogenannte Schubabkommen) abgeschlossen worden. Mit Italien besteht jedoch keine entsprechende Regelung. Damit diese Abkommen zum Tragen kommen, muss jedoch zunächst feststehen, wo und wie der Ausländer die Grenze überquert hat. Bei einem Asylbewerber, der sich erst im Inland meldet, ist diese Feststellung oft nicht mehr möglich. Infolgedessen ist kein Nachbarstaat bereit, ihn zu übernehmen. Ihn einfach irgendwo an die Grenze zu stellen, würde den obgenannten Abkommen widersprechen und wäre ausserdem wenig sinnvoll, da der Nachbarstaat dann das gleiche auch tun könnte.

Hier wird das Fehlen einer Abstimmung der Asylgesetzgebung mit anderen europäischen Ländern sichtbar. Da bisher nicht festgelegt werden konnte, welches Land unter Ausschluss aller anderen zuständig ist, über das Begehren des Ausländers zu befinden und anschliessend die Verantwortung für die Folgen der Entscheidung zu tragen hat, hängt es zumeist vom Willen und der Durchsetzungskraft des Ausländers ab, in welchem Land er ein Verfahren einleitet. Bei der Wahl des Aufnahmelandes spielen neben einer allfälligen bestehenden Schutzbedürftigkeit asylfremde Motive oft eine weitaus grössere Rolle. Im Zuge der Liberalisierung des Personenreiseverkehrs innerhalb der Europäischen Gemeinschaft wird diese Tendenz der Konzentration von Asylbewerbern in einigen wenigen attraktiven europäischen Ländern noch zunehmen.

### **2.3.3**

#### **Verfahrens- und Vollzugsprobleme**

Alle europäischen Staaten verzeichneten in den letzten Jahren eine Zunahme der Asylgesuche von Personen, die geringe Aussicht auf Asylgewährung haben. Aufgrund der restriktiven Zulassungspraxis von ausländischen Arbeitskräften wird das Asylverfahren und das damit verbundene Aufenthaltsrecht dazu benützt, zu einer vorübergehenden Erwerbstätig-

keit in Europa zu gelangen. Da die tatsächliche Motivation dieser Gesuchsteller vor den Behörden meistens nicht offen bekannt gegeben wird, ist es bisher nicht gelungen, diesen Personenkreis wirksam vom Asylverfahren auszuschliessen. Der ganze administrative Apparat zur Behandlung der Asylgesuche wird vorwiegend durch derartige Gesuche überlastet.

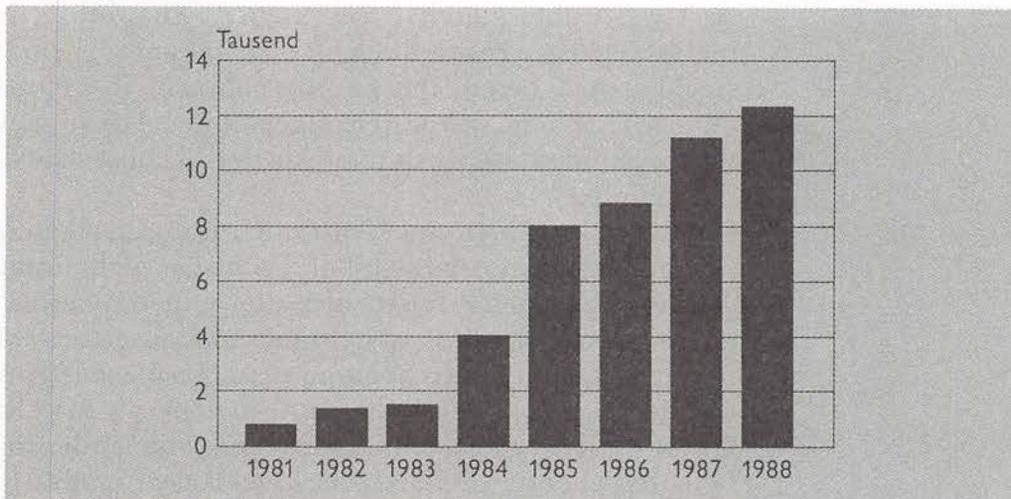
Da das Ergebnis erst am Schluss des Verfahrens feststeht und nicht bereits im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung, kann der Asylbewerber eine in vielen Fällen jahrelange Anwesenheit im Aufnahmeland erzwingen. Die blossе Behauptung und nicht die tatsächliche Schutzbedürftigkeit führen somit zu einem längeren gesetzlichen Aufenthalt, der sich – unabhängig vom Verfahrensausgang – schliesslich dermassen verfestigt, dass auf eine Wegweisungsmassnahme aus humanitären Gründen verzichtet werden muss.

Die Überlastung der Asylbehörden durch die grosse Anzahl von Gesuchen und die relative Kompliziertheit des Verfahrens bewirken in Extremfällen eine Verfahrensdauer von bis zu 5 Jahren. Die Länge des Verfahrens steigert deshalb die Attraktivität der Schweiz für Gesuchsteller, die Arbeit suchen. Ausserdem entstehen dadurch Probleme beim Vollzug der Wegweisungen nach langjährigem Aufenthalt in der Schweiz.

Trotz Personalaufstockungen und einer markanten Steigerung der erledigten Gesuche war es aufgrund der starken Zunahme der Neueingänge (s. Grafik im Kapitel 2.2.6) nicht möglich, die Anzahl hängiger Gesuche zu senken. Der heutige Apparat ist in der Lage, etwa 12 000 Gesuche pro Jahr zu bearbeiten. Wenn die Zahl neuer Gesuche höher ist, steigt der Pendenzenberg an.

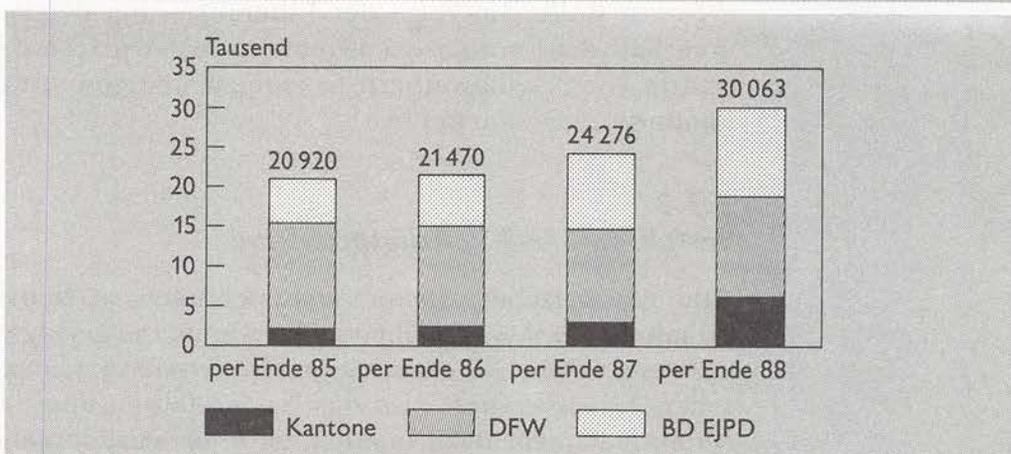
**Abbildung 18:**  
Entwicklung der  
durch den DFW pro  
Jahr erledigten  
Gesuche 1981 –  
1988

(Quelle: DFW)



**Abbildung 19:**  
Entwicklung der  
Anzahl hängiger  
Asylgesuche 1985 –  
1988

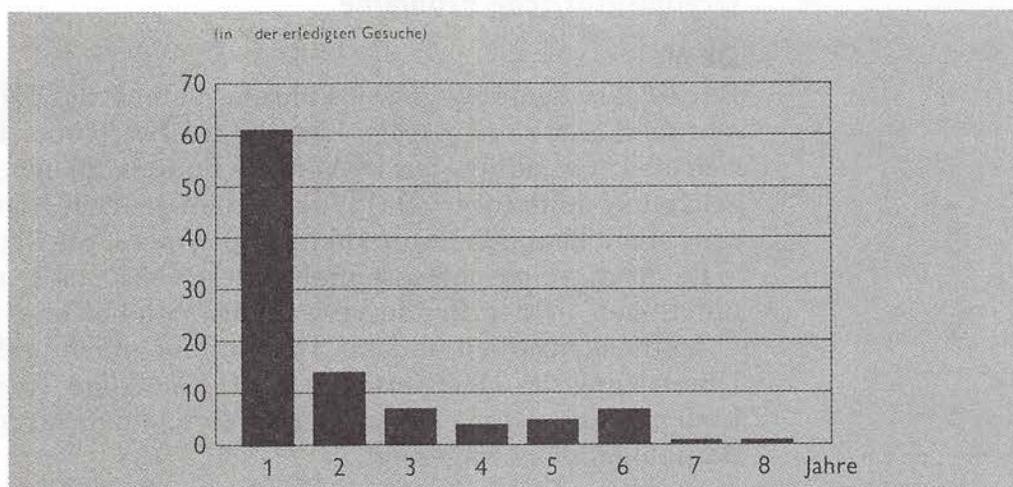
(Quelle: DFW)



Die Möglichkeiten zur Vereinfachung und Verkürzung des Verfahrens im Rahmen des bestehenden Gesetzes sind weitgehend ausgeschöpft. So wird angestrebt, dass in der Regel nur noch eine Befragung entweder im Kanton oder durch die Bundesbehörde stattfindet. Jede weitere Verfahrensverkürzung kommt in Konflikt mit rechtsstaatlichen Prinzipien und birgt die Gefahr von Fehlentscheiden. Andererseits schöpfen die Asylbewerber alle rechtlichen Möglichkeiten zur Verlängerung des Verfahrens oft in missbräuchlicher Weise aus (in 60% der Fälle wird nach Vorliegen des rechtskräftigen Entscheides ein ausserordentliches Rechtsmittel ergriffen). Heute liegt in 61% der Fälle innert 12 Monaten ein erstinstanzlicher Entscheid vor. Die durchschnittliche Verfahrensdauer beträgt in der ersten Instanz zur Zeit etwa 8 – 10 Monate.

**Abbildung 20:**  
Verfahrensdauer  
von der Einreichung des Gesuches  
bis zum erstinstanzlichen Entscheid im Jahre  
1988

(Quelle: SFH)



Ein weiteres Problem stellt der Vollzug der Wegweisungen nach Abschluss des Verfahrens dar. Da der Bund über kein Mittel zu diesem Zweck verfügt, werden die Kantone damit beauftragt. Schwierigkeiten ergeben sich bei Gesuchstellern, die sich widersetzen oder nicht mehr auffindbar sind. Es kommt häufig vor, dass Kantone die Wegweisung nicht vollziehen, weil sich Persönlichkeiten oder Organisationen zugunsten dieser Ausländer einsetzen.

Nach einem Grundsatzentscheid des Bundesgerichtes hat ein abgewiesener Asylbewerber das Recht, seine Ausreise innerhalb der festgesetzten Frist selbst zu organisieren und sein Zielland zu bestimmen. Erst nach Ablauf der Ausreisefrist droht ihm eine zwangsweise Ausschaffung. Die Kantone können deshalb in vielen Fällen nur feststellen, dass der betreffende Ausländer nicht mehr an seinem früheren Wohnort ist, haben jedoch keine näheren Angaben über dessen Verbleib. Nach Schätzungen verlassen etwa  $\frac{2}{3}$  der weggewiesenen Asylbewerber die Schweiz tatsächlich. Ein grosser Teil davon kehrt jedoch nicht in ihr Heimatland zurück, sondern reist illegal in einen anderen europäischen Staat.

Unerwünschte Auswirkungen können sich schliesslich auch aus dem System unserer Sozialfürsorge ergeben. Grundsätzlich erhalten nicht-erwerbstätige Asylbewerber, die sich nicht mehr im Durchgangszentrum aufhalten, die nötigen Unterstützungsleistungen nach den gleichen Ansätzen wie bedürftige Schweizer Bürger. Diese Ansätze vermögen die oft äusserst bescheidenen Unterhaltsansprüche der Asylbewerber mehr als abzudecken, so dass auch von öffentlichen Fürsorgemitteln noch Beiträge-

in die Heimat geschickt werden können. Die Leistungen der Sozialfürsorge allein können so zur Attraktivität der Schweiz als Zielland beitragen. Eine Anpassung der Unterstützungsgelder nach unten wäre deshalb denkbar, kommt aber mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der Gleichbehandlung in Konflikt.

Das gleiche gilt für die Kinderzulagen, die nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch für Kinder im Heimatstaat ausgerichtet werden müssen und deren Höhe für ein einziges Kind in manchen Fällen dem durchschnittlichen Familieneinkommen in vielen Herkunftsländern entspricht.

### 2.3.4

#### **Organisatorische Probleme**

##### **DFW**

Der *DFW* ist heute der grösste Führungsbereich des EJPD, ohne als Bundesamt anerkannt zu sein. Angesichts der zu erwartenden Daueraufgabe dürfte sich die Umwandlung des *DFW* in ein Bundesamt mit einer neuen Amtsbezeichnung aufdrängen. Das Pflichtenheft des Delegierten selbst, das einerseits einen klaren Schwerpunkt bei der operationellen Linienfunktion als erste Asylinstanz aufweist und andererseits Stabs- und Koordinationsfunktionen in der Bundesverwaltung national und international sowie Öffentlichkeitsarbeit umfasst, ist zu umfangreich und hat zu chronischer Überlastung des Delegierten geführt. Eine klare Trennung zwischen der Linienverantwortung im Asylverfahren und den ausgreifenden Koordinationsaufgaben ist angezeigt.

##### **Beschwerdedienst**

Im *Beschwerdedienst* stehen interne Reorganisationen an zur Steigerung der Effizienz in der zweiten Instanz und zur besseren Motivation des Personals. Ausserdem ist über die Frage der Unabhängigkeit der Beschwerdeinstanz bereits eine politische Diskussion eröffnet worden, in der die Fragen nach einer Aussiedlung dieser Beschwerdeinstanz aus dem EJPD oder der Bundesverwaltung überhaupt gefordert wurde.

Als Gründe für eine **verwaltungsunabhängige Beschwerdeinstanz** werden zwei Argumente angeführt:

*Unabhängigkeit* von jenem Departement, das die Asylpraxis auch der ersten Instanz festlegt, wobei der *DFW*, der diese leitet, die Praxis mitbestimmt.

*Rascheres Beschwerdeverfahren*, unter anderem weil wegen der höheren Akzeptanz die Entscheide eher angenommen würden (Wegfall von Revisionsgesuchen und Interventionen).

*(Die Organigramme des DFW, des Beschwerdedienstes sowie der gesamten Bundesverwaltung finden sich im Anhang VIII.)*

# 3

## ZIELE UND MASSNAHMEN

### **3.1 Internationale Flüchtlingspolitik der Schweiz 63–66**

3.1.1	Flüchtlingsherkunftsländer	63
3.1.2	Erstaufnahmestaaten der Region	65
3.1.3	Unterstützung des UNHCR	66

### **3.2 Asylpolitik der Schweiz 67–74**

3.2.1	Zusammenarbeit unter den Aufnahmestaaten	67
3.2.2	Aufnahmepraxis	68
3.2.3	Begrenzung der Einreisen	68
3.2.4	Aufnahmeverfahren	69
3.2.5	Rückführung von abgewiesenen Asylbewerbern	72
3.2.6	Integration von anerkannten Flüchtlingsen	72
3.2.7	Organisatorisches	73
3.2.8	Öffentlichkeitsarbeit	73
3.2.9	Wissenschaftliche Forschung	74

### **3.3 Zusammenfassung von Asylpolitik und Ausländerpolitik zu einer Migrationspolitik 74–79**

3.3.1	Zusammenhänge zwischen Asyl- und Ausländerpolitik	74
3.3.2	Notwendigkeit eines migrations- politischen Grundkonsenses	75
3.3.3	Schaffung einer umfassenden Einwanderungsregelung	75
3.3.4	Ein Modell zur Einwanderungs- regelung	76
3.3.5	Handlungsspielräume	78
3.3.6	Auswirkungen auf die Asylpolitik	79

Im nachfolgenden Kapitel werden Vorschläge unterbreitet, wie die Flüchtlingsprobleme möglicherweise wirksamer bewältigt werden könnten. Die Strategieguppe unterscheidet in der Flüchtlingspolitik grundsätzlich zwei Bereiche, nämlich die «internationale Flüchtlingspolitik» und die «nationale Flüchtlingspolitik» bzw. die «Asylpolitik». Die Kombination von Asylpolitik und Ausländerpolitik wird als «Migrationspolitik» bezeichnet.

Als Folgerung aus der Analyse der Probleme und der Zusammenhänge im Bereich der internationalen Migrationen und der Flüchtlingsströme hat die Strategieguppe Ziele und Massnahmen formuliert, die zu Strategien gebündelt werden können. Sie gliedert die Ziele und Massnahmen in:

die **internationale Flüchtlingspolitik der Schweiz**. Diese wendet sich den Fluchtursachen in den Herkunftsländern, der Unterstützung der Erstasylländer und der internationalen Zusammenarbeit zu;

die **Asylpolitik der Schweiz**. Diese setzt sich hauptsächlich mit der Aufnahme von Flüchtlingen in unserem Land auseinander. In einem dritten Abschnitt wird eine mögliche Strategie vorgeschlagen, die die Asylpolitik in den Zusammenhang mit der Ausländerpolitik stellt und einen umfassenden Steuerungsmechanismus zur Regelung der Einwanderung durch eine Migrationspolitik vorsieht.

Die vorgeschlagenen Ziele und Massnahmen sind zwar einzeln realisierbar, entfalten aber erst als gebündeltes Paket ihre strategische Wirkung. Sie ermöglichen auf lange Sicht eine glaubwürdige und kohärente Flüchtlings- und Asylpolitik, die sich in die humanitäre Tradition der Schweiz einbetten lässt.

## 3.1 Internationale Flüchtlingspolitik der Schweiz

In den Bereich der internationalen Flüchtlingspolitik fallen Massnahmen, welche die Schweiz bilateral oder multilateral ergreifen kann, um die Ursachen der Flüchtlingsströme zu bekämpfen oder ihre Auswirkungen zu lindern. Diese Massnahmen müssen den Ursachen und der Notlage in den jeweiligen Ländern, welche von Fall zu Fall verschieden sein können, angepasst werden. Die konkreten Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen sollten allerdings realistisch eingeschätzt werden. Kurzfristige Erfolge sind nicht zu erwarten. Auch besteht keine einfache Kausalität zwischen diesen Massnahmen und den asylpolitischen Problemen unseres Landes. Sie können lediglich als Teillösungen angesehen werden, die möglicherweise auf längere Sicht wirksam werden. Gleichwohl sollten sie geprüft werden.

### 3.1.1 Flüchtlingsherkunftsländer

#### Ziel:

Verbesserung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in Ländern, in denen Flüchtlingsströme entstehen können.

### **Länder, in denen politische Unterdrückung herrscht**

Es geht darum, die Menschenrechtssituation in solchen Ländern zu verbessern, eine verstärkte demokratische Beteiligung zu erreichen und ethnischen Minderheiten eine möglichst weitgehende Autonomie zu gewähren.

#### **Massnahmen:**

*Verstärkte Information* in der Schweiz über die *Respektierung der Menschenrechte* in einzelnen Problemländern, sei es durch direkte Information durch Bundesbehörden, sei es durch Unterstützung der Informations-tätigkeit von schweizerischen Menschenrechtsorganisationen.

*Pflege des Dialoges mit schweizerischen Wirtschaftspartnern* von Problemländern, um abzuklären, wie die Wirtschaft im Rahmen ihrer Tätigkeit besser zugunsten der Menschenrechte wirken könnte.

*Pflege des Dialoges auch mit Staaten, die die Menschenrechte weniger beachten.* Diskrete, aber klare Kritik.

*Öffentliche Verurteilung von repressiven Regierungen*, z. B. in Antworten des Bundesrates auf parlamentarische Anfragen.

*Interventionen zugunsten der Menschenrechte im Rahmen internationaler Institutionen* und Konferenzen (z. B. KSZE, Menschenrechtskommission der UNO, UNESCO oder Europarat).

*Unterstützung von Organisationen*, die die Menschenrechte in Problemländern verteidigen.

*Unterstützung demokratischer Organisationen* und Bewegungen in Ländern, in denen die Machtübernahme durch ein repressives Regime befürchtet werden muss oder ein solches herrscht.

Zurückhaltung bei der *Bewilligung von Waffenverkäufen* an Staaten, die die Menschenrechte nicht beachten.

Ergreifen von Initiativen zur *Abstimmung all dieser Massnahmen mit anderen potentiellen Geberstaaten* unter den Industrieländern.

### **Länder, in denen Krieg oder Bürgerkrieg herrscht**

Es geht darum, gewaltsame Auseinandersetzungen zu verhindern oder zu beenden und politische Lösungen für Konflikte zu finden, damit Opfer unter der betroffenen Bevölkerung und eine zusätzliche Verelendung vermieden werden können.

#### **Massnahmen:**

Anbieten der *guten Dienste* an Staaten mit internen oder externen Konflikten. Mitwirkung bei der Organisation von Friedensverhandlungen oder bei der Überwachung von Waffenstillstandsabkommen.

Unterstützung von *Bemühungen der UNO* zur Erhaltung des Friedens durch Leistungen an die Infrastruktur und durch Bereitstellung von Personal.

Aktive Unterstützung bei der *Suche nach politischen Lösungen* für das Zusammenleben von Konfliktparteien (Föderalismusmodell).

Unterstützung der Operationen und Bemühungen zur Einhaltung der *Genfer Konventionen* des IKRK.

Unterstützung internationaler Bemühungen zur *Beilegung von Konflikten* (Konferenzorganisation usw.).

Unterstützung beim *Wiederaufbau* von Gebieten, die durch Konflikte beschädigt worden sind unter Einbezug von zurückgekehrten Flüchtlingen im Sinne der Wiedereingliederungshilfe.

### **Länder mit wirtschaftlicher Benachteiligung, extrem ungleicher Einkommensverteilung oder mit ökologischen Krisen**

Es geht darum, das internationale und nationale Wohlstandsgefälle zu verringern, Katastrophen zu verhindern und die ökologischen Verhältnisse zu sanieren.

#### **Massnahmen:**

Verstärktes Engagement zur *Entschärfung der Verschuldungsproblematik*, z. B. Erleichterung des Schuldendienstes durch gezielte Abschreibung der Schulden gewisser Entwicklungsländer, Erstreckung der Fälligkeit oder Senkung der Zinssätze.

*Förderung von Exportmöglichkeiten* für Produkte aus Entwicklungsländern durch Abbau protektionistischer Hindernisse.

Quantitative und qualitative *Intensivierung der öffentlichen und privaten Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe und der Finanzhilfe*, vorab an Entwicklungsländer, die besonders krisenanfällig sind und in denen sich Flucht- und Migrationsbewegungen abzeichnen. Dadurch sollen die Voraussetzungen dieser Länder gefördert werden, eine eigenständige Wirtschaftspolitik zu betreiben und eine ausgeglichenerere Einkommensverteilung zu erzielen.

*Förderung des Zuflusses von Privatkapital* in Form von Darlehen und Investitionen in die Entwicklungsländer.

Stärkere *Berücksichtigung ökologischer und sozialer Folgen* bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sowie bei der Formulierung und Durchführung von Entwicklungsprojekten.

*Förderung des wirtschaftlichen, technologischen und wissenschaftlichen Nord-Süd-Dialoges und Süd-Süd-Dialoges.*

### **3.1.2**

#### **Erstaufnahmestaaten der Region**

##### **Ziel:**

Linderung der Flüchtlingsnot durch direkte Verbesserung der materiellen Situation der Flüchtlinge und der sie umgebenden Lokalbevölkerung, um damit den Verbleib in der Region zu ermöglichen, die Rückkehr zu erleichtern und die Erstaufnahmestaaten zu entlasten.

##### **Massnahmen:**

Weiterführung und Ausbau der strukturellen und operationellen *Hilfe an die Erstaufnahmestaaten* durch grosszügige Beteiligung an der internationalen Flüchtlingshilfe (UNHCR und andere internationale Organisationen).

Verstärkte Durchführung von gezielten Projekten und *Programmen zugunsten der ansässigen Lokalbevölkerung* zur Verhinderung der Privilegierung von Flüchtlingen und der Entstehung von neuen Konflikten.

Gezielte und zweckgebundene bilaterale und multilaterale finanzielle *Unterstützung einzelner Flüchtlingsgruppen*.

*Aktivere Koordination* unter den Geberstaaten zugunsten der Erstaufnahmestaaten.

Prüfung des Aufbaus einer *gesamtschweizerischen Infrastruktur für die Flüchtlingshilfe* unter Beteiligung des Bundes, der privaten Hilfswerke und der Privatwirtschaft.

Beteiligung an Programmen zur *Behebung von Folgeschäden*, die durch die vorübergehende Ansiedlung von Flüchtlingen in Erstaufnahmestaaten entstanden sind.

*Förderung von Ansiedlung in Erstaufnahmestaaten* oder ihren Nachbarländern durch Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.

Unterstützung von multilateralen Programmen zur *freiwilligen Repatriierung* in die Herkunftsländer, Durchführung von mit anderen Aufnahmestaaten abgestimmten bilateralen Hilfsprogrammen zur freiwilligen Repatriierung.

*Übernahme begrenzter Kontingente* von Flüchtlingen aus *Erstaufnahmestaaten* zur Entlastung dieser Staaten und zur Verminderung unkontrollierter Weiterwanderung.

### 3.1.3

#### **Unterstützung des UNHCR**

##### **Ziel:**

Stärkung der internationalen Solidarität zur Linderung der weltweiten Flüchtlingsprobleme und Stärkung des Grundsatzes der Lastenverteilung.

##### **Massnahmen:**

Erhöhung der *Beitragsleistungen an den UNHCR* zur Ausweitung seiner humanitären Tätigkeit.

Verstärkter Einbezug und vermehrte Übertragung von Verantwortung an den UNHCR im Bereich des europäischen *Harmonisierungsprozesses*.

Unterstützung bei der Durchsetzung einer Prioritätsordnung unter den *dauerhaften Lösungen* von Flüchtlingsproblemen.

Unterstützung des *Dialoges* zwischen dem UNHCR und den Regionen und Ländern, die der Genfer Flüchtlingskonvention noch nicht beigetreten sind.

## 3.2 Asylpolitik der Schweiz

Die nationale Asylpolitik ist eine Ergänzung und kein Ersatz für internationale Flüchtlingshilfe. Die Schweiz wird auch in Zukunft Flüchtlingen Schutz im eigenen Land gewähren. Für die neunziger Jahre ist eine Asylpolitik der Schweiz zu formulieren, die unter weltweit veränderten Rahmenbedingungen ihren ethischen und humanitären Gehalt beibehalten kann. Entscheidende Elemente dieser Politik sind die Aufnahmepraxis, das Verfahren, die Rückführung abgelehnter Asylbewerber und die Integration von Flüchtlingen.

### 3.2.1 Zusammenarbeit unter den Aufnahmestaaten

#### Ziel:

Asylgewährung an Verfolgte zu vergleichbaren Bedingungen innerhalb der verschiedenen Aufnahmestaaten. Eindämmung unkontrollierter Wanderungen, unter Wahrung der nationalen Autonomie.

#### Massnahmen:

Förderung des *Dialoges* über eine gemeinsame europäische *Flüchtlings- und Asylpolitik*. Einbezug der Asylpolitik in bilaterale Verhandlungen, vor allem im Bereich der Ausländerpolitik.

Abschluss eines *Erstasylabkommens* zur Bestimmung der Verantwortlichkeit für die Durchführung eines Asylverfahrens und zur Verhinderung innereuropäischer Wanderungsbewegungen.

*Konsens* suchen über den *Flüchtlingsbegriff* und das Mandat des UNO-Hochkommissars durch Beratungen im Exekutivkomitee und Teilnahme an internationalen Seminarien.

Angleichung der Aufnahmekriterien durch schrittweise *Harmonisierung des Asylrechts* in bezug auf Anerkennungspraxis, Aufenthaltsbedingungen, Fürsorge, Unterkunft und Arbeitsbewilligung.

*Amtshilfe und Verwaltungskoordination*, insbesondere Austausch von Daten über Asylbewerber und allgemeiner Informationsaustausch über die Lage in den Herkunftsländern.

Verbesserte *Kontrolle der Wanderungen* durch frühzeitige Orientierung über sich abzeichnende neue Bewegungen.

Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit zur *Bekämpfung des Schlepperwesens*.

Koordination von Aktionen zur *freiwilligen Rückführung* von abgewiesenen Asylbewerbern.

Harmonisierung von *Visabestimmungen* gegenüber Herkunftsländern von Asylbewerbern.

### 3.2.2 Aufnahmep Praxis

#### Ziel:

Verfolgten und Bedrohten Schutz gewähren.

#### Massnahmen:

Bereitstellung eines *angepassten Status*, der den verschiedenen Fluchtursachen und Schutzbedürfnissen Rechnung trägt:

*Asyl* für politisch Verfolgte in Sinne von Art. 3 AsylG. Dieser Status wird weitgehend durch das internationale Recht bestimmt und bezweckt eine bevorzugte rechtliche Stellung des anerkannten Flüchtlings. Dieser Status bedarf voraussichtlich keiner Änderung im kommenden Jahrzehnt.

Zeitlich *befristete Aufnahme* für Personen, die wegen der allgemeinen Lage im Herkunftsland bedroht sind. Die Ersatzmassnahme der vorläufigen Aufnahme dient heute behelfsmässig dazu, den Aufenthalt dieser Personen gesetzlich zu regeln. Eine Weiterentwicklung der vorläufigen Aufnahme zu einem selbständigen Status, der ohne vorgängiges Asylverfahren erteilt und entzogen werden kann, ist anzustreben. Gleichzeitig wären die arbeits- und sozialrechtlichen Bedingungen klarer zu fassen sowie die Umwandlung in eine ordentliche Aufenthaltserlaubnis nach gewisser Zeit zu regeln.

Aufenthaltsregelung für Ausländer in *persönlichen Härtesituationen*. Das vorhandene rechtliche Instrumentarium ist ausreichend.

*Aktive Aufnahme von Kontingenten* aus Erstaufnahmestaaten oder prophylaktische Bereitstellung von kleineren Kontingenten. Im Interesse einer aktiven, gestalterischen Aufnahmepolitik sollten die Kontingente grosszügiger ausgestaltet werden als in den achtziger Jahren. Zum einen ist die Aufnahme von Kontingents-Flüchtlingen ein bewährtes Mittel, um Erstasylstaaten eine gewisse Entlastung zu bringen und, gezielt eingesetzt, die Lebenssituation aller Flüchtlinge in einem Erstaufnahmeland zu verbessern. Zum anderen kann die Aufnahme von Kontingents-Flüchtlingen als Instrument für eine aktive Menschenrechtspolitik eingesetzt werden.

### 3.2.3 Begrenzung der Einreisen

#### Ziel:

Verfolgten und Bedrohten den Zugang zum Asylverfahren ermöglichen, bei gleichzeitiger Senkung der Attraktivität für Einwanderer.

#### Massnahmen:

Nach Jahrzehnten, in denen die Trennung zwischen der Aufnahme von Flüchtlingen und Einwanderern nicht mit Schärfe vorgenommen wurde, besteht heute die Notwendigkeit, diese Unterscheidung zu treffen. Während viele Staaten die Zuwanderung von Asylbewerbern de facto als Einwanderungsprobleme behandeln und sich im wesentlichen auf Massnahmen zur Begrenzung der Einreise konzentrieren, sollte unsere künftige Asylpolitik

im Interesse der Flüchtlinge vermehrt auf ein funktionierendes Aufnahmeverfahren mit Wegweisung bei negativem Ausgang setzen. Den Massnahmen unter Ziffer 3.2.3 kommt daher vordringliche Bedeutung zu. Gleichwohl werden auch in Zukunft Massnahmen nötig sein, die Attraktivität des Asylverfahrens für Einwanderer zu senken. Ihre Wirksamkeit ist jedoch beschränkt und in manchen Fällen umstritten. Sie bedarf der Ergänzung durch internationale Zusammenarbeit.

Begrenzung der Anzahl neu einreisender Gesuchsteller durch eine *Verstärkung der Grenzkontrollen*. Von dieser Massnahme wäre allerdings erst dann etwas zu erwarten, wenn das Grenzwachtkorps personell um 500 oder 1000 Stellen aufgestockt würde. Bei der heutigen Arbeitsmarktlage ist es kaum möglich, diese Stellen zu besetzen. Möglich wäre allenfalls eine punktuelle Verstärkung des Grenzwachtkorps durch interkantonale polizeiliche Zusammenarbeit.

Konsequenterer Strafverfolgung bei illegaler Einwanderung und *Bekämpfung des Schlepperwesens*.

Verminderung der Attraktivität der Schweiz durch *Senkung oder Befristung der Fürsorgeleistungen*. Zusätzlich wäre zu prüfen, ob Asylsuchende im vollen Umfang Kinderzulagen für Kinder im Herkunftsland erhalten sollen, wie dies nach der jüngsten Bundesgerichtspraxis der Fall ist. Das Prinzip der Rückforderung von bezogenen Fürsorgeleistungen nach Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sollte vermehrt angewendet werden.

*Einschränkung der Arbeitsmöglichkeiten* für Asylbewerber aus bestimmten Herkunftsländern, um Personen, die nur Arbeit suchen, davon abzuhalten, in die Schweiz zu kommen.

### **3.2.4 Aufnahmeverfahren**

#### **Ziel:**

Sorgfältiges und kurzes Verfahren mit hoher Legitimationskraft. Senkung der Verfahrensdauer auf sechs Monate bis zur rechtskräftigen Entscheid. Verhinderung neuer und Abbau bestehender Pendenzen.

#### **Massnahmen:**

Die nachfolgend dargelegten Massnahmen gehen von der Annahme aus, dass die Schweiz ihre internationalen Verpflichtungen auch in Zukunft einhalten will.

#### **Massnahmen zur Beschleunigung des Verfahrens:**

*Erhöhung des Personalbestandes beim DFW und Beschwerdedienst des EJPD* nach Massgabe der Neueingänge. Pro 1000 zusätzliche Gesuche im Vergleich zum Vorjahr wären zusätzliche 20 Stellen beim DFW und 10 Stellen beim Beschwerdedienst erforderlich. Die in den vergangenen Jahren regelmässig erfolgte Erhöhung des Personalbestandes stösst jedoch politisch und administrativ an Grenzen.

Vereinfachung des Verfahrens durch Schaffung der *Möglichkeit von Kollektiv-Entscheiden* bezüglich der Asylgewährung oder vorläufigen

Aufnahme. Bei negativen Entscheiden bleibt jedoch die individuelle Behandlung des Falles unabdingbar, da in unserer Rechtsordnung das Individualverfahren gilt. Immerhin könnte mittels publizierter Leitentscheide für bestimmte Herkunftsländer oder Sachverhalte die Entscheidbegründung vereinfacht werden. Bei vielen Entscheiden könnte auf Präjudizien verwiesen werden. Diese Möglichkeit wäre vor allem auch bei der Aufhebung der vorläufigen Aufnahme gegeben.

*Straffung der verschiedenen Verfahrensschritte.* Ermittlung des asylrechtlich relevanten Sachverhaltes durch eine einzige Stelle.

*Schaffung der Möglichkeit, anstelle von Asyl direkt eine befristete Aufenthaltsbewilligung zu beantragen.* In ihrer heutigen rechtlichen Ausgestaltung ist die vorläufige Aufnahme lediglich eine Ersatzmassnahme, die ein abgeschlossenes Asyl- und Wegweisungsverfahren voraussetzt. Ein direkter Antrag auf vorläufige Aufnahme würde es Personen aus Krisengebieten ermöglichen, auf ein Asylverfahren zu verzichten.

*Reorganisation des Beschwerdedienstes,* der sich in den vergangenen Jahren zu einem Flaschenhals des Asyl- und Wegweisungsverfahrens entwickelt hat. Dieser Massnahme kommt besondere Bedeutung zu, denn ohne eine Beschleunigung des Verfahrens in der zweiten Instanz lässt sich heute weder das Asylverfahren innert nützlicher Frist abschliessen noch lassen sich vorläufige Aufnahmen sofort rechtskräftig aufheben. Zu überprüfen und zu verbessern wären insbesondere die statistischen Grundlagen, die Führungsstruktur, die Betriebsabläufe und die Dokumentationsbasis des Beschwerdedienstes.

*Prüfung des Entzuges der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde* in Fällen von Rechtsmissbrauch.

*Schaffung eines besonderen Asylverfahrensrechtes.* Das heutige Asylgesetz enthält einzelne spezielle verfahrensrechtliche Bestimmungen, verweist jedoch für viele Fragen auf das allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz. Durch die Entwicklung eines geeigneten Verfahrensrechtes, das den Besonderheiten des Asylverfahrens Rechnung trägt, könnten Verbesserungen erreicht werden. Ansatzpunkte eines besonderen Verfahrensrechtes wären neben den obgenannten Vorschlägen besondere Bestimmungen zur Unmittelbarkeit des Verfahrens (Schwergewicht auf der Mündlichkeit, eventuell auch im zweitinstanzlichen Verfahren), den zu verwendenden Sprachen, zur Rechtsvertretung, zur Kautonierung, zu den Fristen, zur Beweiserhebung, zu den ausserordentlichen Rechtsmitteln, zur Beschwerdelegitimation usw.

*Entflechtung des mit der ersten Asylgesetzrevision von 1983 zusammengelegten Wegweisungs- und Asylverfahrens.* Obwohl ein enger Zusammenhang zwischen den Fragestellungen im Asyl- und Wegweisungsverfahren besteht, sind sie nicht identisch. Namentlich ist die Bindung an internationales Recht im Wegweisungsverfahren wesentlich enger als im Asylverfahren, wo der asylgewährende Staat mehr politisches Ermessen geniesst. Denkbar wäre zum Beispiel eine Beschränkung der Beschwerde in Asylsachen auf klare Gesetzesverletzungen und Ermessensüberschreitungen (Willkürüberprüfung) oder ein Ausschluss der Beschwerde in offensichtlich unbegründeten Fällen. Im

Wegweisungsverfahren jedoch müsste für die Frage des Non-Refoulements eine Beschwerdeinstanz mit voller Kognitionsbefugnis erhalten bleiben. Die Entflechtung der beiden Verfahren, die weiterhin gleichzeitig durchzuführen wären, würde es erlauben, den Zugang zum Asylverfahren beispielsweise von der Meldung bei einem bezeichneten Grenzübergang abhängig zu machen. Wer illegal einreist, würde zum Wegweisungsverfahren zugelassen, hätte also keinen automatischen Anspruch auf das Asylverfahren. In begründeten Fällen könnte die mit der Wegweisungsfrage befasste Instanz nachträglich eine Zulassung zum Asylverfahren verfügen.

### **Massnahmen zur Erhöhung der Legitimationskraft:**

Intensivierung der Anstrengungen zur *Weiterbildung* aller am Verfahren beteiligter Beamten, Dolmetscher und Hilfswerksvertreter.

*Verbesserung der Arbeitsbedingungen*, namentlich für die Befragter in den Kantonen.

Erneute Prüfung der Vor- und Nachteile eines *verwaltungsunabhängigen Beschwerdeverfahrens*. Denkbar wären eine Verselbständigung des Beschwerdedienstes innerhalb des EJPD, die Ausgliederung des Dienstes aus dem Departement, die Ausgestaltung der zweiten Instanz zu einer Rekurs-Kommission bzw. zu einer richterlichen Instanz.

Prüfung der Vorteile einer *Ombudsstelle*, die in Ausnahmefällen ausserhalb eines hängigen Verfahrens intervenieren könnte. Ohne dass ihrer Anrufung aufschiebende Wirkung zukäme, könnte sie das bundesrätliche Weisungsrecht in politisch heiklen Fällen konkretisieren. Die Ombudsfunktion könnte einem künftigen Delegierten für Flüchtlings- und Asylpolitik übertragen werden.

### **Massnahmen zum Abbau bestehender Pendenzen:**

Massnahmen zum Abbau bestehender Pendenzen haben Ausnahmeharakter und sind nicht als permanente Instrumente der Asylpolitik zu betrachten. Sie zielen darauf ab, Asylbewerber durch eine besondere aufenthaltsrechtliche Regelung für bestimmte Kategorien Asylbewerber zum Rückzug ihres Gesuches zu motivieren und dadurch das Verfahren zu entlasten.

*Vereinfachtes Verfahren* für «alte Fälle» (Gesuchsteller, die mehrere Jahre im Asylverfahren sind). Mit einem Verzicht auf die Durchführung eines ordentlichen Asylverfahrens wird in diesen Fällen dem Umstand Rechnung getragen, dass die Wegweisung ohnehin kaum mehr zumutbar und durchführbar wäre. Heute sind «alte Fälle» vor allem noch in der zweiten Instanz hängig. Eine individuelle Regelung des Problems ist der vieldiskutierten Globallösung vorzuziehen.

Einmalige Gewährung eines z. B. auf zwei Jahre *befristeten Aufenthaltsrechtes* für Asylsuchende, die bis zu einem bestimmten Datum ihr Gesuch zurückziehen. In Anlehnung an die Vorschläge des Genfer Staatsrates, aber als ausserordentliche Massnahme konzipiert, könnte vor allem den türkischen Gesuchstellern, deren Verfahren beispielsweise noch in erster Instanz hängig ist, eine entsprechende Option gewährt werden. Diese einmalige, befristete Bewilligung wäre nicht

erneuerbar und gäbe keinen Anspruch auf Familiennachzug. Nach Ablauf der Aufenthaltsbewilligung wäre die Wegweisung zu vollziehen.

Als *Alternative* käme nur die vorübergehende massive *personelle Aufstockung des DFW und des Beschwerdedienstes* in Frage, um die pendenten Gesuche beschleunigt zu behandeln. Bei der heutigen Arbeitsmarktlage liesse sich diese Massnahme indes kaum realisieren. Die Wegweisungen sind nach langjährigen Asylverfahren nur mehr schwer zu vollziehen.

### 3.2.5

#### **Rückführung von abgewiesenen Asylbewerbern**

##### **Ziel:**

Ausreise aller Asylgesuchsteller, die nach Abschluss des Verfahrens keine Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz erhalten haben. Förderung der freiwilligen Ausreise. Wahrung der Menschenwürde, wenn eine zwangsweise Repatriierung unumgänglich ist.

##### **Massnahmen:**

Schaffung der erforderlichen *statistischen Grundlagen*, um die Ausreisen besser überwachen zu können.

Ausbau von *Rückkehrhilfe-Programmen*, um rückkehrwillige Personen zu beraten und den beruflichen Wiedereinstieg im Herkunftsland zu erleichtern sowie die Rückkehrbedingungen zu verbessern.

Überprüfung des Prinzips der freien Wahl des Ziellandes zur *Verhinderung der innereuropäischen Wanderung*. Dies, so lange kein wirksames Erstasylabkommen in Kraft getreten ist.

Aufnahme des politischen Dialoges mit den Kantonen, um eine *einheitliche Praxis beim Vollzug* sicherzustellen.

In Zusammenarbeit mit den Kantonen Ausarbeitung von *Empfehlungen*, die die konkrete Durchführung von *Ausschaffungen* zum Inhalt haben.

### 3.2.6

#### **Integration von anerkannten Flüchtlingen**

##### **Ziel:**

Bestmögliche Integration von anerkannten Flüchtlingen und von Personen, die für längere Zeit in der Schweiz bleiben.

##### **Massnahmen:**

Dem *Spracherwerb* kommt eine zentrale Bedeutung für den Integrationsprozess zu. Die Sprache ist der Schlüssel zur Integration und Assimilation. In erhöhtem Masse sind hier Förderungsmassnahmen von Bund und Kantonen nötig.

Eröffnung von *Ausbildungsmöglichkeiten*. Gezielte Förderung von bestehenden und Schaffung neuer Ausbildungsmöglichkeiten zur

Verbesserung der beruflichen Integration. Beseitigung gesetzlicher Schranken, die einzelnen zu integrierenden Personengruppen den Zugang zu Ausbildungsmöglichkeiten erschweren oder verunmöglichen.

Förderung von *Integrationsprojekten*, die sich an Personengruppen mit spezifischen Integrationsproblemen richten.

Ermöglichung einer *Berufsausbildung* nach Abschluss der Schulpflicht für Kinder, unabhängig vom Status ihrer Eltern.

Intensivierung der *Zusammenarbeit mit den Kantonen*. Seitdem den Kantonen die Verantwortung für die Fürsorge an niedergelassene Flüchtlinge übertragen wurde, ist die Integration anerkannter Flüchtlinge nicht mehr ausschliesslich Sache des Bundes. Ebenso gilt dies für Personen, die sich beispielsweise mit einer humanitären Bewilligung für längere Zeit in der Schweiz aufhalten. Neue Formen der Zusammenarbeit mit den Kantonen in den Bereichen Erziehung, Berufsbildung und Fürsorge sind daher zu entwickeln. Um die Integrationsziele zu verwirklichen, bedarf es heute neben Anstrengungen des Bundes einer vermehrten Auseinandersetzung der Kantone mit den spezifischen Erziehungs-, Ausbildungs- und Fürsorgeproblemen der anerkannten Flüchtlinge sowie anderer Personen, die voraussichtlich in unserem Land bleiben.

Überprüfen der finanziellen, organisatorischen und administrativen *Beziehungen zwischen Bund, Kantonen und Hilfswerken im Bereich der Fürsorge*, mit dem Ziel, die Betriebsabläufe rationeller und einfacher zu gestalten.

### **3.2.7 Organisatorisches**

#### **Ziel:**

Entflechtung zwischen den Linienfunktionen der ersten Instanz und amts- und departementsübergreifenden Koordinationsfunktionen zur Sicherstellung einer kohärenten Flüchtlings- und Asylpolitik.

#### **Massnahmen:**

Schaffung eines *selbständigen Bundesamtes für Flüchtlingswesen*.

Einsetzung eines *Delegierten für Flüchtlings- und Asylpolitik* mit Stabs- und Koordinationsfunktionen.

### **3.2.8 Öffentlichkeitsarbeit**

#### **Ziel:**

Verbesserung des Wissensstandes und Erhöhung des Verständnisses für Fragen der Flüchtlings- und Asylpolitik, breiter Konsens in Grundsatzfragen.

#### **Massnahmen:**

Vermehrte *Grundlageninformation* über Ursachen, Wirkungen, Verfahren, Integrationsprobleme.

*Ausbau des Informationsdienstes* beim DFW und beim Beschwerdedienst.

*Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit* privater Institutionen im Asylbereich.

### 3.2.9

#### **Wissenschaftliche Forschung**

##### **Ziel:**

Gesicherte Kenntnisse im Bereich der Ursachen von Flüchtlingsbewegungen und Migrationen sowie deren Auswirkungen. Suche nach Lösungen.

##### **Massnahmen:**

Mitwirkung in *Forschungsprojekten* des Nationalfonds.

Zusammenarbeit mit dem *UNHCR* in der Forschungstätigkeit.

## 3.3

### **Zusammenfassung von Asylpolitik und Ausländerpolitik zu einer Migrationspolitik**

Asylbewerber und Flüchtlinge sind Teil der Ausländer in unserem Land. Asyl- und Ausländerpolitik lassen sich nicht völlig voneinander trennen. Die Analyse der Flucht- und Migrationsursachen hat gezeigt, dass sie sich aber oft nicht mit der gewünschten Schärfe auseinanderhalten lassen. Ebensovienig können ohne eine Gesamtschau der asyl- und ausländerpolitischen Entwicklungen überzeugende Antworten auf die neuen Fragestellungen gefunden werden.

Bereits heute greift das asyl- und ausländerrechtliche Instrumentarium ineinander. Abgewiesene Asylbewerber, die nicht weggewiesen werden können, werden vorläufig aufgenommen. Langjährige Asylbewerber erhalten eine humanitäre Bewilligung. Mit jeder Revision des Asylgesetzes ging eine Revision des Ausländerrechtes einher. Im folgenden sollen Elemente einer Migrationspolitik dargelegt werden, die die Asyl- und Ausländerpolitik umfassen soll. Ausgangspunkt bilden die unbestreitbaren Zusammenhänge zwischen diesen beiden Bereichen, die Notwendigkeit einer breiten, demokratischen Abstützung der Migrationspolitik und die Entwicklung einer umfassenden Regelung der Einwanderung.

#### 3.3.1

##### **Zusammenhänge zwischen Asyl- und Ausländerpolitik**

Bisher wurden Ausländer- und Asylpolitik grundsätzlich als völlig verschiedene Bereiche behandelt und unabhängig voneinander geregelt. Für die Haltung der Bevölkerung zu Ausländerfragen ist jedoch die Gesamtheit der in der Schweiz anwesenden Ausländer massgebend. Gerade die Aus-

einandersetzung um die jüngste Überfremdungsinitiative hat gezeigt, dass die Asylpolitik in die Ausländerpolitik hineinspielt. Die Formulierung einer Asylpolitik, welche keinen klaren Bezug zur Ausländerpolitik herstellt, greift deshalb zu kurz. Politische Handlungsspielräume in der Asylfrage lassen sich nur glaubwürdig aufzeigen, wenn auch auf die vorhandenen oder fehlenden Handlungsspielräume in der Ausländerpolitik hingewiesen wird. Migrationspolitik soll wie erwähnt als Oberbegriff verstanden werden, der die gesamte Ein- und Auswanderung der Ausländer, also auch der Flüchtlinge und Asylbewerber, umfasst.

### **3.3.2**

#### **Von der Notwendigkeit eines migrationspolitischen Grundkonsenses . . .**

Es ist zu erwarten, dass sich in den 90er Jahren Interessengegensätze und Konflikte im Zusammenhang mit der Migrationspolitik verschärfen werden. Nicht alle Wünsche können erfüllt werden. Da alles auf einen stark zunehmenden Migrationsdruck hinweist, werden sich zweifellos auch die Reibungsflächen zwischen wirtschaftlichen, siedlungspolitischen, sozialen und asylpolitischen Interessen vergrössern. Nicht zuletzt im Hinblick auf den europäischen Integrationsprozess werden zudem auch die migrationspolitischen Rahmenbedingungen und ausländerrechtlichen Instrumente voraussichtlich in naher Zukunft einschneidende Veränderungen erfahren. Es braucht deshalb heute neue politische Konzepte, damit die sich widersprechenden Interessen und Zielvorstellungen politisch breit abgestützt austragen lassen.

Die Migrationspolitik umgrenzt den Handlungsspielraum für die Asylpolitik. Will man diesen ausloten, muss man sich über die migrationspolitischen Ziele innerhalb der demographischen, sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten Klarheit schaffen.

Es wird Aufgabe des Bundesrates sein, solche Ziele zu formulieren und in der Öffentlichkeit zu diskutieren, damit in dieser Frage ein breiter Konsens erzielt werden kann. Ausmass und Zusammensetzung der Migration sind legitime politische Fragen, die im Rahmen eines vorgegebenen, demokratischen Entscheidungsprozesses ausgetragen werden sollten und nicht über periodische, radikale Initiativen wie in den vergangenen zwei Jahrzehnten. Eine breite Abstützung der migrationspolitischen Entscheide ist unerlässlich, weil nur so die Integrationsmöglichkeit der Ausländer erhöht und der soziale Frieden gesichert werden können.

### **3.3.3**

#### **. . . zur Schaffung einer umfassenden Einwanderungsregelung**

Die Asylpolitik soll inskünftig einen eigenständigen, aber integrierten Platz in der Migrationspolitik einnehmen. Die Strategiegruppe unterbreitet im folgenden Vorschläge, wie die politischen Entscheidungsprozesse für eine umfassende und periodisch anzupassende Einwanderungsregelung ablaufen könnten, in die sich die Asylpolitik einbetten liesse. Sie zeigt auch auf, wie sich asylpolitische Probleme im Rahmen einer umfassenden Einwanderungsregelung flexibler lösen lassen.

Der Vorschlag enthält keine inhaltlichen Empfehlungen für die Migration. Die Festlegung migrationspolitischer Ziele wird erfahrungsgemäss auch der wirtschaftspolitischen Ausmarchung unterliegen und Sache der politischen Instanzen sein.

### 3.3.4

#### **Ein Modell zur Einwanderungsregelung**

##### **Umfassender Ausländerbegriff**

Der Vorschlag geht von einem *umfassenden Ausländerbegriff* aus, der mit Ausnahme der Touristen und der Schwarzarbeiter alle Ausländer einschliesst, die ständig oder vorübergehend in unserem Land anwesend sind. Heute besteht die ausländische Wohnbevölkerung aus 1 Mio. ständig anwesenden Ausländern (Niedergelassene, Jahresaufenthalter, internationale Funktionäre usw.); dazu kommen 200 000–300 000 nicht ständig anwesende Ausländer (Saisonniers, Kurzaufenthalter, Grenzgänger, Asylbewerber).

##### **Steuerungsmechanismus**

Bezüglich Steuerung wird weiterhin zwischen der ständig anwesenden ausländischen Wohnbevölkerung und der vorübergehend anwesenden Wohnbevölkerung unterschieden. Die Steuerung der *ständig anwesenden Wohnbevölkerung* erfolgt über die Festsetzung eines *Migrationssaldos*, d. h. über den Zufluss. Damit ist sichergestellt, dass kein Niedergelassener und Jahresaufenthalter aus migrationspolitischen Gründen die Schweiz verlassen muss.

Die Steuerung der *vorübergehend anwesenden ausländischen Wohnbevölkerung*, welche die Schweiz in der Regel vor Ablauf eines Jahres wieder verlässt, erfolgt über die Festlegung einer *Bestandesgrösse*. Der migrationspolitische Entscheid bestimmt hier Umfang und Zusammensetzung dieser Gruppe.

Für die längerfristige Entwicklung der Einwanderungspolitik ist der Entscheid über den Migrationssaldo von besonderer Bedeutung. Dieser bestimmt den künftigen Bestand der ständig anwesenden ausländischen Wohnbevölkerung. Keine längerfristigen Auswirkungen hat dagegen der periodisch zu treffende Entscheid über den Bestand von vorübergehend anwesenden Personen. Sie geniessen keinen Anspruch auf einen längerfristigen Aufenthalt oder auf Familiennachzug.

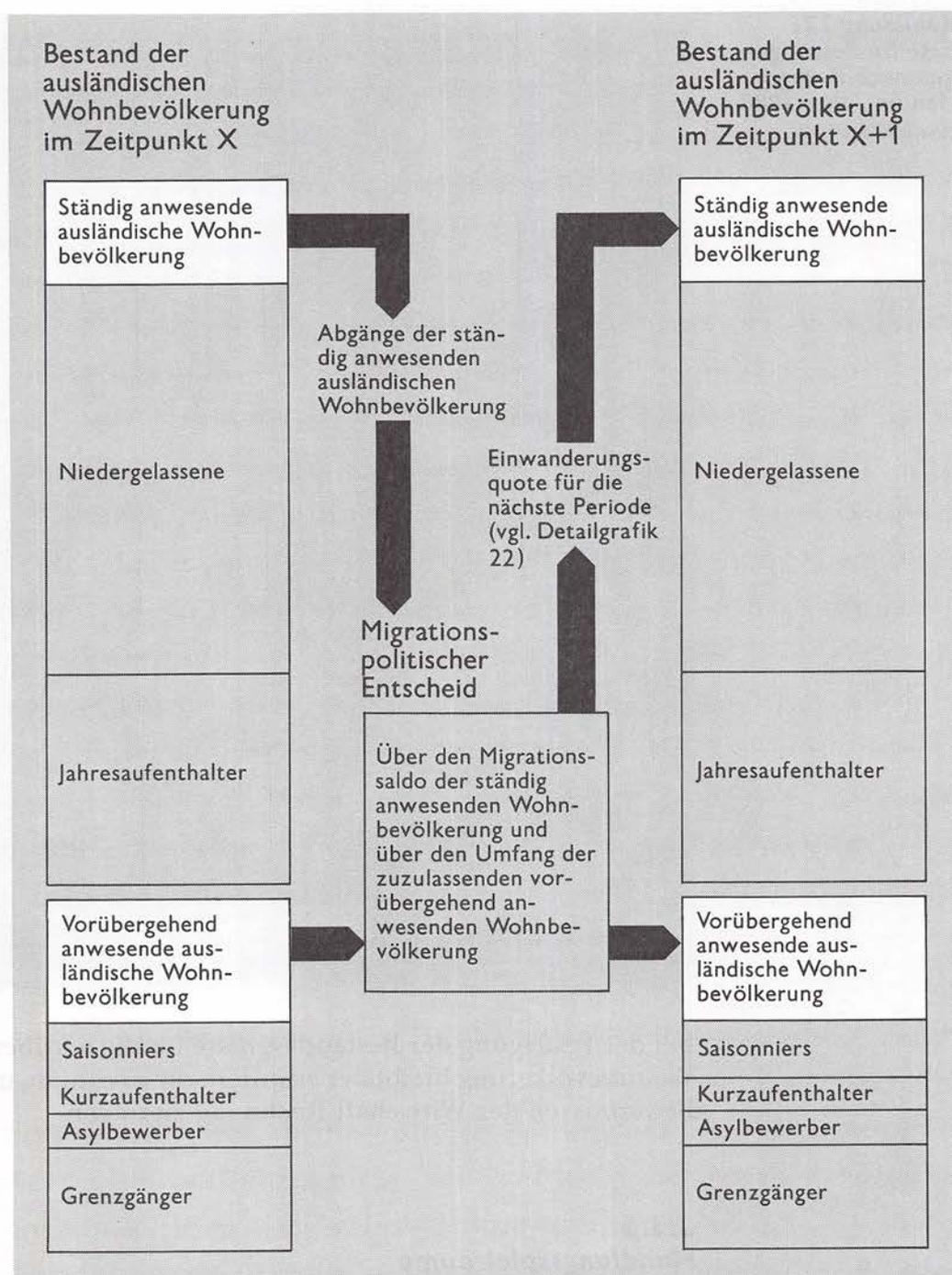
Der Entscheid über den Migrationssaldo, die Zusammensetzung der Einwanderungsquote und den Bestand der vorübergehend anwesenden Wohnbevölkerung ist das politische Instrument, um den Handlungsspielraum in der Ausländer- und damit auch der Asylpolitik bewusst auszunutzen und Prioritäten neu zu setzen.

##### **Das Verfahren**

Der Bundesrat (eventuell das Parlament) fällt alle zwei Jahre einen migrationspolitischen Entscheid. Dieser Entscheid enthält den angestrebten Migrationssaldo für die ständig anwesende ausländische Wohnbevölkerung sowie den Bestand der in den nächsten zwei Jahren zuzulassenden, vorübergehend anwesenden Ausländer.

Gleichzeitig mit dem Entscheid wird die sich daraus ergebende Einwanderungsquote und deren Zusammensetzung zu bestimmen sein, d. h., es gilt festzulegen, wie viele Personen von welcher Kategorie in der nächsten Periode einwandern können. Dabei wird zu berücksichtigen sein, dass verschiedene Kategorien unterschiedlicher Natur sind. Bei einzelnen Kategorien handelt es sich um Personengruppen, die vorher der nichtständigen Wohnbevölkerung angehört haben. Dies gilt etwa für die umgewandelten Saisonniers und meistens auch für anerkannte Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene oder humanitäre Härtefälle, die vorher Asylbewerber waren. Einzelne Kategorien unterliegen völkerrechtlichen Verpflichtungen. Teil-

**Abbildung 21:**  
**Der Einfluss migra-**  
**tionspolitischer**  
**Entscheide auf den**  
**Ausländerbestand**



weise gilt dies heute für den Familiennachzug und auf jeden Fall für die anerkannten Flüchtlinge. Solche Kategorien lassen sich lediglich im Sinne von Plangrößen bestimmen, da sie sich einer festen Kontingentierung entziehen. Andere Kategorien lassen sich dagegen frei festlegen und fallen ins politische Ermessen. Im politischen Ermessen liegt es natürlich auch, neue Kategorien zu bilden, etwa im Hinblick auf den europäischen Integrationsprozess oder um spezifische asyl- oder ausländerpolitische Probleme zu lösen, wie etwa den Abbau des Pendenzenberges. Unter den heutigen asyl- und ausländerrechtlichen Verhältnissen würde sich die Einwanderungsquote wie folgt zusammensetzen (Zahlen 1987/88):

Der Migrationssaldo betrug in dieser Zeitspanne bei ca. 50 000 Ausreisen und 80 000 Einreisen + 30 000 Personen. Die Einwanderungsquote von 80 000 wurde wie folgt für die verschiedenen Kategorien verwendet:

**Abbildung 22:**  
**Erteilte Bewilligungen nach Kategorien im Jahre 1988**

(Quelle BFA, DFW)

Familiennachzug	30 000	internat. Funktionäre	4 000
Kontingente für Arbeitskräfte (> 12 Monate)	17 000	Kurzaufenthalter	3 500
Umwandlung von Saisonierbewilligungen	10 000	vorläufige Aufnahme	300
Schüler, Studenten	10 000		
Härtefälle	2 500		
anerkannte Flüchtlinge	800		
übrige (Heirat mit Schweizerin, Wiedereinreisen)	16 000		
<b>TOTAL erteilte Bewilligungen</b>	<b>86 548</b>		

Bei der Festlegung der Bestandesgrösse für die vorübergehend anwesende Wohnbevölkerung bleibt der erforderliche Freiraum, um den kurzfristigen Bedürfnissen der Wirtschaft Rechnung zu tragen.

### 3.3.5 Handlungsspielräume

Die heutige Ausländerpolitik lässt wegen der verschiedensten rechtlichen Einwanderungsansprüchen und wirtschaftlichen Rücksichtnahmen nur noch wenig Raum für politisches Handeln. Die Asylpolitik ihrerseits hat den Handlungsspielraum verloren, weil in den achtziger Jahren neben Verfolgten und Bedrohten jährlich auch mehrere tausend Arbeitssuchende das asylrechtliche Verfahren in Anspruch genommen haben, um eine vorübergehende Anwesenheitsbewilligung zu erhalten, die ihnen auf fremdenrechtlichem Weg verwehrt geblieben wäre. Die Umgehung der ausländerrechtlichen Regelungen durch Asylgesuche hat das Asylrecht in Schwierigkeiten gebracht. Eine Rückbesinnung auf die vorhandenen Gestaltungsmöglichkeiten in beiden Politikbereichen lässt erkennen, wo pragmatische und flexible Lösungsansätze zu finden sind (s. Ziffer 2.2.6 Ausländerpolitik).

### 3.3.6

#### **Auswirkungen auf die Asylpolitik**

Im besonderen interessieren die Auswirkungen dieses Vorschlags auf die Asylpolitik. Die Einwanderungsquote sollte entsprechend dem dargestellten Modell **drei asylpolitisch relevante Kategorien** vorsehen: die **anerkannten Flüchtlinge einschliesslich die Kontingentsflüchtlinge, die vorläufig Aufgenommenen und die humanitären Fälle**. Will die Schweiz die internationalen Verpflichtungen weiterhin einhalten – und die Strategieguppe empfiehlt dies uneingeschränkt –, so kommt der Kategorie der anerkannten Flüchtlinge, wie bereits erwähnt, eine besondere Rolle zu. Ihre Zahl kann nämlich nicht abschliessend festgelegt werden, denn sollten einmal aussergewöhnlich viele Flüchtlinge um Aufnahme nachsuchen, so müssten sie auch dann Schutz finden können, wenn ihre Zahl die vorge-sehene Plangrösse übersteigt. Theoretisch könnte dies auch einmal für die vorläufig Aufgenommenen gelten.

Erfahrungswerte zeigen jedoch, dass sich die Zahl der pro Jahr anerkannten Flüchtlinge nicht jeder Planung entzieht. In den achtziger Jahren hat sie 2000 nie überschritten. Ja, ein Rückblick auf die vergangenen vierzig Jahre zeigt, dass die Schweiz nie mehr als 2000 Personen in einem Jahr Asyl gewährt hat, es sei denn, gestützt auf einen entsprechenden politischen Ent-scheid des Bundesrates. Die Kategorie der anerkannten Flüchtlinge würde, wie heute auch, die im Individualverfahren anerkannten Asylsuchenden, die damit verbundenen Familienzusammenführungen und die aus Erstasyl-ländern aufgenommenen Personen umfassen. Das vorgelegte Modell ändert also nichts daran, dass **auch in Zukunft individuelle Asyl- bzw. Wegweisungsverfahren durchzuführen sein werden**. Die unter Ziffer 3.2.2 vorgeschlagenen Massnahmen im Bereich des Verfahrens verlieren damit nichts von ihrer Bedeutung.

Das dargestellte Modell zählt neu die Asylbewerber zur vorübergehend anwesenden ausländischen Wohnbevölkerung. Es trägt damit einer Realit-ät Rechnung. Die in unserem Land anwesenden Asylbewerber stellen heute einen ausländerpolitisch und sozial relevanten Faktor dar und sind sektoriell auch wirtschaftlich von Bedeutung. Ihre Zahl lässt sich jedoch im voraus nicht genau bestimmen. Sie hängt von der Anzahl neuer Gesuche, der Gesuchsbehandlung, den Wegweisungen und der Erledigung alter Fälle ab. Gleichwohl lassen sich aus der Entwicklung in den 80er Jahren Erfah-rungszahlen entnehmen. Seit 1985 variiert der Bestand der Asylbewerber zwischen 23 000 und 30 000 Personen. Sollte sich die Verfahrensdauer ein-mal erfolgreich auf sechs bis neun Monate reduzieren lassen, so dürfte der Bestand anwesender Asylsuchender unter 20 000 sinken.

Gesamthaft gesehen bringt das dargestellte Modell auch mehr Flexibilität für die Asylpolitik. So wären beispielsweise in dessen Rahmen Mass-nahmen zum Abbau alter Fälle eher realisierbar.

2. 1980-1985

Am 1. April 1980 wurde die erste Gruppe von Flüchtlingen in der Schweiz aufgenommen. In den folgenden Jahren stieg die Zahl der Flüchtlinge stark an. Die Schweizer Regierung hat sich verpflichtet, Flüchtlingen Asyl zu gewähren, wenn sie in ihrer Heimat verfolgt werden. Die Flüchtlinge sind in verschiedenen Lagern untergebracht. Die Schweizer Regierung hat sich verpflichtet, Flüchtlingen Asyl zu gewähren, wenn sie in ihrer Heimat verfolgt werden. Die Flüchtlinge sind in verschiedenen Lagern untergebracht.



Die Flüchtlinge sind in verschiedenen Lagern untergebracht. Die Schweizer Regierung hat sich verpflichtet, Flüchtlingen Asyl zu gewähren, wenn sie in ihrer Heimat verfolgt werden. Die Flüchtlinge sind in verschiedenen Lagern untergebracht.

# 4

## OPTIONEN

<b>4.1</b>	<b>Optionen im Bereich der internationalen Flüchtlingspolitik</b>	<b>84</b>
<b>4.2</b>	<b>Optionen im Bereich der Asylpolitik</b>	<b>85–91</b>
4.2.1	Getrennte Weiterführung der Asylpolitik und der Ausländerpolitik	86
4.2.2	Kombination der Asylpolitik mit der Ausländerpolitik	90

Bereits die Analyse der Ausgangslage und die Darlegung möglicher Entwicklungen haben deutlich gemacht, dass unser Land je länger, je mehr mit internationalen Wanderungsphänomenen konfrontiert sein wird und dass selbst ein souveräner und gut organisierter Staat wie die Schweizerische Eidgenossenschaft die bevölkerungs-, asyl- und einwanderungspolitischen Probleme nicht mehr allein meistern kann. Beim Versuch, Migration und Fluchtbewegungen zu beeinflussen, gerät jeder Staat unweigerlich in Zielkonflikte. So stellt sich beispielsweise die Frage, ob primär wirtschaftlichen Interessen oder humanitären Anliegen zum Durchbruch verholfen werden und ob sozialer Frieden im Innern oder internationale Solidarität Richtschnur des Handelns sein soll. Da divergierende Ziele kaum simultan erreicht werden können, sind allfällige Zielkonflikte wenigstens transparent zu machen und politisch zu werten. Eine rein reaktive oder gar abwehrende Politik wäre in der Flüchtlings- und Asylpolitik auf jeden Fall unbefriedigend und würde nicht zu positiven Resultaten führen.

Mit den folgenden Optionen soll aufgezeigt werden, wo für den Bundesrat in dieser Flüchtlings- und Asylpolitik in Zukunft Gestaltungsspielraum besteht und welches die Konsequenzen möglicher Strategien sind.

Die Optionen werden unter der Annahme formuliert, dass:

der Zustrom von Asylbewerbern und Flüchtlingen im bisherigen Trend anhält;

sich die innenpolitischen Verhältnisse in der Schweiz nicht grundlegend verändern;

die Schweiz nicht in einen bewaffneten Konflikt verwickelt oder von einem Katastrophenfall betroffen wird;

die Schweiz trotz internationaler Integrationsprozesse eine beschränkte Autonomie bewahren kann.

Entsprechend ihrem Anwendungsbereich werden die Optionen aufgegliedert in den Bereich der internationalen Flüchtlingspolitik und in denjenigen der Asyl- und Ausländerpolitik. Die aussenpolitischen Strategien sind geeignet, das Flüchtlingselend an der Wurzel anzupacken und so die negativen Auswirkungen dieses Phänomens auf die schweizerische Innenpolitik langfristig einzudämmen. Die innenpolitischen Strategien sind mögliche Antworten auf die Probleme, die sich unserem Land mit dem zu erwartenden zunehmenden Zuzug von Asylsuchenden und Einwanderungswilligen im nächsten Jahrzehnt stellen werden.

Soweit von der «Fortführung bisheriger Politik» gesprochen wird, versteht die Strategiegruppe darunter die Beibehaltung der grundsätzlichen Zielrichtung der bisherigen Politik, wobei Anpassungen an veränderte Bedingungen und Bedürfnisse dabei nicht ausgeschlossen sind.

## 4.1 Optionen im Bereich der internationalen Flüchtlingspolitik

Es handelt sich um Strategien, die sich auf die Verhältnisse im Ausland auswirken werden.

### *Option A*

#### **Fortführung der bisherigen internationalen Flüchtlingspolitik**

Die Schweiz hat, wie im Anhang VII deutlich gemacht wird, auch bisher einiges zur Linderung des Flüchtlingselends auf der ganzen Welt beigetragen. Es ist denkbar, dass diese Aktionen und Programme ohne grössere qualitative und quantitative Änderungen fortgeführt werden.

#### **Massnahmen:**

Keine zusätzlichen Initiativen.

#### **Mögliche Auswirkungen:**

Die Finanzhaushaltsperspektiven des Bundes sehen nur eine langsame Erhöhung der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vor. Es wäre der Schweiz nicht möglich, sich vermehrt an neuen Aktionen zugunsten von Flüchtlingen zu beteiligen und zur Bekämpfung der Fluchtursachen beizutragen.

Indem die Schweiz auf dem Durchschnitt der OECD-Staaten und damit deutlich unter den Leistungen der übrigen europäischen Staaten bleibt, könnte sie auch in Zukunft kaum andere Staaten zu bedeutenden Aktionen in diesem Bereich bewegen.

Die humanitäre Hilfe und die Entwicklungszusammenarbeit würden gemessen an den Bedürfnissen weiterhin ungenügend bleiben.

#### **Organisatorische und gesetzgeberische Konsequenzen:**

Organisatorische und strukturelle Veränderungen im Bereich der Verwaltung und der privaten Hilfswerke wären nicht gefragt.

Die Rahmenkredite für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe müssten regelmässig erneuert werden. Das geltende Gesetz über die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe könnte unverändert beibehalten werden.

**Option B****Verstärktes Engagement in der Ursachenbekämpfung und in der Hilfe an Erstasyländer**

Es geht darum, das vorhandene Instrumentarium im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe, der Finanzhilfe, der Menschenrechtspolitik, der Politik der guten Dienste und der Aussenwirtschaftspolitik noch gezielter als heute zur Eindämmung der Flüchtlings- und Migrationsproblematik einzusetzen und mitzuhelfen, anstehende internationale und nationale Konflikte zu entschärfen bzw. beizulegen.

**Massnahmen:**

Treffen der unter Ziffer 3.1 erwähnten Massnahmen.

**Mögliche Auswirkungen:**

Verbesserung des Ansehens der Schweiz, indem sie zeigt, dass sie sich nicht nur mit ihrem Wohlstand beschäftigt, sondern sich auch der Probleme der Armen und Unterdrückten annimmt.

Grössere Flexibilität und mehr Möglichkeiten, sich an internationalen Hilfsaktionen zu beteiligen oder gar solche auszulösen.

**Organisatorische und gesetzgeberische Konsequenzen:**

Das Bundesgesetz über die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe müsste überprüft werden, insbesondere auf die Möglichkeiten einer Ausdehnung und teilweisen Umorientierung des Tätigkeitsbereiches (ausserpolitische, wirtschaftliche und finanzielle Beziehungen, Menschenrechtspolitik).

Eine Verbesserung der interdepartementalen Zusammenarbeit wäre notwendig.

Die finanziellen Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe müssten wesentlich erhöht werden.

Die Verwaltungsstrukturen müssten allenfalls neuen Bedürfnissen angepasst werden. Insbesondere wäre das Personal bei der DEH und beim BAWI aufzustocken.

**4.2****Optionen im Bereich der Asylpolitik**

Es handelt sich um Strategien, die sich auf die Verhältnisse im Inland auswirken werden. Mögliche Auswirkungen werden nach den vier Hauptkrite-

rien: Bevölkerungsentwicklung, politisches Klima, Arbeitsmarkt und Kosten beurteilt. Je nachdem, wann und welche der vorgeschlagenen Massnahmen realisiert werden könnten, dürften sich die einen oder anderen innenpolitischen Auswirkungen abzeichnen. Da kurzfristige Veränderungen in anderen Politikbereichen die Situation stärker beeinflussen können, befindet man sich hier jedoch in einem weiten Feld von Spekulationen. Es werden im folgenden drei Varianten aufgezeigt: Die ersten beiden gehen davon aus, dass die Asylpolitik wie bisher von der Ausländerpolitik getrennt weitergeführt wird. Die dritte sieht eine Kombination der Asylpolitik mit der Ausländerpolitik vor, die Zusammenfassung beider Politikbereiche in einer umfassenden Migrationspolitik.

#### 4.2.1

#### **Getrennte Weiterführung der Asylpolitik und der Ausländerpolitik**

Die Asylpolitik und -praxis wird unabhängig von der Ausländerpolitik geführt und ohne Rücksicht auf die Frage, ob sich allenfalls im Bereich der Ausländerpolitik Änderungen ergeben.

##### *Option I*

#### **Fortführung der bisherigen Asylpolitik**

Die Asylpolitik und -praxis wird auf der Basis des geltenden Asylgesetzes weitergeführt. Die bisherige Begrenzungs politik für Ausländer wird fortgeführt unter Inkaufnahme der Umgehung von ausländerrechtlichen Bestimmungen bei guter Wirtschaftslage.

#### **Massnahmen:**

Ausschöpfen des gesetzlichen Spielraumes im Rahmen der geltenden Asylgesetzgebung, allenfalls Anwendung von Artikel 9 AsylG bei ausserordentlichem Zustrom von Asylbewerbern.

Begrenzte Verfahrensbeschleunigung bei spezifischen Gruppen von Asylbewerbern.

Bekämpfung von Missbräuchen im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten und der gegebenen Infrastruktur.

Ausschöpfen der Harmonisierungsmöglichkeiten unter Aufnahme staaten.

#### **Mögliche Auswirkungen:**

##### Bevölkerungsentwicklung

Anwachsen der ausländischen Wohnbevölkerung infolge unkontrollierbarer Einwanderung im Asylbereich und fortgesetzter Einwanderung im Ausländerbereich bei guter Konjunkturlage.

##### Politisches Klima

Zunehmende Misstimmung in der Bevölkerung gegenüber Asyl-

bewerbern, die illegal einreisen und unbegründete oder gar missbräuchliche Gesuche einreichen.

Verlust des Vertrauens in die Kontrollierbarkeit der Asyl- und Ausländerpolitik.

Zunehmender Konsensverlust in der Asylpolitik.

Zunehmende Unzufriedenheit wegen «Überfremdung», mit voraussehbaren sozialen Konflikten.

Anwachsen von Konfliktsituationen in Kreisen der Asylbewerber.

Verschärfung der Integrationsproblematik.

Zunehmende Vollzugsprobleme bei den Kantonen.

Vermehrte Föderalismusprobleme bei der Unterbringung.

Weiterbestehen der Abgrenzungs- und Koordinationsschwierigkeiten zwischen dem Ausländer- und Asylbereich.

Reduzierter Handlungsspielraum im Hinblick auf Massnahmen im Bereich der Liberalisierung des Personenverkehrs in Europa.

#### Arbeitsmarkt

Zunahme von unqualifizierten Arbeitskräften.

Konkurrenzierung der regulären ausländischen Arbeitskräfte.

Beschäftigung von Asylbewerbern in Mangelberufen und dadurch Segmentierung des Arbeitsmarktes.

#### Kosten

Indirekte Subventionierung billiger Arbeitskräfte.

Ansteigende Kosten im Verfahrens- und Fürsorgebereich infolge ständiger Zunahme der Asylgesuche und der Notwendigkeit, die Zahl der Mitarbeiter zur Bewältigung eines anwachsenden Pendenzenberges in erster und zweiter Instanz zu erhöhen.

Zunehmende Rekrutierungsschwierigkeiten und abnehmende Motivation bei den Mitarbeitern der Asylbehörden, erhöhte Fluktuationen (soziale Kosten).

#### **Organisatorische und gesetzgeberische Konsequenzen:**

Permanentes Aufstocken des Personals bei den Asylbehörden in erster und zweiter Instanz sowie bei den Kantonen und privaten Hilfswerken nach Massgabe der Gesuchseingänge.

Raumprobleme in der Verwaltung.

Umwandlung des Delegierten für das Flüchtlingswesen in ein Bundesamt.

Periodische Anpassungen der Asylverordnung und des ANAG.

**Option II****Neugestaltung der Asylpolitik**

Die Asylpolitik wird den veränderten Bedingungen angepasst, die Asylpraxis differenziert und mit einem Status erweitert. Die Leistungsfähigkeit der Asylbehörden wird durch Vereinfachungen im Verfahren verbessert. Die missbräuchliche Verwendung des Asylverfahrens wird konsequenter verhindert.

**Massnahmen:**

Treffen der unter Ziffer 3.2 erwähnten Massnahmen.

**Mögliche Auswirkungen:**

## Bevölkerungsentwicklung

Zunahme der Bevölkerung infolge fortgesetzter Einwanderung im Ausländerbereich bei guter Konjunkturlage.

Besser kontrollierbare Einwanderung im Asylbereich dank griffigeren rechtlichen Instrumenten.

## Politisches Klima

Politische Auseinandersetzung um eine neue Asylgesetzrevision mit der Chance eines Konsensgewinnes in der Asylpolitik. Weiterbestehen einer gewissen Grauzone zwischen Asyl- und Ausländerbereich.

Stärkere Belastung der kantonalen und kommunalen Vollzugsorgane im Asylbereich.

Vertrauensgewinn in die Asylbehörden und Erhöhung der Glaubwürdigkeit der Asylpraxis.

Benachteiligung der unter die Ausländergesetzgebung fallenden Personen gegenüber Ausländern aus Krisengebieten.

## Arbeitsmarkt

Bei gutgehender Konjunktur, geringer Arbeitslosigkeit und anhaltenden Begrenzungsmaßnahmen Umgehung der ausländerrechtlichen Bestimmungen und arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen infolge Ausweichens von einwanderungswilligen Ausländern in den Asylbereich.

## Kosten

Zusätzliche Kosten für vorübergehende Personalaufstockung in der zweiten Instanz.

**Organisatorische und gesetzgeberische Konsequenzen:**

Umwandlung des Delegierten für das Flüchtlingswesen in ein Bundesamt und Ernennung eines Delegierten des Bundesrates für Flüchtlings- und Asylpolitik.

Vorübergehende Aufstockung des Personals der Asylbehörden in zweiter Instanz zur Erledigung der alten Fälle.

Notwendigkeit verstärkter Harmonisierungsbestrebungen mit europäischen Staaten.

Revision des Asylgesetzes.

Revision des ANAG.

Eventuell Verfassungsrevision (neuer Status).

### **Option III**

## **Neugestaltung der Asylpolitik und der Ausländerpolitik**

Die Ausländerpolitik und die Asylpolitik werden den veränderten Bedingungen angepasst und flexibler gestaltet. Die Leistungsfähigkeit der Asylbehörden und der Ausländerbehörden wird verbessert. Die Missbräuche im Asylverfahren und im Schwarzarbeiterbereich werden konsequenter bekämpft. Die beiden Politikbereiche werden jedoch weiterhin getrennt geführt und sachlich nicht koordiniert.

### **Massnahmen**

Im Asylbereich Treffen der unter Ziffer 3.2 erwähnten Massnahmen.

Im Ausländerbereich Neuformulierung der Ausländerpolitik, allenfalls durch Einsetzen einer speziellen interdepartementalen Arbeitsgruppe.

### **Mögliche Auswirkungen:**

#### Bevölkerungsentwicklung

Zunahme der Bevölkerung infolge Einwanderung im Ausländer- und Asylbereich.

Bessere Kontrolle über bevölkerungspolitische Entwicklungen im Ausländer- und Asylbereich.

#### Politisches Klima

Politische Auseinandersetzungen um Gesetzesrevisionen im Ausländer- und Asylbereich und um deren Schnittstellen.

Möglicher Abbau von Missbräuchen in beiden Politikbereichen durch bessere Zuordnung von asyl- und schutzsuchenden Personen sowie einwanderungswilligen, arbeitssuchenden Ausländern unter die dafür vorgesehenen Instrumente und dadurch Verbesserung des Vertrauens in die Ausländer- und Asylbehörden.

#### Arbeitsmarkt

Flexiblere Anpassung der Zahl ausländischer Arbeitskräfte an die Bedürfnisse der Wirtschaft.

Eingrenzung der Missbräuche im Asylbereich durch arbeitswillige Ausländer ohne asylrelevante Motive.

Bei gutgehender Konjunktur, geringer Arbeitslosigkeit und anhaltenden Begrenzungsmaßnahmen Umgehung der ausländerrechtlichen Bestimmungen und arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen infolge Ausweichens von einwanderungswilligen Ausländern in den Asylbereich.

#### Kosten

Zusätzliche Kosten für vorübergehende Personalaufstockung in der zweiten Instanz im Asylbereich.

#### **Organisatorische und gesetzgeberische Konsequenzen:**

Umwandlung des Delegierten für das Flüchtlingswesen in ein Bundesamt.

Totalrevision des Asylgesetzes.

Totalrevision des ANAG.

Eventuell Verfassungsrevision (neuer Status).

#### **4.2.2**

#### **Kombination der Asylpolitik mit der Ausländerpolitik**

##### *Option IV*

#### **Einführung einer Migrationspolitik**

Die Asylpolitik wird Bestandteil einer umfassenden Migrationspolitik und wird harmonisiert mit der Ausländerpolitik. Die Ausländerpolitik beschränkt sich nicht auf defensive Bewirtschaftungsmaßnahmen, sondern wird zu einer qualitativen Einwanderungspolitik. Beide zusammen werden zu einem Instrument einer schweizerischen Bevölkerungspolitik ausgestaltet.

#### **Massnahmen:**

Treffen der unter Ziffer 3.3 erwähnten Massnahmen.

#### **Mögliche Auswirkungen:**

##### Bevölkerungsentwicklung

Bessere Kontrolle über bevölkerungspolitische Entwicklungen, soweit sie die Einwanderung betreffen, durch Festlegen eines Migrationsaldos.

Zunahme der Bevölkerung durch Einwanderung, sofern darüber Konsens besteht. Stabilisierung auf lange Sicht.

##### Politisches Klima

Abbau von Missbräuchen und Ungerechtigkeiten in der Asyl- und Ausländerpraxis.

Vertrauensgewinn für die Behörden im Ausländer- und Asylbereich durch Erhöhung der Transparenz einwanderungspolitischer Entschiede.

Verstärkte öffentliche Debatte über die Ziele der Ausländer- und Asylpolitik.

#### Arbeitsmarkt

Bewirtschaftung des Ausländerbestandes nach Massgabe demographischer, humanitärer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Bedürfnisse und Wünschbarkeit.

Konfrontation von arbeitsmarktlichen und humanitären Bedürfnissen.

#### Kosten

Keine Mehrkosten.

#### **Organisatorische und gesetzgeberische Konsequenzen:**

Umwandlung des Delegierten für das Flüchtlingswesen in ein Bundesamt.

Stabilisierung des Mitarbeiterbestandes bei den Asylbehörden in erster und zweiter Instanz.

Einsetzung eines Delegierten für Migrationspolitik, mit Koordinationsaufgaben im Bereich der Bundesverwaltung sowie im nationalen und internationalen Kontext.

Totalrevision des Asylgesetzes.

Revision des ANAG.

Revision der BVO.

Eventuell Verfassungsrevision (neuer Status).



# 5

## EMPFEHLUNGEN

<b>5.1</b>	<b><i>Empfehlungen zu den Optionen</i></b>	<b>95</b>
<b>5.2</b>	<b><i>Empfehlungen zur Realisierung</i></b>	<b>96</b>

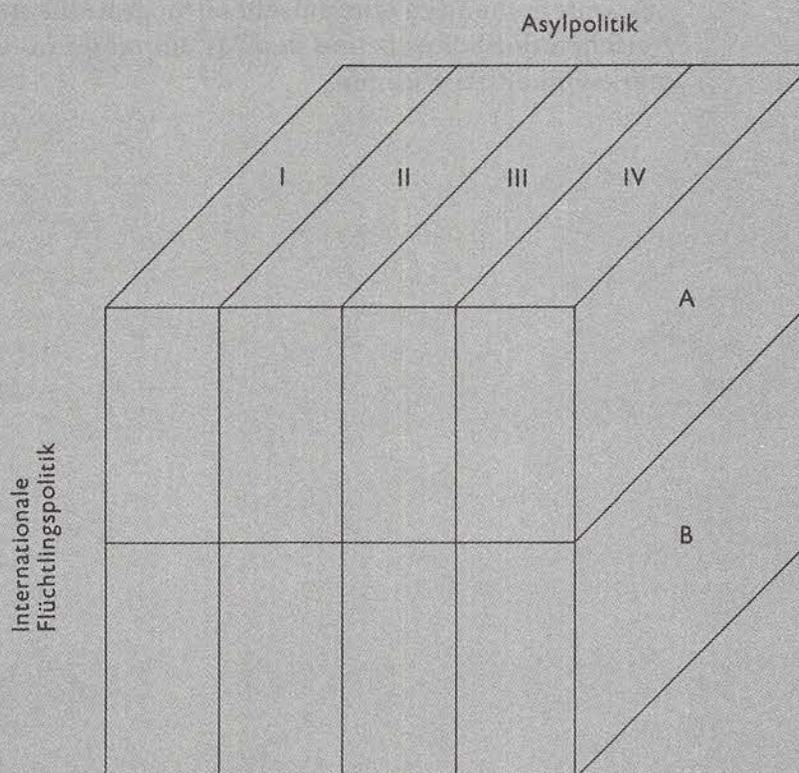
---

## 5.1 Empfehlungen zu den Optionen

Im Bereich der internationalen Flüchtlingspolitik empfiehlt die Strategiegruppe die Option B.

Im Bereich der Asylpolitik empfiehlt die Strategiegruppe, die Optionen I und II auszuschliessen und Lösungen im Bereich der Optionen III oder IV zu suchen. Eine Mehrheit der Gruppe empfiehlt die Option IV. Eine Minderheit der Gruppe sieht mehr Vorteile in der Option III.

*Insgesamt empfiehlt die Strategiegruppe eine Verbindung von Option B mit Option IV.*



### Optionen im Bereich der internationalen Flüchtlingspolitik

- A. Fortführung der bisherigen internationalen Flüchtlingspolitik
- B. Verstärktes Engagement in der Ursachenbekämpfung und in der Hilfe an Erstasylländer

### Optionen in der Asylpolitik

- I. Fortführung der bisherigen Asylpolitik
- II. Neugestaltung der Asylpolitik
- III. Neugestaltung der Asylpolitik und der Ausländerpolitik
- IV. Migrationspolitik

## 5.2 Empfehlungen zur Realisierung

---

**Kurzfristig** (1–2 Jahre) sind diejenigen Massnahmen zu realisieren, die keine Gesetzesrevisionen bedingen. Zusätzlich sind die organisatorischen Massnahmen im Bereich der Bundesverwaltung zu treffen.

**Mittelfristig** (3–5 Jahre) sind Massnahmen im Bereich des Asylverfahrens zu treffen, die eine Revision des Asylgesetzes und des ANAG erfordern. Im gleichen Zeitraum sind die Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich anzuordnen, allenfalls ist eine umfassende Einwanderungsregelung zu treffen (Migrationspolitik).

**Langfristig** (6–10 Jahre) ist sicherzustellen, dass die Schweiz ihre Flüchtlings- und Asylpolitik auf das europäische Umfeld abstimmt. Im Rahmen des weitergehenden europäischen Integrationsprozesses ist dem Verhältnis zwischen der Schweiz und den Mittelmeeranrainerstaaten besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

INTERDEPARTEMENTALE STRATEGIEGRUPPE FÜR EINE  
FLÜCHTLINGS- UND ASYLPOLITIK DER NEUNZIGER JAHRE

Der Vorsitzende:



Peter Arbenz,  
Delegierter für das Flüchtlingswesen

Verzeichnis der Anhänge zum Strategiebericht

Anhang I

Verzeichnis der Mitglieder der interdepartementalen Strategiegruppe

Anhang II

Verzeichnis der von der Strategiegruppe konsultierten Experten

Anhang III

Studie zur Asylpolitik über Kenntnisse und Einstellungen zu Fragen der Asyl- und Flüchtlingspolitik

Anhang IV

Begriffsdefinitionen

Anhang V

Europäischer Vergleich im Asylbereich

Anhang VI

Geographische Uebersicht über Zugehörigkeit zu internationalen Koordinationsorganen in Europa

Anhang VII

Schweizerische Leistungen zugunsten der Flüchtlinge in der Dritten Welt in den Jahren 1984 - 1987

Anhang VIII

Organigramm der Bundesverwaltung, des DFW und des Beschwerdedienstes

Verzeichnis der Mitglieder der interdepartementalen StrategiegruppeMitglieder

Peter Arbenz (Vorsitz)  
Delegierter  
des Bundesrates für das Flüchtlingswesen  
EJPD

Mario Corti  
Botschafter  
Stellvertreter des Direktors  
Bundesamt für Aussenwirtschaft  
EVD

Edy Crittin  
Vizedirektor  
Bundesamt für Ausländerfragen  
EJPD

Jean-François Giovannini  
Vizedirektor  
Direktion für Entwicklungszusammenarbeit  
und humanitäre Hilfe  
EDA

Urs Hadorn  
Stellvertretender Direktor  
Delegierter für das Flüchtlingswesen  
EJPD

Walter Schmid  
Zentralsekretär  
Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe  
Zürich

Rudolf Weiersmüller  
Botschafter  
Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik  
EDA

Gottfried Zürcher  
Chef Rechtsdienst  
Delegierter für das Flüchtlingswesen  
EJPD

Ständiger Beobachter

Dieter Grossen  
Abteilungschef  
Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit  
EVD

Sekretariat

Martin Zwahlen  
Delegierter für das Flüchtlingswesen  
EJPD

Bernadette Pilloud  
Delegierter für das Flüchtlingswesen  
EJPD

Verzeichnis der von der Strategiegruppe konsultierten Experten

Baumer Jean-Max, Prof. Dr.  
St.Gallen  
Institut für Lateinamerika-Forschung  
und Entwicklungszusammenarbeit

von Burg Dominique  
Genève  
Télévision Suisse Romande

Ebersold Werner, Dr.  
Zürich  
Schweizerische Gesellschaft für  
praktische Sozialforschung

Eggly Jacques-Simon  
Genève  
Conseiller national

Gerster Richard, Dr.  
Richterswil  
Koordinator der Arbeitsgemeinschaft  
Swissaid/Fastenopfer/Brot für Brüder/Helvetas

Girardin Lise  
Onex  
Präsidentin der Eidg. Kommission  
für Ausländerprobleme

Häsler Alfred A., Dr. hc.  
Zürich  
Publizist

Haug Werner, Dr.  
Bern  
Abteilungschef  
Abteilung Bevölkerung und Beschäftigung  
Bundesamt für Statistik

Hoffmann-Novotny Hans Joachim, Prof. Dr.  
Zürich  
Soziologisches Institut, Universität Zürich

Hubacher Helmut  
Basel  
Nationalrat

Karnusian James  
Gstaad  
Pfarrer

Klöti Ulrich, Prof. Dr.  
Zürich  
Forschungsstelle für politische Wissenschaft  
Abteilung Innenpolitik/Vergleichende Politik  
Universität Zürich

Krafft Mathias, Prof. Dr., Botschafter  
Bern  
Direktor der Direktion für Völkerrecht  
Eidg. Departement für auswärtige  
Angelegenheiten

Mühlemann Ernst  
Ermatingen  
Nationalrat

Neff Franz  
Bern  
Agentur für Werbung + PR  
Neff + Pidoux

Pilet Jacques  
Lausanne  
Redacteur en chef  
l'Hebdo

Ruh Hans, Prof. Dr.  
Zürich  
Theologisches Seminar Zürich

Spillmann Kurt, Prof. Dr.  
Zürich  
Forschungsstelle für Sicherheits-  
politik und Konfliktanalyse ETH Zürich

Trappe Paul, Prof. Dr.  
Basel  
Soziologisches Seminar, Universität Basel

Tschumi Pierre André, Prof. Dr.  
Meikirch  
Oekologie, Universität Bern

Widgren Jonas  
Genève  
Coordinator for Inter-governmental  
Consultations on Asylum-Seekers  
in Europe and North America  
United Nations High Commissioner for Refugees

**Verzeichnis der konsultierten Mitglieder von Kantonsregierungen**

Brandenberg Paul  
Schwyz  
Regierungsrat

Dr. Bürgi Hermann  
Frauenfeld  
Regierungsrat

Hofmann Hans  
Zürich  
Regierungsrat

Schmutz Daniel  
Lausanne  
Conseiller d'Etat

Schnyder Karl  
Basel-Stadt  
Regierungsrat

Vernet Jacques  
Genève  
Conseiller d'Etat

**Konsultierte Mitglieder der Eidgenössischen Kommission für  
Flüchtlingsfragen**

Aeschbach Karl  
Bern  
Gewerkschaftssekretär

von Ah Madeleine  
Hünenberg  
Geschäftsstellenleiterin

Bäumlin Ursula, lic. phil.  
Bern  
Nationalrätin

Fischer Theo, Notar  
Wohlen (AG)  
Nationalrat

Friederich Ueli  
Steffisburg  
Fürsprecher

Huber Peter  
Wohlen (BE)  
Fürsprecher

Kottusch Peter, Dr.  
Zürich  
Chef der Kantonalen Fremdenpolizei

Marthy Beda, Dr.  
Luzern

Morelli Luciano, lic. rer. pol.  
Bellinzona  
Capo della Polizia cantonale d. stranieri

Steinegger Franz, lic. iur.  
Altdorf  
Nationalrat

Urner Paul, Dr.  
Zürich  
Fürsorgeamt der Stadt Zürich

Widmer Bruno, lic. rer. pol.  
Zürich  
Verbandssekretär

Ziegler Bernard, Drendroit  
Genève  
Conseiller d'Etat



Universität Zürich

Forschungsstelle für  
Politische Wissenschaft  
Abteilung Innenpolitik/Vergleichende Politik

Prof. Dr. Ulrich Klöti

Weinbergstrasse 59  
Telefon 01/ 251 05 55

## **Studie zur Asylpolitik**

### **Kenntnisse und Einstellungen zu Fragen der Asyl- und Flüchtlingspolitik**

Bericht über die Ergebnisse einer Umfrage im Auftrag des Delegierten für das Flüchtlingswesen

Durchgeführt als Ergänzung zur VOX-Analyse Juni 1988.

Verantwortlich:

Prof.Dr. Ulrich Klöti

Mitarbeit:

Harald Amschler, lic.phil.I

## 1 DIE FRAGESTELLUNG

Im Rahmen der Diskussion um eine neue Asyl- und Flüchtlingspolitik innerhalb der interdepartementalen Strategieguppe unter der Leitung des Delegierten für das Flüchtlingswesen stellte sich unter anderem die Frage, welche Haltung die Schweizerinnen und Schweizer zu zentralen Fragen einer neu zu orientierenden Politik einnehmen.

Am 5. April 1987 hatte die Bürgerschaft in der Referendumsabstimmung über die Revision des Asylgesetzes Gelegenheit, sich zu gewissen Fragen der Asylpolitik zu äussern. Dabei kam zum Ausdruck, dass eine Mehrheit dem Bund die Möglichkeit geben wollte, die Asylpolitik im gleichen Sinne weiterzuführen und dringliche Probleme rascher anzugehen. Es zeichnete sich indessen eine starke Polarisierung der öffentlichen Meinung ab: Für eine Minderheit kam die damalige Revision einer ernsthaften Einschränkung einer humanitären Politik und einer unannehmbaren Verhärtung der Asylpolitik gleich (VOX II 1987)

In der vorliegenden Untersuchung ging es deshalb hauptsächlich darum abzuklären, in welchen einzelnen Punkten die Bürger der aktuellen Politik opponierten und welche neuen Lösungsansätze konsensfähig sind.

Die Fragen wurden vom Delegierten für das Flüchtlingswesen zusammengestellt und von der Forschungsstelle für politische Wissenschaft (Abt. Innenpolitik/Vergleichende Politik) zu einem Fragebogen verdichtet. Die 1067 Interviews wurden von der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung im Rahmen der VOX-Analyse über die eidgenössische Abstimmung vom Juni 1988 durchgeführt. Die Befragten wurden nach dem Quotenverfahren ausgewählt, was eine repräsentative Stichprobe ergab, die signifikante statistische Aussagen bei Abweichungen von 3 bis 5 Prozent erlaubt. Die Auswertung und Kommentierung der Daten erfolgte durch die Forschungsstelle für Politische Wissenschaft (Prof. U. Klöti), die damit auch die Verantwortung für den vorliegenden Bericht übernimmt.

## 2 WISSENSSTAND

Flüchtlings- und Asylfragen gehören zu den am stärksten umstrittenen Themen der schweizerischen Politik. Sie geben Anlass zu heftigen Auseinandersetzungen an Stammtischen, in der Presse und in den Medien; sie lösen Abstimmungskämpfe aus und haben ihre Auswirkungen selbst in Wahlen auf lokaler und kantonaler Ebene gehabt.

Angesichts der Brisanz des Themas müsste man eigentlich erwarten, dass die Bürger über die Probleme und ihre Hintergründe in diesem Politikbereich gut informiert sind. Diese Erwartungen werden durch die Ergebnisse der Umfrage enttäuscht.

### 2.1 Anzahl Asylbewerber und Flüchtlinge

Als erstes hatten die Befragten anzugeben, wieviele der runden Million Ausländer in der Schweiz Asylbewerber sind.

**Tabelle 1**

Zahl der Asylbewerber und Flüchtlinge in der Schweiz

Zahl	abs.	%
10'000	130	12
50'000	335	32
100'000	246	23
200'000	96	9
weiss nicht/k.A.	260	24
Total	1067	100

Ein Blick auf Tabelle 1 zeigt, dass nur gerade ein knappes Drittel auf die richtige Antwort (50'000) tippt. Ein weiteres Drittel liegt zu hoch, ein Viertel weiss es nicht, und nur gerade 12 Prozent der Befragten geben eine zu tiefe Zahl an. Aus diesen Antworten lässt sich der

Schluss ziehen, dass das Asyl- und Flüchtlingsproblem in quantitativer Hinsicht überschätzt wird. Offenbar werden Flüchtlinge mit den anderen Ausländern in eine enge Beziehung gebracht. Sie sind möglicherweise der Tropfen, der das Fass zum Ueberlaufen bringt.

Geht man die Antworten nach verschiedenen Merkmalen der Befragten durch, so stellt man fest, dass alle sozialen Gruppen die Zahl der Flüchtlinge überschätzen. Unterschiede gibt es allerdings im Grad der Informiertheit. Ueberdurchschnittlich viele zutreffende Antworten geben die Jungen zwischen 20 und 29 Jahren (36%), die gut Situiereten (43%), die Landwirte (40%), Mitglieder der CVP, FdP, SVP und der Grünen (38-41%), die Hochschulabsolventen (42%), die Ledigen (37%) und die politisch hoch Integrierten (36%). Besonders schlecht informiert sind die unteren Angestellten (27%) und Arbeiter (23%), die Frauen (26%), Personen mit niedrigem Bildungsgrad (22%) oder solche, die keiner Partei angehören (24%), bzw. die nie abstimmen (19%). Damit bestätigt sich weitgehend das Sozialprofil, das schon immer politisch Aktive von Abstinenten unterschieden hat. Ueberraschend wirken einzig die relativ guten Kenntnisse der jungen Befragten. Als bleibender Eindruck bleibt indessen vor allem haften, dass in keiner Merkmalsgruppe eine Mehrheit die Verhältnisse richtig einschätzte.

## 2.2 Herkunft der Asylbewerber 1987

Wie sehr die Diskussion eines Themas in den Medien die subjektiven Eindrücke prägt, zeigen die Antworten auf die Frage, aus welchem Land 1987 am meisten Asylbewerber in die Schweiz gekommen sind. Als mögliche Antworten vorgegeben waren Sri Lanka, Türkei, Chile, Polen und Zaire (in dieser Reihenfolge), wobei die Befragten Gelegenheit hatten, auch noch andere Länder aufzuführen.

**Tabelle 2**

## Herkunft der Asylbewerber 1987

Herkunft	abs.	%
Sri Lanka	572	54
Türkei	334	31
andere	70	7
weiss nicht/k.A.	91	8
<b>Total</b>	<b>1067</b>	<b>100</b>

Das Bild der Tabelle 2 ist eindrücklich. Mehr als die Hälfte nennen Sri Lanka als bedeutendstes Herkunftsland und weniger als ein Drittel gibt mit der Türkei die richtige Antwort. Wir führen dieses Ergebnis auf den Umstand zurück, dass über die Tamilen sehr viel mehr geredet und geschrieben wurde als über die Flüchtlinge aus der Türkei. Wenn in der Westschweiz besonders häufig (13% gegenüber 0,4% in der Deutschen Schweiz) Zaire als bedeutendstes Herkunftsland von Asylbewerbern angegeben wurde, so hängt das mit der intensiven Diskussion zusammen, die dort über Einzelfälle geführt worden ist. Offenbar nehmen die Befragten die Probleme vor allem über die Vermittlung durch die Medien wahr, was zu übersteigerten oder verzerrten Eindrücken führen kann.

Ein Vergleich der beiden Kenntnisfragen ergibt ernüchternde Ergebnisse. Tabelle 3 zeigt, dass nur gerade 116 von 1'047 Antwortenden (11%) sowohl über die Zahl der Asylbewerber wie über deren Herkunft informiert sind, während 566 (54%) beide Fragen falsch oder gar nicht beantworten. Wir müssen daraus den Schluss ziehen, dass die Kenntnisse der politischen und der administrativen Probleme gering sind. Eine neue Asylpolitik müsste deshalb beträchtliche Aufklärungsarbeit leisten.

**Tabelle 3**

Kenntnisse des Herkunftslandes und der Zahl der Asylbewerber

Kenntnis des Herkunftslandes	<u>Kenntnis der Zahl der Asylbewerber</u>		
	richtig	falsch oder weiss nicht	Insgesamt
richtig	116	153	269
falsch oder weiss nicht	212	566	778
Total	328	719	1047 <sup>1)</sup>

1) Ohne Befragte, die auf eine der beiden Fragen keine Antwort gaben.

### 2.3 Rechtslage

Die Kenntnisse der Rechtslage sind besser als jene über die Flüchtlingsströme. 622 Befragte (58%) sind der Auffassung, als Flüchtlinge im rechtlichen Sinne könne Asyl erhalten, wer von einem Staat aus politischen oder religiösen Gründen verfolgt werde. Damit ist der klassische Flüchtlingsbegriff angesprochen. Wenn ein Viertel der Befragten (275) die Bedrohung durch kriegerische Ereignisse als rechtlichen Anerkennungsgrund versteht, so ist dies durchaus verständlich. Gerade in kriegführenden Ländern ist die Gefahr gross, dass Personen wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Auffassungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind, vor allem wenn sie mit dem Krieg nicht einverstanden sind. Umgekehrt scheint weitgehend Klarheit darüber zu bestehen, dass wirtschaftliche Not oder andere persönliche Gründe kein Recht auf Anerkennung als Flüchtling geben.

**Tabelle 4**

## Flüchtlinge im rechtlichen Sinne

Anerkennungsgründe	abs.	%
- Bedrohung durch Krieg	275	26
- Staatliche Verfolgung aus politischen oder religiösen Gründen	622	58
- Wirtschaftliche Not	53	5
- Andere Gründe	64	6
- Weiss nicht/k.A.	53	5
Total	1067	100

Die Einschätzung der rechtlichen Situation ist in fast allen Bevölkerungsgruppen die gleiche. Einzig Hochschulabsolventen (71%) und leitende Angestellte bzw. Freierwerbende (68%) legen sich überdurchschnittlich häufig auf religiöse und politische Verfolgung als Anerkennungsgrund fest. Auffallend sind im übrigen die vom Schnitt abweichenden Antworten der Sympathisanten der CVP. Sie nennen zu 37 Prozent Bedrohung durch Krieg und zu 11 Prozent wirtschaftliche Not als Grund für die rechtliche Anerkennung als Flüchtlinge.

#### 2.4 Kontakt mit Flüchtlingen

Um abschätzen zu können, wie vertraut die Befragten mit der Flüchtlingsproblematik aus eigener Anschauung (Erfahrung haben die Befragten keine eigene!) sind, ist ihnen die Frage gestellt worden, ob sie persönlich einen Flüchtling oder Asylbewerber kennen. Nur 300 Personen (28%) beantworteten die Frage mit ja, während 755 Befragte (71%) angaben, keinen Flüchtling persönlich zu kennen. 1 Prozent verweigerte die Antwort, was im Zusammenhang mit dieser Frage eine überraschend niedrige Quote darstellt.

Es stechen Personengruppen hervor, die überdurchschnittlich häufig einen Asylbewerber oder einen Flüchtling kennen. Es sind dies Stu-

denten (46%), Hochschulabsolventen (38%), Junge (35%), die obere Mittelschicht (35%), Welsche (37%), Ledige (37%), Konfessionslose (39%) und Städter (34%). Es handelt sich somit um jüngere, mobile und gut ausgebildete Personen.

Wir haben die persönliche Bekanntschaft schliesslich auch mit den Kenntnissen der Flüchtlingsproblematik verglichen. Ueberraschenderweise ergibt sich kein statistisch gesicherter Zusammenhang. Die Hypothese, wonach eine persönliche Bekanntschaft eines Asylbewerbers oder Flüchtlings zu einer besseren Einsicht des Befragten in die Lage und damit zum besseren Verständnis der Probleme führt, muss demnach für unsere Befragten verworfen werden.

### 3 POLITISCHE LAGEBEURTEILUNG

#### 3.1 Zahl der Flüchtlinge

Die zweite Serie von Fragen gab den Interviewten Gelegenheit, die jetzige Flüchtlings- und Asylpolitik zu beurteilen. Im Vordergrund stand dabei zunächst die Frage nach der angemessenen Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge.

**Tabelle 5**

Beurteilung der Zahl der Flüchtlinge

Die Schweiz nimmt	abs.	%
zu wenig F. auf	158	15
eine angemessene Zahl von F. auf	419	39
eher zu viele F. auf	414	39
weiss nicht/k.A.	76	7
Total	1067	100

Es ist nicht ganz einfach, sich aufgrund der Antworten in Tabelle 5 ein Bild über die Zufriedenheit der Bürger mit der Aufnahmepraxis

zu machen. Unproblematisch ist die Zustimmung zur Aussage, die Schweiz nehme eine angemessene, ungefähr richtige Zahl von Flüchtlingen auf. Sie wird indessen von weniger als der Hälfte der Befragten (39%) ausgedrückt. Fast gleich viele Befragte sind der Meinung, die Schweiz tue des Guten zuviel, während nur 15 Prozent finden, die Schweiz nehme zu wenig Flüchtlinge auf. Es gibt somit kein Gleichgewicht der mittleren Unzufriedenheit. Die Meinung, die Grenzen seien zu offen, überwiegt offenbar insgesamt.

Die Meinungen sind überdies in dieser Frage nicht über alle sozialen Gruppen gleich verteilt. Besonders häufig wird die Meinung, die Schweiz nehme zu viele Flüchtlinge auf, von älteren Personen (51%) und solchen mit bescheidener Schulbildung (50%) vertreten. Eher zu wenig Flüchtlinge werden nach Ansicht der Sympathisanten der linken Parteien (SP: 22%; POCH, PdA, PSA: 41%) und der Grünen (46%), von jüngeren Leuten (24%), von Hochschulabsolventen (25%), von Konfessionslosen (34%) sowie von Personen, die häufig den Wohnort wechseln (22%), und Städtern (21%) aufgenommen. Wir haben damit einige Indizien dafür, dass die beiden Extrempositionen (zu viele oder zu wenig Flüchtlinge) von Personen eingenommen werden, die zum Potential von Parteien am linken und rechten Rand des politischen Spektrums gehören.

Im weiteren stellen wir fest, dass die Meinung, es würden zu wenige Flüchtlinge Einlass finden, mit zunehmender Kenntnis der Flüchtlingssituation und der Rechtslage häufiger geäußert wird. Das dürfte damit zusammenhängen, dass gut Ausgebildete aus besseren Schichten nicht nur die Situation besser kennen und beurteilen können, sondern darüber hinaus von höheren Flüchtlingszahlen auch wenig zu befürchten haben. Die Abwehrhaltung von Rentnern dürfte umgekehrt auf subjektiv verständliche Angstgefühle zurückzuführen sein.

### 3.2 Einschätzung der Asylgründe

Die Befragten wurden um ihre Beurteilung der wichtigsten Gründe gebeten, welche Menschen veranlassen können, ihr Heimatland zu verlassen und in der Schweiz Asyl zu suchen. Am häufigsten wurden den Asylbewerbern politische oder religiöse Verfolgung durch den Heimatstaat als Asylgrund zugebilligt (37%). Eine relativ grosse Zahl

von Antworten (23%) wies auf den Umstand hin, dass verschiedene Gründe für eine Asylsuche zusammen kommen können. 13 Prozent der Befragten verwiesen auf kriegerische Ereignisse. Nur eine Minderheit (18%) ging von der wirtschaftlichen Not als hauptsächlichstem Fluchtgrund aus. Es wäre demnach verfehlt, den Schweizern zu unterstellen, sie betrachteten sämtliche Asylbewerber als Wirtschaftsflüchtlinge. Umgekehrt ist in Rechnung zu stellen, dass nur eine Minderheit findet, die hauptsächlichsten Fluchtgründe seien mit dem engeren politischen Flüchtlingsbegriff zu vereinbaren. Es fällt in diesem Zusammenhang auf, dass nur eine verschwindend kleine Zahl von Befragten nicht antworten (2%). Offenbar haben sich die Schweizerinnen und Schweizer gerade zu dieser Frage eine Meinung durchaus gebildet.

**Tabelle 6**

Gründe für Asylsuche

Gründe	abs.	%
- Kriegerische Ereignisse	143	13
- Politische oder religiöse Verfolgung	389	37
- Wirtschaftliche Not	194	18
- Persönliche und andere Gründe	74	7
- Verschiedene Gründe zusammen	241	23
- Weiss nicht/k.A.	26	2
Total	1067	100

Die Antworten der verschiedenen sozialen Gruppen weichen nur wenig voneinander ab. Wirtschaftliche Motive für die Flucht vermuten besonders häufig Sympathisanten des Freisinns (23%) sowie die Altersgruppe zwischen 50 und 65 Jahren (25%). Politische und religiöse Motive werden vor allem von Anhängern der linken und grünen

Parteien (47% für SP, POCH, Grüne) genannt, während der Bildungsgrad bei dieser Frage auffallenderweise keinen Einfluss hat.

Die Antworten auf die Frage nach den Gründen für die Asylsuche sind nicht leicht zu interpretieren. Einmal muss es den Asylbehörden zu denken geben, dass nur 37 Prozent der Befragten politische oder religiöse Verfolgung als wichtigsten Fluchtgrund angeben, würde dies doch heissen, dass die Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer den Asylbewerbern keinen legalen Fluchtgrund zubilligt. Solange kriegerische Ereignisse, wirtschaftliche, persönliche oder andere Gründe nicht rechtlich anerkannt sind, müssen die Behörden wohl mit diesem Widerspruch leben. Der einzige Ausweg besteht wohl in grösserer Aufklärung und besserer Information.

#### **4 OFFENE FRAGEN DER FLÜCHTLINGS- UND ASYLPOLITIK**

In einer letzten Runde hatten die Befragten schliesslich zu einer Reihe von aktuellen Problemen und politisch umstrittenen Sachfragen Stellung zu nehmen. Damit waren normative Aspekte und Vorstellungen über einen zukünftigen Sollzustand angesprochen. Die Antworten können zwar als Fingerzeig auf politische Präferenzen gewertet werden. Es ist dabei freilich zu bedenken, dass die Befragten unvorbereitet mit den verschiedenen Optionen konfrontiert wurden. Es wäre gefährlich, allein aus dieser Momentaufnahme eine eindeutige und unveränderliche Strategie abzuleiten. Immerhin finden sich in den Antworten Anhaltspunkte zur Durchsetzbarkeit gewisser Postulate und Lösungsmodelle.

##### **4.1 Limitierung der Flüchtlingszahlen?**

Die erste Frage galt wiederum dem quantitativen Aspekt. Soll die Zahl der Flüchtlinge, welche die Schweiz jährlich aufnimmt, begrenzt werden? 43 Prozent der Befragten verneinen dies und sind der Meinung, über die einzelnen Anträge sei unabhängig von Limiten zu entscheiden. Fast ein Fünftel der Interviewten will indessen gar keine neuen Flüchtlinge aufnehmen. Und ein weiteres Viertel möchte Limiten zwischen 5000 und 50'000 Flüchtlingen pro Jahr vorsehen. Nicht weniger als 14 Prozent geben keine Antwort oder haben keine Meinung.

**Tabelle 7****Zahlenmässige Aufnahmebegrenzungen**

Limite	abs.	%
keine Begrenzung	463	43
Maximal 50'000 pro Jahr	48	4
Maximal 10'000 pro Jahr	81	8
Maximal 5'000 pro Jahr	124	12
Keine neuen Flüchtlinge	202	19
weiss nicht/k.A.	149	14
<b>Total</b>	<b>1067</b>	<b>100</b>

Die Zahlen der Tabelle 7 lassen keine einfachen Schlüsse für eine zukünftige Asylgewährungspolitik zu. Die Antworten, die für eine Quotenregelung plädieren, und jene, die weiterhin ohne Limiten über Einzelanträge entscheiden wollen, halten sich genau die Waage. Auch wenn man die Befürworter einer hohen Limite (50'000) zu den Gegnern jeder Begrenzung hinzuzählt und so eine Gruppe von "grosszügigen Asylpolitikern" bildet, erhält man keine Mehrheit.

Selbstverständlich wissen wir nichts Genaues über die Präferenzen derjenigen, die keine Meinung äussern. Da es sich freilich eher um ältere Personen aus unteren Gesellschaftsschichten in der Stadt handelt, die politisch relativ schwach integriert sind und die häufig Stimmabstinenz üben, ist zu vermuten, dass sie grösstenteils einer konservativen "schweigenden Mehrheit" angehören, die nur bei besonderen Anlässen oder bei bestimmten Themen zur Urne geht, dann aber eine bedeutende Rolle spielt. Dieser nicht einwandfrei nachzuweisende Analogieschluss drängt sich deshalb auf, weil die gleichen genannten sozialen Gruppen überdurchschnittlich häufig die Meinung vertreten, es seien gar keine neuen Flüchtlinge aufzunehmen.

Eine Mehrheit von Befürwortern einer Lösung ohne Flüchtlingsquoten finden wir bei den Jungen (52%), den besser Situierten (53%), bei

Sympathisanten der SVP (52%) und der Grünen (63%), bei den Studenten und Hochschulabsolventen (58%), bei den Ledigen (53%) sowie den politisch hoch Integrierten, die regelmässig stimmen (51%). Damit treffen wir auch hier wieder auf die Merkmale der Gruppen, die sich tendenziell als "liberale" Asylpolitiker auszeichnen.

Aufgrund der vorliegenden Antworten können wir nicht sagen, ob eine Limitierung - auf welcher Höhe auch immer - politisch durchsetzbar wäre. Die Meinungen sind gespalten und weitgehend polarisiert.

#### 4.2 Selektive Aufnahme von Flüchtlingen?

Eindeutig fallen die Antworten auf die Frage aus, ob die Schweiz Flüchtlinge aus allen Ländern und Kulturkreisen gleichermassen aufnehmen soll. 73 Prozent der Befragten bejahen dies. Nur 16 Prozent wollen die Aufnahme von Flüchtlingen auf Asylbewerber "aus unserem Kulturkreis" beschränken. 11 Prozent äussern wiederum keine Meinung.

**Tabelle 8**

#### Selektive Aufnahme von Flüchtlingen

Selektion	abs.	%
Keine	776	73
Einschränkungen	175	16
- bezüglich der Rasse	(26)	(2)
- bezüglich der Religion	(13)	(1)
- bezüglich der Kultur	(93)	(9)
- bezüglich der Ausbildung	(18)	(2)
- ohne Erläuterung	(25)	(2)
Keine Meinung	116	11
Total	1067	100

Die Antworten, die eine selektive Aufnahme von Flüchtlingen verlangen, stammen besonders häufig aus der Gruppe der älteren Personen und Rentner (23%), der gut Situierten (29%) und der FDP-Anhänger (27%), während Sympathisanten von linken Parteien (SP: 9%) auffallend selten diese Auffassung kundtaten. Ältere Menschen und Angehörige unterer Sozialschichten äusserten häufig keine Meinung.

Von den genannten Auswahlkriterien fällt nur das kulturelle Moment (9%) zahlenmässig ins Gewicht. Rassistische und religiöse Kriterien werden nur von insgesamt knapp 4 Prozent, die Ausbildung von 2 Prozent der Befragten ins Feld geführt. Insgesamt darf der Schluss gezogen werden, dass ein selektives Aufnahmeverfahren, das "unseren Kulturkreis" bevorzugt, bei den Befragten auf eine deutliche Ablehnung stösst.

#### 4.3 Polizeiliche Ausschaffung?

Die Frage, ob abgelehnte Asylbewerber, die nicht freiwillig ausreisen, polizeilich ausgeschafft werden sollen, gibt immer wieder Anlass zu heftigen innenpolitischen Auseinandersetzungen. Die Befragten nehmen dazu mehrheitlich eine moderate Haltung ein. 58 Prozent stimmen dem Ausweisungsprinzip in der Regel zu, wollen aber Ausnahmen vorsehen, wo humanitäre Gründe dies nahelegen. In jedem Fall die Ausweisung durchsetzen wollen 22 Prozent, 15 Prozent möchten überhaupt keine Ausweisungen vorsehen. Nur 5 Prozent äussern keine Meinung.

**Tabelle 9**

## Polizeiliche Ausschaffung abgelehnter Asylbewerber

Ausschaffung	abs.	%
ja, in jedem Fall	235	22
in der Regel (Ausnahmen aus humanitären Gründen)	624	58
nein, in keinem Fall	157	15
weiss nicht/k.A.	51	5
Total	1067	100

Obwohl hier eine Mehrheit einer Kompromisslösung zustimmt, ist eine eindeutige Interpretation der Zahlen in Tabelle 9 nicht einfach. Dies liegt daran, dass eine klare Abgrenzung der vorzusehenden Ausnahmen in der Fragestellung nicht enthalten war. Es ist davon auszugehen, dass bei den 624 Befragten, welche der Ausweisung mit Ausnahmen zuneigten, sehr viele unterschiedliche Vorstellungen über ausreichende humanitäre Gründe für eine Ausnahmeregelung im Einzelfall zu finden wären. Da sich das Sozialprofil der Befürworter einer solchen Kompromisslösung kaum von der Gesamtheit der Befragten abhebt, sind auch keine Vermutungen über die gewünschte Schärfe der Ausnahmeregelung möglich. Wir wissen somit nicht, ob die Befragten über die Regel des "non-refoulement" hinaus noch andere Ausnahmen schaffen wollen.

Bei den Befragten, die besonders häufig überhaupt keine polizeiliche Ausschaffung vorsehen möchten, finden wir die bereits bekannten asylfreundlichen Gruppen wieder. Es sind dies die Jungen (21%), die Sympathisanten der SP (21%) und der Grünen (38%), die Studenten (28%), die Konfessionslosen (29%) und - in geringerem Masse - die Westschweizer (19%) und Tessiner (21%).

Insgesamt finden im Zusammenhang mit der Ausschaffungspraxis Extrem Lösungen bei keiner Bevölkerungsgruppe grossen Anklang. Die Ausnahmeregelung muss indessen wohldosiert sein, will man

verhindern, dass der Konsens beim Kompromiss zu den Extremen hin abbröckelt.

#### 4.4 Sollen Asylbewerber arbeiten dürfen?

Die letzte Frage betrifft die Situation der Asylanten in Wartestellung. Nach Meinung der Befragten ist es unbestritten, dass Asylbewerber, über deren Antrag die Behörden noch nicht entschieden haben, sollen arbeiten dürfen. 41 Prozent befürworten dies ohne jede Einschränkung, 38 Prozent wollen freilich die Arbeitsmöglichkeiten auf jene Bereiche beschränken, in denen ein Mangel an Arbeitskräften herrscht, 11 Prozent wollen nur Teilzeitarbeit erlauben. Nur 6 Prozent sind der Auffassung, Asylbewerber dürften auf keinen Fall arbeiten.

**Tabelle 10**

Arbeit von Asylbewerbern

Arbeit	abs.	%
ohne Einschränkung	437	41
nur teilzeitlich	120	11
nur in Mangelberufen	401	38
auf keinen Fall	65	6
weiss nicht/k.A.	44	4
Total	1067	100

Die Gruppe derjenigen, die den Asylbewerbern jede Arbeit verweigern wollen, ist zu klein, als dass sich signifikante Hinweise auf besondere soziale Merkmale ermitteln liessen. Am ehesten sind solche Aussagen über die "liberalen" Befragten möglich, die eine Arbeit ohne jede Einschränkung erlauben möchten. Es handelt sich einmal mehr um jene Bevölkerungsgruppen, die sich schon bei anderen Fragen als "asylfreundlich" erwiesen haben, nämlich die unter Vierzigjährigen (48%), die Grünen (54%), die Studenten (56%) und die Konfessionslosen (56%). Auffallend niedrige Anteile weisen bei dieser Antwortkategorie

die Anhänger der CVP (31%) und der SVP (33%) sowie die über 65 Jahre alten Personen (27%) aus.

## 5 WÜRDIGUNG

In einer zusammenfassenden Würdigung sind drei Punkte besonders hervorzuheben:

1. Der Stand der Kenntnisse über die aktuelle Situation in der Asylpolitik ist bescheiden. Nur eine kleine Zahl der Befragten weiss, wie gross die Flüchtlingsströme in die Schweiz sind und woher sie hauptsächlich kommen. Ueber die Rechtslage sind die Befragten etwas besser orientiert. Dies entspricht dem üblichen Bild. Schweizerinnen und Schweizer kennen häufig die Spielregeln, wissen aber wenig über das eigentliche Spielgeschehen. Eine Umorientierung der Flüchtlings- und Asylpolitik setzt ein beträchtliches Mass an Aufklärungsarbeit voraus.
2. Dies gilt um so mehr, als auf der normativen Ebene ein beträchtliches Mass an Polarisierung der Meinungen bestehen bleibt. Der jungen, städtischen, mit linken und grünen Parteien sympathisierenden Bevölkerung mit hohem Ausbildungsgrad ist die schweizerische Asylpolitik eher zu wenig offen. Ältere, wirtschaftlich bedrohte Bürgerinnen und Bürger ohne höhere Bildung mit Sympathien für Parteien rechts der Mitte möchten an der geltenden, restriktiven Asylpolitik festhalten. Die zweite Gruppe überwiegt.
3. Die Asylpolitik gehört offenbar zu jenen Politikbereichen, die keine einfachen Kompromisse zulassen. Die Antworten auf die Fragen, die Optionen offen lassen, erlauben auf den ersten Blick wenig klare Schlüsse für die Gestaltung einer künftigen Asylpolitik. Es zeigt sich lediglich, dass weder eine Kontingentierung noch eine selektive Aufnahme, weder eine rigorose polizeiliche Ausschaffung von abgelehnten Bewerbern noch ein völliger Verzicht auf diese Massnahme eine Mehrheit finden. Angesichts der relativ grossen Gruppen der extremen Antworten dürfte jede Verschiebung der Konsensbasis in die eine oder andere Richtung mit hartem Widerstand zu rechnen haben. Das einzig Konsensfähige ist in solchen Situationen häufig der Status quo.

## Begriffsdefinitionen

### ANAG

Abkürzung für "Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer" vom 26. März 1931.

### Anerkannter Flüchtling:

Ausländer, dessen Gesuch um Asylgewährung in der Schweiz nach dem Gesetz stattgegeben wurde.

### Anpassung:

Aeusserliche Uebernahme und Angleichung von und an Verhaltensmustern, die in der gesellschaftlichen Struktur des Aufnahmelandes vorherrschend sind, ohne gleichzeitig vorhandener Bereitschaft oder Fähigkeit zur Integration oder Assimilation.

### Assimilation:

Soziologischer Begriff; Prozess der einseitigen oder gegenseitigen Angleichung von Individuen oder Bevölkerungsteilen mit verschiedenem kulturellem Hintergrund in einem Staatsgebiet. Die Assimilation wirkt sich in der Sprache, im Bereiche von Verhaltensweisen, Werten und Normen aus. Je grösser in diesem Bereich die Zahl der Aehnlichkeiten oder Uebereinstimmungen der untereinander in Kontakt tretenden Kulturen ist, desto eher ist eine Assimilation möglich.

### Asyl:

Völkerrechtlicher Begriff; souveränes Recht eines Staates gegenüber anderen Staaten, einem Ausländer, der wegen bestimmten Eigenschaften oder Verhaltensweisen staatlich verfolgt wird und sich ausserhalb des Verfolgerstaates befindet, Schutz zu gewähren. Der Schutz schliesst das Recht auf Anwesenheit ein.

### Asylant:

Umgangssprachlicher Begriff für Asylbewerber und Flüchtlinge. Hat negativen Unterton. Wird im Gesetz nicht verwendet.

### Asylbewerber/Asylgesuchsteller:

Ausländer, der ein Asylgesuch gestellt hat, über das noch nicht endgültig entschieden worden ist.

### Asylpolitik:

Teil der Flüchtlingspolitik, der die Aufnahme von Flüchtlingen in der Schweiz regelt.

Asyl auf Zeit (auch temporäres Asyl oder kleines Asyl):

Das einem Ausländer gewährte Asyl ist definitionsgemäss zeitlich beschränkt auf die Dauer, innerhalb derer es dem Ausländer nicht zugemutet werden kann, sich wiederum unter den Schutz der heimatlichen Behörden zu stellen. In der öffentlichen Diskussion wird dieser Begriff jedoch im Zusammenhang mit dem Postulat verwendet, die Anwesenheit von Ausländern gesetzlich zu regeln, die die Flüchtlingseigenschaft zwar nicht besitzen, aber dennoch humanitäre Gründe für ein weiteres Verbleiben im Aufnahmeland anführen können.

Ausländer:

Person, die nicht das Bürgerrecht des Landes besitzt, in dem sie sich aufhält.

Ausländerpolitik:

Umfassender Begriff für sämtliche staatlichen Massnahmen in bezug auf Zulassung und Aufenthalt und Beendigung der Anwesenheit von Ausländern in der Schweiz.

Ausschaffung:

Gesetzlicher Begriff (Artikel 14 ANAG); zwangsweiser behördlicher Vollzug der Weg- oder Ausweisung, wenn der Ausländer der ihm auferlegten Pflicht zur Ausreise innerhalb der festgesetzten Frist nicht nachkommt. Da aufgrund des Völkerrechtes kein Staat verpflichtet werden kann, einen Ausländer einreisen zu lassen, erfolgt die Ausschaffung in der Regel in den Heimatstaat.

Ausweisung:

Gesetzlicher Begriff (Artikel 10f ANAG); eine dem Ausländer infolge einer Verletzung oder Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder infolge qualifizierter Fürsorgeabhängigkeit auferlegte Pflicht, die Schweiz zu verlassen.

Betreuung: (im weiteren Sinn siehe "Fürsorge")

Gesamtheit der staatlichen und privaten Interventionen zugunsten eines Bedürftigen zur Ermöglichung und Fortführung eines eigenverantwortlichen menschenwürdigen Lebens, insbesondere die Sorge für das psychische Wohlergehen.

Bevölkerung:

Gesamtheit der auf einem staatlichen Hoheitsgebiet wohnhafter Personen unabhängig deren Nationalität.

Bevölkerungspolitik:

Gesamtheit aller staatlichen Massnahmen, die die Entwicklung der Anzahl und Zusammensetzung der Bevölkerung beeinflussen können.

Bezeichneter Grenzübergang:

Gesetzlicher Begriff (Artikel 13 Asylgesetz); vom Bundesrat bezeichneter Grenzübergang, an dem der Ausländer, der nicht über eine Bewilligung zur Einreise oder zum Aufenthalt in der Schweiz verfügt, sein Asylgesuch zu stellen hat (Liste in Artikel 4 Asylverordnung).

Bundeszentrum:

Einrichtung des Bundes zur Unterbringung von Asylbewerbern.

BVO:

Abkürzung für "Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer".

Defacto-Flüchtling (auch "victims of violence", "good offices refugees", "displaced persons" genannt):

Personen, die sich in einem Aufnahmestaat befinden, die nicht Flüchtlinge im Sinne des Asylgesetzes oder der Genfer Flüchtlingskonvention sind, aber dennoch im Falle einer Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat befürchten müssen, dort aufgrund der allgemeinen politischen Situation ernsthaften Nachteilen ausgesetzt zu sein (z.B. Personen aus akuten Kriegsgebieten).

Deportierter:

Person, die gegen ihren Willen an einen anderen Ort gebracht wird.

Deserteur:

Wehrmänner, die ohne Befehl, Erlaubnis oder Beurlaubung ihre Truppe oder den angestammten Einsatzort verlassen.

Durchgangsheim/-zentrum:

Kantonales Gebäude zur Unterbringung von Asylbewerbern in den ersten Monaten nach ihrer Ankunft in der Schweiz (zur Zeit etwa 110 Durchgangsheime mit über 6'000 Plätzen).

Empfangsstelle:

Gesetzlicher Ausdruck (Artikel 7 Asylverordnung); Einrichtung des Bundes zur Registrierung und anschliessenden Verteilung aller neueinreisenden Asylbewerber auf die Kantone (zur Zeit in Genf, Basel, Kreuzlingen, Chiasso).

Entfernungsmassnahme:

Sammelbegriff aller von den zuständigen Behörden erlassenen Verfügungen, die zum Ziele haben, die Anwesenheit eines Ausländers auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz zu beenden.

Entwicklungszusammenarbeit:

Die Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die Entwicklungsländer im Bestreben, die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung zu verbessern. Sie soll dazu beitragen, dass diese Länder ihre Entwicklung aus eigener Kraft vorantreiben. Langfristig erstrebt sie besser ausgewogene Verhältnisse in der Völkergemeinschaft (Artikel 5 und 6 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die Internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe).

Erstasylabkommen:

Multilateraler Vertrag, der die Zuständigkeit eines Vertragsstaates zur materiellen Behandlung von Asylgesuchen festlegt.

Erstaufnahmeland:

Erstes Land, in dem ein Flüchtling oder Schutzsuchender nach Verlassen seines Heimatlandes Aufnahme findet.

Erstaufnahmezentrum:

Kantonale Einrichtung zur Aufnahme und Registrierung der dem Kanton von den Empfangsstellen zugewiesenen Asylbewerber.

Fernhaltemassnahme:

Sammelbegriff aller von zuständigen Bundesbehörden erlassenen Verfügungen, welche dem Ausländer, der sich ausserhalb des Hoheitsgebietes der Schweiz befindet, verbieten, dieses zu betreten. Arten von Fernhaltemassnahmen sind die Einreisesperre, die Einreisebeschränkung und die Rückweisung an der Grenze.

Flüchtender:

Person, die aufgrund einer Bedrohung den Wohnsitz verlässt.

Flüchtling:

Gesetzlicher Begriff (Artikel 3 Asylgesetz) der mit dem völkerrechtlichen Begriff weitgehend übereinstimmt (Artikel 1 Flüchtlingskonvention).

Gemäss Artikel 3 Absatz 1 und 2 Asylgesetz:

"Flüchtlinge sind Ausländer, die ihrem Heimatstaat oder im Land, wo sie zuletzt wohnten, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden.

Als ernsthafte Nachteile gelten namentlich die Gefährdung von Leib, Leben oder Freiheit sowie Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken."

Das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge bezeichnet diejenigen Personen als Flüchtlinge, die aus Gründen der Verfolgung wegen ihrer Zugehörigkeit zu einem bestimmten Volk bzw. ethnischen Minderheit, zu einer bestimmten Gesellschaftsschicht oder sozialer Gruppe, zu einer bestimmten Religionsgemeinschaft oder einfach wegen ihrer politischen Anschauungen, ihre angestammte Heimat verlassen und in einem anderen Staat um Aufnahme nachsuchen.

Beide erwähnten Begriffe gehen davon aus, dass der Herkunftsstaat gegenüber bestimmten in seinem Hoheitsgebiet lebenden Personen das Toleranzgebot verletzt. Die aktive Verfolgung durch staatliche Organe oder Personen, deren Handeln durch den Staat toleriert wird, bewirkt die Ausgrenzung aus der Gemeinschaft der Staatsbürger. In dieser Situation wird Betroffenen internationaler Schutz zuteil, da ihnen infolge der gezielt gegen sie gerichteten Verfolgungsmassnahmen nicht zuzumuten ist, in ihrem Heimatland auf Veränderungen hinzuwirken. Es sind deshalb drohende oder bereits ergriffene, nicht zu rechtfertigende Handlungen, nicht aber allgemeine Beeinträchtigungen, die nach nationalem und internationalem Recht die Aufnahme im Zufluchtsstaat notwendig machen.

Im allgemeinen Sprachgebrauch wird der Flüchtlingsbegriff auch für Asylbewerber, Migranten, Zwangswanderer, Vertriebene, Deportierte, Verschleppte, Kriegsflüchtlinge, Gewaltflüchtlinge, Deserteure, Refraktäre, etc. verwendet.

Daneben gibt es auch Personen, die innerhalb ihres Staatsgebietes flüchten. Diese fallen definitionsgemäss nicht unter den Begriff der Flüchtlinge.

Im vorliegenden Bericht wird der Begriff Flüchtling nicht ausschliesslich im Sinne des Asylgesetzes und der Genfer Flüchtlingskonvention verwendet. Vielmehr werden damit bisweilen auch andere Kategorien von Schutzbedürftigen umfasst.

#### Flüchtlingspolitik:

Gesamtheit aller staatlichen Massnahmen in bezug auf Flüchtlinge. Oberbegriff, der die Bereiche "Internationale Flüchtlingspolitik" und "Asylpolitik" umfasst.

#### Foyer:

Unterkunft für die Unterbringung von Asylbewerbern nach dem Aufenthalt in einem Durchgangsheim (ca. 4 - 8 Personen).

#### Fürsorge:

Gesetzlicher Begriff mit unterschiedlichem Bedeutungsinhalt (Artikel 20a, Artikel 31 ff Asylgesetz); im allgemeinen Sprachgebrauch kann er sich auf materielle Hilfen zur Sicherstellung eines sozialen Existenzminimums beziehen oder als Inbegriff für alle staatlich und staatlich geförderten Aktivitäten zur Erleichterung der Integration stehen.

#### Gewaltflüchtling:

Siehe Defacto-Flüchtling. Person, die ihr Heimatland aufgrund von kriegerischen Ereignissen verlässt, der jedoch nicht Flüchtlingseigenschaft im Sinne von Artikel 3 Asylgesetz zukommt.

#### Grenzgänger:

Gesetzlicher Ausdruck (Artikel 23 Begrenzungsverordnung); Ausländer, der in der Schweiz arbeitet und täglich in das ausländische Grenzgebiet zurückkehrt.

#### Härtefall:

Ausländer, dessen Anwesenheit in der Schweiz fremdenpolizeilich ausschliesslich deshalb geregelt wird, weil Gründe, die in den persönlichen Verhältnissen des Ausländers liegen, eine Entfernungsmassnahme als unverhältnismässig erscheinen lässt.

#### Heimschaffung:

Gesetzlicher Begriff (Artikel 9 - 11 ANAG); Vollzugsmassnahme, Rückführung in den Heimatstaat aus medizinischen oder sozialen Gründen. Im allgemeinen Sprachgebrauch auch als Ausschaffung in den Heimatstaat verstanden.

Hilfswerke:

Privatrechtlich organisierte, nicht-staatliche Organisationen gemeinnütziger Art. Als anerkannte Hilfswerke werden schweizerische Hilfswerke bezeichnet, die vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement anerkannt werden und Aufgaben aufgrund des Asylgesetzes übernehmen.

Humanitäre Hilfe:

Die humanitäre Hilfe soll mit Vorbeugungs- und Nothilfemassnahmen zur Erhaltung gefährdeten menschlichen Lebens sowie zur Linderung von Leiden beitragen; sie ist namentlich für die von Naturkatastrophen oder bewaffneten Konflikten heimgesuchte Bevölkerung bestimmt (Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, Artikel 7 und 8).

Illegaler Aufenthalt:

Anwesenheit eines Ausländers, die durch die nationale Gesetzgebung nicht geregelt ist. Jedem Staat steht es zu, kraft seiner völkerrechtlichen Souveränität den Zugang zu und den Aufenthalt auf seinem Hoheitsgebiet zu regeln. Da aufgrund des Völkerrechtes der Ausländer keinen Rechtsanspruch gegen den Staat geltend machen kann, auf dessen Hoheitsgebiet er sich aufhält, ist dieser frei, die Anwesenheit zu regeln, oder zu beenden.

Integration:

Soziologischer Begriff; einseitiger oder gegenseitiger Prozess der sozio-ökonomischen Eingliederung eines Ausländers oder einer Gruppe von Ausländern in die gesellschaftlichen Strukturen eines Landes.

Internierung:

Gesetzlicher Begriff (Artikel 14a ANAG ff); Massnahme gegenüber einem Ausländer, dessen Wegweisung nicht vollziehbar ist, der jedoch die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz oder die innere Sicherheit eines Kantons gefährdet oder durch seine Anwesenheit die öffentliche Ordnung schwer gefährdet. Die Internierung beinhaltet eine Beschränkung der persönlichen Freiheit (Höchstdauer 2 Jahre).

Jahresaufenthalter:

Gesetzlicher Ausdruck (Artikel 14 Begrenzungsverordnung); Ausländer mit der Bewilligung, sich während eines Jahres in der Schweiz aufzuhalten.

Kirchenasyl:

Entzug einer Person vor dem Zugriff staatlicher Organe, die eine Entfernungsmassnahme zu vollziehen haben. Die "Schutzgewährung" erfolgt durch nicht-staatliche kirchliche und andere private Institutionen, Gruppierungen und Einzelpersonen. Kirchliche Räume werden dabei in der Regel nicht genutzt. Das Kirchenasyl ist in der schweizerischen Rechtsordnung nicht vorgesehen. Vielmehr erfüllt die "Schutzgewährung" in objektiver Hinsicht verschiedene Straftatbestände.

Kriegsflüchtling:

Siehe Defacto-Flüchtling, Gewaltflüchtling. Person, die aufgrund kriegerischer Ereignisse ihr Heimatland verlässt.

Kurzaufenthalter:

Ausländer mit der Bewilligung, sich höchstens 12 Monate in der Schweiz aufzuhalten.

Landesverweisung:

Gesetzlicher Begriff (Artikel 55 StGB); Nebenstrafe, die vom Strafrichter gegen den Ausländer ausgefällt wird und zum Ziel hat, die weitere Anwesenheit in der Schweiz für eine bestimmte Zeit auszuschliessen.

Migrant:

Person, die ihren Aufenthaltsstaat aus persönlichen und wirtschaftlichen Gründen verlässt, um sich in einem anderen Staat niederzulassen.

Migrationspolitik:

Gesamtheit aller staatlichen Massnahmen, die Wanderungsbewegungen von ausländischen Personen betreffen.

Migrations-Saldo:

Siehe Wanderungssaldo.

Niedergelassener:

Ausländer mit Niederlassungsbewilligung in der Schweiz.

Non-Refoulement:

Gesetzlicher Begriff (Artikel 45 Asylgesetz); international anerkanntes Prinzip, dass niemand zur Ausreise in ein Land gezwungen werden darf, in dem sein Leib, sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Anschauung gefährdet sind. Auf diesen Grundsatz können sich nach dieser Umschreibung Personen berufen, die die Flüchtlingseigenschaft besitzen. Er gilt jedoch nicht für Personen, die die Sicherheit der Schweiz gefährden oder als gemeingefährlich gelten müssen, weil sie wegen eines besonders schweren Verbrechens oder Vergehens rechtskräftig verurteilt worden sind. In einem weiteren Sinne verstanden umfasst der Begriff auch den Schutz im Sinne von Artikel 3 der europäischen Menschenrechtskonvention vor unmenschlicher Behandlung.

Privatasyl:

Vgl. Kirchenasyl.

Refraktär:

Person, die einem Aushebungsbefehl keine Folge leistet und sich den Militärbehörden nicht stellt.

Rückkehrhilfe:

Gesetzlicher Begriff (Artikel 21b Asylgesetz); Massnahmen zur Erleichterung der Rückkehr und der Wiedereingliederung von Ausländern in ihrem Herkunftsstaat oder einem Drittland.

Saisonnier:

Gesetzlicher Begriff für eine Art von Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz (Artikel 16 BVO); Ausländer, der berechtigt ist, sich höchstens 9 Monate in der Schweiz aufzuhalten und zu arbeiten. Wird nur für bestimmte Wirtschaftszweige zugelassen.

Schutzsuchende:

Weder völkerrechtlich noch landesrechtlich definierter Begriff; es handelt sich um Personen, deren sich die internationale Gemeinschaft aus humanitären Gründen annimmt und die auch als Defacto-Flüchtlinge oder Gewaltflüchtlinge bezeichnet werden. Diese Ausländer sind keine Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention oder des Asylgesetzes, bedürfen aber aus Gründen, die im humanitären Völkerrecht liegen, besonderer staatlicher Aufmerksamkeit.

Schwarzarbeiter:

Ausländer, der ohne eine Aufenthaltsbewilligung zu besitzen, in der Schweiz arbeitet.

Ständige ausländische Wohnbevölkerung:

Gesetzlicher Begriff (Artikel 5 BVO).

<sup>1</sup> Die ständige ausländische Wohnbevölkerung umfasst die Aufenthalter, die Niedergelassenen und die internationalen Funktionäre.

<sup>2</sup> Für diese Verordnung sind folgende Ausländer nicht zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung zu zählen:

- a. Internationale Funktionäre;
- b. Ausländer, die sich weniger als ein Jahr vorübergehend in der Schweiz aufhalten;
- c. Asylbewerber;
- d. Abgewiesene Asylbewerber, die keine Aufenthaltsbewilligung erhalten;
- e. Internierte;
- f. Saisoniers;
- g. Grenzgänger.

Strategie:

Langfristiges und umfassendes Handlungskonzept.

Temporärasyl:

Siehe Asyl auf Zeit.

Verschleppte:

Personen, die gegen ihren Willen in einen anderen Staat oder eine andere Region verbracht werden.

Vertriebene:

Personen, die gegen ihren Willen ihr angestammtes Wohngebiet verlassen müssen. Wird im schweizerischen Asylrecht nicht verwendet.

Vorläufige Aufnahme:

Gesetzlicher Begriff (Artikel 14a ff); Ersatzmassnahme, die vom Delegierten für das Flüchtlingswesen von Amtes wegen oder auf Antrag des BFA, der BA oder von einer kantonalen Fremdenpolizeibehörde angeordnet wird, wenn sich der Vollzug der Weg- oder Ausweisung eines Ausländers als undurchführbar erweist. Undurchführbar ist der Vollzug, wenn er weder möglich noch zumutbar ist. Wird der Vollzug zu einem späteren Zeitpunkt durchführbar, so wird die Ersatzmassnahme aufgehoben und der Vollzug der Weg- oder Ausweisung angeordnet. Die vorläufige Aufnahme ermöglicht es, die weitere Anwesenheit des Ausländers in der Schweiz trotz fehlender fremdenpolizeilicher Bewilligung vorübergehend gesetzmässig zu regeln. Die Verpflichtung zur Ausreise bleibt davon unberührt.

Wanderung:

Jede Art der Ortsveränderung von Personen oder Personengruppen innerhalb eines Staatsgebietes oder grenz- und kontinentsüberschreitend mit der Absicht, sich vorübergehend oder dauernd an einem anderen als dem bisherigen Wohnsitz niederzulassen.

Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung:

Zahlenmässige Differenz zwischen den innerhalb einer bestimmten Periode einreisenden und ausreisenden Ausländern, mit fremdenpolizeilicher Bewilligung.

Wegweisung:

Gesetzlicher Begriff (Artikel 12 ANAG, Artikel 19, Artikel 21a Asylgesetz); eine dem Ausländer von der zuständigen Behörde auferlegte Pflicht, die Schweiz unverzüglich oder innerhalb einer festgesetzten Frist zu verlassen.

Wiedereingliederungshilfe:

Gesetzlicher Begriff (Artikel 33 Asylgesetz); Massnahme, die die Integration eines Flüchtlings in seinem Heimatland nach längerer Auslandabwesenheit ermöglichen soll.

Wirtschaftsflüchtling:

Umgangssprachlicher Ausdruck für Personen, die ihr Land verlassen, um anderenorts aufgrund der günstigeren wirtschaftlichen Verhältnisse ein besseres Auskommen zu finden hoffen. Der Ausdruck wird oft mit einem negativ wertenden Unterton verwendet.

**Gesetzliche Grundlagen verschiedener Flüchtlingsaufnahmestaaten**

**Quelle: UNHCR (Veröffentlichung Ende 1987)**

NOTE ON PROCEDURES FOR THE DETERMINATION OF REFUGEE STATUS

AUSTRALIA

The legal basis for the determination of refugee status is:

- Migration Act 1958 - 1973.
- Cabinet decisions of 24 May 1977 and 16 March 1978.
- Rules of procedure settled by the Determination of Refugee Status Committee on 5 December 1977.

The competent authority for the determination of refugee status is the Minister for Immigration and Ethnic Affairs. The applicant for refugee status addresses himself in the first instance to the immigration authorities in his State of residence; he is interviewed under oath by a senior officer of the Department of Immigration and Ethnic Affairs. Copies of the transcript of the interview are made available to the Minister, to the applicant, and to the UNHCR Representative in Australia. The transcript of the interview, together with any additional relevant information, is transmitted for consideration to the Determination of Refugee Status Committee, composed of a representative each of the Department of Immigration and Ethnic Affairs (Chairman), the Prime Minister and Cabinet Department, the Department of Foreign Affairs, and the Attorney General's Department. After considering the case, the Committee makes a recommendation to the Minister for Immigration and Ethnic Affairs, who takes the final decision.

The above-mentioned rules of procedure do not expressly give a formal right of appeal, but provide that the Minister may refer any case back to the Determination of Refugee Status Committee for reconsideration in the light of additional information.

The UNHCR Representative is informed of all applications for refugee status and is provided with a copy of the proceedings of the interview of the applicant by a senior immigration officer. UNHCR is invited to attend the proceedings of the Determination of Refugee Status Committee in an advisory capacity. Applicants for refugee status have the right to contact the UNHCR Representative.

AUSTRIA

The legal basis for the determination of refugee status is:

- Federal Law of 7 March 1968 concerning the Right of Residence of Refugees according to the 1951 Convention, as amended by the Federal Law of 27 November 1974. (Bundesgesetz vom 7.3.1968 über die Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen im Sinne der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl Nr. 126/1968) und Aenderungsgesetz vom 27.11.1974 (BGBl Nr. 796/1974).

The competent authority for determining refugee status is the Head of the Government of the "Land" ("Landeshauptmann") in which the application for refugee status is made. This competence of the "Landeshauptmann" is at present exercised by the Director of Security ("Sicherheitsdirektor") of the respective "Land"; who is a federal official responsible to the Ministry of the Interior.

Appeals against negative decisions can be made in the first instance to the Ministry of the Interior and thereafter in certain cases to the Administrative Court ("Verwaltungsgerichtshof").

Pursuant to the above-mentioned legislation, the UNHCR Representative in Austria is informed of all applications for refugee status and is entitled to express his views before a decision is taken either at the first instance or on appeal to the Federal Ministry of the Interior. The UNHCR Representative is also entitled to establish contact with applicants for refugee status during the procedure.

## BELGIUM

The legal basis for the determination of refugee status is:

- Law of 26 June 1953 approving the International Convention relating to the Status of Refugees and the Schedule and Annexes signed in Geneva on 28 July 1951 (Loi du 26 juin 1953 portant approbation de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, et des Annexes, signées à Genève, le 28 juillet 1951) (Moniteur belge du 4 octobre 1953).
- Ministerial Decree of 22 February 1954 (Arrêté ministériel du 22 février 1954) (Moniteur belge du 18 avril 1954).
- Law of 27 February 1969 approving the Protocol relating to the Status of Refugees, done at New York, 31 January 1967 (Loi du 27 février 1969 portant approbation du Protocole relatif au statut des réfugiés, fait à New York le 31 janvier 1967) (Moniteur belge du 3 mai 1969).
- Law of 15 December 1980 on entry into the territory, residence, the right of establishment and the removal of foreigners (Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers). (Moniteur belge du 31 décembre 1980).

As regards the competent authority for determining refugee status, Article 5 of the Law of 26 June 1953 provides that:

"The Minister of Foreign Affairs shall be the sole authority to decide, by application of the provisions of the Convention, on the refugee status of persons who claim rights under the Convention. He is authorized to delegate this competence to the international authority entrusted by the United Nations with the function of protecting refugees".

By the Ministerial Decree of 22 February 1954, the Minister of Foreign Affairs has delegated competence "to determine the refugee status of persons claiming rights under the Convention relating to the Status of Refugees signed in Geneva on 28 July 1951" to the UNHCR Representative in Belgium. By virtue of Article 2 of the Law of 27 February 1969, the above provisions apply also with respect to the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees.

The Ministry of Justice (Aliens Office) decides upon the admissibility of applications (i.e. whether they are presented within the legally established time limit, and whether Belgium is to be regarded as the competent country to grant asylum). If an application is considered admissible, refugee status is determined by the UNHCR Representative in Belgium, as indicated in the preceding paragraph.

The above-mentioned legislation does not provide for an appeal against a negative determination of refugee status. The UNHCR Representative may, however, reopen a case when new elements are brought to his attention or when it appears that an error or misunderstanding has occurred.

#### CANADA

The legal basis for the determination of refugee status is:

- Immigration Act 1976 (Chapter 52) (The Canada Gazette, Part III, Volume 2, No. 8).
- Immigration Appeal Board Act 1978 (The Canada Gazette, Part II, Volume 112, No. 5).

The competent authority for determining refugee status is the Minister for Employment and Immigration. Applicants for refugee status are interviewed under oath by a senior immigration officer. They may be represented by counsel and are so advised. A transcript of the interview proceedings is examined by the Refugee Status Advisory Committee (RSAC), which makes a recommendation to the Minister who takes a decision on the refugee status of the applicant. The Committee is composed of members appointed by the Minister. There are both governmental and non-governmental members on the RSAC.

Where an applicant for refugee status is rejected by the RSAC, the case is submitted to the Special Review Committee established by the Minister for Employment and Immigration for a determination as to whether the rejected applicant should be permitted to remain in Canada on humanitarian or compassionate grounds. A recommendation that the person concerned should be permitted to remain in Canada for such reasons may be made by the RSAC. In the case of a negative decision by the Minister, the applicant may request the Immigration Appeal Board (IAB), an independent court of record, to redetermine his claim to refugee status. If the IAB renders a negative decision, an appeal to the Federal Court of Canada (FCC) Appeals Division is possible on any question of law. An appeal against a decision of the Federal Court may be made to the Supreme Court of Canada. During this process all immigration enforcement action, if the claimant is illegally in Canada, is delayed pending a final decision.

The UNHCR Representative in Canada is an observer member of the Refugee Status Advisory Committee and participates in its meetings.

DENMARK

The legal basis for the determination of refugee status is:

- The Aliens Act (No. 226) of 8 June 1983, revised by Act (No. 886) of 17 October 1986.
- Aliens Decree (No. 457) of 23 September 1983.
- Ministry of Justice Order (No. 19) of 18 January 1984.

The competent authority for making a determination of refugee status in the first instance is the Directorate for Aliens, an agency established under the Minister of Justice with a director appointed by the Minister. A request for refugee status is normally made to the border or local police authority which must submit the matter without delay to the Directorate for Aliens for consideration. The provisions of the amended Aliens Act of 17 October 1986 regulate the situation of arrivals at the border, introducing passport and visa obligations and enabling Danish authorities to deny entry on the basis that asylum could have been claimed elsewhere. No refugee can, however, be returned to a country where he does not enjoy protection in the sense of the 1951 Convention. Appeals against denial of entry are possible, but do not have a suspensive effect.

Appeals against negative decisions of the Directorate for Aliens may be made to a Refugee Board composed of seven members and alternates. The chairman and his alternate are judges appointed by the Minister of Justice. Other members and alternates are appointed by the Minister of Justice including one member and alternate recommended by the Minister for Social Welfare, the Minister for Foreign Affairs and the Bar Council, respectively, and two members and alternates recommended by the Danish Refugee Council. The Board decides appeals by simple majority, with a tie vote being resolved in favour of the applicant. Cases which are not considered to involve matters of principle may be decided by the chairman together with one of the Board members nominated by the Danish Refugee Council, and one of the members nominated by the ministries. An appeal to the Refugee Board suspends the effect of the decision of the Directorate for Aliens, but the Board may reject an appeal which is "obviously groundless". A negative decision by the Refugee Board may be reversed by the Minister of Justice on humanitarian grounds.

UNHCR has a cooperation agreement with the Danish Refugee Council which in appropriate cases conveys the views of UNHCR to the Danish authorities. Once an asylum-seeker has been allowed to enter Denmark, he is informed of his right to see a representative of the Danish Refugee Council.

FRANCE

The legal basis for the determination of refugee status is:

- Decree No. 54-1055 of 14 October 1954 publishing the Convention relating to the Status of Refugees, of 28 July 1951, signed at Geneva on 11 September 1952 (Décret No. 54-1055 du 14 octobre 1954 portant publication de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés, signée le 11 septembre 1952 à Genève). (Journal Officiel du 29 octobre 1954).

- Law No. 52-893 of 25 July 1952 concerning the creation of the French Office for the Protection of Refugees and Stateless Persons. (Loi No. 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un Office français de protection des réfugiés et apatrides) (Journal Officiel du 27 juillet 1952).
- Decree No. 53-377 of 2 May 1953 relating to the French Office for the Protection of Refugees and Stateless Persons (Décret No. 53-377 du 2 mai 1953 relatif à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides) (Journal Officiel du 3 mai 1953).
- Law No. 70-1076 of 25 November 1970 authorizing accession by France to the Protocol relating to the Status of Refugees, signed in New York on 31 January 1967 by the President of the General Assembly and by the Secretary-General of the United Nations (Loi No. 70-1076 du 25 novembre 1970 autorisant l'adhésion de la France au Protocole relatif au statut des réfugiés signé à New York le 31 janvier 1967 par le Président de l'Assemblée générale et par le Secrétaire général des Nations Unies) (Journal Officiel du 26 novembre 1970).
- Circular letter from the Prime Minister, dated 17 May 1985, relating to asylum-seekers (circulaire du Premier Ministre du 17 mai 1985 relative aux demandeurs d'asile) (Journal Officiel du 23 mai 1985).

The competent authority for determining refugee status is the Director of the Office for the Protection of Refugees and Stateless Persons (OFPRA), an autonomous body attached to the Ministry of Foreign Affairs. The Director of OFPRA is assisted by a Council ("Conseil de l'Office"), which advises him on matters of general policy concerning the determination of refugee status. The Council is composed of a representative of the Ministry of Foreign Affairs, (Chairman), representatives of the Ministries of Justice, Interior, Finance, Social Affairs and Labour, and a duly appointed representative of officially recognized non-governmental organizations concerned with refugees.

Appeals against decisions refusing or withdrawing refugee status may be brought before an Appeals Commission ("Commission des recours") composed of a member of the Conseil d'Etat (Chairman), a representative of the OFPRA Council, and the UNHCR Representative in France. Decisions of the Appeals Commission may be appealed on questions of law to the Conseil d'Etat.

The UNHCR Representative in France is entitled to attend meetings of the OFPRA Council and to submit observations and proposals, and as mentioned above is also a member of the "Commission des recours".

#### GERMANY (FEDERAL REPUBLIC OF)

The legal basis for the determination of refugee status is:

- Basic Law of the Federal Republic of Germany of 23 May 1949 (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949) (Bundesgesetzblatt I, p. 1)
- Law of 1 September 1953 concerning the Convention of 28 July 1951 relating to the Status of Refugees (Gesetz vom 1. September 1953 betreffend das Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge) (Bundesgesetzblatt II, p. 559).

- Aliens Law of 28 April 1965 (Ausländergesetz vom 28. April 1965) (Bundesgesetzblatt I, p. 353) as amended by the Law on the Asylum Procedure of 16 July 1982.
- Decree of 29 June 1976 for the implementation of the Aliens Law (Bundesgesetzblatt I, p. 1717) as amended by Decree of 11 July 1980 (Bundesgesetzblatt I, p. 960) (Verordnung vom 29. Juli 1976 zur Durchführung des Ausländergesetzes).
- General Implementing Ordinance of 29 March 1977 (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes) (Gemeinsames Ministerialblatt, p. 202) as amended by the General Implementing Ordinance of 7 July 1978 (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Aenderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes) (Gemeinsames Ministerialblatt, p. 368) .
- Law of 25 July 1978 for the Acceleration of the Asylum Procedure (Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 25. Juli 1978) (Bundesgesetzblatt I, p. 1108).
- Second Law of 25 July 1978 for the Amendment of the Rules of Procedure of the Administrative Courts (Zweites Gesetz zur Aenderung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 25. Juli 1978) (Bundesgesetzblatt I, p. 1107).
- Law of 22 July 1980 on Measures for Refugees accepted within the framework of Humanitarian Assistance Programmes (Bundesgesetzblatt I, p. 1057) (Gesetz über Massnahmen für die im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommenen Flüchtlinge).
- Law on the Asylum Procedure of 16 July 1982 (Gesetz über das Asylverfahren) (Bundesgesetzblatt I, p. 946), as amended by the Law on the Asylum Procedure of 6 January 1987 (Gesetz zur Aenderung asylverfahrensrechtlicher, arbeitserlaubnisrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften vom 6.1.1987) (BGBl I, 89).

Refugee status is determined in the first instance by an adjudicating official of the Federal Agency for the Recognition of Foreign Refugees in Zirndorf, Bavaria. Case files are prepared and submitted by the Aliens Authority ("Ausländerbehörde"). Asylum-seekers requesting asylum at the border have to be referred to the Aliens Authority. The latest amendment to the Law on the Asylum Procedure (1987) referred to above provides for exceptions from the exclusive competence of the Federal Agency. The asylum request made at the border may be rejected by the border authorities if they consider that the applicant has obviously obtained "security from persecution" in another country. The aliens authorities may reject an application as irrelevant ("unbeachtlich") when security elsewhere is evident or when a second asylum request has been submitted without claiming new grounds. A rejection by the aliens authorities may be appealed within one week in a summary procedure before the local Administrative Court. A negative decision by the local Administrative Court may be appealed ("Beschwerde") to the Higher Administrative Court of the region.

A decision of the Federal Agency may be appealed either by a rejected applicant or by the Federal Commissioner for Asylum Matters to the Administrative Court competent for the district where the applicant resides. However, when the Federal Agency rejects an asylum application as "obviously unfounded", the notification of the rejection is served together with a

deportation order. This order may be appealed within one week to the competent Administrative Court, which decides in a summary proceeding. A decision of the Administrative Court on an appeal concerning the rejection of an asylum application may be further appealed, with leave, to the Higher Administrative Court competent for a particular Land, except where an application has been rejected by the Administrative Court as "obviously unfounded." In cases involving a question of law, a further appeal may be brought to the Federal Administrative Court in Berlin.

UNHCR is represented at the Federal Agency by an observer who may attend the hearings before the official who decides on applications for refugee status and who may present the views of UNHCR. The UNHCR observer also receives copies of all decisions.

## ITALY

The legal basis for the determination of refugee status is:

- Exchange of Notes between the Italian Ministry of Foreign Affairs and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees of 22 July 1952 concerning the establishment of the Joint Eligibility Commission.
- Agreement between the Italian Government and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees of 2 April 1952 concerning co-operation between the Italian Government and UNHCR annexed to
- Law of 15 December 1954 approving the above-mentioned Agreement (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, No. 19, 25 Jenaeo 1955).

The competent authority for determining refugee status is the Joint Eligibility Commission, composed of one representative each of the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of the Interior, and a representative of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in Italy. The representatives of the Italian Government and of UNHCR respectively have equal voting rights. The representative of the Ministry of Foreign Affairs and the UNHCR Representative alternate as Chairman with a casting vote in cases of disagreement. The Joint Eligibility Commission meets in Latina or in Rome. Applications by persons who have resided in Italy for less than six months are referred to the Joint Eligibility Commission meeting in Latina; applications by persons who have resided in Italy for a longer period are dealt with by the Commission meeting in Rome.

Decisions of the Joint Eligibility Commission are not subject to appeal, but a case may be reviewed on the basis of new elements. Such review is normally undertaken by the Joint Eligibility Commission meeting in Rome.

As Italy applies the geographical limitation with respect to its obligations under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, cases other than those resulting from "events occurring in Europe" are not referred to the Joint Eligibility Commission. If, however, the person concerned is certified by the UNHCR Representative in Italy to fall within the mandate of the High Commissioner, he may be permitted to remain in Italy pending resettlement. In the case of certain groups of non-European refugees admitted to Italy, the Italian Government, despite the geographical limitation, grants refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol.

Persons recognized as refugees are issued a certificate of refugee status by the Joint Eligibility Commission.

#### NETHERLANDS

The legal basis for the determination of refugee status is:

- Aliens Law of 13 January 1965 (Official Gazette (Staatscourant) No. 40, 1965).
- Royal Decree of 19 September 1966 (Staatscourant No. 387, 1966).
- Regulations of 22 September 1966 (Staatscourant No. 388, 1966).
- Circular letter from the Ministry of Justice, 1982 (dated 1 February 1983), Chapter B7: Refugees and persons entitled to asylum.

The competent authority for determining refugee status is the Ministry of Justice, which takes a decision in agreement with the Ministry of Foreign Affairs.

If a claim for refugee status is rejected, the applicant can request a review of the negative decision by the Minister of Justice, who is required to seek the opinion of the Advisory Committee for Aliens Affairs. An applicant whose request for refugee status has been rejected in the review procedure can submit a final appeal to the Judicial Division of the Council of State. An applicant for review of a negative decision by the Ministry is permitted to remain in the country until a decision is reached unless the Ministry determines that there can be no reasonable doubt that the applicant is not a refugee or a person entitled to asylum. In such cases the rejected applicant may apply to a court in summary proceedings for authorization to remain in the country pending review or appeal.

The UNHCR Representative in the Netherlands, or a person designated by him for this purpose, may submit his views to the Advisory Committee on cases referred to it. In cases in which a final appeal has been made to the Council of State, he may be requested to appear before that body. The UNHCR Representative is also consulted by the Advisory Committee in cases of proposed expulsion of refugees.

#### NORWAY

The legal basis for the determination of refugee status is:

- Act of 27 July 1956, relating to Admittance of Aliens to the Kingdom (The Aliens Act), (Norwegian Law, etc., selected for the Foreign Service, the Royal Ministry of Foreign Affairs, Revised as of 1 June 1972, Chapter VII A-2-3).

The competent authority for the determination of refugee status is the Aliens Division of the Ministry of Justice. In the first instance any asylum-seeker applies to the local Aliens Police, which forwards the application together with the transcript of the interview and other related documents to the State Aliens Office. The State Aliens Office transmits the asylum request with its recommendation to the Aliens Division of the Ministry

of Justice, which decides on the refugee status of the applicant. The Ministry of Foreign Affairs and/or the Norwegian Refugee Council are consulted by the Aliens Division where this is considered necessary.

In the case of a negative decision, the asylum-seeker may request a review of his application by the Aliens Division of the Ministry of Justice. If the Aliens Division does not revise its earlier decision, an appeal may be made to the "King in Council" for final decision.

UNHCR has no special role in the procedure for the determination of refugee status in Norway.

A recognized refugee is issued, upon request, with a Convention Travel Document by the State Aliens Office. The Convention Travel Document also serves as a certificate of refugee status.

## SPAIN

The legal basis for the determination of refugee status is:

Law 5/1984 of 26 March 1984 regulating the right of asylum and refugee status (Ley 5/1984 de 26 marzo 1984 reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado) (Boletín Oficial del Estado Nr. 74, CCCXXIV, pp. 8389-92).

The competent authority for the determination of refugee status in the first instance is the Minister of the Interior. The Minister decides on the basis of proposals submitted by an Interministerial Commission composed of representatives of the Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Justice, Ministry of the Interior and Ministry of Labour. Applications for refugee status are addressed to the Minister of the Interior through the higher police offices ("Jefatura Superior de Policía"), the provincial police commissariats ("comisariás provinciales de policía") or the frontier police. Upon receipt of the application, the Ministry of the Interior informs the members of the Interministerial Commission and the UNHCR Representative in Spain.

In the case of a negative decision, an applicant may apply to the Minister of the Interior for revision of his case on the basis of new elements or if the basis of negative decision has disappeared. The applicant may also have recourse to the appeals procedure provided for in the Law for the Judicial Protection of Fundamental Rights (Ley de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales).

The UNHCR Representative in Spain is invited to attend all sessions of the Interministerial Commission dealing with refugee applications.

## SWEDEN

The legal basis for the determination of refugee status is:

- The Aliens Law of 5 June 1980 (Utlänningslagen, 5 June 1980). (Svensk Författningssamling, 1980, No. 376).
- Aliens Ordinance, 1980 (No.377).

The competent authority for determining refugee status is the National Immigration and Naturalization Board. Applications for refugee status are addressed in the first instance to the competent local police authority which refers them to the Board. If the police authority considers an application to be manifestly untrue or without foundation, it may take an initial negative decision but is required to report the case to the Board. If the latter disagrees with the initial negative decision, it is required to take over the application for consideration, in which case the negative decision of the police authority is treated as void. The Board may also decide to take over an application in other cases if it considers this appropriate, e.g. for humanitarian reasons.

An appeal against a negative decision of the Board can be lodged with the Ministry of Immigration and Labour.

There is no provision for UNHCR participation in the determination procedure.

#### UNITED KINGDOM

The legal basis for the determination of refugee status is:

- The Immigration Act, 1971.
- Statement of Changes in Immigration Rules, 9 February 1983.
- The Immigration Appeals (Procedure) Rules 1972.

The competent authority for the determination of refugee status is the Home Secretary. The applicant for refugee status addresses himself either upon arrival at a port of entry to an immigration officer, or, after entry, to the Home Office or a local police station, either in person or in writing, and either directly or through an intermediary. In all cases, applications are processed in the first instance by the Refugee Section within the Immigration and Nationality Department of the Home Office.

An appeal against a negative decision may normally be made to an adjudicator, from whose findings an appeal may lie, with leave, to the Immigration Appeal Tribunal. In addition, the Home Office, and in some cases a Minister of State, may review a negative decision upon representations made by or on behalf of a rejected applicant. Decisions made by immigration officers, the Home Secretary, an adjudicator or the Immigration Appeals Tribunal are subject to judicial review by the High Court, with appeals lying, with leave, to the Court of Appeal and the House of Lords.

The UNHCR Representative may be consulted by the United Kingdom authorities during the procedure. Similarly, the Representative has the possibility of presenting his views to the authorities at any stage of the procedure. He is notified of all appeals involving claimants for refugee status and is provided with copies of all relevant papers in the appeal proceedings. If he so wishes, he can become a party to the appeal. In addition, a voluntary agency working with refugees and asylum-seekers is notified by the Home Office in all cases where a negative decision is proposed.

UNITED STATES OF AMERICA

The legal basis for the determination of refugee status is:

- Refugee Act of 1980 (Public Law 96-212).
- Interim Regulations on Refugee and Asylum procedure issued under Section 208 of the Refugee Act 1980 (Federal Register Vol. 45, No. 107, June 2, 1980, Rules and Regulations).

The competent authority for determining the refugee status of persons seeking asylum in the United States is - unless exclusion or deportation proceedings have been initiated - the District Director of the Immigration and Naturalization Service (INS). Applications are addressed to the District Director competent for the area where the applicant is present. In all cases submitted to the District Director, the latter requests an advisory opinion from the Bureau of Human Rights and Humanitarian Affairs (BHRHA) of the Department of State.

If exclusion or deportation proceedings have been initiated, applications for asylum are to be submitted to the Immigration Judge, who is also required to seek an advisory opinion from BHRHA unless such an opinion has already been provided to the District Director in earlier asylum proceedings. He may, however, at his discretion, request such an opinion if he finds that circumstances have changed so substantially since the first opinion was provided that a second referral would materially aid in adjudication of the asylum request.

There is no appeal against a negative decision of the District Director. Where, however, an application for asylum is denied by the District Director, the applicant may renew his request for asylum before an Immigration Judge in exclusion or deportation proceedings. Negative decisions by the Immigration Judge may be appealed to the Board of Immigration Appeals, and thereafter may be reviewed by the United States Courts of Appeals and, in appropriate cases, by the Supreme Court.

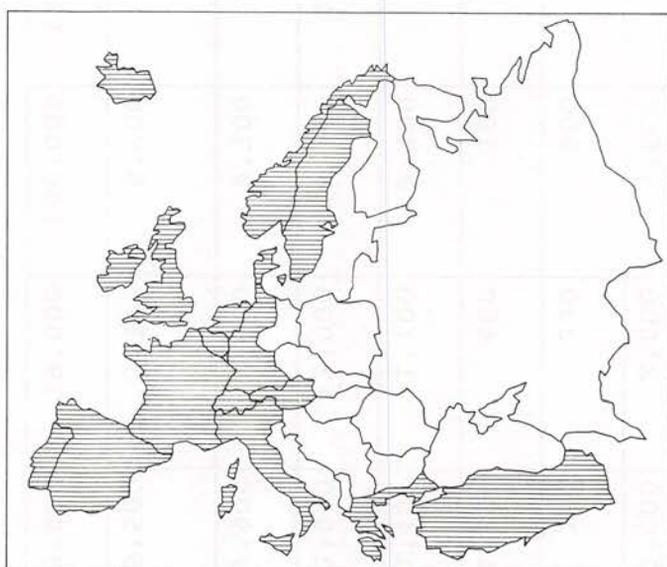
The UNHCR Representative maintains contact with the Department of State in regard to general questions relating to the determination of refugee status. UNHCR may review asylum applications at the Department of State and the latter sometimes consults UNHCR on individual cases.

## Asylbewerberstatistik europäischer Länder (Anzahl Personen pro Jahr)

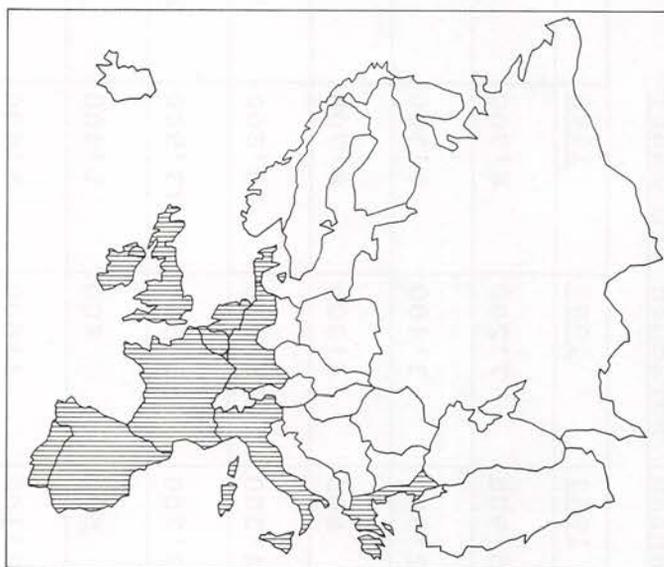
	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>
Oesterreich	9'300	34'500	6'300	5'900	7'200	6'700	8'700	11'400	15'800
Belgien	2'700	2'400	2'900	2'900	3'400	5'300	7'700	6'000	5'078
Dänemark	69	95	101	800	4'300	8'700	9'300	2'700	4'668
Frankreich	13'700	9'200	12'600	14'300	15'900	25'800	23'400	24'800	31'623
BRD	107'800	49'400	37'400	19'700	35'300	73'900	99'700	57'400	103'100
Griechenland	1'800	2'300	1'200	500	800	1'400	4'300	7'000	6'000 (Jan.-Okt.)
Italien	2'500	3'600	3'200	3'100	4'600	5'400	6'500	10'900	-
Niederlande	1'300	750	1'200	2'000	2'600	5'600	5'900	13'460	7'500
Norwegen	102	95	116	150	300	900	2'700	8'600	6'602
Portugal	-	-	-	1'500	400	100	300	200	200 (Jan.-Juni)
Spanien	-	-	2'500	1'400	1'100	2'400	2'300	2'500	2'300 (Jan.-Sep.)
Schweden	-	-	-	3'000	12'000	14'500	14'600	18'500	19'570
Schweiz	6'100	5'200	7'200	7'900	7'500	9'700	8'600	10'900	16'700
Vereinigtes Königreich	10'000	2'900	3'600	5'500	3'300	5'500	3'900	4'200	1'195
TOTAL	157'000	111'000	79'000	69'000	99'000	166'000	198'000	179'000	~ 240'000

# Geografische Uebersicht über die Zugehörigkeit zu internationalen Koordinationsorganen in Europa

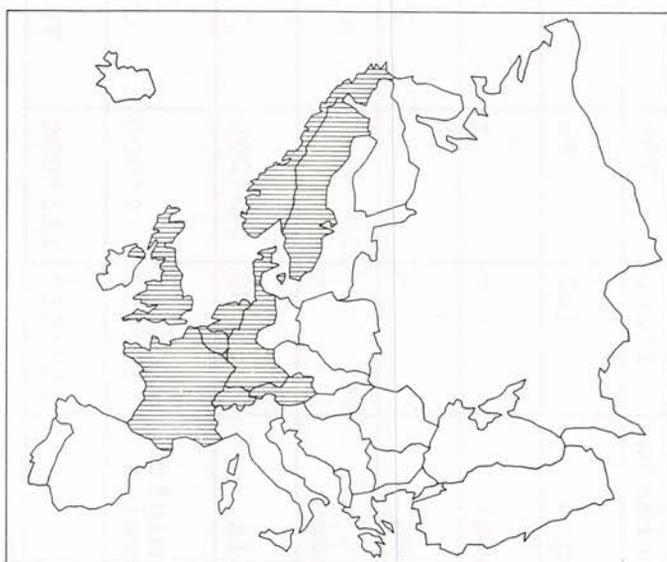
Europarat



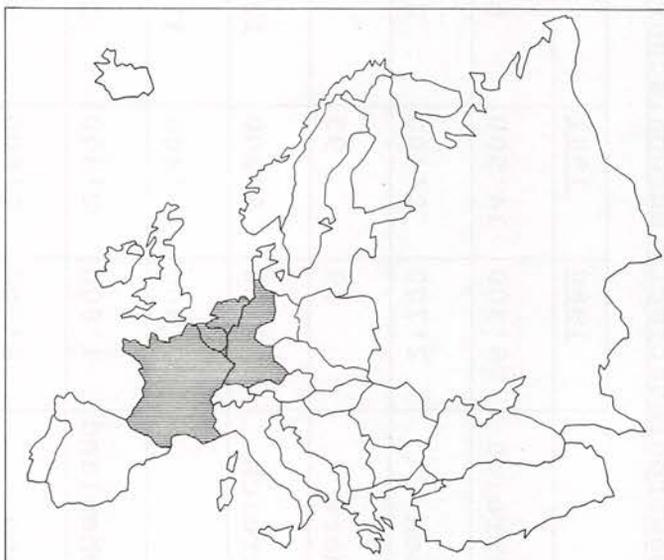
EG



Informelle Konsultationen



Schengener Gruppe



- Europarat:** Das Ministerkomitee des Europarates beauftragte das Expertenkomitee CAHAR, Vorschläge zur Lösung gemeinsamer Probleme der Mitgliedstaaten im Asyl- und Flüchtlingsbereich auszuarbeiten. Die Koordinationsbestrebungen erstrecken sich damit auf Zuständigkeitsfragen zur Behandlung von Asylgesuchen, die Ausgestaltung von Asylverfahren, die Lösung von Problemen der innereuropäischen Wanderungsbewegungen von Asylsuchenden und Flüchtlingen etc.  
Im CAHAR sind neben Experten aus den Mitgliedstaaten des Europarates, u.a. das UNHCR, die Kommission der Europäischen Gemeinschaft, die USA, Kanada, Australien vertreten.
- Europäische Gemeinschaft:** Im Rahmen der Liberalisierung des Personenreiseverkehrs innerhalb der Europäischen Gemeinschaft befasst sich die Kommission mit den Auswirkungen des Wegfalls der Grenzkontrollen. In die gleiche Richtung gehen auch Bestrebungen der Einwanderungsminister der EG-Staaten. Die Koordinationsschritte umfassen auch Probleme des Asylbereichs und der unkontrollierten Wanderungsbewegung von Asylsuchenden.
- Schengener Gruppe:** Das Übereinkommen zwischen den Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den Grenzen, befasst sich ebenfalls mit den Auswirkungen der Liberalisierung auf den Flüchtlings- und Asylbereich. Die Koordinationsanstrengungen erstrecken sich auf Zuständigkeits-, Informations- und generell auf Rechtsfragen in den genannten Bereichen.
- Nordische Passunion: Benelux:** Regionale Abkommen mit Auswirkungen auf die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs.
- Informelle Konsultationen:** Verschiedene europäische Aufnahmestaaten, Kanada, Australien und das UNHCR pflegen seit 1986 einen informellen Meinungsaustausch über Asyl- und Wanderungsprobleme. Im Vordergrund stehen Möglichkeiten koordinierten Vorgehens im Bereiche der Aufnahme von Flüchtlingen sowie der besseren Erfassung unkontrollierter Wanderungsbewegungen.



o.220.80 - ZS/MD

HUMANITAERE HILFE ZUGUNSTEN VON FLUECHTLINGEN

(inkl. Nahrungsmittelhilfe)

Kontinente/Länder	1984	1985	1986	1987	Total
(in 1'000 Franken)					
<u>Bilaterale Hilfe</u>					
<b>AFRIKA</b>					
Aethiopien	215	2'344	1'728	3'203	7'490
Algerien	891	239	415	412	1'957
Djibouti	200	930	-	1'175	2'305
Ghana	-	15	-	-	15
Kamerun	-	-	850	699	1'549
Malawi	-	-	-	900	900
Mali	-	-	746	-	746
Mozambique	-	-	-	817	817
Rwanda	-	368	-	-	368
Sambia	-	-	100	500	600
Sierra Leone	-	160	-	-	160
Somalia	1'950	1'105	4'420	1'892	9'367
Sudan	3'107	10'316	4'468	1'357	19'248
Südafrika	-	27	-	169	196
Tanzania	-	-	500	-	500
Tschad	-	-	-	394	394
Uganda	314	-	1'592	1'973	3'879
Zaire	1'179	1'818	602	1'516	5'115
Zentralafrik. Rep.	400	371	-	-	771
Zimbabwe	200	-	-	-	200
<b>TOTAL</b>	<b>8'456</b>	<b>17'693</b>	<b>15'421</b>	<b>15'007</b>	<b>56'577</b>
<b>LATEINAMERIKA</b>					
Argentinien	200	-	-	-	200
Chile	-	112	53	-	165
Costa Rica	100	500	850	250	1'700
Guatemala	-	-	100	-	100
Honduras	400	600	1'106	810	2'916
Mexiko	200	1'000	700	250	2'150
Nicaragua	100	-	100	-	200
Peru	34	-	-	-	34
Salvador	250	150	-	-	400
Uruguay	-	100	-	-	100
<b>TOTAL</b>	<b>1'284</b>	<b>2'462</b>	<b>2'909</b>	<b>1'310</b>	<b>7'965</b>

DEH    Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe  
 DDA    Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire  
 DSA    Direzione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario  
 DCA    Directorate for Development Cooperation and Humanitarian Aid  
 COSUDE    Dirección de la cooperación al desarrollo y de la ayuda humanitaria



CH-3003 Bern  
 Telegr. Affetra Bern  
 Telex 911340 EDA CH

Kontinente/Länder	1984	1985	1986	1987	Total
(in 1'000 Franken)					
<b>M.O. / ASIEN</b>					
Hong Kong	-	-	-	37	37
Indien	-	-	-	71	71
Indonesien	-	300	150	-	450
Iran	200	100	1'185	1'411	2'896
Israel	-	50	-	-	50
Jordanien	-	-	137	-	137
Kampuchea	-	-	700	150	850
Laos	-	-	200	-	200
Libanon	140	80	150	61	431
Malaysia	-	-	-	200	200
Pakistan	500	1'480	3'300	1'773	7'053
Papua-Guinea	100	-	-	-	100
Philippinen	549	1'250	503	50	2'352
Sri Lanka	-	-	-	591	591
Syrien	-	329	-	-	329
Thailand	2'537	4'083	2'783	1'948	11'351
Vietnam	300	300	-	-	600
<b>TOTAL</b>	<b>4'326</b>	<b>7'972</b>	<b>9'108</b>	<b>6'292</b>	<b>27'698</b>

**EUROPA**

Türkei	-	34	-	-	34
--------	---	----	---	---	----

**Zusammenfassung bilaterale Hilfe**

AFRIKA	8'456	17'693	15'421	15'007	56'577
LATEINAMERIKA	1'284	2'462	2'909	1'310	7'965
M.O. / ASIEN	4'326	7'972	9'108	6'292	27'698
EUROPA	-	34	-	-	34
<b>TOTAL</b>	<b>14'066</b>	<b>28'161</b>	<b>27'438</b>	<b>22'609</b>	<b>92'274</b>

Organisation	1984	1985	1986	1987	Total
(in 1'000 Franken)					
<u>Multilaterale Hilfe</u>					
CIM	983	1'180	1'102	1'266	4'531
HCR	4'629	5'729	5'000	6'285	21'643
UNRWA	9'104	8'985	8'415	8'318	34'822
PAM	-	1'085	-	3'932	5'017
<b>TOTAL</b>	<b>14'716</b>	<b>16'979</b>	<b>14'517</b>	<b>19'801</b>	<b>66'013</b>

=====  
 In den Jahresstatistiken der humanitären Hilfe sind unter dem Titel "actions en faveur des réfugiés" noch die folgenden Beiträge enthalten, die in der obigen Aufstellung nicht berücksichtigt wurden:

IKRK (zg. pol. Gefangener)	8'000	2'000	-	-	10'000
Inst. Henry Dunant	-	65	65	-	130
UNI Genf (zg. Symposium über Menschenrechte)	-	-	-	10	10

Gesamte bilaterale und multilaterale Hilfe

Art der Hilfe	1984	1985	1986	1987	Total
Multilateral	14'716	16'979	14'517	19'801	66'013
Bilateral	14'066	28'161	27'438	22'609	92'274
<b>TOTAL</b>	<b>28'782</b>	<b>45'140</b>	<b>41'955</b>	<b>42'410</b>	<b>158'287</b>

=====

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Total
(in 1'000 Franken)								
<u>Total Ausgaben</u>								
HCR	7'962	9'964	9'717	12'788	23'404*	23'299*	21'894*	109'028
CIM	800	1'174	942	1'083	1'280	1'102	1'266	7'647
UNBRO	-	-	300	1'663	2'283	2'083	1'513	7'842
UNRWA	8'689	9'317	9'369	9'104	8'985	8'515	8'318	62'297
<b>TOTAL</b>	<b>17'451</b>	<b>20'455</b>	<b>20'328</b>	<b>24'638</b>	<b>35'952</b>	<b>34'999</b>	<b>32'991</b>	<b>186'814</b>

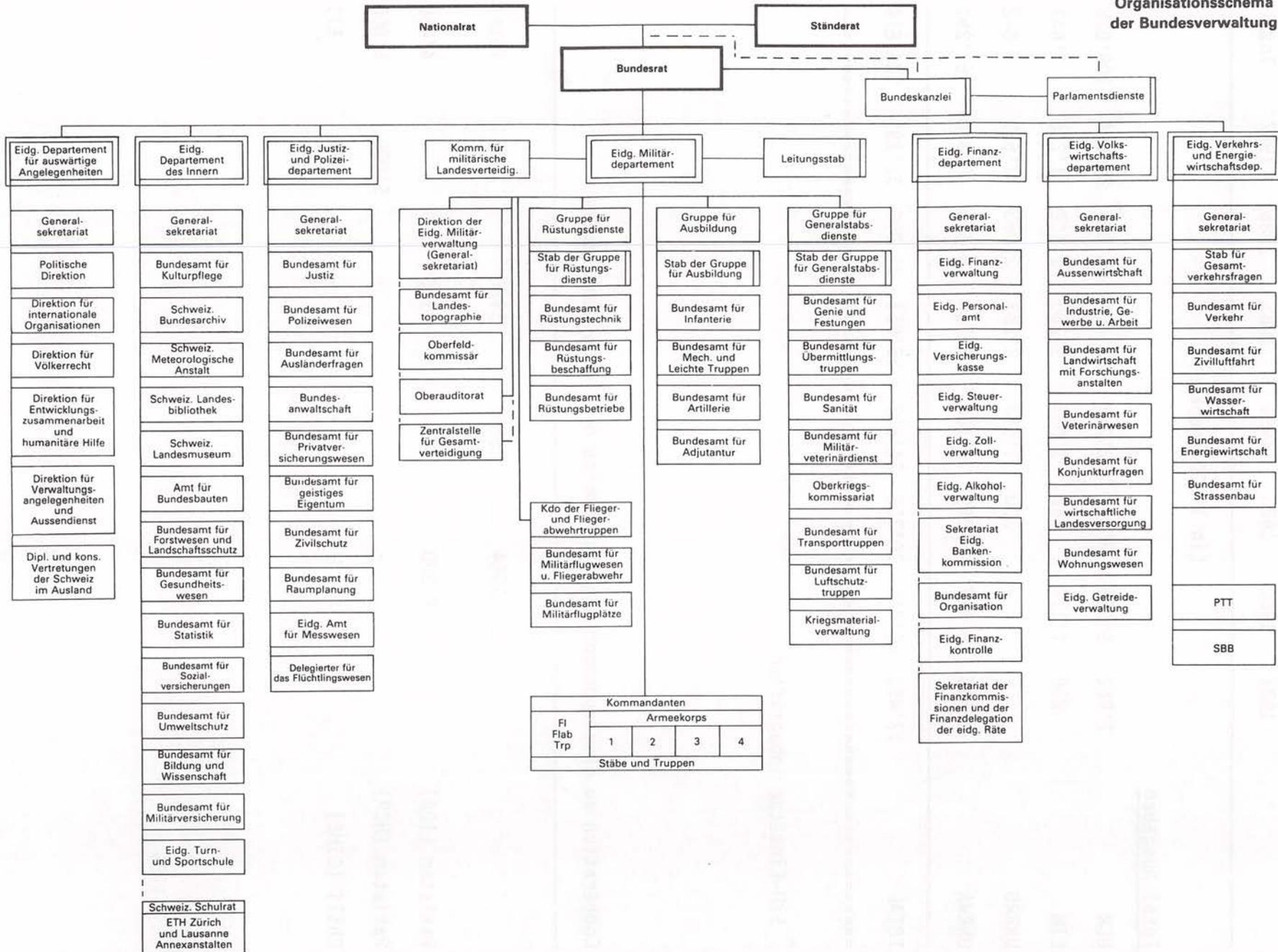
\* SKH-Einsätze inbegriffen

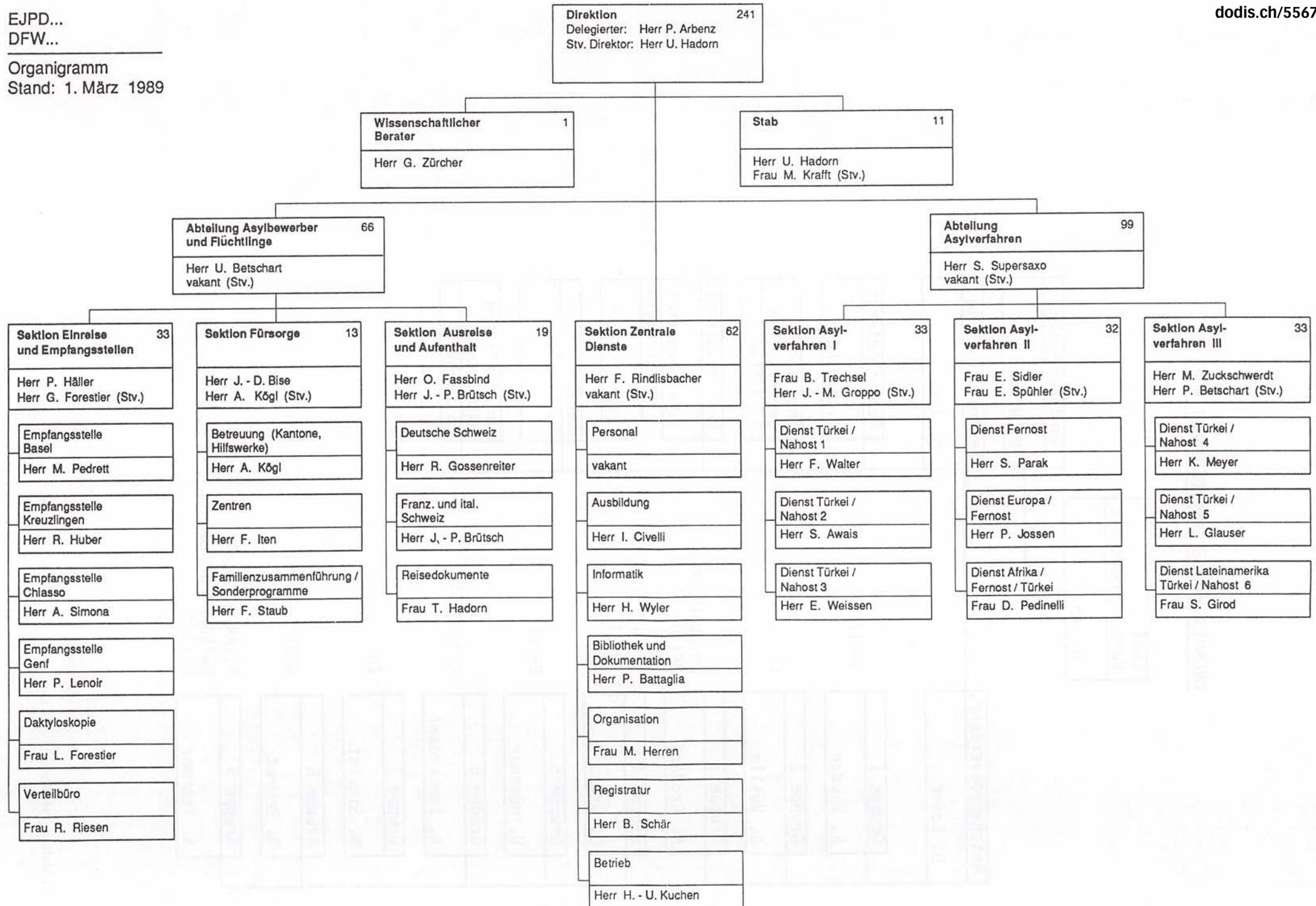
Coopération au développement dans le domaine de l'aide humanitaire

	1984	1985	1986	1987	Total
Pakistan (IDA)	4'300	-	168	-	4'468
Pakistan (HCR)	-	-	-	5'000	5'000
Chili (CIME)	-	-	-	571	571

1.2.1989

Organisationsschema der Bundesverwaltung





## ORGANIGRAMM BESCHWERDEDIENST EJPD

