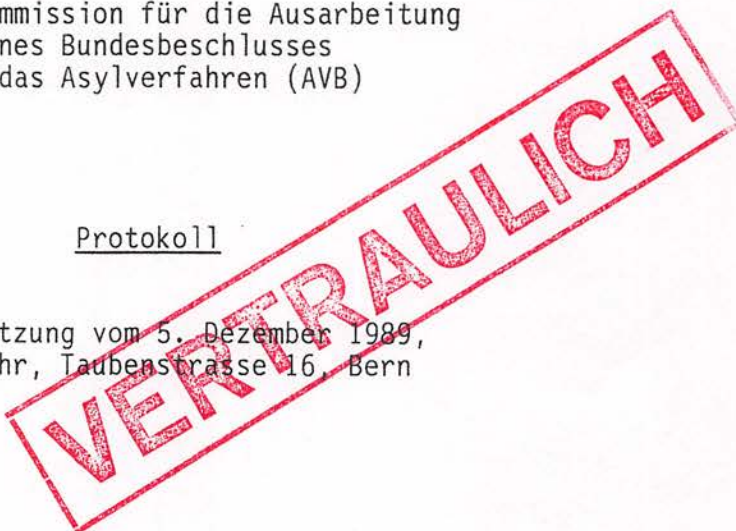


## Dok. DFW 75.0.1.120.3.2

Expertenkommission für die Ausarbeitung  
eines Bundesbeschlusses  
über das Asylverfahren (AVB)

Protokoll

der 2. Sitzung vom 5. Dezember 1989,  
14.30 Uhr, Taubenstrasse 16, Bern



Vorsitz: Herr S. Burkhardt

Anwesende Mitglieder: Herren  
H. Brand, E. Gnesa, U. Hadorn, K. Hail-  
bronner, W. Kälin, G. Köfner, P. Müller,  
H. Schär, D. Schmutz, P. Seger,  
W. Stöckli, G. Zürcher

Entschuldigt: Herr R. Eugster

Sekretariat: Herren  
H.-P. Bloch, P. Schütz

Protokoll: Herr J. Vonarburg

1.1. Protokoll

Das Protokoll der 1. Sitzung vom 19. Oktober 1989 wird  
genehmigt.

## 1.2. Vorbemerkungen und Zielsetzung

### 1.2.1. Einleitende Bemerkungen des Vorsitzenden

#### Herr Burkhardt:

Ich begrüsse Herrn Staatsrat D. Schmutz, der neu in das Expertengremium eingetreten ist. Herr Schmutz vertritt die Romandie und das Element der Kantone. Ich danke den Experten für die fristgerechte Ablieferung der verlangten Gutachten. Es wäre ideal gewesen, wenn diese Arbeiten für die heutige Sitzung hätten ausgewertet werden können. Dies war aber zeitlich nicht möglich. Es bestehen für die heutige Sitzung zwei Möglichkeiten:

1. Diskussion der einzelnen Beiträge
2. Behandlung der verschiedenen Verfahrensschritte unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der Gutachten

Ich schlage die 2. Variante vor. Diesem Vorgehen wird zugestimmt.

Bei unseren heutigen Beratungen müssen wir das Ziel im Auge behalten, um an der Sitzung vom 19. Dezember 1989 einen 1. Vorentwurf für ein neues Verfahren diskutieren zu können. Dabei können keine Vorschläge berücksichtigt werden, die grössere organisatorische Umstellungen erfordern. Es kommen nur kurzfristig realisierbare Lösungen in Frage.

### 1.2.2. Eintretensdiskussion

#### Herr Schmutz:

Herr Bundesrat Koller hat mich darum gebeten, als Vertreter der Suisse romande und als Präsident der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren bei der Kommission mitzuarbeiten. Ich möchte wissen, ob zusätzlich zum Auftrag in der Einsetzungsverfügung noch weitere Vorschläge eingebracht werden können. Es bestehen Vorschläge aus der Romandie - namentlich aus Genf - und von karitativen Organisationen. Ich muss feststellen, dass die bisherigen Revisionen nicht sehr viel zur Lösung des Asylantenproblems beigetragen haben. Eine Beschleunigung des Verfahrens wird von jedermann begrüsst. Wir müssen uns aber bewusst sein, dass dies allein noch kein Allerwelts-Heilmittel darstellt. Eine Verkürzung des Verfahrens auf 3 Monate wäre sicher wünschenswert; realisti-

scherweise wäre aber eine Verkürzung auf 5 Monate schon ein wesentlicher Fortschritt. Eine regionale Gruppierung für den Empfang und die Gesuchsbehandlung könnte eine wesentliche Beschleunigung des Verfahrens bringen.

Herr Burkhardt:

Die Verkürzung auf 3 Monate ist als Zielsetzung zu verstehen. Es handelt sich nicht um einen absoluten Auftrag. Die Prüfung zusätzlicher Vorschläge ist durchaus möglich. Herr Schmutz könnte diese für die nächste Sitzung schriftlich vorlegen. Es sind aber 2 Grenzen zu beachten.

1. Der Bericht muss bis zum 31. Januar 1990 abgegeben werden.
2. Es kommen nur Massnahmen in Frage, die juristisch und organisatorisch auf den 1. Juli 1990 realisierbar sind. Alles andere muss auf später verschoben werden.

Herr Seger:

Ich bin vom EDA beauftragt, auf folgenden Punkt hinzuweisen: Der Vertraulichkeit von Botschaftsberichten ist im Asylverfahren grössere Beachtung zu schenken. Das Problem gehört in das allgemeine Kapitel über die Beweisvorschriften.

Herr Burkhardt:

Wir werden uns überlegen müssen, ob wir diesbezüglich ausserhalb dieser Kommission etwas ändern müssen oder ob der Bundesratsbeschluss auch für solche Regelungen in Frage kommt.

Herr Kälin:

Die vorzuschlagenden Massnahmen müssen sofort greifen. Es ist aber auch ein stufenweiser Uebergang zu einem neuen Verfahren denkbar.

Herr Burkhardt:

Es ist durchaus möglich, ein stufenweises Vorgehen vorzuschlagen, wenn das Konzept klar und technisch realisierbar ist.

Herr Hadorn:

Ich stimme dem zu. Es wäre denkbar, etwas über den Zeitpunkt der Tatbestandserhebung zu sagen ohne die Organe zu nennen. Dies würde konkrete Realisierungsmöglichkeiten offen lassen.



Herr Müller:

Ich warne davor, mit Feuerwehrübungen Unheil anzurichten. Mit Lösungen für den 1. Juli 1990 präjudizieren wir die Zukunft. Wenn wir zum Schluss kommen, dass es mit einer weiteren Feuerwehrübung nicht getan ist, müssen wir dies im Bericht sagen.

2. Auswertung der Arbeiten im Hinblick auf das Asylverfahren

2.1. Erstinstanzliches Verfahren

2.1.1 Verfahren an der Grenze (inkl. Flughafen)

Einleitung durch Herrn Hadorn:

Art. 13 des AsylG schreibt vor, dass das Gesuch in der Regel an der Grenze zu stellen ist. Faktisch ist es aber ganz anders: 95 % der Gesuchsteller reichen das Gesuch nicht an der Grenze ein und kommen grösstenteils illegal in die Schweiz. Wir haben zwar 28 Grenztore inkl. Flughäfen, die aber ausser den Flughäfen kaum benutzt werden. Die Grenztorregelung war keine Erfindung von Verwaltung und Bundesrat, sondern des Parlaments. In der heutigen Situation kann in der Regel an der Grenze auf dem Landweg auf die Prüfung des Non-Refoulement verzichtet werden. Wir gehen davon aus, dass kein Gesuchsteller, der an unsere Landesgrenze gelangt, in einem Nachbarstaat asylrechtlich relevant gefährdet ist. Es besteht daher kein Grund, wegen Gefährdung im Nachbarland, illegal in die Schweiz einzureisen. Demnach fällt die illegale Einreise unter den Straftatbestand von Art. 23 ANAG. Auch die Entwürfe zu Erstasylabkommen gehen von diesen Ueberlegungen aus. Es stellt sich die Frage, ob bei illegalen Einreisen neben Art. 23 ANAG noch weitere Sanktionen ergriffen werden können. Gravierende Folgen wie der Verlust des Rechtes auf ein Asylverfahren können aber nicht mit dem Tatbestand einer illegalen Einreise verknüpft werden, wie dies im Arbeitspapier Köfner dargelegt wird. Wir werden wohl damit leben müssen, dass auch in Zukunft das Gros der Gesuchsteller illegal einreisen wird.

In der Praxis stellt sich folgendes Problem:

Es wird immer wieder versucht, ohne Geltendmachung von Asylgründen in die Schweiz einzureisen. Nach mehreren Rückweisungen durch die Kantone erzwingen sich die Ausländer schliesslich den Aufenthalt in der Schweiz mit der Einreichung eines Asylgesuches. In Fällen illegaler Einreise ohne Asylgesuchstellung wäre es an sich besser, wenn diese Leute heimgeschafft und nicht nur an die Grenze zurückgestellt würden. Die Kantone zögern aber wegen den finanziellen Konsequenzen vor einer solchen Heimtschaffung. Es wäre zu prüfen, ob der Bund die Kosten für solche Rücktransporte übernehmen könnte. Nach diesen Ueberlegungen muss für die Gesuchstellung an der Grenze nichts geändert werden.

Anders sieht es bei den Gesuchsteller an den Flughäfen aus. Heute sind dies zwar bloss etwa 2 % der Gesuchsteller. Dies kann sich aber schlagartig ändern, wie es das Beispiel des Flughafens Frankfurt zeigt. Wir müssen daher auch prophylaktisch legislieren. Im Unterschied zur Anreise auf dem Landweg erfolgt beim Flughafen die Anreise meist direkt aus dem angeblichen Verfolgerstaat. In den allermeisten Fällen muss daher das Non-Refoulement auf dem Flughafen geprüft werden. Hier besteht ein Regelungsbedürfnis, um innert 48 - 72 Stunden einen rechtskräftigen Entscheid fällen zu können. Bei Ablehnung würde der Rücktransport direkt ab Flugplatz erfolgen.

Wir haben heute ein pragmatisches, aber rechtlich nicht einwandfreies Vorgehen. Nach eingehender Befragung durch die Grenzpolizei ziehen wir heute einen Vertreter des HCR bei, der den Gesuchsteller ebenfalls befragt. Wenn dieser Vertreter auch findet, dass der Gesuchsteller nicht unter das UNO-Mandat fällt, wird der Gesuchsteller in den Herkunftsstaat zurückgeschickt. Dieses gemeinsame Verfahren könnte formalisiert werden. Einer Beschwerde könnte die aufschiebende Wirkung entzogen werden, die der Beschwerdedienst aber innert 48 Stunden wieder herstellen könnte, wenn er zur Ueberzeugung gelangt, dass der Fall zu wenig sauber abgeklärt wurde.

Wir behalten heute Asylbewerber wegen notwendigen Abklärungen oder zur Organisierung der Wegreise oft mehrere Tage im Flughafen zurück. Solche freiheitsbeschneidenden Massnahmen sollten rechtlich besser abgestützt werden.



Diskussion zur Einreise auf dem Landweg:Herr Kälin:

Die Regelung bezüglich Landweg muss wegen der Europa-Kompatibilität eventuell doch noch näher geprüft werden. Falls wir uns an Erstasylabkommen anhängen wollen, hat dies Konsequenzen. Die Grenztorregelung würde an Bedeutung verlieren, da sachliche Kriterien für die Uebernahme eines Falles sprechen. Man kann sich fragen, ob man nicht wieder zur alten Grenzregelung zurückkehren sollte.

Herr Zürcher:

Ich sehe keinen Grund, die Grenztorregelung wegen der Europa-Kompatibilität abzuschaffen. Wenn wir freiwillig Gesuche prüfen wollten, die ausserhalb des Standards eines Erstasylabkommens liegen, könnten wir dafür beliebige Formvorschriften erlassen, also z.B. die Gesuchstellung an einem Grenztor vorschreiben.

Herr Hailbronner:

Ich bin ebenfalls der Auffassung, dass man die Grenztorregelung belassen kann. Sie schadet zwar nicht, nützt aber auch wenig. Theoretisch könnte sie in Einzelfällen gewisse Schwierigkeiten bieten, die aber leicht zu regeln wären.

Herr Schmutz:

Man sollte nicht verschiedene Kategorien von Gesuchstellern wie legal und illegal Eingereiste schaffen. Es sollten auch nicht verschiedene Verfahren angewandt werden, wie dies die Einführung des Verfahrens 88 brachte. Eine Beschleunigung des Verfahrens sollte sich für alle gleich auswirken. Wir sollten uns auch nicht scheuen, festzustellen, dass die Grenztorregelung untauglich ist. Man muss sich fragen, ob eine Sonderregelung auf den Flughäfen angezeigt ist. Könnte man die Leute nicht auch in die Empfangsstellen weisen?

Herr Brand:

Es ist unbefriedigend, dass Leute mehrmals über die Grenze hin- und hergeschoben werden. Es gibt tatsächlich viele Leute, die ursprünglich kein Asylgesuch stellten, dies aber bei der 2. und 3. illegalen Einreise tun. (Er verteilt Befragungsprotokolle, welche diese Problematik illustrieren sollen.) Diese Fälle nehmen dauernd zu. Der Kanton Graubünden hat letztes Jahr 150 illegal Einreisende auf direktem Weg weggewiesen. Die Grenztorregelung funktioniert nicht. Das zeigt sich beim Grenztor von

Camprocologna. Wer am Grenztor abgewiesen wird, kommt einen Tag später über die grüne Grenze.

Herr Kälin:

Ich schlage vor, dass in einem Buchstaben c von Art. 13 Abs. 2 des Asylgesetzes ein Einreiseanspruch gemäss einem Erstasylabkommen vorbehalten werden könnte.

Herr Hailbronner:

Man könnte auch nur einen allgemeinen Vorbehalt für zukünftige Abkommen machen.

Herr Zürcher:

Es gibt bereits Schubabkommen, ohne dass dafür Vorbehalte bestünden.

Herr Köfner:

Bei Aenderungen muss man immer darauf bedacht sein, dass man nicht neue Prüfungserfordernisse schafft.

Herr Zürcher:

Das ANAG gilt für alle Ausländer, die keine Asylgründe geltend machen können. Es ist nicht so, dass das ANAG für die Europäer gilt, das Asylgesetz für die Nicht-Europäer.

Die Kostenregelung für die Ausschaffung stammt aus einer Zeit, da der Flugverkehr noch nicht üblich war. Die Kosten bestanden daher im Transport an die Landesgrenze, die der Bund übernahm.

Herr Gnesa:

Ist die Finanzierung von Rückschaffungen in der Praxis tatsächlich ein Problem? Nach meiner Auffassung bestünde gemäss Art. 69ter BV kein Hindernis für eine Finanzierung durch den Bund.

Herr Hadorn:

Es gibt ein Konkordat über die Kostentragung bei Ausschaffungen. Der Bund übernimmt demnach bei gewöhnlichen ANAG-Fällen die Kosten bis an die Landesgrenze. Bei abgeschlossenem negativem Asylverfahren übernimmt der Bund die Ausschaffungskosten.

Herr Brand:

Die Ausschaffung gemäss ANAG stellt die Kantone vor finanzielle Probleme. Es ist schwierig, diese Ausgaben zu budgetieren. In den Kantonen besteht die Tendenz für Finanz-Restriktionen, was die Arbeit nicht erleichtert. Der Kanton Graubünden hat die Frage der Kostenübernahme



beim Bund ventiliert, aber abschlägige Antwort erhalten.

Herr Schmutz:

Es wäre logisch, dass der Bund auch bei ANAG-Ausschaffungen die Kosten übernimmt. Der Bund riskiert nämlich, dass ein Asylgesuch eingereicht wird, wenn der Kanton mit der Ausschaffung zögert. In der Romandie beschäftigt man sich nicht so sehr mit den Kosten der ANAG-Ausschaffungen. Es wird vielmehr darüber diskutiert, ob man die Arbeitsbewilligungen auf weitere Länder ausdehnen soll oder ob ein spezieller befristeter Status für "asylsuchende" Arbeitsuchende geschaffen werden könnte.

Herr Hadorn:

Der Strategiebericht befasst sich mit der Frage eines speziellen Ausländerstatus für die von Herrn Schmutz genannte Kategorie. Eine solche Realisierung hätte Konsequenzen für den gesamten Ausländerbereich, was eine Lösung in einem Sofortprogramm verunmöglicht. Zum Vorschlag eines einheitlichen Verfahrens für alle ist zu sagen, dass unterschiedliche Sachverhalte unterschiedlicher Regelungen bedürfen. Es soll aber versucht werden, für alle Gesuchsteller ein beschleunigtes Verfahren zu finden und nicht mehr nur für gewisse Kategorien, wie dies beim Verfahren 88 der Fall ist.

Herr Burkhardt:

Die Erweiterung des Kreises der Rekrutierungsländer für Fremdarbeiter gemäss Vorschlag Genf, liesse sich sehr einfach realisieren. Wir müssen aber das heutige politische Umfeld beachten und Lösungen suchen, die heute eine politische Mehrheit finden. Damit ist nicht gesagt, dass der Vorschlag für alle Zeiten ad acta gelegt werden soll.

Herr Hadorn:

Ich entnehme der Diskussion folgende 3 Punkte:

1. Beim Gesuch an der Grenze soll nichts wesentliches geändert werden.
2. In Art. 13 Abs. 2 des Asylgesetzes soll in einem neuen Buchstaben die Europa-Kompatibilität vorbehalten werden.
3. Die Kostentragung bei gewöhnlichen ANAG-Ausschaffungen durch den Bund ist wünschenswert.



Diskussion zu den Gesuchen auf dem Flughafen:

Herr Stöckli:

Die von Herrn Hadorn genannten Fristen zur Gesuchsbehandlung sind nicht möglich, wenn nicht sofort eine Befragung durch einen Beamten des DFW stattfindet. Dies bedingt eine Dezentralisierung der DFW-Befragungen, was kurzfristig kaum möglich ist. Da es zur Zeit nur wenige Gesuche am Flughafen gibt und die heutige Regelung mit dem HCR-Vertreter doch einigermaßen klappt, sollte dieses Problem erst mittelfristig angegangen werden.

Herr Kälin:

Ich warne vor zu grosser Strenge am Flughafen. Art. 4 BV würde es kaum zulassen, dass Fluggäste ein Schnellverfahren erhalten, die illegal Einreisenden auf dem Landweg aber ein normales Verfahren. Wenn wir am Flughafen zu streng sind, drängen wir die Leute auf den illegalen Landweg ab. Die Gesuchseinreichung am Flugplatz hat den Vorteil, dass Identität, Herkunftsland und Fluchtweg leicht feststellbar sind. Dies erleichtert die Gesuchsbehandlung wesentlich.

Herr Köfner:

Am Flughafen sind 3 Kategorien zu unterscheiden:

1. Leute, die man ohne weiteres in ein Drittland schicken kann.
2. Leute, die irgendwelche asylfremden Gründe vorbringen und denen die Einreise problemlos verweigert werden kann.
3. Leute, die asylrelevante Gründe vorbringen. Diese Fälle der 3. Kategorie sollten nicht durch ein Schnellverfahren am Flughafen erledigt werden.

In Zürich funktioniert die heutige Praxis recht gut, nicht aber in Genf. In Genf fehlen oft Dolmetscher, oder sie werden nicht beigezogen.

Auch den geringen Gesuchsmengen in den Flughäfen ist Beachtung zu schenken, da man damit neue Tendenzen früh erkennen kann.

Herr Hailbronner:

Eine Regelung am Flughafen ist nötig. Wichtig ist eine Triage, welche sofort einen Teil eliminiert. In Zweifelsfällen sollten die Gesuchsteller dem normalen Ver-

fahren zugewiesen werden. Das Problem der Freiheitsentziehung muss noch näher abgeklärt werden. Es sollte wahrscheinlich formalisiert werden.

Herr Schär:

Es handelt sich hier um ein Sonderverfahren. Mit solchen Verfahren muss Zurückhaltung geübt werden. Es braucht eine Beschleunigung des Verfahrens, aber es sollte für alle gleich sein.

Herr Zürcher:

Ich verweise auf die enorme Zunahme der Gesuche im Flughafen Frankfurt. Dies könnte plötzlich auch in Kloten geschehen. Es muss daher etwas vorgekehrt werden. In Kanada hat eine Gesetzesrevision die missbräuchliche Einreise auf dem Flughafen schlagartig gestoppt. Das Zeitmoment spielt auf den Flughäfen eine entscheidende Rolle, weil sonst die Rücktransporte nicht garantiert sind. Als Alternativen stehen keine populären Lösungen zur Verfügung. Es wären dies Sanktionen gegen Fluggesellschaften, Verschärfung der Visumspraxis oder Checks beim Abflug nach der Schweiz. Mit einer Triage kann man das Problem an der Wurzel packen.

Herr Schütz:

Ich stelle ebenfalls einen Regelungsbedarf auf den Flughäfen fest. Es besteht heute diesbezüglich grosse Rechtsunsicherheit. Die heutige Rückweisungspraxis des DFW stützt sich auf Art. 3 lit. f des VwVG, was rechtlich umstritten ist. Es stellt sich auch die Frage, ob auf dem Flughafen ausserhalb eines Asylverfahrens daktyloskopiert werden darf.

Herr Kälin:

Mir scheinen folgende 3 Punkte wesentlich zu sein:

1. Der Regelungsbedarf ist zu bejahen.
2. Gesuchsteller auf dem Flughafen dürfen verfahrensmässig nicht wesentlich schlechtergestellt werden. Dem könnte mit organisatorischen Massnahmen begegnet werden, z.B. durch direkte Befragung durch Beamte des DFW.
3. Es ist näher abzuklären, wann ein Antrag als Asylgesuch aufzufassen ist.

Herr Hailbronner:

Auf dem Flughafen ist kein Spezialverfahren notwendig.



Es wäre denkbar, dass die Gesuche sofort durch eine Ausstation des DFW geprüft würden.

Herr Bloch:

Wir haben bis anhin mit der Transitraum-Theorie gearbeitet. Danach befindet sich ein Gesuchsteller im Transitraum noch nicht in der Schweiz. Deshalb ist rasches Handeln nötig. Wenn er in eine Empfangsstelle geschickt wird, befindet er sich im Inland. Dies zieht viele Konsequenzen nach sich. Wir sollten daher die Transitraum-Fiktion nicht so ohne weiteres aufgeben.

Herr Brand:

Wichtig ist die Frage, was als Asylgesuch zu betrachten ist. In der Praxis wurde ein illegal eingereister Türke gefragt, warum er ein Asylgesuch stelle. Er gab zur Antwort, er habe das Gesuch eingereicht, um eine Arbeitsbewilligung zu erhalten.

Herr Zürcher:

Die freiheitsentziehenden Massnahmen auf den Flughäfen sind eigentlich nur eine Verhinderung der Einreise.

Herr Kälin:

Die Verhinderung der Einreise ist zwar keine Freiheitsberaubung. Probleme stellen sich bei der Abführung manu militari ins Flugzeug. Die Transittheorie dürfte der EMRK kaum standhalten. Für die Anwendung der EMRK ist die Hoheitsgewalt massgebend, nicht das Territorium.

Herr Hadorn:

Ich ziehe aus der bisherigen Diskussion folgendes Fazit:

Die Einführung eines Triageverfahrens scheint geboten. Es wird aber vor allem auf den Flughäfen zur Anwendung kommen. Ein materieller Entscheid ist innert 48 Stunden in der Regel nicht möglich. Gesuchstellern, bei denen das Non-Refoulement näher abgeklärt werden muss, ist die Einreise zu gestatten. Es stellt sich die Frage, wie ein Triageverfahren auszugestalten ist.

Herr Kälin:

Die Triage ist der erste Schritt im Asylverfahren. Es geht um die Abklärung der Frage, ob ein Asylgesuch vorliegt. Hier ist die Mündlichkeit des Verfahrens denkbar. Auch die gewünschten 48 Stunden könnten eingehalten werden, wenn gewisse Kriterien Anwendung finden.

Herr Hailbronner:

Ich möchte die Triage für Sofortentscheide nicht nur auf die Frage beschränken, ob es sich um ein Asylgesuch handelt. Es gibt Kategorien, die sofort materiell entschieden werden können, wie z.B. Drittlandlösungen.

Herr Schmutz:

Auch beim Triageverfahren müssen gewisse Verfahrensgarantien bestehen bleiben.

2.1.2. Verfahren in der Empfangsstelle, in den Kantonen und beim DFW

Herr Zürcher macht folgende Einleitung:

Dieser Themenkreis umfasst das Verfahren von der Erhebung des Sachverhaltes bis zum erstinstanzlichen Entscheid. Es darf davon ausgegangen werden, dass auch in Zukunft ein Hilfswerksvertreter bei der Feststellung des Sachverhaltes anwesend sein wird, dass die Kantone keine Entlastung erfahren und dass die Empfangsstellen die bisherigen Aufgaben beibehalten werden: Festhalten des Status, Befragung zum Reiseweg und Verteilung auf die Kantone. Beim heutigen System verlieren wir viel Zeit mit der einzelfallabhängigen Vorladung beim Kanton. Durch einzelfallunabhängige Vorladungen kann viel Zeit gewonnen werden. Probleme bereiten auch die Regeln des Bundeszivilprozesses, insbesondere die Regeln über den Sachverständigen. Wenn die allgemeinen Regeln über die Stellungnahme zu Gutachten angewandt werden, wird das Verfahren verlängert. In der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen könnte Zeit gewonnen werden durch die Errichtung von Prozesszentren, in denen Bundes- und Kantonsbeamte gleichzeitig wirken.

Man sollte auch prüfen, ob man die Schaffung von interkantonalen Prozesszentren finanziell fördern sollte.

Bei den Asylgesuchen können 4 Kategorien unterschieden werden:

1. Offensichtlich positive Fälle
2. Gesuche, die einer eingehenderen Prüfung bedürfen
3. Negative Fälle
4. Aussichtslose Fälle (z.B. sicherer Drittstaat)



Diskussion über das Verfahren in der Empfangsstelle, in den Kantonen und beim DFW

Herr Stöckli:

Ich muss Vorbehalte bezüglich der einzelfallunabhängigen Vorladung anbringen. Wenn man die Stellung des Hilfswerksvertreters ausbauen will, ist davon abzusehen. Wenn schon eine Befragung stattgefunden hat, muss der Hilfswerksvertreter das Einvernahmeprotokoll kennen, sonst kann er seine Aufgabe nicht erfüllen. Eine solche Vorladung ist nur denkbar, wenn lediglich die Angaben der Empfangsstelle vorhanden sind.

Herr Gnesa:

Es bestünde die Möglichkeit, die Namen aus den Protokollen der Empfangsstellen herauszustreichen.

Herr Zürcher:

Es geht nicht um die Frage der Anonymität, sondern lediglich um einen organisatorischen Zeitgewinn.

Herr Burkhardt:

Ich kann Herrn Stöckli versichern, dass man nicht beabsichtigt, durch die Beschleunigung des Verfahrens die Stellung der Hilfswerke zu schmälern. Die Frage einer Stärkung der Hilfswerksvertreter bleibt im Raum, kann aber nicht in die Sofortmassnahmen einbezogen werden.

Herr Seger:

In den Unterlagen habe ich festgestellt, dass die Tendenz besteht, die Gesuchsteller möglichst rasch nach dem Grenzübertritt zu befragen und das Gesuch beschleunigt zu behandeln. Es stellt sich aber die Frage, wie Triageverfahren und einzelfallunabhängige Vorladung zu vereinbaren sind. Nimmt der Hilfswerksvertreter auch am Triageverfahren teil?

Herr Zürcher:

Der Hilfswerksvertreter muss bei einer materiellen Ueberprüfung dabei sein. Hingegen ist seine Anwesenheit bei den aussichtslosen Fällen nicht nötig. Solche liegen beispielsweise vor, wenn eine sichere Drittstaat-Lösung vorhanden ist.

Herr Kälin:

Ich empfinde den Zeitgewinn von einem Monat durch die Aenderung des Vorladungs-Modus eher als Kosmetik. Dies verkürzt die Verfahrensdauer nicht wesentlich. Es braucht wesentliche Veränderungen im Verfahrensablauf.

Unmittelbar in der Empfangsstelle sollte eine DFW-Befragung stattfinden, in der die Weichen gestellt werden. Die kantonale Befragung könnte fallengelassen werden. Die erste Befragung dient der Triage. Wenn eine eingehendere Abklärung nötig ist, findet eine weitere DFW-Befragung statt. Dies muss nicht in der Empfangsstelle geschehen.

Herr Hailbronner:

Die materielle Befragung sollte nur durch den DFW erfolgen. Der Kanton könnte sich auf die Feststellung der Identität und weitere formelle Handlungen beschränken. Es ist wichtig, dass der Befrager auch entscheidet. Dies bedingt aber eine Dezentralisierung, die auch stufenweise eingeführt werden könnte.

Herr Schmutz:

Die Errichtung von Prozesszentren könnte eine namhafte Beschleunigung des Verfahrens bringen. Ich bin eher für eine alleinige Verantwortung des Bundes. Die Teilung der Verantwortung zwischen Bund und Kantonen ist nicht ideal. Eine gewisse Dezentralisierung des DFW ist sicher möglich. Die Kantone haben auch grosse Unterbringungsprobleme, da man nicht zum vornherein weiss, wieviele Bewerber von den Empfangsstellen zugewiesen werden. Auch könnte die sanitärische Grenzkontrolle in die Empfangsstelle verlegt werden.

Herr Burkhardt:

Es fragt sich, inwiefern eine Dezentralisierung überhaupt möglich ist.

Herr Hadorn:

Es stellt sich die Frage, was innert nützlicher Frist realisierbar ist. Die Entlastung der Kantone würde dem Bund Mehraufwand bringen. Man müsste die bisherigen kantonalen Befrager irgendwie zu Bundesbeamten umfunktionalisieren. Es müssen gewisse betriebswirtschaftliche Analysen zu diesem Vorschlag gemacht werden.

Herr Zürcher:

Wir haben bereits diesbezügliche Überlegungen angestellt und sind zum Schluss gekommen, dass 120 neue Bundesstellen bewilligt werden müssten. Schritte in dieser Richtung haben in der BRD zu keinen überzeugenden Resultaten geführt (Beispiel der "Empfangsstelle" Schwallbach). Es ist sehr schwierig, verschiedene Funktionen an einer Stelle zusammenzufassen. Die bestehenden Empfangsstellen könnten die gewünschte Dezentralisierung nicht



verkräften und der dafür notwendige Ausbau ist nicht möglich, weil kein Standortkanton damit einverstanden wäre.

Herr Schütz:

Die einzelfallunabhängige Vorladung hat wesentliche Vorteile. Es geht nicht nur um einen Zeitgewinn von einem Monat, sondern um einen Zeitgewinn in einer sehr wichtigen Phase. Die Aussagen der Gesuchsteller sind viel natürlicher, wenn diese möglichst rasch nach der Einreise befragt werden.

(Die Sitzung wird um 12.45 Uhr für die Mittagspause unterbrochen und um 14.00 Uhr fortgesetzt.)

Herr Stöckli:

Die Sachverhaltsabklärungen müssen ganz am Anfang des Verfahrens stehen und von guter Qualität sein. Eine stärkere Mitbeteiligung des Hilfswerksvertreters kann die Legitimation des Verfahrens erhöhen. Der Hilfswerksvertreter könnte beispielsweise das Protokoll mitunterzeichnen, Mängel rügen oder Vorschläge für weitere Abklärungen machen. An eine Mitentscheidung wird nicht gedacht.

Herr Brand:

Ich glaube nicht, dass man die kantonale Befragung abschaffen kann. Die Kantone wären wohl damit einverstanden, aber dies bleibt Wunschenken. Es bestehen Möglichkeiten zur Verbesserung der Kommunikation zwischen Bund und Kantonen. Die modernen Datenübermittlungsmethoden könnten hier noch besser genutzt werden.

Die Dezentralisierung des Bundes in Prozesszentren würde den Bund zum Konkurrenten der Kantone bezüglich Entlohnung machen. Es wäre mit der Abwanderung von kantonalen Beamten zum Bund zu rechnen. Wenn das ganze Verfahren auf den Bund verlegt wird, fehlt in den Kantonen die Akzeptanz für die Entscheide. Die Schaffung von interkantonalen Befragungszentren hat kaum Realisierungs-Chancen. Es dürften kaum Standortkantone gefunden werden. Den Kantonen sollte mehr Verantwortung für die Entscheidungsfindung im Asylbereich eingeräumt werden.

Herr Zürcher:

Eine wesentliche Verbesserung der Datenübermittlung ist erst ab 1992 möglich.

Herr Gnesa:

Nehmen überhaupt Anwälte an der Befragung teil? Wenn dies praktisch nicht vorkommt, könnte man prüfen, ob der Anwalt zur Verfahrensbeschleunigung von der Befragung ausgeschlossen werden könnte. Dafür könnte beispielsweise die Stellung des Hilfswerksvertreters gestärkt werden.

Herr Schütz:

Anwälte können nicht ohne weiteres von der Befragung ausgeschlossen werden. Wichtig wäre, dass man keine Terminverschiebungen dulden würde.

Die Herren Burkhardt und Kälin:

Ein Anwalt kann sich nicht ohne weiteres kurzfristig durch einen Kollegen vertreten lassen.

Herr Brand:

Im Kanton Graubünden beansprucht etwa jeder 200. Asylbewerber einen Anwalt für die Befragung. Dafür wurden aber den Hilfswerksvertretern de facto Parteirechte eingeräumt.

Herr Schütz:

Es stellt sich die Frage, ob es sich bei der Verbeiständung bei der Befragung überhaupt um eine notwendige Verteidigung handelt.

Herr Hadorn:

Der Bundesrat hat diese Frage im Zusammenhang mit dem Problem der unentgeltlichen Prozessführung indirekt verneint indem ausgeführt wurde, bei Befragungen von Asylbewerbern sei kein Anwalt notwendig.

Herr Schär:

Das Bundesgericht ist in dieser Beziehung grosszügiger.

Herr Stöckli:

Die Hilfswerke haben sich überlegt, ob sie generell Rechtsvertretungsfunktionen übernehmen sollten. Dies wurde aber verneint, weil die Hilfswerke nicht generell alle Gesuchsteller vertreten möchten.

Herr Burkhardt:

Ich möchte folgende 2 Punkte zur Diskussion stellen:

1. Die Begründungspflicht
2. Der Auftrag, vor 1. Instanz möglichst das Unmittel-



barkeitsprinzip zu nutzen.

Herr Kälin:

Ich bin der Ueberzeugung, dass bei der 1. Instanz noch einiges für das Unmittelbarkeitsprinzip herauszuholen wäre. Dieser Grundsatz spricht für die Befragung durch den Bundesbeamten. Der direkte Eindruck ist wichtig zur Beurteilung der Glaubwürdigkeit.

Herr Hailbronner:

Es gibt Fälle, wo mündliche Entscheide und mündliche Begründungen möglich sind.

Herr Hadorn:

Ich kann mir eine mündliche Entscheideröffnung zwar vorstellen, aber nur im Zusammenhang mit einer entsprechenden Ausbildung der Mitarbeiter. Es könnte auch an eine Art Kammersystem gedacht werden. Dies ist aber im Rahmen eines Sofortprogramms nicht realisierbar.

Herr Zürcher:

Eine mündliche Eröffnung ist nur möglich, wenn ein DFW-Beamter befragt. Man könnte dabei eine 5-tägige Beschwerdefrist einräumen. Dieses Vorgehen sollte auf die "hoffnungslosen" Fälle beschränkt werden.

Herr Schütz:

Dazu sind folgende zwei Voraussetzungen notwendig:

1. Es müsste sich um eine Kann-Vorschrift handeln.
2. Die Beamten dürften nicht weisungsgebunden sein.

Herr Stöckli:

Ich sehe hierin keine Zeitersparnis. Das Vorgehen funktioniert nur, wenn die Leute den Entscheid akzeptieren. In den meisten Fällen wird aber Beschwerde geführt werden.

Herr Kälin:

Ich bedauere das Fehlen von Leitentscheiden, welche die Begründungspflicht vereinfachen würden. Es könnte relativ kurz darauf verwiesen werden.

Herr Hadorn:

Der DFW möchte durch eine Verstärkung des Rechtsdienstes in dieser Richtung vorgehen. Neben Leitentscheiden soll die Begleitung der Doktrin ausgebaut werden. Die eigene Rechtsprechung des DFW soll vermehrt ausgewertet werden.

Herr Schär:

Der Beschwerdedienst beabsichtigt ebenfalls, vermehrt Entscheide zu publizieren.

## 2.2. Beschwerdeverfahren

Herr Bloch gibt folgende Einleitung:

Das Beschwerdeverfahren ist immer das gleiche geblieben. Hier soll das Maximum an Zeitgewinn heraus schauen.

Das Verfahren steht unter dem Grundsatz, wonach die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen feststellt. Dabei haben die Parteien an der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken. Diese Mitwirkung ist nicht umschrieben. Das sollte aber in einer für die Bedürfnisse des Asylverfahrens ausgerichteten Weise getan werden. Damit kann auch die Androhung des Nichteintretens bei mangelhafter Mitwirkung konkretisiert und rechtstaatlich haltbar gemacht werden.

Wichtiger Bestandteil der Sachverhaltsfeststellung ist das Beweisverfahren. Dieses sollte vom Bundeszivilprozess losgelöst werden. Insbesondere sollten die Bedingungen der Glaubhaftmachung gesetzlich festgehalten werden. Die Würdigung der Beweise und der Vorbringen sollte an Kriterien gebunden werden, die auf die Situation des Asylbewerbers und die Besonderheiten des Asylverfahrens Rücksicht nehmen. Das Beweisverfahren soll nicht zu Zwischenverfügungen führen, aber in einem Begründungsteil Eingang in den Beschwerdeentscheid finden.

Der rechtsstaatliche Gehalt des Verfahrens wird wesentlich davon abhängen, ob der Beschwerde aufschiebende Wirkung zukommt oder nicht. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung ist deshalb nur restriktiv zu ermöglichen. Hingegen sollte ein Strauss vorsorglicher Massnahmen dazu dienen, einen allfälligen negativen Ausgang des Verfahrens vorzubereiten.

Die Verfahrensführung sollte durch gesetzliche Fristen standardisiert und damit vereinfacht werden. Bis heute ist nur die Beschwerdefrist gesetzlich geregelt, was zu Verlängerungskämpfen geführt hat. Die Verfahrensdisziplin sollte durch Sanktionen, die den Asylbewerber treffen, hochgehalten werden. Zwischenverfügungen sind zu umgehen. Man kann sich fragen, ob nicht auf Verfahrens-



kosten und die damit verbundenen Schriftenwechsel zu verzichten sei. Andererseits muss rechtzeitig über die Beigabe eines Anwaltes entschieden werden.

Ob die Verhandlung unmittelbar mit den Betroffenen mündlich durchzuführen ist oder ob am schriftlichen Prozess festzuhalten ist, sollte jetzt vom Gesetzgeber entschieden werden. Der Zeitgewinn liegt auf der Hand. Die Anforderungen an die verfahrensführenden Beamten werden steigen, ihre Motivation auch.

Für den Entscheid soll festgehalten werden, was er zu enthalten hat, wann und wie er zu eröffnen ist. Die Frage der Textbausteine ist zu regeln.

Die Wirkung der ausserordentlichen Rechtsmittel und Behelfe ist zu regeln. Insbesondere die Auswirkung auf den Vollzug. Die Begründungspflicht sollte eingeschränkt werden. Für das Eintreten sind erhöhte Anforderungen zu stellen.

Herr Schär beleuchtet das Problem aus der Sicht des Beschwerdedienstes wie folgt:

1. Bei der Oficialmaxime besteht eine gewisse Unsicherheit bezüglich der Mitwirkungspflicht. Das Problem stellt sich bei beiden Instanzen.
2. Beim Beweisverfahren besteht die grösste Schwierigkeit beim Glaubhaftmachen. Es ist schwierig, dafür Kriterien aufzustellen. Zwischenverfügungen für Beweisaufnahmen führen zu zeitlichen Umtrieben. Auch Aufsichtsbeschwerden wirken verzögernd. Die Gefahr besteht, dass auf diesem Umweg materielle Entscheidungen getroffen werden.
3. Protokolle und wichtige Entscheidunterlagen sollten bereits vor der 1. Instanz zur Einsicht gegeben werden. Dies entlastet das Verfahren vor der 2. Instanz.
4. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung ist sehr selten. Dies könnte sich mit dem neuen Verfahren ändern. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung ist heikel, da das AsylG eine Anwesenheitsgarantie gibt.
5. Bei den Fristen machen uns die Verlängerungsgesuche zu schaffen. Die large Praxis der Kantone auf diesem Gebiet färbt sich auch auf die Gesuche beim Beschwer-

dedienst ab. Es wäre wünschenswert, dass Fristen für die Ergänzung von Beschwerdeschriften erlassen würden.

6. Ein Kostenverzicht beim Asylverfahren ist durchaus möglich.
7. Es sollte gelegentlich geprüft werden, ob nicht von Amtes wegen eine Verbeiständung eingeführt werden sollte.
8. Bei den Entscheiden stellt sich das Problem der Beschränkung auf summarische Entscheidungsmöglichkeiten.
9. Die ausserordentlichen Rechtsmittel sind sehr häufig und sie werden auch hintereinander ergriffen. Art. 4 BV legt uns aber hier schwere Ketten an.

#### Diskussion zum Beschwerdeverfahren:

##### Herr Stöckli:

Es ist ein Mangel, dass beim DFW nur Befragungsnotizen und keine Protokolle erstellt werden. Ueber die Mitwirkungspflicht könnten Vorschriften erlassen werden, die dem Gesuchsteller im Detail zu erläutern sind.

##### Herr Schär:

Die Befragungsnotizen des DFW werden im Beschwerdeverfahren oft angezweifelt mit der Begründung, dass keine Rückübersetzung stattgefunden habe.

##### Herr Zürcher:

Eine Protokollierung würde einen riesigen zeitlichen Mehraufwand bewirken.

##### Herr Bloch:

Aus der Befragungsnotiz geht hervor, wie der Gesuchsteller verstanden wurde und wie der Entscheid zustandekam. Wichtig wäre allerdings, dass der Asylbewerber Einblick in diese Notizen erhält, damit er sieht, woran sein Gesuch gescheitert ist.

##### Herr Brand:

Sollten nicht auch die persönlichen Notizen der Hilfswerksvertreter zu den Akten gegeben werden? Es erstellen aber nicht alle Hilfswerksvertreter solche Notizen.



Herr Schütz:

Es bestünde die Möglichkeit, beim DFW das Gerichtsschreiber-System einzuführen.

Herr Kälin:

Eine Protokollierung beim DFW würde den Beschwerdedienst wesentlich entlasten. Nötig wären die Einführung des Gerichtsschreiber-Systems und die Rückübersetzung.

Herr Köfner:

In Zirndorf werden auch Protokolle erstellt und pro Tag werden 4 - 6 Gesuche behandelt.

Herr Schütz:

In der Schweiz werden die Befragungen zu den Asylgründen sorgfältiger durchgeführt. Eine Befragung dauert zwischen 2 - 5 Stunden. Es gibt bis zu 20seitige Befragungsnotizen. Bei uns werden pro Woche von einem Beamten im Durchschnitt 3 Befragungen durchgeführt. Im Unterschied zu Zirndorf müssen wir auch über die Wegweisung verfügen.

Herr Müller:

Eine Befragung sollte nicht länger als 2 Stunden dauern. Glauben heisst für wahr halten. Wesentlich ist, was der Befragter für wahr hält. Wichtiger als die Form der Protokolle ist, dass der Entscheidende die zu beurteilende Person sieht. Für die Protokollierung käme neben dem Gerichtsschreiber-System auch die Möglichkeit in Frage, dass abwechslungsweise 2 Beamte fragen und protokollieren.

Herr Hailbronner:

Eine zu grosse Formalisierung der Protokolle ist nicht nötig. Wesentlich ist der Eindruck von der Glaubwürdigkeit. Auch bei der Rückübersetzung muss man nicht zu formalistisch sein. Wichtig ist, dass die entscheidenden Passagen rückübersetzt werden.

Herr Hadorn:

Die Verhältnisse beim Asylverfahren sind nicht in allen Punkten mit andern Rechtsbereichen identisch. Verfolgungsschilderungen können durchaus glaubhaft erscheinen, aber aus der Praxis wissen wir, dass die Behauptungen zu mehr als 90 % nicht zutreffen. Es könnte allerdings auch darauf verzichtet werden, mit zuviel Energie nach einem möglichen Widerspruch zu forschen.

Herr Zürcher:

Es wurden bereits Modelle mit 2 Befragern durchgespielt, wobei aber die Effizienz mindestens um 1/3 abnahm.

Herr Hailbronner:

Ich sähe eine Möglichkeit mit 2 Befragern. Stellt ein Befragter fest, dass ein Fall hoffnungslos ist, könnte er einen Kollegen beiziehen. Wenn sich beide einig sind, könnte der Fall durch ein Kurzverfahren erledigt werden.

Herr Brand:

Es finden noch zuviele Doppelbefragungen (durch Kanton und Bund) statt. Wenn die Qualität der kantonalen Befragung gut ist, sollte sich eine Bundesbefragung erübrigen. Bei fehlender Qualität sollte durch Schulung nachgeholfen werden. Wichtig ist, dass die Befragung sofort nach der Einreise stattfindet.

Herr Kälin:

Es ist nötig, den Begriff des Glaubhaftmachens näher zu definieren. Als glaubhaft kann etwas gelten, wenn mehr Gründe dafür als dagegen sprechen.

Herr Burkhardt:

Ich möchte noch das Problem der aufschiebenden Wirkung zur Diskussion stellen.

Herr Hailbronner:

Der Entzug der aufschiebenden Wirkung ist in gewissen Fällen nötig, allerdings verbunden mit der Möglichkeit, dass die Beschwerdeinstanz die aufschiebende Wirkung wieder herstellen kann. Rechtsstaatlich wichtig ist die Frage, welche Kategorien darunter fallen sollen.

Herr Müller:

Ich habe Bedenken bezüglich einer generellen Verweigerung der aufschiebenden Wirkung für gewisse Kategorien im Asylbereich, weil es um hohe Rechtsgüter geht.

Herr Schär:

Die aufschiebende Wirkung könnte in Fällen entzogen werden, wo das Non-Refoulement nicht in Frage steht. Die Praxis hat aber gezeigt, dass man in diesen Fällen mit dem Vollzug zögert, weil man dann doch Angst hat, es könnte gleichwohl etwas geschehen. Die Frage der aufschiebenden Wirkung würde sich nicht stellen, wenn bei der 2. Instanz ein summarisches Verfahren eingeführt würde.



Herr Hailbronner:

Für die sogenannten "sicheren Fälle" könnte der Entzug der aufschiebenden Wirkung gesetzlich geregelt werden. Wenn innert 7 Tagen gegen den Entscheid nicht rekurriert wird, wird vollzogen.

Herr Bloch:

Wir haben die Erfahrung gemacht, dass beim Entzug der aufschiebenden Wirkung doch niemand zu vollziehen wagt, bis der Entscheid vorliegt. Folglich bringt auch ein Entzug nicht viel.

Herr Kälin:

Rasche Entscheide sind besser als der Entzug der aufschiebenden Wirkung. Bei sicheren Drittstaat-Lösungen käme die Massnahme aber in Frage. Auch die identischen Zweitgesuche könnten darunter fallen.

Herr Zürcher:

Ich verweise auf die Fälle, die Herr Brand vorgelegt hat und die nicht gelöst werden können.

Herr Burkhardt:

Ich möchte noch die Regelung von Fristen zur Diskussion stellen.

Herr Bloch:

Ich sehe folgende Fristen für regelungsbedürftig:

- Fristen für Beweisvorbringen
- Fristen für die Verbesserung von Eingaben
- Fristen für Beweisofferten
- Fristen für medizinische Gutachten

Herr Schär:

Es gilt zu bedenken, dass bei gesetzlichen Fristen oft Wiederherstellungsgesuche eingereicht werden, deren Behandlung aufwendig ist.

Herr Kälin:

Es gibt Grenzen für Fristverkürzungen. Es gibt das Problem der Sprache. Wenn jemand einen Berater beiziehen muss, braucht es Zeit. Uebersetzungen sind zeitlich aufwendig.

Herr Hadorn:

Man sollte die Frage prüfen, ob man im Asylbereich vom Erfordernis der Amtssprache abkommen sollte, weil die Asylbehörden die Uebersetzungen schneller bewerkstelligen

gen könnten.

Herr Brand:

Es sollte die Frage geprüft werden, ob man während eines Rechtsbehelfsverfahrens ein generelles Arbeitsverbot erlassen könnte. Rechtsbehelfe bezwecken meist eine Verlängerung einer Arbeitsbewilligung.

Herr Schmutz:

Ich könnte mich dieser Idee nicht anschliessen.

Herr Zürcher:

Es ist zu beachten, dass mit Ablauf der Ausreisefrist automatisch ein Arbeitsverbot eintritt und dass Rechtsbehelfe diesen Umstand nicht umstossen können.

Herr Stöckli:

Es sind individuelle Arbeitsverbote möglich. Am Anfang des Verfahrens sollte kein Arbeitsverbot gelten.

Herr Hailbronner:

Solche Arbeitsverbote sind faktisch nicht durchsetzbar, weil der Druck von Arbeitgebern und Interessengruppen zu gross ist.

2.3. Vollzug

Herr Schütz gibt dazu folgende Einleitung:

Die Wirksamkeit eines neuen Verfahrens wird davon abhängen, dass sichergestellt wird, dass rechtskräftige Wegweisungsverfügungen auch tatsächlich vollzogen werden. Parallel- und Sukzessivgesuche im Asyl- und Fremdenpolizeibereich sind auszuschliessen. Dabei stellen sich in rechtlicher Hinsicht insbesondere Kompetenzfragen zwischen Bund und Kantonen. Welches Ermessen sollen die Kantone im Zeitpunkt des Vollzugs haben? Ist das Ermessen der Kantone gemäss Art. 4 ANAG hinsichtlich einer Aenderung von Art. 21a Abs. 4 AsylG einzuschränken oder auszuschliessen? Wie sind die Rechte des Ausländers im Anhörungsverfahren gemäss heutigem Asylgesetz Art. 21a Abs. 1 zu gewährleisten? Wie kann bei ausserordentlichen Rechtsmitteln und Rechtsbehelfen für die Vollzugsbehörden die bestmögliche Klarheit über die Rechtslage geschaffen werden? Wie können die Kantone und insbesondere die Standortkantone von Bundeszentren und Empfangsstellen für die Vollzugsaufgaben kostendeckend entschädigt werden?



Müssen bei rechtskräftig abgewiesenen Gesuchstellern, die über keine Reisepapiere verfügen, und somit nicht in einen Drittstaat weiterwandern können, Wegweisungsfristen angesetzt werden? Können zwecks Sicherung des Vollzugs einer künftigen Wegweisung vom Erwerbseinkommen der Gesuchsteller Sicherheitsleistungen verlangt werden, die erst nach finanziell gesicherter Wegweisung freigegeben würden?

In organisatorischer Hinsicht haben die Kantone folgende Bedürfnisse: Die Möglichkeit, vom Bund angesetzte Ausreisefristen zu verlängern; die Reisepapierbeschaffung soll durch eine zentrale Anlaufstelle beim Bund direkt nach dem DFW-Entscheid erfolgen; die Vollzugsverfügungen sollten hinsichtlich der Vollzugsmodalitäten einzelfallgerechter werden; der DFW soll eine Ausschaffungskontrolle mit Mahnsystem entwickeln und Vollzugsdefizite publizieren und säumigen Kantonen die Verwaltungskostenbeiträge streichen; säumigen Kantonen sollen die nicht Ausgeschafften dem Ausländerkontingent angerechnet werden; die Verwaltungspauschale sei als Vollzugsanreiz zu erhöhen oder die Ausschaffungskosten seien vom Bund generell zu übernehmen.

Technische Probleme gibt es mit der Swissair und den SBB: Transportpflicht, Begleitpersonen, Bezahlung des Transportes, ungenügende Anzahl von Zellen und dgl.

#### Diskussion über den Vollzug:

##### Herr Burkhardt:

Es ist mit der Weiterführung der bundesgerichtlichen Praxis zu rechnen, wonach nach negativem Asylentscheid noch ein Gesuch um eine fremdenpolizeiliche Aufenthaltsregelung möglich ist. Eine Aenderung dieser Praxis wäre nur durch eine Gesetzesänderung möglich. Beim Vollzug ist zu prüfen, ob den Kantonen ein gewisses Ermessen zugestanden werden soll. Die Kantone sollten dazu gebracht werden, dass sie zeitlich korrekt vollziehen.

##### Herr Schmutz:

Die lange Aufenthaltsdauer spielt eine wichtige Rolle für eine humanitäre fremdenpolizeiliche Regelung. Die Integration muss berücksichtigt werden. Die humanitär Aufgenommenen dürfen nicht dem kantonalen Fremdarbeiterkontingent angerechnet werden. Bei den Ausschaffungen muss eine vernünftige Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen stattfinden.

Herr Hadorn:

Es wurde der Vorschlag gemacht, die Wegweisungskompetenz gemäss Art. 21a Asylgesetz wieder an die Fremdenpolizeibehörden zu delegieren. Dies hätte zur Konsequenz, dass diese Behörden auch das Non-Refoulement zu überprüfen hätten, was nicht zweckdienlich ist.

Herr Schär:

Ich bin überzeugt, dass die Unsicherheit über die Rechtslage einzelne Kantone an Ausschaffungen hindert. Die Rechtslage der Kantone muss daher näher präzisiert werden.

Herr Schmutz:

Eine Verlängerungsmöglichkeit der Ausschaffungsfrist durch die Kantone ist wünschenswert, da diese die konkreten Situationen besser kennen als der Bund.

Herr Brand:

Man muss sich auf Verfügungen des Bundes verlassen können. Wenn alle Vorbereitungen für eine Ausschaffung getroffen sind, kommt öfters die Mitteilung aus Bern, es werde doch nicht vollzogen. Es braucht Vollzugsklarheit für die Kantone. Es gibt auch immer wieder Interventionen von Arbeitgebern in letzter Minute.

Herr Kälin:

Die Kantone haben 2 Motive für humanitäre Regelungen:

1. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt
2. Humanitäre Aspekte

Es sollte in der Botschaft gesagt werden, dass bei der heutigen Arbeitsmarkt-Situation eine latente Gefahr für die Strapazierung des Asylverfahrens besteht. Die humanitären Aspekte zeigen sich im Verlauf des Verfahrens oft sehr spät.

Herr Burkhardt:

Bestehen Sanktionsmöglichkeiten gegen Kantone, die nicht vollziehen wollen?

Herr Zürcher:

Wenn bei den Kantonen Klarheit über die Rechtslage herrscht, wird es weniger Schwierigkeiten geben. Klarer sollte geregelt werden, in welchem Zeitpunkt die Fürsorge durch den Bund aufhört.



Herr Schütz:

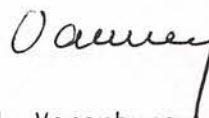
Es ist das Verhältnis von Art. 13f Begrenzungsverordnung zu Art. 3 Abs. 2 der Internierungsverordnung näher zu prüfen.

3. Weiteres Vorgehen

Am 19. Dezember 1989 wird ein Rohentwurf zu einem neuen Asylverfahren einer ersten Diskussion unterzogen.

Schluss der Sitzung: 17.00 Uhr

Der Protokollführer:



J. Vonarburg

2. Sitzung

Dok. DFW 75.0.1.120.3.2



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

Bern, den 4. Dezember 1989

Zweite Sitzung

der Expertenkommission für die Ausarbeitung eines Bundesbeschlusses über das Asylverfahren ( AVB ) vom 5. Dezember 1989

T r a k t a n d e n l i s t e

1. Vorbemerkungen und Zielsetzung

2. Auswertung der Arbeiten im Hinblick auf das Asylverfahren

2.1. Erstinstanzliches Verfahren

2.1.1. Verfahren an der Grenze ( inkl. Flughafen )

2.1.2. Verfahren in der Empfangsstelle

2.1.3. Verfahren in den Kantonen

2.1.4. Verfahren vor dem DFW

2.2. Beschwerdeverfahren

2.2.1. Offizialmaxime *Unterschiedungsgrundsatz*

2.2.2. Aufschiebende Wirkung

2.2.3. Beweisrecht

2.2.4. Verfahrensführung / Verfahrensdisziplin

2.2.5. Ausserordentliche Rechtsmittel/Rechtsbehelfe

2.3. Vollzug

2.3.1. Ueberführung Bundeszentrum-Kanton

2.3.2. Anordnung der Ausschaffung

2.3.2. Aufenthaltsregelung trotz Wegweisung

3. Weiteres Vorgehen