



Interdepartementale Arbeitsgruppe "für ausserordentliche Lagen
 im Flüchtlingsbereich" (ALF); Bericht

Vorsorgliche Ausarbeitung von Rechtsgrundlagen und Aufträge für
 die weitere Planung des Einsatzes von Zivilschutz und Armee

Aufgrund des Antrages des EJPD vom 24. Juni 1991

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Vom Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe "für ausserordentliche Lagen im Flüchtlingsbereich" (ALF) wird Kenntnis genommen.
2. Das EMD wird beauftragt, bis zum 31. August 1991 die notwendigen rechtlichen und organisatorischen Massnahmen vorzubereiten, die es dem Bundesrat erlauben, mit einem separaten Beschluss, das GWK durch Truppen der Armee zu verstärken.
3. Das EMD wird beauftragt, bis zum 31. Oktober 1991 die notwendigen rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen, die es ermöglichen, die zivilen Behörden bei der Betreuung von Asylbewerbern zu unterstützen.
4. Das EJPD wird beauftragt, bis zum 31. August 1991 die Kantone aufgrund bestehender Rechtsgrundlagen über die Einsatzmöglichkeiten des Zivilschutzes bei der Betreuung von Asylbewerbern zu orientieren und, in Zusammenarbeit mit dem EFD, die finanziellen Konsequenzen eines länger dauernden Einsatzes von Angehörigen des Zivilschutzes aufzuzeigen. Es stellt dem Bundesrat nötigenfalls Antrag.

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	—
		EDI		
X		EJPD	12	—
	X	EMD	8	—
	X	EFD	8	—
	X	EVD	5	—
	X	EVED	5	—
		BK		
		EFK		
		Fin.Del.		



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

3003 Bern, 24. Juni 1991

An den Bundesrat

**Interdepartementale Arbeitsgruppe "für ausserordentliche Lagen
 im Flüchtlingsbereich" (ALF); Bericht**

**Vorsorgliche Ausarbeitung von Rechtsgrundlagen und Aufträge für
 die weitere Planung des Einsatzes von Zivilschutz und Armee**

1. Ausgangslage und Auftrag

Mit Beschluss vom 13. Februar 1991 hiess der Bundesrat die Einsetzung eines Kernstabes sowie einer interdepartementalen Arbeitsgruppe "für ausserordentliche Lagen im Flüchtlingsbereich" (ALF) gut. Mit Einsetzungsverfügung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 22. Februar 1991 erhielt die ALF den Auftrag:

- die rechtlichen, personellen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen zu schaffen, um für den Fall ausserordentlicher Lagen im Flüchtlingsbereich raschmöglichst das Grenzwachtkorps und die Grenzpolizeiorgane durch Formationen der Armee verstärken zu können,
- eine Aufnahmestruktur für Flüchtlinge und Flüchtende bereitzustellen und die zivilen Behörden bei der Betreuung zu unterstützen.

Die Arbeitsgruppe sollte dabei im Sinne einer Projektoberleitung vom Kernstab begleitet werden.

Mit dem vorliegenden Papier kommt die Arbeitsgruppe einem Auftrag der Einsetzungsverfügung nach, wonach dem Bundesrat bis Ende April 1991 ein Zwischenbericht abzuliefern sei.

Da in Anbetracht der Gesuchsentwicklung voraussichtlich noch in diesem Jahr ausserordentliche Massnahmen zu treffen sein werden, waren zusätzliche Abklärungen nötig, was zu zeitlichen Verzögerungen führte.

2. Inhalt und Problemstellung

Der Bericht zeigt die Arbeitsweise von Kernstab und Arbeitsgruppe auf und skizziert die vorläufigen Ergebnisse. Danach stehen dem Einsatz von Angehörigen des Zivilschutzes in der Asylbewerberbetreuung keine nennenswerten Hindernisse entgegen. Einen Betreuungsauftrag an die Armee sieht die Arbeitsgruppe allerdings nur für den Fall eines sehr starken Zustromes innert kürzester Zeit als zweckmässig an. Hingegen könnte den zivilen Behörden Material und allenfalls militärische Unterkünfte zur Verfügung gestellt werden. Auch die Verstärkung des Grenzwachtkorps durch Teile der Armee beurteilt die Arbeitsgruppe als möglich, hält indessen fest, dass eine zusätzliche Rechtsgrundlage geschaffen werden müsste, sofern man die Truppen im Rahmen des Instruktionsdienstes mit Polizeigewalt ausstatten wollte. Unklarheit herrscht zudem über die Finanzierung eines allfällig länger dauernden Einsatzes von Angehörigen des Zivilschutzes.

3. Mögliche Szenarien

Im Aussprachepapier zum Aktionsprogramm im Asylbereich und zur personellen Verstärkung des Bundesamtes für Flüchtlinge 1991/92, das der Bundesrat an seiner Sitzung vom 03.06.1991 beraten hat, wurde die gegenwärtige Lage im Asylbereich ausführlich dargestellt. Davon ausgehend sind für die weitere Entwicklung grundsätzlich drei Szenarien denkbar:

3.1 1. Szenario

Als Folge der rasch erhöhten Entscheidkapazität und eines konsequenten Vollzuges werden in den Herkunftsländern deutliche Signale über kürzere Aufenthaltszeiten während des Asylverfahrens gesetzt. Die Asylgesuchszahlen beginnen sich auf einem Monatsdurchschnitt von 3'000 zu stabilisieren. Bis Ende September ergeben sich somit rund 30'000 Gesuche oder bis Ende 1991 rund 39'000 Gesuche, was mehr oder weniger dem Vorjahresstand entspricht. Bund und Kantone dürften bei diesen Entwicklungen in der Lage sein, diese Zahl der Asylbewerber aufzunehmen und im Rahmen der

bestehenden Infrastruktur zu betreuen. Durch die noch einmal gesteigerte Entscheidkapazität gegen Ende Jahr könnten sich die Stabilisierungstendenzen noch einmal verstärken.

Da die Kantone nicht mehr bereit sind, mehr als 35'000 Asylbewerber pro Jahr aufzunehmen, müsste im Szenario 1 der Zivilschutz für Betreuungsaufgaben aktiviert werden und eine Unterbringungskapazität von rund 5'000 Plätzen bereitstellen.

3.2 2. Szenario

Die verfahrensbeschleunigenden Massnahmen beginnen zwar zu wirken, der Migrationsdruck verstärkt sich aber wie bisher in den Sommer- und Herbstmonaten. Ende September ist der Vorjahresstand von rund 36'000 Gesuchen bereits erreicht. Bis Ende 1991 muss bei diesem Szenario für das laufende Jahr mit 48'000 neuen Gesuchen gerechnet werden. Der Einwanderungsdruck nimmt erfahrungsgemäss im Herbst jeweils zu. Die Unterbringungsreserven sind damit erschöpft.

Um kurzfristig wieder Handlungsspielraum zu gewinnen und den Zustrom drosseln zu können, müsste beim Szenario 2 das GWK mit Truppen verstärkt werden.

3.3 3. Szenario

Trotz gesteigerter Entscheidkapazität lässt der Migrationsdruck nicht nach, es entstehen neue Konflikte, die zusätzliche Menschen zur Flucht und Auswanderung veranlassen. Ende September verzeichnet die Schweiz bereits 40'000 Asylgesuche. Bis Ende 1991 steigen diese Zahlen auf gegen 55'000 an.

Im Falle einer grossen Einwanderung neuer Gruppen z.B. von Russen kann nur noch mit einer Bereitstellung von Grossunterkünften betrieben durch Armee und zivile Hilfskräfte reagiert werden.

3.4 Beurteilung

Die konsequente Ausschöpfung der durch das revidierte Asylgesetz geschaffenen Beschleunigungsmöglichkeiten im Verfahrensbereich haben zwar heute schon dazu geführt, dass die Entscheidkapazität sichtbar erhöht werden konnte. Trotzdem lassen sich im heutigen Zeitpunkt keine klaren Anzeichen ausmachen, dass sich der Migrationsdruck im Verlaufe des Jahres stabilisieren oder sogar signifikant zurückgehen könnte. Man muss sich deshalb realistischer Weise auf eine Situation vorbereiten, wie sie im zweiten und dritten Szenario dargestellt ist.

4. Mögliche ausserordentliche Massnahmen

Sollte sich die Unterbringungskrise in den Kantonen und Gemeinden tatsächlich noch verschärfen und die Zahlen weiterhin ansteigen, so wären die folgenden ausserordentlichen Massnahmen im Sinne eines stufenweisen Vorgehens zu treffen:

- 4.1 Vermehrte Zurverfügungstellung von Zivilschutzbauten der Gemeinden zur vorübergehenden Unterbringung von Asylbewerbern.
- 4.2 Verstärkung des Grenzwachtkorps durch Formationen der Armee mit Ausbaustufe A und B. Dabei sollen Truppen im Instruktionsdienst gemäss WK-Tableau verwendet werden.

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass anlässlich einer Umfrage zur Uebung "LIMES" über 60 % der Bevölkerung den Einsatz der Armee an der Grenze befürwortete.

- 4.3 Errichtung und Betrieb von sogenannten Grosszentren durch die Armee, allenfalls mit gemischten Betreuergruppen von militärischen Einheiten und zivilen Hilfskräften.

Die Errichtung und der Betrieb von solchen Grosszentren bedingt intensive Absprachen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden und erfordert auch beträchtlichen Koordinationsaufwand.

Die Tatsache, dass die Errichtung von Grosszentren als letzte Handlungsalternative aufgeführt ist, entspricht dem Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens zum Aktionsprogramm. Kein einziger Kanton erklärte sich bereit, ein solches Zentrum zu führen; nur wenige waren bereit, eine solche Einrichtung auf ihrem Gebiet zu tolerieren und das nur unter der Voraussetzung, dass sie vom Bund geführt würde.

5. Vorsorgliche Ausarbeitung von Rechtsgrundlagen

Aufgrund von BV Artikel 102 Ziffer 11 kann der Bundesrat heute in dringenden Fällen maximal bis zu 2'000 Angehörige der Armee zum aktiven Dienst aufbieten. Darüber hinausgehende Aufgebote bedürfen der Genehmigung durch die Eidgenössischen Räte.

Der Bericht der ALF zeigt auf, dass für die Bereitstellung von Truppen für die Verstärkung der Grenzkontrollorgane drei bis vier Monate Vorbereitungszeit notwendig sind. Um

die skizzierten ausserordentlichen Massnahmen gegebenenfalls anordnen zu können, sind heute die entsprechenden Entscheide zu treffen. Nach Auffassung der ALF und des Kernstabes, die wir teilen, sollen die entsprechenden Entscheidungsgrundlagen in den zuständigen Departementen bereitgestellt werden. Das EMD hätte demnach die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen, um das GWK ab November dieses Jahres verstärken zu können. Ein entsprechender Entwurf einer Verordnung über den Truppeneinsatz für den Grenzpolizeidienst in Friedenszeiten liegt vor. Parallel dazu wären die Rechtsgrundlagen für einen Truppeneinsatz zur Unterstützung der zivilen Behörden bei der Betreuung in Friedenszeiten auszuarbeiten (frühestmöglicher Einsatz Frühjahr 1992). Es ist davon auszugehen, dass dazu aus zeitlichen Gründen nur Bundesratsbeschlüsse oder Verordnungen in Frage kommen können.

Das EJPD hätte im Rahmen der bestehenden Rechtsgrundlagen zu prüfen, wie ein längerdauernder Einsatz von Angehörigen des Zivilschutzes bei der Betreuung von Asylbewerbern finanziert werden könnte. Kantone und Gemeinden wären nämlich wohl kaum bereit, einen längerdauernden Nothilfe-Einsatz ihrer Zivilschutzangehörigen selbst zu finanzieren, wie dies das geltende Recht vorsieht (vgl. Art. 70f Zivilschutzgesetz).

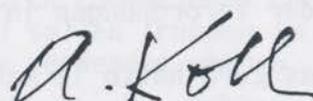
6. Ergebnisse der Ämterkonsultation

Im Rahmen der Ämterkonsultation wurden die im Kernstab und in der Arbeitsgruppe vertretenen Dienststellen begrüsst: Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik EDA, Bundesamt für Ausländerfragen, Bundesamt für Zivilschutz, Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung, Stab der Gruppe für Ausbildung, Stab der Gruppe für Generalstabsdienste, Eidgenössische Finanzverwaltung, Oberzolldirektion und Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit. Soweit sie sich vernehmen liessen, konnten ihre Bemerkungen weitestgehend berücksichtigt werden. Die Eidgenössische Oberzolldirektion hält dafür, dass die Effizienz eines allfälligen Einsatzes der Armee zur Verstärkung der Grenzkontrollen allzu optimistisch dargestellt sei. Sie legt Wert darauf festzuhalten, dass auch bei einer militärischen Verstärkung eine sehr dichte Ueberwachung der Grenze praktisch nicht möglich ist und auch beim Einsatz eines Bereitschaftsregimentes zahlreiche Uebertrittsmöglichkeiten offen bleiben. Der Einsatz sei zeitlich immer nur beschränkt möglich und Schwierigkeiten mit Teilen der Truppe könnten nicht ausgeschlossen werden.

Dieser pessimistischen Lagebeurteilung sind immerhin die guten Erfahrungen Oesterreichs entgegenzuhalten, dem es dank der Verstärkung seiner Grenzorgane durch Truppen gelungen ist, die Zahl der illegalen Einreisen auf dem Stand von 1989 zu stabilisieren.

Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

EIDGENÖSSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT



Nicht zur Veröffentlichung

Beilage:

- Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe "für ausserordentliche Lagen im Flüchtlingsbereich"

Zum Mitbericht an:

- EDA
- EMD
- EFD
- EVD

Protokollauszug an:

- EDA (4)
- EJPD (12)
- EMD (8)
- EFD (8)
- EVD (4)

Interdepartementale Arbeitsgruppe "für ausserordentliche Lagen im Flüchtlingsbereich" (ALF); Bericht

Vorsorgliche Ausarbeitung von Rechtsgrundlagen und Aufträge für die weitere Planung des Einsatzes von Zivilschutz und Armee

Aufgrund des Antrages des EJPD vom 24. Juni 1991

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Vom Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe "für ausserordentliche Lagen im Flüchtlingsbereich" (ALF) wird Kenntnis genommen.
2. Das EMD wird beauftragt, bis zum 31. August 1991 die notwendigen rechtlichen und organisatorischen Massnahmen vorzubereiten, die es dem Bundesrat erlauben, mit einem separaten Beschluss, das GWK durch Truppen der Armee zu verstärken.
3. Das EMD wird beauftragt, bis zum 31. Oktober 1991 die notwendigen rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen, die es ermöglichen, die zivilen Behörden bei der Betreuung von Asylbewerbern zu unterstützen.
4. Das EJPD wird beauftragt, bis zum 31. August 1991 die Kantone aufgrund bestehender Rechtsgrundlagen über die Einsatzmöglichkeiten des Zivilschutzes bei der Betreuung von Asylbewerbern zu orientieren und, in Zusammenarbeit mit dem EFD, die finanziellen Konsequenzen eines länger dauernden Einsatzes von Angehörigen des Zivilschutzes aufzuzeigen. Es stellt dem Bundesrat nötigenfalls Antrag.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer

Interdepartementale Arbeitsgruppe
"für ausserordentliche Lagen im
Flüchtlingsbereich" (ALF)

3003 Bern, 18.6.1991 Ha/bic

B E R I C H T

über ausserordentliche Massnahmen im Flüchtlingsbereich

1. Ausgangslage und Auftrag

Mit Beschluss vom 13. Februar 1991 hiess der Bundesrat die Einsetzung eines Kernstabes sowie einer interdepartementalen Arbeitsgruppe "für ausserordentliche Lagen im Flüchtlingsbereich" (ALF) gut. Mit Einsetzungsverfügung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 22. Februar 1991 erhielt die ALF den Auftrag:

- die rechtlichen, personellen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen zu schaffen, um für den Fall ausserordentlicher Lagen im Flüchtlingsbereich raschmöglichst das Grenzwachtkorps und die Grenzpolizeiorgane durch Formationen der Armee verstärken zu können,
- eine Aufnahmestruktur für Flüchtlinge und Flüchtende bereitzustellen und die zivilen Behörden bei der Betreuung zu unterstützen.

Die Arbeitsgruppe sollte dabei im Sinne einer Projektoberleitung vom Kernstab begleitet werden.

Mit dem vorliegenden Papier kommt die Arbeitsgruppe einem Auftrag der Einsetzungsverfügung nach, wonach dem Bundesrat bis Ende April 1991 ein Zwischenbericht abzuliefern sei.

Die Verzögerung ist darauf zurückzuführen, dass Kernstab und ALF zur Auffassung gelangten, es genüge in Anbetracht der Lage im jetzigen Zeitpunkt nicht mehr, den Bundesrat nur über den Stand der Arbeiten zu unterrichten, sondern es müssten heute schon Massnahmen vorgeschlagen und Anträge unterbreitet werden.

2. Bisherige Tätigkeit

2.1 *des Kernstabes*

Der Kernstab hat bisher vier Sitzungen abgehalten. Dabei hat er, abgesehen von einer laufenden, gemeinsamen Lagebeurteilung, namentlich die Rahmenbedingungen für die Arbeit der ALF präzisiert. Er hiess u.a. eine detaillierte Liste derjenigen Probleme gut, die im einzelnen durch die ALF zu untersuchen seien, so in den Bereichen der Infrastruktur, der Einsatzanforderungen, der Ausbildung, der Ausrüstung,

der rechtlichen Grundlagen usw. Der Kernstab hielt fest, dass der Einsatz von Zivilschutz und Armee erst nach Ausschöpfung der ordentlichen zivilen Mittel in Betracht gezogen werden dürfe und auch in diesem Fall die Verantwortung bei den kantonalen und kommunalen Behörden bzw. beim Grenzwachtkorps und den Grenzpolizeiorganen der Kantone bleiben müsse.

Schliesslich beauftragte der Kernstab die Arbeitsgruppe, bezüglich der Verstärkung des GWK durch die Armee zwei Ausbaustufen besonders zu prüfen:

Die Ausbaustufe A hat zum Ziel, die Grenzbewachung zu intensivieren. Das Schwergewicht des Truppeneinsatzes ist auf die Mithilfe bei der Geländeüberwachung zu legen. Die Truppe wird zur Zusammenarbeit dem GWK zugewiesen. Die Einsatzplanung erfolgt durch die Abschnittschiefs des GWK.

Die Ausbaustufe B hat zum Ziel, die Geländeüberwachung und gleichzeitig die Kontrollen an den Grenzübergängen nachhaltig zu verstärken. Schwerpunkt des Truppeneinsatzes ist die umfassende Geländeüberwachung. Obwohl nach wie vor das GWK die Verantwortung für den Einsatz trägt, werden die Aufträge durch die Truppe im Zwischengelände weitgehend selbständig ausgeführt.

2.2 *der Arbeitsgruppe*

Die ALF hat vier Sitzungen abgehalten. Um optimale Voraussetzungen für die Erfüllung des Auftrages zu schaffen, ging es vorerst darum, die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten der einzelnen Departements- und Amtsvertreter darzustellen und abzugrenzen. Es galt anschliessend, die Szenarien zu erarbeiten, vor deren Hintergrund der Einsatz von Zivilschutz und Armee zu prüfen ist.

Um dem Auftrag beförderlich nachkommen zu können, wurden drei Ausschüsse gebildet, die folgende Aspekte zu untersuchen hatten:

- Betreuung durch den Zivilschutz
- Betreuung durch die Armee
- Verstärkung des GWK und der Grenzpolizeiorgane durch die Armee

Die drei Ausschüsse haben entsprechende Teilberichte bereits abgeliefert.

3. **Ausgangslage im Asylbereich**

Der ungebrochene Zustrom von Asylbewerbern stellt Bund, Kantone, Gemeinden und Hilfswerke vor kaum mehr zu bewältigende Probleme.

Das Asylverfahren ist nicht als Instrument zur illegalen Masseneinwanderung, sondern zur Abklärung der Flüchtlings-eigenschaft politisch Verfolgter vorgesehen. Die Flücht- lingskonvention von 1951, die Europäische Menschenrechts- konvention und die verfassungsrechtlichen Bestimmungen setzen verfahrensmässigen Vereinfachungen aber enge Gren- zen; diese sind mit den bisherigen Gesetzesrevisionen er- reicht worden.

Ein gewisser Handlungsspielraum besteht noch bei der kon- sequenteren Umsetzung und Ausschöpfung aller vom Gesetzge- ber vorgesehenen Beschleunigungsmassnahmen und im Verfah- ren und beim Vollzug rechtskräftiger Wegweisungsentscheide durch die Kantone sowie bei der personellen Verstärkung der gesamten Asylinfrastruktur im Bereich des Verfahrens und der Fürsorge.

Von einem breit abgestützten nationalen Grundkonsens in der Asylfrage kann heute nicht mehr gesprochen werden. Die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Hilfswerken ist auf eine harte Belastungsprobe gestellt.

Im Jahre 1990 haben 35'836 Ausländer (1989: 24'425) ein Asylgesuch gestellt. Bis Ende Mai 1991 haben in diesem Jahr bereits rund 19'000 Asylbewerber ein neues Gesuch eingereicht, was einer Zunahme von 85 % entspricht. Bis

Ende Jahr müsste bei ungebrochener Entwicklung mit bis zu 50'000 neuen Asylbewerbern und gegen 90'000 hängigen Gesuchen und Beschwerden gerechnet werden. Die Anerkennungsquote beträgt zur Zeit knapp 4 %.

Die Kapazitätsgrenze der erstinstanzlichen Entscheidbehörde liegt im Jahre 1991 nach der Umsetzung aller verfahrensbeschleunigenden Massnahmen bei gut über 25'000 Entscheidungen pro Jahr. Schöpfen die Kantone die neuen Möglichkeiten der Entscheidvorbereitung konsequent aus, dürfte sich ab Ende dieses Jahres eine Entscheidkapazität von gut über 30'000 Gesuchen ergeben.

Nach wie vor sind präzise statistische Angaben zum Vollzug der Wegweisungen nicht möglich. Es muss davon ausgegangen werden, dass deutlich mehr als die Hälfte aller Asylbewerber, die die Schweiz verlassen sollten, untertauchen und zum Teil in unserem Land bleiben.

Die ständige ausländische Wohnbevölkerung belief sich - ohne Asylbewerber und Saisonniers - Ende April 1991 auf 1'12 Mio (Ende 1985: 939'671). Der Ausländeranteil liegt bei 16,6 % (Ende 1985: 14,6 %).

4. Szenarien für den Einsatz von Zivilschutz und Armee

Die Arbeitsgruppe ging im wesentlichen von zwei Szenarien aus:

- 4.1 Die Zahl der Asylbewerber steigt wie in den vergangenen Jahren mit gleichbleibenden Zuwachsraten exponentiell an. Die Betreuung kann mit zivilen Mitteln nicht mehr gewährleistet werden; eine Verstärkung der Grenzkontrollorgane drängt sich auf, um mit zusätzlichen Kräften die illegalen Grenzübertritte und das Schlepperwesen weiter zu erschweren und damit die Unterbringungs- und Betreuungsprobleme im Inland etwas zu mildern.
- 4.2 Infolge unerwarteter Ereignisse im Ausland, beispielsweise in der Sowjetunion, erreichen innert Tagen oder Wochen zusätzlich Tausende von Asylbewerbern die Schweiz. Um eine geordnete Einreise zu gewährleisten, müssen die Grenzkontrollorgane verstärkt werden. Es sind kurzfristig ausserordentliche Betreuungsmassnahmen und Unterkünfte bereitzustellen.

Beide Szenarien können unabhängig voneinander eintreten; im schlimmsten Fall geschieht beides gleichzeitig.

Die Arbeitsgruppe ging ferner davon aus, dass ein Engagement primär des Zivilschutzes, sekundär der Armee erst nach Ausschöpfen aller übrigen asylpolitischen Massnahmen und zivilen Mittel zum Tragen kommen soll.

5. Einsatzmöglichkeiten

5.1 *Einsatzmöglichkeit des Zivilschutzes*

Der Zivilschutz kann einerseits seine Installationen zur Unterbringung von Asylbewerbern zur Verfügung stellen, andererseits können seine Angehörigen für die Betreuung herangezogen werden. Zuständig für das Aufgebot des Zivilschutzes sind grundsätzlich die Kantone und Gemeinden. Auf diesen Umstand ist es auch zurückzuführen, dass bereits heute verschiedene Gemeinden, allen voran die Stadt Bern, Asylbewerber durch Angehörige des Zivilschutzes betreuen lassen. Da im Normalfall die Einsatzdauer pro Schutzdienstpflichtigen bei der Mannschaft auf zwei Tage im Jahr, bei Vorgesetzten und Spezialisten auf sechs bis zehn Tage pro Jahr limitiert ist, müssten die Zivilschutzangehörigen bei einem länger andauernden Betreuungseinsatz gestützt auf Artikel 4 des Zivilschutzgesetzes zur Nothilfe aufgeboten werden, weil nur dann die Einsatzdauer nicht limitiert ist.

Gestützt auf Erfahrungen kann bereits heute gesagt werden, dass für eine auf das Wesentliche reduzierte Betreuung keine besondere Ausbildung notwendig ist und mit relativ wenig Personal eine beträchtliche Anzahl Personen betreut werden kann (zwei permanente und sechs temporäre Betreuer auf rund 100 Betreute).

5.2 *Einsatzmöglichkeiten der Armee*

5.2.1 Rechtliche Probleme und Voraussetzungen

5.2.1.1 Hinsichtlich der rechtlichen Grundlagen für die Verstärkung des Grenzwachtkorps (GWK) sowie der Grenzpolizei der Kantone durch die Armee kommt die Arbeitsgruppe zu folgenden Schlüssen:

Im Rahmen des Instruktionsdienstes gibt das bestehende Recht keine Grundlage für den Einsatz der Armee zur Unterstützung des GWK und der Grenzpolizei.

Ein solcher Einsatz der Armee könnte, weil die Truppe zur Durchsetzung ihres Auftrages über Polizeigewalt verfügen muss, im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen nur als aktiver Dienst gelten, wie dies bei den diversen Einsätzen zum Schutze internationaler Konferenzen der Fall war. Dabei müsste der Auftrag in einer noch zu schaffenden Verordnung des Bundesrates konkretisiert werden.

Sollte aus politischen, psychologischen oder anderen Gründen von einer Anordnung des Aktivdienstes Abstand genommen werden, müssten die nötigen Rechtsgrundlagen erst noch erarbeitet werden. Es

bestehen folgende Möglichkeiten: Eine MO-Revision über einen Parlamentsbeschluss auf dem ordentlichen oder dringlichen Weg, eine bundesrätliche Verordnung oder einen Bundesratsbeschluss.

5.2.1.2 Hinsichtlich der rechtlichen Grundlagen für die Betreuung von Asylbewerbern durch die Armee kommt die Arbeitsgruppe zu folgenden Schlüssen:

Im Rahmen des Instruktionsdienstes ergeben sich für die Betreuung von Asylbewerbern durch Angehörige der Armee keine rechtlichen Probleme, weil es sich um eine grundsätzlich mögliche Aufgabe der Armee, im Sinne einer Unterstützung der zivilen Behörden, handelt.

Müsste aber die Truppe aus irgendeinem Grund zur Durchsetzung ihres Auftrages über Polizeigewalt verfügen, zum Beispiel zur Bewachung von Asylzentren, wäre im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen ebenfalls die Anordnung des aktiven Dienstes unumgänglich. Hierfür ergäbe sich, basierend auf dem Bundesgesetz über die Militärorganisation vom 12. April 1907, die rechtliche Grundlage aus der Verordnung für die Territorialorganisation und den Territorialdienst vom 1. September

1982. Das Gleiche gelte für die Requisition. Deren rechtliche Grundlage ist die Verordnung über die Requisition vom 3. April 1967. Würde auf die Anordnung von Aktivdienst verzichtet, hätte wiederum der Bundesrat oder das Parlament die nötigen Rechtsgrundlagen zu erarbeiten bzw. zu verabschieden.

5.2.2 Betreuung durch die Armee

Nach Auffassung der Arbeitsgruppe sollte auf Angehörige der Armee zur Betreuung nur dann zurückgegriffen werden, wenn innert kürzester Zeit ein massiver Zustrom von Asylbewerbern oder andern schutzsuchenden Ausländern auf uns zukommt, allenfalls - bei nicht zu brechendem Trend der Asylgesuche - für die Betreuung von Grosszentren. Hinsichtlich des persönlichen Anforderungsprofils gilt das gleiche wie bei den Zivilschutzangehörigen: Eine besondere Ausbildung ist nicht notwendig; mit geringem Personaleinsatz lässt sich eine grosse Zahl Personen kurzfristig betreuen.

Der Rückgriff auf Betreuungsmaterial der Armee und, mit etwas mehr Zeitaufwand, auf militärische Unterkünfte ist relativ rasch möglich. Dabei müssten allenfalls Armeeinghörige ausquartiert werden. Sofern die materielle Kriegsbereitschaft der Armee nicht tangiert wird, könnte innert

kurzer Zeit Lagermaterial für rund 10'000 Personen zur Verfügung gestellt werden.

5.2.3 Verstärkung des GWK durch die Armee

Die Schweiz hat aus jüngster Zeit keine eigenen Erfahrungen über die Effizienz einer länger dauernden Verstärkung der Grenzkontrollorgane. Eine lückenlose Kontrolle der Landesgrenze ist jedenfalls schon von den topographischen Gegebenheiten her nicht möglich und ein Vergleich mit dem Einsatz des österreichischen Bundesheeres zur Verstärkung ihrer Grenzen deshalb nicht in jeder Beziehung schlüssig.

Nach mehrheitlicher Auffassung der ALF ist trotzdem die Verstärkung des GWK mit Armeeformationen zumindest vorübergehend geeignet, um rasch eine dissuasive Wirkung zu erzielen. Damit kann die Schleppertätigkeit eingedämmt, eine geordnete Einreise über die bestehenden Grenzübergänge gewährleistet und die Grenzüberwachung intensiviert werden. Die ALF kommt zum Schluss, dass der Einsatz von Teilen der Armee sowohl von der geforderten Quantität als auch Qualität her in der Ausbaustufe A möglich ist und keine unlösbaren Probleme bietet. In der Ausbaustufe B dagegen ist ein kontinuierlicher Einsatz von Truppen im Instruktionssdienst nur bedingt möglich, sofern aus volkswirtschaftlichen Ueberlegungen und Gründen der Wehrgerechtigkeit an der Kursplanung festgehalten wird. Ein An- und

Abschwellen der Truppenstärke in der Ausbaustufe B lässt sich jedoch von der Aufgabenstellung her verantworten.

Für einen militärischen Einsatz eignen sich primär kombatante Auszugstruppen der Infanterie, der Radfahrer und der Panzergrenadiere, sekundär auch andere Truppengattungen mit Eignung für Bewachungs- und Sicherungsaufgaben. Unter Berücksichtigung der nötigen Ausbildung von rund vier Tagen, sollte die effektive Einsatzdauer an der Grenze mindestens vierzehn Tage betragen. Die Beilagen 2 und 3 zeigen, dass allein mit den Bereitschaftsregimentern alle Zollkreise in der Ausbaustufe A verstärkt werden könnten, ohne vom Kurstableau abzuweichen. Allerdings müssten dabei über Weihnachten/Neujahr und über Ostern Lücken in Kauf genommen werden. Für die Koordination zwischen GWK und verstärkender Truppe käme laut EMD in Frage, dass jedem Zollkreis ein permanenter aus reaktivierten, pensionierten Instruktoren bestehender kleiner Verbindungsstab eingesetzt würde.

Der Einsatz selbst und die unmittelbare Vorbereitung dazu stünde in der alleinigen Kompetenz der Eidgenössischen Zollverwaltung. In diesem Rahmen verfügte sie über ein Anordnungsrecht gegenüber dem EMD. Einzelheiten wären im definitiven Auftrag des Bundesrates zur Verstärkung des GWK festzulegen.

6. **Finanzielle Auswirkungen**

Ein Einsatz von Truppen der Armee im Rahmen der ordentlichen Instruktionsdienste hat keine wesentlichen finanziellen Auswirkungen. Es bleibt bei den üblichen Kosten wie Sold, Erwerbsausfall etc. Finanzielle Auswirkungen könnte lediglich die nötige Anschaffung einer speziellen Ausrüstung wie Nachtsichtgeräte oder ähnliches haben. Die Kosten würden sich je nach Umfang und Beschaffungsverfahren in einer Grössenordnung von ca. 2,5 - 7 Millionen Franken bewegen.

Werden Angehörige des Zivilschutzes im Rahmen der Nothilfe eingesetzt, so entstehen Unterhalts-, Funktionsentschädigungs-, Erwerbssersatz- und möglicherweise auch Militärversicherungskosten, die auf jeden Fall durch den Bund abgegolten werden müssten. Die Höhe dieser Auslagen wird aber auf jeden Fall unter den Kosten liegen, die den Kantonen bzw. Gemeinden im Rahmen anderer Lösungen zu vergüten wären.

7. **Zeitverhältnisse**

Wie die Erfahrung zeigt, können Angehörige des Zivilschutzes ohne grössere Zeitvorgabe für die Betreuung von Asylbewerbern beigezogen werden. Langfristige Vorbereitungen sind nicht nötig.

Mehr Zeit benötigt der Einsatz von Truppen. Es gilt zu vermeiden, dass unnötige WK-Vorbereitungen getroffen werden, die dann kurzfristig wegen eines Einsatzes zugunsten der Zivilbehörden gegenstandslos werden. Ideal ist deshalb eine Vorbereitungsfrist von 3 - 4 Monaten; der Grundsatzentscheid, die Grenze mit Truppen auf einen bestimmten Zeitpunkt hin zu verstärken, müsste deshalb mit anderen Worten 3 - 4 Monate vorher getroffen werden, damit die detaillierten Vorbereitungen an die Hand genommen werden können. Der Beschluss zum tatsächlichen Einsatz hingegen könnte später erfolgen.

8. Weiteres Vorgehen

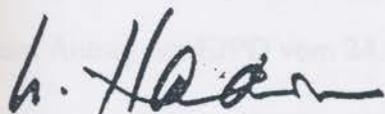
Die ALF ist der Auffassung, dass es nicht an ihr liegen kann zu beurteilen, ob und, wenn ja, wann ein Einsatz der Armee erforderlich ist. Sie hält dafür, dass dies gestützt auf den vorliegenden Bericht und die in den verschiedenen Departementen weit fortgeschrittenen Planungen Sache des Bundesrates ist.

Sie vertritt ferner die Auffassung, dass - auch wenn Kantone und Gemeinden sich entschliessen, Teile von Zivilschutzorganisationen zur Sicherstellung der Aufgabe im Sinne der Nothilfe anzubieten - die dadurch bewirkten Kosten vom Bund zu vergüten sind. Die Kantone müssten über

diesen Aspekt in einem Kreisschreiben des EJPD orientiert werden.

Die einzelnen Einsätze sollten nun mehr in den zuständigen Departementen bis zur Entscheidung weiterverfolgt werden. Der eingesetzte Kernstab könnte diese Arbeiten als Koordinationsorgan begleiten. Die ALF wäre allenfalls dann wieder einzuberufen, wenn es darum geht, bereits stattgefundene Einsätze auszuwerten.

Der Präsident der Arbeitsgruppe



Urs Hadorn,
 Stellvertretender Direktor
 Bundesamt für Flüchtlinge

Der Präsident des Kernstabes



Peter Arbenz,
 Direktor
 Bundesamt für Flüchtlinge

1. Begründung

Die dem Antrag des EJPD zugrunde liegende Einsicht, den Einsatz der Armee an der Grenze bereits in der heutigen Situation vorzuziehen, da die Möglichkeiten zur Verbesserung der Verfahrenseffizienz noch lange nicht ausgeschöpft sind, erscheint mir in der Sache nicht geboten. Zwar trifft z.B. das Bundesamt den Einsatz der Armee zur Verstärkung der Grenzkontrolle wiederholt als ultima ratio in Betracht gezogen hat.

Die Absicht, den Anrechnung als flankierende Massnahme zum ausgesetzlichen Handlungsinstrumentarium eher bereits jetzt vorzuziehen, wäre nach einer erfolgreichen Gesetzesrevision indes nichts anderes als ein Eingeständnis der Wirkungslosigkeit



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

3003 Bern, 25. Juni 1991

An den Bundesrat

**Interdepartementale Arbeitsgruppe "für ausserordentliche Lagen im
 Flüchtlingsbereich" (ALF): Bericht**

**Vorsorgliche Ausarbeitung von Rechtsgrundlagen und Aufträge für die
 weitere Planung des Einsatzes von Zivilschutz und Armee**

Mitbericht

zum Antrag des EJPD vom 24. Juni 1991

1. Antrag

Wir können uns mit dem vom EJPD vorgeschlagenen Vorgehen nicht einverstanden erklären und beantragen, auf das Geschäft **nicht einzutreten**.

2. Begründung

Die dem Antrag des EJPD zugrunde liegende Stossrichtung, den Einsatz der Armee an der Grenze bereits in der heutigen Situation vorzubereiten, da die Möglichkeiten zur Verbesserung der Verfahrenseffizienz noch lange nicht ausgeschöpft sind, erscheint uns in der Sache nicht geboten. Zwar trifft zu, dass der Bundesrat den Einsatz der Armee zur Verstärkung der Grenzkontrolle wiederholt als ultima ratio in Betracht gezogen hat.

Die Absicht, den Armeeeinsatz als flankierende Massnahme zum asylgesetzlichen Handlungsinstrumentarium aber bereits jetzt vorzubereiten, wäre nach eben erst erfolgter Gesetzesrevision indes nichts anderes als ein Eingeständnis der Wirkungslosigkeit

dieser Revision - einer Revision, mit der die Bundesbehörden eine merkliche Verbesserung der Lage im Asylbereich in Aussicht gestellt hatten!

In welchem quantitativen und qualitativen Ausmass das Asylproblem sich in Zukunft auch verschärfen sollte: Das Problem als solches lässt sich nicht so sehr mit einer - wie auch immer gearteten - Verstärkung der Grenzkontrollen als vielmehr mit einer gezielten **Verbesserung der asylrechtlichen Entscheidungskapazitäten in den Empfangsstellen** lösen. Dieser vom Asylgesetz (Art. 14 ff.) ausdrücklich vorgesehene Lösungsansatz wurde bislang zu wenig konsequent verfolgt. Seine Umsetzung in die Praxis hätte nicht nur den Vorteil, dass die generelle Verfahrensdauer entscheidend verkürzt würde, sondern auch der auf Kantone und Gemeinden lastende Verteilungs- und Unterbringungsdruck gemildert werden könnte.

Dem Effizienz- und Verhältnismässigkeitsgebot entspricht es, im Hinblick auf die Problemlösung zunächst das Potential des tatsächlich vorhandenen verfahrensrechtlichen Instrumentariums auszuschöpfen. Bevor in diesem Bereich nicht das Mögliche getan worden ist, erscheint es nämlich weder politisch sinnvoll noch sachlich zweckmässig, den Einsatz des letztmöglichen Mittels vorzubereiten, dies zumal auch deshalb, weil eine dichte Ueberwachung der Grenze durch einen allfälligen Armeeinsatz ohnehin nicht garantiert ist.

EIDG. FINANZDEPARTEMENT

Stich

Stich



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

3003 Bern, 25. Juni 1991

An den Bundesrat

Antrag des EJPD vom 24. Juni 1991 betreffend interdepartementale
Arbeitsgruppe "für ausserordentliche Lagen im Flüchtlingsbe-
reich" ALF; Bericht

Vorsorgliche Ausarbeitung von Rechtsgrundlagen und Aufträge für
die weitere Planung des Einsatzes von Zivilschutz und Armee

Stellungnahme

zum Mitbericht des EFD vom 25. Juni 1991

1. Wir sind mit dem Antrag des EFD auf Nichteintreten nicht ein-
verstanden.

2. Begründung:

Das EFD begründet seinen Antrag im wesentlichen damit, dass vor einer weitergehenden Planung für den Einsatz von Armee und Zivilschutz die asylrechtlichen Entscheidkapazitäten namentlich in den Empfangsstellen gezielt verbessert werden müssten und die Beschleunigungseffekte, die mit der Revision des Asylgesetzes geschaffen worden seien, noch lange nicht ausgeschöpft seien. Diese Argumentation verkennt die Wirk-

lichkeit.

Dank den mit dem AVB vorgenommenen Aenderungen konnte die Entscheidkapazität im Verhältnis zur Vorjahresperiode um rund 70 % gesteigert werden. Eine wesentliche zusätzliche Erhöhung der Entscheidkapazität mit den Mitarbeitern des BFF ist via Rechtsanwendung nicht mehr zu erwarten. Die kantonale Entscheidvorbereitung kann dieses Manko nicht wettmachen, dies umso weniger, als Mitarbeiter für die Ueberprüfung der vorbereiteten Entscheide frei gestellt werden müssen. In der Botschaft zum AVB wurde denn auch klar zum Ausdruck gebracht, dass die gesetzgeberischen Massnahmen nur flankiert von einer Personalaufstockung wirklich greifen würden.

Nachdem im Rahmen der ordentlichen Rechtsanwendung im Verfahrensbereich eine weitere signifikante Erhöhung der Entscheidkapazität nicht mehr zu erwarten ist, erachten wir es im Sinne einer vorsorglichen Planung und zur Wahrung des politischen Handlungsspielraums als durchaus angebracht, dass die Arbeiten für einen allfälligen Einsatz von Armee und Zivilschutz, über den der Bundesrat gegebenenfalls dann separat zu entscheiden hätte, weiter vorangetrieben werden. Dies umso mehr, als das EFD auch dem Personalantrag opponiert.

3. Schlussfolgerung:

Wir halten an unserem Antrag vom 24. Juni 1991 fest.

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

A. KOLL



EIDGENÖSSISCHES VERKEHRS- UND ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 DEPARTEMENT FEDERAL DES TRANSPORTS, DES COMMUNICATIONS ET DE L'ENERGIE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DEI TRASPORTI, DELLE COMUNICAZIONI E DELLE ENERGIE
 DEPARTAMENT FEDERAL DA TRAFFIC ED ENERGIA

3003 Bern, 21. Juni 1991

An den Bundesrat

Aussprachepapier zum Aktionsprogramm im Asylbereich und zur generellen Verstärkung des Bundesamtes für Flüchtlinge 1991/92

Massnahmen im Asylbereich: Personalaufstockung beim BFF

Mitbericht

zum Aussprachepapier des EJPD vom 30. Mai 1991 und
 zum Antrag des EJPD vom 17. Juni 1991

Das Aussprachepapier vom 30. Mai 1991 ist im Bundesrat noch nicht behandelt worden. Aus diesem Grunde bezieht sich dieser Mitbericht sowohl auf das Aussprachepapier als auch auf den Antrag.

Die schwierige Lage in der schweizerischen Asylpolitik, wie sie sich dem Bundesrat am 18. März dieses Jahres bei seinen Vorentscheiden zum Aktionsprogramm präsentierte, ist durch die seitherige Entwicklung mehr als bestätigt worden.

Nicht nur hat sich die Entwicklung fortgesetzt, wonach jeder personelle und finanzielle Ausbau unserer Asylstruktur durch die wachsende Zahl der Asylsuchenden umgehend wieder ein- und überholt wird. Auch innenpolitisch haben sich die Fronten in jüngster Zeit deutlich verhärtet. Die Unterbringung wird für Kantone und Gemeinden zunehmend schwierig.

Mit den beantragten 165 Stellen wird das Bundesamt für Flüchtlinge einen Personalbestand von rund 500 Stellen erreichen. Die kommende Asylrekurskommission ihrerseits soll 250

- 2 -

Stellen erhalten. Damit erreicht das Flüchtlingswesen einen Personalbestand, der denjenigen des gesamten EVED um gut ein Viertel übertrifft!

Beim Aufbau eines solchen Apparates müssten auch Vorstellungen für die Redimensionierung für den Fall entwickelt werden, dass - was heute als unwahrscheinlich erscheint - der Zustrom der Asylbewerber zurückgehen sollte.

Im Massnahmenbereich steht die Gesuchsbewältigung im Vordergrund. Von den im Aussprachepapier vom 15. März 1991 aufgeführten drei ausserordentlichen Massnahmen "Illegalenstopp", "Camp-Lösung" und "Armeeinsatz" wird hingegen nur noch der Armeeinsatz als vorbehaltene Massnahme aufgeführt.

Es besteht weiterhin grosse Gefahr, dass der Zustrom einmal mehr die geschaffenen Kapazitäten überholen wird. Die Frage drängt sich auf, ob die Massnahme des Gesuchsstopps für illegal eingereiste Asylbewerber nicht hätte weiterverfolgt werden sollen. Wir sind entschieden dieser Meinung. Bei rund 95 Prozent illegaler Einreisen sind gezielte Massnahmen zur Verminderung der Attraktivität unumgänglich.

Wir stellen die folgenden Fragen und Anträge:

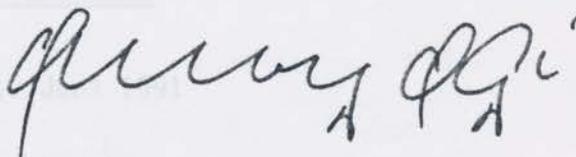
1. Die Meinung der Kantone zur Schaffung von Grosszentren ist gespalten. Ist diese Massnahme damit endgültig abgeschrieben oder werden weitere Abklärungen getroffen? Wird auch die Führung solcher Zentren als Internierungslager geprüft?
2. Der Vollzug der Wegweisungen durch die Kantone ist von grosser Bedeutung. Haben die Asylkonferenz und die Vernehmlassungen bei den Kantonen Bereitschaft erkennen lassen, dass sie in diesem Bereich künftig konsequenter handeln werden? Welche Mittel hätte der Bund - neben der freundeidgenössischen Ermahnung -, um die Kantone nötigenfalls zur Erfüllung dieser Pflicht anzuhalten?
3. Werden bei der Personaleinstellung im Bundesamt für Flüchtlinge und in der Asylrekurskommission Vorkehren getroffen, damit der Personalbestand nötigenfalls rasch abgebaut werden könnte.

- 3 -

4. Sind die Erfahrungen mit "Limes" schlüssig, so dass der Einsatz der Armee erfolgen könnte?
5. **Antrag**

Die Massnahme eines Gesuchsstopps für illegal eingereiste Asylbewerber ist vorzusehen.

EIDGENÖSSISCHES VERKEHRS- UND
ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT



Adolf Ogi

1. Wir sind mit dem im Mitherricht des EVD gestellten Hauptantrag aus den unten angeführten Gründen nicht einverstanden und nehmen zu den aufgeworfenen Fragen wie folgt Stellung:

2. Beurteilung:

Zu Frage 1:

Die Meinung der Kantone zur Schaffung von Grosszentren ist nur insofern gespalten, als sich 13 Kantone für und 5 Kantone gegen diese Massnahme ausgesprochen haben. Überwiegend herrscht selbst bei den beforwortenden Kantonen dagegen deris, dass sie die Führung solcher Zentren ablehnen und sie dem Bund übertragen möchten. Wie in der Baller 1 zum Aussprachepapier ausführlich dargelegt wird, ist der Bund kurzfristig aber nicht in der Lage, Grosszentren zu schaffen und zu betreiben. Realisierbar wären einzig Grosszentren unter kantonaler Führung. Gegen den Widerstand der überwiegenden Mehrheit der Kantone lässt sich diese Massnahme aber politisch nicht durchsetzen. Im Moment ist es somit nicht sinnvoll, weitere Abklärungen in dieser Richtung vorzunehmen. Für die Führung der Zentren als Internierungsplätze fehlt die gesetzliche Grundlage wie sie bei Eingriffen in verfassungsmässig geschützte Grundrechte der persönlichen Freiheit nötig wäre. Mittelfristig



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

Bern, 25. Juni 1991

An den Bundesrat

Interdepartementale Arbeitsgruppe "für ausserordentliche Lagen im
 Flüchtlingsbereich" (ALF); Bericht

Vorsorgliche Ausarbeitung von Rechtsgrundlagen und Aufträge für
 die weitere Planung des Einsatzes von Zivilschutz und Armee

Stellungnahme

zum Mitbericht des EVED vom 21. Juni 1991

1. Wir sind mit dem im Mitbericht des EVED gestellten Hauptantrag
 aus den unten angeführten Gründen nicht einverstanden und
 nehmen zu den aufgeworfenen Fragen wie folgt Stellung:

2. Begründung:

Zu Frage 1:

Die Meinung der Kantone zur Schaffung von Grosszentren ist nur
 insofern gespalten, als sich 13 Kantone für und 6 Kantone ge-
 gen diese Massnahme ausgesprochen haben. Uebereinstimmung
 herrscht selbst bei den befürwortenden Kantonen dagegen darin,
 dass sie die Führung solcher Zentren ablehnen und sie dem Bund
 übertragen möchten. Wie in der Beilage 1 zum Aussprachepapier
 ausführlich dargelegt wird, ist der Bund kurzfristig aber
 nicht in der Lage, Grosszentren zu schaffen und zu betreuen.
 Realisierbar wären einzig Grosszentren unter kantonaler Füh-
 rung. Gegen den Widerstand der überwiegenden Mehrheit der Kan-
 tone lässt sich diese Massnahme aber politisch nicht durchset-
 zen. Im Moment ist es somit nicht sinnvoll, weitere Abklärun-
 gen in dieser Richtung vorzunehmen. Für die Führung der Zen-
 tren als Internierungslager fehlt die gesetzliche Grundlage,
 wie sie bei Eingriffen in verfassungsmässig geschützte Grund-
 rechte der persönlichen Freiheit nötig wäre. Mittelfristig

(ALF) ist die Idee im Sinne der Bereitstellung von Grosszentren durch die Armee, allenfalls mit gemischten Betreuergruppen von militärischen und zivilen Hilfskräften (vgl. Bericht ALF).

Zu Frage 2:

Die Bereitschaft, rechtskräftige Entscheide der Bundesbehörden konsequent zu vollziehen, ist in den einzelnen Kantonen erfahrungsgemäss unterschiedlich gross. Um einen Kanton zur Beachtung seiner Vollzugsaufgaben anzuhalten, stehen dem Bundesrat gestützt auf sein Aufsichtsrecht nach Artikel 102 Ziffer 2 der Bundesverfassung in erster Linie informelle Mittel wie Briefwechsel oder Besprechungen zur Verfügung. Im weiteren ist er befugt, gegenüber einzelnen oder einer Mehrzahl von Kantonen Mahnungen und Weisungen zu erlassen. Zeitigen diese Massnahmen keine Wirkung, kämen als äusserste Schritte die Bundesexekution oder allenfalls sogar der Finanzzwang, d.h. das Vorenthalten finanzieller Mittel, die der Bund den Kantonen schuldet, in Frage. Die letztgenannte Massnahme wäre allerdings nach herrschender Lehre nur nach einer entsprechenden gesetzlichen Konkretisierung statthaft.

Zu Frage 3:

Ebenso rasch wie das zusätzliche Personal rekrutiert werden kann, wird bei einem allfälligen Rückgang der Asylgesuche und nach dem Abbau des Pendenzenberges durch die natürliche Fluktuation und dank tiefem Durchschnittsalter der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beim Bundesamt für Flüchtlinge Personal abgebaut werden können. Im Jahr 1990 betrug die durchschnittliche Fluktuation im Bundesamt für Flüchtlinge 9,3 %. In der Hauptabteilung Asylverfahren, der grössten Organisationseinheit des Amtes, betrug sie sogar 30,5 %. Damit wird klar, dass allein das Personal dieser Hauptabteilung bei der gegenwärtigen Fluktuationsrate in etwas mehr als 3 Jahren abgebaut werden könnte. Mit der fortschreitenden Dezentralisierung des Bundesamtes für Flüchtlinge werden aber auch neue Rekrutierungspotentiale erschlossen. Für in Zukunft allfällig abzubauen Personal wären damit auch mehr regionale Arbeitsmärkte vorhanden, die für abgehendes Personal Alternativen böten. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass ein kleinerer Teil des Personals des Bundesamtes für Flüchtlinge jeweils nach der Angestelltenordnung eingestellt ist, die eine rasche Kündigung auch von Seiten des Arbeitgebers zulässt. Ein weiterer Teil des BFF-Personals belegt befristete Hilfskräftestellen, könnte also ebenfalls auf das Ende der jeweiligen Frist abgebaut werden.

Zu Frage 4:

Die mit dem Armee-Einsatz an der Grenze im Rahmen der Übung "Limes" gemachten Erfahrungen haben gezeigt, dass mit der Verstärkung des Grenzwachtkorps durch die Armee ein Abhalteeffekt erzielt werden konnte. Während der fraglichen Periode waren weniger Asylgesuche von illegal Eingereisten zu verzeichnen.

Allerdings kann die Wirkung eines dauernden Armee-Einsatzes an der Grenze nicht abschliessend beurteilt werden, weil nicht feststeht, wie viele der durch die Uebung "Limes" von einem illegalen Grenzübertritt Abgehaltenen zu einem späteren Zeitpunkt unter Umgehung der Grenzkontrollen in die Schweiz gelangten.

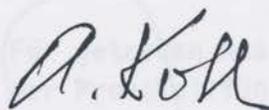
Zu Frage 5:

Ein Gesuchsstopp für illegal Eingereiste würde gegen die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz verstossen. Nach Artikel 33 Absatz 1 der Genfer Flüchtlingskonvention darf kein Staat einen Flüchtling in irgendeiner Form in das Gebiet eines Landes ausweisen oder zurückstellen, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder seiner politischen Anschauungen gefährdet wäre. Behauptet ein Asylbewerber solche Nachteile, ist die Schweiz somit verpflichtet, das Gesuch auf seine Begründetheit hin zu überprüfen. Die Tatsache, dass ein Gesuchsteller illegal in die Schweiz einreiste, berührt diese Verpflichtung nicht.

3. Schlussfolgerung:

Wir halten an unseren Anträgen vom 30. Mai 1991 und vom 17. Juni 1991 fest.

EIDGENOESSISCHES JUSTIZ-
UND POLIZEIDEPARTEMENT



Arnold Koller, Bundesrat