



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss 4. Oktober 1993

Décision

Decisione

Die strategische Leistungsbereitschaft der Aufnahme-, Betreuungs-,
 Entscheid- und Vollzugsbehörden des Bundes im Asyl- und Flüchtlingsbe-
 reich in ordentlichen Lagen

Aufgrund des Antrages des EJPD vom 29. September 1993

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Das Modell einer strategischen Leistungsbereitschaft und das Ausmass der Planungsgrössen im Asylbereich wird zur Kenntnis genommen.
2. Das EJPD wird beauftragt, das vorliegende Grobkonzept zusammen mit mitinteressierten Bundesstellen zu vertiefen, verschiedene Umsetzungsvarianten zu prüfen und die notwendigen rechtlichen Grundlagen auszuarbeiten.
3. Das EJPD wird beauftragt, die Kantone hierüber zu orientieren.

Für getreuen Protokollauszug:

Musall Müller

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	10	-
	X	EDI	5	-
X		EJPD	5	-
		EMD		
	X	EFD	7	-
	X	EVD	5	-
		EVED		
	X	BK	3	-
		EFK		
		Fin.Del.		



EJPD Die strategische Leistungsbereitschaft der Aufnahme-, Betreuungs-, Entscheid- und Vollzugsbehörden des Bundes im Asyl- und Flüchtlingsbereich in ordentlichen Lagen

Antrag vom 29. September 1993

UEBERSICHT

Seit Beginn der 80er Jahre bis 1992 waren die Asylbehörden des Bundes nie in der Lage, mit den ständig ansteigenden Zahlen von asyl- und schutzsuchenden Ausländern Schritt zu halten und deren Gesuche und Beschwerden innert angemessener Frist zu entscheiden. Namentlich konnte das für die Aufnahme, die Betreuung, die Entscheidfällung und den Vollzug der Wegweisung nötige Personal regelmässig nur mit einer zeitlichen Verzögerung von zwei bis drei Jahren bewilligt und eingestellt werden. Damit stieg die Zahl der unerledigten Gesuche und Beschwerden kontinuierlich an. Proportional dazu stiegen auch die Fürsorgekosten für im Verfahren stehende Asylbewerber in einem Ausmass an, dass sie finanziell und politisch kaum mehr verkraftbar wurden. Insbesondere dank seines mit zusätzlichem Personal verstärkten Entscheidapparates ist es dem BFF gelungen, im Jahre 1992 erstmals wieder mit den eingehenden Asylgesuchen Schritt zu halten und den Pendenzenberg von über 50'000 Gesuchen auf rund 30'000 Einheiten abzubauen.

Die Asylbehörden des Bundes sollen deshalb in Zukunft rasch und flexibel auf die schwankende Zuwanderung von Asylbewerbern und schutzsuchenden Ausländern reagieren können. Da dies mit herkömmlichen Verwaltungsstrukturen und einem traditionellen Personalmanagement nur beschränkt möglich ist, schlägt das EJPD das Modell einer strategischen Leistungsbereitschaft für das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) und die Schweiz. Asylrekurskommission (ARK) vor. Mit der strategischen Leistungsbereitschaft soll dem BFF und der ARK die unverzügliche Reaktionsfähigkeit im Personal- und Infrastrukturbereich auf schwankende Gesuchs- und Beschwerdeeingänge verliehen werden, die sie benötigen. Beide Dienststellen sind im Hinblick auf eine mittelfristig anzunehmende Anzahl neuer Gesuche und Beschwerden auf genügend Basispersonal und bei wiederansteigenden Gesuchs- und Beschwerdezahlen auf rasch einsetzbares Zusatzpersonal sowie auf entsprechend ausgelegte Infrastrukturen angewiesen, um in jeder Situation mit den eingehenden Gesuchen und Beschwerden Schritt halten zu können. Unverzügliche Reaktionsfähigkeit soll auch bei der Bereitstellung der zur Umsetzung dieser Bereitschaft nötigen finanziellen Mittel hergestellt werden. Bis zur Ueberführung in das Modell der strategischen Leistungsbereitschaft mit reduzierten Personalbeständen sind BFF und ARK angesichts der immer noch hohen Zahl unerledigter Gesuche (28'700) und Beschwerden (13'500) auf ihre heutigen Personalbestände angewiesen. Diesem Umstand wird der Bundesrat gemäss seinem Beschluss vom 25. August 1993 im Interesse des zügigen Abbaus der hängigen Pendenzen bei der Erarbeitung des Personalvoranschlages 1994 Rechnung tragen.

Mit dem Modell der strategischen Leistungsbereitschaft strebt das EJPD also die folgenden Ziele an:

- Verkürzen der Reaktionszeiten bei der Bereitstellung der nötigen personellen und finanziellen Mittel zur Bewältigung schwankender Zuwanderung von Asylbewerbern und schutzsuchenden Ausländern
- Minimieren der Kosten im Asylbereich durch Verkürzung der Verfahrenszeiten auf ein Minimum und damit des kostenträchtigen Aufenthalts von Asylbewerbern in der Schweiz, denen die Flüchtlingseigenschaft nicht zukommt
- Vermeiden des Wiederanstiegs der Zahl unerledigter Gesuche und Beschwerden
- Erhalten der bewährten Infrastruktur und des qualifizierten Personals

Das EJPD beantragt dem Bundesrat, den Grundgedanken des Modells einer strategischen Leistungsbereitschaft gutzuheissen. Das EJPD sei zu beauftragen, das vorliegende Grobkonzept zusammen mit den mitinteressierten Bundesstellen zu vertiefen, verschiedene Umsetzungsvarianten zu prüfen und die notwendigen rechtlichen Grundlagen auszuarbeiten. Das Modell der strategischen Leistungsbereitschaft wird auch von der Firma ATAG empfohlen, die beim BFF in den vergangenen zwei Jahren eine Organisationsüberprüfung durchgeführt hat.

DFJP Le potentiel stratégique des autorités d'accueil, d'encadrement, de décision et d'exécution de la Confédération dans le domaine de l'asile et des réfugiés en cas de situation ordinaire

Demande du 29 septembre 1993

PREAMBULE

Depuis le début des années 80 jusqu'en 1992, les autorités fédérales de l'asile n'ont jamais réussi à faire face au nombre perpétuellement croissant d'étrangers cherchant asile et protection; elles ne pouvaient pas davantage rendre en temps utile des décisions sur les demandes et recours. Les autorisations d'embaucher le personnel nécessaire pour l'accueil, l'encadrement, les prises de décision et l'exécution du renvoi étaient régulièrement données avec deux ou trois ans de retard. Dès lors, le nombre des demandes et recours non traités n'a cessé d'augmenter. Quant aux frais d'assistance pour les requérants, ils ont eux aussi grimpé dans une mesure guère justifiable sur le plan financier et politique. Grâce à son appareil décisionnel renforcé par des collaborateurs supplémentaires, l'ODR a traité, en 1992, au fur et à mesure les nouvelles demandes d'asile et réduit les dossiers en souffrance: de 50'000, ils ont passé à environ 30'000.

Aussi les autorités devront-elles être en mesure d'agir avec rapidité et souplesse face aux fluctuations du nombre des requérants d'asile et étrangers en quête de protection. Comme une telle politique est peu compatible avec les structures administratives et une gestion traditionnelle du personnel, le DFJP propose à l'Office fédéral des réfugiés (ODR) et à la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) un modèle de potentiel stratégique. Celui-ci doit leur permettre de réagir immédiatement dans le domaine du personnel et de l'infrastructure selon les recours et demandes. Vu la hausse probable à moyen terme du nombre de ces derniers, les deux unités ont besoin d'un personnel de base suffisant, mais aussi de collaborateurs d'appoint rapidement disponibles et d'infrastructures permettant de faire face à toutes les situations possibles. En outre, il faut disposer de moyens financiers permettant de mettre en oeuvre ce potentiel stratégique. Jusqu'à l'introduction du modèle de potentiel stratégique avec effectifs réduits, l'ODR et la CRA, vu le nombre toujours élevé des demandes (28'700) et recours (13'500) en souffrance, ont besoin de tous leurs collaborateurs actuels. Lorsque sera abordée la question de la planification du personnel pour 1994, le Conseil fédéral tiendra compte de cet aspect, conformément à sa décision du 25 août 1993 et dans l'intérêt d'une résorption rapide des dossiers non encore traités.

Par son modèle de potentiel stratégique, le DFJP vise donc les objectifs suivants:

- diminuer les temps de réaction lors de la préparation du personnel et des moyens financiers nécessaires pour faire face aux fluctuations du nombre des requérants d'asile et des étrangers en quête de protection
- minimiser les dépenses en réduisant la durée de la procédure au minimum et donc celle des coûts de séjour en Suisse des requérants d'asile qui ne peuvent prétendre à la qualité de réfugié
- éviter une nouvelle recrudescence du nombre des demandes et recours en souffrance
- maintenir l'infrastructure qui a fait ses preuves ainsi que le personnel qualifié

Le DFJP demande au Conseil fédéral d'approuver l'idée de base du modèle de potentiel stratégique. Il souhaite être mandaté pour approfondir avec les services intéressés de la Confédération la présente conception sommaire, étudier les différentes possibilités d'application pratique et élaborer les bases légales nécessaires. La maison ATAG, qui a effectué ces deux dernières années un contrôle organisationnel à l'ODR, est également favorable à l'introduction du modèle de potentiel stratégique.



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

3003 Bern, 29. September 1993

An den Bundesrat

**Die strategische Leistungsbereitschaft der Aufnahme-, Betreuungs-,
 Entscheid- und Vollzugsbehörden des Bundes im Asyl- und Flüchtlingsbe-
 reich in ordentlichen Lagen**

1. Ausgangslage

1.1 Problemstellung

Seit dem Inkrafttreten des Schweizerischen Asylgesetzes am 1.1.1981, das namentlich im Interesse der Verfahrensbeschleunigung mehrmals revidiert worden ist, ist es erst in den Jahren 1991 und 1992 erstmals gelungen, mit kurzer zeitlicher Verzögerung auch die für die Umsetzung und Durchsetzung dieser gesetzlichen Verfahrensbestimmungen notwendige Infrastruktur bereitzustellen. Seit Beginn der 80er Jahre bis 1992 waren die Asylbehörden des Bundes nie in der Lage, mit den ständig ansteigenden Zahlen von asyl- und schutzsuchenden Ausländern Schritt zu halten und deren Gesuche innert angemessener Frist zu entscheiden. Namentlich konnte das für die Aufnahme, die Betreuung, die Entscheidfällung und den Vollzug der Wegweisungen nötige Personal regelmässig nur mit einer zeitlichen Verzögerung von zwei bis drei Jahren bewilligt und eingestellt werden. Die vergangenen Jahre haben denn auch mit aller Deutlichkeit gezeigt, dass die Asylgesuchszahlen und damit die unkontrollierte Zuwanderung in die Schweiz nur beschränkt beeinflusst werden können, wenn die Asylbehörden nicht über die der Zahl und der Zusammensetzung der Gesuche entsprechenden Verfahrensinstrumentarien und über keine genügende Entscheidkapazität verfügen (Beilage 1). Dies hat in den vergangenen Jahren zum bekannten Pendenzenberg geführt, der nicht nur schwerwiegende finanzielle Folgen hatte, sondern auch innenpolitische Probleme schuf und die Schweiz zu einem attraktiven Zielland für Flüchtlinge und Migranten aus aller Welt machte.

Im Jahre 1992 ist es den Asylbehörden des Bundes in erster Instanz erstmals gelungen, einen Grossteil der eingehenden Gesuche innert den vorgesehenen Fristen zu entscheiden und in grösserem Umfang auch Pendenzen aus früheren Jahren abzubauen. Es muss nun darum gehen, Erreichtes zu erhalten und diesen Trend weiterzuverfolgen.

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die Asylbehörden des Bundes wie kaum andere Bundesämter vor ständig veränderte Lagen gestellt sind und innert kurzer Zeit rasch und flexibel auf wechselnde Gesuchszahlen reagieren können müssen. Mit herkömmlichen Verwaltungsstrukturen und einem traditionellen Personalmanagement lassen sich diese Aufgaben nur beschränkt lösen; es sind hierfür neue Modelle zu entwickeln, die eine solche Flexibilität gewährleisten.

1.2 Bisherige Entwicklung und aktuelle Lage im Asylbereich

1992 hat sich die Lage im Asyl- und Flüchtlingsbereich in der Schweiz deutlich entschärft. Die Asylgesuchszahlen konnten erstmals in einem im Vergleich zu den Jahren 1990 und 1991 wesentlich tieferen Niveau stabilisiert werden. Im laufenden Jahr liegt die Zahl der Gesuchseingänge bei steigender Tendenz durchschnittlich um 24 % über derjenigen des Vorjahres.

Als Folge des in den früheren Jahren massiv gewachsenen Pendenzenberges an unerledigten Asylgesuchen stiegen die Fürsorgekosten für Asylbewerber in einem Ausmass an, dass sie finanziell und politisch kaum mehr verkraftbar wurden. Die Zahlen kletterten von 1'882 Asylgesuchen und Ausgaben von 20 Mio. Franken in der damaligen Sektion Flüchtlingsfragen im Bundesamt für Polizeiwesen im Jahre 1979 auf rund 42'000 Gesuche und Ausgaben von 658 Mio. Franken im Bundesamt für Flüchtlinge im Jahre 1991. Im selben Jahr vergrösserte sich der erstinstanzliche Pendenzenberg auf über 51'000 Gesuche.

Insbesondere dank seines mit zusätzlichem Personal verstärkten Entscheidapparates (Aufstockung um 165 auf rund 500 Personalstellen ab Sommer 1991), ist es dem BFF gelungen, im Jahre 1992 mit den eingehenden Asylgesuchen Schritt zu halten und den Pendenzenberg von über 50'000 Gesuchen auf rund 30'000 Gesuche abzubauen (Beilage 1).

Als Folge der grossen Zahl unerledigter Gesuche und des immer noch relativ langen Beschwerdeverfahrens hielten sich die Fürsorgekosten aber auch 1992 noch auf einem hohen Niveau, wenn auch gegenüber dem Budget 1992 um mehr als 100 Mio. Franken tiefer. Dies ist auch auf die mit einer zeitlichen Verzögerung eingereichten Abrechnungen der Kantone zurückzuführen. Aufgrund der schlechten Arbeitsmarktlage ist die Fürsorgeabhängigkeit der Asylbewerber zudem signifikant steigend. Dadurch könnten die Fürsorgeauslagen im Vergleich zu früheren Jahren um rund einen Drittel anwachsen. Die Fürsor-

geleistungen entwickeln sich deshalb nicht proportional zu den Gesuchszahlen. Der Pendenzenberg verteuert sich.

Für das Jahr 1993 muss damit gerechnet werden, dass die Schweiz mindestens 25'000, möglicherweise sogar gegen 30'000 neue Gesuche entgegenzunehmen haben wird, wenn sich die jährlichen Herbstspitzen sowie die Verschärfung der Asylgesetzgebung in der BRD voll auswirken. In erster Instanz sind immer noch 28'700 Gesuche hängig, die abzubauen und zu vollziehen sind. In zweiter Instanz sind nach gegenwärtigem Stand ebenfalls noch die Gesuche von 13'500 Personen zu erledigen. Diese Arbeitslast wird die Asylbehörden bis auf weiteres kräftig fordern. Ein zu rascher Personalabbau im Asylbereich ist deshalb nicht verantwortbar und hätte Mehrkosten im Verhältnis von mindestens 1:7 (Personaleinsparungen gegen zusätzliche Fürsorgekosten) zur Folge. Dies deshalb, weil die Dauer der Asylverfahren sich dadurch wieder verlängert und die Schweiz erneut zu einem attraktiven Zielland für Asylbewerber würde. Diese Entwicklung darf insbesondere im Lichte der Verschärfung der Asylpolitik der Bundesrepublik Deutschlands und Frankreichs nicht riskiert werden.

2. Aeussere und innere Einflussfaktoren im Migrations- und Asylbereich

2.1 Migrationspolitische Perspektiven

Die heutige Weltlage ist gezeichnet von Unsicherheit. Nach dem Wegfall des bipolaren Machtsystems sind weltpolitische Entwicklungen eher schwerer berechenbar geworden. Die Auflösung des Ostblocks hat zu einer Vielzahl neuer Krisenherde geführt, die historische, ethnische, wirtschaftliche und religiöse Ursachen haben. Die Menschenrechtsslage hat sich in vielen Ländern des Ostens und des Südens kaum verbessert. Die Zahl der Kriege und Bürgerkriege und das Ausmass politischer Verfolgung nehmen zu. Trotz unbestreitbaren Tendenzen zur wirtschaftlichen und politischen Integration in Europa und auch in anderen Kontinenten machen sich gleichzeitig nationalistische Kräfte bemerkbar und es gibt vielerorts gegenläufige Desintegrationstendenzen. Ueberall auf der Welt reklamieren ethnische Minderheiten Autonomie und entstehen neue Konflikte um Grenzen und politische Macht. Angesichts dieser Entwicklungen ist das Weltsicherheitssystem der UNO zusehends überfordert und ist je länger je weniger in der Lage, Konflikte in allen Kontinenten gleichzeitig friedlich zu regeln.

Die wirtschaftlichen Disparitäten zwischen Ost und West und Süd und Nord halten an, ja haben sich sogar verstärkt. Wegen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Industrieländer (Rezession, Arbeitslosigkeit, Verknappung der öffentlichen Mittel) werden finanzielle Beihilfen und Ausgleichsleistungen der reichen Länder gegenüber den ärmeren fraglicher. Die

vielbeschworene Solidarität wird zur rhetorischen Formel. Die weltweiten Kommunikationssysteme vermitteln andererseits volle Transparenz über die bestehenden Unterschiede der Lebenshaltung und der politischen Systeme und verleiten Millionen von Menschen zur Auswanderung als Ueberlebensstrategie.

Die anhaltende Bevölkerungsexplosion in den Schwellen- und Entwicklungsländern bei gleichzeitiger Stagnation und Ueberalterung der Bevölkerung in den Industrieländern verschärft diesen Einwanderungsdruck aus rein demographischen Gründen.

Schleichende ökologische Krisen entziehen abertausenden von Menschen in den ärmsten Ländern der Welt ihre Lebensgrundlagen. Das Fehlen neuer Arbeitsplätze beschleunigt den Prozess der Verstädterung und schafft neue soziale, wirtschaftliche und ökologische Krisenherde.

All diese Faktoren tragen dazu bei, den Auswanderungsdruck und das Migrationspotential in den benachteiligten Kontinenten zu vergrössern und den Migrationsdruck auf die Industrieländer und damit auch auf die Schweiz zu verstärken.

2.2 Aussen- und innenpolitische Einflussfaktoren auf die unkontrollierte Zuwanderung in die Schweiz

Die Schweiz liegt 1993 mit mindestens 25'000, möglicherweise sogar gegen 30'000, und mittelfristig mit 25'000 neuen asyl- und schutzsuchenden Ausländern pro Jahr etwa im Durchschnitt der mitteleuropäischen Staaten. Diese Zahlen werden durch eine Reihe von Faktoren beeinflusst, die aus schweizerischer Sicht nur zum Teil gesteuert werden können.

Aeussere Einflussfaktoren sind die Entwicklung der internationalen Lage (neue Krisenherde, z.B. Ex-Jugoslawien, GUS-Staaten, Afrika), wie auch das Verhalten der übrigen europäischen Aufnahmeländer (Verschärfung der Asylverfahren, Begrenzung der Einwanderung, etc.) sowie die Wirksamkeit internationaler Abkommen.

Innenpolitische Faktoren, die ebenfalls nur zum Teil beeinflusst werden können, sind die wirtschaftliche Lage, wie z.B. die wohl noch auf Jahre hinaus bestehende Sockelarbeitslosigkeit, die gesetzlichen und verfahrensrechtlichen Instrumentarien, der angebotene Fürsorgestandard für Ausländer und Asylbewerber und letztlich der politische Wille und Konsens darüber, wie mit migrations- und asylpolitischen Fragen umgegangen werden soll.

Angesichts der bisherigen und der mutmasslichen Entwicklung und der voraussehbaren Rahmenbedingungen muss davon ausgegangen werden, dass die Schweiz auch in Zukunft mit einer erheblichen Einwanderung konfrontiert sein und eine gewisse Zahl asyl- und schutzsuchender Ausländer aufzunehmen haben wird.

Diese wird mindestens dem mitteleuropäischen Durchschnitt entsprechen und für die nächsten Jahre voraussichtlich bei 25'000 Gesuchstellern pro Jahr liegen.

3. Die strategische Leistungsbereitschaft als Mittel zur flexiblen und optimalen Reaktionsfähigkeit auf eine veränderte Gesuchentwicklung

3.1 Der Begriff "strategische Leistungsbereitschaft"

Unter strategischer Leistungsbereitschaft im Asylbereich soll jene Reaktionsfähigkeit verstanden werden, die sowohl das BFF wie die Schweiz. Asylrekurskommission (ARK) benötigen, um auf eine sich rasch verändernde Gesuchs- bzw. Beschwerdeentwicklung unverzüglich und flexibel reagieren zu können. Hiefür benötigen die Asylbehörden - ausgerichtet auf eine mittelfristig voraussichtlich zu erwartende Zahl neuer Gesuche - genügendes Basispersonal, die notwendige Infrastruktur sowie rasch zusätzlich einsetzbares Reservepersonal und eine hiefür aktivierbare Infrastrukturreserve. Die Schlüsselgrösse zur Festlegung des Basispersonals und der dafür benötigten Infrastruktur ist demnach eine mittelfristig zu erwartende Zahl neuer Asylgesuche. Weitere Voraussetzungen für unverzügliche Handlungsfähigkeit bilden im Rahmen des Voranschlages bereitgestellte finanzielle Mittel. Abgesehen von der anzunehmenden Gesuchszahl sind für eine Definierung der Grösse des Personalbestandes und der Infrastruktur zusätzliche Leistungsgrössen und Ressourcen festzulegen (vgl. Ziff. 4.1).

3.2 Die Rahmenbedingungen der strategischen Leistungsbereitschaft

Die heute für die Gesuchsabwicklung massgebenden Rahmenbedingungen gelten auch in Zukunft und sind in die Ueberlegungen zum Modell einer strategischen Leistungsbereitschaft miteinzubeziehen:

- Das BFF vollzieht das schweizerische Asylrecht. Dieses basiert auf der Genfer Flüchtlingskonvention, der europäischen Menschenrechtskonvention und der humanitären Tradition der Schweiz.
- Diesen Vorgaben und seinem Leitbild entsprechend prüft das BFF in einem rechtstaatlichen, individuellen Verfahren Asylgesuche und gewährt verfolgten Menschen in erster Instanz Asyl und Schutz in der Schweiz. Dies ungeachtet ihrer Herkunft, ihrer politischen Gesinnung, Rasse, Religion oder sozialen Zugehörigkeit.
- Der Verfahrensstandard - festgeschrieben durch internationale Verpflichtungen, Gesetze, die Politik des Bundesrates, die verwaltungsunabhängige Asylrekurskommission, das Bun-

desgericht und die Geschäftsprüfungskommission des Parlaments - ist vorgegeben.

- Die Verfahrensabläufe und das Konzept für die Aufnahme schutzsuchender Ausländer werden in ihren Grundzügen nicht verändert, wohl aber im Rahmen des Möglichen optimiert.
- Es besteht eine föderalistische Arbeitsteilung zwischen Bund und Kantonen im Asylbereich (Beilagen 2 und 3).
- Die strategische Leistungsbereitschaft gilt nur für ordentliche Lagen. Bei ausserordentlich hohem Zustrom an Asylbewerbern und schutzsuchenden Ausländern greift das Konzept "Betreuung von schutzsuchenden Ausländern in ausserordentlichen Lagen".

3.3 Die Ziele der strategischen Leistungsbereitschaft

Mit dem Modell der strategischen Leistungsbereitschaft können folgende Ziele erreicht werden:

- Vermeiden einer Stop-and-go-Politik im Bereich der Ressourcen mit ihren unerwünschten, hohe Kosten verursachenden Verzögerungen bei der Bereitstellung der nötigen Mittel und Bestände und des Wiederanstiegs der Zahl unerledigter Gesuche und Beschwerden
- Einführung einer flexiblen, situativ veränderbaren Ressourcenpolitik
- Erhalten der Leistungsbereitschaft der bewährten Infrastruktur - gerade z.B. der Empfangsstellenorganisation - und des qualifizierten Personals
- Sicherstellen der Zusammenarbeit mit den Kantonen und Hilfswerken und deren Einbezug in die Ueberlegungen zur strategischen Leistungsbereitschaft
- Verkürzen der Reaktionszeiten bei der Bereitstellung der nötigen personellen und finanziellen Mittel bei fluktuierenden Asylgesuchszahlen auf Bundesebene in erster und zweiter Instanz und bei den Kantonen
- Minimieren der Kosten im gesamten Asylbereich durch Verkürzen der Verfahrenszeiten auf ein Minimum und damit des kostenträchtigen Aufenthalts von Asylbewerbern in der Schweiz, denen die Flüchtlingseigenschaft nicht zukommt
- Gewährleisten eines wirtschaftlichen und effizienten Einsatzes von Personal, Sach- und Finanzmitteln.

4. Definition und Eckwerte einer strategischen Leistungsbereitschaft im Asylbereich

4.1 Kapazität, Leistungsziele und Ressourcen

Auf mittlere Sicht ist von folgenden Leistungsgrössen auszugehen:

- Asyl- und schutzsuchende Personen pro Jahr: 25'000
- Basispersonal BFF: 375 Personalstellen
(vgl. dazu Beilage 2, Beilage 4 und Beilage 5)
- Beschwerderate: 60 %
- Beschwerden pro Jahr: 15'000
- Basispersonal ARK: 162 Personalstellen
- Verfahrensdauer
1. Instanz: durchschnittlich 4 Monate
- Verfahrensdauer
2. Instanz: durchschnittlich 3 - 4 Monate
- Erledigungskapazität pro Entscheider
1. Instanz: 200 Personen pro Jahr
- Erledigungskapazität pro Kammer
2. Instanz: durchschnittlich 2'400 Personen pro Jahr
- Stock in Bearbeitung stehender Gesuche:
1. Instanz: 8'500
2. Instanz: 5'000
- Betreuerstellen für die Kantone: 1'150
- Infrastrukturelle Aufnahme- und Verteilkapazität Bund (bis zum Uebergang in die a.o. Lage): bis zu 50'000 Personen pro Jahr
- Unterbringungsplätze in den Kantonen: 25'000 (für in Bearbeitung stehende Gesuche in 1. und 2. Instanz bis zum Vollzug)

- Fürsorgekosten pro Asylbewerber pro Jahr: Fr. 15'000.-- (direkte Betreuungskosten, Unterkunft, Nahrung, Kleidung, medizinische Versorgung, Personalkosten der kantonalen Betreuerstellen)
- Gesamtbudget im BFF: ca. 500 Mio. Franken
 - . Personalkosten BFF: 7 %
 - . Betriebs- und Verwaltungskosten BFF: 6 %
 - . Fürsorgeleistungen: 76 %
 - . Verwaltungskostenbeiträge an Kantone und Hilfswerke: 9 %
 - . Rückkehrhilfe und internationale Zusammenarbeit: 2 %
- Gesamtbudget ARK: ca. 20 Mio. Franken

4.2 Die Bereitstellung zusätzlicher Kapazitäten und Ressourcen

Bei einem jährlichen Eingang von 25'000 Asylbewerbern ist in erster Instanz ein Grundstock von rund 8'500 Personen im Verfahren für die Gesuchsbehandlung der normale "fonds de roulement". Gleichzeitig stellen diese 8'500 in Bearbeitung stehenden Personen die trimestrielle Auslastungsgrenze einer Personal- und Organisationsstruktur mit 375 Stelleneinheiten im BFF dar. Mit anderen Worten kann das BFF mit 375 Stelleneinheiten pro Jahr die Gesuche von 25'000 Personen und pro Trimester die Gesuche von 8'500 Personen erledigen (vgl. Beilage 6 und Beilage 7).

Solange sich also die hängigen Gesuche trimesterweise im Bereich von 8'500 Personen halten, genügt die Basisbereitschaft von jährlich 25'000 Gesuchen. Steigen die Pendenzen über dieses Mass, so liegt der Zustrom an Asylbewerbern über der definierten Grundkapazität des BFF und es würden wieder Pendenzen generiert. In dieser Situation wird umgehend Zusatzpersonal benötigt:

Liegt der Stock der in Behandlung stehenden Gesuche im BFF während eines Trimesters um 1'000 Personen über dem Soll, so braucht es im BFF 15 zusätzliche Stellen um diese 1'000 Gesuche innerhalb eines Jahres wieder abzubauen. Liegt er im nächsten Trimester wieder um 1'000 Gesuche über dem Soll, so braucht es weitere 15 Stellen. Der Abbau dieser über der Basisbereitschaft für 25'000 Gesuche liegenden zusätzlichen Gesuche soll mit flexiblem Zusatzpersonal durchgeführt werden. Uebersteigen die eingehenden Beschwerden die Basisbereit-

schaft um 1'000 Einheiten, benötigt die ARK für ein Jahr 12 zusätzliche Personalstellen.

Aufgrund der Erfahrungen der vergangenen Jahre können sich die Asylgesuchszahlen innert Jahresfrist um bis zur Hälfte erhöhen bzw. verringern. In solchen Fällen müssen die Asylbehörden in der Lage sein, in kurzer Zeit das Personal ebenfalls um die Hälfte zu erhöhen bzw. wieder abzubauen.

Da bei der Bereitstellung von Arbeitsplätzen längere Reaktionszeiten als für die Rekrutierung von Personalstellen bestehen, drängt sich eine Infrastrukturreserve im BFF in der Grössenordnung von bis zu 150 Arbeitsplätzen verteilt auf die ganze Schweiz auf. Insgesamt sind im BFF 450 Arbeits- und 50 Annexplätze wie Sitzungszimmer, Befragungsräume, Archive etc. zu erhalten. Diese Gesamtzahl von 500 Arbeits- und Annexplatzeinheiten kann zu einem wesentlichen Teil durch die volle Ausnutzung, evtl. Verdichtung bestehender Räumlichkeiten geschaffen werden. Die ARK benötigt für ihre Basisbereitschaft inkl. infrastrukturelle Einsatzreserve 210 Arbeitsplätze sowie die Infrastrukturräume, die ihr heute in Zollikofen zur Verfügung stehen.

Im Rahmen einer gewissen Bandbreite werden die Aufnahmestrukturen selbstverständlich an die aktuellen Gesuchseingänge angepasst. Gegen Ende 1992 wurde beispielsweise ein Transitzentrum des BFF aus betriebsökonomischen Gründen geschlossen. Weitere Anpassungen stehen bevor, ohne dass die Grundstruktur der Empfangsstellenorganisation tangiert wird.

5. Personalrechtliche und finanzielle Auswirkungen

5.1 Personalrechtliche Auswirkungen

Das BFF hat seine ihm heute zur Verfügung stehenden rund 450 Personalstellen mit ca. 200 Beamten/innen und den Rest vorwiegend mit ständigen Angestellten besetzt. 1993 ist mit einer natürlichen Fluktuation von 10 %, im Entscheidungsbereich gar von 15 % zu rechnen. Neuanstellungen werden seit längerem in der Regel nur noch befristet getätigt und jeweils für maximal ein Jahr verlängert. Die mittelfristige Anpassung der Personalbestände nach Abbau des Pendenzenberges wird deshalb über die natürliche Fluktuation, die Nichtweiterführung befristeter Arbeitsverhältnisse, Versetzungen innerhalb der Bundesverwaltung und in letzter Priorität durch Auflösung ständiger Anstellungsverhältnisse mittels Kündigung erfolgen müssen. Das Basispersonal, das vorwiegend aus mehrjährigen, gut qualifizierten Mitarbeiter/innen und Know-how-Trägern besteht, kann nach wie vor mit unbefristeten Arbeitsverhältnissen ausgestattet werden. Anstehende Beamtenwahlen sind restriktiv zu handhaben und auf gut qualifiziertes Basispersonal zu beschränken, damit nötige Flexibilität bei der Anpassung der Personalbestände auch gegen unten besteht. Für be-

fristet eingestelltes Personal besteht als Folge der für Bundesverhältnisse nach wie vor überdurchschnittlichen Fluktuation im BFF die Möglichkeit, bei guten Leistungen in ständige Arbeitsverhältnisse "nachzurutschen".

Flexibel einsetzbares Zusatzpersonal soll mit befristeten Arbeitsverträgen eingestellt werden. Hier kommen insbesondere Hochschulabsolventen/innen in Frage, die Verwaltungserfahrung sammeln und eine Tätigkeit im Asylbereich als Sprungbrett für andere Aufgaben in der Bundesverwaltung nutzen möchten. In Frage kommen aber auch Wiedereinsteiger/innen, Teilzeitbeschäftigte, Mitarbeiter/innen, die an Heimarbeit interessiert sind etc.. Weitere Rekrutierungs- und Anstellungsvarianten werden zur Zeit geprüft.

Das geltende Personalrecht des Bundes lässt unseres Erachtens vorderhand genügend Möglichkeiten zu, das Modell der strategischen Leistungsbereitschaft auch in personalrechtlicher Hinsicht umzusetzen. Die rasche Rekrutierung von Zusatzpersonal bietet angesichts der heutigen Arbeitsmarktlage zur Zeit keine Schwierigkeiten.

5.2 Finanzielle und budgettechnische Abwicklung und Reservebildung

Die Budgetierung und Finanzierung der Basisstellen kann - wie bis anhin - über das ordentliche Budget des BFF erfolgen. Für die Alimentierung des flexiblen Zusatzpersonals müsste eine zusätzliche Kreditrubrik mit einem Fonds von beispielsweise 10 bis 15 Mio. Franken geschaffen werden, aus welchem der Bundesrat je nach Änderung der Gesuchslage die entsprechenden Finanzmittel freigeben könnte. Dieses System könnte seine Grundlage in einem revidierten Art. 2a des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes finden (SR 611.010; vgl. Kapitel 8).

Die Infrastrukturkosten für das Basispersonal sowie für die infrastrukturelle Reserve werden über die ordentlichen jährlichen Dienststellen- und Globalkredite abgewickelt. Weitere Lösungsansätze finden sich ebenfalls in Kapitel 8.

6. Die strategische Leistungsbereitschaft in 2. Instanz (Schweiz. Asylrekurskommission ARK)

Die für das BFF im Zusammenhang mit einer strategischen Leistungsbereitschaft angestellten Ueberlegungen gelten grösstenteils auch für die Schweiz. Asylrekurskommission (ARK). Es macht keinen Sinn, im BFF die Pendenzen auf eine minimale Grösse zu reduzieren und mit den eingehenden Gesuchen Schritt zu halten, wenn gleichzeitig in zweiter Instanz unerledigte Gesuche nicht abgebaut werden können oder angehäuft werden. Auch die in zweiter Instanz im Verfahren stehenden Asylbewerber verursachen Fürsorgekosten. Die ARK

muss deshalb ebenfalls mittel- und langfristig in das Modell der strategischen Leistungsbereitschaft integriert werden.

7. Orientierung der Kantone

Die Kantone sind über die strategische Leistungsbereitschaft des Bundes zu orientieren. Im Bereich der Bewirtschaftung der Betreuungs- und Unterbringungsstrukturen ist die nötige Flexibilität auf kantonaler Stufe teilweise bereits eingeführt. Gemäss Art. 11 der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (SR 142.312) bewilligt und finanziert der Bund den Kantonen das Betreuungspersonal auf der Basis der prognostizierten Neuzugänge. Mit den Kantonen wird zu prüfen sein, ob sich die Zuteilung und Refinanzierung der Betreuerstellen in den Kantonen ebenfalls an der Zahl der im Verfahren stehenden sowie vorläufig aufgenommenen Personen orientieren sollte. Für überprüften und registrierten Wohnraum vergütet der Bund den Kantonen die Unterbringungskosten, womit einerseits genügend Unterbringungskapazität auf kantonaler Stufe besteht, andererseits nur kostengünstige Objekte vom Bund finanziert werden.

8. Rechtliche Ausgestaltung

8.1 Die bisherige Regelung

Der Personalbedarf des BFF und des ehemaligen Beschwerdedienstes EJPD wurde bisher hauptsächlich über den Etatstellenkredit und am Rande über den Hilfskräftekredit im Rahmen der ordentlichen Voranschläge alimentiert. Als Folge der stark ansteigenden Gesuchszahlen zu Beginn der 80er Jahre wurde mit Beschluss vom 20.06.1986 das Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) abgeändert und dem Bundesrat eine Sonderkompetenz betreffend Stellenzuteilung zu Gunsten des Asylbereiches erteilt. Art. 2a dieses Bundesgesetzes ermächtigt den Bundesrat, bei aussergewöhnlichem Zustrom von Asylgesuchstellern vorübergehend zusätzliches Personal für die Behandlung der Asylgesuche einzustellen. Die zusätzlichen Stellen sind im Rahmen des Voranschlages für das folgende Jahr von der Bundesversammlung zu genehmigen und bei Nichtgenehmigung bis zum Ende des der Anstellung folgenden Jahres zu kompensieren oder abzubauen.

Der Bundesrat hat von dieser Kompetenz verschiedentlich Gebrauch gemacht und die Personalstellen der Asylbehörden des Bundes im bekannten Umfang sukzessive aufgestockt. Diese Personalverstärkungen dauerten jedoch wie vorne ausgeführt jeweils zu lange, denn allein das Bewilligungsverfahren nahm regelmässig Monate in Anspruch (10 Monate bei der Personalaufstockung 1991). Weitere Reaktionszeiten entstanden durch die fehlenden Räumlichkeiten und die übrige Infrastruktur, die zuerst noch geschaffen werden mussten.

8.2 Lösungsmöglichkeiten

Es dürfte zweckmässig sein, das Modell einer strategischen Leistungsbereitschaft und dabei insbesondere die Allokation der nötigen Personalstellen im Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes zu verankern. Wir schlagen die Erarbeitung einer gesetzlichen Zielbestimmung vor, wonach den Asylbehörden des Bundes in ordentlichen Lagen gestützt auf die Anzahl neuer und hängiger Gesuche und Beschwerden automatisch und ohne Verzug genügend Personal und Infrastruktur zugeteilt wird. In dieser Gesetzesbestimmung wäre auch festzuschreiben, dass der Bundesrat für einen bestimmten Zeitraum - z.B. für 4 Jahre - die Basisbereitschaft der Asylbehörden des Bundes festlegt.

Auf Verordnungsstufe wäre unseres Erachtens folgendes zu regeln:

- Die Art und Weise, wie der Bundesrat für einen bestimmten Zeitraum und einen bestimmten Umfang die Basisbereitschaft festlegt
- Die Bestimmung des Personalbedarfs der Asylbehörden des Bundes und die Freigabe von Zusatzpersonal
- Die Art und Weise der Bereitstellung der nötigen finanziellen Mittel zur Umsetz des Modells "strategische Leistungsbereitschaft"

Bei der Bestimmung des Personalbedarfs von BFF und ARK wird von folgenden Richtgrössen auszugehen sein: Erhöht sich die Anzahl der asyl- und schutzsuchenden Personen in der Schweiz gemessen am Stock unerledigter Gesuche bzw. Beschwerden um 1'000 Einheiten pro Trimester, benötigen das BFF für ein Jahr 15 weitere und die ARK 12 weitere Personalstellen, um diese 1'000 Personen aufzunehmen, zu registrieren, zu befragen, zu verteilen, den Aufenthalt und die Fürsorge zu regeln sowie den Gesuchs- bzw. Beschwerdeentscheid zu fällen und alle weiteren, im Zusammenhang mit der Verfahrensabwicklung anfallenden Arbeiten innerhalb der vorgesehenen Fristen zu erledigen (vgl. Beilagen 4, 5 und 6).

Auch im Modell der strategischen Leistungsbereitschaft würden die Infrastrukturkosten über die ordentlichen jährlichen Dienststellen- und Globalkredite abgewickelt.

Denkbar wäre auch, für den Asylbereich eine gesonderte Stellenbewirtschaftung mit eigenen Kreditrubriken einzuführen. Damit würden schwankende Gesuchszahlen den Personaletat des Gesamtbundes nicht mehr tangieren.

Ein weiterer Lösungsansatz könnte sein, das Modell der strategischen Leistungsbereitschaft nicht im Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes zu verankern, sondern einen befristeten Bundesbeschluss auf vier Jah-

re zu erlassen und das Projekt als Pilotversuch zu bezeichnen.

Schliesslich könnte auch geprüft werden, ob nicht für eine rasche Realisierung des Modells der strategischen Leistungsbereitschaft und für den Abbau der noch vorhandenen Pendenzen einen Projektkredit zu bewilligen wäre, in dem auch die Personalkosten für das Zusatzpersonal integriert wären.

9. Der Personalbestand der Asylbehörden des Bundes (BFF und ARK) bis zur Einführung des Modells "Strategische Leistungsbereitschaft" und die Notwendigkeit des Abbaus unerledigter Gesuche

An seiner Sitzung vom 25. August 1993 hat der Bundesrat entschieden, das Budget 94 dem Parlament so vorzulegen, dass die 115 im BFF bis 31.12.1993 befristeten Stellen auch 1994 weitergeführt werden sollen (50 von ursprünglich 165 befristeten Stellen sind 1993 bekanntlich bereits abgebaut worden). Damit hat er seinen Willen bekräftigt, den heutigen Stellenbestand der Asylbehörden des Bundes im Interesse der raschen Gesuchsbehandlung und des weiteren Abbaus hängiger Gesuche auch 1994 integral zu erhalten.

Per Ende August 1993 waren im BFF erstinstanzlich rund 28'700 Gesuche hängig. Zieht man davon den bei einer Basisbereitschaft von 25'000 Gesuchen in Bearbeitung stehenden Gesuchsstock ("fonds de roulement") von 8'500 Einheiten ab, so verbleiben rund 20'000 Gesuche, die abzubauen sind. Diese sind mit zusätzlichen Kapazitäten zu den oben erwähnten 375 Basispersonalstellen zu behandeln. Es drängt sich deshalb auf, die dem BFF heute zur Verfügung stehenden rund 450 Personalstellen (davon 420,5 Etatstellen) so lange zu belassen, bis dieser "fonds de roulement" erreicht ist. Weil das BFF mit 450 Personalstellen 30'000 Gesuche pro Jahr behandeln kann, hängt der Zeitpunkt der Ueberführung in das Modell der strategischen Leistungsbereitschaft hauptsächlich von der Anzahl der in den nächsten 2 Jahren eingehenden Gesuche ab. Im Sommer 1994 sollte deshalb die Personalsituation im Asylbereich wieder neu beurteilt werden.

Weil die Erledigungskapazität des BFF hauptsächlich als Folge des Personalabbaus um 50 Stelleneinheiten deutlich gesunken ist, können nicht wie vorgesehen kontinuierlich hängige Gesuche abgebaut werden. Seit Ende 1992 hat sich denn auch der Stock an hängigen Gesuchen nur unwesentlich gegen unten verändert und beträgt zur Zeit 28'700 Gesuche. Werden 1993 25'000 oder mehr Gesuche gestellt, können Pendenzen weiterhin nur noch im beschränkten Rahmen abgebaut werden. Von den zur Zeit 28'700 hängigen Gesuchen sind nun auch wieder alle behandelbar, da die Erledigung der Gesuche von Asylbewerbern aus Sri Lanka und deren Rückführung zusammen mit den srilankischen Behörden vorbereitet ist und demnächst einsetzen wird.

Jeder fürsorgeabhängige Asylbewerber verursacht nun aber Kosten von rund Fr. 15'000.-- pro Jahr. Bis vor kurzem war ca. die Hälfte der Gesuchsteller fürsorgeabhängig. Angesichts der schlechten wirtschaftlichen Situation ist die Tendenz im Bereich der Fürsorgeabhängigkeit signifikant steigend. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Fürsorgeauslagen im Vergleich zu früheren Jahren aufgrund der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage um rund einen Drittel ansteigen werden. Aus diesen Gründen sinken die Fürsorgeauslagen nicht proportional zu den im Vergleich zu den Jahren 1990 und 1991 gesunkenen Gesuchszahlen des Jahres 1992, sondern steigen vielmehr noch an. Der Pendenzenberg verteuert sich damit sukzessive. Dies hat sich auch in der Budgetierung für das Jahr 1994 niedergeschlagen, bei der das BFF mit 818 Mio. Franken eine Budgeteingabe vorlegen musste, die beinahe 200 Mio. Franken über der Staatsrechnung 1992 liegt.

Aus dieser Entwicklung ist ersichtlich, dass sich der Stock an unerledigten Gesuchen bzw. an im Verfahren stehenden Asylbewerbern stark verteuert. Es müssen deshalb im Entscheidapparat des BFF und bei der Asylrekurskommission unbedingt die nötigen personellen Bestände sichergestellt werden, damit der Pendenzenberg weiterhin auf ein vernünftiges und finanziell tragbares Mass abgebaut werden kann. Vorderhand ist deshalb ein weiterer Personalabbau beim BFF finanziell nicht verantwortbar. Die Personal- und Gesuchssituation sollte im Sommer 1994 neu beurteilt werden.

Eine Ueberführung der heutigen Ressourcenbewirtschaftung im BFF und bei der Asylrekurskommission in das Modell der strategischen Leistungsbereitschaft sollte für den Zeitpunkt vorbereitet werden, in dem der Stock an unerledigten Gesuchen auf das notwendige Mass abgebaut sein wird. Dies dürfte nach heutiger Einschätzung wohl kaum vor 1995 der Fall sein. In der Zwischenzeit sollten BFF und ARK zusammen mit dem Eidg. Personalamt und der Finanzverwaltung die entsprechenden Vorbereitungen treffen, dabei namentlich die Personalbewirtschaftung auf die Einführung einer strategischen Leistungsbereitschaft ausrichten und Rekrutierung, Arbeitsverhältnisse etc. entsprechend ausgestalten.

10. Aemterkonsultation

Im Rahmen der Aemterkonsultation sind die folgenden Dienststellen begrüsst worden:

- im EFD:
 - . Eidg. Personalamt
 - . Eidg. Finanzverwaltung
 - . Eidg. Finanzkontrolle
 - . Koordinationsstelle Bauwesen Zivil
- im EDI:
 - . Amt für Bundesbauten
- im EJPD:
 - . Bundesamt für Justiz
 - . Finanzdienst Generalsekretariat EJPD

Die konsultierten Aemter sind einhellig mit der grundsätzlichen Zielrichtung dieses Antrages einverstanden, im Asylbereich Strukturen zu schaffen, die ein rasches Reagieren auf Neuentwicklungen und einen Abbau des Pendenzenberges ermöglichen bzw. dessen Ansteigen in Zeiten hoher Gesuchseingänge verhindern helfen. Was die Umsetzung dieses Modells betrifft, möchten sich zwei Aemter des EFD, die Eidg. Finanzverwaltung (EFV) und das Eidg. Personalamt (EPA), mit etwas weniger weitgehenden Neuerungen begnügen:

Nach Auffassung der EFV bestehe keine Veranlassung, einen Automatismus für die Allokation der personellen Mittel (insbesondere Personalaufstockung) einzuführen. Art. 2a des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes enthalte bereits Instrumente, um bei einem aussergewöhnlichen Zustrom von Asylbewerbern schnell entsprechende Massnahmen zu ergreifen. Die Eröffnung einer zusätzlichen Kreditrubrik für die Finanzierung des flexiblen Zusatzpersonals sei nicht nötig. Die entsprechenden Mittel könnten über Hilfskräftekredite bereitgestellt werden. Dieser Auffassung können wir nicht zustimmen. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass gerade wegen eines fehlenden Automatismus und langdauernder Evaluations- und Bewilligungsverfahren die Asylbehörden des Bundes das nötige Personal meistens nur mit einer zeitlichen Verzögerung von zwei oder mehr Jahren zur Verfügung gestellt erhielten. Die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel über Nachtragskredite birgt zudem Unsicherheiten und hemmt die unverzügliche Rekrutierung von neuem Personal. Wir schlagen deshalb die Erarbeitung einer gesetzlichen Zielbestimmung vor, wonach den Asylbehörden des Bundes in ordentlichen Lagen gestützt auf die Anzahl neuer und hängiger Gesuche und Beschwerden automatisch und ohne Verzug genügend Personal und Infrastruktur zugeteilt wird. Auf Verordnungsstufe wäre festzulegen, wie der Bundesrat die strategische Leistungsbereitschaft definiert, wie sich der Personalbedarf der Asylbehörden des Bundes berechnet und wie die für die Umsetzung des Modells "strategische Leistungsbereitschaft" nötigen finanziellen Mittel im Sinne rasch abrufbarer Reserven bereitgestellt werden.

Mit der EFV gehen wir einig, dass der vorliegende Antrag noch kein vollausgereiftes Konzept enthält. Das vorliegende Papier dient dazu, den Bundesrat über die Arbeiten des EJPD zu orientieren. Es wird lediglich beantragt, den Grundgedanken des Modells der strategischen Leistungsbereitschaft gutzuheissen, und dass das Konzept vertieft und mit den mitinteressierten Bundesämtern die notwendigen rechtlichen Grundlagen zu seiner Umsetzung ausgearbeitet werden sollen. In diesem Sinne haben wir unsere ursprünglichen Anträge präzisiert. Eine frühzeitige Information der Kantone über die Absichten des Bundes erachten wir - anders als die EFV - hingegen als sinnvoll.

Das EPA schlägt vor, um Flexibilität bei der Bereitstellung der Mittel zu gewinnen, sei beispielsweise mit befristeten Projektkrediten zu arbeiten. Das Basispersonal könnte die neueingehenden Gesuche bearbeiten, befristet eingestelltes Zusatzpersonal den Pendenzenberg abbauen. Das Instrument eines Projektkredites erachten wir als prüfenswert, auch wenn es auf den ersten Blick kaum die

von uns angestrebte rasche Reaktionsfähigkeit bringen dürfte. Aus ablauforganisatorischen Gründen und als Folge der detailliert geregelten Zusammenarbeit mit den Kantonen im Entscheidapparat ist es ausgeschlossen, dem Basispersonal nur neue, dem Zusatzpersonal nur alte Fälle zur Bearbeitung zuzuweisen. Zudem muss gerade erfahrenes Personal eingesetzt werden, um ältere Fälle abzubauen, da es sich bei diesen vorwiegend um komplexe Dossiers mit grossem Bearbeitungsaufwand handelt. Demgegenüber teilen wir die Auffassung des EPA, wonach bei der Umsetzung des Modells der strategischen Leistungsbereitschaft gemeinsame Lösungen der interessierten Dienststellen gefunden werden müssen.

11. Schlussbetrachtung

Das Modell der strategischen Leistungsbereitschaft bietet vernünftige Lösungsansätze, um die nötige Flexibilität und Reaktionsfähigkeit im Hinblick auf schwankende Gesuchseingänge im Asyl- und Ausländerbereich zeitverzugslos zu erreichen. Es wird im Rahmen der nun abgeschlossenen Organisationsüberprüfung beim BFF auch von der Firma ATAG empfohlen. Die angespannte Finanzlage im Bund erfordert es, dass neuartige Modelle eingeführt oder zumindest im Sinne von Pilotversuchen geprüft werden. Genügende Mittel und Bestände im Aufnahme-, Betreuungs- und Entscheidapparat der Asylbehörden sind Voraussetzung dafür, dass die Kosten im Asylbereich minimiert werden können.

Die Geschäftsprüfungskommission des Parlaments interessiert sich zunehmend für die Strategien und die Ressourcenbewirtschaftung im Asyl- und Flüchtlingsbereich. Sie hat sich für die kommenden Monate als Schwerpunkt das Thema "Landesvorsorge im Flüchtlingsbereich" vorgegeben und erwartet vom Bundesrat konkrete Konzepte für die Zukunft. Auch die staatspolitische Kommission des Nationalrates und die Finanzdelegation des Parlaments haben zu verstehen gegeben, dass sie vom Bundesrat einen adaequaten Mitteleinsatz im Flüchtlings- und Asylbereich erwarten, der mittel- und langfristig eine Kostensenkung mit sich bringt.

Schliesslich hat die Asyldebatte im Parlament zu Beginn des Monats Juni 1993 gezeigt, dass das Parlament angesichts der heutigen Gesuchs- und Pendenzenlage gerade wegen des Spardrucks in der Bundesverwaltung keinen weiteren Personalabbau bei den Asylbehörden wünscht.

12. Anträge

1. Das Modell einer strategischen Leistungsbereitschaft und das Ausmass der Planungsgrössen im Asylbereich seien grundsätzlich zu genehmigen.
2. Das EJPD sei zu beauftragen, das vorliegende Grobkonzept zusammen mit mitinteressierten Bundesstellen zu vertiefen, verschiedene Umsetzungsvarianten zu prüfen und die notwendigen rechtlichen Grundlagen auszuarbeiten.
3. Das EJPD sei zu beauftragen, die Kantone hierüber zu orientieren.

EIDGENÖSSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

A. Koller

Beilagen:

- Beilagen 1 bis 7
- Beschlussdispositiv

Zum Mitbericht an:

- EFD
- BK

Protokollauszug an:

- EFD, EJPD (je 10 Ex.)
- BK (je 5 Ex.)

Aufgrund des Antrages des EJPD vom 29. September 1993
über

Die strategische Leistungsbereitschaft der Aufnahme-, Betreuungs-,
Entscheid- und Vollzugsbehörden des Bundes im Asyl- und Flüchtlingsbe-
reich in ordentlichen Lagen

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Das Modell einer strategischen Leistungsbereitschaft und das Ausmass der Planungsgrössen im Asylbereich werden grundsätzlich genehmigt.
2. Das EJPD wird beauftragt, das vorliegende Grobkonzept zusammen mit mitinteressierten Bundesstellen zu vertiefen, verschiedene Umsetzungsvarianten zu prüfen und die notwendigen rechtlichen Grundlagen auszuarbeiten.
3. Das EJPD wird beauftragt, die Kantone hierüber zu orientieren.

Für getreuen Protokollauszug:

Strategische Leistungsbereitschaft im Asylbereich

Beilage 1

Die Entwicklung der Gesuchszahlen, Erledigungen, Pendenzen, Ausgaben und des Personalbestandes im Bundesamt für Flüchtlinge

	<u>Gesuche</u>	<u>Erledi- gungen BFF</u>	<u>Pendenzen BFF per 31.12.</u>	<u>Ausgaben</u>	<u>Personalbestand (gerundet) besetzte Stellen)</u>
1986	8'500	8'880	15'000	150 Mio.	
1987	10'900	11'420	14'700	156 Mio.	
1988	16'700	12'350	18'900	189 Mio.	210 Stellen
1989	24'400	16'190	27'200	274 Mio.	240 Stellen
1990	35'800	16'380	46'500	384 Mio.	340 Stellen
1991	41'600	36'960	51'300	658 Mio.	420 Stellen
1992	18'000	37'000	31'700	636 Mio.	500 Stellen
1993 1)	15'800	20'000	28'700	450 Stellen

Im Jahre 1991 wurden mit 420 besetzten Personalstellen die Gesuche von rund 37'000 Personen entschieden, weil sich der Entscheidungsapparat bei den sehr hohen Gesuchseingängen auf gesuchsstärke Herkunftsländer konzentrierte, nach dem Prinzip "last in/first out" arbeitete und vorab einfache und klare Fälle entschied (u.a. auch Safe-Country Entscheidungen).

Im Jahre 1993 wird das BFF mit seinem auf 450 Stellen reduzierten Personalbestand voraussichtlich die Gesuche von 30'000 Personen bearbeiten, weil in der Zwischenzeit die Bearbeitungspalette auf 120 Herkunftsländer ausgebaut werden musste, 80 % der Fälle innert 120 Tagen erledigt werden und heute zu einem wesentlichen Teil auch alte, komplexere Fälle mit einem um 2,5 mal höheren Bearbeitungsaufwand als bei einfachen Aktenentscheidungen behandelt werden müssen (vgl. ATAG-Bericht). All dies bindet zusätzliche personelle Ressourcen.

* * * * *

1) bis 31.8.1993 (gerundet)

Strategische Leistungsbereitschaft im Asylbereich

Beilage 2

Die Aufgaben des BFF als Vorgaben für die strategische Leistungsbereitschaft

Die Leistungsgrösse einer Organisationseinheit ist in erster Linie abhängig von den Aufgaben, die ihr übertragen sind. Im wesentlichen sind dem BFF die folgenden Daueraufgaben überbunden:

- Empfang, Registrierung, Befragung und Verteilung ankommender Asylbewerber und schutzsuchender Ausländer aus Krisengebieten
- Aufenthaltsregelung
- Durchführung der individuellen Asylverfahren bzw. von gruppenweisen Aufnahmen
- Fürsorge und Finanzierung des Aufenthalts der ankommenden und im Verfahren stehenden Asylbewerber bzw. der schutzsuchenden Ausländer
- Vollzugskontrolle und -unterstützung der Kantone bei der Wegweisung von Asylbewerbern
- Abgabe von Ersatzreisepapieren
- Ausbildung aller zwischen 4'000 bis 6'000 im Asylbereich tätigen Personen in der Schweiz
- Ressourcenmanagement im gesamten Asylbereich (Personal, Finanzen, Sachmittel)
- Länderinformation und Lageanalysen für rund 120 Herkunftsländer
- Rechtssetzung, Bundesrats- und Parlamentsgeschäfte, Rechtsanwendung und -kontrolle
- Internationale Kontakte, vor allem im Zusammenhang mit Harmonisierungsbestrebungen und Schubabkommen
- Zusammenarbeit mit den kantonalen Fürsorge- und Fremdenpolizeibehörden als Folge der föderalistischen Aufgabenteilung im Asylbereich
- Zusammenarbeit mit den im Asylbereich tätigen Hilfswerken
- Kommunikation mit und Information von interessierten Stellen und der Bevölkerung

Neben diesen Grundaufgaben sind dem BFF in den letzten Jahren zahlreiche weitere Aufgaben mittels Gesetz, auf Drängen der Kantone oder als Folge des Druckes der öffentlichen Meinung überbunden worden:

- Vom Bundesrat in mehreren Schritten beschlossene Aufnahme von mehreren tausend schutzsuchenden Ausländern aus dem ehemaligen Jugoslawien (Rekrutierung, praktische Abwicklung der Aufnahme und Familienzusammenführungen)
- Vorfinanzierung kantonaler Asylbewerberunterkünfte und Optimierung des schweizerischen Zentrenwesens
- Verstärkung der Finanzaufsicht gegenüber Empfängern von Bundesmitteln im Asylbereich
- Ausbau der Empfangsstellenorganisation mit vermehrten Asylentscheiden direkt ab Empfangsstelle
- Verstärkung der Vollzugsunterstützung von Wegweisungen in Zusammenarbeit mit den Kantonen und dem EDA
- Einführung der Entscheidvorbereitung durch die Kantone
- Einführung der vom Parlament gesetzlich beschlossenen Bundesanhörungen mit Protokollierung und Rückübersetzung
- Rückkehrhilfeprojekte und Schaffung einer schweizerischen Koordinationsstelle für Rückkehrhilfe
- Einführung der Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht der Asylbewerber
- Förderung von Beschäftigungsprogrammen
- Auftrag der GPK, Asyldossiers zu paginieren
- etc.

* * * * *

Strategische Leistungsbereitschaft im Asylbereich

Beilage 3

Die heutige Organisationsstruktur des BFF (Standorte, Empfangsstellenorganisation, Zentrale) und die Zusammenarbeit mit den Kantonen

Der ständig ansteigende Zustrom von Asylbewerbern verunmöglichte es aus technischen und organisatorischen Gründen bereits in der 2. Hälfte der 80er Jahre, die täglich neu ankommenden Gesuchsteller von einer einzigen Dienststelle in Bern aus zu empfangen, registrieren und auf die Kantone zu verteilen. Um die ankommenden Asylbewerber zu dezentralisieren und möglichst geordnet, rasch und vollzählig in das Verfahren ein- und ihnen ihren Aufenthaltsort zuzuweisen, wurde im Jahre 1988 die gesetzlich verankerte Empfangsstellenorganisation an 4 Grenzorten ins Leben gerufen. Dieses System hat sich zusammen mit den sogenannten Transitzentren - denen ebenfalls Empfangsstellenfunktion zukommt und die in Zeiten hoher Gesuchseingänge als "Ueberlaufgefäss" dienen, um Obdachlosensituationen in den Empfangsstellenkantonen zu verhindern - sehr bewährt. Im Interesse der Verfahrensbeschleunigung können heute bereits ab Empfangsstelle in den gesetzlich vorgesehenen Fällen sogenannte Nichteintretensentscheide gefällt und direkt ab Empfangsstelle vollzogen werden können. Als sehr nützlich und nicht mehr wegzudenken hat sich die Empfangsstellenorganisation bei der Aufnahme und Betreuung schutzsuchender Ausländer im Zusammenhang mit der Ex-Jugoslawienkrise erwiesen. Die Strukturen der Empfangsstellenorganisation lassen es zu, die Aufnahmekapazitäten bis maximal 50'000 Personen pro Jahr zu erweitern.

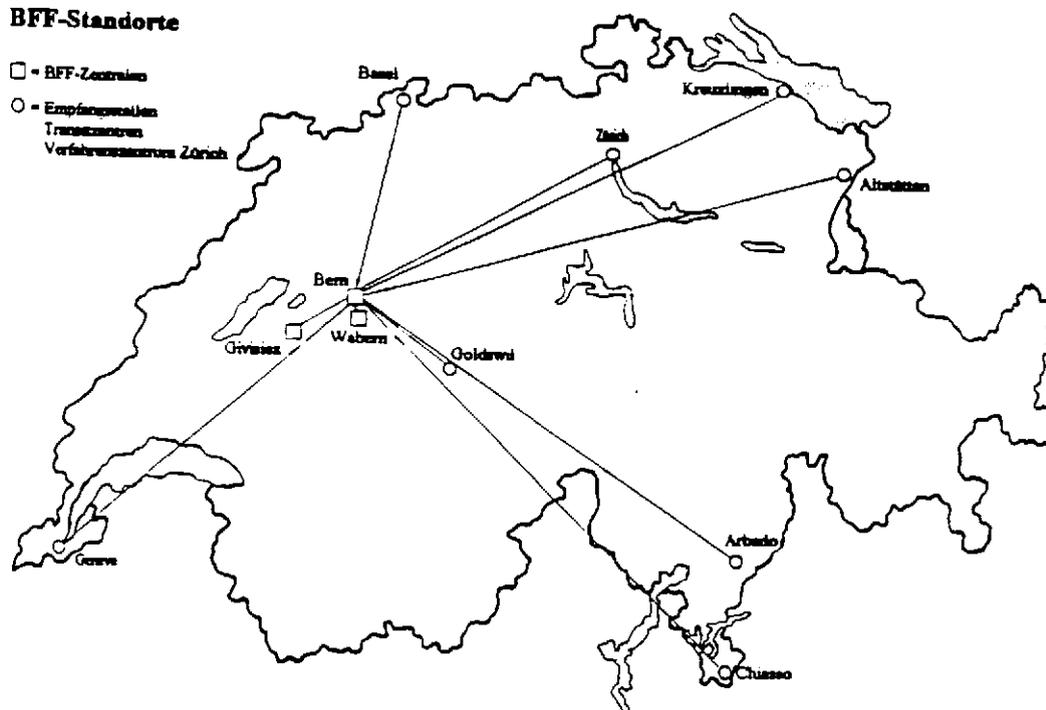
Als Folge des personellen Wachstums wurde der Hauptstandort Bern in den letzten Jahren sukzessive räumlich ausgebaut, reichte aber bald nicht mehr aus, um das laufend neu rekrutierte Personal unterzubringen. Deshalb - und um in den damaligen Zeiten des ausgetrockneten Arbeitsmarktes neues Rekrutierungspotential zu schaffen - wurde 1991 der 2. Hauptstandort in Givisiez FR mit 150 Arbeitsplätzen in Betrieb genommen. Weil der Kanton Zürich aufgrund des Verteilsschlüssels am meisten Asylbewerber zu übernehmen hat und um Synergiegewinne zu erzielen, wurde ebenfalls 1991 das Verfahrenszentrum Zürich mit 30 Arbeitsplätzen in Betrieb genommen. In diesem Verfahrenszentrum arbeiten Bundes- und kantonale Asylbehörden unter einem Dach koordiniert an den im Kanton Zürich hängigen Gesuchen.

Heute ist das BFF auf insgesamt 11 Standorte in der gesamten Schweiz verteilt, die informatisiert und untereinander vernetzt sind. An diesen Dienstorten sind rund 600 Arbeits- und Ausbildungsplätze eingerichtet, die eine voll EDV-unterstützte Geschäftsabwicklung im Asylverfahren zulassen. Die Aufbauorganisation des BFF hat sich bewährt, lässt sich auch an neue Aufgaben anpassen und ist wegen ihres modularen Aufbaus flexibel für die Aufnahme neuer Mitarbeiter, aber auch beweglich für die Anpassung des Personalbestandes gegen unten.

BFF-Standorte

□ = BFF-Zentrum

○ = Empfangswellen
Transpondern
Verfahrenszentrum Zürich



Als Folge der föderalistischen Aufgabenteilung im Asylbereich arbeitet das BFF sehr eng mit den 26 kantonalen Fürsorge- und Fremdenpolizeibehörden zusammen. Die Kantone sind auf operationeller Ebene namentlich zuständig für die Unterbringung, die Betreuung, die Befragung der Asylbewerber und für den Vollzug der Wegweisung abgewiesener Gesuchsteller. Alle Führungsentscheidungen und die Geschäftsabwicklung des BFF haben deshalb umgehend Auswirkungen auf die Kantone und deren Strukturen und Mitteleinsatz. Eine Ressourcenbewirtschaftung der Bundesdienststellen im Asylbereich kann nur dann erfolgreich gestaltet werden, wenn sie immer auch auf die Bedürfnisse der Kantone ausgerichtet ist. Von entscheidender Bedeutung ist hierbei, dass die effiziente und zweckmässige Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Asylbereich nicht wegen einer einseitigen Schwächung der Bundesdienststellen beispielsweise im Personalbereich gefährdet werden sollte.

Nicht nur im engeren Verfahrens- sondern auch im Betreuungsbereich arbeiten das BFF und die 26 Fremdenpolizei- und Fürsorgebehörden der Kantone auf breitester Basis eng zusammen. Die Leitung und alle Fachabteilungen des Bundesamtes stehen auf operativer Ebene täglich mehrmals in Kontakt, führen gemeinsam Projekte und

koordinieren die Geschäftsabwicklung in institutionalisierten oder ad-hoc Gremien auf Stufe Amtsleitung/Regierung oder Fachabteilung. Auch das BFF und die Kantone sind untereinander EDV-mässig vernetzt, betreiben teilweise dieselben Informatiksysteme und Datenbanken, tauschen Dienstleistungen und Fachberatungen aus, führen das Projekt "Entscheidvorbereitung durch die Kantone" und stimmen ihre Pikettorganisationen aufeinander ab. Wo die geltenden Vorschriften es vorsehen, können das BFF oder das EJPD den Kantonen Weisungen erteilen.

Das BFF vergütet den Kantonen in pauschalierter Form ihre Verwaltungskosten für den Asylbereich und finanziert gemäss einem fixen Schlüssel und auf der Basis der Gesuchszahlen die in den Kantonen nötigen Betreuerstellen. Ähnliches gilt für die Hilfswerke. 15 Kantone haben die Asylbewerberbetreuung ganz oder teilweise an die Hilfswerke abgetreten. Ein Drittel der Gesamtausgaben des BFF fliessen direkt oder indirekt an die Hilfswerke. Insgesamt dürften in den Kantonen und Hilfswerken im Verfahrens- und Betreuungsbereich deutlich über 2'000 Personalstellen vom Bund refinanziert werden, so dass die Betreuung der Asylbewerber in der Schweiz eine wesentliche wirtschaftliche Komponente erhalten hat. Darüber hinaus steuert das BFF die Bewirtschaftung der kantonalen Kollektivunterkünfte und bietet auch hier seine Beratungsdienste an.

Diese Ausführungen machen klar, dass neben dem Bund auch die Kantone - im Interesse eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes - daran interessiert sein müssen, ihre Strukturen mittel- und langfristig auf eine Basisbereitschaft auszurichten und dass Ueberlegungen zu einem flexiblen Ressourceneinsatz immer eine Gesamtbetrachtung im Lichte der Aufgabenteilung Bund-Kantone voraussetzen.

* * * * *

Strategische Leistungsbereitschaft im Asylbereich

Beilage 4

Der Personalbedarf im BFF pro Jahr und Asylbewerber

Die bisherige Organisationsstruktur und die Aufgabenverteilung innerhalb des BFF haben sich, wie die Erfahrungen der letzten Jahre zeigten, bewährt. Im Rahmen des als Folge eines entsprechenden Bundesratsbeschlusses aus dem Jahre 1991 durchgeführten Projektes Optimale Geschäftsabwicklung wurden 1992 und 1993 sämtliche Abläufe und Zuständigkeitsabgrenzungen überprüft und wo nötig optimiert.

Der momentan zur Verfügung stehende Stellenbestand ist im BFF folgendermassen verteilt:

◆ Entscheidungsbereich

Reine Asylentscheider ohne
das zugehörige Führungspersonal: 150 Stellen = 33,3 %
(Aufgaben: - alle Asylentscheide
- Vollzugsabwicklung)

◆ Uebrige Tätigkeiten im BFF zum Vollzug des Asylgesetzes gemäss Aufgabenkatalog Beilage 2

Leitung auf allen Stufen,
Empfangsstellen- und Transitzentren-
organisation, logistische und
operative Unterstützung: 300 Stellen = 66,6 %
Aufgaben: - Führung
- Empfang, Befragung, Verteilung
in den Aussenstellen
- Stabsfunktionen (Recht, Inter-
nationales, Information etc.)
- Logistik
- Personal und Finanzen
- Informatik
- Administration
- Dokumentation
- Ausbildung
- Finanzaufsicht
- Ausrichtung von Bundesbeiträgen
im Fürsorgebereich
- Fachberatung im Fürsorgebereich

◆ Total: 450 Stellen = 100 %
=====

Im Durchschnitt erledigt 1 Asylentscheider pro Jahr die Asylgesuche von 200 Personen. Zur führungsmässigen, operativen und technischen Unterstützung des Entscheidapparates, für den Empfang, die Befragung und Verteilung der Asylbewerber und schutzsuchenden Ausländer, sowie für die Abwicklung der fürsorgerischen und finanzadministrativen Belange sind weitere 2 Stellen pro 200 Asylbewerber notwendig. Insgesamt erfordert also die Aufnahme, Verteilung, Betreuung und Verfahrensabwicklung im BFF von 200 Asylbewerbern 3 Personalstellen pro Jahr. Mit einem Bestand von 450 Stellen ist das BFF demnach in der Lage, pro Jahr die Asylgesuche von 30'000 Personen erstinstanzlich zu erledigen.

Aus diesen Zahlen lässt sich der durchschnittliche Stellenbedarf pro Asylbewerber ableiten. Zur Erledigung eines Gesuches (1 Person) benötigt das BFF

$450 : 30'000 = 0,015 \text{ Stellen pro Jahr}$

Der Personalbedarf der ARK pro Jahr und Beschwerden

Die ARK ist heute so organisiert, dass sie mit den 189 Stellen (7 Kammern plus Infrastrukturpersonal) eine Sollkapazität für die Behandlung von 17'000 Beschwerden hat. Der Stellenbestand ist wie folgt verteilt:

◆ 7 Kammern à durchschnittlich 22 Stellen	154 Stellen = 81 %
◆ Leitung, Verwaltung und Infrastrukturpersonal	35 Stellen = 19 %
	<hr/>
◆ Total	189 Stellen = 100 %
	=====

* * * * *

Strategische Leistungsbereitschaft im Asylbereich

Beilage 5

Das Basispersonal für die strategische Leistungsbereitschaft im BFF

Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre sollte die Basisbereitschaft des BFF für den Empfang, die Verteilung, die Betreuung, die Fürsorge und die Gesuchsbehandlung von Asylgesuchstellern bzw. schutzsuchenden Ausländern inkl. Sicherstellung des Vollzugs von Wegweisungen für die nächsten Jahre auf 25'000 Gesuchsteller pro Jahr ausgerichtet werden. Um den dafür notwendigen Stellenbestand zu bestimmen, kann folgende Berechnungsformel herangezogen werden:

$$\text{Anzahl Gesuchsteller} \times 0,015 = \text{Stellenbestand}$$

Für die Behandlung der Fälle von 25'000 Gesuchstellern benötigt demnach das BFF 375 Stellen, die sich wie folgt aufteilen:

◆ Entscheidungsbereich

Reine Asylentscheider ohne
das zugehörige Führungspersonal: 125 Stellen
(Aufgaben: - alle Asylentscheide
- Vollzugsabwicklung)

◆ Uebrige Tätigkeiten im BFF zum Vollzug des Asylgesetzes gemäss Aufgabenkatalog Beilage 2

Leitung auf allen Stufen,
Empfangsstellen- und Transitzentren-
organisation, logistische und
operative Unterstützung: 250 Stellen
Aufgaben: - Führung
- Empfang, Befragung, Verteilung
in den Aussenstellen
- Stabsfunktionen (Recht, Inter-
nationales, Information etc.)
- Logistik
- Personal und Finanzen
- Informatik
- Administration
- Dokumentation
- Ausbildung
- Finanzaufsicht
- Ausrichtung von Bundesbeiträgen
im Fürsorgebereich
- Fachberatung im Fürsorgebereich

◆ Total: 375 Stellen
=====

Das Personal für diese 375 Stellen sollte mit langfristigen Verträgen (Beamtenstatus, ständige Angestellte) ausgestattet sein, um einerseits die Motivation des Personals und damit auch die Leistungsbereitschaft hoch zu halten und andererseits das Know-how innerhalb des BFF zu erhalten.

Die Basisbereitschaft soll durch den Bundesrat jeweils für eine bestimmte Dauer - z.B. für vier Jahre - festgelegt werden. Für den Fall markant veränderter Verhältnisse sollte die Möglichkeit geschaffen werden, diese Basisbereitschaft alle zwei Jahre anzupassen. Für die rechtliche Ausgestaltung verweisen wir auf Kapitel 8.

Das Basispersonal der ARK

Ausgehend von einer Basisbereitschaft des BFF für 25'000 Gesuche müssten der ARK für 15'000 Beschwerden Basispersonal im Umfang von 162 Personalstellen und eine Infrastrukturreserve für ungefähr 70 Personalstellen (Arbeitsplätze, Infrastrukturräume) bereitgestellt werden.

Das Basispersonal (für 15'000 Beschwerden) wäre wie folgt aufgeteilt:

◆ 6 Kammern zu durchschnittlich 22 Stellen	132 Stellen
◆ Leitung, Verwaltung und Infrastrukturpersonal	30 Stellen
	<hr/>
◆ Total	162 Personalstellen =====

* * * * *

Strategische Leistungsbereitschaft im Asylbereich

Beilage 6

Die Behandlung von Gesuchen, die die Basiskapazität überschreiten
(flexibles Zusatzpersonal)

Im BFF

Sollte die Zahl der Asylbewerber das Volumen der Basisbereitschaft überschreiten, so ist zeitverzugsloses Reagieren notwendig, um einerseits das Entstehen eines Pendenzenberges zu vermeiden und andererseits die anfallenden Fürsorgekosten zu minimieren.

In der Vergangenheit konnte auf ein Anwachsen der Zahl der Gesuchszahlen nur mit einer Reaktionszeit von einem Jahr oder länger reagiert werden, da sich das Bewilligungsverfahren für zusätzliches Personal als äusserst zeitintensiv und schwerfällig erweist. Zudem musste aber auch immer ein markantes Ansteigen des Pendenzenberges abgewartet werden, da Gesuchsprognosen nur eine unzureichende Begründungsbasis für die dem Amt übergeordneten Personalbewilligungsinstanzen darstellen.

Wenn man davon ausgeht, dass sich der Gesuchstock dreimal pro Jahr umwälzt, so ist bei einem jährlichen Eingang von 25'000 Asylbewerbern ein Grundstock von rund 8'500 Personen der für die Gesuchsbehandlung normale "fonds de roulement". Gleichzeitig stellen diese 8'500 in Bearbeitung stehenden Gesuche die maximale trimestrielle Auslastungsgrenze einer Personal- und Organisationsstruktur von 375 Stelleneinheiten dar. Solange sich also die Pendenzen trimesterweise im Bereich von 8'500 Personen halten, so wird eine Basisbereitschaft von jährlich 25'000 Gesuchen nicht überschritten. Steigen die Pendenzen über dieses Mass, so liegt der Zustrom an Asylbewerbern über der definierten Grundkapazität des Amtes und es entstehen langfristige Pendenzen. Erhebt und analysiert man den Status des Stocks trimesterweise, so wird es möglich, mit einem Minimum an Verzögerung auf die Veränderung beim Gesuchseingang zu reagieren und die Entwicklung eines kostenträchtigen Pendenzenberges bereits im Ansatz zu verhindern.

Es bleibt hier anzumerken, dass innerhalb des normalen "fonds de roulement" sich immer auch nichtbehandelbare Gesuche finden werden. Dieser "fonds de roulement" muss deshalb immer differenziert und kann nur als Richtgrösse betrachtet werden.

Beispiel: Liegt der Stock während eines Trimesters beispielsweise um 1'000 Personen über dem Soll, so braucht es 15 zusätzliche Stellen um diese 1'000 Gesuche innerhalb eines Jahres wieder abzubauen. Liegt er im nächsten Trimester wieder um 1'000 über dem Soll, so braucht es weitere 15 Stellen.

Das Personal, welches zur Behandlung dieser basiskapazitätsüberschreitenden Fälle engagiert wird, sollte relativ kurze Arbeitsverträge erhalten (nichtständige Anstellungsverhältnisse mit einer Laufzeit von anderthalb Jahren), damit, sofern der Eingang an Asylbewerbern wieder sinkt, das überschüssige Personal ohne Probleme über die natürliche Fluktuation oder das Nichtverlängern der befristeten Arbeitsverhältnisse wieder abgebaut werden und das Amt in seiner Personalpolitik flexibel bleiben kann. Bleibt die Personalfluktuation im BFF weiterhin in der Grössenordnung der vergangenen Jahre, so können freiwerdende Basisstellen ursprünglich befristetem Personal zugewiesen werden. Das flexible Zusatzpersonal ist daher ein optimales Rekrutierungsreservoir für die Basispersonalstellen, die mit sofort einsetzbarem, ausgebildetem Personal besetzt werden können. Die Durchlässigkeit zwischen Basispersonal und flexiblem Zusatzpersonal bildet zudem einen Leistungsanreiz für die letztere Kategorie, da nur gut ausgewiesene, leistungsbereite Mitarbeiter ins Basispersonal übernommen werden.

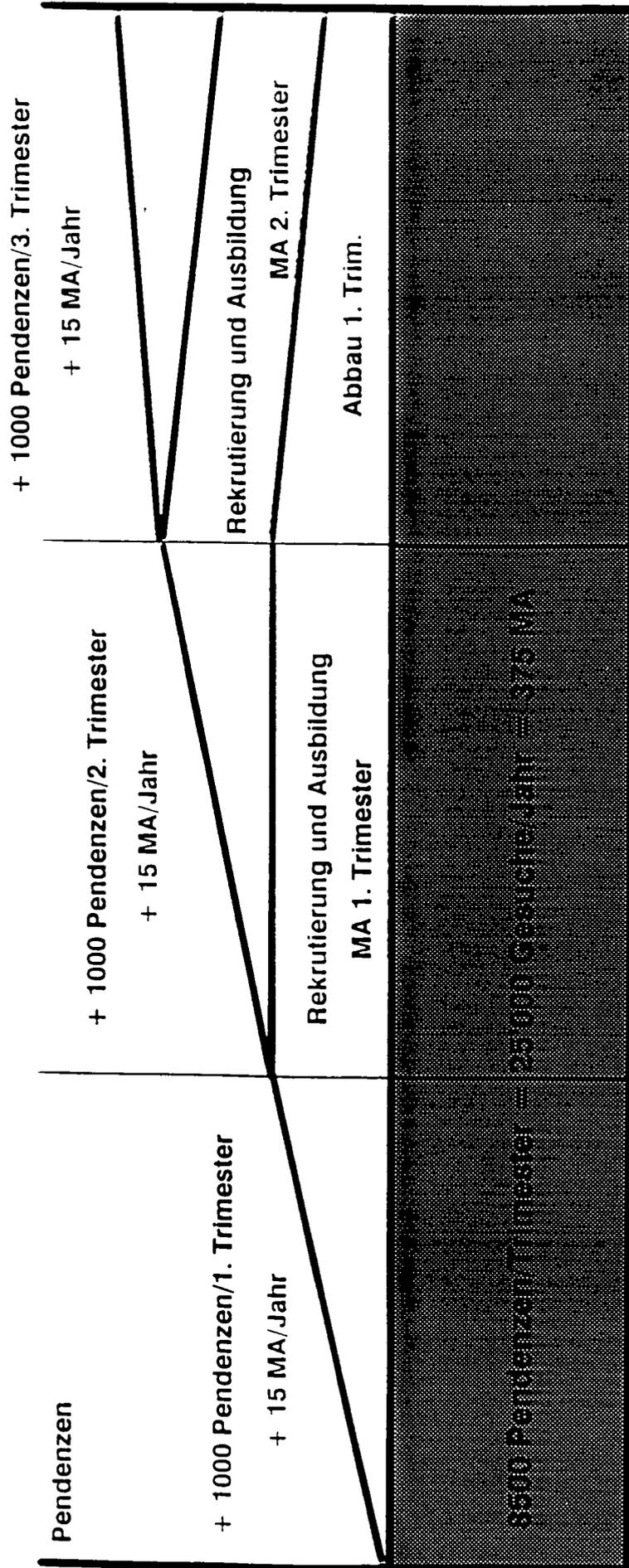
Als Kandidaten für diese Stellen sind Hochschulabsolventen denkbar, die Verwaltungserfahrung sammeln und eventuell das Amt als Sprungbrett in die Bundesverwaltung nutzen möchten, oder aber WiedereinsteigerInnen, Teilzeitbeschäftigte oder MitarbeiterInnen, die an Heimarbeit interessiert sind. Weitere Rekrutierungs- und Anstellungsvarianten werden zur Zeit geprüft.

Das geltende Personalrecht des Bundes lässt genügend Möglichkeiten zu, das Modell der strategischen Leistungsbereitschaft auch in personalrechtlicher Hinsicht umzusetzen.

* * * * *

Gesuchsstock als Steuergrösse des Personalbedarfs BFF

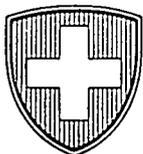
(schematisch dargestellt)



1. Trimester

2. Trimester

3. Trimester



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

771.34

3003 Bern, den 4. Oktober 1993

An den Bundesrat

Die strategische Leistungsbereitschaft der Aufnahme-,
Betreuungs-, Entscheid- und Vollzugsbehörden des Bundes im
Asyl- und Flüchtlingsbereich in ausserordentlichen Lagen.

M i t b e r i c h t

zum Antrag des EJPD vom 29. September 1993

Wir sind mit dem Ziel einverstanden, im Asylbereich Strukturen zu schaffen, die ein rasches Reagieren auf neue Entwicklungen und einen Abbau des Pendenzenberges ermöglichen bzw. dessen Ansteigen in ausserordentlichen Lagen verhindern helfen.

Wir stellen jedoch fest, dass unseren im Rahmen der Ämterkonsultation geäusserten Bedenken mit dem vorliegenden Antrag nicht Rechnung getragen wurde. Die Differenzen betreffen den Automatismus im Personalbereich (Kapitel 8.2 des Antrags) sowie die Eröffnung einer zusätzlichen Kreditrubrik für die Alimentierung des flexiblen Zusatzpersonals (Kapitel 5.2 des Antrags).

527/93

Wir beantragen deshalb, das Beschlussdispositiv wie folgt zu ändern:

Antrag 1

Ziffer 1 des Beschlussdispositivs ist wie folgt zu formulieren:

Das Modell einer strategischen Leistungsbereitschaft und das Ausmass der Planungsgrössen im Asylbereich **wird zur Kenntnis genommen.**

Begründung:

Wir sind der Meinung, dass der bestehende Art. 2a des BG über *Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes* dem Bundesrat bereits die Instrumente gibt, um bei einem aussergewöhnlichen Zustrom von Asylbewerbern schnell entsprechende Massnahmen zu ergreifen. Es besteht dadurch keine Veranlassung, einen Automatismus für eine Personalaufstockung einzuführen.

Die Eröffnung einer zusätzlichen Kreditrubrik für die Finanzierung des flexiblen Zusatzpersonals ist nicht nötig. Die entsprechenden Mittel sind mit dem Kredit *Bezüge des Hilfspersonals* anzubegehren und darin speziell auszuweisen.

Diese zentralen Bereiche des Modells sind noch nicht genehmigungsreif. Das Modell ist deshalb lediglich zur Kenntnis zu nehmen.

Antrag 2

Ziffer 3 des Beschlussdispositivs ist zu streichen.

Begründung:

Solange die Differenzen in diesen wichtigen Bereichen bestehen und das Modell einer strategischen Leistungs-

bereitschaft nicht ausgereift ist, ist die Information der Kantone zu unterlassen.

EIDG. FINANZDEPARTEMENT

Stich

Stich