



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT  
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE  
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss 1. Juli 1992  
 Décision  
 Decisione

### Weiterführung des Aktionsprogrammes im Asylbereich 1991/1992

Aufgrund des Antrages des EJPD vom 25. Juni 1992  
 Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens  
 wird

#### beschlossen:

Von der bereinigten Fassung des Aktionsprogrammes im Asylbereich 1991/1992  
 (gemäss Mitbericht des EDA vom 30.6.92) wird Kenntnis genommen.

Für getreuen Protokoll-  
 auszug:

*Ulrich K. Müller*

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	10	-
		EDI		
X		EJPD	10	-
		EMD		
	X	EFD	7	-
	X	EVD	5	-
		EVED		
		BK		
	X	EFK	2	-
	X	Fin.Del.	2	-

Dodis





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

3003 Bern, 25. Juni 1992

An den Bundesrat

Kennntnisnahme von der Weiterführung des Aktionsprogrammes im Asylbereich 1991/1992

1. Einleitung

Im Anschluss an die Asylkonferenz im März 1991 erliess das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ein Aktionsprogramm im Asylbereich 1991/1992, das im wesentlichen drei Ziele verfolgte:

- Beschleunigung der Asylverfahren
- Ausdehnung des Arbeitsverbots für Asylbewerber von drei auf sechs Monate im Rahmen des AVB
- Konsequenter Vollzug der Wegweisung abgewiesener Asylbewerber.

Zusammen mit der im Juni 1991 den Asylbehörden zugebilligten Personalaufstockung hat dieses Aktionsprogramm seither volle Wirkung entfaltet. Nicht nur ist es den Asylbehörden gelungen, ihre Entscheidkapazität noch einmal zu steigern, sondern es sind zum Teil als Folge davon und aufgrund anderer Umstände auch die Asylgesuchszahlen 1992 seit Jahresbeginn stark rückläufig. Damit gelingt es den Asylbehörden erstmals seit vielen Jahren wieder, den Pendenzenberg unerledigter Gesuche abzubauen. Er beträgt derzeit über beide Instanzen noch rund 50'000 Gesuche.

## 2. Weiterführung des Aktionsprogrammes

Zu Beginn des Jahres 1992 wurde dieses Aktionsprogramm aufdatiert und den neusten Entwicklungen angepasst sowie mit weiteren Zielen und Massnahmen ergänzt. Der Entwurf dieses Programmes wurde kürzlich den kantonalen Fürsorge-, Justiz- und Polizeidirektoren zur Vernehmlassung zugestellt und in der Paritätischen Kommission dieser kantonalen Regierungsvertreter am 18. Juni 1992 bereinigt und verabschiedet.

Die Schwerpunkte des erweiterten Aktionsprogrammes im Asylbereich 1991/1992 sind eine Weiterführung der bisherigen Anstrengungen, eine Optimierung der Fürsorgestrukturen, die intensivere Förderung der freiwilligen Rückkehr durch ein neues Rückkehrkonzept, die Verstärkung der Oeffentlichkeitsarbeit und der Abschluss der Planung für die Betreuung von schutzsuchenden Ausländern in ausserordentlichen Lagen. Insgesamt muss das Jahr 1992 ein Jahr der Konsolidierung sein, bei gleichzeitiger Erhaltung einer flexiblen Einsatzbereitschaft im Verfahren und in der Fürsorge.

### 3. Aemterkonsultation

Im Vorverfahren wurden das EDA (Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik), das EFD (Eidgenössische Finanzverwaltung) sowie das EVD (Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit) begrüsst. Während das EFD und das EVD keine Einwände erhoben, meldete das EDA (Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik und Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe) Bedenken unterschiedlicher Natur an.

Es bestehen folgende Differenzen zum EDA:

Der Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik erachtet die unter Ziffer 4.1 des Aktionsprogrammes vorgesehene Massnahme des Bundesrates, weitere Staaten je nach politischer Entwicklung der wichtigsten Herkunftsländer und ihrer Menschrechtssituation zu Safe Countries zu erklären, als ungeeigneten Programmpunkt, da ein solches Vorgehen nicht dem Willen des Gesetzgebers entspreche. Der Gesetzgeber habe die Bezeichnung von Safe Countries als gezielte Notmassnahme betrachtet.

Die Kriterien, die erfüllt sein müssen, damit ein Herkunftsland zum Safe Country erklärt wird, hängen grundsätzlich nicht von der Anzahl in der Schweiz eingehender Asylgesuche, sondern von der politischen Lage und der Menschenrechtssituation in den fraglichen Ländern ab. Indessen haben solche Erklärungen grosse Signalwirkungen und wirken sich verfahrensbeschleunigend aus. Mit derzeit noch rund 50'000 Pendenzten sollte bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen nicht auf das Steuerinstrument weiterer entsprechender Beschlüsse des Bundesrates verzichtet werden.

Zum grundsätzlichen Einwand der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, mit den in Ziffer 4.5 des Aktionsprogrammes vorgesehenen aussenpolitischen Massnahmen würden bestehende Grundsätze betreffend Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe in Frage gestellt, ist festzuhalten, dass das Hauptgewicht des Aktionsprogrammes auf einer Orientierung der Kantone über die vom Bund ins Auge gefassten Massnahmen im Asylbereich liegt. Den Bedenken wurde insofern Rechnung getragen, als lediglich noch Massnahmen im aussenpolitischen Bereich erwähnt werden, die Ausfluss der vom Bundesrat im Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik festgelegten Leitlinien sind.

#### 4. Antrag

Wir beantragen Ihnen, in zustimmendem Sinne von der Weiterführung des Aktionsprogrammes im Asylbereich 1991/1992 Kenntnis zu nehmen.

EIDGENÖSSISCHES  
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

*A. Koll*

Beilagen: - Entwurf Beschlussdispositiv  
- Mit den kantonalen Regierungsvertretern bereinigtes Programm zur Weiterführung des Aktionsprogrammes 1991/1992 (deutsch und französisch)

Zum Mitbericht an: - EVD  
- EDA  
- EFD

Protokollauszug an: EJPD (10 Exemplare), EVD, EDA und EFD (je 3 Exemplare)

Weiterführung des Aktionsprogrammes im Asylbereich 1991/1992

Aufgrund des Antrages des EJPD vom 25. Juni 1992

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens

wird

beschlossen:

Von der Weiterführung des Aktionsprogrammes im Asylbereich 1991/1992  
wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.

Für getreuen Protokollauszug:

## Weiterführung des Aktionsprogrammes im Asylbereich 1991/92

### 1. Ausgangslage

Im Jahre 1991 sind in der Schweiz 41'700 neue Asylgesuche eingereicht worden. Nach einem anfänglichen überdurchschnittlichen Zuwachs von gegen 80 % gegenüber der Vorjahresperiode hatten sich die Gesuchszahlen ab Mitte Jahr abgeschwächt und fielen zum Teil sogar unter das Vorjahresniveau. Markant verändert hatte sich die Zusammensetzung der Asylbewerber. Der Anteil der jugoslawischen Staatsangehörigen wurde in der zweiten Jahreshälfte dominant, während die Zahl von Asylbewerbern aus anderen Staaten rückläufig wurde. Wegen der Ausweitung des Bürgerkrieges in Jugoslawien und den daraus entstehenden Schutzbedürfnissen der vom Bürgerkrieg betroffenen Bevölkerung hat der Bundesrat die kollektive vorläufige Aufnahme von Kroaten und Jugoslawen, die in den Bürgerkriegsgebieten wohnen, sowie für Deserteure und Refraktäre angeordnet. Diese wurde am 16. März 1992 teilweise wieder aufgehoben. Eine Ausnahme bilden nach wie vor die Deserteure und Refraktäre. Im Rahmen der Wegweisungspraxis wird zudem der akuten Bürgerkriegslage in Bosnien-Herzegowina durch einen befristeten Wegweisungsstopp Rechnung getragen.

Die Entscheidkapazität des Bundesamtes für Flüchtlinge konnte 1991 auf 37'000 Entscheide (Steigerung gegenüber Vorjahr 126 %), diejenige des Beschwerdedienstes des EJPD auf 18'100 Entscheide (Steigerung gegenüber Vorjahr 66 %) gesteigert werden. Gleichzeitig wurden im Sinne der Erledigung von vor 1986 eingereichten Gesuchen im Jahre 1991 14'029 Asylbewerber nach Artikel 13f der BVO humanitär geregelt. Der Pendenzenberg stand per Ende 1991 bei 62'000 noch nicht erledigten Gesuchen. Dabei waren 11'800 Dossiers bei den Kantonen, 39'500 beim BFF und 10'700 beim Beschwerdedienst hängig. Bis Ende Mai 1992 sind insgesamt 8'948 neue Gesuche eingereicht worden (- 54 %). Gleichzeitig wurden 18'978 Gesuche in erster Instanz entschieden. Der Pendenzenberg konnte damit auf rund 50'000 Gesuche über alle Instanzen reduziert werden.

Geht man von einem jährlichen Eingang von 40'000 Asylgesuchen, einer Entscheidkapazität des BFF von 40'000 sowie der Asylrekurskommission von 20'000 und von einer Bearbeitungsdauer von maximal 6 Monaten aus, so erlaubt dies insgesamt eine fristgerechte Erledigung aller neu eingehenden Gesuche, allerdings unter dem Vorbehalt, dass die Beschwerdehäufigkeit nicht markant zunimmt. Rein statistisch sind damit immer rund 20'000 Gesuche noch nicht entschieden. Um den Pendenzenberg unerledigter Gesuche aus früheren Jahren abbauen zu können, bedarf es zusätzlicher Anstrengungen. Diese alten Gesuche müssen nebst dem Prinzip "last in, first out" ebenfalls in höchster Priorität behandelt werden.

Auch im Bereich des Vollzugs konnten Fortschritte erzielt werden. So gelingt es in vielen Fällen bereits in der Empfangsstelle, einen rechtskräftigen Entscheid zu fällen und die abgewiesenen Asylbewerber direkt ab Empfangsstelle aus der Schweiz wegzuweisen. Schwierigkeiten bestehen nach wie vor bei der Papierbeschaffung für weggewiesene Ausländer, bei der Unterkunft von Auszuschaffenden und bei der praktischen Abwicklung des Vollzuges.

Die Schweiz hatte bisher im Vergleich zu allen anderen europäischen Aufnahmeländern jährlich pro Kopf der Bevölkerung am meisten Asylgesuche entgegenzunehmen. Sie erfüllt damit ihren internationalen Solidaritätsbeitrag in hohem Masse. Die Anerkennungsquote betrug knapp 3 %, was in etwa auch der Asylpraxis der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs entspricht. Um die Asylpraxis insgesamt international vergleichen zu können, müssten korrekterweise allerdings auch die aufgenommenen Kontingentsflüchtlinge, die vorläufig aufgenommenen und die humanitär geregelten ehemaligen Asylbewerber hinzugerechnet werden.

Bei hohem Ausländerbestand wanderten 1991 120'000 Personen in die Schweiz ein, während 60'000 das Land verliessen. Dies entspricht einer Nettoeinwanderung von rund 60'000 Personen, wobei die rund 40'000 Asylbewerber darin nicht eingerechnet sind.

## **2. Mutmassliche Entwicklungen im Asylbereich**

### **2.1 *In den wichtigsten Herkunftsländern***

Der Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien ist noch nicht ausgestanden. Der Zustrom von Flüchtlingen und schutzsuchenden Jugoslawen könnte trotz Friedensbemühungen anhalten.



Wie sich die Versorgungskrise in den anderen mittel- und osteuropäischen Ländern auf eine allfällige Auswanderungsbereitschaft von notleidenden Menschen nach Westeuropa auswirken wird, ist ungewiss. Bürgerkriege oder akute politische Krisen in der Gemeinschaft der unabhängigen Staaten (GUS) können leider nicht ausgeschlossen werden.

Die aufgrund der unterbrochenen Balkanroute reduzierten Wanderungsbewegungen aus der Türkei dürften nach einer Beruhigung der militärischen Lage im ehemaligen Jugoslawien tendenziell eher wieder zunehmen. Die Menschenrechtslage im Osten der Türkei ist nach wie vor prekär. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten in einzelnen Provinzen der Türkei und die hohe Arbeitslosigkeit werden nicht kurzfristig überwunden werden können. Damit bleibt die Türkei ein klassisches Auswanderungsgebiet. Die Kurdenproblematik dürfte noch auf Jahre hinaus ungelöst bleiben.

In Sri Lanka gibt es Anzeichen dafür, dass sich die militärische Auseinandersetzung zwischen der LTTE und der sri lankischen Regierung zu deren Gunsten entwickelt. Ob sich im Laufe des Jahres 1992 politische Lösungen abzeichnen, wird sich gelegentlich zeigen. Rückschläge sind in diesem Konflikt nie ausgeschlossen. Indien scheint entschlossen zu sein, in den kommenden Monaten eine grössere Anzahl Tamilen zu repatriieren. Die Erfahrung dieser Aktion wird aus europäischer Sicht genau auszuwerten und Folgerungen für die Repatriierung der sich in Europa befindenden Tamilen werden zu ziehen sein.

Der Zusammenbruch des Sowjetreiches und der KPdSU hatte unter anderem zur Folge, dass viele militante Minderheiten und ideologisch geführte Oppositionsgruppen in Ländern der Dritten Welt keine Unterstützung mehr erhielten. Dies hat zu einer gewissen Beruhigung verschiedener Konfliktherde, vor allem in Afrika und in einzelnen Ländern Asiens geführt. Damit besteht in diesen Ländern erstmals wieder eine Chance, dass politische und wirtschaftliche Aufbauarbeit geleistet werden kann. Andererseits nimmt der demographische Druck (z.B. in den Maghrebstaaten) und die Arbeitslosigkeit in diesen Kontinenten zu. Die Flüchtlingsströme dürften eher etwas abnehmen, die Auswanderungsbewegungen jedoch zunehmen.

Die Erklärung einiger Länder zu Safe Countries (Indien, Bulgarien, Angola und Rumänien) hat im Jahre 1991 zu einem spürbaren Rückgang von Asylgesuchen aus diesen Ländern geführt. Das Asylverfahren könnte im Jahre 1992 weiter entlastet werden von rumänischen und angolanschen Gesuchstellern.

## 2.2 In der Schweiz

Die Asylproblematik wird gemäss verschiedenen Umfragen als ein vorrangiges innenpolitisches Problem betrachtet. Eine Mehrheit des Schweizer Volkes ist nach wie vor bereit, politisch verfolgten Menschen Schutz zu gewähren. Aus anderen Gründen eingereichte Asylgesuche werden hingegen je länger je weniger toleriert. Dies hat nebst der wachsenden ausländischen Wohnbevölkerung wesentlich dazu beigetragen, dass die Aufnahmebereitschaft gegenüber Fremden abgenommen hat. Die Erkenntnis, dass auch die Schweiz mit einer Migrationsproblematik konfrontiert ist, beginnt sich in einer breiten Öffentlichkeit zwar allmählich durchzusetzen. Es wird aber nicht verstanden, dass das Asylverfahren mit Gesuchen, denen vorwiegend wirtschaftliche Motive zugrundeliegen, zusätzlich belastet wird.

Die wirtschaftliche Lage dürfte sich im Jahre 1992 verschlechtern, die Arbeitslosigkeit zunehmen. Dadurch werden die Erwerbsmöglichkeiten für Asylbewerber eingeengt oder sogar verunmöglicht. Die Fürsorgeaufwendungen werden deshalb in einzelnen Fällen ansteigen. Durch die Verkürzung der Asylverfahren und insbesondere durch Nichteintretensentscheide in den vom Gesetzgeber vorgesehenen Fällen in den Empfangsstellen kann die Aufenthaltsdauer der Asylbewerber verkürzt und die Unterbringungsproblematik entschärft werden. Angesichts der ungewissen internationalen Entwicklung wird die Schweiz im Asylbereich eine flexible Bereitschaft aufrechterhalten müssen.

## 3. Zielsetzungen

Das Jahr 1992 muss in allen Sparten des Asylbereiches ein Jahr der **Konsolidierung** und des Abbaus der Pendenzen werden. Die interdepartementale Zusammenarbeit auf Bundesebene und die **Zusammenarbeit** zwischen Bund, Kantonen und Hilfswerken einerseits, den Kantonen, Gemeinden und Hilfswerken andererseits soll **optimiert** werden. Die rasch fluktuierenden Asylbewerberzahlen erfordern eine flexible Anpassungsfähigkeit sowohl im Verfahren wie in der Fürsorge. Als mittelfristiges Ziel muss daraus eine Reduktion der Fürsorgeaufwendungen im Asylbereich angestrebt werden. Dies kann insbesondere durch eine Optimierung der Unterbringungsstrukturen sowie durch eine flexible Bereitschaft im Bereich des Verfahrens und der Fürsorge erreicht werden.

Nebst den kurzfristigen Zielsetzungen und Massnahmen sind die **langfristigen Strategien** weiterzuentwickeln. Dabei sind gleichzeitig die organisatorischen bzw. strukturellen Probleme auf der Ebene der Bundesverwaltung im Ausländer- und Flüchtlingsbereich anzugehen.

### 3.1 *Politische Absichten*

- Die Schweiz gewährt politisch verfolgten Menschen Asyl und hält sich so an die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der internationalen Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention.
- Die Schweiz ist bestrebt, die Zahl der unbegründeten Asylgesuche durch geeignete Steuerungsmassnahmen rasch zu reduzieren.
- Die Schweiz ist bestrebt, im Rahmen der bisherigen Arbeiten- und Lastenteilung zwischen Bund und Kantonen eine leistungsfähige Asylinfrastruktur (Verfahren und Fürsorge) aufrechtzuerhalten.
- Die Schweiz beteiligt sich an den internationalen Bestrebungen zur Bekämpfung der Schleppertätigkeit.
- Die Schweiz ist im Rahmen ihrer Möglichkeiten bereit, Menschen aus europäischen Bürgerkriegsgebieten vorübergehend Schutz zu gewähren. Für Bürgerkriegsflüchtlinge ausserhalb Europas sind regionale Schutzmechanismen vorzusehen.
- Die Schweiz ist gewillt, sich vermehrt für die Beachtung der Menschenrechte in der ganzen Welt einzusetzen.
- Die Schweiz ist gewillt, sich vermehrt für die friedliche Konfliktregelung ausserhalb ihres Landes einzusetzen.
- Die Schweiz ist gewillt, ihre wirtschaftliche Zusammenarbeit, die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe mit den Ländern Mittel- und Osteuropas sowie mit den aussereuropäischen Gebieten weiterzuführen und zu verstärken und dabei auch der Migrationsproblematik Rechnung zu tragen. Diese soll an die Bedingung geknüpft werden, dass die Empfängerländer die Menschenrechte beachten und einer demokratischen Kontrolle unterliegen.
- Bund und Kantone intensivieren ihre Oeffentlichkeitsarbeit zur Förderung des Verständnisses der Migrationsphänomene. Der Bund stellt hierfür geeignete Informationsmittel zur Verfügung.

### 3.2 *Operative Zielsetzungen*

Die operativen Zielsetzungen aus dem Aktionsprogramm 1991/1992 bleiben unverändert:

- Die Behandlungsdauer von neu eingereichten Asylgesuchen wird auf 6 Monate gesenkt. Nach Massgabe der Entscheidkapazität müssen auch die Gesuche aus den früheren Jahren zügig abgebaut werden.
- Die Kantone dehnen die Arbeitsverbote gemäss AVB auf 6 Monate aus.
- Die Kantone vollziehen die von Gesetzes wegen festgelegte Wegweisung rechtskräftig abgewiesener Asylbewerber konsequent.

#### Zusätzliche operative Ziele:

- Die politische Zusammenarbeit des Bundes und der Kantone mit Parlamentariern, Parteien und privaten Organisationen im Asyl- und Wanderungsbereich wird verstärkt.
- Die aussenpolitische Zusammenarbeit der Schweiz mit den übrigen Aufnahmeländern einerseits und den Herkunftsländern andererseits wird intensiviert.
- Der Einsatz der Fürsorgemittel wird gesamtschweizerisch optimiert.
- Ein neues Rückkehrkonzept, das der Förderung der freiwilligen Ausreise abgewiesener Asylbewerber dient, soll raschmöglichst umgesetzt werden.
- Für den Fall eines ausserordentlichen Zustroms sind ausserordentliche Mittel und Massnahmen geplant.

## 4. Massnahmen

Zur Umsetzung der operativen Zielsetzungen werden folgende Massnahmen getroffen:

### 4.1 Asylverfahren innert 6 Monaten

- Die Praxis der Nichteintretensentscheide gemäss Art. 16 AsylG wird konsequent fortgeführt.
- Beschwerden gegen Nichteintretensentscheide wird im gesetzlichen Rahmen die aufschiebende Wirkung entzogen. Vorbehältlich einer gegenteiligen Anordnung der Beschwerdeinstanz erfolgt in diesen Fällen die Wegweisung direkt ab Empfangsstelle.

- Die Erfahrungen mit der Entscheidvorbereitung durch die Kantone (Art. 15 Abs. 4 AVB) werden laufend ausgewertet, um möglichst rasch über eine Beteiligung weiterer Kantone entscheiden zu können. Soweit freie Kapazität besteht, ist zu prüfen, ob diesen Kantonen auch hängige Gesuche anderer Kantone zur Entscheidvorbereitung zugewiesen werden können.
- Die Erfahrungen im Verfahrenszentrum Zürich werden rasch ausgewertet. Gestützt darauf wird über die Errichtung weiterer dezentraler Verfahrenszentren entschieden.
- Schutzsuchende Ausländer aus europäischen Bürgerkriegsgebieten, die zwar nicht politisch verfolgt, aber auf vorübergehenden Schutz angewiesen sind, können kollektiv oder einzeln vorläufig aufgenommen werden, bis sich die Lage in ihrem Herkunftsland beruhigt hat. Die Auswertung der Erfahrungen mit der Jugoslawien-Aktion hat allerdings gezeigt, dass dem Bund für solche Fälle die Kompetenz für die Verteilung der vorläufig Aufgenommenen auf die Kantone fehlt. Im Hinblick auf künftige ähnliche Aktionen ist diese Kompetenz durch eine interkantonale Vereinbarung an das Bundesamt für Flüchtlinge zu delegieren.
- Der Bundesrat erklärt weitere Staaten zu Safe Countries je nach der politischen Entwicklung der wichtigsten Herkunftsländer und ihrer Menschenrechtssituation.
- Soweit nicht ausserkantonale Faktoren ausschlaggebend sind für die Nichteinhaltung der 20-tägigen Anhörungsfrist, verstärken die Kantone ihr Befragungspersonal.

#### 4.2 *Arbeitsverbot*

- Das Arbeitsverbot wird von allen Kantonen dann auf 6 Monate ausgedehnt, wenn innert dreier Monate ein erstinstanzlicher negativer Entscheid vorliegt.
- Zur Verhinderung von sozialen Spannungen und zur Erhaltung der Rückkehrfähigkeit bieten die Kantone in Zusammenarbeit mit dem Bund, den Gemeinden und Hilfswerken den Asylbewerbern vermehrt Beschäftigungsprogramme an. Mit solchen Beschäftigungsprogrammen kann auch praktische Ausbildung verbunden sein.

#### 4.3 *Konsequenter Vollzug der Wegweisungen*

- Der Bund unterstützt die Kantone bei der Papierbeschaffung für rechtskräftig abgewiesene Asylbewerber.

Der beste Weg hierfür ist die Konfiszierung von Originaldokumenten im frühest möglichen Zeitpunkt des Verfahrens.

- Die Kantone verbessern die Ausreisekontrolle, indem sie die Vollzugsmeldung konsequent und rasch erledigen.
- Die Kantone verstärken ihr Personal für den Vollzug der Wegweisungen.
- Gegenüber Schleppern, Personen und Organisationen, die abgewiesene Asylbewerber beherbergen, beschäftigen oder solche Tatbestände begünstigen, wird konsequent Strafanzeige erhoben.
- Die Gesuche straffällig gewordener und dissozialer Asylbewerber werden auf allen Stufen prioritär behandelt und unter Vorbehalt völkerrechtlicher Verpflichtungen konsequent weggewiesen.
- Zur Verbesserung der Vollzugskoordination und zur Vollzugsunterstützung werden zwischen den Vollzugsorganen des Bundes und der Kantone Ausbildungskurse durchgeführt.
- Fürsorgekosten werden den Kantonen bis längstens zu dem Tag vergütet, an dem der Vollzug der Wegweisung technisch möglich ist.

#### 4.4 *Politische Zusammenarbeit*

- Zur Optimierung der Verfahren und der Fürsorge wird die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Hilfswerken intensiviert. Dies gilt insbesondere beim Erlass neuer Weisungen und bei der Abwicklung von Einzelfällen.
- Die Zusammenarbeit in der Paritätischen Kommission der Fürsorge-, Justiz- und Polizeidirektoren und dem Bund wird weitergeführt.
- Zur Verbesserung des politischen Grundkonsenses in der Asyl- und Wanderungsproblematik führt der Bund mit den politischen Parteien Arbeitsgespräche durch.
- Bund und Kantone intensivieren ihre Zusammenarbeit mit den Gemeinden und fördern die Information und Ausbildung aller mit Asylproblemen befassten Stellen. Der Bund stellt hierfür geeignete Informationsmittel und Ausbildungsgefässe zur Verfügung.

- Die Kantone sind bestrebt, interkantonale Unterkünfte für weggewiesene Asylbewerber zu schaffen, deren Wegweisungsfrist abgelaufen, der technische Vollzug jedoch noch nicht möglich ist.

#### 4.5 *Aussenpolitische Massnahmen*

- Die Schweiz beteiligt sich zusammen mit anderen interessierten Nicht-EG-Staaten an formellen Verhandlungen mit der EG für einen Anschluss an das europäische Erstasylabkommen.
- Die Schweiz bemüht sich um den Abschluss von Rückführungsabkommen entsprechend dem Abkommen zwischen der Schengener Gruppe und Polen. Damit würde insbesondere auch erreicht, dass die Schweiz mit Italien durch ein Rückführungsabkommen verbunden würde.
- Die Schweiz intensiviert ihre Kontakte zur Schengener Gruppe im Hinblick auf zukünftige Probleme an der gemeinsamen Aussengrenze.
- Die Schweiz realisiert ein Informationsprogramm mit Rumänien in Zusammenarbeit mit der internationalen Organisation für Migrationen.
- Die Schweiz beteiligt sich an friedensfördernden Massnahmen in internationalen Konfliktgebieten.
- Die Schweiz fördert die informellen Konsultationen im Asylbereich unter den 16 Aufnahmestaaten weiterhin initiativ.
- Die Schweiz bekämpft die Schleppertätigkeit vermehrt in internationaler Zusammenarbeit, aufbauend auf einer verstärkten interkantonalen Koordination.

#### 4.6 *Zweckmässige und wirtschaftliche Verwendung der Mittel*

- Erlass und Durchsetzung gesamtschweizerisch einheitlicher Richtlinien im Bereich der Fürsorge unter angemessener Berücksichtigung der lokalen und regionalen Besonderheiten. Die Fürsorgehoheit der Kantone soll dadurch nicht stärker als nötig eingeschränkt werden.
- Differenzierte Pauschalierung der Fürsorgeleistungen - wo möglich und sinnvoll.
- Annäherung der Fürsorgeleistungen an europäische Standards unter Berücksichtigung der schweizerischen Lebenshaltungskosten.

- Gesamtschweizerische Ausbildung von Zentrenleitern und Betreuungspersonal unter Anleitung und Finanzierung des Bundes in direkter Zusammenarbeit mit den Kantonen.
- Ausbau der Fachberatung im Bereich der Asylbewerber- und Flüchtlingsfürsorge bzw. der Liegenschaftenfinanzierung.
- Optimierung der Unterbringungsstrukturen, deren Belegung sowie der Betreuungsorganisation, unter Berücksichtigung der Schwankungen der Asylgesuchszahlen. In jedem Fall soll eine minimale Betreuungsbereitschaft gewährleistet bleiben.
- Umsetzung des Planungsbehalts des Bundes für die Betreuung von schutzsuchenden Ausländern in ausserordentlichen Lagen auf kantonaler Stufe.
- Systematische und konsequente Einführung des Systems der Sicherheitsleistungen und Rückerstattungen.
- Ausbau der Revisionstätigkeit im Fürsorgebereich.

#### 4.7 *Neues Konzept der Rückkehrförderung*

- Umsetzung des neuen Konzeptes für Rückkehrförderung abgewiesener Asylbewerber zusammen mit möglichen Trägern.
- Detaillierte Prüfung der Ideen der verfolgungssicheren Zonen in Herkunftsländern in Zusammenarbeit mit möglichen Herkunftsländern und anderen Aufnahmeländern.

#### 4.8 *Planungsmassnahmen für ausserordentliche Lagen*

- Uebersteigen die Asylgesuchszahlen die Möglichkeiten der vorhandenen Infrastruktur, so nehmen die Kantone zunächst Zivilschutzunterkünfte in Betrieb und bieten zur Betreuung Zivilschutzformationen auf.
- Für den Fall eines ausserordentlichen Zustroms von illegalen Einwanderern und Asylbewerbern bleibt die Verstärkung des Grenzwachtkorps und der Grenzpolizeidienste sowie eine Verstärkung der Betreuungsinfrastruktur durch Armeeformationen vorbehalten.

3003 Bern, 25. Juni 1992



Si l'on part de l'hypothèse de 40'000 nouvelles demandes par an, d'une capacité décisionnelle de 40'000 en ce qui concerne l'ODR, de 20'000 pour ce qui est de la Commission de recours en matière d'asile et d'une durée de traitement maximale de 6 mois, il est possible de traiter dans les délais toutes les nouvelles demandes, à condition toutefois que la fréquence des recours n'augmente pas de manière importante. Ainsi, du seul point de vue statistique, il reste toujours environ 20'000 demandes en souffrance. Afin de pouvoir diminuer le nombre de cas non réglés des années précédentes, d'autres efforts sont nécessaires. Ces anciennes demandes doivent être traitées en première priorité, tout en continuant à appliquer le principe *dernier venu, premier servi*.

De même, on a fait des progrès dans le domaine de l'exécution. Ainsi, on a souvent pu rendre une décision définitive au centre d'enregistrement, puis renvoyer directement de Suisse le requérant à partir du centre. Des difficultés continuent d'apparaître lorsqu'il s'agit de se procurer des documents de voyage pour les requérants à renvoyer, d'héberger ces derniers et de passer à l'exécution pratique du renvoi.

Comparée aux autres pays d'accueil européens, la Suisse est celui où le plus grand nombre de demandes d'asile sont déposées chaque année par habitant. Sa contribution aux efforts de solidarité internationale est donc remarquable. Le taux de reconnaissance suisse, de 3 % à peine, est similaire à celui de la République fédérale d'Allemagne et de l'Autriche. Toutefois, si l'on veut faire une comparaison valable des statistiques, il faudrait, pour être correct, tenir compte également des contingents de réfugiés, des admissions provisoires et des anciens requérants d'asile au bénéfice d'un permis humanitaire.

Le nombre d'étrangers étant déjà élevé, 120'000 personnes ont émigré en Suisse en 1991 alors que 60'000 la quittaient. Cela correspond à une immigration nette d'environ 60'000 personnes, les quelque 40'000 requérants d'asile n'étant pas compris dans ce nombre.

## 2. Evolutions présumées dans le domaine de l'asile

### 2.1 Dans les pays de provenance les plus importants

La guerre civile qui déchire l'ancienne Yougoslavie ne touche pas encore à sa fin. L'afflux de réfugiés et de Yougoslaves en quête de protection pourrait rester important malgré les efforts entrepris pour ramener la paix dans la région.

## Suite à donner au programme d'action dans le domaine de l'asile 1991/92

### 1. Situation initiale

En 1991, 41'700 demandes d'asile ont été déposées en Suisse. Après avoir connu une forte augmentation de près de 80 % par rapport à la même période de l'année précédente, le nombre des demandes avait diminué dès le deuxième semestre pour se stabiliser même un peu au-dessous du niveau de 1990. La répartition des requérants par nationalité avait considérablement changé. Dans la seconde moitié de l'année, les ressortissants yougoslaves dominaient, cependant que le nombre des requérants d'autres provenances avait tendance à diminuer. Vu l'extension de la guerre civile en Yougoslavie et le besoin de protection qui s'en est suivi pour la population touchée par ces événements, le Conseil fédéral a ordonné l'admission provisoire des Croates et des ressortissants yougoslaves habitant les régions en conflit, ainsi que celle des déserteurs et des réfractaires. En ce qui concerne la pratique du renvoi, un arrêt momentané des renvois tient compte de la situation de guerre civile sévissant actuellement en Bosnie-Herzégovine.

En 1991, l'Office fédéral des réfugiés a pu rendre 37'000 décisions, ce qui marque une augmentation de sa capacité décisionnelle de 126 % par rapport à l'année précédente; quant au Service des recours du DFJP, il a traité 18'100 cas (augmentation de 66 % sur l'année précédente). En même temps, dans le cadre de la liquidation des demandes présentées avant 1986, 14'029 requérants ont vu, en 1991, leur cas réglé par une admission pour motifs humanitaires conformément à l'article 13f OLE. Le nombre des demandes en suspens était de 62'000 à la fin de 1991. Sur ce total, 11'800 dossiers étaient en souffrance dans les cantons, 39'500 auprès de l'ODR et 10'700 au Service des recours. Jusqu'à la fin de mai 1992, on a enregistré 8'948 nouvelles demandes au total (- 54 %). Dans la même période, une décision de première instance a été rendue dans 18'978 cas. Dès lors, la pile de dossiers à traiter se trouve ramenée à environ 50'000 dossiers, toutes instances confondues.

Il n'est pas possible de prévoir quelle incidence la crise de l'approvisionnement sévissant dans les autres pays d'Europe centrale et orientale aura sur d'éventuels candidats à l'immigration vers l'Europe de l'Ouest. On ne saurait malheureusement exclure que des guerres civiles ou d'autres crises politiques aiguës éclatent dans la Communauté des Etats indépendants (CEI).

Les mouvements migratoires en provenance de la Turquie qui s'étaient taris à la suite de l'interruption de la route des Balkans devraient reprendre de l'ampleur une fois apaisée la situation militaire dans l'ancienne Yougoslavie. Le respect des droits de l'homme dans l'Est de la Turquie demeure précaire. Les difficultés économiques que connaissent certaines régions de ce pays, ainsi que le taux de chômage élevé, ne seront pas surmontés de sitôt. La Turquie restera donc un pays d'émigration classique. Il se peut que le problème kurde perdure pendant des années encore.

Au Sri Lanka, les affrontements entre le LTTE et le gouvernement paraissent tourner à l'avantage de ce dernier. Il conviendra d'observer les événements au cours de cette année pour savoir si des solutions politiques se dessinent. Mais de nouvelles flambées dans ce conflit demeurent toujours possibles. L'Inde semble décidée à rapatrier un grand nombre de Tamouls au cours des prochains mois. Il faudra suivre les opérations de près et les évaluer avec précision, en tenant compte de leurs répercussions sur le rapatriement des Tamouls se trouvant en Europe.

L'effondrement de l'empire soviétique et du Parti communiste de l'Union soviétique a eu entre autre conséquence que nombre de minorités militantes et de groupes d'opposition idéologiques se sont vus privés de soutien dans les pays du Tiers Monde. Il en a résulté un certain apaisement dans diverses zones de conflits, notamment en Afrique et dans des pays d'Asie. Ainsi ces pays ont pour la première fois la chance d'exécuter un travail de développement politique et économique. En revanche, la pression démographique (par exemple dans les Etats du Maghreb) et le chômage ne font que croître dans ces deux continents. Il faut s'attendre à ce que les flots de réfugiés se tarissent et que les mouvements migratoires prennent de l'ampleur.

Qualifier certains Etats de pays exempts de persécutions (safe countries) (Inde, Bulgarie, Angola et Roumanie) a eu pour conséquence, en 1991, un recul sensible des demandes d'asile présentées par leurs ressortissants. Le processus d'allègement de la procédure d'asile devrait se poursuivre en 1992; il pourrait être libéré des demandes déposées par des Roumains ou des Angolais.

## 2.2 *En Suisse*

Selon divers sondages, l'asile est considéré comme un problème politique de premier ordre. Le peuple suisse continue d'estimer, dans sa majorité, qu'il convient d'accorder protection, comme auparavant, aux victimes de persécutions politiques. En revanche, les demandes d'asile présentées pour d'autres raisons sont de moins en moins tolérées. Parallèlement à l'accroissement de la population étrangère, ce phénomène a largement contribué au fait que les Suisses sont de moins en moins disposés à accueillir des étrangers. Le grand public semble prendre peu à peu conscience de ce que la Suisse se trouve confrontée elle aussi à un problème de migration. Ce qui est mal accepté, toutefois, c'est que la procédure d'asile soit surchargée de demandes qui ont surtout des motivations économiques.

La situation économique devrait continuer à se détériorer au cours de 1992 et le chômage augmenter. Les possibilités d'emploi des requérants d'asile s'en trouveront réduites ou même supprimées. En conséquence, les frais d'assistance vont augmenter dans des cas d'espèce. En raccourcissant la procédure d'asile et, surtout, en rendant déjà au centre d'enregistrement des décisions de non-entrée en matière dans les cas prévus par le législateur, la durée du séjour pourra être réduite et les problèmes d'hébergement diminués. Vu l'incertitude qui plane au niveau international, la Suisse devra rester prête à toute éventualité et maintenir sa flexibilité dans le domaine de l'asile.

## 3. Objectifs

L'année 1992 doit être une année de **consolidation** et de diminution du nombre de cas en suspens dans tous les domaines de l'asile. Un des principaux buts sera d'**optimiser la collaboration** entre les différents départements de la Confédération ainsi que celle entre la Confédération, les cantons et les oeuvres d'entraide, d'une part, et les cantons, les communes et les oeuvres d'entraide d'autre part. Les rapides fluctuations du nombre de requérants d'asile exigent flexibilité et pouvoir d'adaptation aussi bien de la procédure que de l'assistance. Comme objectif à moyen terme, il faut viser une réduction des dépenses d'assistance dans le domaine de l'asile. Cet objectif pourra être atteint en optimisant les structures d'hébergement et en maintenant la flexibilité voulue dans le domaine de la procédure et de l'assistance.

Il ne faudra pas s'en tenir seulement aux objectifs et mesures à court terme, mais il conviendra également d'affiner les **stratégies à long terme**. A cet égard, il y aura lieu d'aborder les difficultés rencontrées par l'administration fédérale au niveau de l'organisation ou des structures dans le domaine des étrangers et des réfugiés.

### 3.1 *Intentions politiques*

- La Suisse accorde l'asile aux victimes de persécutions politiques, respectant ainsi les obligations que lui impose le droit international public (Convention internationale relative au statut des réfugiés et Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales).
- La Suisse s'efforce, en prenant les mesures appropriées, de diminuer rapidement le nombre de demandes d'asile injustifiées.
- La Suisse est prête, dans le cadre du partage actuel des compétences et des charges entre la Confédération et les cantons, à maintenir opérationnelle une infrastructure efficace (procédure et assistance) dans le domaine de l'asile.
- La Suisse participe au niveau international à la lutte contre les activités des passeurs.
- La Suisse est prête, dans la mesure de ses moyens, à accorder provisoirement sa protection aux personnes provenant de régions de guerre civile en Europe. Pour les réfugiés en provenance de régions touchées par la guerre civile en dehors de l'Europe, il convient de prévoir des mécanismes de protection régionaux.
- La Suisse est prête à redoubler d'efforts en faveur du respect des droits de l'homme dans le monde entier.
- La Suisse est prête à contribuer plus encore au règlement des conflits au-delà de ses frontières.
- La Suisse est prête à poursuivre, voire à renforcer sa collaboration économique et sa coopération au développement avec les pays d'Europe centrale et orientale ainsi que l'aide humanitaire qu'elle leur accorde et de tenir compte à cette occasion du problème des migrations. Pour ce faire, elle imposera aux Etats bénéficiaires la condition suivante: respecter les droits de l'homme et se soumettre à un contrôle démocratique.

- La Confédération et les cantons intensifient leurs efforts pour faire mieux comprendre au public les phénomènes migratoires. La Confédération met à disposition des moyens d'information adéquats.

### 3.2 Objectifs opérationnels

Les objectifs opérationnels prévus par le programme d'action 1991/1992 restent les mêmes:

- La durée du traitement des nouvelles demandes d'asile est réduite à 6 mois. Selon les possibilités techniques, les demandes en souffrance des années précédentes doivent être éliminées rapidement elles aussi.
- Les cantons portent à 6 mois l'interdiction de travail que prévoit l'APA.
- Les cantons exécutent systématiquement les décisions de renvoi de requérants d'asile entrées en force, le renvoi étant prescrit par la loi.

Objectifs opérationnels supplémentaires:

- La collaboration politique de la Confédération et des cantons avec les parlementaires, les partis et les organisations privées est renforcée dans le domaine de l'asile et des migrations.
- En politique extérieure, la Suisse intensifie sa collaboration avec les autres pays d'accueil, d'une part, et les pays de provenance, d'autre part.
- L'utilisation des moyens d'assistance est optimisée dans l'ensemble du pays.
- Une nouvelle conception du retour, qui sert à encourager le départ volontaire des requérants déboutés, doit être mise en oeuvre le plus rapidement possible.
- Des mesures et moyens exceptionnels sont prévus en cas d'afflux extraordinaire d'étrangers.

## 4. Mesures

Pour atteindre les objectifs opérationnels, les mesures ci-après seront mises en oeuvre:

#### 4.1 Procédure d'asile d'une durée de 6 mois

- La pratique des décisions de non-entrée en matière conformément à l'article 16 LA sera poursuivie avec cohérence et fermeté.
- L'effet suspensif est retiré, dans le cadre de la loi, aux recours contre des décisions de non-entrée en matière. Le renvoi intervient alors directement depuis le centre d'enregistrement, sauf instruction contraire de l'instance de recours.
- Les expériences faites avec la préparation de décisions par les cantons (art. 15, 4e al. APA) sont constamment analysées afin que la participation d'autres cantons puisse être décidée au plus vite. S'il existe des capacités libres, on examinera la possibilité d'attribuer à ces cantons des demandes en souffrance provenant d'autres cantons, afin de préparer la prise de décision.
- Les expériences du Centre de procédure de Zurich seront analysées le plus rapidement possible. On décidera sur cette base d'ouvrir ou non de nouveaux centres de procédure décentralisés.
- Les étrangers en quête de protection provenant de régions d'Europe en proie à la guerre civile, qui, sans être persécutés pour des motifs politiques, ont cependant besoin d'être protégés pendant quelque temps, peuvent être admis provisoirement de façon individuelle ou collective jusqu'à stabilisation de la situation dans leur pays d'origine. L'analyse de "l'action Yougoslavie" a cependant montré que, dans de tels cas, la compétence d'attribuer les personnes admises provisoirement en Suisse faisait défaut à la Confédération. Il importe de la donner, par voie de convention entre les cantons, à l'Office fédéral des réfugiés, en prévision d'actions similaires.
- Compte tenu du développement politique et du degré de respect des droits de l'homme dans les principaux pays de provenance, le Conseil fédéral déclare d'autres Etats comme exempts de persécutions.
- Les cantons augmentent l'effectif des personnes chargées des auditions dans la mesure où ils ne peuvent pas respecter le délai de 20 jours imparti pour l'audition cantonale, sauf si cette situation est due à des éléments qui ne peuvent être influencés par le canton.

#### 4.2 *Interdiction de travail*

- Tous les cantons étendront à 6 mois l'interdiction de travail si une décision négative de première instance a été rendue dans les trois mois.
- Afin d'éviter les tensions sociales et de maintenir l'aptitude au retour, les cantons offriront aux requérants, en collaboration avec la Confédération, les communes et les oeuvres d'entraide, des programmes d'occupation en plus grand nombre. Ceux-ci peuvent comprendre une formation pratique.

#### 4.3 *Exécution ferme des renvois*

- La Confédération aide les cantons à obtenir des documents de voyage pour les requérants déboutés dont la décision négative est entrée en force. Le meilleur moyen d'atteindre ce but est la confiscation des originaux des documents le plus tôt possible après le début de la procédure.
- Les cantons contrôleront mieux les départs, en transmettant systématiquement et rapidement l'avis d'exécution.
- Les cantons augmenteront leurs effectifs chargés de l'exécution des renvois.
- Les passeurs, ainsi que les personnes ou organisations qui hébergent ou emploient des requérants déboutés, ou qui favorisent de tels agissements seront dénoncés dans tous les cas.
- Les demandes de requérants délinquants ou asociaux seront traitées en priorité à tous les niveaux et les intéressés seront systématiquement renvoyés, compte tenu des obligations de droit international.
- Aux fins d'améliorer la coordination de l'exécution et de soutenir cette dernière, des cours de formation sont organisés entre les organes d'exécution de la Confédération et les cantons.
- Le remboursement des frais d'assistance aux cantons prend fin au plus tard le jour où le renvoi peut être techniquement exécuté.



#### 4.4 *Collaboration politique*

- Pour atteindre un fonctionnement optimal des procédures et de l'assistance, la collaboration entre la Confédération, les cantons et les oeuvres d'entraide sera intensifiée. Cela vaut notamment pour la promulgation de nouvelles directives et pour le traitement de cas particuliers.
- La collaboration au sein de la Commission paritaire des directeurs de l'assistance, des directions de justice et police et de la Confédération est poursuivie.
- Afin d'améliorer le consensus politique de base en matière de politique de l'asile et des migrations, la Confédération aura des entretiens de travail avec les partis politiques.
- La Confédération et les cantons intensifient leur collaboration avec les communes et se chargent de promouvoir l'information et la formation de toutes les personnes employées dans le domaine de l'asile. La Confédération met à la disposition des services intéressés les moyens d'information et de formation adéquats.
- Les cantons s'emploient à créer des logements intercantonaux pour les requérants d'asile déboutés dont le délai de renvoi est échu, sans qu'il soit encore possible techniquement d'exécuter leur renvoi.

#### 4.5 *Mesures de politique étrangère*

- La Suisse, de même que d'autres Etats intéressés, non-membres de la CE, participe aux négociations formelles avec la CE, portant sur l'adhésion à l'accord européen sur le pays de premier asile.
- La Suisse s'efforce de conclure les accords de rapatriement - sur le modèle de celui passé entre le Groupe de Schengen et la Pologne. Ainsi, on obtiendrait notamment que la Suisse et l'Italie soient liées par une telle convention.
- La Suisse intensifie ses contacts avec le Groupe de Schengen en vue de trouver une solution à de futurs problèmes liés à la frontière extérieure commune.
- La Suisse met sur pied un programme d'information avec la Roumanie en collaboration avec l'Organisation internationale des migrations.
- La Suisse participe aux mesures destinées à promouvoir, sur le plan international, la paix dans les régions en proie à des conflits.

- La Suisse continue à encourager en faisant preuve d'initiative les consultations informelles dans le domaine de l'asile entre les 16 Etats d'accueil.
- La Suisse collabore davantage avec les autres pays dans la lutte contre les activités des passeurs et intensifie la coordination intercantonale dans ce domaine.

#### 4.6 *Utilisation rationnelle et appropriée des instruments*

- Publication et application de directives homogènes dans le domaine de l'assistance en tenant compte de manière appropriée des particularismes locaux et régionaux. La souveraineté des cantons en matière d'assistance ne devrait pas être restreinte en l'espèce plus que nécessaire.
- Versement des prestations d'assistance sous la forme de forfaits différenciés lorsque cela s'avère possible et judicieux.
- Rapprochement des prestations d'assistance des normes européennes, compte tenu du coût de la vie en Suisse.
- Formation dans toute la Suisse des responsables de centres et du personnel d'encadrement, dirigée et financée par la Confédération en collaboration directe avec les cantons.
- Développement des activités de conseillers dans le domaine de l'assistance des requérants d'asile et des réfugiés et dans celui du financement des immeubles.
- Optimisation des structures d'hébergement, de leur taux d'occupation ainsi que de l'organisation de l'encadrement, compte tenu des variations auxquelles est soumis le nombre de demandes d'asile.
- Mise en oeuvre au niveau cantonal d'instructions de la Confédération concernant l'encadrement d'étrangers en quête de protection dans des situations extraordinaires.
- Introduction de manière systématique et cohérente du régime des sûretés et des remboursements.
- Développement de l'activité de révision dans le domaine de l'assistance.

#### 4.7 *Nouvelle conception de la stimulation au retour*

- Mettre en oeuvre de la nouvelle conception de la stimulation au retour des requérants d'asile déboutés, d'entente avec les responsables possibles.
- Soumettre à un examen détaillé les idées relatives aux régions exemptes de persécution dans les pays de provenance, en collaboration avec des pays de provenance éventuels et d'autres pays d'accueil.

#### 4.8 *Mesures de planification pour l'éventualité de situations extraordinaires*

- Si le nombre des demandes d'asile dépasse les capacités de l'infrastructure en place, les cantons devront en premier lieu utiliser les abris de protection civile et convoquer des unités de protection civile pour les tâches d'encadrement.
- Restent réservés, en cas d'afflux extraordinaire d'immigrants illégaux et de requérants d'asile, le renforcement du corps des gardes-frontière et de la police des frontières ainsi que celui des services d'encadrement par des unités de l'armée.

3003 Berne, le 25 juin 1992



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Vertraulich

Bern, 30. Juni 1992

An den Bundesrat

Kenntnisnahme von der Weiterführung des Aktionsprogrammes im Asylbereich 1991/1992

Mitbericht

zum Antrag des EJPD vom 25. Juni 1992

- I. Hauptbegehren: Wir sind mit dem vorliegenden Antrag des EJPD nicht einverstanden und beantragen Verschiebung des Geschäftes.

Begründung:

Wesentliche Elemente der dargestellten Politik konnten angesichts der kurzen Vernehmlassungsfrist mit den einzelnen betroffenen Direktionen des EDA, insbesondere der DEH und der Direktion für Völkerrecht nicht besprochen und abgestimmt werden. Eine langfristig konsolidierte Asylpolitik erfordert die interdepartementale Zusammenarbeit in den Bereichen, wo Aussenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit betroffen sind, damit entsprechend den Zuständigkeiten und Aufgaben alle Belange sichergestellt werden können. Andernfalls wird die Chance vertan, wirklich tragende programmatische Aussagen einer abgestimmten Politik zu formulieren.

- II. Eventualbegehren: Für den Fall, dass der Bundesrat entgegen dem Antrag des EDA eine Verschiebung des Geschäftes ablehnt, hat sich das EDA mit dem BFF kurzfristig auf eine Fassung des vorliegenden Aktionsprogrammes geeinigt, die einer minimalen gemeinsamen Basis der beiden Departemente entspricht. Diese Fassung ist jedoch eine Notlösung und erfüllt die Anforderungen an ein ausgewogenes Programm nicht. Das EDA kann zu einem derart umfassenden Grundsatzpapier, das auch Zuständigkeitsbereiche des EDA betrifft, nicht innert weniger Tage genügend fundiert Stellung nehmen.

Wir beantragen dem Bundesrat, von der bereinigten Fassung des Aktionsprogrammes in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen.

Im folgenden geben wir die zwischen EDA und BFF bereinigten Textstellen des Bundesratsantrages und des Aktionsprogrammes im Wortlaut wieder:

### **Bundesratsantrag**

Seite 2: Der erste Satz des letzten Abschnittes lautet:

"Die Schwerpunkte des erweiterten Aktionsprogrammes im Asylbereich 1991/1992 sind eine Weiterführung der bisherigen Anstrengungen, eine Optimierung der Fürsorgestrukturen, die intensivere Förderung der freiwilligen Rückkehr, die Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit und der Abschluss der Planung für die Betreuung von schutzsuchenden Ausländern in ausserordentlichen Lagen."

(Gestrichen wurde: "durch ein neues Rückkehrkonzept")

Seite 3: Der erste Satz des letzten Abschnittes lautet:

"Die Kriterien, die erfüllt sein müssen, damit ein Herkunftsland zum Safe Country erklärt wird, hängen grundsätzlich nicht nur von der Anzahl in der Schweiz eingehender Asylgesuche, sondern von der politischen Lage und der Menschenrechtssituation in den fraglichen Ländern ab".

### **Weiterführung des Aktionsprogrammes im Asylbereich 1991/92**

Seite 3: Die beiden letzten Abschnitte sind zu streichen.

(Gestrichen ist von: "Der Zusammenbruch des Sowjetreiches ..." bis ... "und angolischen Gesuchstellern.")

**Seite 5: "3.1 Politische Absichten"**

Das zweitletzte Alinea lautet neu:

"- Die Schweiz ist gewillt, ihre wirtschaftliche Zusammenarbeit, die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe mit den Ländern Mittel- und Osteuropas sowie mit den aussereuropäischen Gebieten weiterzuführen und dabei der Menschenrechts- sowie Migrationsproblematik Rechnung zu tragen".

Der letzte Satz dieses Alinea ist zu streichen.

**Seite 6: "Zusätzliche operative Ziele"**

Das vierte Alinea lautet neu:

"Ein neues Konzept zur Förderung der freiwilligen Ausreise abgewiesener Asylbewerber soll bereinigt und in der Praxis erprobt werden".

**Seite 6: "4.1 Asylverfahren innert 6 Monaten"**

Der zweite Satz des zweiten Alineas soll gestrichen werden.

(Gestrichen ist: "Vorbehältlich einer gegenteiligen Anordnung der Beschwerdeinstanz erfolgt in diesen Fällen die Wegweisung direkt ab Empfangsstelle".)

**Seite 7:** Das vierte Alinea lautet neu:

"Je nach Entwicklung der Gesuchszahlen kann der Bundesrat weitere Staaten zu Safe Countries erklären, sofern die Menschrechtssituation und die politische Entwicklung in den betreffenden Staaten dies zulässt".

**Seite 10:** Punkt 4.7 Lautet neu:

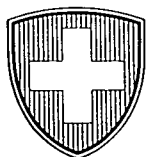
"4.7 Neues Konzept zur Förderung der freiwilligen Ausreise abgewiesener Asylbewerber

- Umsetzung des neuen Konzepts zur Förderung der freiwilligen Ausreise abgewiesener Asylbewerber zusammen mit möglichen Trägern.

- Prüfung von Ideen für verfolgungssichere Zonen in Herkunftsländern in Zusammenarbeit mit möglichen Herkunftsländern und anderen Aufnahmeländern."

Eidgenössisches Departement  
für auswärtige Angelegenheiten

e.r. Selamwit



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

3003 Bern, 30. Juni 1991

An den Bundesrat

**Kenntnisnahme von der Weiterführung des Aktionsprogrammes im  
Asylbereich 1991/92**

Stellungnahme

zum Mitbericht des EDA vom 30. Juni 1992.

1. Wir sind mit dem Mitbericht des EDA hinsichtlich des Hauptantrages  
nicht einverstanden, stimmen jedoch dem Eventualbegehren zu.
2. Begründung

Zur Hauptsache geht es bei der Beschlussfassung um die Weiterführung des bereits im letzten Sommer vom Bundesrat diskutierten Aktionsprogramms. Die politische Bedeutung des bundesrätlichen Beschlusses liegt in der Signalwirkung an die Kantonsregierungen, im Bundesrat die für die Bewältigung der anstehenden Probleme notwendige Unterstützung zu finden. Nachdem in Absprache mit dem EDA im Rahmen des Eventualbegehrens ein Konsens der Bundesstellen hinsichtlich der umstrittenen Schnittstellen gefunden werden konnte, ist angesichts des von den Kantonen dringend erwarteten Signals des Bundesrates zur kontinuierlichen Fortsetzung des bereits eingeschlagenen, erfolgreichen Kurses auf die Verschiebung des Geschäftes zu verzichten.



### 3. Schlussfolgerung

Wir halten an unserem Antrag auf Behandlung des Geschäftes unter Gutheissung der Abänderungsbegehren des EDA im Sinne seines Eventualantrags fest.

EIDGENÖSSISCHES  
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

*A. Koll*