

83.046

## **Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes**

vom 6. Juli 1983

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes mit dem Antrag auf Zustimmung. Der mit dieser Revision zusammenhängende Antrag auf den personellen Ausbau beim Bundesamt für Polizeiwesen und beim Beschwerdedienst des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements wird Ihnen im Rahmen der Botschaft zum Voranschlag für das Jahr 1984 unterbreitet.

Ferner beantragen wir Ihnen, das nachstehende Postulat abzuschreiben:

1982 P 82.480 Asylgesetz, Revision (N 20. 9. 1982, Cavadini).

Wir versichern Sie, Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung

6. Juli 1983

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Aubert

Der Bundeskanzler: Buser



## Übersicht

Die Behandlung der Asylgesuche vermag seit längerem nicht mehr mit der Zunahme eingereicherter Gesuche Schritt zu halten. Bis ein rechtskräftiger Entscheid vorliegt, vergehen heute durchschnittlich vier bis sechs Jahre. Diesem aus rechtsstaatlichen und humanitären Überlegungen unhaltbaren Zustand soll mit der Verwirklichung eines Massnahmenpaketes begegnet werden. Dessen wichtigster Teil besteht in einer massiven Erhöhung des Personalbestandes der mit der Gesuchsbehandlung befassten Bundesstellen; ein entsprechender Antrag wird Ihnen in der Botschaft für den Voranschlag für das Jahr 1984 gestellt werden. Einen weiteren Teil bildet die Revision des Asylgesetzes, die wir Ihnen mit dieser Botschaft vorschlagen. Es geht darum, das Verfahren zu beschleunigen, ohne dass dadurch die Grundsätze des Rechtsstaates beeinträchtigt werden. Im Vordergrund stehen dabei der Verzicht auf eine zweite Beschwerdeinstanz sowie die Möglichkeit, in offensichtlich unbegründeten Fällen aufgrund der Akten zu entscheiden und mit der Ablehnung des Asylgesuchs gleichzeitig die Wegweisung des Bewerbers zu verfügen.

Die grossen und dringenden Probleme im Asylwesen können nur gelöst werden, wenn das gesamte Massnahmenpaket verwirklicht wird. Die einzelnen Massnahmen bedingen sich gegenseitig und dürfen nicht losgelöst voneinander beurteilt werden.

# Botschaft

## 1 Allgemeiner Teil

### 11 Ausgangslage

#### 111 Darstellung der Situation im Asylbereich

Das weltweite Flüchtlingsproblem führte in den letzten Jahren zu einer starken Zunahme der in der Schweiz gestellten individuellen Asylgesuche. Waren es in den fünfziger und sechziger Jahren wenige hundert Asylgesuchsteller, so waren es in den Jahren 1970–1976 zwischen 800 und 1200. Ab 1977 waren jährlich Zuwachsraten von 30 bis 50 Prozent zu verzeichnen und 1982 reichten über 7000 Ausländer in der Schweiz ein Asylbegehren ein (5100 Gesuche). In diesen Zahlen nicht eingerechnet sind die Flüchtlinge, die der Bundesrat in Gruppen, zum Beispiel aus Uganda, Chile, Indochina und Polen aufgenommen hat, sowie behinderte Flüchtlinge, die anlässlich besonderer Aktionen des UNO Hochkommissariats in die Schweiz kamen (sog. Hardcore-Aktionen).

Galt die Flüchtlingsfrage nach dem Zweiten Weltkrieg noch als ein innereuropäisches Problem, zu dessen Bewältigung das Internationale Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Flüchtlings-Konvention; SR 0.142.30) geschaffen wurde, so entwickelte sich daraus in den Sechziger- und insbesondere in den späten siebziger Jahren eine weltweite Problematik, von der die Schweiz in zunehmendem Masse betroffen wird. Die erhöhte Mobilität führt dazu, dass heute auch Asylbewerber aus fernen Kontinenten zu uns kommen. So stammten 1970 noch über 90 Prozent der Asylgesuchsteller aus osteuropäischen Ländern, während ihr Anteil bis 1982 auf 30 Prozent zurückging. Der überwiegende Teil der Asylbewerber kommt heute aus Drittweltländern. Dementsprechend änderte sich auch in gewissem Masse die Art der Begründung der Asylgesuche.

Früher flohen vor allem Personen, die wegen ideologischen Unvereinbarkeiten von staatlichen Behörden verfolgt wurden. Heute stehen eher existenzielle wirtschaftliche Gründe, die allerdings ebenfalls mit gravierenden Grundrechtsverletzungen gekoppelt sein können, im Vordergrund. Die meisten Asylgesuchsteller kommen heute aus Ländern, in denen die Menschenrechte verletzt werden, indem Regimegegner, Angehörige ethnischer Minderheiten oder Andersgläubige systematisch verfolgt, wirtschaftlich unter Druck gesetzt, gefoltert oder gar hingerichtet werden. Gleichzeitig leiden viele dieser Länder aber auch unter allgemeiner wirtschaftlicher Not, so dass es sehr schwierig ist, die sogenannten «Wirtschaftsflüchtlinge» auf Antrieb von den echten Flüchtlingen zu trennen. In der Regel kann die individuelle Gefährdung eines Asylbewerbers nur durch eine eingehende, gründliche und zeitraubende Abklärung und eine persönliche Befragung sicher beurteilt werden.

Mit dem kontinuierlichen Anstieg der Asylgesuche konnte die Gesuchserledigung immer weniger Schritt halten. Die Zahl der hängigen Gesuche nahm ständig zu, was für alle Beteiligten zu einer unbefriedigenden und belastenden Situation führte. Die Gesuchsteller sind während Jahren im Ungewissen über ihre

Zukunft, und die Behörden von Bund und Kantonen arbeiten immer mehr unter dem Druck der Überbelastung. Den Kantonen stellen sich schwerwiegende Probleme bei der Betreuung, Unterbringung und Beschäftigung sowie bei der Wegweisung im Falle der Asylverweigerung. Schwierigkeiten ergeben sich insbesondere aus dem Umstand, dass die meisten Gesuchsteller ihr Asylbegehren in den Ballungszentren der Westschweiz sowie in Basel, Zürich und Bern einreichen.

Diese Situation veranlasste das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Departement), sich mit den Kantonen in Verbindung zu setzen. Am 19. August 1982 und am 24. Februar 1983 fanden Konferenzen mit Vertretern der Kantonsregierungen statt. Dabei wurde Übereinstimmung darüber erzielt, dass an den materiellen Grundsätzen der schweizerischen Asylpolitik festgehalten werden soll. Hingegen wurde eine Beschleunigung des Asylverfahrens gefordert. Es bestand die einhellige Auffassung, dass dies einerseits durch eine massive personelle Verstärkung der Sektion Flüchtlinge im Bundesamt für Polizeiwesen (Bundesamt) und des Beschwerdedienstes im Departement, andererseits durch eine Änderung der verfahrensrechtlichen Bestimmungen des Asylgesetzes zu erreichen sei.

Mit dem Asylverfahren befassten sich auch mehrere parlamentarische Vorstösse. Es ging dabei in erster Linie um eine bessere Verteilung der Gesuchsteller auf die Kantone, die Betreuung und die materielle Klärung des Flüchtlingsbegriffs. Der Bundesrat nahm in der Folge das Postulat Cavadini an, das eine Überprüfung des Asylgesetzes verlangt, um insbesondere eine Verbesserung und Beschleunigung des Entscheidverfahrens zu erreichen.

## 112 Die Asylgewährung als staatspolitische Maxime

Die Schweiz kann auf eine lange Asyltradition zurückblicken. Seit Jahrhunderten fanden verfolgte Menschen in unserem Land Schutz und Zuflucht. Veranlasst durch die Flüchtlingspolitik während des Zweiten Weltkrieges erliess der Bundesrat Grundsätze für die Handhabung des Asylrechts in Kriegszeiten oder in Zeiten erhöhter internationaler Spannungen. Darin hat er festgehalten, das schweizerische Asylrecht sei nicht bloss Tradition, sondern staatspolitische Maxime, Ausdruck der schweizerischen Auffassung von Freiheit und Unabhängigkeit.

Diese Grundsatzklärung, die eine grosszügige Flüchtlingspolitik bejaht, war in der Folge wegleitend für die schweizerische Asylpraxis. Trotz der schwierigen Situation ist der Bundesrat auch heute gewillt, weiterhin eine offene Flüchtlingspolitik zu betreiben.

In den letzten Jahren ist indessen deutlich geworden, dass viele Asylbewerber nicht wegen einer akuten Gefährdung im Heimat- oder Herkunftsland, sondern aus den verschiedensten anderen Gründen in die Schweiz kommen.

Es ist daher dem Bundesrat ein Anliegen, dass diese unbegründeten Asylgesuche, die nicht aufgrund politischer Verfolgung eingereicht werden, möglichst rasch abgelehnt werden können. Dies ist unbedingt notwendig, damit die Hand-

lungsfähigkeit des Staates und die Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung gewahrt bleiben.

## **113 Probleme des Asylverfahrens**

### **113.1 Die Einführung des Asylgesetzes**

Am 1. Januar 1981 trat das neue Asylgesetz in Kraft, das die in verschiedenen Erlassen festgehaltenen Einzelbestimmungen zusammenfasste. Die Vermutung, dass das Inkrafttreten des Asylgesetzes einen bedeutenden Einfluss auf das Ansteigen der Asylgesuche ausgeübt habe, trifft nicht oder nur in sehr geringem Masse zu. Andere Länder Westeuropas sind mit diesem Problem ebenso konfrontiert. Die Hauptursache für das Ansteigen der Asylgesuche ist vielmehr als Folge der globalen Entwicklung zu sehen, die dazu geführt hat, dass es heute gegen 20 Millionen Flüchtlinge gibt.

### **113.2 Der Flüchtlingsbegriff**

Der im Asylgesetz verwendete Flüchtlingsbegriff geht auf die Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951 zurück, die von der Schweiz ratifiziert wurde. Um den Verfolgungs- und Einschüchterungsmethoden in totalitär regierten Staaten Rechnung zu tragen, wurde mit dem Geschäftsbericht von 1958 der Begriff der «regimebedingten inneren Zwangslage» eingeführt. In diesem Sinne ist auch der im Asylgesetz erwähnte «unerträgliche psychische Druck» zu verstehen, mit dem Massnahmen staatlicher Behörden erfasst werden sollen, die sich nicht unmittelbar gegen die Rechtsgüter Leib, Leben und Freiheit richten, sondern auf andere Weise ein menschenwürdiges Leben verunmöglichen. In der Botschaft zum Asylgesetz vom 31. August 1977 (BBl 1977 III 105) wird dazu ausgeführt, dass ein unerträglicher psychischer Druck nur dann eine asylrechtliche Bedeutung erlangen kann, wenn er sich in konkreten und gezielt gegen den Betroffenen gerichteten Massnahmen äussert und aus den im Gesetz genannten Gründen der rassischen, religiösen, nationalen, sozialen Zugehörigkeit oder wegen der politischen Anschauungen ausgeübt wird. Eine allgemeine Unzufriedenheit mit den herrschenden Verhältnissen im Heimat- oder im Herkunftsland genügt demnach nicht für die Anerkennung als Flüchtling. Der Gesuchsteller muss vielmehr eine Bedrohung durch staatliche Organe glaubhaft machen können, die in einer bestimmten Intensität gezielt gegen ihn gerichtet war oder unmittelbar bevorstand. In dieser Auslegung und Umschreibung der asylrechtlich relevanten Verfolgungselemente entspricht der schweizerische Flüchtlingsbegriff der von der Flüchtlingskonvention ausgehenden Praxis der umliegenden Länder und anderer Aufnahmestaaten. Mit dieser präziseren Begriffs Umschreibung deckt sich die schweizerische Flüchtlingsdefinition mit der im Völkerrecht gebräuchlichen.

### **113.3 Das Verfahren**

Das Asylverfahren wickelt sich in zwei Phasen ab. Die kantonale Behörde nimmt im Auftrag des Bundes das Asylgesuch entgegen und vernimmt den Ge-

suchsteller zu bestimmten Fragen. Das Nähere ist in Weisungen des Departementes geregelt. Sofern in der Folge das Bundesamt gestützt auf die Akten nicht positiv entscheiden kann, ist es verpflichtet, den Gesuchsteller persönlich zu befragen.

Die besondere Ausgestaltung des Anspruchs auf rechtliches Gehör mit der vorgesehenen persönlichen Befragung beim Bundesamt ist deshalb von Bedeutung, weil der Gesuchsteller die Verfolgung in seinem Heimat- oder Herkunftsland lediglich glaubhaft machen muss; aufgrund der in diesen Ländern praktizierten Missachtung rechtsstaatlicher Verfahren ist es ihm nämlich in der Regel nicht möglich, seine Gefährdung nachzuweisen. Für die entscheidende Instanz ist es deshalb oft schwierig, zu gesicherten Erkenntnissen zu gelangen. Damit die Behörde sich die notwendige Klarheit über den wesentlichen Sachverhalt verschaffen und die Glaubwürdigkeit des Gesuchstellers differenziert beurteilen kann, ist sie in vielen Fällen darauf angewiesen, diesen über seine Asylgründe persönlich zu befragen. Zudem ist es auch ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit, dass der Asylbewerber seine Motive vor dem in der Sache entscheidenden Bundesamt auch persönlich vertreten kann. Etwas anderes käme nur in Frage, wenn eine asylrechtlich bedeutsame Gefährdung des Asylbewerbers im Ausland ausgeschlossen werden kann oder nicht Gegenstand des Verfahrens bildet (vgl. Ziff. 22).

#### 113.4 Auswirkungen

Die Aufgaben der Behörden im Flüchtlingswesen sind umfangreich, und insbesondere erweist sich das Prüfungsverfahren als äusserst zeitraubend.

Dies zeigt sich schon bei den damit verbundenen Aufgaben, die den Kantonen obliegen, wie Betreuung, Unterbringung, Beschaffung von Arbeitsplätzen usw. Der eigentliche Engpass liegt jedoch vor allem beim Bundesamt, das sich mit der Abklärung und Entscheidvorbereitung in erster Instanz befasst. Aufgrund der Tatsache, dass heute Asylbewerber aus allen Kontinenten in die Schweiz kommen, ist die Sachverhaltsabklärung sehr schwierig geworden.

Es sind qualifizierte Sachbearbeiter notwendig, die über die politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse eines Landes genaue Kenntnisse haben und dadurch befähigt sind, die geltend gemachten Fluchtgründe zu bewerten. Dies erfordert ein aussergewöhnlich gründliches Erfassen und Gewichten der unterschiedlichsten Informationen. Eine Zauberformel, mit der in kurzer Zeit politisch Verfolgte von denjenigen Ausländern, die ein unbegründetes oder missbräuchliches Gesuch einreichen, getrennt werden könnten, ist nicht zu finden.

Da ein negativer Asylentscheid letztlich die Rückschiebung des Asylgesuchstellers in sein Herkunftsland zur Folge haben kann, darf der Entscheid nur von einer zentralen, in diesen Fragen erfahrenen Behörde getroffen werden. Die Übertragung der Entscheidkompetenz auf die Kantone wäre schon deshalb fragwürdig, weil ihnen der Überblick für eine einheitliche Praxis fehlt und damit eine rechtsgleiche Beurteilung der Asylgesuche kaum mehr gewährleistet wäre. Die Kompetenzübertragung würde gesamthaft auch nicht zu einer Entlastung führen.

## 113.5 Überlastung der Sektion Flüchtlinge

Der Personalbestand der Sektion Flüchtlinge im Bundesamt ist während Jahren konstant geblieben. Die Zahl von 37 Mitarbeitern, von denen zurzeit noch 19 Personen als Hilfskräfte eingestellt sind, ist auf die Erledigung von 2000 Gesuchen pro Jahr ausgerichtet. Diese Sachbearbeiter prüfen nicht nur die Einzelgesuche, sondern beurteilen auch Fragen der Wegweisung und Internierung sowie der Fürsorge und Familienzusammenführung.

Allein 1982 wurden 5100 Gesuche gestellt. Die Zahl der beim Bundesamt und der ersten Beschwerdeinstanz hängigen Gesuche belief sich Ende 1982 auf über 6000. Bis Ende Mai 1983 wurden bereits 2100 neue Gesuche eingereicht; es muss deshalb damit gerechnet werden, dass die Zahl der hängigen Gesuche bis Ende 1983 noch einmal stark ansteigen wird.

## 12 Darstellung der ungelösten Probleme

### 121 Verfahrensdauer

Da die Zahl der Asylbegehren in den letzten Jahren stark anstieg, der Personalbestand jedoch gleich geblieben ist, wurde die Erledigung der Gesuche verzögert. In dieser Situation, die sich zunehmend verschärfte, wurden in einer ersten Phase durch Vereinfachungen administrativer und organisatorischer Art die Verfahren beschleunigt. Trotz dieser Rationalisierungsmassnahmen reicht der Personalbestand für die Behandlung der Gesuche nicht aus, und zwar bei allen Instanzen, so dass es heute vier bis sechs Jahre dauert, bis über ein Gesuch rechtskräftig entschieden ist.

Während dieser Zeit kann sich der Gesuchsteller in der Schweiz aufhalten, wobei ihm in der Regel eine Erwerbstätigkeit bewilligt wird. Diese Umstände führen dazu, dass das Asylverfahren mehr und mehr dazu benützt wird, sich unter Umgehung der allgemeinen Bestimmungen für Ausländer einen legalen Aufenthalt in der Schweiz zu verschaffen. Gerade für Ausländer, die aufgrund dieser Bestimmungen kaum Aussicht auf eine ordentliche Anwesenheitsbewilligung haben, bietet sich die Einleitung eines Asylverfahrens als willkommene Notlösung geradezu an.

### 122 Folgen der langen Behandlungsdauer

Die langen Wartezeiten sind für alle Beteiligten äusserst belastend und, wie noch darzulegen sein wird, rechtsstaatlich nicht mehr zu verantworten. Für die Asylbewerber ist die lange Ungewissheit über ihre Zukunft zermürend, so dass sie nicht selten unter sozialen und psychischen Störungen leiden. Auch wird die Aufgabe der Hilfswerke, anerkannte Flüchtlinge in unsere Gesellschaft zu integrieren, bedeutend erschwert.

Nach dem Asylgesetz sind die Kantone mit der Unterbringung und Unterstützung der Asylbewerber beauftragt. Die kantonalen Behörden sind daher von der grossen Zahl hängiger Gesuche stark betroffen. Auch wenn die Fürsorgelei-

stungen vom Bund vergütet werden, müssen die Kantone den Verwaltungsaufwand übernehmen, der an gewissen Orten den Rahmen der dafür bestehenden Infrastrukturen bei weitem sprengt. Es müssen zudem Unterkünfte für Asylbewerber und an verschiedenen Orten besondere Aufnahmezentren eröffnet werden. Die Kantone sind aber nicht nur mit der Betreuung der Asylbewerber betraut, ihnen obliegt auch die fremdenpolizeiliche Regelung der einzelnen Fälle und, wenn ein Gesuch abgelehnt wird, die Wegweisung des Gesuchstellers. In vielen Fällen ist die Wegweisung kaum mehr möglich, weil der Gesuchsteller entweder keine gültigen Papiere besitzt, oder weil sein Aufenthalt in der Schweiz bereits zu lang gedauert hat. Dieser Umstand ist rechtspolitisch bedenklich. So wie der Rechtsstaat alles daransetzen muss, um ein einwandfreies Verfahren zu garantieren, so sehr muss er auch darauf achten, dass die aufgrund eines solchen Verfahrens erlassenen Verfügungen auch tatsächlich durchgesetzt werden.

Die Verantwortung für die langen Wartezeiten im Asylverfahren liegt beim Bund. Mit den heute zur Verfügung stehenden Mitteln können jedoch die anstehenden Probleme nicht gelöst werden.

## 123 Staatspolitische Beurteilung

Die oben beschriebenen Probleme haben in der Bevölkerung und bei den Kantonen zu einem Malaise geführt. Zum Ausdruck kam dieses u. a. in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen, in denen zum Teil die schweizerische Flüchtlingspolitik in Frage gestellt wird. Die in breiten Kreisen bestehende Beunruhigung über die Lage im Asylbereich zwingt die Behörden zu raschem und entschlossenem Handeln, wenn das Verständnis für eine offene Asylpolitik erhalten bleiben soll.

Für das gute Verhältnis zwischen Bund und Kantonen ist es ebenfalls notwendig, dass der Bund alle Anstrengungen unternimmt, um zu verhindern, dass den Kantonen durch die zeitliche Dauer des Asylverfahrens laufend zusätzliche Kosten für den Vollzug der Aufgaben entstehen, die ihnen das Asylgesetz zuweist.

## 13 Lösung der Probleme

Zur Bewältigung der anstehenden Probleme im Flüchtlingswesen kommen Massnahmen in drei Bereichen in Betracht:

1. *Administrative und organisatorische Massnahmen*, die auf der Grundlage der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen eine Vereinfachung der Verfahrensabläufe und eine bessere Übersicht über den Geschäftsablauf ermöglichen. Da der Bundesrat und die Verwaltung in diesem Bereich selbst tätig werden können, war es schon bisher möglich, das Verfahren innerhalb des geltenden Rechts zu vereinfachen. Diese Rationalisierungsbestrebungen sind heute an einem Punkt angelangt, über den hinaus sie nach betriebswirtschaftlicher Analyse sowie nach rechtsstaatlichen Überlegungen nicht mehr weitergeführt werden können.

2. *Revision des Asylgesetzes* vom 5. Oktober 1979, wie sie im besonderen Teil dieser Botschaft näher vorgestellt wird.
3. *Personelle Massnahmen*, die dem Parlament mit dem Budget 1984 unterbreitet werden.

## **131      Bereits getroffene Massnahmen**

### **131.1    Vereinfachung der Unterstützungspraxis**

Während früher das Bundesamt über jedes einzelne Gesuch von Fürsorgeleistungen an anerkannte Flüchtlinge zu befinden hatte, richten seit 1977 die Hilfswerke diese Leistungen nach seinen Weisungen aus. Diese Delegation im Fürsorgevollzug verlangte zwar eine gewisse Aufsichtstätigkeit, bewirkte aber dennoch eine Rationalisierung des gesamten Fürsorgeverfahrens. Die dadurch freigewordene Arbeitskapazität wurde zur Behandlung der Asylgesuche eingesetzt, so dass deren Zunahme bis ins Jahr 1980 aufgefangen werden konnte.

### **131.2    Vereinfachung von Verfahrensabläufen**

In organisatorischer Hinsicht wurden mit der Hilfe des Bundesamtes für Organisation sämtliche realisierbaren Massnahmen getroffen, die eine Rationalisierung der Aufgabenerledigung und damit eine Effizienzsteigerung brachten. Der breite Einsatz der Textverarbeitung erleichtert und beschleunigt die Korrespondenz. Routineschreiben, verfahrensleitende Verfügungen, Entscheide im Bereiche der fremdenpolizeilichen Kompetenz des Bundesamtes und der Fürsorge sowie Mitteilungen an Bundesbehörden, kantonale Stellen und Hilfswerke wurden soweit als möglich schematisiert. Die Sektion Flüchtlinge wurde so umstrukturiert, dass sich die Sachbearbeiter auf einzelne Länder- und Fachbereiche spezialisieren konnten.

### **131.3    Schematisierung von Verfügungen**

Im Bereich der Asylverfügungen wurden Standardentscheide formuliert und angewendet, soweit dies ohne Verletzung rechtsstaatlicher Grundsätze möglich war. Rationalisierungen in diesem Bereich sind allerdings schon angesichts der in Frage stehenden Rechtsgüter und Verfahrensgarantien enge Grenzen gesetzt. Der Weg über Formularentscheide darf nie dazu führen, dass eine genaue Abklärung des jeweiligen Sachverhalts unterbleibt.

### **131.4    Schaffung einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe und Personalausbildung**

Zur Aufarbeitung der Ende 1981 hängigen Asylgesuche wurde anfangs 1982 für die Dauer eines Jahres eine ad hoc-Arbeitsgruppe aus Beamten des Departementes gebildet. Nach einer intensiven Einarbeitungszeit konnte die Gruppe ihre Aufgabe unter fachtechnischer Begleitung der Mitarbeiter der Sektion Flüchtlinge bis Ende Jahr grösstenteils erfüllen. Im Verlaufe des Herbstes 1982

wurde die Sektion Flüchtlinge mit 15 neuen Sachbearbeitern (Hilfskräfte) verstärkt.

Gleichzeitig mit der Umstrukturierung der Sektion Flüchtlinge wurden in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Personalamt Kurse organisiert mit dem Ziel, die Effizienz des Personals noch weiter zu steigern.

### **131.5 Statistik mit EDV-Unterstützung**

Die Flüchtlingsstatistik wurde automatisiert, was zu einer erheblichen Verminderung des Personalaufwands führte. Damit das EDV-System indessen als vollwertiges Steuerungs- und Führungsmittel verwendet werden kann, muss es noch verfeinert und der Zugriff für die Sachbearbeiter erleichtert werden. Dieser Auflage wird im laufenden EDV-Projekt «Automatisierung der Personenregistrator» – welches voraussichtlich Ende 1984 betriebsbereit sein wird – Rechnung getragen.

### **131.6 Zusammenarbeit mit den Kantonen**

Von der Zunahme der Asylgesuche und der verzögerten Gesuchserledigung sind die Kantone stark betroffen; sie nehmen die Asylgesuche entgegen und sind zuständig für die Unterbringung und Unterstützung der Asylbewerber sowie die Erteilung von Bewilligungen für eine Erwerbstätigkeit. Angesichts dieser grossen Belastung fanden sich die Behörden des Bundes und der Kantone zu einer Aussprache zusammen. Für die Bundesbehörden ging es vor allem darum, zu erfahren, wie die Kantonsbehörden die Situation beurteilen, und gemeinsam mit ihnen über Möglichkeiten und Mittel zur Lösung der anstehenden Probleme zu beraten. Die Aussprache ergab eine vollständige Übereinstimmung darüber, dass das Asylverfahren beschleunigt werden muss, und zwar durch eine wesentliche Erhöhung des Personalbestands beim Bund und eine Änderung des Asylgesetzes im Verfahrensbereich.

Um die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu optimieren und möglichst reibungslose Verfahrensabläufe zu erreichen, wurden mit Beamten aus verschiedenen Kantonen Ausbildungstagen durchgeführt.

### **131.7 Zentren zur Unterbringung von Asylbewerbern**

Zurzeit werden in verschiedenen Kantonen unter Mitarbeit des Bundes Möglichkeiten für die Unterbringung von Asylbewerbern geprüft. Da diese nicht mehr ohne weiteres in Wohnungen untergebracht werden können, werden Kleinzentren gesucht, in denen 50–80 Personen einquartiert werden können. In den Kantonen Genf, Waadt, Fribourg, Zürich und Bern bestehen bereits Zentren dieser Art. In andern Kantonen steht die Eröffnung weiterer Zentren unmittelbar bevor. Unter Umständen wird auch die Einrichtung von Grosszentren für je 300–400 Personen unumgänglich sein. Solche Zentren kämen jedoch nur auf ausdrückliches Verlangen der Kantone in Betracht. Wegen des Personalstopps kann der Bund weder die Trägerschaft übernehmen noch Bundespersonal für die Leitung zur Verfügung stellen.

## 132      **Zu treffende Massnahmen**

Wie bereits früher erwähnt, können die Gesuche nicht mehr in angemessener Frist erledigt werden. Der heutige Personalbestand reicht für die Erledigung von 2000 Gesuchen pro Jahr aus. Nachdem allein 1982 5100 Gesuche gestellt wurden, waren – Ende 1982 – beim Bundesamt und bei der ersten Beschwerdeinstanz über 6000 Asylgesuche hängig. Auch in den ersten Monaten dieses Jahres ist die Zahl der Gesuche angestiegen. Da in absehbarer Zeit nicht mit einer Abnahme gerechnet und im Bereich der Verfahrensabläufe nicht mehr weiter rationalisiert werden kann, ohne dass der Kerngehalt des Asylgesetzes und insbesondere dessen Verfahrensgarantien beeinträchtigt würden, werden sich die Rückstände laufend vergrössern.

Zur Lösung dieser Probleme sind deshalb auch in anderen Bereichen Massnahmen zu treffen.

### 132.1    **Die Revision des Asylgesetzes**

Wie die Darstellung der Entwicklung im Asylbereich gezeigt hat, hängt die Zunahme der Asylgesuche nicht oder nur in sehr geringem Masse mit dem neuen Asylgesetz zusammen. Eine Revision des Gesetzes in materieller Hinsicht brächte deshalb keine wesentliche Entlastung, sondern würde lediglich das Verhältnis der positiv und negativ entschiedenen Gesuche verändern. Insbesondere könnte die Zahl der Gesuche auf diese Weise nicht gesteuert werden, da die hauptsächlichsten Einflussfaktoren ausserhalb des Gesetzes liegen. Hingegen kann eine Änderung des Asylverfahrens – namentlich dessen Beschleunigung – zur Verbesserung der gegenwärtigen Situation beitragen.

Die Überprüfung des Asylgesetzes ist aus diesen Gründen nur unter der Fragestellung sinnvoll, wie das Prüfungsverfahren verkürzt werden kann, ohne dass dadurch die Grundsätze unseres Rechtsstaates in Frage gestellt werden. Ansatzpunkte bei der Vorbereitung der Revisionsvorschläge waren daher die Reduktion der Beschwerdeinstanzen, die Ermöglichung von Aktenentscheiden in offensichtlich unbegründeten Fällen sowie die Verbindung der fremdenpolizeilichen Wegweisung mit dem negativen Asylentscheid. Ferner soll der faktische Anspruch auf Erwerbstätigkeit gestrichen werden, weil gerade dieser Anspruch für viele Ausländer wie eine Einladung wirkt, ein Asylgesuch zu stellen.

### 132.2    **Erhöhung des Personalbestandes**

Kernstück des Massnahmenpakets zur Behebung der andauernden Überbelastung sind Vorkehren im Personalbereich. Wie die Diskussion der Entlastungsmassnahmen gezeigt hat, gelangt eine stark vereinfachte Gesuchserledigung bald in Konflikt mit den zwingenden Anforderungen an die Rechtsstaatlichkeit und Qualität der Asylverfügungen. Da beide Zielvorgaben unabdingbar mit einer glaubwürdigen Asylpolitik verbunden sind, kann nur eine bedeutende Verstärkung der mit der Behandlung von Asylgesuchen befassten Stellen eine Neutralisierung der heute zu beobachtenden negativen Auswirkungen bringen.

Eine massive Personalaufstockung, wie wir sie in der Budgetbotschaft für 1984 vorschlagen werden, ist unumgänglich. Das Missverhältnis zwischen der Zahl der jährlich eingereichten Gesuche und des zu ihrer Erledigung einsetzbaren Personals muss korrigiert und kann nicht nur mit organisatorischen Massnahmen und einer Gesetzesrevision ausgeglichen werden.

## 14 Schlussfolgerungen

Das vorgeschlagene und teilweise realisierte Massnahmenpaket bringt im gesamten Flüchtlingsbereich eine Vereinfachung und damit eine Beschleunigung des Verfahrens. Die einzelnen Massnahmen bedingen sich gegenseitig und dürfen nicht losgelöst beurteilt werden. Allein mit administrativen, organisatorischen oder gesetzgeberischen Vorkehren ist es nicht möglich, die heute hängigen sowie in den nächsten Jahren eingehenden Gesuche zu bewältigen, ohne dass grundlegende rechtsstaatliche Verfahrensgarantien verletzt würden. Sollten nur sie eingesetzt werden, würden sie lediglich den sprichwörtlichen Tropfen auf den heissen Stein bedeuten und nicht zur Problembewältigung führen. Erst in Verbindung mit personellen Massnahmen, wie sie in der Budgetbotschaft 1984 beantragt werden, können die hier vorgeschlagenen Änderungen des Asylgesetzes die erwarteten Wirkungen erzielen.

## 15 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Der Revisionsentwurf wurde mit einem Bericht den Kantonsregierungen, Parteien und verschiedenen Organisationen zur Vernehmlassung unterbreitet. Der Entwurf stiess auf grosses Interesse und löste zum Teil sehr eingehende und grundsätzliche Stellungnahmen zur gesamten Flüchtlingspolitik aus. Die Stellungnahmen der Kantone waren durchwegs positiv. Bei den konsultierten Organisationen dagegen waren die Meinungen über die einzelnen Revisionspunkte geteilt. Einhellig wurde festgestellt, dass die Verfahrensdauer aus staatspolitischen und humanitären Gründen unbedingt reduziert werden müsse, und dass dies nur über eine massive personelle Verstärkung der mit der Gesuchsbehandlung befassten Instanzen beim Bund erreicht werden könne. Mit Besorgnis vermerkten vor allem die Kantone die kritische Stimmung in der Bevölkerung zur Flüchtlingssituation. Neben Kritik an einzelnen Artikeln wurde vereinzelt die Notwendigkeit der Revision insgesamt in Frage gestellt; es wurde geltend gemacht, die vorgesehenen Änderungen brächten einen Abbau an Rechtsstaatlichkeit, würden jedoch zur Verkürzung der langen Wartezeiten nur wenig beitragen. In diesen Stellungnahmen wurden statt der Revision die Erhöhung des Personalbestandes, eine engere Zusammenarbeit mit europäischen Staaten sowie die Koppelung von Entwicklungshilfe und Flüchtlingspolitik empfohlen. Einige Kantone verlangten für den Bund die Kompetenz, die Asylbewerber besser auf die Kantone zu verteilen, und für die Kantone die Möglichkeit, Asylgesuche abzuweisen. Beide Forderungen wurden jedoch grösstenteils abgelehnt.

## 2 Besonderer Teil

### 21 Entscheid

(Art. 11)

Ziel der Gesetzesrevision ist die Beschleunigung und damit die Verkürzung der Verfahrensdauer. Heute hat der Asylbewerber die Möglichkeit, gegen die Ablehnung seines Gesuchs bei zwei Instanzen Beschwerde zu erheben, nämlich beim Departement und danach beim Bundesrat. Schöpft er diese Möglichkeiten aus, so kann das Verfahren unter den dargestellten Umständen vier bis sechs Jahre dauern, was völlig unhaltbar ist. Eine Verkürzung des Beschwerdeweges wird daher unumgänglich. Da Artikel 103 BV grundsätzlich einen Beschwerdeweg bis an den Bundesrat bzw. das Bundesgericht verlangt, ist die Beschränkung auf eine einzige Beschwerdeinstanz allerdings nur in begründeten Ausnahmefällen möglich. Immerhin kennt das Asylgesetz diese Beschränkung bereits in den Artikeln 17, 19 und 36. Es ist auch zu beachten, dass der Bundesrat negative Beschwerdeentscheide des Departements selten umgestossen hat. In diesen Fällen, handelte es sich praktisch immer um Gesuche, bei denen im Verlaufe des Beschwerdeverfahrens neue rechtserhebliche Tatsachen geltend gemacht wurden, die auch auf dem Wege der Revision vom Departement hätten berücksichtigt werden können. Schliesslich muss festgestellt werden, dass die Beschränkung auf eine Beschwerdeinstanz den Anforderungen des Internationalen Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Empfehlung Nr. R (81) 16 des Ministerkomitees des Europarates über die Harmonisierung der nationalen Asylverfahren genügt.

Bei der Beschränkung der Beschwerdemöglichkeit auf eine einzige Instanz stellt sich die Frage, ob dies das Departement oder der Bundesrat sein soll. Für die Bezeichnung des Bundesrates würde der Umstand sprechen, dass die Asylpolitik eine wichtige Regierungstätigkeit ist, und dass der Bundesrat nicht ohne Not auf seinen Einfluss auf die Asylentscheide verzichten sollte. Es ist jedoch zu bedenken, dass heute gegen 80 Prozent der erstinstanzlichen Entscheide Rekurs eingelegt wird, was für den Bundesrat als einzige Beschwerdeinstanz eine nicht tragbare zeitliche Belastung bedeuten würde. Er hätte sich bei den zu erwartenden 9500 Gesuchen pro Jahr mit rund 7000 Beschwerden jährlich zu befassen. Wir sehen daher vor, das Departement als einzige Beschwerdeinstanz zu bezeichnen. Der Bundesrat behält jedoch ein Weisungsrecht, so dass sein Einfluss auf die Asylpraxis gewahrt bleibt. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurde der Vorschlag gemacht, dass bei der Beschränkung auf eine einzige Beschwerdeinstanz eine verwaltungsunabhängige Rekurskommission zu schaffen sei. Im Hinblick auf die zu bewältigende Arbeitslast müsste zweifellos eine vollamtliche Kommission eingesetzt werden. Zudem wäre eine solche Rekurskommission eine verwaltungsgerichtliche Instanz, die unabhängig von der politischen Behörde massgeblich die Asylpraxis bestimmen würde. Einer solchen Institution gegenüber könnte auch dem Bundesrat kaum ein Weisungsrecht eingeräumt werden, so dass die oberste politische Behörde ohne Einflussmöglichkeit auf die Rekurspraxis wäre. Beim Erlass des Asylgesetzes wurde der Grundsatz festgelegt, dass kein persönlicher Rechtsanspruch auf Asyl besteht. Daher wurde der verwaltungsgerichtliche Weg an das Bundesgericht ausgeschlossen

und der verwaltungsinterne Weg nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vorsehen.

Artikel 11 hat heute folgenden Wortlaut: «Das Bundesamt entscheidet als erste Instanz über die Asylgewährung.» Da für die Verfügung eines Asylentscheides und den Beschwerdeweg die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege gelten (Art. 47 des Asylgesetzes), war es nicht nötig, die Beschwerdemöglichkeiten an das Departement und den Bundesrat besonders zu erwähnen. Weil in Zukunft von dieser allgemeinen Regel abgewichen werden soll, muss diese Ausnahme beim Artikel über den Asylentscheid festgehalten werden. In der vorgeschlagenen Fassung wird daher der bisherige Wortlaut von Artikel 11 zu dessen erstem Absatz, während die Beschwerdemöglichkeit in einem zweiten Absatz aufgeführt wird.

## 22 Verfahren vor dem Bundesamt (Art. 16)

Nach Artikel 16 Absatz 2 darf das Bundesamt ein Asylbegehren nicht ablehnen, ohne den Gesuchsteller persönlich zu befragen.

Wir beantragen eine Ergänzung von Artikel 16 durch einen Absatz 5, der bestimmt, dass das Bundesamt von einer persönlichen Befragung absehen kann, wenn ein offensichtlich unbegründetes Asylgesuch vorliegt.

Der Entwurf zum Asylgesetz wies eine ähnliche Bestimmung auf, nämlich: «Von einer persönlichen Befragung kann abgesehen werden, wenn der Gesuchsteller offensichtlich kein Flüchtling ist.» Diese Bestimmung ist jedoch in der parlamentarischen Beratung gestrichen worden, weil die Auffassung vertreten worden war, sie öffne dem willkürlichen Ermessen Tür und Tor und schaffe die Möglichkeit, missliebige Asylbewerber kurzerhand abzuweisen.

Auch heute ist man sich zwar einig darüber, dass unbegründete Gesuche abzulehnen sind, umstritten ist jedoch, nach welchen Kriterien die einzelnen Fälle beurteilt werden sollen.

Wenn wir uns entschlossen haben, wiederum eine ähnliche Bestimmung zu unterbreiten, dann deshalb, weil angesichts der prekären Situation das Gebot der Verhältnismässigkeit ein ganz besonderes Gewicht erhält und weil wir überzeugt sind, dass es durchaus möglich ist, geeignete Beurteilungskriterien aufzustellen, die keine Willkürentscheide zulassen.

Ganz allgemein kann man, ohne rechtsstaatliche Verfahrensgarantien zu tangieren, auf die persönliche Befragung in denjenigen Fällen verzichten, in denen die Flüchtlingseigenschaft nicht Gegenstand des Verfahrens sein kann, da aus andern Gründen eine Asylgewährung nicht in Frage kommt. Eine persönliche Befragung ist auch dann nicht geboten, wenn mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann, dass der Asylbewerber in seinem Heimat- oder Herkunftsland in irgendeiner Weise gefährdet ist. Als Hauptbeispiel können in der heutigen Zeit Asylgesuche von Ausländern aus den westeuropäischen Ländern erwähnt werden. Unter den Begriff «offensichtlich unbegründet» fallen im weiteren alle Gesuche von Asylbewerbern, bei denen sich objektiv belegen lässt, dass sie im Sinne von Art. 6 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 1 Asylgesetz unter zumutbaren Um-

ständen in einen Drittstaat zurückkehren oder in einen solchen weiterreisen können, und dieser Drittstaat Flüchtlinge nicht in ein Land ausschafft, in dem sie möglicherweise asylrechtlich gefährdet sind.

Als weitere Kategorie kommen Ausländer in Betracht, die zur gerichtlichen Landesverweisung gemäss Artikel 55 des Strafgesetzbuches verurteilt werden und vor der Entlassung aus dem Strafvollzug ein Asylgesuch einreichen, sofern das betreffende Gericht die asylrechtlich relevanten Fragen genügend abgeklärt und das Urteil hiezu hinreichende Ausführungen enthält. Insbesondere muss das Gericht eine allfällige Gefährdung im Sinne des Asylgesetzes sowie die Möglichkeit einer aus der Sicht des internationalen Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge oder der europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) unzulässigen Behandlung des Ausländers im Heimat- oder Herkunftsland abgeklärt haben. Wir sehen vor, die Gerichte mit einem Kreisschreiben über die kantonalen Justizdirektionen auf Artikel 3 der EMRK und das völkerrechtlich verankerte Prinzip der Nichtrückschiebung aufmerksam zu machen.

Der Bundesrat wird die Fälle offensichtlich unbegründeter Gesuche in der Verordnung so regeln, dass der wichtige Grundsatz des rechtlichen Gehörs für Asylsuchende mit den nötigen Garantien aufrechterhalten bleibt.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass auch ein negativer Asylentscheid ohne vorangehende persönliche Befragung rekursfähig ist. Im Falle eines Rekurses kann auch die Unterlassung der persönlichen Befragung gerügt werden, und der Beschwerdedienst kann nötigenfalls eine Befragung anordnen.

## 23 Vorläufige Erwerbstätigkeit (Art. 21)

Nach dem geltenden Recht wird dem Gesuchsteller in der Regel eine unselbständige Erwerbstätigkeit bewilligt, wenn er zur Bestreitung seines Lebensunterhalts darauf angewiesen ist. Eine unselbständige Tätigkeit wird nur dann nicht bewilligt, wenn der Arbeitsmarkt die Zulassung weiterer Ausländer nicht verkraften kann.

Diese Regelung hat sich als problematisch erwiesen, denn sie verführte viele dazu, missbräuchlich ein Asylgesuch einzureichen, nur um eine Arbeitsbewilligung zu erhalten. Diese Situation wurde noch dadurch verschärft, dass unsere Nachbarstaaten einem Asylbewerber während des Verfahrens keine Arbeitsbewilligung erteilen. Die grosszügige schweizerische Lösung wirkte so auf viele Ausländer wie ein Magnet.

Aus diesen Gründen schlagen wir vor, die bestehende Vorschrift in eine Kann-Vorschrift umzuformen. Wir sind überzeugt, dass jeder, der echte Asylgründe vorzubringen hat, nötigenfalls eine gewisse Wartezeit bis zur Bewilligung einer Erwerbstätigkeit in Kauf zu nehmen bereit ist.

Allerdings besteht nicht die Absicht, mit der neuen Vorschrift die Nichtbewilligung der Erwerbstätigkeit zur Regel werden zu lassen. Hingegen ist denkbar, dass eine Erwerbstätigkeit denjenigen Gesuchstellern nicht wird garantiert werden können, die ausserhalb grosser Agglomerationen wohnen oder in einem

Aufnahmезentrum untergebracht sind. Dazu kommt, dass nach wie vor die Kantone, die in ihren Entscheiden nach den unterschiedlichen Gegebenheiten flexibel sein müssen, für die Bewilligung einer Erwerbstätigkeit zuständig sind. Um dennoch eine möglichst einheitliche Bewilligungspraxis sicherzustellen, ist von Seiten des Bundes vorgesehen, den Kantonen in einem Kreisschreiben Richtlinien für die Erteilung einer Arbeitsbewilligung zu erteilen.

## 24 Wegweisung bei Asylverweigerung (Art. 21a [neu])

Wird ein Asylgesuch rechtskräftig abgelehnt, so entscheiden nach bisheriger Praxis die kantonalen oder die eidgenössischen Fremdenpolizeibehörden über den Aufenthalt des Gesuchstellers. Erklären sie sich nicht bereit, dessen Aufenthalt nach den allgemeinen Bestimmungen für Ausländer zu regeln, so verfügen sie seine Wegweisung aus der Schweiz.

Ist die Wegweisung nicht möglich oder nicht zumutbar, so verfügt das Bundesamt auf Antrag der Fremdenpolizeibehörden die Internierung. Diese erfolgt in Form der freien Unterbringung, wobei in der Regel der bisherige Wohnsitz und der bisherige Arbeitsplatz in die Verfügung übernommen werden.

Durch die vorgeschlagene neue Gesetzesbestimmung erhält das Bundesamt neu die Kompetenz, nach vorheriger Anhörung des Aufenthaltskantons des Ausländers gleichzeitig mit einem negativen Asylentscheid auch die Wegweisung aus der Schweiz anzuordnen. Die vorherige Anhörung des Kantons hat den Zweck, abzuklären, ob er für den Fall eines negativen Ausgangs des Asylverfahrens bereit wäre, den Aufenthalt mit einer ordentlichen fremdenpolizeilichen Bewilligung zu regeln. Wäre dies der Fall, so könnte auf die Wegweisung verzichtet werden. Zeigt sich hingegen bereits im Asylverfahren, dass die Wegweisung nicht durchführbar ist, so verfügt das Bundesamt anstelle dieser Massnahme die Internierung. Nach den Bestimmungen der Verordnung vom 14. August 1968 über die Internierung von Ausländern (SR 142.281) ist die Wegweisung undurchführbar, wenn sich ein Ausländer aus triftigen Gründen weigert, in sein Heimat- oder Herkunftsland zurückzukehren und er nicht rechtmässig in einen dritten Staat ausreisen kann. Das gleiche gilt, wenn ein Ausländer kein gültiges ausländisches Reisepapier hat und kein Staat zu seiner Übernahme verhalten werden kann. Für den Vollzug der Internierung bestimmt in solchen Fällen Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c der genannten Verordnung:

Die Internierung wird vollzogen durch freie Unterbringung, wenn die Internierungsverfügung nur den Sinn und Zweck hat, das Anwesenheitsverhältnis eines Ausländers, der keine ordentliche kantonale Bewilligung erhalten, aber auch nicht ausgeschafft werden kann, gesetzmässig zu regeln.

Die vorgeschlagene Kompetenzzuweisung an das Bundesamt ist aus verschiedenen Gründen wünschenswert. Wie oben dargelegt, verlangen rechtsstaatliche Überlegungen letztlich auch, dass mehrfach überprüfte und rechtlich begründete Entscheidungen schliesslich durchgesetzt werden. Vor einem Entscheid über die Wegweisung muss in einer Rechtsgüterabwägung, die insbesondere eine potentielle Gefährdung im Heimat- oder Herkunftsland des Ausländers

mitberücksichtigt, abgeklärt werden, ob die Wegweisung zumutbar ist oder ob darauf verzichtet werden soll. Die heutige Lösung befriedigt insofern nicht, als es nach einem negativen Asylentscheid an den mit dem Vollzug betrauten kantonalen Behörden liegt, die Frage der Durchführbarkeit eines Wegweisungsentscheides zu beurteilen. Den Vollzugsorganen fehlen die nötigen Informationen weitgehend, um über die Zumutbarkeit, die Gefährdungslage in wichtigen Grundrechtspositionen zuverlässig und einheitlich zu entscheiden. Hingegen ist das Bundesamt dazu in der Lage, zumal es im Asylverfahren sämtliche für den Entscheid einer Wegweisung relevanten Fragen abgeklärt hat.

Schliesslich ist auch hier der Aspekt der Beschleunigung des Verfahrens zu berücksichtigen. Man mag sich fragen, weshalb nach einem negativ verlaufenen Asylverfahren kantonale und schliesslich wiederum eidgenössische Verfahrenswege eröffnet werden sollen, auf denen abgeklärt wird, ob der Ausländer in der Schweiz verbleiben darf oder unser Land verlassen muss. Die Frage ist um so berechtigter, als nach heutiger Praxis auf dem Gebiete des Fremdenpolizeirechts solchen Ausländern ohnehin keine Anwesenheitsbewilligung aus humanitären oder staatspolitischen Gründen im Sinne der Verordnung vom 22. Oktober 1980 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer (SR 823.21) erteilt wird. Die Vermeidung von Doppelspurigkeiten führt auch hier zu einer zeitlichen Verkürzung des Verfahrens, ohne dass rechtsstaatliche Verfahrensgarantien tangiert würden.

## **25 Beschwerdebehörden**

(Art. 47)

Bei Artikel 47 ist eine rein redaktionelle Ergänzung nötig, die sich aus der Formulierung der vorgeschlagenen Artikel 11 Absatz 2 und 21a Absatz 2 ergibt. Da in diesem Artikel die Ausnahmen von den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege als Vorbehalte aufgeführt werden, müssen die beiden neu eingeführten Ausnahmen im Artikel 47 ebenfalls erwähnt werden.

## **26 Übergangsbestimmungen**

Für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Gesetzesänderung hängigen Verfahren soll das neue Recht gelten. Aus Gründen der Billigkeit und Rechtssicherheit wird eine Ausnahme gemacht für die beim Inkrafttreten beim Bundesrat hängigen Beschwerden. Diese sollen noch vom Bundesrat behandelt werden.

## **27 Inkrafttreten**

Es ist beabsichtigt, die Gesetzesänderung nach Ablauf der Referendumsfrist ohne Verzug in Kraft zu setzen, damit die geplanten Neuerungen möglichst schon im Jahre 1984 Wirkung entfalten können.

### **3      Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Die Gesetzesrevision allein bringt keine finanzielle Mehrbelastung und erfordert kein zusätzliches Personal zu ihrer Durchführung. Hingegen führt sie mit der Einschränkung des Rekursweges zu einer personellen Entlastung beim Rechtsdienst der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

Die Verwirklichung des gesamten Massnahmenpakets zur Bereinigung der Probleme im Asylbereich verlangt eine massive personelle Verstärkung des Bundesamtes und des Beschwerdedienstes des Departements. Durch die Kürzung des Prüfungsverfahrens werden jedoch Fürsorgekosten für Asylbewerber in grossem Ausmass eingespart. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass in diesem Jahr über 45 Millionen und für 1984 65 Millionen Franken an Fürsorgekosten allein für Asylgesuchsteller veranschlagt wurden. Durch die Reduktion des heute vier bis sechs Jahre dauernden Asylverfahrens auf etwa ein Jahr können Einsparungen an Unterstützungsleistungen gemacht werden, welche die Personalausgaben bei weitem übersteigen. Ebenfalls lässt sich der Verwaltungsaufwand der mit dem Vollzug beauftragten Behörden in den Kantonen erheblich reduzieren.

### **4      Richtlinien der Regierungspolitik**

Diese Vorlage ist in den Regierungsrichtlinien 1979–1983 nicht enthalten. Sie ist zurückzuführen auf die Entwicklung im Asylbereich der letzten Monate. Die dadurch entstandenen Probleme beim Bund und den Kantonen sowie die Beunruhigung im Parlament und in der Öffentlichkeit gaben Anlass, das Verfahren zur Änderung des Asylgesetzes zu beschleunigen.

### **5      Verfassungsmässigkeit**

Die geänderten Bestimmungen stützen sich wie bisher auf Artikel 69<sup>ter</sup> der Bundesverfassung.

# Asylgesetz

Entwurf

## Änderung vom

---

*Die Bundesversammlung' der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 6. Juli 1983<sup>1)</sup>,  
*beschliesst:*

I

Das Asylgesetz vom 5. Oktober 1979<sup>2)</sup> wird wie folgt geändert:

### *Art. 11*    *Entscheid*

<sup>1</sup> Das Bundesamt entscheidet über die Gewährung und Verweigerung des Asyls.

<sup>2</sup> Über Beschwerden entscheidet unter Vorbehalt von Weisungen des Bundesrates das Departement endgültig.

### *Art. 16 Abs. 5 (neu)*

<sup>5</sup> Von einer persönlichen Befragung kann abgesehen werden, wenn das Asylgesuch offensichtlich unbegründet ist.

### *Art. 21*    *Vorläufige Erwerbstätigkeit*

Dem Gesuchsteller kann eine unselbständige Erwerbstätigkeit bewilligt werden.

### *Art. 21a (neu)*    *Wegweisung bei Asylverweigerung*

<sup>1</sup> Mit der Ablehnung des Asylgesuches verfügt das Bundesamt nach Anhören des Aufenthaltskantons in der Regel die Wegweisung aus der Schweiz. Ist diese weder durchführbar noch zumutbar, regelt das Bundesamt das Anwesenheitsverhältnis nach den gesetzlichen Bestimmungen über die Internierung von Ausländern.

<sup>2</sup> Über Beschwerden gegen eine Wegweisung entscheidet das Departement endgültig.

<sup>1)</sup> BBl 1983 III 779

<sup>2)</sup> SR 142.31

*Art. 47 Abs. 2*

<sup>2</sup> Die Beschwerde gegen Verfügungen und Beschwerdeentscheide von Bundesbehörden oder letzter kantonalen Instanzen richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege; die Artikel 11 Absatz 2, 17 Absatz 2, 19 Absatz 2, 21a Absatz 2 und 36 Absatz 2 bleiben vorbehalten.

## II

<sup>1</sup> Für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Gesetzesänderung hängigen Verfahren gilt das neue Recht.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bleibt zuständig für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens bei ihm hängigen Beschwerden.

## III

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.