



Situation im Asylbereich

Aufgrund des Aussprachepapiers des EJPD vom 15. März 1991

Aufgrund der Beratung wird

beschlossen:

1. Vom Aussprachepapier wird Kenntnis genommen.
2. Das EJPD wird ermächtigt, an der nationalen Asylkonferenz vom 22. März 1991 als Handlungsalternative die "Camp-Lösung" in Aussicht zu nehmen, nicht aber den "Illegalenstopp". Ueber die Alternative des "Armeeeinsatzes" wird zu einem späteren Zeitpunkt beschlossen.
3. Die Information der Oeffentlichkeit erfolgt im Anschluss an die Asylkonferenz durch den Vorsteher des EJPD und eine Delegation der Konferenzteilnehmer.

Für getreuen Auszug,
 den Protokollführer:

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	3	-
	X	EDI	3	-
X		EJPD	10	-
	X	EMD	3	-
	X	EFD	3	-
	X	EVD	3	-
		EVED		
	X	BK	3	-
		EFK		
		Fin.Del.		

VERTRAULICH

Für die BR-Sitzung vom 18. März 1991

EJPD Situation im Asylbereich
(Aussprachepapier vom 15. März 1991)

Uebersicht

Trotz aller bisherigen Massnahmen hat sich die Situation im Asylbereich im Jahre 1990 und insbesondere seit Beginn dieses Jahres durch die exponentielle Zunahme der Asylbewerber (1990: rund 36'000, Prognose 1991: bis zu 60'000) stark zugespitzt. Wir haben deshalb auf den 22. März 1991 eine **Nationale Asylkonferenz** einberufen und unterbreiten Ihnen im Hinblick darauf ein **Aktionsprogramm** mit **weiteren Handlungsmöglichkeiten**.

Der Bundesrat muss eine Reihe von einschneidenden Massnahmen in Aussicht nehmen, wenn das Institut des politischen Asyls auch künftig Bestand haben und die Zusammenarbeit mit den Kantonen weiterhin gewährleistet bleiben soll. Es muss noch in diesem Jahr - ausserordentliche weltpolitische Ereignisse vorbehalten - gelingen, mindestens den Trend der Asylgesuche zu brechen und die Zahl möglichst zu stabilisieren.

Wir schlagen das Ausschöpfen aller Möglichkeiten des neuen Asylverfahrens-Beschlusses (AVB), die Ausdehnung des Arbeitsverbotes auf 6 Monate, die drastische Reduktion der Verfahrensdauer und den konsequenten Vollzug von Wegweisungen durch die Kantone vor.

Als weitere Handlungsmöglichkeiten stellen wir einen Gesuchstopp für illegal eingereiste Personen ("**Illegalenstopp**"), die sofortige Schaffung einer zweiten Fürsorgeinfrastruktur mit Grosslagern ("**Camp-Lösung**") und als ultima ratio den Einsatz der Armee zur Unterstützung des Grenzwachtkorps ("**Armeeeinsatz**") zur Diskussion.

Der Bundesrat hat sich in grundsätzlicher Hinsicht zu den einzelnen Optionen zu äussern, will er seinen Führungsanspruch in der Asylpolitik wahren.

Texte français au verso

CONFIDENTIEL

Pour la séance du Conseil fédéral du 18 mars 1991

DFJP Situation dans le domaine de l'asile
(Document de discussion du 15 mars 1991)

Condensé

Malgré toutes les mesures prises jusqu'ici, la situation dans le domaine de l'asile s'est aggravée en 1990 et, en particulier, depuis le début de cette année, en raison de l'augmentation exponentielle des requérants d'asile (1990: quelque 36 000 personnes, pronostic pour 1991: jusqu'à 60 000). C'est pourquoi, nous avons convoqué une **conférence nationale sur l'asile** pour le 22 mars 1991 et vous soumettons, dans cette perspective, un **programme d'action avec d'autres possibilités d'intervention**.

Le Conseil fédéral doit envisager une série de mesures radicales s'il entend préserver, à l'avenir également, l'institution de l'asile politique et continuer de garantir la coopération avec les cantons. Nous devons être en mesure, cette année encore - sous réserve d'événements extraordinaires sur le plan mondial - du moins à briser la tendance des demandes d'asile et, si possible, à en stabiliser le nombre.

Nous proposons l'épuisement de toutes les possibilités mentionnées dans le nouvel arrêté sur la procédure d'asile (APA), l'extension à six mois de l'interdiction de travailler, la réduction drastique de la durée de la procédure et l'exécution conséquente des renvois par les cantons.

D'autres possibilités d'action seront également débattues, à savoir le blocage des demandes présentées par des personnes entrées illégalement en Suisse ("**Illegalenstopp**"), la création immédiate d'une deuxième infrastructure d'accueil équipée de camps ("**Camp-Lösung**") et, en dernier ressort, l'intervention de l'armée aux fins de soutenir le corps des garde-frontières ("**Armeeinsatz**").

Le Conseil fédéral doit se prononcer, en principe, sur les diverses options, s'il entend préserver son rôle dirigeant dans la politique de l'asile.

Deutscher Text auf der Rückseite



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

VERTRAULICH

Bern, 15. März 1991

Aussprachepapier

An den Bundesrat

Situation im Asylbereich

1. Ausgangslage

Trotz mehreren Revisionen des Asylgesetzes und der Verabschiedung eines Dringlichen Bundesbeschlusses über das Asylverfahren (AVB) durch die Eidgenössischen Räte im Juni des vergangenen Jahres hat sich die Situation im Asylbereich nicht grundlegend geändert. Der ungebrochene Zustrom von Asylbewerbern führt zur **Beurteilung**, dass **ohne einschneidende Massnahmen auf lange Sicht nicht mit einer Problemlösung gerechnet** werden kann.

Das **Asylverfahren ist zur Bewältigung der heutigen Einwanderungsströme bereits im Ansatz nicht geeignet**. Die Flüchtlingskonvention von 1951, die Europäische Menschenrechtskonvention und die verfassungsrechtlichen Bestimmungen setzen verfahrensmässigen Vereinfachungen enge Grenzen; diese sind mit den bisherigen Gesetzesrevisionen erreicht worden.

Zusätzliche Möglichkeiten bestehen nur noch bei der konsequenteren Umsetzung und Ausschöpfung aller vom Gesetzgeber vorgesehenen Massnahmen und beim Vollzug durch die Kantone.

Von einem breit abgeschützten nationalen Grundkonsens in der Asylfrage kann heute nicht mehr gesprochen werden. Die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Hilfswerken ist gefährdet. Trotz grossem Engagement von verschiedenen Gruppierungen, die sich für die Asylbewerber einsetzen, haben weite Teile der Bevölkerung in dieser Frage das Vertrauen in Parlament und Bundesrat verloren.

2. Statistisches

Im Jahre 1990 haben 35'836 Ausländer (1989: 24'425) ein Asylgesuch gestellt. Seit Beginn dieses Jahres haben sich die monatlichen Zugänge nochmals massiv erhöht. Bis Ende Jahr ist mit bis zu 60'000 neuen Asylbewerbern und rund 100'000 hängigen Gesuchen und Beschwerden zu rechnen. Die Anerkennungsquote beträgt knapp 5%.

Die Kapazitätsgrenze liegt nach der Umsetzung aller unter Ziff. 4 beschriebenen, verfahrensbeschleunigenden Massnahmen bei rund 25'000 Entscheiden 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 mehrheitlich in unserem Land bleiben.

Die ständige ausländische Wohnbevölkerung belief sich - ohne Asylbewerber und Saisoniers - Ende 1990 auf 1'100'262 (1985: 939'671). Der Ausländeranteil liegt bei 16,4% (1985: 14,6%).

3. Problemanalyse

Sämtliche bisher getroffenen rechtssetzenden und anderen Massnahmen haben sich in der Praxis als zu wenig wirksam erwiesen. Ursache sind dafür in erster Linie die folgenden, ungelösten Probleme:

- Der **Immigrationsdruck** auf die Schweiz nimmt wegen der **hohen Attraktivität** unseres Landes exponentiell zu. Aufenthalt und Arbeit werden in missbräuchlicher Weise über das Asylgesetz angestrebt;
- Die **illegale Einreise** (rund 95%) stellt **keinen Nachteil** dar, obwohl der Gesetzgeber in der Regel das Einreichen des Asylgesuches an einem geöffneten Grenzübergang vorsieht;
- Jeder Ausländer, gleich welcher Herkunft, hat **Anspruch auf ein individuelles Verfahren**. Es führt in der Regel zu einem mindestens einjährigen, finanziell gesicherten Aufenthalt.
- Durch das **Ausschöpfen aller Möglichkeiten**, die das Verfahren rechtlich bietet, konnte der Aufenthalt wesentlich verlängert werden und führt häufig zu einem nachträglich legalisierten oder illegalen Aufenthalt;
- Der **ungenügende Vollzug der Wegweisungen** durch die Kantone stellt das gesamte, rechtstaatlich höchsten Ansprüchen genügende **Verfahren in Frage**;
- Die **Unterbringung** von neuen Asylbewerbern **stösst subjektiv und objektiv an Grenzen** und wird von den Kantonen zum Anlass genommen, dem Bund die Aufkündigung der Zusammenarbeit anzudrohen;
- Die **Stabilisierungspolitik** des Bundesrates im Ausländerbereich wird durch die stark angewachsene Zahl von Asylbewerbern **in Frage gestellt**.

4. Handlungsspielraum

Der Bundesrat hat verschiedentlich bestätigt, dass politisch verfolgte Flüchtlinge unabhängig von ihrer Herkunft auch künftig in der Schweiz Asyl erhalten sollen, abgelehnte Asylbewerber hingegen in ihren Herkunfts- oder Heimatstaat zurückkehren müssen, falls dies zumutbar und durchführbar ist. Dieser Grundsatz fliesst aus den erwähnten Konventionen. **Wir gehen davon aus, dass der Bundesrat an diesen Prämissen festhalten will.** Im Rahmen dieser Verpflichtungen besteht **in den folgenden Bereichen Handlungsspielraum:**

- Die Möglichkeiten zur Vereinfachung und Verkürzung des Asylverfahrens gemäss AVB werden vollständig ausgeschöpft und rigoros durchgesetzt.
- Den Kantonen wird empfohlen, die Ausdehnung des Arbeitsverbotes auf 6 Monate zu beschliessen.
- Ein rechtskräftiger Asylentscheid erfolgt innert maximal 6 Monaten.
- Die Kantone werden angehalten, Wegweisungsentscheide konsequent zu vollziehen.

Da nicht feststeht, ob sich mit diesen Massnahmen allein der unbedingt notwendige Trendbruch bei der Zahl der Asylgesuche bewerkstelligen lässt, schlagen wir weitere Handlungsmöglichkeiten vor. Es sind dies:

- "Illegalenstopp": Gesuchsstopp für illegal eingereiste Asylbewerber;
- "Camp-Lösung": Bereitstellung einer 2. Aufnahmestruktur mit Grosslagern;
- "Armeeinsatz": Verstärkung des Grenzwachtkorps durch Truppenteile.

5. Mögliche Massnahmen

5.1 Aktionsprogramm

Auf den Grundlagen der bestehenden internationalen Vereinbarungen und des nationalen Verfassungs- und Gesetzesrechtes sehen wir **ohne Anrufung des Ausnahmeartikels 9 AsylG** im Rahmen des **Aktionsprogrammes** die folgenden **Schwergewichte** vor:

- Bezeichnung von zusätzlichen **Safe Countries** (vgl. separater Antrag);
- Empfehlung zur **Ausdehnung des Arbeitsverbotes** von 3 auf 6 Monate an die Kantone unter Inkaufnahme von vorübergehend ansteigenden, vom Bunde zu tragenden Fürsorgekosten;
- **Mündliche oder Summarbegründung** als Regelfall;
- **Reduktion der Begründungsdichte** (entgegen den Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates);
- **Nichteintretensentscheide** in den Empfangsstellen mit sofortigem Vollzug bei allen Bewerbern aus Safe Countries;
- **Ablehnung nach kurzer Anhörung ohne weitere Abklärungen** bei offensichtlich unbegründeten Asylgesuchen als Regelfall (Art. 16a AsylG);
- **Vermehrte Asylgewährung und vorläufige Aufnahmen** ohne weitere Abklärungen in wahrscheinlichen Fällen (Art.16b AsylG);
- Gewährung eines **weiteren Verpflichtungskredites zur Vorfinanzierung von Unterkünften** in Kantonen und Gemeinden über Fr. 100 Mio. in den Jahren 1991 und 1992;
- **Veröffentlichung der Wegweisungspraxis** der Kantone;

- **Aufstockung des Personalbestandes** des BFF und des BD (ab 1992 Asylrekurskommission - ARK) als Folge der vorstehenden, verfahrensbeschleunigenden Massnahmen (Empfangsstellen, Prozesszentren, Ueberprüfung kantonal vorbereiteter Entscheide).

Eine vorsichtige Beurteilung dieses Aktionsprogrammes ergibt, dass damit pro Jahr 25'000 Gesuche bzw. Beschwerden behandelt werden können. Unter Einbezug der Entscheidvorbereitung in den Kantonen dürfte diese Zahl auf gut über 30'000 steigen.

Ungelöst bleibt dabei die Problematik der illegalen Einreisen, der Unterbringung und des Vollzuges. Der Bund verfügt beim Vollzug weder über direkte noch indirekte Zwangsmittel.

Es ist unsicher, ob, wann und in welchem Ausmass sich eine disuassive Wirkung einstellt. Deshalb müssen weitere Massnahmen in Aussicht genommen werden.

5.2 Ausserordentliche Massnahmen

Es bieten sich die folgenden, weiteren Handlungsmöglichkeiten an:

- "Illegalenstopp": Asylgesuche werden nur noch an einem geöffneten Grenzübergang entgegengenommen (Art. 13a Asylgesetz); illegal eingereiste Asylbewerber werden nach diesem Zeitpunkt an den nächsten Grenzübergang gewiesen und dort nach Art. 13c behandelt.

Mit dieser Regelung würde kurzfristig dem Schlepperwesen weitgehend der Boden entzogen, die illegale Einreise unattraktiv, die Zahl der Gesuchssteller wesentlich reduziert und der Fürsorgebereich entlastet. In der Anfangsphase müsste allerdings mit Obdachlosen gerechnet werden. Ob die Lösung mit der Konvention vereinbar ist, muss näher geprüft werden. Ausschaffungen wären ohne Prüfung des non-refoulement nicht möglich.

- **"Camp-Lösung"**: Ausländer, die an einem geöffneten Grenzübergang ein Gesuch stellen und denen die Einreise bewilligt wird, werden wie bisher an die Empfangsstelle gewiesen, befragt und auf die Kantone verteilt. Ergeht ein Nichteintretensentscheid, muss die Schweiz sofort wieder verlassen werden; **illegal einreisende Ausländer** werden ebenfalls in der Empfangsstelle befragt. Können sie den Asylentscheid in der Schweiz abwarten, **werden sie aber in neu zu schaffende, von einzelnen Kantonen betriebene Grosslager mit 200-500 Plätzen eingewiesen**. Reichen die zivilen Mittel nicht aus, können Armeeformationen zur Betreuung beigezogen werden. Die notwendigen Fürsorgeleistungen erfolgen in der Form von Naturalien.

Diese kombinierte Massnahme ist mittelfristig ebenfalls geeignet, die Attraktivität unseres Landes zu verringern, bedingt aber, dass Standorte für Grosslager gefunden werden und die Kantone bereit sind, die Verantwortung dafür zu tragen. Der Fürsorgebereich würde zusätzlich belastet. Die hierfür notwendigen Vorbereitungen müssten sofort an die Hand genommen werden.

"Armeeinsatz": Verstärkung des Grenzwachtkorps durch Truppenteile. Ueber diese als *ultima ratio* vorgesehene Massnahme wurde der Bundesrat bereits eingehend orientiert. Hauptzweck ist die Intensivierung der Grenzüberwachung im Hinblick auf die konsequente Anwendung der Schubakommen. In Oesterreich konnte mit dem Assistenzeinsatz des Bundesheeres die Zahl der Gesuche wesentlich reduziert werden.

5.3 Rechtliches

Die beschriebenen, ausserordentlichen Massnahmen müssen noch daraufhin überprüft werden, ob sie sich auf das **ordentliche Recht** stützen lassen oder der Bundesrat den in seiner Kompetenz liegenden Ausnahmeartikel 9 des Asylgesetzes anrufen muss.

5.4 Personalmassnahmen

Der Bundesrat hat aufgrund des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundesaushaltes die Möglichkeit, im Asylbereich ausserhalb des Voranschlages Personalmassnahmen zu treffen. Je nach Beschluss des Bundesrates und dem an der Asylkonferenz erreichten Konsens sind Personalmassnahmen nötig.

Wir werden kurzfristig separat Antrag stellen.

6. Finanzierung

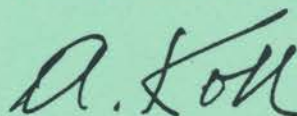
Im Voranschlag für 1991 sind für den Flüchtlings- und Asylbereich insgesamt rund 500 Mio Fr. eingestellt. Im Finanzplan 92/94 sind dafür heute rund 600 Mio. Fr. vorgesehen. Je nach den getroffenen Massnahmen könnte mittel- und langfristig mit einer Stabilisierung dieses Betrages gerechnet werden. Die Finanzkommissionen der Eidg. Räte haben festgestellt, dass sich der Asylbereich zur Zeit einer ordentlichen Budgetierung entzieht.

7. Antrag

Das Aktionsprogramm stellt lediglich eine konsequente Ausnutzung des geltenden Asylrechts dar und ist für sich allein an der Asylkonferenz kaum konsensfähig. Soll das politische Asyl als Staatsmaxime erhalten bleiben, sind weitere Massnahmen nötig. Nach den uns heute zur Verfügung stehenden Informationen ist die weitere Zusammenarbeit mit Kantonen und Gemeinden als Hauptbetroffene des gegenwärtigen Malaise nur sicherzustellen, wenn der Bundesrat zu den beschriebenen Handlungsmöglichkeiten in der einen oder anderen Form Hand bietet. Wir stellen deshalb den Antrag, darüber eine Aussprache zu pflegen und uns zu ermächtigen, je nach Verlauf der Konferenz eine oder mehrere

Handlungsalternativen in Aussicht zu nehmen und damit die Voraussetzung für einen neuen Asylkonsens zu schaffen.

EIDGENÖSSICHES JUSTIZ-UND
POLIZEIDEPARTEMENT

A handwritten signature in black ink, appearing to read "A. Koh". The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Beilage
- Beschlussentwurf

VERTRAULICH

Situation im Asylbereich

Aufgrund des Aussprachepapiers des EJPD vom 15. März 1991
Aufgrund der Beratungen wird

beschlossen:

1. Vom Aussprachepapier wird zustimmend Kenntnis genommen.
2. Das EJPD wird ermächtigt, an der Nationalen Asylkonferenz vom 22. März 1991 je nach Verlauf eine oder mehrere Handlungsalternativen in Aussicht zu nehmen.
3. Die Information der Öffentlichkeit erfolgt im Anschluss an die Asylkonferenz durch den Vorsteher des EJPD und eine Delegation der Konferenzteilnehmer.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Protokollauszug an:

- EJPD (10)
- EDA (3)
- EDI (3)
- EMD (3)
- EFD (3)
- EVD (3)
- BK (3)



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

3003 Bern, 15. März 1991

An den Bundesrat

Situation im Asylbereich

M i t b e r i c h t

zum Aussprachepapier des EJPD vom 15. März 1991

1. Wir anerkennen, dass der Bundesrat angesichts der dramatischen Zunahme der Asylbewerberzahlen handeln **m u s s** und unter Ausschöpfung aller noch bestehenden Möglichkeiten des neuen Asylverfahrens-Beschlusses auch vor einschneidenden Massnahmen nicht mehr zurückschrecken darf. Er sollte aber die Entscheide über das weitere Vorgehen selber fällen und nicht die Führung der Nationalen Asylkonferenz überlassen.
2. Mit der allgemeinen Stossrichtung des vorgeschlagenen Aktionsprogrammes sind wir einverstanden. Insbesondere unterstützen wir die nochmalige drastische Reduktion der Verfahrensdauer verbunden mit einem Gesuchsstopp für illegal eingereiste Personen, die Unterbringung in Grosslagern zur Herabsetzung unserer Attraktivität als Asylland sowie den konsequenten Vollzug von Wegweisungen durch die Kantone.

3. Im Vordergrund stehen für uns Massnahmen, welche einen möglichst raschen Asylentscheid ermöglichen und die Attraktivität der Schweiz für 'unechte' Flüchtlinge herabsetzen. Angesichts der Tatsache, dass heute über 90 Prozent der Asylgesuche abgewiesen werden, muss es möglich sein, sehr rasch die Chancen eines Gesuches abzuschätzen. Wenn die Wahrscheinlichkeit eines negativen Entscheides gross ist, sollte das Gesuch innerhalb von 24 Stunden behandelt werden. Die Zahl der benötigten Durchgangs- und Aufnahmезentren könnte auf diese Weise erheblich reduziert werden. Den abgewiesenen Personen wäre dann auch zuzumuten, eine allfällige Beschwerdefrist in lagerähnlichen Grossunterkünften abzuwarten. Die finanziellen Mittel liessen sich gezielter einsetzen, könnte doch einerseits die durchschnittliche Aufenthaltsdauer pro Asylbewerber verkürzt, andererseits der Betreuungsstandard herabgesetzt werden. Natürlich würde auch ein sechsmonatiges Arbeitsverbot zur Senkung der Attraktivität beitragen, wenngleich zu beachten ist, dass dem Bund daraus zusätzliche Fürsorgeleistungen erwachsen und es in weiten Kreisen der Bevölkerung kaum verstanden würde, dass die Asylbewerber aus Steuergeldern beherbergt und gepflegt werden, ihnen aber vor Ablauf von 6 Monaten die Arbeitsaufnahme verwehrt wird.

4. Vorbehalte müssen wir gegen alle Massnahmen anbringen, die dem Bund zusätzliche finanzielle Lasten auferlegen. Das gilt sowohl für den Personalbereich als auch für die Bereiche der Fürsorgeinfrastruktur und Betreuung. Die Ausgaben für das Flüchtlingswesen haben mit rund 500 Millionen Franken jährlich eine kritische Grenze erreicht. Die Lösung kann daher nicht in einer weiteren massiven Erhöhung des Personalbestandes beim BFF und einem verstärkten Ausbau der Beherbergungsinfrastruktur in den Kantonen bestehen. Vielmehr sind wir der Auffassung, dass der steigenden Asylbewerberzahl mit einer

drastischen Vereinfachung und Verkürzung des Asylverfahrens bei gleichzeitig verschärfter Ausschaffungspraxis und 'verdünntem' Betreuungsstandard begegnet werden muss.

EIDG. FINANZDEPARTEMENT

Stich

Stich