



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

Décision

Decisione

13. Mai 1992

Von Wattenwyl-Gespräche vom 15. Mai 1992
 Zur Lage im Asylbereich

Aufgrund des Aussprachepapiers des EJPD vom 8. Mai 1992

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens und der
 Beratung wird

beschlossen:

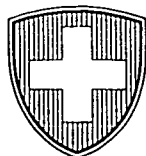
Vom Aussprachepapier wird Kenntnis genommen. Die Bundes-
 ratsparteien werden an den von Wattenwyl-Gesprächen vom
 15. Mai 1992 entsprechend informiert.

Für getreuen Protokollauszug:

Alfred Heide

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	✓	EDA	10	-
	✓	EDI	5	-
✓		EJPD	5	-
	✓	EMD	5	-
	✓	EFD	3	-
	✓	EVD	5	-
	✓	EVED	5	-
	✓	BK	3	-
		EFK		
		Fin.Del.		





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

3003 Bern, 8. Mai 1992

AUSSPRACHEPAPIER

Ausgeteilt

An den Bundesrat

Zur Lage im Asylbereich;
 Von Wattenwyl-Gespräche vom 15. Mai 1992

Anlässlich der nächsten Von Wattenwyl-Gespräche sollen die aktuelle Lage im Asylbereich und der Bericht der Arbeitsgruppe Asyl der Bundesratsparteien diskutiert werden. Das vorliegende Aussprachepapier orientiert über die gegenwärtige Situation, analysiert sie, zeigt mögliche Entwicklungen auf und würdigt schliesslich den erwähnten Bericht der Bundesratsparteien.

Ausgangslage

Seit Beginn des Jahres bis Ende April haben 7'854 Personen ein Asylgesuch (- 50 %) eingereicht. Demgegenüber konnte das Bundesamt für Flüchtlinge bereits 15'989 Asylentscheide (+ 83 %) treffen. Obwohl die Entscheidzahlen der Asylrekurskommission per Ende April noch nicht vorliegen, kann heute schon gesagt werden, dass sich damit der Pendenzenberg der unerledigten Gesuche in- nert vier Monaten um 10'000 Gesuche verringert hat. Insgesamt sind zum heutigen Zeitpunkt noch gut 40'000 Gesuche nicht erledigt. Wenn die Gesuchsentwicklung im bisherigen Rahmen anhält, kann damit gerechnet werden, dass mit der üblichen Spätsommer- und Herbstspitze in diesem Jahr zwischen 30'000 und 35'000 neue Gesuche entgegenezunehmen sein werden. Damit wäre der angestrebte Trendbruch tatsächlich erfolgt, und würden sich die schweizerischen Asylgesuchszahlen wieder dem europäischen Durchschnitt annähern.

Lageanalyse und mögliche Entwicklungen

Die Entwicklung der Gesuchseingänge lassen sich durch drei Hauptfaktoren erklären:

- Gesteigerte Entscheidkapazität der ersten und zweiten Instanz der Asylbehörden, wodurch eine markante Beschleunigung der Asylverfahren erzielt werden konnte, sowie konsequenterer Vollzug durch die Kantone;
- Erschwerung der Transportmöglichkeiten durch Jugoslawien für Flüchtlinge und Emigranten aus dem Vorderen Orient und Asien infolge des Bürgerkrieges;
- Abnehmende Attraktivität der Schweiz infolge zunehmender Arbeitslosigkeit und spürbarer Abnahme der Aufnahmebereitschaft in der schweizerischen Bevölkerung.

Die Gesuchsentwicklung ist aber bekanntlich nicht primär abhängig von der innenpolitischen Situation und der Asylpraxis im Aufnahmeland, sondern in erster Linie von der Situation in den Herkunftsländern. In den drei hauptsächlichen Herkunftsländern der Asylbewerber in der Schweiz (Jugoslawien, Sri Lanka, Türkei) ist die Menschenrechtsslage und die wirtschaftliche Situation nach wie vor schlecht. In allen drei Ländern herrschen Bürgerkriege oder bürgerkriegsähnliche Zustände, wenn dies auch nicht für alle Teile dieser Länder zutrifft. So erlaubt gegenwärtig die Sicherheitslage in Bosnien-Herzegowina eine Repatriierung von ehemaligen jugoslawischen Staatsangehörigen in dieses Gebiet nicht. Umgekehrt ist mit unterstützenden Massnahmen eine Rückkehr der Kroaten möglich. Nach wie vor prekär ist die Menschenrechtsslage im Kosovo. Die hohe Anerkennungsrate (8 %) von Kosovo-Albanern ist Ausdruck dieser Lage. Dass der Migrationsdruck aus dem Süden aufgrund verschiedenster Faktoren tendenziell eher zunehmen wird, ist unschwer vorauszusehen. Ungewiss bleibt auch die Lageentwicklung in den Ländern der GUS, in denen nicht nur grosse wirtschaftliche Schwierigkeiten bestehen, sondern zum Teil bürgerkriegsähnliche Zustände herrschen (Armenien, Aserbeidschan).

Alle diese Faktoren weisen darauf hin, dass die Gesuchszahlen auch in der Schweiz wieder in kurzer Zeit ansteigen könnten. Dies ist umso weniger auszuschliessen, als in der Bundesrepublik Deutschland gleichzeitig monatliche Rekordzahlen verzeichnet werden. Sollte die von der deutschen Regierung angestrebte Verschärfung der Asylgesetzgebung realisiert werden, wären erhöhte Gesuchszahlen in der Schweiz zweifellos eine unmittelbare Auswirkung. Dank gut ausgebauter Asylinfrastruktur und einem leistungsfähigen Entscheidapparat sind wir jedoch darauf vorbereitet.

Der Bericht der Arbeitsgruppe Asyl der Bundesratsparteien

Die Forderungen der Arbeitsgruppe Asyl der Bundesratsparteien und die von der Arbeitsgruppe gesetzten Ziele entsprechen weitgehend den politischen Vorgaben des Bundesrates. Generell ist es erfreulich festzustellen, dass sich die Bundesratsparteien erstmals auf einen breiteren gemeinsamen Nenner einigen konnten.

Zur Verbesserung der Transparenz über die gewährten Aufenthaltsregelungen für Asylbewerber werden diese Zahlen nebst der Anerkennungsquote für anerkannte Flüchtlinge in der ersten Trimester-Statistik 1992 des BFF konsolidiert und ausgewiesen. Auch die Asylgesuche der Tamilen sollen separat statistisch erfasst werden, da diese im Rahmen der geltenden Praxis nicht weggewiesen werden können, und damit einstweilen auch nicht behandelt werden. Nachdem seit einiger Zeit Tamilen aus Indien repatriiert werden, wird das BFF Mitte Jahr jedoch dazu übergehen, die neu eingehenden tamilischen Gesuche sofort zu behandeln und die Wegweisung der abgewiesenen Tamilen zu vollziehen. Diese neue Praxis wird noch international zu harmonisieren sein.

Wenn die Parteien verlangen, dass den Kantonen die Fürsorgeleistungen entzogen werden für Gesuchsteller, die sie nicht innert der gesetzlichen Frist angehört haben, so hätte dies wohl unerwünschte Proteste der Kantone zur Folge, umso mehr als die Behandlungsfrist in den Kantonen zum Teil auch von fremdbestimmten Faktoren abhängig ist (Verfügbarkeit von Dolmetschern usw.).

Die Forderung, dass sich Asylsuchende über ihre Identität auszuweisen haben, ist praktisch sinnvoll, für deren konsequente Durchsetzung fehlt aber die Rechtsgrundlage. Die vom BFF angewandte Praxis hat sich bewährt, wonach die Asylbewerber angehalten werden, ihre Identität mit irgendeinem Ausweis zu dokumentieren. In aller Regel bringen die Bewerber in einem zweiten Anlauf ihre Pässe, Identitätsausweise oder mindestens einen Führerausweis bei. Dennoch kann die Entgegennahme eines Gesuches aufgrund der heutigen gesetzlichen Regelung nicht von der Beibringung von Identitätsdokumenten abhängig gemacht werden.

Den Schlussfolgerungen der Bundesratsparteien, wonach heute eher die Vollzugsproblematik als die Verfahrensdauer der Entscheidungsinstanzen im Vordergrund steht, ist beizupflichten.

Die erstmalige kollektive vorläufige Aufnahme von Jugoslawen zur Zeit des Bürgerkrieges in weiten Teilen des ehemaligen Jugoslawiens hat Schwächen der heute geltenden gesetzlichen Regelung sichtbar gemacht. Bei der vorläufigen Aufnahme gemäss ANAG fehlt dem Bund die Kompetenz "Gewaltflüchtlinge" unter den Kantonen gleichmässig zu verteilen. Bei der vorläufigen Aufnahme gemäss Asylgesetz muss diese Aufnahme erst nach Durchführung eines Asylverfahrens individuell gewährt werden, und es kann gegen die Aufhebung Beschwerde geführt werden. Bevor sich unser Land vor eine ähnliche Situation gestellt sieht, sollte deshalb unter den Kantonen ein Konkordat über einen Verteilschlüssel von vorläufig

Aufzunehmenden gemäss ANAG erreicht werden. Dieses könnte dann anlässlich der Ueberführung des dringlichen Bundesbeschlusses AVB in die ordentliche Gesetzgebung im Verlaufe des Jahres 1995 ebenfalls übernommen werden.

Schlussfolgerungen

Die rückläufigen Gesuchszahlen haben zunehmend eine gewisse Ueberkapazität an Unterkunftsplätzen in Aufnahmezentren zur Folge. Dieser Umstand erlaubt es, auslaufende Verträge für teure Objekte nicht mehr zu verlängern und generell die Unterkunftsstruktur zu optimieren. Neue Vorfinanzierungsgesuche werden deshalb gründlich auf ihre Notwendigkeit hin untersucht und entsprechende Verfügungen des BFF mit Auflagen für möglichst kostengünstige Auslastungen versehen.

Angesichts der Unsicherheit über die Gesuchsentwicklung und der daraus entstehenden Folgen für die Belastung der Asylbehörden und der Unterbringungskapazität der Kantone, gilt es in den nächsten Monaten so flexibel wie möglich zu bleiben. Was die Unterbringungskapazität und die Betreuungsstrukturen anbetrifft, so ist hier eine Bereitschaft auf einem etwas reduzierten Niveau zu halten. Die Schwergewichte der Anstrengungen im Verfahren sind klar auf die sofortige Behandlung der neueingehenden Gesuche, den Abbau der noch unerledigten Gesuche aus früheren Jahren und auf den Vollzug nach geltendem Recht zu legen. Eine Gesetzesrevision im dringlichen Verfahren drängt sich trotz kleineren Mängeln der geltenden Gesetze und Verordnungen nicht auf, sondern allfällige Revisionspunkte können spätestens bei der Ueberführung des dringlichen Bundesbeschlusses (AVB) in ordentliches Recht auf den 1.1.1996 berücksichtigt werden.

Wir

b e a n t r a g e n

Ihnen, vom vorliegenden Aussprachepapier Kenntnis zu nehmen.

EIDGENÖSSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

A. Koll

Beilage: Papier der Bundesratsparteien

AUSSPRACHEPAPIER

Gestützt auf das Aussprachepapier des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 8. Mai 1992 und nach Beratung wird

beschlossen:

Vom erwähnten Aussprachepapier wird Kenntnis genommen.

Für getreuen Protokollauszug:

Bundesratsparteien
Arbeitsgruppe Asyl

Bern, 21. Februar 1992

Beurteilung der Asylsituation: Dauer des Asylverfahrens

1. Auftrag der Arbeitsgruppe

Am 23. November 1991 beschlossen die Bundesratsparteien, eine Arbeitsgruppe einzusetzen mit dem Auftrag.

- Friktionen und Engpässe zu benennen, welche die rechtsgültige Behandlung von Asylgesuchen innert 6 Monaten behindern.
- Vorschläge zu unterbreiten, mit welchen personellen, organisatorischen und gesetzgeberischen Mitteln das Ziel zu erreichen ist, Asylgesuche innert 6 Monaten zu entscheiden.

2. Zusammensetzung und Arbeitsweise

Die Bundesratsparteien delegierten:

- Für die FDP: Frau NR Trix Heberlein, Herr SR Ernst Rüesch
- Für die SPS: Zentralsekretär André Daguët, Herr Walter Stöckli
- Für die SVP: Herr SR Ulrich Zimmerli, Herr NR Hanspeter Seiler
- Für die CVP: Herr NR Rolf Engler (Vorsitz), Frau SR Rosemarie Simmen, Generalsekretär Iwan Rickenbacher (Sekretär)

Die Arbeitsgruppe nahm am 5. Dezember 1991 im Beisein von Herrn Gottfried Zürcher, BFF, eine Lagebeurteilung vor und legte die Informationsbedürfnisse fest. Am 29. Januar und 21. Februar 1992 wurde im Beisein von Direktor Peter Arbenz, BFF, die folgende Beurteilung vorgenommen.

3. Beurteilung der Asylsituation

3.1 Allgemeine Lagebeurteilung

Im Jahre 1991 sind in der Schweiz 41'700 neue Asylgesuche angemeldet worden. Im Vergleich zum Vorjahr sind die Gesuche im 2. Halbjahr 1991 rückläufig. Bei den Kantonen und beim BFF waren Ende 1991 noch 61'500 Gesuche hängig. Bedeutsam ist, dass auch die Entscheidkapazität des BFF auf rund 37'500 Gesuche gesteigert werden konnte.

Die Anerkennungsquote liegt bei 3%. Diese Quote ist aber nur bedingt aussagekräftig. Zusätzlich zu den anerkannten Flüchtlingen kommen alle jene Flüchtlinge, die aufgrund der Situation im Heimatstaat nicht repatriert werden können und deshalb vorläufig Aufnahme erhalten (bzw.

deren Gesuche aus diesen Gründen ad acta gelegt und nicht abschliessend behandelt werden) sowie die übrigen Flüchtlinge, die zwar kein Asyl, aber aus verschiedenen Gründen eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung erhalten. Dies ergibt gesamthaft ein anderes Bild: Die Gesamtzahl der Flüchtlinge, die mindestens vorübergehend in der Schweiz Aufenthaltsrecht erhalten, liegt somit weit über den 3% Anerkennungen und dürfte sich real irgendwo zwischen 20 - 30% bewegen.

Zwei Folgerungen ergeben sich daraus:

1. Die Informationsarbeit der Bundesbehörden muss dieser differenzierten Sichtweise vermehrt Rechnung tragen.
2. Asylgesuche von Gruppen aus bestimmten Ländern, die aufgrund der Situation im Heimatstaat bewusst nicht abgeschlossen werden (z.B. Asylgesuche von Tamilen), müssen statistisch ausgeschieden und begründet werden.

In den letzten Jahren ist die Fremdenangst in der Bevölkerung gestiegen und die Toleranzschwelle gegenüber Ausländern gesunken. Anschläge auf Asylbewerberheime haben ein beunruhigendes Mass angenommen. Die Verschärfung der wirtschaftlichen Lage kann einerseits zu stärkerer Ablehnung von Fremden führen, anderseits aber auch dazu beitragen, dass die Schweiz für Flüchtlinge weniger attraktiv erscheint.

Am Ziel, die neuen Verfahren über beide Instanzen innert 6 Monate abzuschliessen, ist angesichts dieser Ausgangslage festzuhalten.

Nicht möglich ist es aber, jene Verfahren innert eines halben Jahres abzuschliessen, bei denen alle ordentlichen und ausserordentlichen Rechtsmittel ausgeschöpft werden.

3.2 Rechtliche Grundlagen

Es steht ausser Diskussion, dass die Schweiz politisch verfolgten Menschen weiterhin Asyl gewährt. Die internationale Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention sind in diesem Sinne bindend. Die schweizerische Gesetzgebung ist zudem europakompatibel und mit dem Dublin-Vertrag konform. Eine Aenderung des Asylgesetzes ist heute nicht erforderlich. Aenderungen drängen sich lediglich auf der Ebene des Vollzugs des Gesetzes auf.

3.3 Verfahrensverbesserungen

Um das Ziel rechtskräftiger Asylentscheide durchschnittlich innert 6 Monaten zu erreichen, sind folgende Massnahmen angezeigt:

- 3.3.1 Neueingehende Asylgesuche sind mit hoher Priorität zu behandeln.
- 3.3.2 Artikel 16 Asylgesetz (Nichteintreten auf ein Asylgesuch in den vom Gesetzgeber genannten Fällen) ist konsequent und richtig anzuwenden.

- 3.3.3 Die Bestätigung erster positiver Erfahrungen vorausgesetzt, sind neben dem Verfahrenszentrum Zürich weitere Zentren vorzusehen mit dem Ziel, die Anhörungen unter intensiver Mitwirkung des BFF vor allem in diesen Verfahrenszentren durchzuführen und Nichteintretensentscheide im Sinne von Artikel 16 Asylgesetz dort zu fällen, damit den Kantonen wenn immer möglich nur solche Asylbewerber zugeteilt werden müssen, deren Gesuche weiterer Abklärungen bedürfen.
- 3.3.4 Gesuche von Asylbewerbern, denen mit überwiegender Wahrscheinlichkeit entsprochen werden muss, sind rasch zu behandeln, um unnötige Bürokratie und Bindung von Arbeitskräften zu vermeiden. Durch raschere Verfahren werden auch unnötige Härtefälle vermieden, die immer wieder zu Konflikten führen.
- 3.3.5 Schutzsuchende Ausländer aus Bürgerkriegsregionen, vorab aus Europa, sind ausserhalb des Asylverfahrens vorläufig aufzunehmen, bis die Situation im Herkunftsland geklärt ist und eine Rückkehr erfolgen kann und muss.
- 3.3.6 Das Konzept der sog. verfolgungssicheren Herkunftsländer (Safe Countries) soll flexibler gehandhabt werden. Wenn es die Lage erlaubt, sind weitere Länder als Safe Countries zu bezeichnen. Die Liste muss auf Länder mit vergleichbarer Menschenrechts- und Demokratiesituation wie in Westeuropa beschränkt werden. Änderungen der politischen Situation müssen zu einer entsprechenden Neubeurteilung führen. Asylbewerber aus Safe Countries sind nicht mehr den Kantonen zuzuweisen.
- 3.3.7 Straffällige Asylbewerber sind bis zum Eintritt der Rechtskraft des Strafurteils und bis zur rechtskräftigen Erledigung der asylrechtlichen und fremdenpolizeilichen Verfahren zentral unterzubringen. Ihre Asylgesuche sind in erster Priorität zu behandeln.
- 3.3.8 Es ist zu prüfen, ob jenen Kantonen, welche die Befragung nicht innerhalb von 20 Tagen durchführen, die Fürsorgeleistungen, welche über die 20-Tage-Frist hinausgehen, bis zur Durchführung der Befragung gestrichen werden sollen.
- 3.3.9 Freiwerdende Kapazitäten des BFF sind gezielt für den Abbau von Pendenzen einzusetzen.
- 3.3.10 Kleinen und mittleren Kantonen ist zu empfehlen, im Konkordat gemäss Artikel 14 Asylgesetz Verfahrenszentren zu schaffen, in denen auch das notwendige Personal sicherzustellen ist.
- 3.3.11 Die illegale Beschäftigung von Ausländern und rechtskräftig abgewiesenen Asylsuchenden ist schärfer zu kontrollieren und zu ahnden.
- 3.3.12 Asylsuchende haben sich über ihre Identität auszuweisen. Die Zusammenarbeit zwischen den Bundesbehörden und den kantonalen Amtsstellen ist auch für die Abklärungen der Identität von Asylbewerbern zu intensivieren. Die Originaldokumente sind bis zum allfälligen Ausweisungsentscheid sicherzustellen. Die Hilfe des Bundes bei der Beschaffung fehlender Dokumente ist zu intensivieren.

3.3.13 Die Schweiz strebt einen Anschluss an das Erstasylabkommen der EG über die Zuständigkeit der Staaten für die Behandlung von Asylgesuchen an und setzt sich für ein europäisches Entscheid- und Konsultativgremium zur Harmonisierung der Asylgewährungspraxis (z.B. im Rahmen der EMRK-Gremien) ein.

4. Schlussbemerkung und weiteres Vorgehen

Das im Jahre 1990 revidierte Asylgesetz, das neue Asylverfahren und die im Jahre 1989 bewilligte Personalaufstockung für das BFF und den Beschwerdedienst beginnen Wirkung zu zeigen. Die Entscheidkapazität des BFF konnte auf 40'000 Entscheide, diejenige des Beschwerdedienstes auf nahezu 20'000 erhöht werden.

Die Unterschiede in der Verfahrensdauer sind zwischen den einzelnen Kantonen erheblich. Die Praxis vieler Kantone verunmöglicht es dem Bund, die Asylverfahren innert einer Frist von 6 Monaten rechtskräftig abzuschliessen. Aus diesem Grunde erachtet es die Arbeitsgruppe als notwendig, die Gründe für die zum Teil erheblichen Verzögerungen auf kantonaler Ebene eingehender zu analysieren und Massnahmen zur Behebung vorzuschlagen. Die Arbeitsgruppe schlägt vor, dass die GPK der beiden Räte sich mit diesem Problem eingehender befasst, auch darum, weil es der Arbeitsgruppe nicht möglich war, die spezielle Sicht der Kantone einzubeziehen und die Vollzugspraxis der Kantone zu beurteilen.

Die Einrichtung von Verfahrenszentren bzw. die verstärkte Zusammenarbeit der Kantone können beitragen, den Pendenzenberg abzubauen. Unabhängig davon haben einzelne Kantone durch Personalaufstockungen ihre Erledigungskapazität für Befragung und Vollzug zu erhöhen.

Die Arbeitsgruppe Asyl der Bundesratsparteien stellt abschliessend fest, dass es nötig und ohne Qualitätseinbussen möglich ist, die durchschnittliche Dauer des Asylverfahrens zu verkürzen.

Die Arbeitsgruppe Asyl beantragt:

- 4.1 Kenntnissnahme des Berichts durch die Bundesratsparteien
- 4.2 Orientierung des Bundesrates und der GPK
- 4.3 Aufhebung der Arbeitsgruppe Asyl

5. Beilagen

- Interne Asylstatistik BFF Februar 1992
- 1991: Wichtigste Zahlen auf einen Blick
- Jahresstatistik BFF 1991
- Erledigung nach Kantonen vom 1.1. - 31.12.1991