



MASSNAHMEN IM ASYLBEREICH

(Massnahmen zur Verfahrensbeschleunigung im Rahmen des geltenden Rechts, für ein neues Asylverfahren, für vermehrte vorläufige Aufnahmen, zur Personalaufstockung und zur verstärkten Information)

Aufgrund des Antrages des EJPD vom 30. August 1989

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

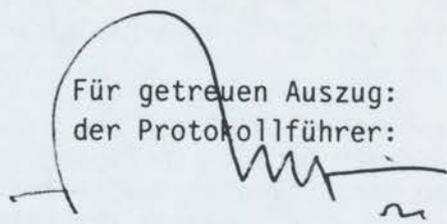
beschlossen:

1. Der Bundesrat nimmt Kenntnis von der Lage im Asylbereich und von den vom EJPD getroffenen Massnahmen zur beschleunigten Behandlung der Asylgesuche.
2. a) Der Bundesrat genehmigt, gestützt auf Artikel 2a des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes, die Einstellung von zusätzlichem Personal im folgenden Umfang:
 - 113 Etatstellen beim Delegierten für das Flüchtlingswesen für die Behandlung von Asylgesuchen;
 - 50 Etatstellen beim Beschwerdedienst des EJPD für die Behandlung von Asylbeschwerden;
 - 8 Etatstellen beim GS EJPD für die Aufgaben im Asylbereich;
 - 4 Etatstellen beim Bundesamt für Ausländerfragen für den Vollzug der humanitären Regelungen.
- b) Die 175 Stellen werden in zwei Etappen freigegeben:
 - 1. Etappe: ab 1.10.1989:
50 Stellen, wovon 30 für den DFW, 18 für den Beschwerdedienst im EJPD, 1 für das GS EJPD, 1 für das BFA

- 2. Etappe: ab 1.1.1990
125 Stellen, wovon 83 für den DFW, 32 für den Beschwerdedienst,
7 für das GS/EJPD, 3 für das BFA
 - Nach Beschluss der Eidg. Räte über ein neues Asylverfahren wird
der Bundesrat den Personalbedarf neu beurteilen.
3. Der Bundesrat nimmt Kenntnis von der Absicht des EJPD, die Grundla-
geinformationen im Flüchtlings- und Asylbereich zu verstärken.
- c) Das EDI wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EJPD die Unter-
bringung der zusätzlich bewilligten Stellen beim Delegierten für das
Flüchtlingswesen, beim Beschwerdedienst des EJPD, beim Generalsekre-
tariat sowie beim Bundesamt für Ausländerfragen raschmöglichst si-
cherzustellen.
 - d) Das EJPD wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EDI und dem EFD
sowie unter Beizug auswärtiger Berater Projektgruppen einzusetzen,
die weitergehende organisatorische, personelle und räumliche Lösungen
zu erarbeiten haben.
 - e) Soweit das Parlament Stellen nur befristet bewilligt, darf die Stel-
lenrückgabe nicht zulasten der plafonierten Stellen der allgemeinen
Bundesverwaltung erfolgen.
3. Der Bundesrat beauftragt das EJPD mit der Einsetzung einer Expertenkom-
mission zur Entwicklung eines speziellen Asylverfahrens, das gegebenen-
falls auf dem Weg eines dringlichen Bundesbeschlusses einzuführen ist.
Die Kommission hat ihren Auftrag bis 31. Januar 1990 auszuführen.
4. Der Bundesrat wird erst in Kenntnis der Auswertung des Vernehmlassungs-
verfahrens zum Strategiebericht für eine Flüchtlings- und Asylpolitik
der 90er Jahre weitergehende Massnahmen zur allfälligen Revision des
Asylgesetzes und des ANAG prüfen. Dieser Bericht wird dem Bundesrat Ende
Januar 1990 vorgelegt.
5. a) Das EJPD wird ermächtigt, die sich im Jahre 1989 aus den Personalauf-
stockungen ergebenden Mehraufwendungen mit dem zweiten Nachtrag zum
Budget 1989 mit gewöhnlichem Vorschuss zu beantragen.
- b) Das EJPD wird ermächtigt, den Finanzkommissionen anlässlich der Bud-
getberatungen zu beantragen, die aus der ersten und zweiten Etappe
resultierenden Personal- und Kreditbedürfnisse sowie die Einsparungen
an Unterstützungsleistungen in den Voranschlag 1990 aufzunehmen.

- c) Das EFD wird beauftragt, den FP 1991 bis 1993 (speziell 211 Personalkredite) anzupassen.
6. Der Bundesrat nimmt Kenntnis von der Absicht des EJPD, die Grundlageninformation im Flüchtlings- und Asylbereich zu verstärken.

Für getreuen Auszug:
der Protokollführer:



Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	8	-
	X	EDI	3	-
X		EJPD	3	-
	X	EMD	4	-
	X	EFD	7	-
	X	EVD	5	-
	X	EVED	5	-
		BK		
	X	EFK	2	-
	X	Fin.Del.	2	-

EJPD Massnahmen im Asylbereich

(Antrag vom 30. August 1989)

Uebersicht

Mit Beschluss vom 5. Juni 1989 beauftragte der Bundesrat das EJPD, zusätzliche Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung im Rahmen des geltenden Rechts, Möglichkeiten für ein neues Asylverfahren, Möglichkeiten für vermehrte vorläufige Aufnahmen, mögliche Personalmassnahmen und eine intensivere Information der Öffentlichkeit zu prüfen und gegebenenfalls Antrag zu stellen. Mit vorliegendem Antrag wird diesen Aufträgen nachgekommen.

Die Erledigungskapazität beim DFW und dem Beschwerdedienst des Departementes, ursprünglich ausgelegt auf 10'000 bzw. 8'000 Asylgesuche, konnte dank betriebswirtschaftlicher und gesetzgeberischer Massnahmen gesteigert werden. So wird der DFW in diesem Jahr rund 15'000, der Beschwerdedienst rund 9'000 Gesuche behandeln können. Damit ist die absolute Kapazitätsgrenze erreicht. Die 1989 zu erwartenden rund 22'000 Gesuche können deshalb nicht innert einer Frist von vier bis sechs Monaten behandelt werden. Ohne einschneidende Massnahmen wären ein rasch wachsender Pendenzenberg und eine weiter zunehmende Attraktivität der Schweiz als Asylland die Folge. Per Ende Juli 1989 waren bereits insgesamt über 33'000 Gesuche hängig.

Die vorgeschlagenen Massnahmen gehen davon aus, dass das politische Asyl als Staatsmaxime erhalten bleiben soll.

De lege lata gilt es, namentlich die ungerechtfertigte Inanspruchnahme der Aufenthaltsgarantie während des Verfahrens weiterhin konsequent zu bekämpfen und missbräuchliche Gesuche mit Priorität zu behandeln. Erwünscht ist die Ausdehnung des sogenannten "Verfahrens 88", nachdem die Erfahrungen mit türkischen Asylbewerbern zeigen, dass die gezielte Beschleunigung ihre Wirkung nicht verfehlt. Diese Zielsetzungen können indessen nur in Kombination mit Personalmassnahmen realisiert werden.

Von den alten Pendenzen könnte rund die Hälfte - nämlich ca. 2'500 Personen, wenn man die Gesuche aus dem Jahre 1986 einschliesst - durch eine flexiblere Erteilung humanitärer Bewilligungen oder durch vorläufige Aufnahme in Grenzfällen abgebaut werden.

De lege ferenda ist durch eine Expertengruppe ein neues Asylverfahren zu entwickeln, das frühestens in der Sommersession 1990 im Dringlichkeitsverfahren eingeführt werden könnte. Im Rahmen von Völkerrecht und Verfassung sind namentlich Sanktionen bei Unglaubwürdigkeit und Missbrauch, ein Summarverfahren für offensichtlich unbegründete oder unzulässige Beschwerden, die Einschränkung ausserordentlicher Rechtsmittel, die Aufhebung des Suspensiveffektes usw. zu prüfen.

Da mit gesetzgeberischen Massnahmen allein das Problem nicht gelöst werden kann, ist, auch im Sinne einer Sofortmassnahme, eine Personalaufstockung unumgänglich. Für Generalsekretariat, DFW, BFA und Beschwerdedienst werden insgesamt 225 Etatsstellen beantragt. Die entsprechenden Personalkosten werden durch die voraussichtlichen Einsparungen an Unterstützungsleistungen bei weitem aufgewogen.

Zur Förderung des besseren Verständnisses der Oeffentlichkeit für die Asylproblematik wird schliesslich eine intensivere Information vorgeschlagen.

Erst in Kenntnis der Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens zum Strategiebericht für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre wird der Bundesrat weitergehende Massnahmen zur allfälligen Revision des Asylgesetzes und des ANAG prüfen.

DFJP Mesures dans le domaine de l'asile

(Proposition du 30 août 1989)

Condensé

Par arrêté du 5 juin 1989, le Conseil fédéral a demandé au DFJP d'examiner des moyens supplémentaires pour accélérer la procédure dans les limites du droit en vigueur, redéfinir la procédure d'asile, accroître le nombre d'admissions provisoires, introduire des mesures en matière de personnel, informer l'opinion publique de façon plus intensive et, le cas échéant, de lui soumettre des propositions. La présente réponse fait suite à cette demande.

Il a été possible, grâce à des mesures législatives et organisationnelles, d'augmenter le nombre de dossiers traités par le DAR et le Service des recours du département, fixé originellement à 10'000 et 8'000 demandes d'asile respectivement. Le DAR, quant à lui, sera en mesure de traiter cette année quelque 15'000 demandes et le Service des recours, environ 9'000 demandes. Ceci constitue le maximum. Il n'est donc pas possible de traiter, dans un délai de quatre à six mois, les quelque 22'000 demandes prévues pour 1989. A défaut de mesures radicales prises, la montagne de cas en suspens ne cesserait de croître et l'attrait de la Suisse comme pays d'asile deviendrait toujours plus fort. A fin juillet 1989, les demandes en suspens étaient déjà supérieures à 33'000.

Les mesures proposées partent du principe que l'asile politique doit être maintenu en tant que maxime d'Etat.

De lege lata: il s'agit notamment de continuer de lutter de façon systématique contre le recours injustifié à la garantie d'un séjour en Suisse durant la procédure et de traiter les demandes non fondées en priorité. Il est souhaitable d'étendre la procédure dénommée "procédure 88", l'expérience avec les requérants d'asile turcs ayant démontré que le traitement accéléré d'un groupe précis de demandes est efficace. Pourtant, ces objectifs ne pourront être atteints que si d'autres mesures sont également prises dans le domaine du personnel.

On pourrait régler à peu près la moitié des anciens cas en suspens - env. 2'500 personnes, si on compte également les demandes déposées en 1986 - par l'octroi plus souple d'autorisations de séjour pour des raisons humanitaires ou, s'agissant de cas limites, en prononçant l'admission provisoire.

De lege ferenda: il y a lieu d'instituer un groupe d'experts chargé d'élaborer une nouvelle procédure d'asile; celle-ci pourrait être introduite lors de la session d'été de l'année 1990 au plus tôt, par le biais de la procédure d'urgence. Il s'agit en effet d'examiner, dans les limites du droit des gens et de la constitution, la possibilité d'introduire des sanctions en cas d'invraisemblance et d'abus, une procédure sommaire dans le cas de recours manifestement infondés ou inadmissibles, la limitation de moyens de recours extraordinaires, la suppression de l'effet suspensif, etc.

Etant donné qu'il est impossible de résoudre le problème par des mesures législatives uniquement, il est indispensable, au titre d'une autre mesure immédiate, d'augmenter le personnel. Pour le Secrétariat général, le DAR, l'OFE et le Service des recours, un total de 225 postes permanents est proposé. Les frais de personnel qui en découleront seront largement contrebalancés par les réductions au chapitre des prestations d'assistance.

Finalement, afin de promouvoir, auprès de l'opinion publique, une meilleure compréhension de la problématique de l'asile, une information plus intensive est proposée.

Ce n'est qu'après avoir pris connaissance des résultats de la procédure de consultation portant sur le rapport de stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés que le Conseil fédéral examinera des mesures générales à prendre pour une éventuelle révision de la loi sur l'asile et de la LSEE.

U E B E R S I C H T

	<u>Seite</u>
1. <u>AUFTRAG</u>	1
2. <u>AUSGANGSLAGE IM ASYLBEREICH</u>	2
2.1. Statistisches	2
2.2. Bisherige Massnahmen zur beschleunigten Behandlung von Asylgesuchen	4
2.3. Kapazitätsprobleme	5
3. <u>ZIELE, MÖGLICHE MASSNAHMEN UND ZEITVERHÄLTNISSE</u>	7
3.1. Zielsetzungen	7
3.2. Massnahmen de lege lata	8
3.2.1. Uebersicht	8
3.2.2. Abbau alter Pendenzen durch humanitäre Regelung und vorläufige Aufnahme	10
3.3. Massnahmen de lege ferenda	12
3.4. Ausbau der vorläufigen Aufnahme im Rahmen der Neuformulierung der Flücht- lings- und Asylpolitik der 90er Jahre	15
3.5. Personalaufstockung	16

3.6. Verstärkte Grundlageninformation	21
3.7. Würdigung der Massnahmen unter Berücksichtigung ihrer politischen und technischen Realisierbarkeit	21
4. <u>ÄMTERKONSULTATION</u>	23
5. <u>ANTRÄGE</u>	25

BEILAGE : Berechnungsgrundlagen für personelle und organisatorische Massnahmen und deren finanzielle Konsequenzen



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

3003 Bern, 30. August 1989

An den Bundesrat

MASSNAHMEN IM ASYLBEREICH

(Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung im Rahmen des geltenden Rechts, für ein neues Asylverfahren, für vermehrte vorläufige Aufnahmen, zur Personalaufstockung und zur verstärkten Information)

1. AUFTRAG

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) hat dem Bundesrat am 29. Mai 1989 ein Aussprachepapier über die Situation und Perspektiven im Asylbereich unterbreitet. Darin wird festgestellt, dass sich die Lage seit Anfang 1989 zusehends verschärft habe, weshalb sich die Ergreifung kurz- und mittelfristiger Massnahmen aufdränge.

Aufgrund dieses Papiers hat der Bundesrat am 5. Juni 1989 beschlossen, EJPD, EFD und EDA mit der Prüfung möglicher Massnahmen in verschiedenen Bereichen des Asylwesens zu beauftragen. Das vorliegende Papier behandelt die folgenden fünf, an das EJPD gerichteten Aufträge: zusätzliche Möglichkeiten zur

Verfahrensbeschleunigung im Rahmen des geltenden Rechts, Möglichkeiten für ein neues Asylverfahren, für vermehrte vorläufige Aufnahmen, Vorschläge zur Personalaufstockung sowie eine Orientierung über verstärkte Information. Es werden diesbezüglich Anträge gestellt.

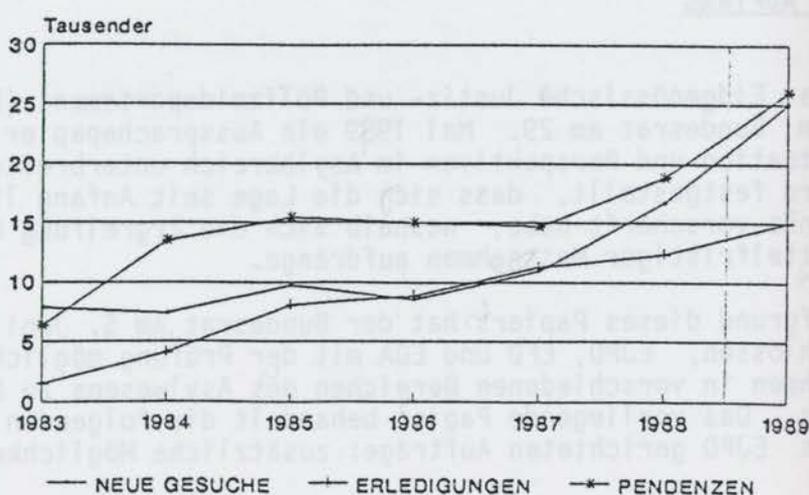
2. AUSGANGSLAGE IM ASYLBEREICH

2.1. Statistisches

Die Situation im Asylbereich hat sich bereits im Jahre 1988 und insbesondere seit Beginn des Jahres 1989 durch die anhaltende Zunahme von Asylgesuchen weiter verschärft.

Im ersten Halbjahr 1989 wurden 9'490 Gesuche gestellt; dies entspricht im Vergleich zum Vorjahr (5'868 Gesuche) einer Steigerung von 62 %. Die Mehrzahl der Gesuchsteller, nämlich 40 % (3'786 Personen) stammt nach wie vor aus der Türkei; die nächstgrösseren Asylbewerbergruppen stellen Sri Lanka mit 27 % (2'543 Personen), Jugoslawien mit 6 % (553 Personen), Libanon mit 4 % (372 Personen) und Pakistan mit ebenfalls rund 4 % (364 Personen).

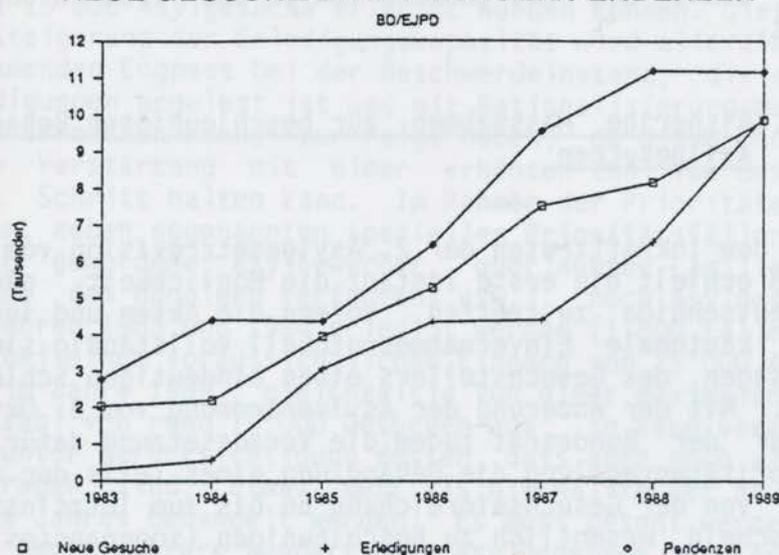
NEUE GESUCHE/ERLEDIGUNGEN/PENDENZEN DFW



DIE WERTE 1989 SIND EXTRAPOLIERT

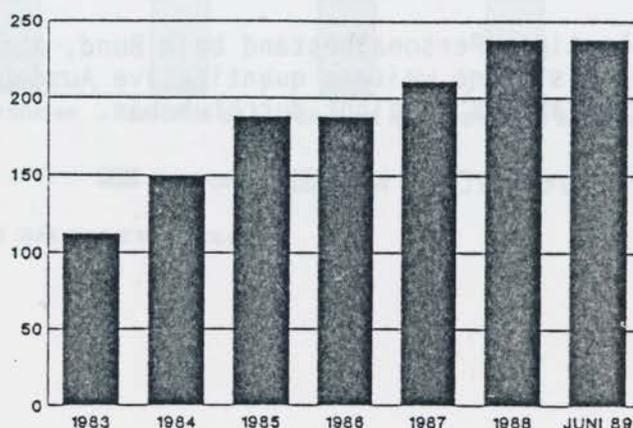
Im ersten Halbjahr 1989 sind im Beschwerdedienst insgesamt 5'432 bzw. im Asylbereich 4'923 (Personen) Beschwerden eingegangen. Dies entspricht im Vergleich zum Vorjahr einer Erhöhung der Beschwerdeeingänge um insgesamt 38 % (3'338 Personen) bzw. um 43,8 % im Asylbereich (3'424 Personen).

NEUE GESUCHE/ERLEDIGUNGEN/PENDENZEN



In den Monaten Januar bis Juni 1989 bearbeiteten die Mitarbeiter des DFW die Gesuche von insgesamt 7'191 Personen (Vorjahr: 5'725), diejenigen des Beschwerdedienstes die Gesuche von 4'970 Personen (Vorjahr: 2'676). Zu betonen ist hierbei, dass diese Steigerung der Erledigungen bei der ersten Instanz um rund 25 %, bei der zweiten um 85,7 %, bei gegenüber dem Vorjahr leicht erhöhtem Personalbestand im Infrastrukturbereich erzielt wurde.

PERSONALBESTAND DFW



DFW, JULI 1989

Insgesamt waren Ende Juni 1989 die Asylgesuche von 21'353 Personen (davon rund 5'800 bei den Kantonen hängig) erstinstanzlich noch nicht entschieden. Zum gleichen Zeitpunkt verzeichnete der Beschwerdedienst des EJPD zusätzlich die Beschwerden von 11'150 Personen als hängig. Ende Juni 1989 waren somit die Asylgesuche von 32'503 Personen noch unerledigt.

2.2. Bisherige Massnahmen zur beschleunigten Behandlung von Asylgesuchen

Mit dem Inkrafttreten der 2. Asylgesetzrevision vom 1. Januar 1988 erhielt die erste Instanz die Möglichkeit, generell Aktenentscheide zu treffen, sofern die Akten und insbesondere das kantonale Einvernahmeprotokoll vollständig sind und die Aussagen des Gesuchstellers einen eindeutigen Schluss zulassen. Mit der Änderung der Asylverordnung vom 3. Oktober 1988 schuf der Bundesrat zudem die Voraussetzung dafür, mittels Prioritätenregelung die Behandlung eines Teils der Asylbegehren von der Gesuchseinreichung an bis zum letztinstanzlichen Entscheid wesentlich zu beschleunigen (sogenanntes Verfahren 88). So erhielt der Delegierte für das Flüchtlingswesen die Kompetenz, diejenigen Asylgesuchsteller, die ihr Begehren nicht gesetzeskonform einreichen, zu ihrer Asylbegründung i.S. von Art. 16 Abs. 2 AsylG direkt zu befragen. Gleichzeitig wurde den Kantonen eine einzelfallunabhängige Planung der durchzuführenden Einvernahme ermöglicht. Beide Massnahmen haben das Ziel, illegal eingereiste Asylbewerber einem zeitlich gestrafften Asylverfahren zu unterwerfen, indem diese Asylbegehren durch alle Instanzen prioritär und unverzüglich zu behandeln sind. Selbstverständlich werden auch in diesen Fällen sämtliche gesetzlichen Verfahrensgarantien eingehalten.

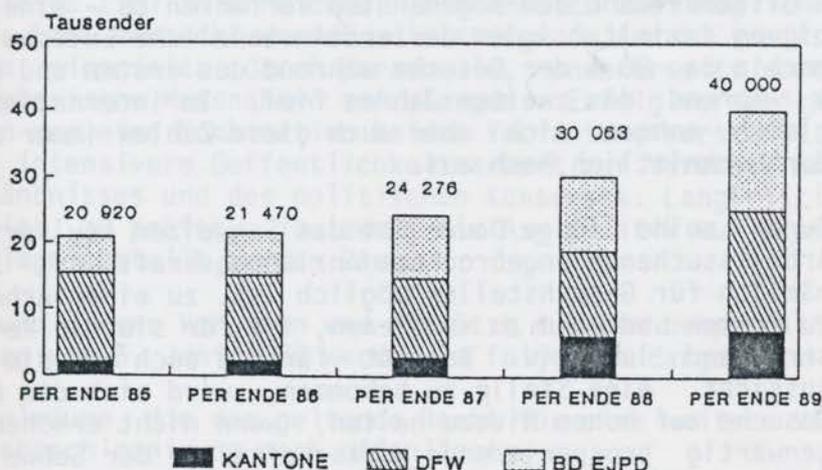
Im Rahmen des sogenannten Verfahrens 88 wurden seit seiner Einführung ab November 1988 bis Ende Juni 1989 in erster Instanz 2'022 Gesuche (28,1 % der gesamten Erledigungen) und in zweiter Instanz 749 Gesuche (15,6 % der gesamten Erledigungen) behandelt. 973 Verfahren wurden demzufolge rechtskräftig, wobei die Verfahrensdauer in der Regel nicht mehr als 4 - 6 Monate betrug.

Mit dem heutigen Personalbestand beim Bund, aber auch bei den Kantonen, ist eine weitere quantitative Ausdehnung des sogenannten Verfahrens 88 nicht durchführbar.

2.3. Kapazitätsprobleme

Die gegenwärtige Infrastruktur der ersten Instanz wurde für die Behandlung von jährlich 10'000 Asylgesuchen konzipiert. Dank personeller, betriebswirtschaftlicher und gesetzlicher Massnahmen werden dieses Jahr voraussichtlich in erster Instanz 15'000 Asylgesuche erledigt werden können. Diese erneute Steigerung der Erledigungskapazität wird allerdings einen zunehmenden Engpass bei der Beschwerdeinstanz, die auf 8'000 Erledigungen angelegt ist und mit Rationalisierungsmassnahmen 9'000 erreichen kann, zur Folge haben, da diese ohne personelle Verstärkung mit einer erhöhten Zahl von Beschwerden nicht Schritt halten kann. Im Rahmen der Prioritätenordnung müssen, neben sogenannten speziellen Prioritätsfällen (strafällig gewordene Asylbewerber, unerlaubter Familiennachzug während des hängigen Verfahrens usw.), noch Asylgesuche aus den Jahren 1983 und 1984 erledigt werden (1'800 Fälle). Geht man, bei einem voraussichtlichen Eingang von 25'000 Asylgesuchen im Jahre 1989, gleichzeitig von einer maximalen Erledigungszahl von rund 15'000 Gesuchen aus, so kann voraussichtlich unter Berücksichtigung dessen, dass auch noch alte Fälle abzutragen sind, etwas mehr als die Hälfte der Neueingänge dieses Jahres behandelt werden. Es muss betont werden, dass schon heute mehrere hundert neue Asylbegehren aus Kapazitätsgründen nicht bearbeitet werden können, obwohl diese Gesuche die Voraussetzung für einen Aktenentscheid erfüllen würden und somit sofort entscheidbar wären.

TOTAL DER HAENGIGEN ASYLGESUCHE



DIE WERTE 1989 SIND EXTRAPOLIERT

Trotz aller Anstrengungen und Rationalisierungsmassnahmen, die zwar die obenerwähnte Steigerung der Erledigungskapazität zu bewirken vermochten, ist es dem Delegierten nicht gelungen, auf erstinstanzlicher Ebene mit der Gesuchserledigung Schritt zu halten. Zwar wurden alte Pendenzen abgebaut, gleichzeitig erhöhte sich aber der Berg unerledigter Gesuche im laufenden Jahr bis Ende Juli um weitere 2'962 Gesuche. Aehnliche Entwicklungen sind für den Beschwerdedienst voraussehbar, obwohl er bis Ende Juni 1989 mit den Eingängen Schritt halten und die Geschäftslast insgesamt sogar um 2,6 % abbauen konnte.

Angesichts obiger Zahlen wird deutlich, dass die gegenwärtige Arbeitskapazität nicht mehr genügt, um den aktuellen und den weiter zu erwartenden Gesuchs- und Beschwerdeeingang bewältigen zu können. Ein nächster Spitzenwert der Neueingänge von Asylgesuchen lässt sich bereits jetzt für die kommenden Herbstmonate voraussehen, indem erfahrungsgemäss - bedingt durch das Ende der Erntezeit und der Tourismussaison namentlich in der Türkei - zu dieser Jahreszeit der grösste Zustrom neuer Asylbewerber erfolgt. Bereits bei der gegenwärtigen Entwicklung der Gesuchseingänge ist nicht mehr gewährleistet, dass der Delegierte in den Empfangsstellen alle eingehenden Gesuche registrieren kann.

Noch immer dauert das Asylverfahren - abgesehen von den im sogenannten Verfahren 88 erledigten Gesuchen mit einer Behandlungsdauer von vier bis sechs Monaten - in der Schweiz in der Regel zu lang. Im vergangenen Jahr wurde erstinstanzlich bei gut 60 % der Gesuche während des ersten, bei ca. 15 % während des zweiten, bei ca. 8 % während des dritten Jahres seit Gesuchseinreichung entschieden. Im laufenden Jahr wurde - offenbar dank dem sogenannten Verfahren 88 - eine Beschleunigung erzielt, indem der erstinstanzliche Entscheid bei immerhin ca. 80 % der Gesuche während des ersten und bei ca. 14 % während des zweiten Jahres fiel. Im internationalen Vergleich nehmen sich aber auch diese Zahlen immer noch überdurchschnittlich hoch aus.

Durch seine lange Dauer übt das Schweizer Asylverfahren auf Arbeitssuchende ungebrochene Anziehungskraft aus. Solange es nämlich für Gesuchsteller möglich ist, zu einer Arbeitsstelle zu kommen und Geld zu verdienen, ist für sie die Reise in unser Land lukrativ. Besteht für sie auch nur die geringste Aussicht, eine Stelle zu bekommen, wird sich die Anzahl der Gesuche auf hohem Niveau halten, wenn nicht erhöhen. Die gegenwärtig prosperierende Wirtschaftslage der Schweiz fördert diese Tendenz. Nicht zuletzt wird infolge der aktuellen Si-

situation auf dem Schweizer Arbeitsmarkt auch der Vollzug von Wegweisungen unterschiedlich konsequent verfolgt. Der Einfluss ausländerpolitischer Aspekte im Bereiche der Asylpolitik bewirkt somit - nolens volens - eine beträchtliche Attraktivitätssteigerung und erklärt zumindest zum Teil die sonst in keinem anderen industrialisierten Land feststellbare Konzentration von Asylbewerbern.

3. ZIELE, MÖGLICHE MASSNAHMEN UND ZEITVERHÄLTNISSE

3.1. Zielsetzungen

Das politische Asyl soll als Staatsmaxime erhalten bleiben.

Es muss künftig angestrebt werden, alle eingehenden Asylgesuche sorgfältig innerhalb weniger Monate rechtskräftig zu entscheiden und bei negativem Entscheid Wegweisungen zu vollziehen.

Massnahmen zur Effizienzsteigerung dürfen indessen nicht nur auf den Bereich des Delegierten beschränkt bleiben, sondern müssen alle Stadien des Asylverfahrens von der Gesuchseinreichung bis hin zur allfälligen Ergreifung ausserordentlicher Rechtsmittel nach Beschwerdeablehnung umfassen. Nur so kann die Bildung einseitiger Engpässe verhindert und ein gleichmässiger Dossierfluss von Anfang bis Ende des Verfahrens erreicht werden. Anzustreben ist jedoch nicht nur ein gleichmässiger, sondern auch ein beschleunigter Dossierfluss.

Um dieses Ziel zu erreichen, bieten sich zwei Möglichkeiten an: es kann versucht werden, die steigende Anzahl von Asylgesuchen einerseits durch personelle, andererseits durch gesetzgeberische Massnahmen aufzufangen. Erfolg verspricht indessen nur eine Kombination beider Varianten, verstärkt durch eine intensivere Oeffentlichkeitsarbeit zur Verbesserung des Verständnisses und des politischen Konsenses. Langfristig ist überdies zu prüfen, inwieweit die Asylpolitik auf eine neue Grundlage gestellt werden kann.

Aufgrund dieser Vorgaben und gestützt auf den bundesrätlichen Auftrag vom 5. Juni 1989 werden im folgenden dargelegt:

- Spielräume, die das geltende Recht für eine weitere Verfahrensbeschleunigung noch offenlässt;

- Möglichkeiten, Asylbewerber vermehrt vorläufig aufzunehmen bzw. vermehrt humanitäre Bewilligungen zu erteilen;
- Grundzüge eines den besonderen Gegebenheiten im Asylbereich Rechnung tragenden neuen Asylverfahrensrechts, wobei alle Verfahrensschritte und -stufen geprüft werden müssen;
- eine zweistufige personelle Aufstockung mit der entsprechenden Organisationsentwicklung und unter Berücksichtigung der Verfügbarkeit und der technischen Bereitstellung von Arbeitsplätzen;
- intensivere Information über die weltweiten Flüchtlingsprobleme, die Lage im schweizerischen Asylbereich und über die Asylpraxis, zur Förderung des Verständnisses für die Flüchtlings- und Asylpolitik im Schweizervolk und zur Verstärkung eines innenpolitischen Konsenses.

3.2. Massnahmen de lege lata

3.2.1. Uebersicht

Im Bereich der heute geltenden gesetzlichen Grundlagen gilt es, folgende Zielsetzungen bzw. Massnahmen konsequent weiterzuerfolgen bzw. zu verstärken:

- Eindämmung illegaler Einreisen von Asylbewerbern durch bessere Koordination der Massnahmen unter Federführung des BFA zur Bekämpfung des Schlepperwesens in Zusammenarbeit mit den Grenzpolizeidiensten, dem Grenzwachtkorps und der Polizeiorgane der Nachbarstaaten;
- Ausmerzung von Doppelgesuchen durch eine personelle Verstärkung der Daktyloskopie-Gruppe und Einsatz der nötigen technischen Infrastruktur; dazu gehört auch ein sofortiger Vollzug einer Wegweisung, die im Rahmen eines ersten, rechtskräftig abgeschlossenen Verfahrens verfügt worden ist;
- Prioritäre Behandlung von Fällen illegaler Familienzusammenführung während des Verfahrens. Zusammenlegung von Gesuchen nachgezogener Familienmitglieder mit demjenigen des zuerst eingereisten spätestens bei Behandlung durch die erste Instanz;
- Konsequenterer Durchsetzung des Vollzuges auf kantonaler Ebene. Schaffung einer Koordinationsstelle für den Vollzug

der Wegweisung abgewiesener Asylbewerber im Rahmen des EJPD;

- Weiterführung der prioritären Gesuchsbehandlung, mithin ein Ausbau des "Verfahrens 88". Dieses "Verfahren 88"/Bund stiess bekanntlich kurz nach seiner Einführung auf heftige Kritik seitens der Hilfswerke und von Asylkomitees. Die gezielte Beschleunigung von Asylverfahren entspricht indessen einer allgemeinen politischen Forderung und hat bisher ihre Wirkung auch nicht verfehlt. So vermochte sie immerhin die Asylgesuche von Türken, wenn auch auf hohem Niveau, zu stabilisieren. In Auswertung der bisherigen Erfahrungen mit dem "Verfahren 88" wird der DFW die Triagekriterien erweitern (nebst illegal Eingereisten und vermutlich klar negativen auch vermutlich positive Fälle, Familien etc.). Ausgeschlossen sein sollen in Zukunft Gesuchsteller, deren Wegweisung nicht zumutbar ist. Schliesslich soll das Verfahren nicht mehr etikettiert sein als "Verfahren 88", sondern es soll nur noch ein Verfahren geben, jedoch einen beschleunigten und einen nicht beschleunigten Ablauf. Die Verfahrensgarantien sollen weiterhin gewährleistet sein. Die Gesuchsteller sollen mit einem individuellen Arbeitsverbot belegt werden, hingegen soll der Einbezug in Beschäftigungsprogramme möglich sein. Die gesamte Durchlaufzeit für den beschleunigten Ablauf soll drei bis vier Monate bis zum rechtskräftigen Entscheid betragen;
- Weiterführung des individuellen Pendenzenabbaus über gezielte humanitäre Regelungen in Härtefällen bzw. eine etwas grosszügigere Gewährung der vorläufigen Aufnahme in Grenzfällen;

Letztlich rufen alle diese Massnahmen nach einer Kapazitätsverstärkung im Bereich des Verfahrens und der Infrastruktur, denn nur mit mehr Personal können mehr prioritäre Entscheide gefällt werden.

3.2.2. Abbau alter Pendenzen durch humanitäre Regelung und vorläufige Aufnahme

Bereits heute werden Pendenzen durch Erteilung einer humanitären Bewilligung gemäss Art. 13f BVO und zum Teil durch Gewährung der vorläufigen Aufnahme geregelt. Es handelt sich dabei prioritär um Familien mit eingeschulden Kindern, die sich in der Schweiz bereits integriert haben und wirtschaftlich selbständig sind. Diese Praxis hat in den letzten Monaten wesentlich zur politischen Beruhigung beim Pendenzenabbau beigetragen. So wurde in den vergangenen zwei Jahren sogar wesentlich mehr ehemaligen Asylgesuchstellern auf diese Weise eine Aufenthaltsbewilligung erteilt, als Flüchtlinge anerkannt werden konnten. Es wäre anzustreben, diese Praxis weiterzuführen und auf alle vor Ende 1986 eingereichten Fälle auszudehnen. Eine gezielte Anstrengung in dieser Richtung würde nicht zuletzt auch den in jüngster Zeit erneut vorgebrachten Forderungen nach einer Globallösung in einem gewissen Sinne Rechnung tragen. Damit ist zwar ein vorübergehender Anstieg der ausländischen Wohnbevölkerung in Kauf zu nehmen. Da es sich bei diesen humanitär zu regelnden Fällen schon aufgrund der Regelungskriterien beinahe ausschliesslich um Familien handelt, deren Mitglieder sich bereits in der Schweiz befinden, muss in diesen Fällen nicht mehr mit zusätzlichem Familiennachzug gerechnet werden.

Jahr	vorläufige Aufnahme	humanitäre Regelungen	Asylgewährung	Kontingentsflüchtlinge
1986	573	610	820	83
1987	633	892	829	144
1988	342	2'036	680	132
30.06. 1989	176	1'126	307	120

Die seit 1988 abnehmende Zahl der vorläufigen Aufnahmen ist dadurch zu erklären, dass abgewiesene Asylbewerber vermehrt in den Genuss einer fremdenpolizeilichen Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen (Art. 13f BVO) kamen. So wurden 1988 2'036 Personen humanitär geregelt. In den ersten sechs Monaten dieses Jahres wurde 1'126 Personen eine solche Bewilligung erteilt.

Unter der Annahme, dass rund die Hälfte dieser pendenten Gesuche auf diese Weise definitiv geregelt werden könnte, würde dies eine Gesamtzahl von rund 2'500 Personen betragen. Im Moment stehen nach Eingang der Asylgesuche beim DFW folgende unerledigten Fälle an:

1983	ca.	500
1984		700
1985		600
1986		<u>1'000</u>
Total	ca.	2'800

In zweiter Instanz sind noch folgende unerledigten Beschwerden hängig:

bis 1984	ca.	200
1985		500
1986		<u>950</u>
Total	ca.	1'650

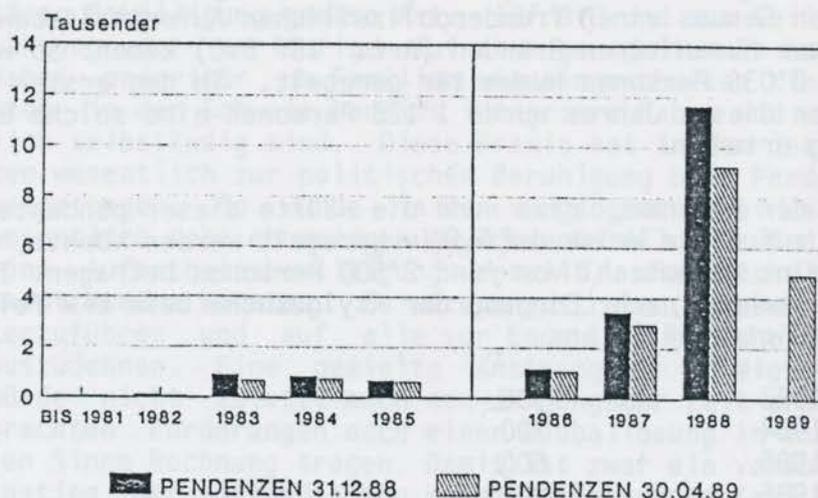
Diese Regelung würde sich wegen des zu bewältigenden administrativen Aufwandes auf die Jahre 1989 und 1990 verteilen, womit insgesamt mit einem zusätzlichen Anstieg der ausländischen Wohnbevölkerung, verteilt über die Jahre 1989 und 1990, von 2'000 - 3'000 Personen zu rechnen wäre.

Die Vorschläge der Genfer Regierung gehen insofern weiter, als sie eine vollständige humanitäre Lösung aller bis Ende 1986 eingereichten Asylgesuche beinhalten. Dies ist jedoch wegen der dadurch entstehenden rechtsungleichen Behandlung gegenüber anderen Ausländern und wegen ihrer Präjudizwirkung abzulehnen.

Ohne eine beträchtliche Erhöhung der Erledigungskapazität in der ersten und zweiten Instanz müsste damit gerechnet werden, dass der hohe Bestand an unerledigten Gesuchen aus den Jahren 1987, 1988, 1989 in den Jahren ab 1992 nach einer erneuten

Härtefallregelung rufen würde.

PENDENZENABBAU NACH DEM ALTER DER GESUCHE



Insgesamt kann durch diese Massnahmen eine beschleunigte Behandlung alter und neuer Asylgesuche erreicht werden, was sich positiv auf die Gesuchsentwicklung auswirken könnte.

Die genannten Ziele und Massnahmen brauchen nicht näher erläutert zu werden, da ihre Realisierung im Kompetenzbereich des EJPD liegt.

3.3. Massnahmen de lege ferenda

Bei den bisherigen Massnahmen zur Beschleunigung des Asylverfahrens standen die Verkürzung des Instanzenzuges, die Vereinigung von Anerkennungsverfahren und fremdenpolizeilichen Wegweisungsverfahren sowie gewisse Verfahrenserleichterungen bei der erstinstanzlichen Bundesbehörden im Vordergrund. In der Praxis zeigte es sich, dass mit diesen punktuellen Massnahmen die Zielsetzung eines raschen Verfahrens nicht oder nur teilweise erreicht werden konnten. Bei einer Neugestaltung des Asylverfahrensrechts müssen demnach sämtliche Verfahrensstadien von der Einreichung des Gesuches bis zum Vollzug einer näheren Prüfung unterworfen werden.

Ziel der Massnahmen ist unter Einhaltung der verfassungsmässigen und völkerrechtlichen Schranken ein rascher und fairer Ablauf des Verfahrens, die verbindliche Festlegung des Zeitpunktes der Ausreise im Falle eines negativen Ausgangs des Verfahrens und die tatsächliche Durchsetzung einer Ausreiseverpflichtung. Das Asylrecht darf nicht mehr den Charakter eines Asylbewerberrechtes annehmen. Schliesslich lässt sich angesichts der Entwicklungen im europäischen Asylrecht die rechtliche oder tatsächliche Verankerung des Rechts auf freie Wahl des Asyllandes nicht mehr aufrechterhalten.

Bei einer Neugestaltung des Asylverfahrens sind insbesondere die folgenden Punkte zu beachten:

- Art. 4 BV setzt dem Asylverfahren hinsichtlich Begründungspflicht und Akteneinsicht Schranken. Bei der Regelung der Frage, wie diesen Anforderungen in einem raschen und fairen Verfahren entsprochen werden kann, besteht indessen noch ein gewisser Spielraum.

Dies wird insbesondere Wirkung auf Umfang und Form der erst- und zweitinstanzlichen Entscheide sowie den Zeitpunkt der Gewährung der Akteneinsicht zeigen.

- Als beschleunigend und abschreckend zugleich vermag sich im weiteren die Einführung von Sanktionen im Bereich der Unglaubwürdigkeit einer asylrelevanten Gefährdung auszuwirken: Der Einreichung gefälschter Dokumente als Beweismittel könnte künftig mittels eines Nichteintretensentscheids in der Asylfrage mit beschleunigter Wegweisung begegnet werden. Denkbar ist ferner die Pflicht des Identitätsnachweises, der sofortigen Beibringung von Beweismitteln und eine Meldepflicht für die Gesuchsteller; Sanktionen wären im Falle einer Verletzung vorzusehen.
- Der Beschleunigung im Beschwerdeverfahren könnte ein Summarverfahren bei offensichtlich unbegründeten oder unzulässigen Beschwerden dienen. Die Möglichkeit summarischer Begründung in bestimmten Fällen bedarf einer eingehenden Prüfung.
- Die Aufhebung des Suspensiveffekts ist nur unter Beachtung des Non-refoulement-Prinzips möglich. Sie stösst heute hinsichtlich des Art. 19 Asylgesetz an Grenzen. Die in dieser gesetzlichen Bestimmung enthaltene Anwesenheitsgarantie wäre bei klassischen Missbrauchsfällen und insbesondere bei Doppelgesuchen zu relativieren.
- Massnahmen sind ferner im Bereich der ausserordentlichen

Rechtsmittel und Rechtsbehelfe zu ergreifen, die sich heute wie ordentliche auswirken, indem ihre Ergreifung zu einer Aussetzung des Vollzugs rechtskräftiger Verfügungen führt. Die heute zu offene Umschreibung und unklare Regelung des VwVG muss demzufolge einer gesetzlichen Neuregelung weichen. Diese setzt dem Asylverfahren einen eindeutigen Schlusspunkt, an dem die Wegweisung vollzogen werden kann, was in der heutigen Praxis nicht gegeben ist.

- Generell muss das Vollzugsstadium einer neuen gesetzlichen Ordnung zugeführt werden, die Klarheit schafft über Ausführende, Zeitpunkt und Umstände des Vollzugs und ermöglicht, dass dieser von den Kantonen tatsächlich durchgeführt wird, was heute bekanntlich nicht in vollem Umfang gewährleistet ist. In diesem Zusammenhang wäre ferner zu prüfen, ob für schlecht oder gar nicht vollziehende Kantone Sanktionsmöglichkeiten geschaffen werden könnten, beispielsweise durch entsprechende Belastung ihrer ordentlichen Ausländerkontingente.
- Als flankierende Massnahme zu einem raschen, innerhalb weniger Monate abzuschliessenden Verfahren wäre die generelle Nichtzulassung von Asylbewerbern auf den schweizerischen Arbeitsmarkt zu prüfen. Damit könnte zumindest teilweise der Inanspruchnahme des Asylverfahrens zur Umgehung der Zulassungsbegrenzung im Ausländerbereich begegnet werden.

Werden die vorstehenden Ueberlegungen berücksichtigt, so ist ein Verfahren denkbar, das die möglichst lückenlose Erfassung der Identität und der Motive des Gesuchstellers in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit der Einreise ermöglicht. Im Anschluss daran ist ein Zulassungsentscheid zum Asylverfahren oder die Verweisung auf die Bestimmungen der Ausländergesetzgebung denkbar. Als Alternative oder Ergänzung dazu könnte eine Triage der Gesuche im Hinblick auf den weiteren Verfahrensverlauf erfolgen: Eindeutig positive Fälle oder Gesuche, in denen die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtrückweisung den Vollzug von Entfernungsmassnahmen nicht zulassen, wären zu trennen von komplexen Fällen, die weiterer Abklärung bedürfen, und solchen, die voraussichtlich zu einem negativen Ausgang führen. Wie die Erfahrung anderer Aufnahmeländer zeigt, müsste schliesslich zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Verfahrens in offensichtlich unbegründeten, missbräuchlichen oder sonstwie aussichtslosen Fällen die Möglichkeit eines sofortigen Entscheides mit möglichst raschem Vollzug vorgesehen werden. Im Beschwerdeverfahren erscheint die Einführung eines Summarverfahrens in offensichtlich unbegründeten oder aussichtslosen Fällen als angezeigt. Ebenfalls ist eine weitergehende oder vollumfängliche Unterschriftendelega-

tion an den Beschwerdedienst des EJPD zu prüfen. Schliesslich muss auch in allen Fällen, in denen eine Bundesbehörde dem Ausländer eine Ausreiseverpflichtung auferlegt, der Vollzug durch die Kantone geregelt und insbesondere das Vollzugsermassen eindeutig umschrieben werden.

Für die Entwicklung eines solchen neuen Asylverfahrens ist eine Expertengruppe einzusetzen. Dieser Expertenkommission müssten Vertreter des BJ, BD EJPD, BFA und des DFW sowie zweckmässigerweise Fachleute aus den Kantonen und der Wissenschaft angehören, wobei sie in engem Kontakt mit der Eidgenössischen Kommission für Flüchtlingsfragen stehen sollte. Diese Expertengruppe hätte ihre Vorschläge bis Frühjahr 1990 abzuliefern. In diesem Zeitpunkt ist auch darüber zu entscheiden, ob die Massnahmen auf dem Wege eines dringlichen Bundesbeschlusses einzuführen sind.

3.4. Ausbau der vorläufigen Aufnahme im Rahmen der Neuformulierung der Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre

Das "vorläufige Aufnahmeverfahren" bestünde darin, die Ersatzmassnahme einem selbständigen Status zuzuführen, der ohne vorgängiges Asylverfahren erteilt und entzogen werden könnte. Denkbar wäre ein vereinfachtes Individualverfahren für gewisse Kategorien von Ausländern. Die Einhaltung des Non-refoulement-Prinzips würde in diesen Fällen beschleunigt geprüft, und die Entscheide könnten allenfalls möglichst bald nach Grenzübertritt gefällt werden. Die Aufhebung dieses Status wäre einfacher zu gestalten, um ein Individualverfahren zu verhindern, das einem Asylverfahren gleichkäme. Gleichzeitig wären die arbeits- und sozialrechtlichen Bedingungen klarer zu fassen sowie die Umwandlung in eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung nach gewisser Zeit zu regeln. Dass bei einem solchen Verfahren die Attraktivität der Schweiz als Immigrationsland steigen würde, liegt auf der Hand. Schwierig wäre auch die Abgrenzung zu den bisherigen Kategorien von Aufenthaltsregelungen. Die Stabilisierungspolitik des Bundes würde tangiert, da auf diese Weise viele einwanderungswillige Ausländer einen geregelten Aufenthalt erhielten. Auch die Zunahme von unqualifizierten Arbeitskräften und die Konkurrenzierung der regulären ausländischen Arbeitskräfte muss in Betracht gezogen werden. Schliesslich ist damit zu rechnen, dass bei einem "vorläufigen Aufnahmeverfahren" viel mehr Gesuchsteller aus Ländern kommen könnten, bei denen heute ein

individuelles Asylverfahren durchgeführt wird (z.B. Libanesen). Das gilt mutatis mutandis auch für alle anderen diskutierten umfassenden oder partiellen Globallösungen.

3.5. Personalaufstockung

Solange am gesetzlich vorgeschriebenen individuellen Asylverfahren festgehalten wird, stellt dieses in erster Linie ein Mengenproblem dar. Unabhängig von allen Massnahmen im organisatorischen und rechtsetzenden Bereich wird bei steigenden Zahlen deshalb stets zusätzliches Personal in einer gewissen Proportionalität notwendig sein. Zudem kann der gegenwärtigen Entwicklung, trotz gewisser Schwierigkeiten, am raschesten mit Personalmassnahmen begegnet werden.

Bei 25'000 Gesuchen müsste der DFW eine Kapazität von 450 Stellen aufweisen (+ 200 Stellen), für den gleichzeitigen Abbau der Pendenzen erster Instanz zusätzliche 100 Stellen. Vergleichsweise benötigte der Beschwerdedienst für die Behandlung von 17'000 Beschwerden eine Personalkapazität von 230 (+ 100) bzw. für den gleichzeitigen Pendenzenabbau 280 (+ 50) Stellen. Eine derart massive Aufstockung ist weder politisch noch technisch realisierbar. Es wird deshalb die Wirkung der beantragten Massnahmen *de lege lata* und *de lege ferenda* abgewartet, bis eine weitere Personalaufstockung geplant wird.

Die Abteilung Asylbewerber und Flüchtlinge wird um 47 Stellen, die Abteilung Asylverfahren um 40 Stellen, mit der Möglichkeit, ein bis zwei Sektionen an einem durch den öffentlichen Verkehr voll erschlossenen, dezentralen Standort unterzubringen (z.B. Freiburg), und die Zentralen Dienste um 52 Stellen verstärkt. Die gesamte Verstärkung beträgt beim DFW somit 140 Stellen.

Der DFW behält im Prinzip seinen Standort an der Taubenhalde in Bern bei. Es werden jedoch die bestehenden Empfangsstellen ausgebaut und ergänzt, sei es durch die Einführung zusätzlicher Empfangsstellen in Grenzkantonen, sei es durch die Einführung von Transitzentren mit Empfangsstellenfunktion.

Diese Personalaufstockung beim DFW um 140 Stellen lässt eine Steigerung der Entscheidkapazität auf jährlich ca. 20'000 Gesuche erwarten. Damit der Beschwerdedienst mit dieser Output-Steigerung des DFW Schritt halten kann, bedarf er einer Personalaufstockung um 70 Stellen.

Durch die mengenmässige Zunahme der Aufgaben im Asylbereich werden auch andere Bundesstellen arbeitsmässig belastet und benötigen mehr Personal:

- GS (inklusive Dienst für Informatik und Finanzdienst) 10
- Bundesamt für Ausländerfragen 5

Die oben skizzierte personelle Verstärkung beim DFW kann im wesentlichen im Rahmen der bisherigen Organisationsstruktur bewältigt werden. Es sind hingegen neue Sektionen zu bilden und die Sektion Zentrale Dienste zu einer Abteilung auszubauen. Beim Beschwerdedienst bedingt sie eine grundlegende organisatorische Anpassung, z.B. Ausbau der Führungsstruktur, Bildung von Abteilungen für Verfahren und Zentrale Dienste. Dabei ist im Sinne der Bestrebungen für eine Verstärkung der Legitimationskraft des Beschwerdedienstes als unabhängige Beschwerdeinstanz z.B. auch zu prüfen, ob mit der Delegation der Unterschriftskompetenz vom Generalsekretariat des EJPD an den Beschwerdedienst nicht ein Schritt in diese Richtung getan werden könnte.

Diese Massnahmen sind sukzessive nach Massgabe der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen und der Rekrutierungsmöglichkeiten realisierbar, aber erst ab Mitte 1990 voll wirksam.

Was die finanziellen Auswirkungen betrifft, so stehen heute die Personalaufwendungen im Budget des DFW für das Jahr 1989 lediglich mit 7 %, für das Budget 1990 sogar nur noch mit 5 % zu Buche. Demgegenüber verursachen 1'000 unterstützte Asylbewerber pro Jahr Ausgaben in der Höhe von 15 Mio. Franken, was ungefähr dem gesamten bisherigen Personaletat des DFW entspricht.

Die beantragte Personalaufstockung um total 225 Stellen wird rund 18 Mio. Franken kosten. Diese zusätzlichen Kosten können bei dem zu erwartenden Leistungsgewinn und unter der Annahme, dass gemäss bisherigen Erfahrungen 50 % der Asylbewerber fürsorgeabhängig sind, mit gegen 40 Mio. Franken längst wettgemacht werden. Diese zusätzlichen Personalkosten sind weder im Voranschlag 1989 noch im Voranschlag 1990 und im Finanzplan 1991 - 1993 berücksichtigt. Im weitern werden zusätzliche Kosten u.a. für Miete (oder Kauf) von Gebäulichkeiten, Einrichtung der Arbeitsplätze, Daktyloskopierungen, Ausbau der Empfangsstellen bzw. zusätzliche Empfangsstellen, Beizug von externen Beratern, Entschädigung der Mitglieder der Expertenkommissionen usw. anfallen. All diese heute nur grob quantifizierbaren Mehraufwendungen werden bei verschiedenen Dienst-

stellen (in verschiedenen Departementen) und auf verschiedenen Kreditpositionen anfallen. Somit werden Nachtragskredite im Jahre 1989 (II. Teil) oder Kreditüberschreitungen 1989 unumgänglich werden. Dies trifft auch für das Voranschlagsjahr 1990 zu, sofern die Mehraufwendungen nicht mehr in die Botschaft aufgenommen werden können. Zusätzlich wären auch die entsprechenden Positionen in der Finanzplanung 1991 - 1993 zu ergänzen (hauptsächlich die Bereiche 211 "Personalbezüge"). Inwieweit sich die Sofortmassnahmen mit der Personalaufstockung, speziell im Unterstützungsbereich, niederschlagen werden, kann heute auch noch nicht quantifiziert werden.

PERSONALEINSATZTABELLE

DFW	aktueller Stand			zusätzliche Stellen	nach Aufstockung		
	Taubenhalden	dezentral	Total		Taubenhalden	dezentral	Total
Direktion und Stab	12	-	12	1	13	-	13
Verfahren	98,5	-	98,5	40	74,5	64	138,5
Asylbewerber und Flüchtlinge	42	24	66	47	57	56	113
Zentrale Dienste	62	-	62	52	78	36	114
TOTAL	214,5	24	238,5	140	222,5	156	378,5

PERSONALEINSATZTABELLE

Beschwerdedienst	aktueller Stand		zusätzliche Stellen	nach Aufstockung
	Einsteinstr.	ausserhalb Einsteinstr.		
Kader/Chefs	14	-	10	24
Sachbearbeitung	70,4	-	40	110,4
Administration	39,1	-	20	59,1
			Total	Total
Total	123,5	-	70	193,5

3.6. Verstärkte Grundlageninformation

Kontakte in der Öffentlichkeit und die intensive Medienberichterstattung über asylpolitische Fragen haben mehrfach aufgezeigt, wie gross das Informationsbedürfnis über die anstehenden Flüchtlingsprobleme ist. Parteien, Politiker und Medienvertreter haben immer auch über Informationsdefizite in dieser komplexen Materie hingewiesen. Das EJPD beabsichtigt deshalb, vermehrt über Grundsatzfragen der weltweiten Flüchtlingsproblematik, über die schweizerische Asylpolitik und -praxis zu informieren. Für alle im Asylbereich tätigen Mitarbeiter soll ein regelmässiges Nachrichtenbulletin über laufende Entwicklungen der Asylpolitik und -praxis publiziert werden. Für Referenten, Lehrer und Schüler soll im weiteren eine Grundlagendokumentation über die schweizerische Asylgesetzgebung mit Fakten und Zahlen und internationalen Vergleichen bereitgestellt werden. Schliesslich ist der Presse- und Informationsdienst im Flüchtlingsbereich auszubauen.

3.7. Würdigung der Massnahmen unter Berücksichtigung ihrer politischen und technischen Realisierbarkeit

Die vorgeschlagenen Massnahmen und die Zeitverhältnisse für deren Realisierbarkeit zeigen mit aller Deutlichkeit, dass lediglich personelle Verstärkungen bei der ersten und zweiten Instanz eine relativ rasche und spürbare Effizienzsteigerung im Asylverfahren zu erzielen vermögen. Zwar weist die Weiterentwicklung des "Verfahrens 88" auf die Chance hin, politische Widerstände gegen dieses Verfahren abzubauen, doch können auch im beschleunigten Ablauf nur dann mehr Asylgesuche behandelt werden, wenn mehr Personal dafür eingesetzt werden kann.

Dem auf den Herbst hin zu erwartenden neuen Ansturm von Asylbewerbern in den Empfangsstellen kann ebenfalls nur durch personelle Verstärkung des Empfangsstellenpersonals begegnet werden. Andernfalls muss erneut mit einem Rückstau vor den Empfangsstellen und damit mit Obdachlosen-Problemen gerechnet werden. Auch die in der Zwischenzeit bereitgestellten Transitentrenplätze vermögen einen allfälligen Rückstau nur dann nachhaltig aufzufangen, wenn die Asylbewerber ab diesen Transitentren auf die Kantone verteilt werden können. Dies wie-

derum bedingt den Einsatz zusätzlicher Empfangsstellenequipen.

Da abgesehen von einer bisher nie so grossen Zahl von Asylgesuchen zusätzlich noch rund 33'000 pendente Fälle abzutragen sind, wird eine Bereinigung der ganzen Situation aber nur dann möglich sein, wenn entweder alle pendenten Fälle im Sinne einer Globallösung erledigt würden, d.h. als Flüchtlinge anerkannt würden, oder diese unerledigten Gesuche mit erhöhtem Personaleinsatz abgetragen werden könnten. Nachdem eine Globallösung aller bis zum heutigen Datum unerledigten Fälle über den Familiennachzug einen Zuwachs der ausländischen Wohnbevölkerung von zwischen 100'000 und 150'000 Personen bedeuten würde, steht wohl als politische Alternative wohl nur die massive Aufstockung des Personals in der ersten und zweiten Instanz zur Diskussion.

Im Bereich der vorläufigen Aufnahme lässt sich durch kulante Behandlung der sogenannten alten Fälle (bis Ende 1986 eingereichte Gesuche) ein rascher Abbau durch Gewährung von humanitären Bewilligungen bzw. einer vorläufigen Aufnahme rascher bewältigen.

Abgesehen von der Verstärkung der Personalbestände der Asylbehörden bei Bund und Kantonen kann auf mittlere Sicht ein vereinfachtes Asylverfahren, das die Möglichkeit eröffnet, arbeitswillige Einwanderer vom Asylverfahren auszuschliessen und die einzelnen Verfahrensschritte zu verkürzen, ein wirksamer Baustein zur Lösung der anstehenden Asylprobleme sein. Da ein solches neues Asylverfahren jedoch politisch umstritten sein dürfte und es gelten wird, sowohl rechtsstaatliche Verfahrensgarantien als auch einen effizienten Durchlauf zu gewährleisten, empfiehlt es sich, ein solches neues Asylverfahren sorgfältig auszugestalten. Die Einsetzung einer Expertengruppe ist hiefür zweifellos nötig. Der Bundesrat hat dann, gestützt auf die Vorschläge einer solchen Expertengruppe, immer noch die volle Handlungsfreiheit, darüber zu entscheiden, ob ein solches neues Asylverfahren im Rahmen eines dringlichen Bundesbeschlusses oder ob es über eine Totalrevision des Asylgesetzes zusammen mit anderen Neuerungen eingeführt werden soll. Dieses neue Asylverfahren, mit dem zwangsläufig Arbeitsverbote verbunden werden müssen, wird Gefahr laufen, auf Opposition der Wirtschaft einerseits und Flüchtlingsorganisationen andererseits zu stossen. Zustimmung und Ablehnung dürften quer durch alle Parteien gehen. Eine sorgfältige Entwicklung eines solchen neuen Verfahrens ist deshalb angezeigt. Ueberstürzte Beschlüsse würden auf lange Sicht wohl dem ganzen Asyl- und Flüchtlingsbereich mehr schaden als nützen. Die Vorarbeiten für ein solches neues Asyl-

verfahren sind insbesondere auch auf Erfahrungen anderer europäischer Aufnahmeländer abzustützen.

Im Rahmen der von den Kantonen eingereichten Vorschläge zur Bewältigung der im Asylbereich anstehenden Probleme hat der Kanton Genf u.a. eine teilweise Kantonalisierung der Entscheidungskompetenz über die Asylgewährung vorgeschlagen. Da ein solcher Vorschlag an die verfassungsmässig festgelegte Grundordnung rührt, kann im Rahmen dieses kurz- und mittelfristigen Massnahmenpaketes nicht eingetreten werden. Solche und andere weitergehende Vorschläge für eine grundlegende Neuorientierung der Asylpolitik sind allenfalls im Zusammenhang mit der Langfrist-Strategie wiederaufzunehmen.

4. ÄMTERKONSULTATION

Es wurden folgende Amtsstellen begrüsst:

- EDA:
 - Politische Direktion (PD)
 - Direktion für Völkerrecht (DV)
- EFD:
 - Eidgenössische Oberzolldirektion (OZD)
 - Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)
 - Eidgenössisches Personalamt (EPA)
- EVD:
 - Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA)
- EDI:
 - Amt für Bundesbauten (AFB)
- EJPD:
 - Generalsekretariat (GS)
 - Beschwerdedienst (BD)
 - Finanzdienst (FD)
 - Bundesamt für Justiz (BJ)
 - Bundesamt für Ausländerfragen (BFA)

Das Ergebnis lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Die angefragten Bundesstellen haben den im vorliegenden Bericht beantragten Massnahmen grundsätzlich zugestimmt. Die von Ihnen eingebrachten Anregungen konnten zum grössten Teil berücksichtigt werden.

Es verbleiben die folgenden Differenzen:

- Das BIGA äussert Bedenken gegenüber dem Vorschlag, die sogenannten "alten Fälle" vorwiegend durch humanitäre Regelung zu erledigen und spricht sich dafür aus, in solchen Fällen stattdessen konsequent das Instrument der vorläufigen Aufnahme anzuwenden. Es argumentiert damit, dass für solche Ausländer, die kein Schutzbedürfnis geltend machen könnten, nur die Dauer ihrer Anwesenheit in der Schweiz spreche. Die Anwesenheitsdauer allein könne aber kein Grund dafür sein, diese Personen gegenüber anderen Ausländerkategorien zu bevorteilen, die gezielt als Arbeitskräfte rekrutiert in die Schweiz gekommen seien. Darüberhinaus erschwerten die durch eine humanitäre Bewilligung Begünstigten infolge der Möglichkeit zum freien Stellen-, Branchen- und Kantonswechsel die qualitative Beeinflussung des Arbeitsmarkts, der Stabilisierungs- und Integrationspolitik.
- Den Ueberlegungen des BIGA ist entgegenzuhalten, dass die vorläufige Aufnahme dann zur Anwendung gelangt, wenn eine Wegweisung aus Gründen im Herkunftsland vorübergehend nicht vollstreckt werden kann. Bei der Regelung der alten Fälle sind es hingegen persönliche Gründe der Integration in der Schweiz, die eine Rückkehr in das Herkunftsland als unzumutbar erscheinen lassen. Es ist deshalb eine Dauerregelung zu finden, was nur durch Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nach Art. 13f der BVO möglich ist.
- Die Finanzverwaltung und das Eidgenössische Personalamt kritisieren die Höhe der vorgeschlagenen Personalaufstockung. Sie weisen insbesondere auf Rekrutierungsschwierigkeiten hin. Demgegenüber ist festzuhalten, dass die betroffenen Aemter auch bisher bei ausgetrocknetem Arbeitsmarkt das notwendige Personal anstellen konnten. Eine Ausgliederung einzelner Sektionen und Gruppen ermöglicht zudem die Erschliessung neuer Arbeitsmärkte.
- Das Amt für Bundesbauten vertritt die Auffassung, es sei unmöglich, innert nützlicher Frist die nötigen Büroräume bereitzustellen. Demgegenüber ist festzuhalten, dass Bereitschaft besteht, vom Postulat der zentralen Standorte abzuweichen und neues Personal dezentral unterzubringen.

5. ANTRÄGE

1. Der Bundesrat nimmt Kenntnis von der Lage im Asylbereich und von den vom EJPD getroffenen Massnahmen zur beschleunigten Behandlung der Asylgesuche.
 2. a) Der Bundesrat genehmigt, gestützt auf Artikel 2a des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes, die Einstellung von zusätzlichem Personal im folgenden Umfang:
 - 140 Etatstellen beim Delegierten für das Flüchtlingswesen für die Behandlung von Asylgesuchen;
 - 70 Etatstellen beim Beschwerdedienst des EJPD für die Behandlung von Asylbeschwerden;
 - 10 Etatstellen beim GS EJPD für die Aufgaben im Asylbereich;
 - 5 Etatstellen beim Bundesamt für Ausländerfragen für den Vollzug der humanitären Regelungen und für die Koordination der Bekämpfung des Schlepperwesens;
 - b) Die Stellen können nach Massgabe der vorhandenen Arbeitsplätze und der Rekrutierungsmöglichkeiten ab 1. Oktober 1989 besetzt werden.
 - c) Das EDI wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EJPD die Unterbringung der zusätzlich bewilligten Stellen beim Delegierten für das Flüchtlingswesen, beim Beschwerdedienst des EJPD, beim Generalsekretariat sowie beim Bundesamt für Ausländerfragen raschmöglichst sicherzustellen.
 - d) Das EJPD wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EDI und dem EFD sowie unter Beizug auswärtiger Berater eine Projektgruppe einzusetzen, die weitergehende organisatorische, personelle und räumliche Lösungen zu erarbeiten hat.
3. Der Bundesrat beauftragt das EJPD mit der Einsetzung einer Expertenkommission zur Entwicklung eines speziellen Asylverfahrens, das gegebenenfalls auf dem Weg eines dringlichen Bundesbeschlusses einzuführen ist. Die Kommission hat

ihren Auftrag bis Frühjahr 1990 auszuführen.

4. Der Bundesrat wird erst in Kenntnis der Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens zum Strategiebericht für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre weitergehende Massnahmen zur allfälligen Revision des Asylgesetzes und des ANAG prüfen.

5. Der Bundesrat ermächtigt die betroffenen Departemente (Dienststellen), die sich aus den verschiedenen Massnahmen ergebenden finanziellen Mehraufwendungen wie folgt zu beantragen:

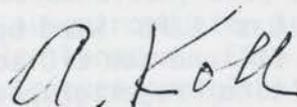
1989: - Nachtrag II. Teil
und/oder
Kreditüberschreitung

1990: - Anpassung der entsprechenden Kredite in der
Botschaft
zum VA-1990
oder
mit dem Nachtrag I. oder II. Teil 1990.

FP 1991 - 1993: Durch EFD anzupassen (speziell 211
Personalkredite)

6. Der Bundesrat nimmt Kenntnis von der Absicht des EJPD, die Grundlageninformation im Flüchtlings- und Asylbereich zu verstärken.

EIDGENÖSSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT



Arnold Koller, Bundesrat

B E I L A G E

Berechnungsgrundlagen für personelle und organisatorische Massnahmen und deren finanziellen Konsequenzen

1. Personalaufstockung

1.1. Delegierter für das Flüchtlingswesen

Mit den heute rund 100 in der Abteilung Asylverfahren eingesetzten Stellen, unter Einbezug der Gesamtorganisation des DFW, können jährlich ca. 15'000 Asylgesuche erledigt werden. Um diese Erledigungskapazität auf 20'000 Asylgesuche zu erhöhen, muss eine vierte Sektion in der Abteilung Asylverfahren gebildet werden. Der Personalbedarf dafür - inklusive der zusätzlich notwendigen Koordinations- und Dokumentationsmassnahmen - ist auf 40 Stellen zu veranschlagen.

Die bestehenden 4 Empfangsstellen wurden ursprünglich personell und räumlich für die Registrierung, Erstbefragung und Verteilung von 10'000 Asylgesuchen jährlich angelegt. Um die zu erwartenden 25'000 Asylgesuch entgegennehmen und die Aufgaben im übrigen Vollzugsbereich wahrnehmen zu können, muss der Personalbestand der Abteilung Asylbewerber und Flüchtlinge um 47 Stellen aufgestockt werden, die bestehenden Empfangsstellen sind baulich zu erweitern und ausserdem sind neue Empfangsstellen zu eröffnen. Dies kann durch eine Neueröffnung von Empfangsstellen in Grenzkantonen und/ oder durch Errichtung von Transitzentren mit Empfangsstellenfunktion im Landesinnern erfolgen. Die 47 zusätzlichen Stellen der Abteilung Asylbewerber und Flüchtlinge würden wie folgt verteilt:

- Verdoppelung der Zahl der Empfangsstellenmitarbeiter (heute 24) auf neu 48
- Einsatz von 8 qualifizierten Sachbearbeitern für eine Bundesbefragung mit Sofortentscheid (Artikel 19 Entschiede und Nichteintretensentscheide).
- Verdoppelung der Daktyloskopieequipe von heute 5 auf 10
- Verstärkung der Zentralen Verteilstelle in Bern, der Sektion Fürsorge und der Sektion Ausreise und Aufenthalt um insgesamt 10 Stellen.

Der Stellenbestand der Sektion Zentrale Dienste muss um 52 Stellen erhöht werden, um die zusätzlichen Aufgaben in der

Infrastruktur zu erfüllen. Bei Altstätten geht es um die Umwandlung von 12 Stellen, welche bisher über den separaten Betriebskredit bezahlt worden sind. Die 40 übrigen Stellen sind linear auf die Bereiche Personal, Organisation, Informatik, Dokumentation, Registratur, Betrieb, Finanzplanung und -Kontrolle zu verteilen. Die Personalvermehrung wird auch deshalb nötig, weil durch eine Dezentralisierung der Abteilung Asylverfahren und der Abteilung Asylbewerber und Flüchtlinge Synergien der zentralen Lösung am Arbeitsstandort Taubenstrasse verloren gehen.

1.2. Generalsekretariat, Beschwerdedienst und Bundesamt für Ausländerfragen

1.2.1 Generalsekretariat

Zur Verstärkung der zentralen Dienstleistungsfunktion im Generalsekretariat, sind in folgenden Bereichen zusätzliche Stellen zu schaffen:

- 3 Stellen Zentraler Finanzdienst
- 3 Stellen Dienst Informatik
- 2 Stellen Koordinationsstelle für Ausländerfragen
- 1 Stelle franz. Uebersetzungsdienst
- 1 Stelle ital. Uebersetzungsdienst

1.2.2 Beschwerdedienst

Bei einer Erledigungskapazität des DFW von 20'000 Asylgesuchen jährlich ist beim Beschwerdedienst mit rund 14'500 Beschwerden zu rechnen. Um diesen Eingang sowie die damit zusammenhängenden zusätzlichen Infrastrukturaufgaben bewältigen zu können, müssen beim Beschwerdedienst 70 neue Stellen geschaffen werden:

- 40 Stellen für juristische Sachbearbeiter für die Bearbeitung der Beschwerden
- 20 Stellen für die Verstärkung und den Ausbau der Infrastruktur
 - . Sekretariat
 - . Personaldienst
 - . Organisation und Informatik
 - . Betrieb und Registratur
 - . Sonderaufgaben
 - . Finanzwesen
 - . Uebersetzungsdienst
- 10 Stellen für die Verstärkung der Führungsstruktur.

Der Beschwerdedienst muss so organisiert werden, dass er eine Aufstockung von 70 Stellen organisatorisch und führungsmässig verkraften und somit für künftige Aus- bzw. Abbaulösungen flexibel und ohne grosse organisatorische Änderungen reagieren kann.

Diese Anzahl Stellen verstehen sich bei einer Unterbringung des Beschwerdedienstes an einem Standort im Grossraum Bern. Die Unterbringung an zwei oder mehreren Standorten würde nämlich zusätzliche organisatorische und personelle Umtriebe mit sich bringen. Ein Teil der mit der Aufstockung berechneten Out-put-Steigerung könnte nicht realisiert werden, es sei denn, es würden dem Beschwerdedienst mehr als 70 Stellen zugeweiht.

1.2.3 Bundesamt für Ausländerfragen

Zur rascheren Bewältigung vermehrter humanitärer Regelungen für Asylbewerber und zur intensiveren Bekämpfung des Schlepperwesens bzw. deren Koordination benötigt das Bundesamt für Ausländerfragen zusätzlich 5 Stellen.

2. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen einer Personalaufstockung um total 225 Stellen (140 Stellen beim DFW, 70 beim Beschwerdedienst und 15 Stellen beim Generalsekretariat sowie dem Bundesamt für Ausländerfragen) umfassen Personalkosten, Arbeitsplatzkosten und Kosten für Büroräumlichkeiten.

Bei einer Personalerhöhung von insgesamt 225 Stellen ergeben sich bei durchschnittlichen Personalkosten von rund 80'000 Franken pro Person Aufwendungen von rund 18 Mio. jährlich. Zusätzlich ist mit Kosten für Mobiliar, technische Infrastruktur sowie elektrischen Installationen von 9'000 Franken pro Arbeitsplatz, d.h. von total 2,2 Mio. Franken zu rechnen. Je nach Wahl der Arbeitsstandorte kommen Kosten für die Bereitstellung von Arbeitsräumen hinzu.

3. Bau und Einrichtung von Empfangsstellen

Aufgrund der Bauabrechnungen in Genf, Basel, Chiasso und Kreuzlingen kostet eine Empfangsstelle mit einer Kapazität von 60 bis 80 Unterkunftsplätzen rund 3 Mio. Franken. Um den

Ansturm von rund 25'000 Asylbewerbern zu verkraften, muss die gesamte Kapazität aller bisherigen Empfangsstellen (240 Unterkunftsplätze) verdoppelt werden. Gestützt auf bisherige Erfahrungszahlen muss somit mit Baukosten von rund 9 Mio. Franken gerechnet werden. Die jährlichen Betriebskosten der Empfangsstellen (Logen- und Betreuungspersonal sowie die Verpflegung für Asylbewerber) erhöhen sich um rund 5,1 Mio. Franken.

4. Kosten-Nutzen-Überlegungen

Eine Personalaufstockung bei obgenannten Organisationsbereichen um total 225 Stellen wird somit rund 18 Mio. Franken wiederholende Lohnkosten verursachen. Diese zusätzlichen Kosten können bei dem zu erwartenden Leistungsgewinn und unter der Annahme, dass gemäss bisherigen Erfahrungen 50 % der Asylbewerber fürsorgeabhängig sind, mit gegen 40 Mio. Franken längst wettgemacht werden. Aufgrund der bisherigen Berechnungswerte belasten 1'000 unterstützte Asylbewerber die Bundeskasse mit rund 15 Mio. Franken pro Jahr. Bei einer zusätzlichen Erledigungskapazität des DFW und des Beschwerdedienstes von 5'000 Asylgesuchen mehr pro Jahr (total 75 Mio. Franken), ergibt sich eine Einsparung von rund 40 Mio. Franken. Nach Abzug von zusätzlichen Personalkosten ergeben sich somit Einsparungen von rund 20 Mio. Franken.

MASSNAHMEN IM ASYLBEREICH

(Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung im Rahmen des geltenden Rechts, für ein neues Asylverfahren, für vermehrte vorläufige Aufnahmen, zur Personalaufstockung und zur verstärkten Information)

Aufgrund des Antrages des EJPD vom 30. August 1989

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Der Bundesrat nimmt Kenntnis von der Lage im Asylbereich und von den vom EJPD getroffenen Massnahmen zur beschleunigten Behandlung der Asylgesuche.
2. a) Der Bundesrat genehmigt, gestützt auf Artikel 2a des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes, die Einstellung von zusätzlichem Personal im folgenden Umfang:
 - 140 Etatstellen beim Delegierten für das Flüchtlingswesen für die Behandlung von Asylgesuchen;
 - 70 Etatstellen beim Beschwerdedienst des EJPD für die Behandlung von Asylbeschwerden;
 - 10 Etatstellen beim GS EJPD für die Aufgaben im Asylbereich
 - 5 Etatstellen beim Bundesamt für Ausländerfragen für den Vollzug der humanitären Regelung und für die Koordination der Bekämpfung des Schlepperwesens
- b) Die Stellen können nach Massgabe der vorhandenen Arbeitsplätze und der Rekrutierungsmöglichkeiten ab 1. Oktober 1989 besetzt werden.

- c) Das EDI wird beauftragt in Zusammenarbeit mit dem EJPD die Unterbringung der zusätzlich bewilligten Stellen beim Delegierten für das Flüchtlingswesen, beim Beschwerdedienst des EJPD, beim Generalsekretariat sowie beim Bundesamt für Ausländerfragen raschmöglichst sicherzustellen.
- d) Das EJPD wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EDI und dem EFD sowie unter Beizug auswärtiger Berater eine Projektgruppe einzusetzen, die weitergehende organisatorische, personelle und räumliche Lösungen zu erarbeiten hat.
3. Der Bundesrat beauftragt das EJPD mit der Einsetzung einer Expertenkommission zur Entwicklung eines speziellen Asylverfahrens, das gegebenenfalls auf dem Weg eines dringlichen Bundesbeschlusses einzuführen ist. Die Kommission hat ihren Auftrag bis Frühjahr 1990 auszuführen.
4. Der Bundesrat wird erst in Kenntnis der Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens zum Strategiebericht für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre weitergehende Massnahmen zur allfälligen Revision des Asylgesetzes und des ANAG prüfen.
5. Der Bundesrat ermächtigt die betroffenen Departemente (Dienststellen), die sich aus den verschiedenen Massnahmen ergebenden finanziellen Mehraufwendungen wie folgt zu beantragen:
- 1989: - Nachtrag II. Teil
und/oder
Kreditüberschreitung
- 1990: - Anpassung der entsprechenden Kredite in der Botschaft
zum VA-1990
oder
mit dem Nachtrag I. oder II. Teil 1990.
- FP 1991 - 1993: Durch EFD anzupassen (speziell 211 Personalkredite)
6. Der Bundesrat nimmt Kenntnis von der Absicht des EJPD, die Grundlageninformation im Flüchtlings- und Asylbereich zu verstärken.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

für die Bundesratssitzung vom 13.9.1989

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

Für die BR.-Sitzung
 vom 13. SEP. 1989

3003 Bern, 12. September 1989

An den Bundesrat

MASSNAHMEN IM ASYLBEREICH

(Antrag vom 30. August 1989)

BEREINIGTER ANTRAG BETREFFEND PERSONAL

(Etappierte Personalaufstockung)

1. Etappe ab 1.10.1989

In einer ersten Etappe ab 1.10.1989 werden 50 Stellen freigegeben. Davon sind 30 für den DFW, 18 für den Beschwerdedienst im EJPD, 1 Stelle für das Generalsekretariat EJPD und 1 Stelle für das BFA vorzusehen.

Mit diesem zusätzlichen Personal soll in erster Linie die raschere Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone in den Empfangsstellen gewährleistet und ein übermässiges Anwachsen des Pendenzenberges verhindert werden. Der Beschwerdedienst erhält damit die Möglichkeit, seine Organisationsstruktur dem Personalzuwachs anzupassen. Mit der zusätzlichen Stelle im GS kann die Koordination zwischen DFW, BFA und BD verbessert werden.

2. Etappe ab 1.1.1990

In einer zweiten Etappe ab 1.1.1990 werden 125 Stellen, davon 83 Stellen für den DFW, 32 für den Beschwerdedienst, 7 für das Generalsekretariat EJPD und 3 für das BFA freigegeben.

Das zweite Los soll vor allem der Abtragung der unerledigten Fälle aus den Jahren 1987, 1988 und 1989 dienen sowie für den beschleunigten Ablauf im Rahmen des heutigen Asylverfahrens. Diese Personalaufstockung bedingt beim DFW und beim Beschwerdedienst eine räumliche Dezentralisierung und eine partiell neue Unterkunftslösung. Entsprechende Abklärungen sind bereits getroffen worden und können in Absprache zwischen DFW und AFB sofort weiterverfolgt werden. Mit einer Dezentralisierung können auch neue Arbeitsmärkte erschlossen werden. Die Organisationsstruktur des DFW muss in ihren Grundzügen nicht angepasst werden. Der Beschwerdedienst ist in der Aufbauorganisation neu zu strukturieren. Die zusätzlichen Stellen beim GS/EJPD dienen vor allem dem Dienst für Informatik und dem zentralen Finanzdienst. Mit dem Ausbau beim BFA soll die Behandlung humanitärer Fälle (alte Pendenzen) beschleunigt werden.

3. Etappe nach Beschlussfassung der Eidg. Räte über ein neues Asylverfahren

In einer letzten Etappe sollen die verbleibenden 50 Stellen, wovon 27 Stellen für den DFW, 20 für den Beschwerdedienst, 2 für das Generalsekretariat EJPD und 1 für das BFA vorgesehen sind, freigegeben werden.

Je nach Ausgestaltung des neuen Asylverfahrens und nach dannzumaliger Gesuchsentwicklung wird diese letzte Tranche im Hinblick auf die Inkraftsetzung dieses neuen Asylverfahrens noch nötig werden. Der Effizienzgewinn eines neuen Asylverfahrens und insbesondere auch der durch ein vereinfachtes Verfahren erzielte Minderaufwand sind im voraus schwierig abzuschätzen. Es erscheint deshalb vernünftig, im Rahmen der Personalaufstockung eine Reserve von rund 25 % der vorzusehenden Personalaufstockung zu bilden. Im Fall einer regionalen Dezentralisierung des Asylverfahrens könnten die für das Asylverfahren verbleibenden 47 Stellen der ersten und zweiten Instanz zur Errichtung von regionalen Zentren eingesetzt werden, wobei der Einbezug der zweiten Instanz (Unabhängigkeit) noch besonders zu prüfen ist.

4. Die Eidg. Finanzverwaltung und das Eidg. Personalamt haben diesem Antrag zugestimmt.

EIDGENÖSSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

A. Koll

Beilage:

Bereinigter Beschlusses-Entwurf

MASSNAHMEN IM ASYLBEREICH

(Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung im Rahmen des geltenden Rechts, für ein neues Asylverfahren, für vermehrte vorläufige Aufnahmen, zur Personalaufstockung und zur verstärkten Information)

Aufgrund des Antrages des EJPD vom 30. August 1989

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Der Bundesrat nimmt Kenntnis von der Lage im Asylbereich und von den vom EJPD getroffenen Massnahmen zur beschleunigten Behandlung der Asylgesuche.
2. a) Der Bundesrat genehmigt, gestützt auf Artikel 2a des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes, die Einstellung von zusätzlichem Personal im folgenden Umfang:
 - 140 Etatstellen beim Delegierten für das Flüchtlingswesen für die Behandlung von Asylgesuchen;
 - 70 Etatstellen beim Beschwerdedienst des EJPD für die Behandlung von Asylbeschwerden;
 - 10 Etatstellen beim GS EJPD für die Aufgaben im Asylbereich;
 - 5 Etatstellen beim Bundesamt für Ausländerfragen für den Vollzug der humanitären Regelungen.
- b) Die 225 Stellen werden in drei Etappen freigegeben:
 - 1. Etappe: ab 1.10.1989
50 Stellen, wovon 30 für den DFW, 18 für den Beschwerdedienst im EJPD, 1 für das GS/EJPD, 1 für das BFA

- 2. Etappe: ab 1.1.1990
125 Stellen, wovon 83 für den DFW, 32 für den Beschwerdedienst, 7 für das GS/EJPD, 3 für das BFA
 - 3. Etappe: nach Beschlussfassung der Eidg. Räte über ein neues Asylverfahren
50 Stellen, wovon 27 für den DFW, 20 für den Beschwerdedienst, 2 für GS/EJPD, 1 für das BFA
- c) Das EDI wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EJPD die Unterbringung der zusätzlich bewilligten Stellen beim Delegierten für das Flüchtlingswesen, beim Beschwerdedienst des EJPD, beim Generalsekretariat sowie beim Bundesamt für Ausländerfragen raschmöglichst sicherzustellen.
- d) Das EJPD wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EDI und dem EFD sowie unter Beizug auswärtiger Berater Projektgruppen einzusetzen, die weitergehende organisatorische, personelle und räumliche Lösungen zu erarbeiten haben.
3. Der Bundesrat beauftragt das EJPD mit der Einsetzung einer Expertenkommission zur Entwicklung eines speziellen Asylverfahrens, das gegebenenfalls auf dem Weg eines dringlichen Bundesbeschlusses einzuführen ist. Die Kommission hat ihren Auftrag bis Frühjahr 1990 auszuführen.
4. Der Bundesrat wird erst in Kenntnis der Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens zum Strategiebericht für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre weitergehende Massnahmen zur allfälligen Revision des Asylgesetzes und des ANAG prüfen.
- 5.a) Das EJPD wird ermächtigt, die sich im Jahre 1989 aus den Personalaufstockungen ergebenden Mehraufwendungen mit dem zweiten Nachtrag zum Budget 1989 mit gewöhnlichem Vorschuss zu beantragen.
- b) Das EJPD wird ermächtigt, den Finanzkommissionen anlässlich der Budgetberatungen zu beantragen, die aus der ersten und zweiten Etappe resultierenden Personal- und Kreditbedürfnisse sowie die Einsparungen an Unterstützungsleistungen in den Voranschlag 1990 aufzunehmen.

c) Das EFD wird beauftragt, den FP 1991 bis 1993 (speziell 211 Personalkredite) anzupassen.

6. Der Bundesrat nimmt Kenntnis von der Absicht des EJPD, die Grundlageninformation im Flüchtlings- und Asylbereich zu verstärken.

Für getreuen Auszug:
der Protokollführer:



EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT MILITAIRE FÉDÉRAL
 DIPARTIMENTO MILITARE FEDERALE

No 036.2/89

In der Antwort anzugeben
 A rappeler dans la réponse
 Ripeterlo nella risposta

Für die BR.-Sitzung
 vom - 6. SEF 1989

An den
 B u n d e s r a t

3003 Bern, 4. September 1989

M i t b e r i c h t

des EMD zum Antrag des EJPD vom 30. August 1989 betreffend Massnahmen im Asylbereich

1. Wir sind einverstanden mit dem Vorschlag zur Einsetzung einer Experten-
 gruppe zur Entwicklung eines neuen Asylverfahrens.
2. Wir beantragen indessen, dass der Bundesrat präzisere Rahmenbedingungen
 für die Arbeit dieser Expertengruppe festlegt. Wir denken namentlich an
 eine Verschärfung der Bestimmungen in folgenden vier Bereichen:
 - Einführung eines Zulassungsverfahrens: Mit der Einführung eines genau
 umschriebenen Verfahrens bei den Asylgesuchen soll ermöglicht werden,
 die Zahl ungerechtfertigter Gesuche rapide zu senken. Es ist zu prüfen,
 ob nicht für illegal Eingereiste generell die Wegweisung zur Regel ge-
 macht werden soll, dies selbstverständlich unter Berücksichtigung der
 internationalen Verpflichtungen der Schweiz.
 - Neuordnung des Beschwerderechts: Wir teilen die Auffassung, dass die
 heutige Regelung des Beschwerderechts Missbräuchen Vorschub leistet.
 Es ist deshalb zu prüfen, ob das Beschwerdeverfahren auf die Willkür-
 überprüfung beschränkt werden soll.

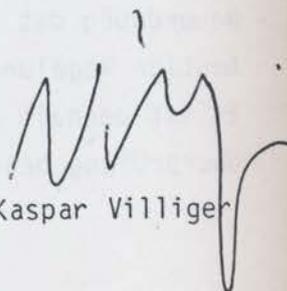


- Konsequente Durchsetzung der Wegweisungen: Die Verschleppung der Wegweisungen wird dadurch ermöglicht, dass eidgenössische Wegweisungsverfügungen von den Aufenthaltskantonen überprüft werden können. Das führt jeweils zu zahlreichen neuen kantonalen Verfahren. Diese Möglichkeit der kantonalen Nachüberprüfung eidgenössischer Wegweisungsverfügungen sollte aufgehoben werden. Wir unterstützen ausserdem den Vorschlag, Kantone, die dem Vollzug der Wegweisungen nicht genügen, durch Sanktionen (namentlich Anrechnung auf die Ausländerkontingente) zum genaueren Rechtsvollzug anzuhalten.

- Nichtzulassung zum Arbeitsmarkt: Solange Asylbewerber zum schweizerischen Arbeitsmarkt mit seinen hohen Löhnen und gutausgebauten Sozialleistungen Zugang haben, wird die Attraktivität des Asyllandes Schweiz für wirtschaftliche Emigranten unverändert hoch bleiben. Es ist deshalb unumgänglich, bei der Neuordnung des Asylverfahrens die Zulassung der Asylbewerber zum Arbeitsmarkt aufzuheben.

3. Wir beantragen ferner, dass die Frist, die der Expertengruppe für die Bearbeitung der Vorschläge für ein neues Asylverfahren gesetzt wird, auf Anfang 1990 verkürzt wird. Eine raschestmögliche Ausarbeitung neuer Vorschläge scheint uns in Anbetracht der Dringlichkeit des Asylproblems unumgänglich.

EIDGENOESSISCHES MILITAERDEPARTEMENT



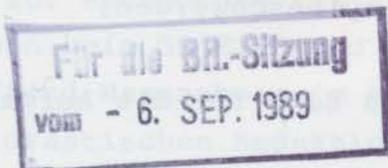
Kaspar Villiger



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

3003 Bern, 4. September 1989

656



An den Bundesrat

Massnahmen im Asylbereich

Mitbericht

zum Antrag des EJPD vom 30. August 1989:

Wir sind mit dem Antrag des EJPD nur teilweise einverstanden.

Antrag 1:

Ziffer 2a des Beschlusses-Entwurfes ist wie folgt zu ändern:

"2.a) Der Bundesrat genehmigt, gestützt auf Artikel 2a des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes, die Einstellung von zusätzlichem Personal im folgenden Umfang:

- 24 Etatstellen beim Delegierten für das Flüchtlingswesen für die Abteilung Asylbewerber und Flüchtlinge zur Verstärkung der Daktyloskopie-equipe und für den Ausbau und die Ergänzung der dezentralen Empfangsstellen;

- 10 Etatstellen beim Beschwerdedienst des EJPD für die Behandlung von Asylbeschwerden;
- 3 Etatstellen beim GS EJPD für die Aufgaben im Asylbereich;
- 3 Etatstellen beim Bundesamt für Ausländerfragen für den Vollzug der humanitären Regelung und für die Koordination der Bekämpfung des Schlepperwesens."

Begründung:

Wie von Seiten EFV und EPA bereits in der Aemterkonsultation bemerkt wurde, ist die Höhe der vorgeschlagenen Personalaufstockung aus verschiedenen Gründen zu bemängeln. Wir sind der Auffassung, dass andere Massnahmen als eine Personalaufstockung im beantragten Umfang im Vordergrund stehen müssen. Einmal können die fundamentalen Probleme im Asylbereich mit derartigen Sofortmassnahmen personeller Art nicht gelöst werden. Sodann wäre eine derart massive Personalaufstockung realistischerweise gar nicht zu bewältigen. Die Rekrutierungsmöglichkeiten sind heute kaum gegeben; auch die Unterbringung wäre in keiner Weise sichergestellt. Schliesslich ist zu bedenken, dass eine Personalvermehrung in diesem Ausmass voraussetzen würde, dass die Führungs- und Organisationsstrukturen in den betreffenden Aemtern vorgängig angepasst und ausgebaut werden. Deshalb schlagen wir vor, vorherhand nur die allerdringendsten Personalbedürfnisse zu befriedigen und die Ergebnisse der Expertenkommission zur Entwicklung eines speziellen Asylverfahrens und die Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens zum Strategiebericht für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre abzuwarten.

Als allerdringlichste Bedürfnisse erachten wir den Ausbau und die Ergänzung der dezentralen Empfangsstellen, die Ver-

stärkung der Daktyloskopieequipe, die Erweiterung der Kapazität zur Behandlung von Asylbeschwerden und einige weitere Aufgaben beim GS EJPD und beim Bundesamt für Ausländerfragen betreffend Massnahmen im Asylbereich. Bei unserem Vorschlag einer drastischen Reduktion der vom EJPD beantragten Personalaufstockung nehmen wir einerseits in Kauf, dass der Pendenzenberg bei der Gesuchsbehandlung in erster Instanz vorübergehend ansteigt, glauben aber andererseits, dass durch eine Verstärkung der Empfangsstellen die Registrierung und Weiterleitung an die Kantone beschleunigt werden könnte. Ein massvoller Ausbau des Beschwerdedienstes soll überdies erlauben, die Beschwerden rascher zu behandeln bzw. den Pendenzenberg der zweiten Instanz abzubauen. Schlussendlich sind wir überzeugt, dass im Gegensatz zu den vom EJPD beantragten zusätzlichen 225 Personen, die von uns vorgeschlagenen 40 Personen auf dem gegenwärtig ausgetrockneten Arbeitsmarkt innert nützlicher Frist gefunden werden können und dass auch ohne Probleme innerhalb der bestehenden Organisationsstrukturen die benötigten Arbeitsplätze zur Verfügung gestellt werden könnten.

Antrag 2:

Ziffer 3 des Beschlusses-Entwurfs ist wie folgt zu modifizieren:

"3. ... Die Kommission hat ihren Auftrag bis Ende 1989 durchzuführen.

Begründung: Angesichts der Dringlichkeit des Problems sollte die Expertenkommission beauftragt werden, ihre Arbeiten beschleunigt durchzuführen.

Antrag 3:

Ziffer 5 des Beschlusses-Entwurfs ist wie folgt zu fassen:
"5. Der Bundesrat ermächtigt ...

1990: Antrag auf Aufstockung der Budgetrubriken anlässlich
der Sektionsberatungen der Finanzkommissionen zum
VA 1990 im Einvernehmen mit dem EFD (EFV)

FP 1991-93: Berücksichtigung bei der nächsten Ueberarbeitung
der Finanzplanung

Begründung: Die erforderlichen Mittel 1990 können nicht
mehr in die Budgetbotschaft aufgenommen werden, weil der
Zahlenteil mit den Budgetbeschlüssen des Bundesrates vom
23. August 1989 abgeschlossen wurde. Die Aufstockungsbe-
gehren müssen deshalb direkt in die Beratungen der Finanz-
kommissionen eingebracht werden.

EIDGENOESSISCHES FINANZDEPARTEMENT

Stu

Stich



EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA
 DEPARTAMENT FEDERAL DA L'ECONOMIA PUBLICA

142.9

Berne, le 5 septembre 1989

Für die BR.-Sitzung
 vom - 6. SEP. 1989

Au Conseil fédéral

Mesures dans le domaine de l'asile

Co-rapport

à la proposition du DFJP du 30 août 1989.

Nous sommes d'accord avec la ligne générale que suit le dispositif de décision présenté par le DFJP. Il faut combattre rapidement et efficacement l'immigration qui utilise abusivement la loi sur l'asile.

Cela permettra, notamment, d'éviter que l'on fasse à l'avenir un usage que nous jugeons contraire au droit des autorisations dites "humanitaires" pour régler les anciens cas d'asile. Nous formons, à cet égard, d'expresses réserves quant à l'exposé que fait sur ce point le DFJP (pages 10, 11 et 24 de la proposition).

S'agissant du dispositif du DFJP, nous proposons qu'un délai plus court soit fixé au chiffre 3 et que le mandat de la commission soit précisé. Cette dernière devrait déposer ses propositions à fin 1989 au plus tard. Elle devrait être chargée de présenter toutes mesures propres à améliorer l'efficacité de la procédure en matière d'asile. D'autres mesures visant à mettre fin à l'attrait qu'offre, à cet égard, notre pays devraient être étudiées (interdiction de travail notamment).

Un délai - le plus court possible lui aussi - devrait être énoncé sous chiffre 4. Cela pourrait contribuer à tempérer les critiques actuellement faites dans divers milieux.

Nous suggérons enfin d'examiner s'il ne conviendrait pas de limiter dans le temps les autorisations de personnel supplémentaire.

DEPARTEMENT FEDERAL
 DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE

J.-P. Delamuraz



Bern, 4. September 1989

Für die BR.-Sitzung
 vom - 6. SEP. 1989

An den Bundesrat

Massnahmen im Asylbereich

Mitbericht

zum Antrag des EJPD vom 30. August 1989

1. A N T R A G E

Bezogen auf den Beschlussesentwurf werden folgende Anträge gestellt:

Ziffer 2.a): Frage nach allfälliger anderer Prioritätensetzung bei Stellenzuteilung (zugunsten Bundesamt für Ausländerfragen).

neue Ziffer 2.e): Soweit das Parlament Stellen nur befristet bewilligt, darf die Stellenrückgabe nicht zulasten der plafonierten Stellen der allgemeinen Bundesverwaltung erfolgen.

Ziffer 3.: Der Bundesrat beauftragt das EJPD mit der Einsetzung einer Expertenkommission zur Entwicklung eines speziellen Asylverfahrens, das entweder auf dem Weg eines dringlichen Bundesbeschlusses oder durch Anwendung von Artikel 9 des Asylgesetzes einzuführen ist. Die Kommission hat ihren Auftrag bis Frühjahr 1990 auszuführen.

2. B E G R Ü E N D U N G

Zu Ziffer 2.a): Eine der wichtigen Präventivmassnahmen liegt in der verstärkten Bekämpfung des Schlepperwesens. Gestützt auf die Begründung des EJPD in der Beilage zum Antrag fragen wir uns, ob durch eine leichte Reduktion der neuen Stellen beim DFW für die zentralen Dienste stattdessen eine zusätzliche Stärkung des BFA für den Bereich "Bekämpfung Schlepperwesen" angezeigt wäre. Die Bundeskompetenzen zur Schlepperbekämpfung sind voll auszuschöpfen oder - wenn von den Kantonen gewünscht - in der Praxis noch auszudehnen.

Zur neuen Ziffer 2.e): Die Rechtsgrundlagen erlauben diese Stellenschaffungen. Hingegen ist sicherzustellen, dass den anderen Departementen daraus keine Nachteile erwachsen, insbesondere bei zukünftigen Massnahmen der Stellenbewirtschaftung.

Wir gehen davon aus, dass diese massiven Personalaufstockungen zur speditiven Bewältigung der heutigen und der skizzierten neuen Ordnung genügen werden und die bisher erzielten Fortschritte weiter gefestigt werden können.

Die stark steigende Mitarbeiterzahl beim Delegierten für das Flüchtlingswesen ruft im übrigen nach einer baldigen Beantwortung der Strukturfrage, wie es in Ziffer 2.d) angesprochen ist. Wir gehen davon aus, dass dabei die Schaffung eines Bundesamtes im Vordergrund stehen wird. Die Vorarbeiten sollten rasch an die Hand genommen respektive weitergeführt werden.

Zur Ziffer 3.): Zum Vorgehen: Die Expertenkommission soll nicht nur Vorschläge im Hinblick auf einen dringlichen Bundesbeschluss erarbeiten. Parallel ist auch ein sinngemässer Antrag für Beschlüsse des Bundesrates gestützt auf Artikel 9 des Asylgesetzes vorzubereiten. Damit behält der Bundesrat im Frühjahr 1990 die volle Handlungsfreiheit über die optimale Vorgehensweise. Das sogenannte Notrecht kann durchaus rechtsstaatlich ausgestaltet werden, es stärkt die Führungsaufgabe des Bundesrates und es erlaubt grössere Flexibilität

als ein dringlicher Bundesbeschluss. Dies ist nicht zuletzt im Hinblick auf anstehende Grundsatzanträge gestützt auf die Auswertung der Vernehmlassung zum Strategiebericht wichtig.

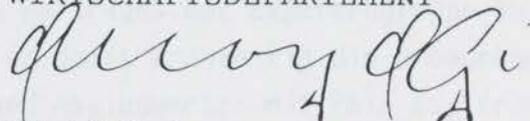
Unser Antrag streicht zudem das Wort "gegebenenfalls" aus Ziffer 3 des Beschlussesentwurfs; damit wollen wir zum Ausdruck bringen, dass wir Beschlüsse resp. Anträge an die Räte im Frühjahr 1990 für nötig erachten und deren Berechtigung schon heute klar signalisiert werden sollte.

Zum Inhalt des Auftrages "de lege ferenda" an die Expertenkommission (beschrieben in Kapitel 3.3. des Berichts, aber nicht Bestandteil des Beschlusses) gestatten wir uns folgende Hinweise, welche von der Expertenkommission als Anregungen zur Prüfung entgegengenommen werden sollten:

- 1) als Sanktionen gegen ungenügend/nicht vollziehende Kantone neben der Belastung der Ausländerkontingente auch Kürzungen bei den Rückerstattungen der Fürsorgeleistungen;
- 2) Einführung der Rechtsgrundlage zur Verpflichtung zu Arbeits-einsätzen im öffentlichen Interesse;
- 3) allfällige Einschränkung der Kognition im Beschwerdeverfahren etwa auf Rechtsanwendung und Willkürprüfung;
- 4) Rückforderung oder Verrechnung von Fürsorgeleistungen mit späteren Erwerbseinkommen;
- 5) Einführung der Visumspflicht für Personen aus Ländern mit vielen unberechtigten Asylanträgen;
- 6) ausgehend vom Grundsatz eines Arbeitsverbotes für Asylbewerber: zurückhaltende Gewährung von Ausnahmen zugunsten besonderer Wirtschaftsbereiche.

Abschliessend äussern wir zuhanden der Praxis im EJPD unsere Skepsis gegen zu weitgehende oder zu grosszügige Globallösungen, weil damit falsche Signale gesetzt werden.

EIDG. VERKEHRS- UND ENERGIE-
WIRTSCHAFTSDEPARTEMENT



Adolf Ogi



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

Bern, 5. September 1989

An den Bundesrat

Antrag des EJPD vom 30.8.89 betreffend Massnahmen im Asylbereich

Stellungnahme

zum Mitbericht des EMD vom 4. September 1989

1. Wir sind mit den im Mitbericht des EMD beantragten Präzisierungen aus den unten angeführten Gründen grösstenteils einverstanden, möchten den Auftrag an die Expertenkommission aber nicht unnötig einengen.

2. Begründung:

Entwicklung eines neuen Asylverfahrens/Einsatz einer Expertengruppe

Im Bundesratsantrag sind die Rahmenbedingungen für die Entwicklung eines neuen Asylverfahrens genannt. Die entscheidenden Rahmenbedingungen ergeben sich aus der EMRK, der Flüchtlingskonvention und der Bundesverfassung. Sie sind in einem bereits bestehenden umfassenden Arbeitspapier, z.T. im Sinne der Stellungnahme des EMD, konkretisiert. Unter anderem wird der Gegenstand des Auftrages der Expertengruppe sein, ein Zulassungsverfahren zu prüfen, um damit frühzeitig die unbegründeten Asylgesuche zu identifizieren und Asylbewerber mit rein asylfremden Gründen vom Asylverfahren fernzuhalten.

Allerdings ist auch in diesen Fällen ein Rechtsmittel zu gewähren. Das Beschwerdeverfahren kann sich nicht auf die reine Willkürüberprüfung beschränken, da damit die Bestimmungen der EMRK verletzt würden.

Angesichts der engen Grenzen, welche die Bundesverfassung, die EMRK und die Flüchtlingskonvention der Entwicklung eines beschleunigten Asylverfahrens setzen, und der politischen Brisanz der ganzen Problematik bzw. der Notwendigkeit, in diesen Fragen wieder einen Konsens zu finden, ist es nicht angezeigt, die Arbeiten der Expertenkommission zu überstürzen und unter extremem Zeitdruck durchzuführen. Das in Aussicht genommene Arbeitsprogramm mit einem Abschluss der Arbeiten gegen Frühjahr 1990 ist realistisch, müssen doch nicht nur ein neues Konzept, sondern auch entsprechende gesetzliche Bestimmungen und eine Botschaft ausformuliert werden.

Was die Ueberlegungen zum Vollzug der Kantone anbetrifft, so sind die Hinweise des EMD zu unterstützen. Als flankierende Massnahme ist die Frage eines umfassenden Arbeitsverbotes neu zu prüfen.

3. Schlussfolgerung:

Wir halten an unserem Antrag vom 30.8.1989 fest.

EIDGENÖSSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

A. Koll



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

3003 Bern, 4. September 1989

An den Bundesrat

Antrag des EJPD vom 30.8.89 betreffend Massnahmen im Asylbereich

Stellungnahme

zum Mitbericht des EFD vom 4. September 1989

1. Wir sind mit den im Mitbericht des EFD beantragten Aenderungen aus den unten angeführten Gründen nicht einverstanden.

2. Begründung:

1. Personalaufstockung

Der Vorschlag des Finanzdepartementes, die beantragten 225 Stellen um 80 % zu kürzen und lediglich Stellen im Bereich der Empfangsstellen sowie beim Beschwerdedienst zu genehmigen, verkennt die Problematik im Asylbereich sowie die Arbeitsstrukturen im DFW und beim Beschwerdedienst. Eine reine Beschränkung auf Etatstellen im Bereich der Empfangsstellen und der Daktyloskopie würde zwar eine raschere Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone ermöglichen, letztlich aber lediglich das Problem auf die Kantone, vor allen in den Bereich der Unterbringung, verlagern. Nur eine Verstärkung der Abtei-

lung Asylverfahren im Bereich des DFW und des Beschwerdedienstes ermöglicht eine Leistungssteigerung und eine Verkürzung des Asylverfahrens. Dadurch können die potentiellen Asylbewerberzahlen reduziert werden. Dass dieser Mechanismus spielt, zeigt die Auswertung des Verfahrens 88, das immerhin einen Trendbruch bei den türkischen Asylbewerbern erbrachte.

Das Finanzdepartement vergisst im weiteren, dass die erste und zweite Instanz bereits heute schon rund 35'000 Pendenzen abzutragen haben, die sie nebst dem hohen Gesuchseingang (per dato im Jahr 1989 bereits rund 15'000) parallel zu erledigen haben. Die Begründung, die Personalbedürfnisse könnten ohnehin wegen des Arbeitsmarktes nicht befriedigt werden, ist ebenfalls nicht stichhaltig, ist es doch dem Beschwerdedienst und dem DFW auch in den letzten Monaten in erheblichem Masse gelungen, vakante Stellen zu besetzen.

2. Unterbringung des Personals

Die zentralen Arbeitsstandorte Taubenstrasse 16 des DFW und des Beschwerdedienstes an der Einsteinstrasse sind bis auf den letzten Platz belegt. Es wird deshalb notwendig sein, Personalaufstockungen im Bereich der Zentralen Dienste und des Asylverfahrens auszulagern. Der DFW hat bereits Abklärungen getroffen und ist in der Lage, im Raum Fribourg innert nützlicher Frist geeignete und relativ kostengünstige Objekte einzumieten. Entsprechende Vorschläge können dem AFB jederzeit unterbreitet werden. Durch Dezentralisierung von ein bis zwei Verfahrenssektionen wird an der Taubenstrasse Raum geschaffen für eine Aufstockung der Zentralen Dienste, die ebenso notwendig ist, da die vorbereiteten Entscheide ausgefertigt und versandt werden müssen (heutiger Rückstand 2 Monate).

3. Anpassung der Organisation

Der DFW ist heute in der Lage, dank einer ausgebauten Organisation eine Personalaufstockung zu verkraften und zwar weit besser als vor zwei Jahren, als aus dem Stand ein neues "Amt" geschaffen werden musste. Eine vorgängige Anpassung der Führungs- und Organisationsstruktur ist nicht nötig, sie ist bereits erfolgt.

4. Leistungssteigerung durch neues Asylverfahren

Auch ein zukünftiges Asylverfahren wird an grundlegende An-

forderungen eines rechtsstaatlichen Verfahrens gebunden und personalintensiv sein. Die entscheidenden Rahmenbedingungen ergeben sich aus der EMRK, der Flüchtlingskonvention und der Bundesverfassung. Die Entwicklung eines neuen Asylverfahrens muss mit aller Sorgfalt vorbereitet werden, wird es doch, wie bereits heute schon voraussehbar, politisch umstritten sein. Eine überstürzte Expertentätigkeit dürfte sich schlecht auszahlen und ist kaum vereinbar mit den übrigen Verpflichtungen von qualifizierten Fachleuten. Dagegen ist das in Aussicht genommene Arbeitsprogramm realistisch, das einen Abschluss bis spätestens Frühjahr 1990 vorsieht.

5. Budget

Was die budgettechnischen Ueberlegungen betrifft, so können diese Personalkosten allenfalls mit dem Nachtrag 1 zum Budget 1990 nachgereicht werden.

3. Schlussfolgerung:

Die Anträge des Finanzdepartementes sind abzuweisen, weil sie nicht geeignet sind, die Probleme zu lösen, sondern sie lediglich aufzuschieben und die Lage insgesamt zu verschärfen.

EIDGENÖSSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

A. Koll



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

3003 Bern, 5. September 1989

An den Bundesrat

Antrag des EJPD vom 30.8.89 betreffend Massnahmen im Asylbereich

Stellungnahme

zum Mitbericht des EVD vom 5. September 1989

1. Wir sind mit den im Mitbericht des EVD beantragten Aenderungen aus den unten angeführten Gründen nicht einverstanden.

2. Begründung:

2.1 Härtefallregelung

Der Vorschlag, Ausländer, die ihr Asylgesuch im Jahre 1986 oder früher eingereicht haben, vermehrt durch die Erteilung einer sogenannten humanitären Bewilligung zu regeln, weicht nicht wesentlich von der bereits bisherigen Praxis ab. Berücksichtigt wird namentlich auch der ausdrückliche Wille der meisten Kantone, solche Fälle in der vorgeschlagenen Weise zu regeln. Der Vollzug der Wegweisung in solchen Fällen stösst zudem meist auf enorme Widerstände. Die vorläufige Aufnahme bildet keine echte Alternative, da sie früher oder später ohnehin in eine Aufenthaltsbewilligung umgewandelt wird, da die

Gründe für den Verbleib dieser Personen ja in der Schweiz liegen. Die Erteilung einer humanitären Bewilligung hat zudem den Vorteil, dass allfällige Unterstützungskosten den Kantonen und nicht dem Bund zur Last fallen.

2.2 Entwicklung eines neuen Asylverfahrens/Einsatz einer Expertengruppe

Wir verweisen diesbezüglich auf unsere Stellungnahme zum Mitbericht des EMD vom 4.9.1989.

2.3. Beschleunigte Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens zum Strategiebericht

Fast alle wichtigen Vernehmlassungsteilnehmer haben um Fristverlängerung nachgesucht. Die Auswertung der Vernehmlassung kann deshalb erst im Verlaufe des Monats Oktober an die Hand genommen und voraussichtlich gegen Ende Jahr abgeschlossen werden.

Die im Strategiebericht vorgeschlagenen kurzfristigen Massnahmen liegen im wesentlichen im Bereiche des Verfahrens. Ein überarbeitetes Verfahren verspricht auch am meisten für die Missbrauchsbekämpfung. Die anderen, im Strategiebericht vorgeschlagenen Massnahmen sind mittel- und langfristiger Art. Sie erfordern zum Teil tiefgreifende Grundsatzentscheide des Bundesrates. Durch Fixieren kürzest möglicher Termine könnte die Landesregierung in einen unerwünschten Zugzwang gesetzt werden.

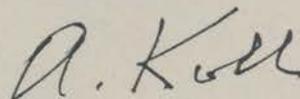
2.4 Befristete Anstellung des neuen Personals

Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass zeitlich befristete Anstellungen infolge der immer zunehmenden Asylbewerberzahlen früher oder später in Etatstellen umgewandelt werden mussten. Die Prognose für die kommenden Jahre geht nach übereinstimmender Auffassung dahin, dass die Zahl der Asylbewerber eher noch wachsen wird. Sollten die vorgeschlagenen Massnahmen unerwartet rasch eine starke dissuasive Wirkung erzielen, kann das Personal im Rahmen der natürlichen Fluktuation ohne weiteres abgebaut werden.

3. Schlussfolgerung:

Wir halten an unserem Antrag vom 30.8.1989 fest.

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'A. Koller', written in a cursive style.

Arnold Koller, Bundesrat



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

Bern, 5. September 1989

An den Bundesrat

Antrag des EJPD vom 30. August 1989 betreffend Massnahmen im Asylbereich

Stellungnahme

zum Mitbericht des EVED vom 4. September 1989

1. Wir sind mit den im Mitbericht des EVED beantragten Aenderungen aus den unten angeführten Gründen grösstenteils einverstanden.

2. Begründung

2.1 Verlagerungen der Prioritäten in den Bereich "Bekämpfung Schlepperwesens"

Wir gehen mit dem EVED einig, dass die Bekämpfung des Schlepperwesens, wo sich erste Erfolge abzeichnen, noch zu intensivieren ist. Eine zusätzliche Verstärkung des BFA für den Bereich der Bekämpfung des Schlepperwesens ist im Moment aber nicht angezeigt. Zum einen handelt es sich um eine reine Koordinationsaufgabe, da die Zuständigkeit zur Strafverfolgung ausschliesslich bei den kantonalen Behörden liegt. Zum andern ist auch auf die Tatsache hinzuweisen, dass das beste Mittel auch zur Bekämpfung des Schlepperwesens in einer sehr kurzen Verfahrensdauer liegt. Nur wenn es gelingt, innerhalb weniger Monate rechtskräftige und vollziehbare Entscheide herbeizuführen, wird diesen Organisationen das hauptsächliche Anwerbungskriterium eines langjährigen gesicherten und mit einer Arbeitserlaubnis versehenen Aufenthaltes im Asylland entzogen werden.



2.2 Zur neuen Ziffer 2.e

Wir sind mit den Ausführungen des EVED einverstanden. Hinzuweisen ist jedoch in diesem Zusammenhang darauf, dass beim DFW in den vergangenen Jahren umfangreiche Reorganisationsmassnahmen durchgeführt wurden. Sie erlauben es, im heutigen Zeitpunkt eine Personalaufstockung im beantragten Masse ohne grössere Aenderungen der Organisationsstruktur durchzuführen. Im übrigen teilen wir die Auffassung, dass es in nächster Zeit darum gehen wird, den Uebergang zu einem Bundesamt für Flüchtlingsfragen herbeizuführen.

2.3. Einsetzung Expertenkommission/neues Asylverfahren

Auch aufgrund der nach wie vor steigenden Asylgesuchzahlen, die per Ende Jahr ein Total von über 20'000 Asylgesuchen ergeben werden, halten wir Massnahmen im Bereiche von Art. 9 Asylgesetz nach wie vor nicht für angebracht. Im übrigen können wir uns den Ueberlegungen des EVED zur Frage des Gesetzeserlasses einverstanden erklären. Sofern der Bundesrat schon heute klare Signale setzen will, kann er der Kommission den verbindlichen Auftrag erteilen, einen dringlichen Bundesbeschluss auszuarbeiten.

Aufgrund der vorstehenden Ueberlegungen beantragen wir, in Ziff. 3 der Fassung des EVED zum Bundesratsbeschluss den Teilsatz "... oder durch Anwendung von Art. 9 des Asylgesetzes ..." zu streichen.

3. Schlussfolgerung:

Wir halten an unserem Antrag vom 30. August 1989 fest. Wir sind einverstanden mit der neuen Ziffer 2.e.

EIDGENÖSSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

A. Koll



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

3003 Bern, den 12. September 1989

An den Bundesrat

Massnahmen im Asylbereich;
 bereinigter Antrag betreffend Personal

M i t b e r i c h t

zum Ergänzungsantrag des EJPD vom 12. September 1989

Antrag 1: Ziffer 2 des Dispositivs ist wie folgt zu fassen:

- "2. a) *Gestützt auf Artikel 2a des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts wird die Einstellung von zusätzlichem Personal ab 1.10.1989 im folgenden Umfang genehmigt:*
- 50 Stellen, wovon 30 für den DFW, 18 für den Beschwerdedienst im EJPD, 1 für das GS/EJPD, 1 für das BFA.*
- b) *Zur Befriedigung allfälliger weiterer Personalbedürfnisse ist dem Bundesrat zu gegebener Zeit erneut Antrag zu stellen.*
- c) *Das EDI wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EJPD die Unterbringung der zusätzlich bewilligten Stellen beim Delegierten für das Flüchtlingswesen, beim Beschwerdedienst des EJPD, beim Generalsekretariat sowie beim Bundesamt für Ausländerfragen raschmöglichst sicherzustellen. Für allfällige weitere Personalaufstockungen sind Unterbringungsmöglichkeiten im Sinne einer regionalen Dezentralisierung des Asylverfahrens abzuklären.*
- d) *unverändert"*

Begründung: Der Bundesrat sollte angesichts der Unsicherheit über den weiteren Zustrom von Asylbewerbern vorerst nur über die erste Etappe der Personalaufstockung entscheiden. Weitere Etappen wären in einem späteren Zeitpunkt freizugeben, wenn die weitere Entwicklung besser absehbar ist und sich die Bedürfnisse konkretisiert haben. Immerhin ist festzustellen, dass sich beispielsweise der Zustrom an türkischen Asylbewerbern 1989 stabilisiert hat.

Weitere Personalaufstockungen wären zudem nicht im Raume Bern - Freiburg unterzubringen, sondern im Sinne des dezentralen Asylverfahrens in den Grenzregionen. Dies müsste bereits für die im Antrag vorgeschlagene zweite Etappe gelten. In Artikel 15 Absatz 9 des Asylgesetzes ist vorgesehen, dass die Befragung im Kanton ganz oder teilweise durch Bundesbehörden durchgeführt wird. Diese Gesetzesbestimmung sollte möglichst rasch in die Tat umgesetzt werden.

Wir sind ferner damit einverstanden, dass vorsorglich die Unterbringungsmöglichkeiten für weitere Personalaufstockungen abgeklärt werden, ohne dass allerdings bereits Verbindlichkeiten eingegangen werden.

Antrag 2: Ziffer 5. c) ist ersatzlos zu streichen.

Begründung: Der Finanzplan 1991 - 93 ist bereits im Druck und kann nicht mehr angepasst werden. Die zusätzlichen Aufwendungen bzw. die Reduktion der Unterstützungsleistungen sind bei der nächsten Finanzplanüberarbeitung (Sommer 1990) zu berücksichtigen.

Antrag 3: Ziffer 5. b) ist wie folgt zu modifizieren:

"b) Das EJPD wird ermächtigt, den Finanzkommissionen anlässlich der Budgetberatungen zu beantragen, die aus der ersten Etappe resultierenden Personal- und Kreditbedürfnisse ... aufzunehmen."

Begründung: Die aus der zweiten Etappe resultierenden Personal- und Kreditbedürfnisse sind, da sich der Bundesrat seinen Entscheid noch offenhält, nicht zu budgetieren.

EIDG. FINANZDEPARTEMENT

Stich

Stich

Die Antwort auf die Motion Brugger wird gutgeheissen (s. Beilage).

Die mitinteressierten Dienststellen des EVD (Suppeant für Wohnungswesen, Büro für Konsumentenfragen), des EDI (GS/Koordinationsstelle) und des EFD (Finanzverwaltung/Liegenschaftsdienst) sind mit der Antwort einverstanden.

HOCHWERTSCHEDES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

10.2.80

Beilagen: Antwort d und f

Protokollauszug: - EJPD 3 Ex. (GS 3, KJ 5)

- EVD 9 Ex. (GS 4, BWG 3)

- EDI 6 Ex.

- EFD 6 Ex. (GS 5, EFV 3)