

Dok. DFW 75.0.1.120.3.2

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

Protokoll

der 1. Sitzung vom 19. Oktober 1989,  
14.30 Uhr, Taubenstrasse 16, Bern

**VERTRAULICH**

- Vorsitz: Herr S. Burkhardt
- Anwesende Mitglieder: Herren  
H. Brand, R. Eugster, E. Gnesa, U. Haddorn, K. Hailbronner, W. Kälin, G. Köfner, P. Müller, H. Schär,  
P. Seger, W. Schmid (in Vertretung von Herrn W. Stöckli), G. Zürcher
- Sekretariat: Herren  
H.-P. Bloch, P. Schütz
- Protokoll: Herr J. Vonarburg

1. Begrüssung durch Herrn Bundesrat Koller

- Herr Bundesrat Koller:  
Obwohl Sie den Auftrag aus der Einsetzungsverfügung kennen, liegt es mir daran, Sie persönlich zu begrüßen und Ihnen dafür zu danken, dass Sie diese anspruchsvolle Aufgabe übernommen haben. Es geht mir darum, Ihnen das politische Umfeld für diesen Auftrag zu skizzieren. Die Ausgangslage ist sicher sehr schwierig. Es sind zur Zeit rund 35'000 Gesuche pendent, 24'000 bei der ersten Instanz und 11'000 bei

der zweiten Instanz. Die Gesuchszahl von 17'000 des letzten Jahres wurde bereits vor einiger Zeit überschritten.

Wir müssen dieses Jahr mit einer Zunahme der Gesuche um 50 % rechnen. Wir handeln daher unter grossem Druck. Der Bundesrat hat deshalb am 13. September 1989 wichtige Massnahmen im Asylbereich beschlossen. So hat er eine Aufstockung des Personals um 175 neue Stellen bewilligt, was bei der heutigen Personalpolitik des Bundes keine Selbstverständlichkeit ist. Dies bringt uns quantitativ eine Entlastung. Der Hauptpunkt des Bundesratsbeschlusses besteht aber in der Ausarbeitung eines neuen beschleunigten Asylverfahrens. Es ist nun entscheidend wichtig, wie dieses Verfahren realisiert werden kann.

Der politische Druck ist gross. Es gibt nicht nur einzelne Bürger, die eine andere Gangart verlangen; es gab auch einzelne Kantone, die an mich gelangt sind, um den Erlass von Notrecht zu verlangen.

Ich bin überzeugt, dass die Entwicklung eines beschleunigten Verfahrens die letzte Chance ist, um auf dem normalen Gesetzgebungswege etwas zu ändern. Als Alternative gäbe es nur noch den Erlass von Notmassnahmen gemäss Art. 9 des AsylG, was ich persönlich sehr bedauern würde. Ich appelliere daher an Sie, ein wesentlich beschleunigtes Verfahren zu entwickeln. Die Kommission hat bei ihrer Arbeit unter Vorbehalt der Verfassung und völkerrechtlichen Verpflichtungen völlige Freiheit. Die Termine sind sehr kurz, was für die Kommissionsmitglieder eine äusserst intensive Beanspruchung bringt. Die Behandlung der Vorlage ist für die Juni-Session der Eidg. Räte vorgesehen, was eine Inkraftsetzung auf den 1. Juli 1990 ermöglichen sollte.

- Auf die Frage von Herrn Eugster, warum die Westschweiz in der Kommission nicht vertreten sei, antwortet Herr Bundesrat Koller wie folgt:  
Einerseits mussten Leute aus der Verwaltung gesucht werden, wofür nur die Funktion und nicht die Sprache ausschlaggebend war. Ausserhalb der Verwaltung suchten wir den Sachverstand, den wir bei den anwesenden Spezialisten gefunden haben. Es ist zwar schade, dass durch diese Zufälligkeiten die Westschweiz zu kurz gekommen ist, aber es handelt sich hier nicht um eine politische Kommission. Die politischen Vorgaben sind weitgehend in der Einsetzungsverfügung enthalten. Durch den Verzicht von Frau Kraus haben wir eine Lücke erhalten, was es uns vielleicht ermöglicht, die westliche Schweiz zu berücksichtigen.

- Auf die Frage von Herrn Kälin nach dem Verhältnis zwischen den Vorgaben in der Einsetzungsverfügung und der Freiheit der Kommission antwortet Herr Bundesrat Koller wie folgt: Als Rahmenbedingungen wurden die Respektierung der BV, der Flüchtlingskonvention und der EMRK sowie die Beschränkung des Verfahrens auf drei Monate genannt. In der Einsetzungsverfügung haben wir Ihnen dargestellt, wie wir uns den Weg dazu ungefähr vorstellen. Es ist uns noch so recht, wenn Sie selber innovative Lösungen finden.
- Auf die Frage von Herrn Hailbronner, ob parallele Probleme und Entwicklungen in andern europäischen Staaten mitberücksichtigt werden sollen, antwortet Herr Bundesrat Koller wie folgt:  
Die Kommission soll ähnliche Entwicklungen in andern Ländern berücksichtigen. Dies ist auch in Punkt 2.7 der Einsetzungsverfügung festgehalten.

In allen europäischen Staaten und selbst beim HCR ist man sich einig, dass das Verfahren beschleunigt werden muss, um die Situation zu meistern. Teilweise wird eine bedeutend kürzere Verfahrensdauer angestrebt, als die von uns geplanten drei Monate.

Wir könnten einige Verbesserungen von einem Erstasylabkommen erhoffen. Wir können aber nicht ein solches Abkommen abwarten, sondern müssen sofort handeln. Wenn nicht eine unerwartete Wende eintritt, muss dieses neue Verfahren im nächsten Sommer stehen, sonst kommen wir zu spät.

## 2. Eintretensdebatte

- Herr Burkhardt: Wir möchten heute keine allgemeine Asyldebatte führen. Es geht darum, die Schwächen des heutigen Verfahrens aufzuzeigen, und Ansatzpunkte für eine Verbesserung zu suchen. Die Kommissionsarbeit wird auf drei Ebenen geleistet: Die Experten präsentieren eine Reihe von Arbeitspapieren zu den wesentlichen rechtlichen Grundsatzfragen. Das Departement erarbeitet ein Konzept für ein neues Asylverfahren, das im Lichte der Arbeitsergebnisse der Experten dauernd überarbeitet wird. Gleichzeitig beginnt das Departement mit der Ausarbeitung des Botschaftsentwurfes.

- Herr Kälin: Das Verfahren dauert zu lange. Eine Verkürzung ist der zentrale Punkt für eine Verbesserung. Ich sehe beim heutigen Verfahren vier Schwachpunkte:
1. Asynchrone Verzögerung der Sachverhaltsabklärung.  
Der Sachverhalt wird in der Empfangsstelle und beim Kanton zu wenig abgeklärt. Dies geschieht erst beim DFW und besonders beim Beschwerdedienst. Die seriöse Sachverhaltsermittlung sollte ganz an den Anfang des Verfahrens gestellt werden.
  2. Das Mitschleppen von Bewerbern durch das ganze Verfahren, bei denen schon früh ersichtlich ist, dass sie kein Asyl erhalten, aber nicht weggewiesen werden können. In diesen Fällen sollte nicht erst nach einem langen Verfahren mit negativem Entscheid eine vorläufige Aufnahme oder humanitäre Regelung stattfinden. Solche Fälle sollten möglichst rasch aus dem Verfahren ausgesondert und entsprechend geregelt werden.
  3. Eine allgemeine Legitimationsschwäche des Asylverfahrens. Es wird verschiedentlich an der Qualität der Entscheide gezweifelt und es bestehen Bedenken gegenüber dem kantonalen Vollzug.
  4. Das Auseinanderklaffen zwischen der Anerkennungsquote und der Zahl derjenigen, die dann doch im Lande bleiben können. Es gibt 5 - 8 % Anerkennung und dann 1/4 bis 1/3 tatsächliche Aufnahme. In diesem Zwischenbereich entstehen viele Probleme, die sich verfahrensmässig äussern in Wiedererwägungsgesuchen, Aufsichtsbeschwerden, politischen Interventionen und dergleichen. Es sollte geprüft werden, ob Möglichkeiten bestehen, von Anfang an die Asylpraxis inhaltlich so auszugestalten, dass sie der effektiven Legalisierung des Aufenthaltes wieder vermehrt entspricht.

In der Einsetzungsverfügung wird die Prüfung eines Zulassungsverfahrens verlangt. Es besteht aber auch die Möglichkeit des Triage-Verfahrens, das zentrale Vorteile hat, insbesondere eine verstärkte Legitimation. Die Sachverhaltsabklärung ist eingehender und für alle gleich. Ich schlage vor, dass man von Anfang an die beiden Varianten seriös prüft.

- Herr Burkhardt: Der Auftrag des Departements besteht darin, ein Zulassungsverfahren zu prüfen. Die Kommission kann in dieser Frage auch zu einem negativen Befund kommen und eine andere Lösung, wie ein Triage-Verfahren, vorschlagen.
  
- Herr Hailbronner: Zulassungsverfahren und Triageverfahren müssen sich nicht unbedingt gegenseitig ausschliessen. Es wäre auch eine Kombination denkbar. Es könnten durch das Zulassungsverfahren ganz klare Kategorien ausgeschieden werden und die verbleibende grosse Mehrheit dem Triageverfahren unterzogen werden. Durch das Zulassungsverfahren könnten beispielsweise Leute ausgeschieden werden, die in einem andern Land ein Asylgesuch hängig haben oder ein Asylverfahren erfolglos durchgeführt haben.  
Ich bin mit Herrn Kälin darin einig, dass die Sachverhaltsermittlung an den Anfang des Verfahrens gestellt werden muss und dass über die Art des Aufenthaltsrechts möglichst früh entschieden werden sollte. Die verschiedenen Verfahren bei Kanton und Bund belasten den Verfahrensablauf. Es wäre zu prüfen, ob der DFW in den Empfangsstellen Aussenstationen für die Gesuchsbehandlung errichten sollte.

Zur Verlängerung der Verfahrensdauer tragen folgende Punkte bei:

- Defizite bei der Regelung der Mitwirkungsrechte der Asylsuchenden
- relativ lange Fristen ohne Sanktionen bei Nichteinhaltung. Es sollten gewisse Rechtspflichten vorgeschrieben werden.
- der unterschiedliche Vollzug durch die Kantone. Die Kantone sollten präziser verpflichtet werden.
- die Institutionalisierung von ausserordentlichen Rechtsbehelfen, was mit der Legitimation des Verfahrens zusammenhängt. Da eine unabhängige Beschwerdeinstanz mehr Legitimation besässe, würde das Ergreifen solcher Rechtsbehelfe zurückgehen.
  
- Herr Burkhardt: Bezüglich unabhängige Beschwerdeinstanz findet im Departement ein gewisses Umdenken statt. Eine nähere Prüfung der Zahl ist angezeigt. Eine Verwirklichung im Rahmen des Bundesbeschlusses wäre aber rein zeitlich und organisatorisch nicht möglich. Es wäre auch ein schrittweises Vorgehen in Richtung Verselbständigung möglich.

- Herr Schär: Die vielen ausserordentlichen Rechtsbehelfe nach rechtskräftiger Ablehnung des Gesuches haben schon einen Zusammenhang mit der Legitimation. Die Hinauszögerung des Verfahrens verlängert aber den Aufenthalt in der Schweiz und dies bewirkt dann doch in vielen Fällen eine humanitäre Aufenthaltsregelung. Das geltende Verfahren hat Schwächen, die es ermöglichen, das Verfahren hinauszuzögern. Neben langen Fristen gibt es zahlreiche Interventionsmöglichkeiten. Bei einer genauen Sachverhaltsabklärung am Anfang des Verfahrens würden die Verzögerungsmöglichkeiten weitgehend dahinfallen. Das Hauptproblem ist die Menge, die uns beschäftigt. Das heutige Verfahren ist für die Verkräftung dieser Menge ungeeignet. Ein Triage- oder Zulassungsverfahren würde die Situation erheblich verbessern.
  
- Herr Schmid: In der heutigen Situation stehen die Investitionen in keinem Verhältnis mehr zum Rendement. Ausschlaggebend für den Erfolg eines neuen Verfahrens ist die Praktikabilität. Für die Schwäche des Verfahrens möchte ich vier Punkte nennen:
  - die zu späte Feststellung des Sachverhaltes
  - man hat zu sehr mit formalrechtlichen Möglichkeiten gearbeitet, um inhaltlichen Fragestellungen aus dem Weg zu gehen
  - das Mitschleppen von "klaren Fällen" durch das ganze Verfahren (Gesuche, bei denen man schon früh sieht, dass es nicht zum Asyl reicht, aber eine Wegweisung nicht möglich sein wird)
  - ein rasches Verfahren nützt nichts, wenn der Vollzug nicht klappt.

Die Legitimationsfrage hat die Hilfswerke schon lange beschäftigt. Die Mündlichkeit des Verfahrens scheint uns sehr wichtig.

Die Konzeption eines neuen Verfahrens, das praktikabel sein soll, darf nicht nur in den Amtsstuben des Bundes erarbeitet werden. Es sind auch die Kantone und die Hilfswerke miteinzubeziehen. Die organisatorische Konzeption sollte durch diese drei Instanzen erarbeitet werden.

- Herr Burkhardt: Der Bund ist bei der Erarbeitung des Konzeptes federführend. Es ist selbstverständlich, dass er mit den Partnern in Kontakt bleibt.
  
- Herr Hadorn: Je nach der Wahl eines Verfahrens können enorme organisatorische Konsequenzen damit verbunden sein. Wir werden laufend beurteilen müssen, in welchem Masse wir auf den verschiedensten anderen Ebenen Schritt halten müssen mit den Gedanken der Verfahrensexperten, um abwägen zu können, welche Konsequenzen dies hat. Weil der Bundesbeschluss bereits am 1. Juli 1990 in Kraft treten soll, muss aus zeitlichen Gründen den organisatorischen Konsequenzen besondere Beachtung geschenkt werden.
  
- Herr Seger: Wir müssen bei unserer Arbeit auch an das Marketing denken. Wir müssen das Resultat auch verkräften können. Es muss die Ueberzeugung herrschen, dass auch ein verkürztes Verfahren gerecht und human ist. Es darf nicht der Eindruck entstehen, dass das neue Verfahren ein Anti-Asylbewerber-Verfahren sei. Man sollte auch die humanitären Regelungen besser herausstellen und nicht nur von der Anerkennungquote sprechen.
  
- Herr Zürcher:
  - Das Asylrecht ist zu einem Asylbewerberrecht geworden. Stichworte: Ausnützung der langen Verfahrensdauer, ausserordentliche Rechtsbehelfe, Arbeitsmöglichkeit.
  
  - Es gibt noch zu grosse Unterschiede zwischen den Philosophien über die Asylgewährung. Unser Asylrecht entspricht nicht den EG-Richtlinien und dem Erstasylabkommen. Stichworte: Freie Wahl der Gesuchseinreichung, Rückschaffung und nicht Weiterwanderung in einen Drittstaat. Informationsaustausch auf internationaler Ebene fehlt weitgehend.
  
  - Es braucht eine grössere Flexibilität der Verfahrensbeteiligten (Bund, Kantone, Hilfswerke). Beim heutigen Stand der Dinge wäre es noch nicht möglich, das ganze Verfahren dezentral in den Empfangsstellen durchzuführen. Wir haben viele Akteure im Verfahren, was die Flexibilität und die Effizienz behindert.
  
  - Bei den Neuerungen ist eine Wirkungsanalyse nötig, was bisher vernachlässigt wurde.

- Herr Gnesa: Das Bundesamt für Justiz (BJ) war im Rahmen der Aemterkonsultation an der Ausarbeitung des Massnahmenpaketes des Bundesrates beteiligt. Es wurden dann zwei Punkte nicht berücksichtigt, die das BJ aufgeworfen hatte. Es handelt sich um die Regelung der Gewaltflüchtlinge und die Einführung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz. Man sollte sich am Anfang der Kommissionsarbeit darüber einigen, ob man diese beiden Punkte miteinbeziehen will.
  
- Herr Burkhardt: Wir sind an sich völlig frei, neue Punkte aufzunehmen. Es wird aber nicht möglich sein, im Rahmen des dringlichen Bundesbeschlusses, eine völlig unabhängige Beschwerdeinstanz zu schaffen. Das BJ könnte ein Modell entwickeln, wie eine solche Instanz aussähe und wie man sie realisieren könnte.
  
- Herr Brand: Ich habe die Erfahrung gemacht, dass man bisher im Asylbereich an dem Vollstrecken vorbeilegiferiert hat. Das beste Beispiel ist das Verfahren 88. Dieses Verfahren zeigt sich im Vollzug äusserst problematisch. Die Verfahrensdauer hat direkte Auswirkungen auf die Unterbringungsmöglichkeiten der Asylbewerber. Die Unterbringungsmöglichkeiten sind überall ausgeschöpft. Es drängt sich daher eine massive Verkürzung der Verfahrensdauer auf. Ein gravierendes Problem ist auch der Missbrauch des Asylbewerber-Status'. Viele Bewerber treten als Schlepper auf im Wissen, dass ihnen überhaupt nichts passieren kann. Für den Vollzug gibt es auch zahlenmässige Verkräftungsprobleme. Wir können bei der Ausschaffung nicht beliebig viele Leute in Zellen, Wagenzellen der Bahnen oder in Flugzeuge stecken.
  
- Herr Burkhardt: Es wird oft eine Verbesserung der Sachverhaltsermittlung gefordert. Ist dies überhaupt erfüllbar? Könnte man das Problem nicht mit dem Tatbeweis lösen? Die Idee stammt nicht von mir.
  
- Herr Schmid: Der Tatbeweis geht nicht auf, weil die Leute sehr leidfähig sein können. Die Sachverhaltsermittlung kann aber noch optimiert werden.
  
- Herr Köfner: Ich habe ebenfalls die Erfahrung gemacht, dass bei den Asylbewerbern mit dem Tatbeweis nichts anzufangen ist. Die Verkürzung der Verfahrensdauer ist wichtig, um



nicht Problemfälle entstehen zu lassen. Der Sachverhalt muss möglichst früh abgeklärt werden.

- Herr Kälin: Dass es mit dem Tatbeweis nicht klappt, zeigt das Beispiel der Pakistani in Deutschland. Wir sollten aber in unserem Bericht etwas darüber sagen, weil die Idee des Tatbeweises in weiten Bevölkerungsschichten herrscht. Es trifft zu, dass die Tatbestandsabklärung an Grenzen stösst. Der wirklich genaue Sachverhalt kann meistens nie mit Sicherheit abgeklärt werden. Man sollte wieder vermehrt zum Geist des Asylgesetzes zurückfinden, der dieser Tatsache Rechnung trägt. Darnach ist nicht nur die Verfolgung relevant, sondern auch die begründete Furcht. Andererseits muss der Asylbewerber die Verfolgung nicht beweisen, sondern nur glaubhaft machen.

### 3. Fragenkatalog

Den Experten wird ein Problemerkatalog vorgelegt, der sich mit Fragen befasst, die sich bei der Einführung eines neuen Verfahrens stellen. Die Sitzung wird kurz unterbrochen, damit der Fragenkatalog durchgelesen werden kann.

- Herr Hadorn: Das Flüchtlingsproblem hat sich in den letzten Jahren mehr und mehr zu einem Migrationsproblem entwickelt. Es hat sich gezeigt, dass das bisherige Verfahren zur Lösung dieser Probleme untauglich ist. Der Auftrag besteht daher, ein dieser Situation angepasstes spezielles Verfahren auszuarbeiten, und dies unter Beachtung von rechtlichen Garantien.
- Herr Kälin: Der Fragenkatalog hat die wesentlichen Punkte aufgelistet. Es gibt aber Querschnittsthemen, die in verschiedenen Fragen hineinreichen, z.B. Art. 4 BV. Es stellt sich auch die Frage, ob Rechtsfragen eingehend geprüft werden sollen, wenn wir uns auf ein bestimmtes Modell einigen.
- Herr Burkhardt: Wir haben schon oft schlechte Erfahrungen gemacht, wenn wir uns zu früh auf ein bestimmtes Konzept festlegten. Es tauchten dann in einer relativ späten Phase juristische oder organisatorische Widerstände auf, worauf man wieder neu beginnen konnte. Wir sollten daher möglichst breitfächerig vorgehen.

- Herr Hadorn: Wir haben uns noch auf kein Konzept festgelegt. Wir möchten, dass uns die Experten die rechtlichen Leitplanken aufstellen innerhalb derer wir ein mögliches Konzept suchen müssen. Wir haben uns auch die Frage von Querschnitt-Themen gestellt. Wir kamen aber zum Schluss, dass wir in der kurzen Zeit solche Themen nicht befriedigend behandeln können. Nehmen wir nur als Beispiel die Auswirkungen von Art. 4 BV auf alle erdenklichen Varianten. Wir haben daher darauf verzichtet. Es ist daher möglich, dass verschiedene Experten auf gleiche Probleme stossen. In solchen Fällen könnte durch Rücksprache mit der Verwaltung etwas gesteuert werden.
  
- Herr Schmid: Man spricht zu viel vom Minimum an Garantien, die man einhalten müsse. Man sollte es etwas positiver formulieren und sich fragen, was man machen könne. Man sollte sich überlegen, wie man in einem frühen Zeitpunkt zur direkten vorläufigen Aufnahme schreiten kann.
  
- Herr Hadorn: Die vorläufige Aufnahme ist kein eigentlicher Ausländerstatus, sondern eine Ersatzmassnahme für eine nicht mögliche Wegweisung. Die Schaffung eines neuen Ausländerstatus sprengt schon zeitlich den Rahmen unserer Arbeit. Dies könnte bei einer Asylgesetzrevision ins Auge gefasst werden. Es gibt noch andere Probleme, die in diesem Rahmen gelöst werden müssen, z.B. Arbeitsbewilligungen und die Fürsorge.
  
- Herr Schmid: Klare Fälle, die man durch das Asylverfahren schleppt, müssen in Zukunft anders geregelt werden. Wie der Name einer frühen Regelung dieser Fälle lautet, ist egal. Wenn wir hier keine Lösung finden, glaube ich nicht an den Erfolg eines neuen Verfahrens.
  
- Herr Seger: Die Frage der Sanktionen sollte auch in den Fragenkatalog aufgenommen werden. Es ist auch eine Querschnittsfrage und es stellt sich vor allem das Problem der Proportionalität. Sind z.B. Sanktionen angezeigt wegen mangelnder Mitwirkung beim Verfahren?

#### 4. Erteilung von Aufträgen an die Experten

Aufgrund des Fragenkataloges und der Diskussion werden folgende Aufträge erteilt:

1. Zulassungsverfahren/Verfahrensgarantie  
Bearbeiter: Herr Müller

2. Verfahrensbeschleunigung

- a) Triage

Bearbeiter: Herren Köfner / Stöckli

- b) Unmittelbarkeitsprinzip

Bearbeiter: Herren Kälin / Köfner

- c) Begründungspflicht

Bearbeiter: Herr Kälin

- d) Fristen

Bearbeiter: Herr Gnesa

- e) Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen

Bearbeiter: Herr Kälin

- f) Ausserordentliche Rechtsmittel und -behelfe

Bearbeiter: Herren Schär / Gnesa

- g) Verfahrensbeteiligte

Bearbeiter: Herr Stöckli

- h) Verhältnis Bund-Kantone beim Verfahren

Bearbeiter: Herr Kälin

3. Anwesenheitsgarantie während des Beschwerdeverfahrens

Bearbeiter: Herren Seger / Köfner

4. Gefälschte und verfälschte Beweismittel

Bearbeiter: Herren Eugster / Brand

5. Arbeitsverbot

Bearbeiter: Herr Werenfels BIGA

Es soll auch auf das Verhältnis Arbeitsverbot-Unterbringung eingegangen werden.

6. Vollzug von Wegweisungsverfügungen

Bearbeiter: Herren Eugster / Brand

7. Subjektive Nachfluchtgründe

Bearbeiter: Herr Kälin

8. Sanktionen

Bearbeiter: DFW

9. Unabhängige Beschwerdeinstanz

Bearbeiter: Herr Bloch

Aufzeigen der notwendigen Verfahrensschritte für eine eventuelle Einführung - Uebergangsrecht - Organisation.

Die Idee soll auch bei der Bearbeitung der andern Punkte mitberücksichtigt werden.

10. Rechtsvergleiche

Bearbeiter: Herr Hailbronner

Erfahrungen anderer Staaten mit beschleunigtem Verfahren, Arbeitsverbot

Modell Kanada: für Zulassungsverfahren

Modell Schweden: für Triage

Anschlusspunkte zum EG-Recht. Europakompatibilität unserer Gesetzgebung.

#### 11. Querschnittsfragen

Bei allen Punkten müssen Querschnittsfragen beachtet werden wie Vereinbarkeit mit Art. 4 BV.

#### 5. Weiteres Vorgehen

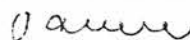
- Die Arbeitspapiere sind bis zum 27. November 1989 beim DFW abzuliefern.
- Das Sekretariat formuliert die Aufträge neu aufgrund der heutigen Aussprache.
- Die Experten bleiben in engem Kontakt mit der Verwaltung (Herrn Hadorn).
- Es werden folgende weitere Sitzungen vorgesehen:
  - 05. Dezember 1989
  - 19. Dezember 1989
  - 17./18. Januar 1990 (1 1/2 Tage)
  - 23. Januar 1990

#### 6. Verschiedenes

- Herr Hadorn: Die Experten ausserhalb der Bundesverwaltung werden als Gutachter für ihre Arbeit entschädigt.

Schluss der Sitzung: 17.00 Uhr

Der Protokollführer



J. Vonarburg

## Dok. DFW 75.0.1.120.3.2

3003 Bern, 19. Oktober 1989 Spe/sts

### Fragenkatalog zuhanden der Experten AVB

#### 1. Zulassungsverfahren / Verfahrensgarantie

Es ist eine frühe Trennung zwischen positiv und negativ "klaren" Fällen und den näher abzuklärenden Gesuchen anzustreben. Es ist zu prüfen, ob dem Asylverfahren ein summarisches Zulassungsverfahren vorzuschalten ist, in dem zu entscheiden wäre, ob ein Asylbewerber überhaupt unter das Asylgesetz fällt. Wer Vorschriften verletzt (z.B. illegale Einreise, Fälschung von Beweismitteln, Untertauchen, etc.), soll Verfahrensnachteile gewärtigen.

- Wie ist ein solches Zulassungsverfahren auszugestalten?
- Inwiefern ist durch die Vorschaltung eines solchen Verfahrens die Verfahrensgarantie von Art. 2 AsylG zu relativieren?
- Unter welchen Voraussetzungen kann ein zum Asylverfahren nicht zugelassener Ausländer zum sofortigen Verlassen der Schweiz aufgefordert werden?

#### 2. Verfahrensbeschleunigung

Es ist eine frühe Trennung zwischen positiv und negativ "klaren" Fällen und den näher abzuklärenden Gesuchen anzustreben. Wer Vorschriften verletzt (z.B. illegale Einreise, Fälschung von Beweismitteln, Untertauchen, etc.), soll Verfahrensnachteile gewärtigen.

Es ist von einem zweistufigen Verfahren auszugehen. In beiden Instanzen ist soweit als möglich das Unmittelbarkeitsprinzip zu nutzen. Zur Beschleunigung des Verfahrens und zur Straffung von Umfang und Form der Entscheide sind die Begründungspflicht und die Fristen auf das zulässige Minimum zu reduzieren, die Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen auszuschliessen und die ausserordentlichen Rechtsmittel und -behelfe einzuschränken.

**a) Triage**

- Wie ist ausserhalb eines Zulassungsverfahrens eine frühe Trennung zwischen positiv und negativ "klaren" Fällen und den näher abzuklärenden Gesuchen zu verwirklichen, ohne dass dadurch ein Verfahren im Verfahren ausgelöst wird?
- Wie können Asylsuchende, welche Verfahrensvorschriften verletzen, - abgesehen vom Verfahrensausschluss - verfahrensmässig benachteiligt werden?

**b) Unmittelbarkeitsprinzip**

- Mit welchen verfahrensmässigen Aenderungen könnte im erstinstanzlichen Asyl- und im Beschwerdeverfahren die grösstmögliche Unmittelbarkeit erreicht werden?
- Kann zwischen den verschiedenen Beweismitteln eine Prioritätenordnung in der Weise festgelegt werden, dass primär bzw. in bestimmten Fällen nur auf die Aussagen des Gesuchstellers abzustellen ist?
- Inwiefern können die nach geltendem Recht nicht auf das Asylverfahren zugeschnittenen Normen des Bundeszivilprozesses über das Beweisverfahren eliminiert werden?
- Wie ist das Unmittelbarkeitsprinzip auf ausserordentliche Rechtsmittel und -behelfe anzuwenden?

**c) Begründungspflicht**

- Welches sind die Minimalanforderungen an die Begründung eines Asyl- und Wegweisungsentscheides bzw. an einen Beschwerdeentscheid?
- Welches sind die Minimalanforderungen an die Begründung eines Wegweisungsentscheides bei Nichtentretensentscheid auf ein Asylgesuch?

**d) Fristen**

- Auf welches Minimum können die gesetzlichen Fristen herabgesetzt werden?
- Können Erstreckungsgesuche hinsichtlich gewillkürter Fri-

sten als nicht zulässig bezeichnet werden?

- Können Terminverschiebungsgesuche als nicht zulässig bezeichnet werden?
- Wie kann das Vorladungsprozedere vereinfacht bzw. auf welches Minimum können Vorladungsfristen herabgesetzt werden?

#### **e) Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen**

- Kann die Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen generell ausgeschlossen werden?

#### **f) Ausserordentliche Rechtsmittel und -behelfe**

- Können Wiederaufnahmegesuche nach Asylgesuchsrückzug und Gegenstandslosigkeit des Asylverfahrens infolge Untertau- chens generell ausgeschlossen werden?
- Wie lassen sich Wiedererwägungs- und Revisionsgesuche auf ein absolutes Minimum einschränken bzw. wann muss die Be- hörde auf ein solches Begehren eintreten?

#### **g) Verfahrensbeteiligte**

- Auf welches Minimum können die Rechte des Parteivertreters beschränkt werden?
- Welche Stellung kommt dem Hilfswerkvertreter in einem be- schleunigten Verfahren bei der eigentlichen Befragung zu den Asylgründen zu?

### **3. Anwesenheitsgarantie während des Beschwerdeverfahrens**

- Unter welchen Voraussetzungen kann bei entsprechender Rela- tivierung der Anwesenheitsgarantie von Art. 19 AsylG eine allfälligen Beschwerde gegen den Asyl- und Wegweisungsent- scheid die aufschiebende Wirkung entzogen werden?
- Wäre eine Relativierung von Art. 19 AsylG in der Weise mög- lich, dass Beschwerden grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung zukommt? Wäre eine solche Regelung als Sanktion für



die Verletzung von Verfahrensvorschriften möglich?

#### 4. Gefälschte und verfälschte Beweismittel

- Können gefälschte oder verfälschte Beweismittel zwecks Verhinderung von weiteren Missbräuchen ausserhalb eines Strafverfahrens eingezogen werden?
- Inwiefern können gefälschte oder verfälschte Reisepapiere eingezogen werden, sofern diese nicht für den Vollzug der Wegweisungsverfügung erforderlich sind?

#### 5. Arbeitsverbot

- Ist die Einführung eines generellen Arbeitsverbotes für Asylbewerber als Sanktion für die Verletzung von Verfahrensvorschriften mit der verfassungsmässigen Kompetenzaufteilung vereinbar?
- Unter welchen allgemeinen Voraussetzungen sind generelle und individuelle Arbeitsverbote möglich und zulässig?
- Unter welchen Voraussetzungen können mit einem Arbeitsverbot belegte Asylbewerber angehalten werden, an Beschäftigungsprogrammen teilzunehmen?

#### 6. Vollzug von Wegweisungsverfügungen

Der Vollzug von Wegweisungsverfügungen ist neu zu regeln. Dabei ist vorzusehen, dass die Kantone die Konsequenzen aus den von ihnen unterlassenen Vollzugshandlungen zu tragen haben. Die nochmalige Prüfung der Asylfrage und des "Non-Refoulement" im Rahmen eines kantonalen Verfahrens ist auszuschliessen sowie ein Weisungsrecht des Bundes vorzusehen.

- Wie ist diese Zielsetzung zu verwirklichen?
- Inwiefern müssen Art. 21 a AsylG und Art. 14 ANAG geändert werden?

## 7. Subjektive Nachfluchtgründe

- Kann das Vorliegen von subjektiven Nachfluchtgründen als Asylausschluss-Grund betrachtet werden?
- Kann zur Verhinderung des Entstehens von subjektiven Nachfluchtgründen Asylbewerber während des hängigen Asylverfahrens verboten werden, sich in irgendeiner Form exilpolitisch zu betätigen?