

750.2.0.2/7

750.2.0.2/8

0884.2.201

3003 Bern, 30. Juni 1993 Ha/psa/ner

Interdepartementale Arbeitsgruppe
"für ausserordentliche Lagen im
Flüchtlingsbereich" (ALF)
3003 Bern

S C H L U S S B E R I C H T

Ü B E R A U S S E R O R D E N T L I C H E

M A S S N A H M E N I M F L Ü C H T L I N G S B E R E I C H

1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 13. Februar 1991 hiess der Bundesrat auf Antrag des EJPD die Einsetzung einer breit abgestützten interdepartementalen Arbeitsgruppe "für ausserordentliche Lagen im Flüchtlingsbereich" (ALF) gut. Unter dem Eindruck der damals immer noch steigenden Asylbewerberzahlen erhielt die Arbeitsgruppe ALF den Auftrag,

- ◆ die rechtlichen, personellen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen zu schaffen, um für den Fall ausserordentlicher Lagen im Flüchtlingsbereich raschmöglichst das Grenzwachtkorps und die Grenzpolizeiorgane durch Formationen der Armee verstärken zu können,



- ◆ eine Aufnahmestruktur für Flüchtlinge und Flüchtende bereitzustellen und die zivilen Behörden bei der Betreuung zu unterstützen.

Die Arbeiten der Arbeitsgruppe ALF wurden von einem Kernstab, dessen Einsetzung der Bundesrat mit gleichem Beschluss gut hiess, als Projektleitung begleitet.

In ihrem Zwischenbericht vom 18. Juni 1991 hielt die Arbeitsgruppe ALF fest, dass die Verstärkung des Grenzwachtkorps durch Truppen der Armee denkbar und zweckmässig sein könne, und dass auch die Betreuung von schutzsuchenden Ausländern durch Angehörige der Armee möglich sei. Für beide Einsatzformen seien jedoch zusätzliche Rechtsgrundlagen wünschbar bzw. Voraussetzung. Zudem stehe es Kantonen und Gemeinden heute schon frei, für die Unterbringung und Betreuung von Asylbewerbern auf die Mittel des Zivilschutzes zurückzugreifen. Dementsprechend beantragte die Arbeitsgruppe ALF, das EMD sei mit der Schaffung entsprechender Rechtsgrundlagen zu beauftragen und das EJPD solle die Kantone über die Einsatzmöglichkeiten des Zivilschutzes im Asylbereich orientieren. Der Bundesrat hiess diese Anträge, gestützt auf ein Aussprachepapier des EJPD, an seiner Sitzung vom 26. Juni 1991 gut.

2. Umsetzung der bundesrätlichen Aufträge

2.1 Vorbemerkung

Bereits im Spätherbst 1991, vor allem aber in den ersten Monaten des Jahres 1992, begann sich ein markanter Rückgang der Asylbewerberzahlen abzuzeichnen. Dieser Trend hielt an. Verzeichnete man 1991 noch über 42'000 Asylbewerber, so waren es 1992 nur noch knapp 18'000. Dadurch veränderten sich auch die Dringlichkeit des bundesrätlichen Auftrages. Die Umstände erlaubten es, an Stelle der Vorbereitung von operativen Massnahmen eine sorgfältige, vertiefte Planung vorzunehmen.

2.2 Aufträge an das EMD

2.2.1 Vorgeschlagene Massnahmen

Zur pragmatischen Abklärung der Ausbildungsbedürfnisse und der notwendigen materiellen Ausrüstung sowie zur Klärung der Akzeptanz eines solchen Einsatzes in der Bevölkerung, ordnete das EMD Truppenversuche zur Zusammenarbeit mit dem GWK an. Eine umfassend vorbereitete Übung unter der Bezeichnung "LIMES" fand im Frühjahr 1991 im Raume Schaffhausen statt.

Für die Inanspruchnahme militärischer Mittel im Falle einer ausserordentlichen Lage im Asylbereich legte das EMD bereits anfangs September 1991 die Entwürfe zweier bundesrätlicher Verordnungen und den Entwurf eines dringlichen Bundesbeschlusses vor. Vorgesehen wurden eine Verordnung über den Truppeneinsatz für den Grenzpolizeidienst im Frieden sowie eine Verordnung über den Truppeneinsatz für den Betreuungsdienst im Frieden. Im begleitenden Entwurf des Antrages an den Bundesrat vom 3. September 1991 hielt das EMD fest, dass der Bundesrat gestützt auf Art. 102 Ziffer 10 BV diese Verordnungen grundsätzlich selber in Kraft setzen könnte. Allerdings scheine es in Anbetracht der politisch heiklen Frage wünschenswert, dass beide Verordnungen auf einen allgemein verbindlichen dringlichen Bundesbeschluss des Parlamentes gestützt werden könnten.

Unter der Federführung der Untergruppe Logistik der GGST wurde schliesslich ein Transportkonzept für den Fall eines unerwarteten grossen Zustromes von schutzsuchenden Ausländern erarbeitet.

2.2.2 Stellungnahme des Bundesrates

In einem Aussprachepapier vom 20. März 1992 legte das EMD dem Bundesrat die beiden Rechtsetzungsvarianten dar. Gleichzeitig beantragte das Departement, es sei darauf zu verzichten, das Geschäft dem Parlament zu unterbreiten bzw. die beiden Verord-

nungen durch den Bundesrat genehmigen zu lassen, da die Lage im Migrationsbereich bedeutend weniger angespannt sei, als bei der Auftragserteilung angenommen werden musste. Mit Beschluss vom 15. April 1992 hiess der Bundesrat diesen Antrag gut und nahm im übrigen von den Vorbereitungsarbeiten des EMD Kenntnis. Die nötigen Rechtsgrundlagen für den Truppeneinsatz im Migrationsbereich sollen nun im Zusammenhang mit dem Erlass des neuen Militärgesetzes geschaffen werden.

2.3 Auftrag an das EJPD

Entsprechend des bundesrätlichen Auftrages (vgl. Ziffer 1) orientierten das Bundesamt für Zivilschutz und das Bundesamt für Flüchtlinge mit Kreisschreiben vom 20. September 1991 die kantonalen Fürsorgedirektionen und die kantonalen Aemter für Zivilschutz über die Einsatzmöglichkeiten des Zivilschutzes bei der Unterbringung und Betreuung von Asylbewerbern. Hingewiesen wurde darin auf mögliche Aufgaben für Schutzdienstpflichtige, ihre Auswahl und Ausbildung, die mögliche Einsatzdauer und den Umfang der benötigten Schutzdienstpflichtigen. Geregelt wurde auch die Kostentragung und das Abrechnungsverfahren. Gleichzeitig mit diesem Kreisschreiben wurde eine Umfrage betr. die Benutzung von Zivilschutzbauten für die Unterbringung von Asylbewerbern eingeleitet, die allerdings nur von wenigen Kantonen umfassend und aussagekräftig beantwortet wurde. Immerhin darf festgestellt werden, dass rund 12 Kantone

Installationen des Zivilschutzes für die Unterbringung von Asylsuchenden benützen oder benutzt haben.

Aus der Erkenntnis, dass viele kantonale und kommunale Verantwortliche für die Betreuung von Asylbewerbern, das Fehlen von Wegleitungen und Checklisten zur Bewältigung ausserordentlicher Lagen als Manko empfanden, arbeitete das BFF in Zusammenarbeit mit einer privaten Beraterfirma einen sogenannten Planungsbehelf aus, der als Grundlage für die in den Kantonen erforderlichen Vorbereitungsarbeiten dienen soll. Dieses Handbuch wurde anfangs April 1992 den Kantonen zugesandt und am 10. April an einem Seminar mit Vertretern der kantonalen Fürsorgedirektionen besprochen. Zusätzlich wurde im Verlaufe des Sommers 1992 ein Einsatzbehelf für Gemeindebehörden und Zentrenleiter erstellt, der aufzeigt, welche Anforderungen an ein Aufnahmezentrum in ausserordentlichen Lagen gestellt werden, wie es eingerichtet und betrieben werden muss und was in welcher Situation vorzukehren ist. Die beiden Dokumentationen stiessen in den Kantonen und bei den betroffenen Verwaltungsstellen des Bundes auf ein sehr positives Echo; einzelne Kantone haben gestützt darauf bereits mit konkreten Umsetzungsarbeiten begonnen.

3. Zur Arbeit des Kernstabes

Der Kernstab ALF hat die Tätigkeiten der Arbeitsgruppe in insgesamt 11 Sitzungen begleitet. Die periodischen Zusammenkünfte dienten u.a. der laufenden Beurteilung der Lageentwicklung im Asylbereich. Der Stab koordinierte ferner die Arbeiten in den einzelnen Verwaltungsstellen des Bundes, überwachte den Stand der Arbeiten und genehmigte die Ergebnisse. Dabei bewährte es sich, dass der Stab fast ausnahmslos aus Direktionsmitgliedern der verschiedenen Verwaltungseinheiten zusammengesetzt ist.

4. Internationaler Erfahrungsaustausch

Nachdem Oesterreich durch die Oeffnung der Grenzen gegen Osten im Jahre 1989 mit einem massiven Zustrom von Asylsuchenden konfrontiert wurde, ordnete unser Nachbarstaat einen sogenannten Assistenzeinsatz des Bundesheeres zur Stärkung der Grenzkontrollorgane an. Die Erfahrungen Oesterreichs waren für die Arbeitsgruppe ALF von grossem Interesse. Eine kleine Delegation des GWK und Vertreter des EMD liessen sich vor Ort durch die österreichischen Verantwortlichen orientieren und fassten ihre Erfahrungen und Feststellungen in einem Bericht zusammen.

5. Schlussfolgerungen und Anträge

Die Situation im Asylbereich hat sich im Vergleich zu 1991 merklich entspannt. Der Eintritt einer ausserordentlichen Lage ist trotz der ungewissen Entwicklungen im ehemaligen Jugoslawien und in den GUS-Staaten kurz- und mittelfristig nicht wahrscheinlich.

In den einzelnen Departementen, namentlich aber auch in Kantonen und Gemeinden sind die nötigen Vorarbeiten geleistet bzw. im Gange, um für ausserordentliche Lagen gewappnet zu sein. Die Arbeitsgruppe ALF hat in diesem Sinne ihren Auftrag erfüllt. Als Führungsorgan ist sie bei einem Eintritt einer ausserordentlichen Lage zu schwerfällig und zu heterogen. Sie kann deshalb aufgelöst werden.

Der Kernstab ALF, der die bisherigen Arbeiten begleitet hat, sollte dagegen als informelles Koordinationsorgan beibehalten werden. Er gewährleistet auch in ordentlichen Lagen einen interdepartementalen Informationsfluss zu Fragen aus dem Asylbereich und gewährleistet die Querverbindung in die Kantone, nachdem je ein Vertreter der Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz einerseits und der Fürsorgedirektorenkonferenz andererseits im Stab Einsitz genommen haben.

Bei Eintreten einer ausserordentlichen Lage im Flüchtlingswesen kann dieser Kernstab ohne grosse Vorbereitungen unverzüglich durch Beschluss des Bundesrates in einen Führungsstab gemäss dem beiliegenden Organigramm umgewandelt werden.

Der Präsident
der Arbeitsgruppe:

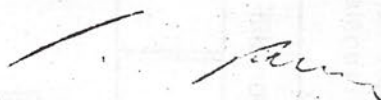
Der Präsident
des Kernstabes:

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE
Der stellvertretende Direktor



Urs Hadorn

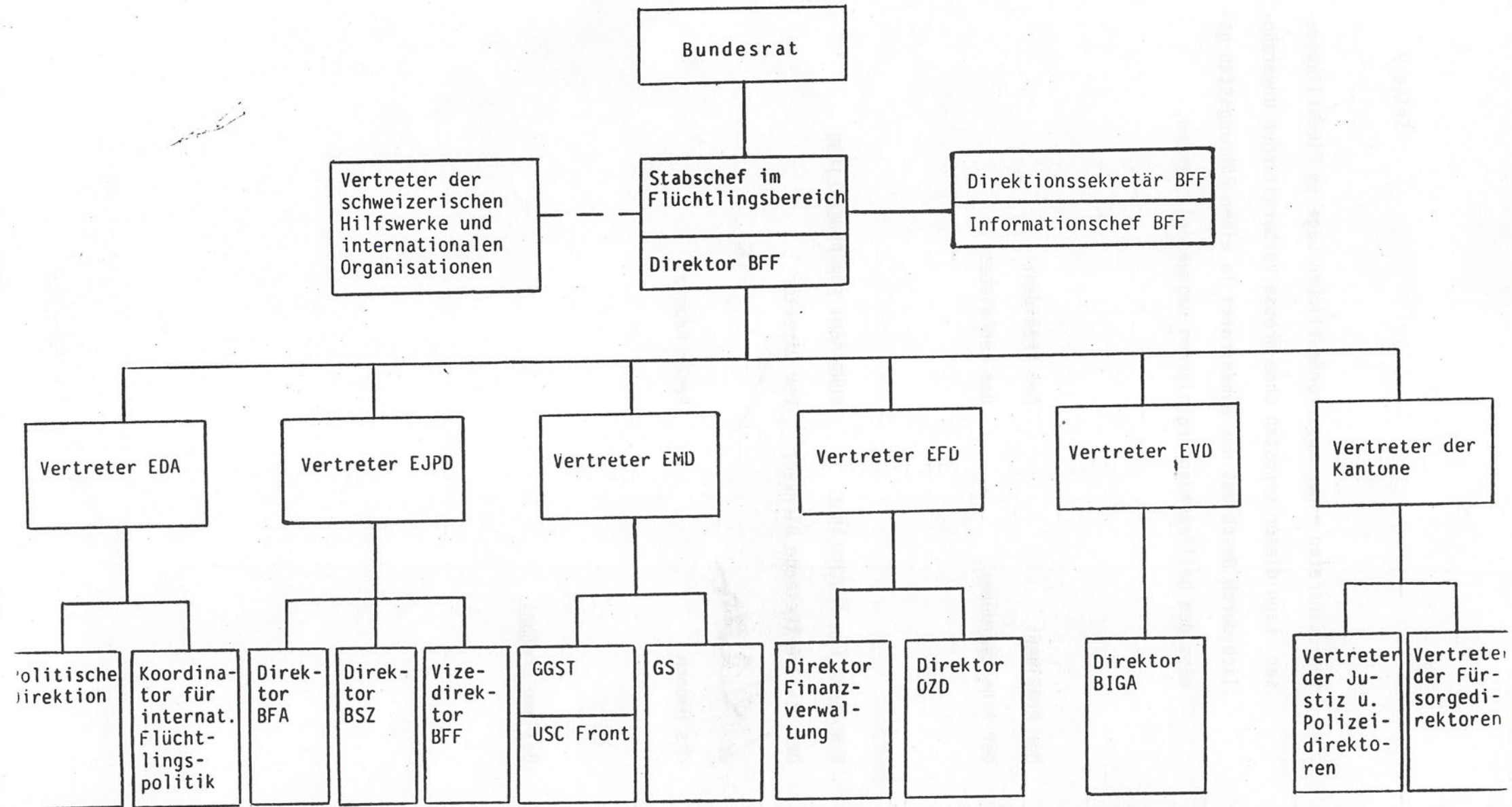
BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE
Der Direktor



Peter Arbenz

Beilage erwähnt

ORGANIGRAMM "FUEHRUNGSTAB AO LAGEN IM FLUECHTLINGSBEREICH"



Grundsätzlich sind die Bundesämter durch ihre Direktoren vertreten. Eine Delegation weiterer Mitarbeiter obliegt den Amtsdirektoren.