

dodis.ch/65148

Auszug

Sitzung der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 30. August 1993¹

ASYL- UND MIGRATIONS POLITIK. AUSSPRACHE MIT DEM
VORSTEHER DES EJPD ÜBER DEN STAND UND DIE PLANUNG DER
GESETZGEBERISCHEN VORARBEITEN SOWIE ÜBER AKTUELLE FRAGEN

Vertraulich

Bern, 16. September 1993

Bundesrat *Koller*:² Ich bin froh, dass wir heute die Lage gemeinsam beurteilen können: Leider ist in letzter Zeit wegen des Teilproblems der straffälligen Asylbewerber der Blick für das Ganze verlorengegangen.

Sie kennen die Entwicklung im Asylwesen: Bis 1991 nahmen die Asylgesuche ständig zu. 1991 waren es am meisten: 42 000. Letztes Jahr ist es uns gelungen, diesen Trend zu brechen: Es sind nur noch 18 000 Asylgesuche gestellt worden.³ Glücklicherweise hat damit auch die Zahl der Gewaltanschläge auf die Asylunterkünfte abgenommen. Der deutliche Rückgang der Asylgesuche ist auf verschiedene Massnahmen zurückzuführen. 1. Mit der dritten Revision des Asylgesetzes und mit der Aufstockung des Personals haben Sie im Sommer 1990 die Grundlage für eine deutlich raschere Abwicklung der Asylverfahren geschaffen.⁴ 2. Es ist ein befristetes Arbeitsverbot für Asylbewerber eingeführt worden.⁵ 3. Die Fürsorge für Asylbewerber ist reformiert worden: Die Asylbewerber erhalten heute mehr

- 1 CH-BAR#E1050.36#2000/81#16* (3). *Dieses Teilprotokoll 3 ist ein Auszug aus dem Protokoll der Sitzung der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 30. und 31. August 1993 in Arlesheim, die von Ständerat René Rhinow präsiert wurde. Für diese Aussprache nahmen nebst den Kommissionsmitgliedern der Vorsteher des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, sowie der Direktor und der Vizedirektor des Bundesamts für Flüchtlinge (BFF), Urs Scheidegger und Gottfried Zürcher, teil. Verantwortlich für das Protokoll waren die Mitarbeitenden des Kommissionssekretariats Martin Graf und Cornelia Theler. Am 4. Juni 1993 kam es bereits im Nationalrat zu einer Allgemeinen Aussprache zur Asylpolitik, vgl. dodis.ch/64466.*
- 2 Für die Sprechnotiz für Bundesrat Koller vgl. das vorbereitete Statement vom 26. August 1993 im Dossier CH-BAR#E4280A#2017/355#580* (750.0.0).
- 3 Vgl. die Asylstatistik 1992, dodis.ch/66602. Vgl. weiter den Bericht des Bundesrates über die Geschäftsführung der Eidgenössischen Verwaltung im Jahre 1992, S. 165, sowie den Schlussbericht über Ausserordentliche Massnahmen im Flüchtlingsbereich der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für ausserordentliche Lagen im Flüchtlingsbereich vom 30. Juni 1993, dodis.ch/61337, S. 3.
- 4 Der National- und der Ständerat genehmigten am 22. Juni 1990 den Bundesbeschluss über das Asylverfahren, das Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamts für Flüchtlinge und den Bundesbeschluss über die Genehmigung einer Änderung der Verordnung über die Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei. Für den Entscheid vgl. Amtl. Bull. NR, 1990, III, S. 1318, und Amtl. Bull. SR, 1990, III, S. 543; für die Diskussion im Nationalrat vgl. dodis.ch/59123; für den Inkrafttretensentscheid des Bundesrats vgl. das BR-Prot. Nr. 2106 vom 1. Oktober 1990, dodis.ch/56667. Für das Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 vgl. AS, 1980, S. 1718–1729, für die Revision vom 22. Juni 1990 vgl. AS, 1990, S. 938–953.
- 5 Vgl. das BR-Prot. Nr. 1095 vom 3. Juni 1991, dodis.ch/57416.



Sachleistungen als Geld.⁶ Dazu kommt, dass die Rezession die Schweiz für Asylbewerber weniger attraktiv macht.

Bis 1991 hatte die Schweiz im europäischen Vergleich Rekordzahlen, letztes Jahr ist sie von andern Ländern überrundet worden (Deutschland, Schweden) und liegt nun in Europa eher im Durchschnitt.

Der Trendbruch hat uns Handlungsspielraum zurückgegeben, den wir für den Abbau der Pendenzen (von 60 000 auf 40 000 Gesuche) und für die Aufnahme von Kriegsvertriebenen aus dem ehemaligen Jugoslawien (6000 Personen)⁷ nutzen konnten. Diesen Handlungsspielraum müssen wir bewahren.⁸

Wir müssen uns aber bewusst sein, dass der Trendbruch nicht bedeutet, dass wir das Asylproblem nun ein für allemal im Griff haben. Gesamteuropäisch ist weiterhin mit einer Zunahme der Asylgesuche zu rechnen, solange sich die Verwirklichung der Menschenrechte und die wirtschaftliche und soziale Lage in Osteuropa, auf dem Balkan und in der Dritten Welt nicht entscheidend verbessern. Falls es Deutschland und Frankreich gelingt, sich mit den beschlossenen Verfassungs- oder Gesetzesänderungen von neuen Asylbewerbern zu entlasten, hat dies eine Verlagerung auf andere Staaten zur Folge. Deshalb muss auch in der Schweiz wieder mit einer Zunahme der Gesuche gerechnet werden. Eine leichte Zunahme beginnt sich denn auch schon abzuzeichnen: Bis Ende Juli sind gegenüber dem Vorjahr 22 Prozent mehr Asylgesuche eingereicht worden (13 700).

Die meisten Asylbewerber stammen aus Bosnien-Herzegowina und aus dem restlichen Jugoslawien (16,8 Prozent).⁹ Weitere Asylbewerber stammen aus Somalia (11,5 Prozent), Sri Lanka (7,7 Prozent) und Albanien (5,9 Prozent). Auch die Asylgesuche aus Angola, Liberia, Gambia, Ghana und Zaire nehmen zu. Die Anerkennungsquote liegt für 1993 – vor allem wegen der Aufnahme von Kriegsgefangenen und ihren Familienangehörigen aus Bosnien-Herzegowina – beim hohen Prozentsatz von rund 20. (Vor dem Krieg in Jugoslawien lag sie bei rund 4 Prozent.). Weitere 15 Prozent der Asylbewerber – hauptsächlich aus dem ehemaligen Jugoslawien – sind vorläufig aufgenommen oder die Fälle sind von der Fremdenpolizei geregelt worden.¹⁰

1991 hatten Sie uns – auf zwei Jahre befristet – 165 Stellen gewährt.¹¹ Das hat uns grosse Fortschritte erlaubt: 1. Wir konnten 1992 20 000 Pendenzen abbauen.

6 Vgl. das BR-Prot. Nr. 1261 vom 1. Juli 1992, dodis.ch/60684.

7 Vgl. die thematische Zusammenstellung Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien, dodis.ch/T1929.

8 Für die strategische Leistungsbereitschaft der Aufnahme-, Betreuungs-, Entscheid- und Vollzugsbehörden des Bundes im Asyl- und Flüchtlingsbereich in ordentlichen Lagen vgl. das BR-Prot. Nr. 1861 vom 4. Oktober 1993, dodis.ch/65679.

9 Bei dieser Angabe handelt es sich offensichtlich um einen Fehler. Im Geschäftsbericht des Bundesrats 1993 steht: «Rund die Hälfte aller Gesuchsteller stammen aus Bosnien-Herzegowina und Restjugoslawien (Albaner aus dem Kosovo).» Für die Statistiken über Asylgesuche und Asylentscheide für das ganze Jahr 1993, vgl. dodis.ch/67014, sowie den Bericht des Bundesrates über die Geschäftsführung der Eidgenössischen Verwaltung im Jahre 1993, S. 166.

10 Zur gruppenweise vorläufigen Aufnahme bestimmter Personengruppen aus dem ehemaligen Jugoslawien mit letztem Wohnsitz in Bosnien-Herzegowina vgl. das BR-Prot. Nr. 708 vom 21. April 1993, dodis.ch/64268.

11 Die Gewährung dieser Stellen erfolgte bei der Behandlung des Voranschlags der Eidgenossenschaft für das Jahr 1992. Für den Entscheid des Ständerats vom 26. November 1991 vgl. Amtl. Bull. SR, 1991, V, S. 959. Für den Entscheid des Nationalrats vom 9. Dezember 1991 vgl. Amtl. Bull. NR, 1991, V, S. 2306.

2. Wir haben auch 1993 noch rund 4000 Pendenzen abbauen können, obwohl die Zahl der Asylgesuche wieder zunimmt. Nicht mehr so viele wie 1992 deshalb, weil wir mehr neue Asylgesuche zu behandeln haben und weil die alten Fälle die komplizierten Fälle sind. Aber immerhin: Wir können 1993 in der ersten Instanz pro Monat noch 2500 Entscheide fällen.¹²

1992 verlangten Sie neben dem Abbau von 200 Stellen im EMD den Abbau von weiteren 100 Stellen in der Bundesverwaltung: Im Bundesamt für Flüchtlinge mussten 50 von 500 Stellen abgebaut werden, weitere 50 Stellen sind durch einen allgemeinen Personalstopp in allen Departementen eingespart worden.¹³ Am letzten Mittwoch hat der Bundesrat die Lage neu beurteilt und ist – glücklicherweise – zum Schluss gekommen, dass es nicht zu verantworten wäre, im Asylwesen weitere Stellen abzubauen:¹⁴ Die Asylgesuche nehmen zu, und das Bundesamt für Flüchtlinge und die Schweizerische Asylrekurskommission haben immer noch 40 000 Pendenzen zu bewältigen.¹⁵ Im Asylwesen sind die Personalkosten bei weitem der unbedeutendste Faktor. Was ins Gewicht fällt, sind die Fürsorgekosten. Sie verhalten sich zu den Personalkosten 1:7!

Zur Schweizerischen Asylrekurskommission. Sie hat sich nach grossen Anfangsschwierigkeiten (es wurden eindeutig zu wenig Entscheide gefällt) stark verbessert. Aber das Ziel 2000 Rekurse pro Jahr hat sie noch nicht erreicht.¹⁶

Zur Ausschaffung. Wir haben grosse Fortschritte gemacht. Ich glaube nicht, dass ein anderes westeuropäisches Land so viele Ausschaffungen vollzieht wie die Schweiz.¹⁷

Zu Sri Lanka. Von den rund 30 000 Pendenzen im Bundesamt für Flüchtlinge stammen etwa 15 000 von Tamilen aus Sri Lanka. Für sie waren Rückführungen nicht zumutbar.¹⁸ Deshalb haben wir ihre Verfahren gestoppt. Wenn wir die Zustimmung der Regierung Sri Lankas und des Hochkommissariats für Flüchtlinge erhalten, können wir, vielleicht noch dieses Jahr, mit der Rückführung der

12 Ende 1992 waren Gesuche von 31 028 Personen hängig, Ende 1993 waren es noch 27 828, vgl. den Bericht des Bundesrates über die Geschäftsführung der Eidgenössischen Verwaltung im Jahre 1992, S. 165, resp. den Bericht des Bundesrates über die Geschäftsführung der Eidgenössischen Verwaltung im Jahre 1993, S. 166.

13 Für die Behandlung des Voranschlags der Eidgenossenschaft für das Jahr 1993 im National- und Ständerat vgl. *Amtl. Bull. NR*, 1992, VI, S. 2326–2381, sowie *Amtl. Bull. SR*, 1992, VI, S. 1163–1205.

14 Der Bundesrat besprach am 25. August 1993 das Budget der Etatstellen. Dabei verzichtete der Bundesrat «vorläufig auf die Rückgabe von 67 Stellen beim BFF», vgl. das *Verhandlungsprotokoll der 25. Sitzung des Bundesrats*, CH-BAR#E1003-01#2006/306#1* (322.3), sowie das *BR-Prot. Nr. 1444*, CH-BAR#E1004.1#1000/9#1033* (4.10prov.).

15 Auch in seiner Antwort auf die Interpellation 93.3198 Stellenabbau im Bundesamt für Flüchtlinge der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 15. April 1993 führte der Bundesrat am 1. September 1993 aus, dass ein weiterer Personalabbau nicht sinnvoll sei, vgl. dodis.ch/66032.

16 Für die Einsetzung der Asylrekurskommission (ARK) vgl. das *BR-Prot. Nr. 2471 vom 18. Dezember 1991*, CH-BAR#E1004.1#1000/9#1014* (4.10prov.). Für die Statistik der ARK für die Monate Januar bis April 1993 vgl. dodis.ch/67013, und für die Steigerung der Leistungsbereitschaft der ARK vgl. das *BR-Prot. Nr. 1861 vom 4. Oktober 1993*, dodis.ch/65679.

17 Für die Anzahl Rückführungen vgl. die *Asylstatistik 1992*, dodis.ch/66602.

18 Vgl. *DDS 1992, Dok. 37*, dodis.ch/61413, sowie die *Zusammenstellung* dodis.ch/C2202.



Im Rahmen der Demonstrationen zum 1. Mai 1993 protestieren Tamilinnen und Tamilen vor dem Volkshaus an der Stauffacherstrasse in Zürich gegen die srilankische Regierung, dodis.ch/66737 (Foto: Gertrud Vogler, CH-SOZARCH F 5107-Na-07-152-034).

Tamilen beginnen. Das wird ein sehr wichtiges Signal sein: Im Asylwesen wirken Signale sehr schnell.

Der Bundesrat ist auch international sehr aktiv. Im Vordergrund stehen Beitritte zu einem parallelen Abkommen zur Konvention von Dublin,¹⁹ die die Zuständigkeit der Staaten für die Prüfung der im Vertragsgebiet eingereichten Asylgesuche regelt, und zum multilateralen Rücknahmeübereinkommen, das die Schengener Staaten mit Polen abgeschlossen haben.²⁰ Die Verhandlungen können voraussichtlich in den nächsten Monaten beginnen. Daneben ist das bestehende bilaterale Schubabkommen mit Deutschland überarbeitet worden. Die Arbeiten

19 Vgl. das BR-Prot. Nr. 2261 vom 25. November 1992, dodis.ch/60631, sowie die thematische Zusammenstellung Abkommen von Schengen und Dublin, dodis.ch/T1879.

20 Vgl. das BR-Prot. Nr. 625 vom 31. März 1993, dodis.ch/64230.

stehen kurz vor dem Abschluss.²¹ Neu sollen auch Rückübernahmeabkommen mit Rumänien, Bulgarien und Ungarn abgeschlossen werden.²²

Der Bundesrat ist auch aktiv im Rahmen der informellen Konsultationen²³ und der Folgearbeiten zu den Ministerkonferenzen von Berlin²⁴ und Budapest.²⁵ Hier geht es um die Umsetzung der Beschlüsse in den Bereichen der wirtschaftlichen Entwicklung, des Lastenausgleichs, der Information, der Harmonisierung der Visa und der Steuerung von illegalen Wanderungsbewegungen (Bestrafung von Fluggesellschaften, die Gäste ohne Papiere fliegen lassen usw.)

Auch auf der nationalen Ebene sind Effizienz und bessere Zusammenarbeit gefordert. Der Bundesrat hat deshalb letztes Jahr eine Interdepartementale Arbeitsgruppe für Wanderungsfragen eingesetzt.²⁶ Sie stellt den Informationsfluss zwischen allen betroffenen Bundesstellen sicher und sorgt so für eine bessere Koordination der national und international zu treffenden Massnahmen.

Eine grundlegende Reorganisation der Strukturen von Bundesstellen, die von Wanderungsfragen betroffen sind, macht hingegen zum heutigen Zeitpunkt keinen Sinn. Der Bundesrat ist mit der Motion Simmen²⁷ beauftragt worden, ein Migrationsgesetz auszuarbeiten, das die Zielsetzungen und Grenzen der Einwanderungspolitik enthält. Ich habe den ehemaligen Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge, Herrn Peter Arbenz, mit der Ausarbeitung entsprechender Lösungen beauftragt. Bevor Diskussionen über Strukturen geführt werden, sollten diese Arbeiten abgeschlossen werden. Sonst laufen wir Gefahr, Umstrukturierungen vorzunehmen, die sich im nachhinein als falsch erweisen.²⁸

-
- 21 Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt (Rückübernahmeabkommen) vom 20. Dezember 1993, AS, 1994, S. 385–393. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 2290 vom 6. Dezember 1993, dodis.ch/63974, sowie die Informationsnotiz des EJPD an den Bundesrat vom 21. Dezember 1993, dodis.ch/64316.
- 22 Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung von Rumänien über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt vom 13. Juli 1996, AS, 1998, S. 712–723; Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Republik Bulgarien über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt (Rückübernahmeabkommen) vom 18. Juli 1994, AS, 1994, S. 1852–1861; Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Republik Ungarn über die Übernahme und Übergabe von Personen an der Staatsgrenze vom 8. Juni 1995, AS, 1995, S. 3958–3967.
- 23 Zu den informellen Konsultationen über Asyl-, Flüchtlings- und Migrationspolitik in Europa, Nordamerika und Australien vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1975.
- 24 Für den Bericht über die Berliner Ministerkonferenz des Wiener Klubs vom 30. und 31. Oktober 1991 über Massnahmen zur Eindämmung illegaler Einreisen aus und über Mittel- und Osteuropa vgl. dodis.ch/57642. Für die Folgearbeiten vgl. dodis.ch/66647 sowie dodis.ch/66615.
- 25 Für den Bericht über die Konferenz zur Bewältigung unkontrollierter Wanderbewegungen in Budapest vom 15. und 16. Februar 1993 vgl. dodis.ch/62790. Für die Folgearbeiten vgl. dodis.ch/66617.
- 26 Vgl. das BR-Prot. Nr. 2262 vom 25. November 1992, dodis.ch/60629. Für die Sitzungsprotokolle der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Wanderungsfragen vgl. das Dossier CH-BAR# E4300C-01#2021/3#34* (402).
- 27 Vgl. die Motion 92.3049 Migrationsgesetz von Ständerätin Rosemarie Simmen vom 2. März 1992, dodis.ch/66033.
- 28 Für den ersten Zwischenbericht vom 2. November 1993 vgl. dodis.ch/65062.

Handlungsbedarf besteht hingegen für eine Revision bestimmter Teile des Asylgesetzes und des ANAG²⁹ im Hinblick auf die Überführung des dringlichen Bundesbeschlusses vom Juni 1990³⁰ über das Asylverfahren ins ordentliche Recht auf den 1. Januar 1996 hin. Ich habe dafür eine Expertenkommission eingesetzt, die schwergewichtig neue gesetzliche Regelungen für Gewaltflüchtlinge, für die Rückkehrhilfe, den Vollzug und insbesondere für die Verhinderung des Missbrauchs des Asylrechts durch straffällig gewordene Asylbewerber – vor allem durch Drogendelikte – ausarbeiten soll.³¹

Das Problem der wegen Drogendelikten straffällig gewordenen Asylbewerber wird der Bundesrat im Hinblick auf die Von-Wattenwyl-Gespräche übermorgen behandeln.³² Es gibt keine zuverlässigen Zahlen. Die Statistiken unterscheiden nicht zwischen den verschiedenen Kategorien von Ausländern: Asylbewerber, Saisonniers, Niedergelassene oder Jahresaufenthalter erscheinen nur als Ausländer. Deshalb erhalten die detaillierteren Statistiken des Kantons Zürich eine grosse Bedeutung. 1. Im Kanton Zürich sind knapp die Hälfte der Delikte gegen das Betäubungsmittelgesetz von Ausländern begangen worden, davon 26,7 Prozent von Asylbewerbern. 2. Bekannt geworden ist auch eine neue Statistik der Stadt Zürich: Sie zeigt, dass bis Juli 1993 44 Prozent aller Verhafteten Asylbewerber sind.³³ Wie weit können diese Zürcher Statistiken verallgemeinert werden? Sicher nicht generell. Sie zeigen aber, dass das Problem der straffälligen Asylbewerber besteht.

[...] ³⁴

Frau Beerli: Im Kanton Bern ist das grösste Problem der Fremdenpolizei, dass die Ausschaffungshaft zu kurz ist, um die Papiere der abgewiesenen Asylbewerber zu beschaffen.

(Zu Bundesrat Koller) Wie sehen Sie die Entwicklung der Zahl der Gesuche in den nächsten zwei bis vier Jahren? Was geschieht in der Flüchtlingsausserpolitik? Die rechtlichen Grundlagen – beispielsweise für Untersuchungshaft wegen Flucht- oder Wiederholungsgefahr – sind vorhanden, aber die Gefängnisse sind überfüllt.

Zum Non Refoulement. Was geschieht, wenn das Gesuch eines straffälligen Asylbewerbers abgelehnt worden ist? Wie verhält sich die Vorbereitungshaft zum Verschuldensprinzip des StGB? Wann werden die Ergebnisse der Expertenkommission vorliegen?

Gadient: Handlungsbedarf ist zweifellos gegeben. Der Druck in Europa hält an. Das provisorische Recht muss in absehbarer Zeit ordentliches Recht werden. Das wird die Stunde der Wahrheit sein. Meiner Meinung nach dürfte es dann nur noch wenige Kategorien Gewaltflüchtlinge geben, vielleicht nur noch eine. Sobald

29 Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) vom 26. März 1931, AS, 1933, S. 279–288, und BS, 1947, S. 121–130.

30 Gemeint ist der dringliche Bundesbeschluss über das Asylverfahren vom April 1990, vgl. das BR-Prot. Nr. 793 vom 25. April 1990, dodis.ch/59158.

31 Für den Stand der Arbeiten der Expertenkommission vom 17. August 1993 vgl. dodis.ch/66603. Für die Protokolle der Expertenkommission von 1993 vgl. die Dossiers CH-BAR#E4280A#2017/355#343* und CH-BAR#E4280A#2017/355#344* (75.0.1.120.4.1).

32 Vgl. das Aussprachepapier des EJPD vom 31. August 1993 im BR-Prot. Nr. 1502 vom 1. September 1993, dodis.ch/65300.

33 Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1502 vom 1. September 1993, dodis.ch/65300.

34 Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/65148.

Teile der vorgesehenen Massnahmen umgesetzt werden können, müssen sie umgesetzt werden. Die Kantone müssen die Infrastruktur verbessern.

Der Stellenabbau im EJPD gibt zu denken. Unsere Kommission müsste ein Zeichen setzen.

Die Schweizerische Asylrekurskommission lässt die Praktiker die Stirne runzeln. Die Verfahren dauern zu lange. Die Spielregeln werden nicht eingehalten. Der Bundesrat legt die *safe countries* fest,³⁵ aber die Schweizerische Asylrekurskommission hält sich nicht daran. Müsste unsere Kommission nicht intervenieren?

Büttiker: Die Ausschaffung scheint mir ein Schwachpunkt zu sein. Wie viele abgewiesene Asylbewerber werden tatsächlich ausgeschafft? Wie viele tauchen unter? Es gibt immer noch säumige Kantone, möglicherweise fehlen ihnen das Personal und die Infrastruktur.

[...] ³⁶

Bundesrat *Koller:*

[...] ³⁷

(Zu Frau Beerli) Zum Non Refoulement. Auch asylunwürdige Asylbewerber haben Anspruch auf ein – wenn auch sehr schnelles – Verfahren. Und auch die Frage des Non Refoulements muss für sie geprüft werden. Wir können sie nicht in ein Land zurückschicken, in dem ihnen Folterung droht.³⁸ Das ist für uns aber kein grosses Problem: Wir schaffen beispielsweise Asylbewerber aus Kosovo zurück.³⁹ Das Problem ist die rechtzeitige Beschaffung der Papiere.

Für die Beschaffung der Papiere gibt es im Bundesamt für Flüchtlingswesen eine neue Einheit.⁴⁰ Das ist eine Verbesserung, aber es gibt immer noch Fälle, in denen die Papiere innerhalb eines Monats nicht beschafft werden können. Deshalb muss die Frist verlängert werden.

Die Migration wird nicht abnehmen. Wir rechnen in den nächsten drei, vier Jahren mit 27 500 bis 30 000 Asylbewerbern pro Jahr. Dafür haben wir die Kapazitäten. Die Möglichkeiten der Untersuchungshaft werden wegen der mangelnden Infrastruktur nicht genutzt.

(Zu Gadiant) Wenn die Expertenkommission vertretbare Lösungen vorschlägt, werden wir dem Parlament die entsprechenden Massnahmen möglichst rasch unterbreiten. Bisher konnte etwa die Hälfte der Asylbewerber arbeiten. Jetzt nur noch ein Viertel. Das heisst, die Fürsorgekosten werden zunehmen: Wir werden dieses Jahr ein Budget von 800 Millionen Franken haben. Wollen wir unter der Schallgrenze von 1 Milliarde Franken bleiben, müssen wir die Pendenzen abbauen.

35 Vgl. DDS 1991, Dok. 54, dodis.ch/57837; DDS 1992, Dok. 44, dodis.ch/61255, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C1969.

36 Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/65148.

37 Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/65148.

38 Vgl. die Notiz der Direktion für Völkerrecht (DV) an den Koordinator für Internationale Flüchtlingspolitik des EDA, Botschafter Rudolf Weiersmüller, vom 30. September 1992, dodis.ch/62213, sowie ein Gutachten der DV über die Volksinitiative der Schweizer Demokraten «für eine vernünftige Asylpolitik» vom 22. März 1993, dodis.ch/64722.

39 Vgl. dazu DDS 1993, Dok. 22, dodis.ch/65017, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C2462.

40 Die Sektion Vollzugsunterstützung und schweizerische Reisepapiere der Abteilung Ausreise und Aufenthalt der Hauptabteilung Asylbewerber und Flüchtlinge des BFF.

(Zu Gadiant) Die Schweizerische Asylrekurskommission hat letztes Jahr (seit April) nur 8523 Entscheidungen gefällt. (Der Beschwerdedienst des EJPD hatte 1700 Entscheidungen pro Monat gefällt.) Sie hat jetzt aber kräftig aufgeholt: Sie hat bis Ende Juli 9384 Entscheidungen gefällt und in diesem Jahr gut 2000 Pendenzen abgebaut.⁴¹

Ich habe mit dem Präsidenten, Herrn René Flubacher, mehrmals gesprochen.⁴² Er zieht am selben Strick wie ich. Aber die Mitglieder der Schweizerischen Asylrekurskommission fühlen sich als Richter, und es gibt Richtungskämpfe zwischen den Kammern. Vielleicht wäre es gut, wenn Sie Herrn Flubacher selbst anhören würden.

Einige Entscheidungen der Schweizerischen Asylrekurskommission haben uns Probleme aufgegeben. Auch bei Nichteintretensentscheiden kann der Beschwerde nicht sofort Suspensivwirkung gegeben werden. Das erschwert den Vollzug: Ein Tag reicht zum Untertauchen. Und nun ist auch ein Rekurs von einem Asylbewerber aus Indien, einem *safe country*, gutgeheissen worden.⁴³

Zu den *safe countries*. Sie sind für uns von sehr grosser Bedeutung: Die Schweiz hatte letztes Jahr praktisch keine Asylbewerber aus Rumänien mehr, Deutschland hatte noch sehr viele.⁴⁴ Wir prüfen zurzeit die Frage, ob nicht auch andere Länder, zum Beispiel Albanien, zu *safe countries* erklärt werden könnten: In Albanien werden nicht die Menschenrechte verletzt, Albanien ist einfach ein sehr armes Land. Wahrscheinlich müsste man Albanien zu einem *safe country* erklären und dafür die Hilfe an Albanien erhöhen.⁴⁵

[...]⁴⁶

Scheidegger:

[...]⁴⁷

(Zu Frau Beerli) Zur Beschaffung der Papiere. Viele Länder haben gar kein Interesse daran, dass die Asylbewerber zurückkehren. Die Schweizer Botschaften leisten hier sehr viel und sehr gute Arbeit.

Flüchtlingsaussenpolitik gibt es eine defensive und eine offensive: *safe countries* und Rückkehrhilfe (Projekte).⁴⁸ Wichtig ist aber auch die Arbeit der DEH (EDA).

(Zu Gadiant) Mit 450 Mitarbeitern können wir bis Ende 1993 den Pendenzenberg um 30 000 Gesuche abbauen, das heisst, es bleiben uns Ende 1993 noch

41 Für die Berichte der schweizerischen Asylrekurskommission (ARK) über ihre Amtstätigkeit in den Jahren 1992 und 1993 vgl. die BR-Prot. Nr. 853 vom 12. Mai 1993 und Nr. 1061 vom 13. Juni 1994, CH-BAR#E1004.1#1000/9#1031* und CH-BAR#E1004.1#1000/9#1043* (4.10prov.).

42 Bundesrat Koller besuchte bspw. am 20. Oktober 1992 die ARK in Zollikofen und traf dabei auf den Präsidenten René Flubacher, vgl. CH-BAR#E4010A#2000/265#302* (401.08.05.89).

43 Entscheid der Asylrekurskommission vom 28. April 1993, EMARK 1993/17. Zur Bezeichnung Indiens als verfolgungssicheres Land vgl. das BR-Prot. Nr. 548 vom 18. März 1991, dodis.ch/57674.

44 Zur Bezeichnung Rumäniens als verfolgungssicheres Land vgl. DDS 1991, Dok. 54, dodis.ch/57837.

45 Zur Bezeichnung Albaniens als verfolgungssicheres Land vgl. das BR-Prot. Nr. 1860 vom 4. Oktober 1993, dodis.ch/64255.

46 Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/65148.

47 Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/65148.

48 Vgl. die Notiz der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe des EDA über das Rückkehrhilfekonzert des BFF vom 15. Juni 1992, dodis.ch/62214.

31 720 Gesuche und Ende 1994 nur noch 2500. Das ist die richtige Politik. 1. Die alten Fälle sind die teuren Fälle. 2. Es ist unmenschlich, Asylbewerber, die schon lange in der Schweiz leben, auszuweisen. 3. Die komplizierten Fälle sind häufig alte Fälle, für die wir humanitäre Lösungen suchen, was eine Ungerechtigkeit beispielsweise gegenüber den Saisoniers ist.

(Zu Büttiker) Tatsächlich ausschaffen können wir 10 bis 20 Prozent der abgewiesenen Asylbewerber. Damit stehen wir in Europa an der Spitze. 1990 bis 1992 sind in der Schweiz 38 144 abgewiesene Asylbewerber verschwunden, 193 gingen in Drittstaaten, 9103 kehrten nach Haus zurück, 10 093 reisten freiwillig aus.

[...] ⁴⁹

*Präsident:*⁵⁰ Die Migration wird uns immer mehr beschäftigen. Letten darf uns nicht davon abhalten, uns mit der Frage «Für wie viele Ausländer hat es in der Schweiz Platz?» auseinanderzusetzen.⁵¹ Es gibt Grenzen. Nicht weil wir nicht viele Ausländer wollen, aber weil die Schweiz nicht beliebig viele Menschen ernähren kann. Wann wird es eine Philosophie der Migrationspolitik der Schweiz geben?

Zur inneren Sicherheit. Die Regeln unseres Rechtsstaates sind für einen hochentwickelten Staat in Friedenszeiten entwickelt worden. Können wir alle diese Prinzipien in solchen Situationen weiterführen?

Ist die Flüchtlingsausienpolitik Bestandteil des Berichts des Bundesrates über die schweizerische Aussenpolitik?⁵² Sind Aussenpolitik, Aussenwirtschaftspolitik und Flüchtlingsausienpolitik vernetzt?

Zum «sichtbaren» Handeln. Werden Erwartungsdruck und verantwortbare Handlungen nicht immer weiter auseinandergehen? Im Mittelalter verbrannte man Hexen. Das war sichtbar. Wir sollten nicht handeln, damit etwas Sichtbares geschieht, wir sollten die Probleme lösen, auch wenn das weniger sichtbar und spektakulär ist. Das Non Refoulement ist ein Prinzip des Völkerrechts, das unter ganz andern Umständen entwickelt worden ist. Wird es angesichts der Migration geändert werden?

M. Flückiger: Une philosophie des migrations purement helvétique est-elle encore possible? Je ne pense pas. Il s'agit d'un problème international. Il y a aujourd'hui en Europe treize organisations multilatérales qui traitent des migrations. Mais il n'existe toujours pas, en Europe, une politique cohérente des migrations.

Il n'est pas possible de couper la route de la drogue.⁵³

Bundesrat *Koller:* (Zu Flückiger) Nur eine viel bessere europäische Zusammenarbeit kann das Problem der Migration lösen. Allerdings hat die Schweiz in der EG keine direkten Einflussmöglichkeiten.⁵⁴ Es wird in vielen Organisationen

49 Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/65148.

50 Ständerat Rhinow.

51 Ab 1993 etablierte sich auf dem Zürcher Lettenareal eine offene Drogenszene. Vgl. dazu auch das Schreiben des ehemaligen Direktors des BFF, Peter Arbenz, an Bundesrat Koller vom 26. Oktober 1993, dodis.ch/67070.

52 Für den Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren vom 29. November 1993, vgl. dodis.ch/54677. Vgl. dazu auch DDS 1993, Dok. 8, dodis.ch/61211, und Dok. 53, dodis.ch/61212.

53 Vgl. dazu auch DDS 1993, Dok. 55, dodis.ch/61948.

54 Vgl. dazu die Teilnahme Bundesrat Kollers am Treffen des Rats für Justiz und Inneres der EU vom 29. und 30. November 1993 in Brüssel und das Treffen mit der Troika vom 1. Dezember 1993, dodis.ch/65064.

verhandelt, erreicht wird wenig. Einige Erfolge sind aber zu verzeichnen, beispielsweise in der Frage der Rückführung in heikle Länder und der Bekämpfung der Schlepperorganisationen. Die Schweiz kann nicht auf Europa warten. Sie muss aber auch keine internationalen Abkommen kündigen. Sie hat noch Handlungsspielraum. Es wäre fatal, wenn die Schweiz als Sitzland die Genfer Flüchtlingskonvention oder die Europäische Menschenrechtskonvention kündigen müsste.

Es ist nicht leicht, heute eine schweizerische Migrationspolitik zu formulieren: Der französische Innenminister, Charles Pasqua, profiliert sich mit *immigration zéro*, und der Fremdenhass ist gross. Aber der Bericht wird geschrieben, und der Bundesrat wird dazu nächstes Jahr vor den Sommerferien Stellung nehmen.⁵⁵

(Zum Präsidenten) Die Frage der inneren Sicherheit beschäftigt mich auch sehr. 1992 ist die Kriminalität um 4 Prozent zurückgegangen, die Kriminalität der Ausländer um 2 Prozent. Aber die Bevölkerung sieht das nicht so. Sie hat den Eindruck, dass die innere Sicherheit nicht mehr gewahrt ist. Deshalb habe ich diese Frage im EJPD zu einem zentralen Thema gemacht. Ich werde demnächst eine Arbeitsgruppe bilden, in der auch die Kantone vertreten sein werden.

Zur Flüchtlingsaussenpolitik. Das EDA möchte die Entwicklungshilfe vor allem den ärmsten Ländern zugute kommen lassen (Entwicklungshilfegesetz),⁵⁶ das EJPD möchte, dass für die Herkunftsländer der Flüchtlinge mehr getan wird.⁵⁷

55 Am 6. Juni 1994 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren für eine Totalrevision des Asylgesetzes, vgl. das BR-Prot. Nr. 1028 vom 6. Juni 1994, dodis.ch/66601.

56 Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976, AS, 1977, S. 1352–1357.

57 Vgl. dazu die Notiz der Direktion für Völkerrecht vom 23. August 1991, dodis.ch/57978, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C1972.