

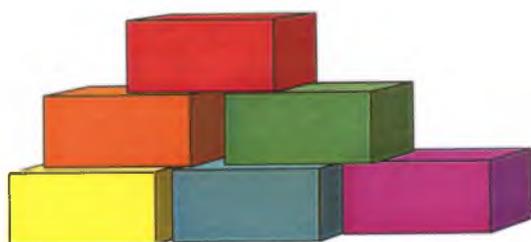
EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

Asylgesetz

und

Bundesbeschluss über  
dringliche Massnahmen  
im Asyl- und Ausländerbereich

Argumentarium für die  
Volksabstimmung vom 13. Juni 1999



**Grundzüge  
des neuen Gesetzes**

## Liste der wichtigsten Änderungen und Neuerungen nach der Totalrevision des Asylgesetzes

- Vereinfachte Aufnahme von Gewaltflüchtlingen (Schutzbedürftige)  
Der Bundesrat trifft den Entscheid, ob und wie vielen Personen vorübergehender Schutz gewährt wird. Bei der Aufenthaltsregelung steht die Rückkehr in den Heimatstaat im Vordergrund, sobald dies die Lage zulässt.
- Gesetzliche Regelung des Flughafenverfahrens (Bisher auf Verordnungsstufe)
- Verfahrensbeschleunigung (Bsp.: Art. 29 Abs. 4 AsylG)
- Vereinfachte Regelung bei persönlicher Notlage auf Grund langandauernden Asylverfahrens (Härtefallregelung; Art. 44 Abs. 3 AsylG)
- Explizite Berücksichtigung frauenspezifischer Anliegen (Art. 17 Abs. 2 AsylG) und solcher für unbegleitete Minderjährige (Art. 17 Abs. 2 und 3 AsylG).
- Wirksame Missbrauchsbekämpfung:  
Durch Übernahme dreier Nichteintretenstatbestände in unbefristetes Recht. Diese Artikel wurden mit dem Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich (BMA) am 1. Juli 1998 in Kraft gesetzt:
  1. Nichteintreten wegen Verheimlichung der Identität (Art. 16 Abs. 1 lit. b AsylG)
  2. Nichteintreten bei missbräuchlicher Nachreichung des Asylgesuchs (Art. 16a<sup>bis</sup> AsylG)
  3. Nichteintreten bei Nichtabgabe von Identitätspapieren (Art. 16 Abs. 1 lit. a<sup>bis</sup> AsylG)
- Überführung des befristeten dringlichen Bundesbeschlusses über das Asylverfahren (AVB) aus dem Jahre 1990 in unbefristetes Gesetzesrecht.
- Fürsorge
  1. Durchsetzung des Prinzips der pauschalen Abgeltung der Kantone durch den Bund (= administrative Vereinfachung). Bei der Bestimmung der Höhe der Pauschalen werden nur kostengünstige Lösungen finanziert.
  2. Für die Fürsorge anerkannter Flüchtlinge sind neu die Kantone zuständig.
  3. Das Fachwissen der Hilfswerke wird verstärkt bei Integrations- und Rückkehrprojekten eingesetzt.
- Datenschutz
  1. Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die Führung elektronischer Register.
  2. Grundlage für den Datenaustausch.
- Rückkehrhilfe
  1. Teilfinanzierung von Rückkehrberatungsstellen und weiteren Projekten im Inland
  2. Teilfinanzierung von Reintegrationsprojekten im Ausland
  3. Finanzierung von Rückkehrhilfe im Einzelfall
- Vollzugsunterstützung:  
Gesetzliche Regelung einer Fachstelle des BFF, welche die Kantone bei der Feststellung der Identität und der Nationalität von Asylbewerbern sowie bei der Beschaffung von Reisepapieren unterstützt.

# Asylgesetz

und

## Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich

Argumentarium für die  
Volksabstimmung vom 13. Juni 1999



**rechtlich-inhaltliches  
Argumentarium**

# INHALT

<b>I.</b>	<b>Einleitung</b> .....	3
	Weshalb erneut eine Revision des Asylgesetzes? .....	3
	Die 10 wichtigsten Neuerungen auf einen Blick .....	3
<b>II.</b>	<b>Völkerrechts- und Verfassungsmässigkeit</b> .....	4
	Allgemeines .....	4
	Flüchtlingskonvention .....	4
	EMRK .....	4
<b>III.</b>	<b>Verfahrensgarantien und Verfahrensoptimierungen</b> .....	6
	Unbegleitete Minderjährige .....	6
	Frauenspezifische Fragen und Fluchtgründe .....	6
	Beteiligung einer Hilfswerksvertretung bei Anhörungen .....	7
	Persönliche Notlage auf Grund langdauernder Asylverfahren (Härtefallregelung) .....	7
	Beschwerde gegen Zuweisungsentscheid .....	8
	Einschränkung der Einzelrichterentscheide .....	8
	Flughafenverfahren .....	8
	Eröffnung von Entscheiden per Fax .....	9
	Wegfall Fristenstillstand .....	9
<b>IV.</b>	<b>Gewalt- und Kriegsflüchtlinge</b> .....	10
	Weshalb eine neue Regelung? .....	10
	Grundzüge der Regelung über die Gewährung vorübergehenden Schutzes an Schutzbedürftige .....	10
	Möglichkeiten der Asylgewährung .....	11
	Aufhebung und Rückkehr .....	12
<b>V.</b>	<b>Fürsorge</b> .....	12
	Was kostet das neue Gesetz? .....	12
	Pauschalierungen .....	13
	Zuständigkeitswechsel .....	13
	SiRück: Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht .....	13
	Rückkehrhilfe .....	14
	Integrationshilfe an anerkannte Flüchtlinge .....	14
	Ausrichtung von weiteren Beiträgen .....	14
<b>VI.</b>	<b>Missbrauchsbestimmungen</b> .....	15
	Dringlicher Bundesbeschluss .....	15
	Neue Nichteintretenstatbestände .....	15
	Neue Mitwirkungspflicht .....	16
	Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft bei Einreisesperre .....	17
	Einziehung von Dokumenten .....	17
	Widerruf des Asyls nach Begehen von besonders verwerflichen Handlungen oder bei Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz .....	18
<b>VII.</b>	<b>Datenschutz</b> .....	18
<b>VIII.</b>	<b>Vollzug</b> .....	19
<b>IX.</b>	<b>Drittstaatenregelung</b> .....	20
<b>X.</b>	<b>Carrier sanctions</b> .....	20

# I. EINLEITUNG

## ❖ Weshalb erneut eine Revision des Asylgesetzes?

Für das neue Asylgesetz (AsylG) wurde die Form einer Totalrevision gewählt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass das geltende Recht gravierende Mängel aufweisen würde. Im Gegenteil. Das im Jahre 1979 von den eidgenössischen Räten verabschiedete und am 1. Januar 1981 in Kraft getretene erste Asylgesetz hat sich nämlich in weiten Teilen bewährt. Dies gilt namentlich für die bisher tiefgreifendste Revision in Form des dringlichen befristeten Bundesbeschlusses vom 22. Juni 1990 über das Asylverfahren (AVB), der vor allem zu einer wesentlichen Beschleunigung des erstinstanzlichen Asylverfahrens beigetragen hat.

Aufgrund der mehrheitlich positiven Erfahrungen mit dem AVB wird dieser noch bis Ende 2000 geltende Bundesbeschluss mehr oder weniger integral ins neue Asylgesetz übernommen. Die Tatsache allerdings, dass durch die vorangegangenen Revisionen das Asylgesetz bereits etwas unübersichtlich geworden war, und der Umstand, dass neue Regelungsbereiche einzufügen waren, liessen eine völlige Neustruktur des Gesetzes als angezeigt erscheinen.

Anlass für diese Totalrevision des Asylgesetzes war also die verfassungsrechtliche Notwendigkeit, Dringlichkeitsrecht in ordentliches Recht zu überführen. Die ersten Vorarbeiten, die im Jahre 1993 an die Hand genommen wurden, zeigten, dass zwar die Überführung ein Hauptelement der geplanten Revision sein würde, dass aber gleichzeitig auch verschiedene Neuerungen und Änderungen aufgenommen werden müssen, um Gesetzeslücken zu füllen und festgestellte Mängel zu beheben. Neue Bereiche, wie beispielsweise jener der Gewaltflüchtlinge, das Anliegen einer wirksamen Missbrauchsbekämpfung, die Probleme im Bereich des Vollzugs der Wegweisungen oder die sich zunehmend verschlechternde Finanzlage des Bundes führten dazu, dass entsprechende gesetzgeberische Lösungen erarbeitet werden mussten. Die Totalrevision sollte ausserdem zum Anlass genommen werden, die vom Bundesgesetz über den Datenschutz geforderten formellen gesetzlichen Grundlagen für die Bearbeitung von Personendaten im Asyl- und Ausländerbereich zu schaffen.

## ❖ Die 10 wichtigsten Neuerungen auf einen Blick

1. Einführung des Konzeptes über die Gewährung vorübergehenden Schutzes an Gewalt- und Kriegsflüchtlinge sowie die vereinfachte Aufnahme dieser Personengruppen
2. Explizite Berücksichtigung von frauenspezifischen Anliegen
3. Explizite Berücksichtigung von Bedürfnissen unbegleiteter Minderjähriger
4. Gesetzliche Regelung des Flughafenverfahrens
5. Einführung neuer Nichteintretenstatbestände sowie einer zusätzlichen Mitwirkungspflicht zwecks wirksamer Bekämpfung von missbräuchlichem Verhalten im Asylverfahren
6. Einführung von verfahrensbeschleunigenden Massnahmen

7. Persönliche Notlage auf Grund langdauernder Asylverfahren: Neuregelung des bisherigen „Härtefallverfahrens“
8. Fürsorge: Prinzip der pauschalen Abgeltung der Kantone durch den Bund; Zuständigkeit der Kantone für die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen an anerkannte Flüchtlinge; Einsatz der Hilfswerke bei Integrations- und Rückkehrprojekten
9. Datenschutz: Rechtsgrundlage für das Führen elektronischer Register und für den Datenaustausch mit Behörden
10. Rückkehrhilfe: Finanzierung von Projekten im In- und Ausland durch den Bund

## II. VÖLKERRECHTS- UND VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT

### ❖ Allgemeines

Das neue Recht steht in vollem Einklang mit den verfassungsmässigen Grundsätzen und den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz.

Bei der Beurteilung des Grades der Übereinstimmung von Landesrecht mit internationalem Recht sind in erster Linie das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Flüchtlingskonvention) sowie die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention; EMRK) in Betracht zu ziehen.

### ❖ Flüchtlingskonvention

Die Kompatibilität des neuen Asylgesetzes zur Flüchtlingskonvention ist vollumfänglich gegeben, so zum Beispiel hinsichtlich Flüchtlingsbegriff, Rechtsstellung der Flüchtlinge, „Non-refoulement“-Gebot usw.

### ❖ EMRK

Das neue Gesetz beachtet auch die Grundsätze der EMRK. Eine besondere Bedeutung kommt der EMRK deshalb zu, weil sie nicht nur Verpflichtungen für die Vertragsstaaten beinhaltet, sondern dem Einzelnen subjektive Rechte einräumt, die ihrer Natur nach verfassungsmässigen Charakter haben. Die Rechte, die sich beispielsweise aus Artikel 3 EMRK („Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.“), Artikel 5 (Garantie der persönlichen Freiheit), Artikel 8 (Schutz der Einheit der Familie) oder Artikel 13 (Recht auf eine wirksame Beschwerde) ergeben, werden durch das neue Gesetz nicht tangiert.

*Verfahren am Flughafen:* Die EMRK verlangt rechtliche Grundlagen für das Festhalten am Flughafen und eine richterliche Überprüfung der dort eröffneten erstinstanzlichen Entscheide. Das neue Gesetz schafft diese geforderte rechtliche Grundlage<sup>1</sup>. Ausserdem wird die Möglichkeit der selbständigen Anfechtbarkeit der Verfügung des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) über die vorläufige Einreiseverweigerung und die Zuweisung eines Aufenthaltsortes am Flughafen eingeführt<sup>2</sup>. Die asylsuchende Person kann die Beschwerde gegen diese (Zwischen-)Verfügung bei der Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK) einreichen.

*Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone:* Artikel 8 EMRK schützt die Einheit der Familie und ist daher eine im Asyl- und Flüchtlingsbereich vorrangig zu beachtende Bestimmung. Die Asylgesetzgebung enthält schon seit jeher eingehende Regelungen für anerkannte Flüchtlinge und asylsuchende Personen zu den Fragen der Familienzusammenführung und zum Prinzip der Einheit der Familie, die mit dem neuen Gesetz nicht angetastet werden. In der bisherigen Praxis ergaben sich denn auch kaum Übereinstimmungsprobleme mit der EMRK. Eine Änderung wurde lediglich notwendig bei der Verteilung asylsuchender Personen auf die Kantone. Die bisherige Regelung sah gegen diese Zwischenverfügung keine selbständige Beschwerdemöglichkeit vor, so dass im Falle einer Tangierung des Rechts auf Einheit der Familie keine wirksame Beschwerde im Sinne von Artikel 13 EMRK zur Verfügung stand. Der neue Gesetzestext beseitigt diesen Mangel<sup>3</sup>.

*Beschwerdemöglichkeit:* Nach Artikel 13 EMRK besitzt eine Person das Recht auf eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz, soweit die in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten tangiert werden. Das Asylgesetz berücksichtigt dies insbesondere im Hinblick auf die Artikel 3 und 8 EMRK. So garantiert es, dass einer von einer Entfernungsmassnahme betroffenen Person stets die Möglichkeit eingeräumt wird, eine Verfügung von einer unabhängigen Instanz überprüfen zu lassen, wenn sich durch diese Massnahme die Frage einer unmenschlichen Behandlung nach Artikel 3 EMRK stellen kann. Wurde gegebenenfalls einer allfälligen Beschwerde gegen eine Verfügung die aufschiebende Wirkung entzogen, so hat die davon betroffene Person ausnahmslos die Möglichkeit, ein Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung bei der ARK einzureichen. Die dafür vorgesehene Frist von 24 Stunden ist verhältnismässig, zumal es sich bei diesem Gesuch nicht um eine ausführlich zu begründende Beschwerde handelt.

---

<sup>1</sup> Art. 22 Abs. 2 AsylG

<sup>2</sup> Art. 107 Abs. 3, Art. 108 Abs. 1 AsylG

<sup>3</sup> Art. 27 Abs. 3 Satz 3, Art. 107 Abs. 1 Satz 2 AsylG

### III. VERFAHRENSGARANTIEEN UND VERFAHRENSOPTIMIERUNGEN

#### ❖ Unbegleitete Minderjährige

Im neuen Asylgesetz wird dem Bundesrat die Pflicht auferlegt, ergänzende Bestimmungen zum Schutze von unbegleiteten Minderjährigen im Asylverfahren zu erlassen<sup>4</sup>. Der Kanton, welchem eine unbegleitete minderjährige Person zugewiesen wird, muss unverzüglich eine Vertrauensperson<sup>5</sup> ernennen, wenn er bis zu diesem Zeitpunkt noch keinen Vormund oder Beistand ernannt hat. Die Vertrauensperson hat die rechtlichen Interessen der unbegleiteten minderjährigen Person während des Asylverfahrens zu wahren.

#### ❖ Frauenspezifische Fragen und Fluchtgründe

Das neue Asylgesetz verpflichtet die Behörden, frauenspezifischen Fluchtgründen Rechnung zu tragen<sup>6</sup>. Frauenspezifische Verfolgungsgründe werden im Flüchtlingsbegriff aber nicht explizit erwähnt. Dies hat hauptsächlich drei Gründe:

1. Die Konturen einer geschlechtsbezogenen Verfolgung sind sehr unklar. Die Verfolgungsmotivation ist im konkreten Einzelfall nur sehr schwer konkret feststellbar.
2. Die europäische Harmonisierung des Asylrechts bedingt eine einheitliche Interpretation des Flüchtlingsbegriffs. Eine einseitige explizite Erweiterung des Flüchtlingsbegriffs durch die Schweiz ist diesem Ziel hinderlich.
3. Es besteht international die übereinstimmende Ansicht, dass die bestehende Flüchtlingskonvention die geschlechtsspezifische Verfolgung bereits erfasst (UNO-Weltfrauenkonferenz im September 1995, Executive Committee des UNHCR im Oktober 1995).

Im Asylverfahren<sup>7</sup> wird frauenspezifischen Anliegen in folgenden Punkten Rechnung getragen:

- Bei Ehepaaren und Familien haben grundsätzlich alle urteilsfähigen Personen Anspruch darauf, zu ihren eigenen Asylgründen angehört zu werden und gegebenenfalls originär Asyl zu erhalten.
- Ergeben sich Hinweise auf eine geschlechtsspezifische Verfolgung, müssen die Behörden die asylsuchende Person von Personen gleichen Geschlechts anhören, sofern diese es nicht ablehnt.
- Bei geschlechtsspezifischen Vorbringen müssen nach Möglichkeit auch die dolmetschenden und die protokollführenden Personen sowie die Hilfswerksvertretung gleichen Geschlechts wie die asylsuchende Person sein.

---

<sup>4</sup> Art. 17 Abs. 2 AsylG

<sup>5</sup> Art. 17 Abs. 3 AsylG

<sup>6</sup> Art. 3 Abs. 2 Satz 2 AsylG

<sup>7</sup> vgl. Art. 17 Abs. 2 AsylG, wonach der Bundesrat auf Verordnungsstufe Bestimmungen zu erlassen hat, um der speziellen Situation von Frauen im Verfahren gerecht zu werden

- Das BFF verfügt über eine ständige Arbeitsgruppe von speziell ausgebildeten Fachleuten für geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe. Diese Arbeitsgruppe stellt unter anderem sicher, dass neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter während ihrer Ausbildung auf diese Problematik sensibilisiert werden.

#### ❖ **Beteiligung einer Hilfswerksvertretung bei Anhörungen**

Die vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) zugelassenen Hilfswerke entsenden – wie bisher – einen Vertreter oder eine Vertreterin zur Anhörung der asylsuchenden Person, sofern diese es nicht ablehnt. Die Vertretung der Hilfswerke nimmt bei der Anhörung die Rolle einer Prozessbeobachterin wahr; sie hat allerdings keine Parteirechte. Neben der Beobachtung der Anhörung kann sie Fragen stellen lassen, Abklärungen anregen und Einwendungen zum Protokoll anbringen.<sup>8</sup>

#### ❖ **Persönliche Notlage auf Grund langdauernder Asylverfahren (Härtefallregelung)**

Das bisherige Recht sieht vor, dass der Kanton einer asylsuchenden Person die fremdenpolizeiliche Aufenthaltsbewilligung (Art. 13 Bst. f BVO) erteilen kann, sofern das Asylgesuch bereits vier Jahre lang hängig war und das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) der Erteilung der Bewilligung B zustimmt.

In Zukunft<sup>9</sup> wird das BFF (bzw. die ARK) zu entscheiden haben, ob eine vorläufige Aufnahme – nach frühestens vier Jahren Anwesenheit in der Schweiz bei noch nicht abgeschlossenem Verfahren – angesichts einer schwerwiegenden persönlichen Notlage angeordnet werden soll. Die Anordnung der vorläufigen Aufnahme hat auch hier den Charakter einer Ersatzmassnahme zum Vollzug der Wegweisung.

Die kantonale Behörde hat aber nach wie vor ein Mitspracherecht: Ihr wird die Möglichkeit eingeräumt, tatsächlich die vorläufige Aufnahme oder aber den Vollzug der Wegweisung zu beantragen. Leistet das BFF dem Antrag des Kantons nicht Folge, so steht diesem die Beschwerde an die ARK offen. Diese entscheidet letztinstanzlich. Da nach neuem Recht beim Vorliegen eines Asyl-Härtefalles nicht mehr die Aufenthaltsbewilligung B gewährt, sondern die vorläufige Aufnahme angeordnet wird, geht die finanzielle Zuständigkeit bei einer allfälligen Fürsorgeabhängigkeit von den Kantonen auf den Bund über.

Mit dieser Neuregelung wird eine Vereinheitlichung der Praxis auf Bundesebene verwirklicht. Zudem werden das Bundesgericht, der Beschwerdedienst des EJPD und das BFA entlastet.

---

<sup>8</sup> Art. 30 Abs. 1 und 4 AsylG

<sup>9</sup> Art. 44 Abs. 3-5, Art. 105 Abs. 2 AsylG

## ❖ **Beschwerde gegen Zuweisungsentscheid**

Das neue Asylgesetz gewährt den asylsuchenden Personen die Möglichkeit, Beschwerde gegen den Entscheid über die Zuweisung an einen Kanton zu erheben<sup>10</sup>. Als einzig zulässige Begründung statuiert das Gesetz die Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Familie. Bisher war keine Beschwerde im Sinne einer selbständigen Anfechtbarkeit gegen den Zuweisungsentscheid möglich.

*Vgl. auch Ausführungen unter Ziff. II*

## ❖ **Einschränkung der Einzelrichterentscheide**

Die bisherige Verordnung über die Schweizerische Asylrekurskommission stellt einen Katalog auf, in welchen Fällen ein Einzelrichter entscheiden kann. Dieser Katalog wird im neuen Asylgesetz gekürzt auf folgende Fälle<sup>11</sup>:

1. Abschreibung von Beschwerden infolge Gegenstandslosigkeit
2. Nichteintreten auf offensichtlich unzulässige Beschwerden
3. Entscheid über die vorläufige Verweigerung der Einreise am Flughafen und Zuweisung eines Aufenthaltsortes am Flughafen

Insbesondere die Abweisung offensichtlich unbegründeter Beschwerden<sup>12</sup> fällt nun neu nicht mehr in die Kompetenz des Einzelrichters. Im Normalfall urteilt ein Gremium von drei Richtern.

## ❖ **Flughafenverfahren**

Die wichtigsten Grundzüge des Flughafenverfahrens, welche bisher hauptsächlich auf Verordnungsstufe geregelt waren, wurden wegen deren Bedeutung in menschenrechtlicher Hinsicht neu auf Gesetzesstufe aufgenommen<sup>13</sup>. Die wichtigsten Verfahrensgarantien sind den asylsuchenden Personen im Flughafenverfahren auch dann garantiert, wenn ihnen die Einreise in die Schweiz verwehrt wird und ihnen für die Zeit der Behandlung des Asylgesuchs ein Aufenthaltsort am Flughafen (z.B. der Transitbereich) zugewiesen wird. Mit der Regelung über das Asylverfahren am Flughafen werden klare Behandlungsfristen gesetzt, und es wird der Rechtsweg festgelegt.

*Vgl. auch Ausführungen unter Ziff. II*

---

<sup>10</sup> Art. 27 Abs. 3 Satz 3, Art. 107 Abs. 1 Satz 2 AsylG

<sup>11</sup> Art. 111 Abs. 2 AsylG

<sup>12</sup> Art. 10 Bst. c VOARK

<sup>13</sup> vgl. insbes. Art. 22, Art. 23 Abs. 4, Art. 107 Abs. 3, Art. 108, Art. 111 Abs. 2 Bst. c AsylG

## ❖ Eröffnung von Entscheiden per Fax

Aus verfahrensökonomischen Gründen statuiert das neue Asylgesetz die Möglichkeit, in dringlichen Fällen gewisse Verfügungen des BFF der asylsuchenden Person per Telefax zu eröffnen<sup>14</sup>, womit eine schnellere Zustellung der Entscheide ermöglicht wird. Diese Regelung kann insbesondere Anwendung finden:

1. im Flughafenverfahren;
2. bei an der Grenze eingereichten Asylgesuchen;
3. bei der durch eine kantonale Behörde vorzunehmenden Eröffnung von Nichteintretensentscheiden mit sofortigem Vollzug; oder
4. bei Verfügungen, die durch eine schweizerische Vertretung im Ausland zu eröffnen sind.

In Abweichung zum Grundsatz nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG)<sup>15</sup> erfolgt die Eröffnung der Telefax-Verfügung in den Fällen unter Ziff. 1 und 2 nicht an den Parteivertreter. Dem Parteivertreter wird die Eröffnung jedoch ohne Verzug mitgeteilt. In den Fällen unter Ziff. 3 und 4 ist hier die Anwendung von Art. 11 Abs. 3 VwVG indessen nicht ausgeschlossen.

## ❖ Wegfall Fristenstillstand

Das Verwaltungsverfahrensgesetz sieht während gewisser Ferien- und Feiertagen einen Fristenstillstand vor<sup>16</sup>. Der Stillstand der Fristen führt aber im Asylverfahren zu massiven Verfahrensverzögerungen. Aus diesem Grund statuiert das neue Asylrecht, dass die Regelung des VwVG über den Fristenstillstand keine Anwendung auf das Asylverfahren findet<sup>17</sup>.

Es besteht eine übereinstimmende Lehrmeinung, dass der Fristenstillstand kein zentrales Element eines rechtsstaatlichen Verfahrens darstellt. Deshalb und zur Beschleunigung des Asylverfahrens wurde im Asylgesetz ausdrücklich eine Ausnahme zu Art. 22a VwVG statuiert. Das BFF muss in seinen Verfügungen in der Rechtsmittelbelehrung jedoch klar auf die Ausnahme vom Fristenstillstand hinweisen.

## ❖ Neue Nichteintretenstatbestände

*Vgl. Ziff. VI: Missbrauchsbestimmungen*

---

<sup>14</sup> Art. 13 Abs. 3 und 4 AsylG

<sup>15</sup> vgl. Art. 11 Abs. 3 VwVG, wonach die Behörde ihre Mitteilungen an den Vertreter macht, solange die vertretene Partei die Vollmacht nicht widerruft

<sup>16</sup> Art. 22a VwVG

<sup>17</sup> Art. 17 Abs. 1 AsylG

## IV. GEWALT- UND KRIEGSFLÜCHTLINGE

### ❖ Weshalb eine neue Regelung?

Die Einführung einer neuen Regelung über die Gewährung vorübergehenden Schutzes beruht auf der Erkenntnis, dass immer mehr Menschen bei uns ein Asylgesuch stellen, die zwar keine Flüchtlinge im Sinne der Flüchtlingskonvention oder des Asylgesetzes sind. Sie sind aber als Schutzbedürftige oder als sogenannte Gewaltflüchtlinge gezwungen, den Folgen von Krieg, Bürgerkrieg, Situationen allgemeiner Gewalt oder systematischen und schweren Menschenrechtsverletzungen in ihren Heimatländern zu entfliehen. Schutzbedürftige sind also Personen, welche nicht individuell verfolgt werden und deshalb die Flüchtlingseigenschaften nicht erfüllen, die aber aufgrund von kriegerischen Ereignissen in ihrem Heimatstaat ein Schutzbedürfnis aufweisen.

Bereits das geltende Recht hat die Möglichkeit vorgesehen, Gruppen von Personen, die die obigen Kriterien erfüllen, vorläufig in der Schweiz aufzunehmen<sup>18</sup>. Weshalb drängt sich nun eine Änderung auf? Das neue Konzept behebt die unbefriedigende Situation des heutigen Rechts. Unbefriedigend war nämlich bis anhin, dass die kollektive oder individuelle vorläufige Aufnahme, der diese Personen nach geltendem Recht meist unterstellt werden, nur eine Ersatzmassnahme für eine nicht vollziehbare Wegweisung war. Bei Aufnahmeaktionen – wie beispielsweise derjenigen für Personen aus Bosnien-Herzegowina oder der aktuellen für Personen aus dem Kosovo – konnte dies zu grotesken Ergebnissen führen: Schutzbedürftige konnten zwar einreisen, wurden dann aber mit einer Wegweisungsverfügung konfrontiert und schliesslich informiert, dass sie trotzdem in der Schweiz bleiben können. Ein weiterer positiver Effekt des Konzeptes ist, dass in Zukunft das aufwendige individuelle Asyl- und Wegweisungsverfahren entfällt.

Die Bestimmung im ANAG über die gruppenweise vorläufige Aufnahme wird mit der Einführung der neuen Schutzbedürftigenregelung aufgehoben.

### ❖ Grundzüge der Regelung über die Gewährung vorübergehenden Schutzes an Schutzbedürftige

1. Die Regelung erfasst Personen, die wegen eines Krieges, eines Bürgerkrieges oder wegen Situationen allgemeiner Gewalt dringend auf die vorübergehende Aufnahme ausserhalb ihres Heimatstaates angewiesen sind.
2. Der Entscheid, ob und wievielen Personen vorübergehend Schutz gewährt wird, liegt beim Bundesrat. Er konsultiert zuvor andere Behörden sowie nationale und internationale Organisationen<sup>19</sup>.
3. Ist dieser Entscheid einmal gefällt, so sollen die betroffenen Personen in der Schweiz auf unkomplizierte, unbürokratische und flexible Weise Aufnahme finden.

---

<sup>18</sup> Art. 14a Abs. 5 ANAG

<sup>19</sup> Art. 66 AsylG

4. Das Verfahren wird – im Gegensatz zur geltenden Regelung für die kollektive vorläufige Aufnahme – so gestaltet, dass die Behörden keine aufwendigen Individualverfahren durchführen müssen. Damit können Kosten eingespart werden.
5. Die Rechtsstellung der Schutzbedürftigen liegt grundsätzlich zwischen jener der Asylsuchenden und der anerkannten Flüchtlingen. Werden die Schutzbedürftigen bei ihrer Aufnahme noch weitgehend wie Asylsuchende behandelt, so erhalten sie mit der Zeit gewisse Rechte, die ihre Rechtsstellung derjenigen von Flüchtlingen angleichen:
  - Die Schutzbedürftigen haben bereits zu Beginn ihres Aufenthaltes grundsätzlich einen Anspruch auf Familienzusammenführung<sup>20</sup>.
  - Der Bundesrat ist frei, die Schutzbedürftigen beispielsweise bei absehbarem längerem Aufenthalt in der Frage der Erwerbstätigkeit bevorzugt zu behandeln<sup>21</sup>.
  - Fünf Jahre nach Gewährung des vorübergehenden Schutzes erhalten sie eine bis zu dessen Aufhebung befristete fremdenpolizeiliche Aufenthaltbewilligung (Bewilligung B) mit allen daraus fließenden Rechten<sup>22</sup>.
  - Dauert der Konflikt weiter an, so können sie schliesslich zehn Jahre nach Gewährung des vorübergehenden Schutzes eine Niederlassungsbewilligung (Bewilligung C) erhalten<sup>23</sup>.
6. Während der ersten fünf Jahre der Gewährung vorübergehenden Schutzes liegt die finanzielle Zuständigkeit bei Fürsorgeabhängigkeit allein beim Bund; nach Ablauf dieser fünf Jahre werden allfällige Fürsorgekosten je zur Hälfte zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt<sup>24</sup>.

#### ❖ Möglichkeiten der Asylgewährung

1. *Anerkennung als Flüchtling statt Gewährung vorübergehenden Schutzes:* Ein Rechtsanspruch auf Gewährung vorübergehenden Schutzes besteht nicht. Es bleibt allerdings das Recht, ein Asylgesuch zu stellen. Ferner wird auch bei Schutzbedürftigen das Recht auf Prüfung der Fluchtgründe nach der Flüchtlingskonvention gewahrt<sup>25</sup>.
2. *Wiederaufnahme des Verfahrens um Anerkennung als Flüchtling auf Verlangen der betroffenen Person:* Das Konzept der Gewährung vorübergehenden Schutzes ermöglicht es, ein allfälliges, vor der Schutzgewährung gestelltes Gesuch um Anerkennung als Flüchtling während der Zeit des vorübergehenden Schutzes zu sistieren<sup>26</sup>. Die Schutzbedürftigen können frühestens fünf Jahre nach dieser Sistierungsentscheid die Wiederaufnahme des Verfahrens um Anerkennung als Flüchtling verlangen<sup>27</sup>. Bei Wiederaufnahme dieses Verfahrens zwecks Prüfung der Frage, ob Asyl zu gewähren ist, hebt das Bundesamt für Flüchtlinge den vorübergehenden Schutz allerdings auf.

<sup>20</sup> Art. 71 AsylG

<sup>21</sup> Art. 75 Abs. 2 AsylG

<sup>22</sup> Art. 74 Abs. 2 AsylG

<sup>23</sup> Art. 74 Abs. 3 AsylG

<sup>24</sup> Art. 88 Abs. 1 und 2 AsylG

<sup>25</sup> Art. 69 Abs. 2 AsylG

<sup>26</sup> Art. 69 Abs. 3 AsylG

<sup>27</sup> Art. 70 AsylG

3. *Anerkennung als Flüchtling nach bundesrätlichem Entscheid über die Aufhebung des vorübergehenden Schutzes*: Hebt der Bundesrat in einer Allgemeinverfügung den vorübergehenden Schutz auf, so werden allfällig sistierte Asylverfahren wieder aufgenommen und es wird – sofern sich aufgrund des gewährten rechtlichen Gehörs Hinweise auf eine Verfolgung ergeben – die Frage der Flüchtlingseigenschaft geprüft<sup>28</sup>. So ist in erster Linie zu prüfen, ob die Person bei einer Rückkehr aufgrund einer drohenden Verfolgung ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sein wird.

#### ❖ **Aufhebung und Rückkehr**

Der vorübergehende Schutz ist definitionsgemäss auf Zeit beschränkt: Die Betroffenen sollen in ihre Heimatstaaten zurückkehren, sobald die Situation dies erlaubt. Bei der Aufnahme Schutzbedürftiger in der Schweiz steht also nicht ihr dauernder Aufenthalt im Vordergrund, sondern die Rückkehr in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat. Zur Förderung und Erleichterung der Rückkehr sowie zur Wiedereingliederung von Schutzsuchenden im Heimatland kann der Bund Projekte im In- und Ausland finanzieren (Rückkehrberatungsstellen, Ausbildungsprojekte usw.)<sup>29</sup>.

Es liegt in der Kompetenz des Bundesrates, – nach Konsultationen mit anderen Behörden sowie nationalen und internationalen Organisationen – den Zeitpunkt festzusetzen, auf den der vorübergehende Schutz aufgehoben wird<sup>30</sup>.

## V. FÜRSORGE

#### ❖ **Was kostet das neue Gesetz?**

Der gewichtigste Ausgabenposten im Asylwesen ist der Fürsorgebereich. Dieser hängt hauptsächlich von der Anzahl der Personen des Asylbereichs, deren Bedürftigkeitsgrad sowie von der Anzahl Neugesuche ab. Realitätsnahe Prognosen dieser Werte gestalten sich aus offensichtlichen Gründen immer wieder als äusserst schwierig.

Eine administrative Vereinfachung wird im neuen Asylgesetz erreicht, indem dieses vorsieht, die einzelnen Unterstützungsbeiträge pauschal abzugelten. Die Höhe der Pauschalen wird vom Bundesrat auf Verordnungsstufe bestimmt. Die Gestaltung der einzelnen Fürsorgepauschalen erfolgt mehrheitlich kostenneutral.

---

<sup>28</sup> Art. 76 Abs. 2 und 3 AsylG

<sup>29</sup> Art. 93 AsylG

<sup>30</sup> Art. 76 Abs. 1 AsylG

## ❖ Pauschalierungen

Bereits während der letzten Jahre ist der Bund in gewissen Bereichen dazu übergegangen, Subventionsleistungen pauschal abzugelten. Im Gegensatz zum System der Abgeltung der effektiven Kosten veranlasst die pauschale Abgeltung von Leistungen den Subventionsempfänger (Kanton) zu einem effizienten Einsatz der Mittel und zur Suche nach kostengünstigen Lösungen. Überdies führen pauschale Abgeltungen zu Einsparungen im administrativen Bereich; namentlich entfällt der Aufwand für Einzelfallabrechnungen und –überprüfungen. Wegen dieser Vorteile wurde die Pauschalierung von Subventionsleistungen im neuen Asylgesetz erweitert<sup>31</sup>.

## ❖ Zuständigkeitswechsel

Bisher waren die Hilfswerke für die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen an anerkannte Flüchtlinge (bis zum Zeitpunkt der Erteilung der Niederlassungsbewilligung) zuständig. Der Bund galt die Hilfswerke dafür nach effektivem Aufwand ab.

Die neue Regelung im Asylgesetz sieht vor, dass die Kantone für die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen für alle Personenkategorien zuständig sind<sup>32</sup> und dafür vom Bund pauschal abgegolten werden. Die Vorteile dieser Regelung liegen darin, dass sich damit Doppelspurigkeiten beim Aufbau und Betrieb von Fürsorgestrukturen zwischen Hilfswerken und Kantonen vermeiden lassen. Weiter können bestehende kantonale Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen unabhängig vom fremdenrechtlichen Status optimal genutzt werden. Durch die pauschale Abgeltung wird ein Anreiz zur Suche nach kostengünstigen Lösungen gegeben. Den Kantonen steht es offen, weiterhin auf die Fachkompetenz der Hilfswerke bei der Flüchtlingsbetreuung zurückzugreifen.

## ❖ SiRück: Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht

Mit der Revision des Asylgesetzes im Jahr 1990 und dem Bundesbeschluss über Sparmassnahmen aus dem Jahr 1994 wurde die Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht (SiRück) eingeführt. Arbeitgeber von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen wurden danach verpflichtet, einen Anteil des Erwerbseinkommens der asylsuchenden oder vorläufig aufgenommenen Person auf ein Sicherheitskonto zu überweisen. Aus diesem Konto werden die angefallenen Fürsorge-, Vollzugs- und Ausreisekosten gedeckt. Diese Lösung wird im neuen Asylgesetz auf Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung ausgedehnt. Zudem sollen die Konti auch zur Deckung von Verfahrenskosten herangezogen werden.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Art. 88 AsylG

<sup>32</sup> Art. 80 Abs. 1 AsylG

<sup>33</sup> Art. 85 und 86 AsylG

## ❖ Rückkehrhilfe

Der Bund leistet Rückkehrhilfe, indem er insbesondere auf drei Massnahmen zurückgreift<sup>34</sup>:

1. Er kann Projekte in der Schweiz zur Erhaltung der Rückkehrfähigkeit mitfinanzieren.
2. Er kann Projekte im Ausland zur Erleichterung der Rückkehr und Wiedereingliederung mitfinanzieren.
3. Er kann Einzelpersonen zur Erleichterung von deren Eingliederung oder zur medizinischen Betreuung im Ausland finanzielle Unterstützung leisten.

In der bisherigen Regelung war auf Gesetzesstufe allein die internationale Zusammenarbeit vorgesehen. Wegen der bedeutenden Auswirkung des Konzepts zur Förderung der freiwilligen Rückkehr ist eine Verankerung aller Massnahmen auf Gesetzesstufe notwendig.

## ❖ Integrationshilfe an anerkannte Flüchtlinge

Das BFF beteiligt sich – wie bisher – an den Aufwendungen projektbezogener Hilfen zur sozialen, beruflichen und kulturellen Eingliederung von Flüchtlingen und neu auch Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung. Voraussetzung ist jedoch, dass Kantone, Gemeinden oder Dritte sich angemessen an den Kosten beteiligen.<sup>35</sup>

## ❖ Ausrichtung von weiteren Beiträgen

Der Bund kann die Durchführung von gemeinnützigen Beschäftigungs- und Ausbildungsprogrammen mit finanziellen Beiträgen fördern. Er kann den Kantonen die Stipendien für die berufliche Aus- und Weiterbildung zurückerstatten. Er kann an Einrichtungen für traumatisierte Personen, die sich gestützt auf das Asylgesetz in der Schweiz aufhalten, Beiträge leisten. Weiter kann der Bund Beiträge an die Verwaltungskosten einer Dachorganisation der zugelassenen Hilfswerke ausrichten. Die Hilfswerke werden für die Mitwirkung bei der Anhörung pauschal entschädigt. Das UNHCR wird vom BFF für die Mitwirkung im Rahmen des Flughafenverfahrens pauschal entschädigt. Schliesslich vergütet der Bund den Kantonen die Personalkosten, die ihnen durch die Entscheidvorbereitung entstehen.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Art. 93 AsylG

<sup>35</sup> Art. 91 Abs. 4 AsylG

<sup>36</sup> Art. 91 AsylG

## VI. MISSBRAUCHSBESTIMMUNGEN

### ❖ Dringlicher Bundesbeschluss

Am 1. Juli 1998 ist der Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich (BMA) in Kraft getreten. Er ist befristet und soll durch das neue Asylgesetz abgelöst werden. Gleich lautende Bestimmungen des BMA, die die Bekämpfung missbräuchlichen Verhaltens bereits bei der Einreichung von Asylgesuchen bezwecken, sind also auch im neuen Asylgesetz enthalten. Mit dem BMA wurden im wesentlichen neue Nichteintretenstatbestände, bei deren Vorliegen ein umfassendes Asylverfahren verweigert wird, sowie eine zusätzliche Mitwirkungspflicht eingeführt. Zudem wurde im Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht die Bestimmung über die Anordnung von Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft bei Einreisesperre verschärft.

### ❖ Neue Nichteintretenstatbestände

*Nichteintreten bei Nichtabgabe von Reisepapieren oder Identitätsausweisen*<sup>37</sup>: Die bisherigen Nichteintretenstatbestände wurden um den Tatbestand erweitert, gemäss dem auf ein Asylgesuch nicht eingetreten wird, wenn den Behörden innerhalb von 48 Stunden nach Einreichung des Gesuchs keine Reise- oder Identitätspapiere abgegeben werden. Die asylsuchende Person kann jedoch trotz fehlender Papiere einen materiellen Entscheid erwirken, wenn es ihr gelingt,

- glaubhaft zu machen, dass sie zur Papierabgabe aus entschuldbaren Gründen nicht in der Lage ist, oder
- Hinweise auf eine Verfolgung im Heimat- oder Herkunftsstaat darzulegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen.

Diese Möglichkeit wird ihr anlässlich einer förmlichen Anhörung im Beisein einer Vertretung der Hilfswerke gewährt. Dem Umstand, dass sich unter den betroffenen Personen echte Flüchtlinge befinden können, wird also vollumfänglich Rechnung getragen.

*Nichteintreten bei missbräuchlicher Nachreichung eines Gesuchs*<sup>38</sup>: Damit dieser Tatbestand erfüllt ist und ein beschleunigtes, vereinfachtes Verfahren unter Anordnung des sofortigen Wegweisungsvollzugs durchgeführt werden kann, müssen gemäss dem Willen des Gesetzgebers zwei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein:

1. Der Aufenthalt in der Schweiz muss illegal sein und
2. mit der Einreichung ihres Gesuchs bezweckt die asylsuchende Person offensichtlich, den drohenden Vollzug einer Weg- oder Ausweisung zu verhindern.

Auch hier kann die asylsuchende Person allerdings ein normales Verfahren erwirken, wenn es ihr im Rahmen der förmlichen Anhörung (mit Hilfswerksvertretung) nämlich gelingt,

- glaubhaft zu machen, dass für sie eine frühere Einreichung des Asylgesuches nicht möglich oder nicht zumutbar war (z.B. wegen Krankheit oder offensichtli-

<sup>37</sup> Art. 16 Abs. 1 Bst. a<sup>bis</sup> BMA bzw. Art. 32 Abs. 2 Bst. a AsylG

<sup>38</sup> Art. 16a<sup>bis</sup> BMA bzw. Art. 33 AsylG

- cher Traumatisierung der asylsuchenden Person oder wegen vorübergehender Schliessung der Empfangsstelle), oder
- Hinweise auf eine Verfolgung darzulegen.

*Nichteintreten bei Identitätstäuschung*<sup>39</sup>: Gemäss dieser Neuerung wird auf ein Asylgesuch nicht eingetreten, wenn die asylsuchende Person die Behörden über ihre Identität täuscht und diese mit Wissen und Willen erfolgte Täuschung aufgrund der Daktyloskopie oder anderer Beweismittel feststeht. Die Terminologie dieses Tatbestandes trägt dem Umstand Rechnung, dass die Feststellung der Täuschung über die Identität einer um Asyl nachsuchenden Person auch aufgrund anderer Beweismittel als nur mittels erkennungsdienstlicher Behandlung erfolgen und einen Nichteintretensentscheid, also ein beschleunigtes Verfahren, rechtfertigen kann. Unter erkennungsdienstlicher Behandlung versteht man die Daktyloskopie und die Fotografie. Die schon bisher angewandte Daktyloskopie eignet sich zwar, um einen falschen Namen aufzudecken; sie taugt aber nicht, um eine falsche Staatsangehörigkeit beziehungsweise Herkunft nachzuweisen. Künftig soll nun die Täuschung über die Identität auch mit anderen wissenschaftlichen Methoden erbracht werden können. Daher wendet die im Bundesamt für Flüchtlinge tätige Fachstelle LINGUA bereits heute mit Erfolg die Methode der wissenschaftlichen Herkunftsanalyse an. Bei dieser Methode handelt es sich um eine für jeden Fall angewandte Doppelabklärung, die die Analyse sowohl der Sprachen als auch des länderkundlichen Wissensstandes einer Person umfasst. Diese neuen Methoden erlauben also, schneller nachzuweisen, ob die um Asyl nachsuchende Person den Behörden gegenüber ihre richtige Staatsangehörigkeit beziehungsweise ihre wahre Herkunft offenlegt oder nicht. Seit Inkrafttreten des dringlichen Bundesbeschlusses können damit Identitätstäuschungen vermehrt mit Nichteintretensentscheiden sanktioniert werden. Die neuen Massnahmen haben daher bereits positive Wirkung gezeigt.

#### ❖ Neue Mitwirkungspflicht

Mit dem neuen Bundesbeschluss wurde überdies eine zusätzliche Mitwirkungspflicht eingeführt, die ebenfalls in analoger Weise ins totalrevidierte Asylgesetz übernommen wird. Liegt ein vollziehbarer Wegweisungsentscheid vor, so ist die davon betroffene Person verpflichtet, bei der Beschaffung gültiger und vollzugsgenügender Reisepapiere mitzuwirken<sup>40</sup>. Damit soll verhindert werden, dass die ausländische Person die Rückführung in ihren Heimatstaat – nach negativem Ausgang des Asylverfahrens – mit fehlenden Bemühungen für die Reisepapierbeschaffung verzögern oder gar verhindern kann. Die Verweigerung dieser Mitwirkungspflicht lässt erfahrungsgemäss befürchten, dass sich die Ausländerin oder der Ausländer der Ausschaffung entziehen oder behördlichen Anordnungen widersetzen will. Eine solche Verletzung der genannten Mitwirkungspflicht kann deshalb mit der Anordnung der Ausschaffungshaft<sup>41</sup> sanktioniert werden.

---

<sup>39</sup> Art. 16 Abs. 1 Bst. b BMA bzw. Art. 32 Abs. 2 Bst. b AsylG

<sup>40</sup> Art. 12b Abs. 6 BMA bzw. Art. 8 Abs. 4 AsylG

<sup>41</sup> Art. 13b Abs. 1 Bst. c ANAG

## ❖ **Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft bei Einreisesperre**

Nicht zuletzt der im vergangenen Jahr aktuelle Fall eines algerischen Islamisten hat das Parlament im Rahmen seiner Debatte zur Änderung des ANAG veranlasst, das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht anzupassen.

Art. 13a Bst. c ANAG sah vor seiner Änderung vor, dass Ausländerinnen und Ausländer ohne Anwesenheitsberechtigung in der Schweiz, welche eine Einreisesperre missachteten und nicht sofort weggewiesen werden können, in Vorbereitungshaft (bzw. in Ausschaffungshaft) genommen werden können. Diesen Tatbestand erfüllte jedoch nur, wer von der verfügbaren Einreisesperre Kenntnis hatte und somit vorsätzlich handelte. Es bestand aber kaum je die Möglichkeit, einem Leiter oder Kadermitglied einer extremistischen oder terroristischen Organisation die verhängte Einreisesperre zu eröffnen. Wenn solche Personen dann illegal oder unter falschem Namen in die Schweiz einreisten, war nach damals geltendem Recht die Verhängung weder einer Vorbereitungs- noch Ausschaffungshaft möglich.

Diesem Umstand wurde nun mit der neuen Bestimmung entgegengewirkt. Mit der neuen Formulierung wurde der Vorsatz der geltenden Bestimmung ausgeschaltet und die Möglichkeit geschaffen, jede ausländische Person, gegen die eine Einreisesperre besteht und welche – ob mit oder ohne Kenntnis dieser Tatsache – trotzdem in die Schweiz einreist, in Vorbereitungshaft beziehungsweise in Ausschaffungshaft zu nehmen, sofern die übrigen Voraussetzungen für die Anordnung einer Haft gegeben sind.<sup>42</sup>

## ❖ **Einziehung von Dokumenten**

Im neuen Asylgesetz wurde die Grundlage geschaffen, dass nicht nur verfälschte oder gefälschte Dokumente, sondern ebenfalls missbräuchlich verwendete echte Dokumente – beispielsweise Urteile, Haftbefehle, Anklageschriften, Reisepapiere, Identitätsausweise – vom Bundesamt für Flüchtlinge oder von der Beschwerdeinstanz eingezogen beziehungsweise sichergestellt werden können<sup>43</sup>. Der Grund dieser Neuerung liegt darin, dass die Behörden bisher über keine gesetzliche Grundlage verfügten, um beispielsweise eine echte Urkunde einzuziehen oder sicherzustellen, die nicht der asylsuchenden Person gehört – sei es ein Reisepass, der nicht auf die asylsuchende Person lautet, sondern beispielsweise auf den Namen eines Verwandten, oder ein Gerichtsurteil, von dem nicht sie, sondern eine Drittperson betroffen ist, – und die somit missbräuchlich verwendet wurde.

---

<sup>42</sup> Art. 13a Bst. c sowie Art. 13b Abs. 1 Bst. a und b ANAG

<sup>43</sup> Art. 10 Abs. 4 AsylG

## ❖ **Widerruf des Asyls nach Begehen von besonders verwerflichen Handlungen oder bei Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz**

Flüchtlingen erhalten kein Asyl, wenn sie verwerfliche Handlungen begangen haben oder wenn sie die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz verletzt haben oder gefährden. Wird eine ausländische Person jedoch als Sicherheitsrisiko im Sinne des Asylgesetzes erkannt, nachdem ihr bereits Asyl gewährt wurde, so war nach bisherigem Recht ein Widerruf des gewährten Asyls nicht mehr möglich. Gemäss bisher geltendem Asylgesetz konnte nämlich das Asyl nur widerrufen werden, „a. wenn es durch falsche Angaben oder Verschweigen wesentlicher Tatsachen erschlichen worden ist“ oder „b. aus Gründen nach Artikel 1 Buchstabe C Ziffern 1-6 des internationalen Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“. Keiner dieser gesetzlich umschriebenen Tatbestände war anwendbar, wenn eine Person, der Asyl gewährt worden ist, die Sicherheit der Schweiz gefährdete. Dies stellt eine wesentliche Lücke dar, die gefüllt werden musste. Aus diesen Gründen nahm der Gesetzgeber ins neue Recht den Grundsatz auf, wonach das Bundesamt für Flüchtlinge das Asyl widerruft, wenn Flüchtlinge die Sicherheit der Schweiz (beispielsweise aufgrund terroristischer Anschläge) verletzt haben, gefährden oder besonders verwerfliche strafbare Handlungen begangen haben<sup>44</sup>.

## **VII. DATENSCHUTZ**

Das revidierte Asylgesetz enthält die vom Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 geforderten formell-gesetzlichen Grundlagen für die Bearbeitung von Personendaten im Asylbereich. Eine formell-gesetzliche Grundlage ist notwendig, weil anlässlich eines Asylverfahrens in der Regel besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet werden. Abgesehen davon kann allein schon der Umstand, dass jemand ein Asylgesuch gestellt hat, als besonders schützenswerte Tatsache angesehen werden, die zum Schutze der betroffenen Person nicht oder nur ab einem bestimmten Zeitpunkt bekannt gemacht werden darf.

Im 7. Kapitel des neuen Asylgesetzes wird somit genau festgehalten, welche Personendaten zu welchem Zweck bearbeitet werden dürfen. Ferner wird eine gesetzliche Grundlage für die EDV-gestützte Datenbank AUPER (automatisiertes Personenregistratursystem) geschaffen<sup>45</sup>. Besonders wichtig im Zusammenhang mit AUPER ist die Regelung der Zugriffsrechte auf die Datenbank. Das Gesetz legt hier die Grundzüge fest, d.h. welche Behörden grundsätzlich zugriffsberechtigt sind<sup>46</sup>. Die Einzelheiten werden auf Verordnungsstufe (Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten) auszuführen sein.

---

<sup>44</sup> Art. 63 Abs. 2 AsylG

<sup>45</sup> Art. 100 AsylG

<sup>46</sup> Art. 101 AsylG

Ein weiterer zentraler Punkt ist die Frage der Datenbekanntgabe an den Heimat- oder Herkunftsstaat der asylsuchenden Person. Das Gesetz hält unmissverständlich fest, dass eine Datenbekanntgabe an den Heimat- oder Herkunftsstaat der asylsuchenden Person nicht zulässig ist, wenn dadurch die asylsuchende Person oder ihre Angehörigen gefährdet würden<sup>47</sup>. Dies gilt insbesondere während des Asylverfahrens. Dieses Prinzip gilt nicht nur für die Asylbehörden von Bund und Kantonen, sondern für alle Behörden und Stellen, die Personendaten von Asylsuchenden bearbeiten.

Ist das Asylverfahren jedoch abgeschlossen und liegt ein vollziehbarer Wegweisungsentscheid vor, ist damit auch klar, dass die davon betroffene Person in ihrem Heimat- oder Herkunftsstaat nicht gefährdet ist. Aus diesem Grund ist ab diesem Zeitpunkt eine Kontaktaufnahme mit dem Heimat- oder Herkunftsstaat erlaubt, wenn dies z.B. zwecks Beschaffung von Reisepapieren notwendig ist<sup>48</sup>.

## VIII. VOLLZUG

Der Vollzug von Wegweisungen hat sich in den letzten Jahren zunehmend als schwierig und komplex erwiesen. Dies hat verschiedene Gründe: die Weigerung von Herkunftsstaaten, ihre Staatsangehörigen wieder zurückzunehmen; langsames Vorgehen ausländischer Behörden beim Ausstellen der notwendigen Papiere; die Weigerung von ausreisepflichtigen Personen ihre Identität oder Nationalität bekanntzugeben usw. Dies erschwert den für den Vollzug von Wegweisungen zuständigen Kantonen ihre Aufgabe. Das neue Recht sieht deshalb vor<sup>49</sup>, dass der Bund die Kantone beim Vollzug von Wegweisungen verstärkt unterstützt. Dies gilt neu nicht nur für Personen aus dem Asylbereich, sondern auch für Ausländerinnen und Ausländer. Das Bundesamt für Flüchtlinge hat zu diesem Zweck eine neue Abteilung Wegweisungsvollzug geschaffen. Eine der wichtigsten Aufgaben dieser Abteilung wird – in Zusammenarbeit mit den Kantonen und dem EDA – die Beschaffung von Reisepapieren sein. Hier ist darauf hinzuweisen, dass die Papierbeschaffung erst beginnen darf, wenn das Asylverfahren abgeschlossen ist und feststeht, dass die betroffene Person im Heimat- oder Herkunftsstaat an Leib und Leben nicht gefährdet ist.

---

<sup>47</sup> Art. 97 Abs. 1 AsylG

<sup>48</sup> Art. 97 Abs. 2 und 3 AsylG

<sup>49</sup> Art. 22a ANAG

## IX. DRITTSTAATENREGELUNG

Bereits im geltenden Asylgesetz besteht eine Drittstaatenregelung. Diese sieht einerseits vor, dass einer Person, die sich in der Schweiz befindet, kein Asyl gewährt wird, wenn sie sich vor ihrer Einreise in die Schweiz einige Zeit in einem Drittstaat aufgehalten hat, in den sie zurückkehren kann. Andererseits kann eine asylsuchende Person vorsorglich weggewiesen werden, wenn ihre Weiterreise in einen Drittstaat zulässig, zumutbar und möglich ist. Dies ist normalerweise dann der Fall, wenn die asylsuchende Person sich dort einige Zeit aufgehalten hat. Diese bestehende Regelung wurde in das neue Gesetz übernommen<sup>50</sup>. Schwierigkeiten ergeben sich bei der Umsetzung dieser Bestimmungen vor allem durch den Nachweis, dass die asylsuchende Person sich *einige Zeit* im Drittstaat aufgehalten hat. Nach der heute geltenden Rechtsprechung der Schweizerischen Asylrekurskommission bedeutet einige Zeit 20 Tage. Es liegt auf der Hand, dass dieser Nachweis schwierig zu erbringen ist, was zur Folge hat, dass die Bestimmung nur selten zur Anwendung gelangt.

Der Vernehmlassungsentwurf zur Totalrevision der Asylverordnung 1 versucht allerdings, diesem Umstand Rechnung zu tragen. So sollen insbesondere mit einer Beweislastumkehr die Nachteile der heutigen Regelung und Rechtsprechung verringert werden.

## X. CARRIER SANCTIONS

Das Asylgesetz enthält keine Strafbestimmungen für Transportbestimmungen, die Ausländer oder Ausländerinnen ohne gültige Reisepapiere befördern. Auf die Aufnahme solcher sogenannter *carrier sanctions* wurde damals verzichtet, weil die Vereinbarkeit mit völkerrechtlichen Bestimmungen nicht abschliessend geklärt war, nur eine kleine Anzahl Personen davon betroffen gewesen wäre und die Frage der rechtsgleichen Behandlung aller Beförderer (Fluggesellschaften, Bahn, Bus) nicht geklärt war.

Die Frage der *carrier sanctions* wurde unterdessen in der Expertenkommission für die Totalrevision des ANAG erneut diskutiert. Der Entwurf für das neue Ausländergesetz enthält eine entsprechende Strafbestimmung.

---

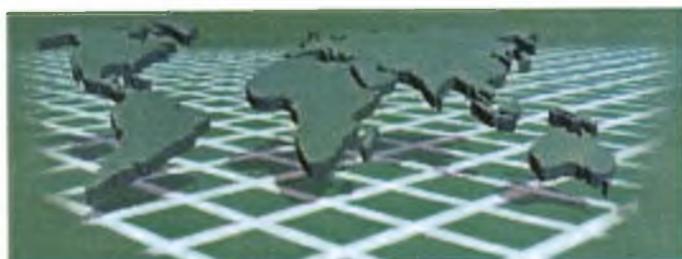
<sup>50</sup> Art. 42 Abs. 2 AsylG

# Asylgesetz

und

## Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich

Argumentarium für die  
Volksabstimmung vom 13. Juni 1999



**politisches Argumentarium**

## **WAS BEZWECKT DIE REVISION DES ASYLRECHTS?**

Die Totalrevision des Asylgesetzes will auf der einen Seite den Schutz all jener optimieren, die ihn wirklich brauchen, und bezweckt auf der anderen Seite die Verbesserung der Bekämpfung von Missbräuchen. Eine ständige Weiterentwicklung des Asylrechts ist vor diesem Hintergrund unumgänglich, um den sich ständig verändernden Gegebenheiten angemessen Rechnung tragen zu können. Das neue Asylgesetz und der Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich führen dieses Erfordernis auf eine Weise aus, um eine Besserstellung im humanitären Bereich zu erzielen, aber auch auf eine Weise, damit Missbräuche, und solche gibt es erwiesenermassen, verhindert werden. Die beiden Asylrechtsvorlagen, über die das Schweizer Stimmvolk am 13. Juni 1999 zu befinden hat, stehen mit dem Völkerrecht vollumfänglich im Einklang. Sie stellen eine staatspolitische Notwendigkeit dar.

## **WAS BRINGT DAS NEUE ASYLGESETZ?**

Inhaltlich bringt das Gesetz vor allem durch die Einführung des neuen Status der Schutzbedürftigen (Gewalt- und Kriegsflüchtlinge) mehr Klarheit. Im Gegensatz zur heutigen Lösung mit der kollektiven vorläufigen Aufnahme hat der Schutzbedürftigenstatus den grossen Vorteil, dass es sich um eine umfassende, in sich stimmige und gegenüber den Asylsuchenden klar abgegrenzte Regelung handelt. Die aktuelle Situation im Kosovo zeigt, dass wir auf eine solche Regelungsmöglichkeit dringend angewiesen sind.

Das neue Gesetz bringt aber auch mehr Rechtssicherheit und Transparenz. Diese gingen durch die vielen Teilrevisionen der letzten Jahre zum Teil verloren. Die neue Gliederung und Systematik fördern die Verständlichkeit und Lesbarkeit des Gesetzes.

## **ABGRENZUNG ZU AUSLÄNDERRECHT - NOTWENDIGKEIT ASYLGESETZ**

Es darf nicht vergessen werden, dass das neue Gesetz nicht die ständige ausländische Wohnbevölkerung in der Schweiz, das heisst die Ausländer und Ausländerinnen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung, erfasst, sondern den zahlenmässig viel kleineren Asylbereich. Von der Gesamtzahl der sich in der Schweiz aufhaltenden ausländischen Wohnbevölkerung stammen nur rund 10 Prozent aus dem Asylbereich.

Man hört immer wieder, dass die Schweiz zuviel Aufwand für den Asylbereich betreibe und dass dieser Aufwand unverhältnismässig gross sei im Hinblick auf den „Nutzen“, d.h. die Zahl der tatsächlich Verfolgten, die hier Asyl erhalten. Dass dies nicht stimmt, belegt auf traurige Weise die aktuelle Situation. Heute sind rund 80 Prozent aller Personen aus dem Asylbereich schutzbedürftig, sei es dass sie Flüchtlinge im Sinne des Asylgesetzes oder Gewaltflüchtlinge nach der neuen Schutzbedürftigenregelung sind. Die Schweiz als wohlhabendes und vom Krieg verschont gebliebenes Land ist heute mehr denn je gefordert, weniger glücklichen Menschen zu helfen. Das neue Gesetz bietet dazu adäquate, der veränderten Situation angepasste Lösungen.

## AUFNAHME VON SCHUTZBEDÜRFTIGEN

Die Situation im Kosovo ist bekannt. Die Schweiz ist von diesen Ereignissen zweifach betroffen. Einerseits liegt das Kriegsgebiet in Europa, nur wenige Stunden von uns entfernt. Andererseits leben bei uns über 300 000 Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien mit ordentlichen Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen; gut ein Drittel davon stammt aus der Provinz Kosovo. Aufgrund der dramatischen Entwicklung der letzten Wochen hat der Bundesrat am 7. April 1999 beschlossen, jugoslawische Staatsangehörige mit letztem Wohnsitz im Kosovo kollektiv vorläufig aufzunehmen.

Im neuen Gesetz wird die kollektive vorläufige Aufnahme durch den neuen Status der Schutzbedürftigen ersetzt und die Aufnahme dieser Personenkategorie erstmals angemessen geregelt. Die neue Lösung wird die in den kommenden Monaten stattfindende Aufnahme der Kriegsvertriebenen aus dem Kosovo erleichtern. Diese Personen werden mit dem neuen Gesetz einen umfassend geregelten Status haben (Aufenthalt, Familiennachzug, Erwerbstätigkeit, Übernahme allfälliger Fürsorgekosten, Beendigung des Aufenthalts). Auch die spätere Rückkehr der nun aufgenommenen Personen wird durch die Regelung im neuen Gesetz erleichtert (Rückkehrhilfemassnahmen). Dass das neue Gesetz für die kollektiv vorläufig Aufgenommenen eine umfassende und im Gesamten gesehen einfachere Lösung als die heute geltende vorsieht, war sicher mit ein Grund, der es dem Bundesrat erleichtert hat, den Entscheid der kollektiven vorläufigen Aufnahme zu treffen.

Die Schwächen der bisherigen Regelung über die gruppenweise vorläufige Aufnahme liegen aber auf der Hand: Unbefriedigend war bis anhin, dass die vorläufige Aufnahme, der diese Personen nach geltendem Recht meist unterstellt werden, nur eine Ersatzmassnahme für eine nicht vollziehbare Wegweisung war. Bei Aufnahmeaktionen – wie beispielsweise derjenigen für Personen aus Bosnien-Herzegowina oder der aktuellen für Personen aus dem Kosovo – konnte dies zu grotesken Ergebnissen führen: Schutzbedürftige konnten zwar einreisen, wurden dann aber mit einer Wegweisungsverfügung konfrontiert und schliesslich informiert, dass sie trotzdem in der Schweiz bleiben können. Ein weitere Schwäche der bisherigen Regelung liegt im Umstand, dass einerseits die Bundesbehörden die Aufhebung der vorläufigen Aufnahme beschliessen, dass andererseits aber die kantonalen Behörden die Ausreisefristen anzusetzen haben. In Zukunft liegen diese beiden Kompetenzen allein beim Bund.

## REGELUNG FÜR HÄRTEFÄLLE

Mit der Neuregelung für sogenannte Härtefälle wird eine Vereinheitlichung der Praxis auf Bundesebene verwirklicht. Das noch geltende Recht sieht vor, dass der Kanton einer asylsuchenden Person grundsätzlich die fremdenpolizeiliche Aufenthaltsbewilligung erteilen kann, sofern das Asylgesuch bereits vier Jahre lang hängig war. In Zukunft werden nun aber die Bundesbehörden zu entscheiden haben, ob eine vorläufige Aufnahme – nach frühestens vier Jahren Anwesenheit in der Schweiz bei noch nicht abgeschlossenem Verfahren – angesichts einer schwerwiegenden persönlichen Notlage angeordnet werden soll. Das neue Recht garantiert also für die einzelnen Asylsuchenden eine wesentlich verbesserte Gleichbehandlung, da nach der geltenden Regelung einzelne Kantone den betroffenen Personen bereitwilliger humanitäre Aufenthaltsbewilligungen erteilen als andere.

## **ROLLE DER HILFSWERKE**

Mit dem Wechsel der Zuständigkeit für die Flüchtlingsfürsorge von den Hilfswerken auf die Kantone verlieren die Hilfswerke ein für sie während den letzten Jahrzehnten zentrales Betätigungsfeld. Dies dürfte einer der Hauptgründe dafür sein, dass die Hilfswerke das Referendum unterstützen, auch wenn dies nach Aussen allerdings nicht derart kommuniziert wird.

Durch die Mitwirkung bei den Anhörungen und bei Integrationsprojekten sind die Hilfswerke zwar weiterhin im Asylverfahren involviert, aber klar nicht mehr im gleichen Ausmass wie bisher. Es steht den Kantonen aber frei, weiterhin die Hilfswerke mit der Betreuung der Flüchtlinge zu beauftragen. Sofern die Zusammenarbeit Kanton - Hilfswerk in diesem Bereich bisher gut geklappt hat, steht dem wohl nichts entgegen.

## **INTEGRATION**

Aufgrund einer neuen Bestimmung im teilrevidierten ANAG kann der Bund neu Integrationsprojekte auch für Ausländer und Ausländerinnen mitfinanzieren. Bisher war dies nur für anerkannte Flüchtlinge gemäss dem Asylgesetz möglich. Klar ist, dass in beiden Bereichen nur Personen an Integrationsprojekten teilnehmen können, die über ein dauerndes Anwesenheitsrecht in der Schweiz verfügen. Anders gesagt: Asylsuchende sollen nicht allzu stark integriert werden. Sprachkurse und das Vermitteln grundlegender Werte unserer Gesellschaft sollen aber helfen, soziale Spannungen zu vermeiden. Erst wenn über ihre Anwesenheit in der Schweiz in positivem Sinn entschieden ist, sollen weitere Integrationsmassnahmen folgen.

## **SIND ASYLSUCHENDE BESSER GESTELLT ALS ARBEITSLOSE SCHWEIZER?**

Der oft gehörte Pauschalvorwurf, dass Asylsuchende ein Luxusleben auf Kosten der Steuerzahler führen können, ist völlig aus der Luft gegriffen. Fürsorgeleistungen werden grundsätzlich als Sachleistungen erbracht. Die Unterbringungspauschale, welche der Bund den Kantonen bezahlt, dient dazu, kostengünstige Lösungen zu bevorzugen. So will der Bund darauf hinwirken, dass der überwiegende Teil der Asylsuchenden in billigen Kollektivunterkünften wohnt. Mit der Unterstützungspauschale vergütet der Bund den Kantonen die Kosten für die Verpflegung, die Bekleidung und ein bescheidenes Taschengeld, das Asylsuchenden ausbezahlt wird. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Fürsorgeansätze für Asylsuchende rund 20 Prozent unter denjenigen von Schweizerinnen und Schweizern liegen.

## **VERHÄLTNIS ZUR EU**

Mit dem am 1. Mai 1999 in Kraft tretenden Vertrag von Amsterdam wird die Asyl- und Sicherheitspolitik in der EU zur Gemeinschaftssache. Die EU hat schon seit längerem damit begonnen, gemeinsame Regelungen für einen einheitlichen Flüchtlingsbegriff und für Mindeststandards zum Empfang von Asylsuchenden oder zum Asylverfahren zu erlassen.

Das neue Asylgesetz ist unter Berücksichtigung dieser Entwicklung in der EU zur Harmonisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts ausgestaltet worden. Die Kompatibilität des Schweizer Asylrechts mit dem geltenden EU-Recht ist somit gewährleistet.

## ARGUMENTE DER GEGNERSCHAFT UND WAS VON IHNEN ZU HALTEN IST

*„DER FRAUENSPEZIFISCHEN SITUATION WIRD NICHT GENÜGENDE RECHNUNG GETRAGEN.“*

Das Asylgesetz gilt für beide Geschlechter. Eine Frau, die verfolgt wird, erhält auch ohne explizite Erwähnung einzelner Fallkategorien im Gesetz Schutz, unabhängig davon, ob das Geschlecht bei der Verfolgung eine wesentliche Rolle spielt oder nicht.

Die Gegner des Asylgesetzes bemängeln zusammenfassend, dass das neue Asylgesetz „nicht frauenfreundlicher“ geworden ist. Festzuhalten ist, dass bereits im geltenden Recht zahlreiche der von der Gegnerschaft geforderten Verfahrensverbesserungen durch Erlass eines entsprechenden Kreisschreibens und interner Weisungen erfüllt wurden. Den übrigen Vorwürfen ist entgegenzuhalten, dass die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) sowie die Befragterinnen und Befragter in den Kantonen während ihrer Ausbildung von entsprechenden Fachleuten auf die Problematik geschlechtsspezifischer Fluchtgründe sensibilisiert werden. Jede asylsuchende Person wird einzeln zu ihren Fluchtgründen befragt. Ein Ehepartner erfährt folglich nichts, wenn sein Ehepartner geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe geltend macht. Sobald die Behörden den Verdacht hegen, dass eine asylsuchende Person geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe geltend machen will, organisieren sie ein Befragungsteam, welches aus Leuten desselben Geschlechts besteht. Kantone, welche diese Grundsätze aus technischen und organisatorischen Gründen nicht erfüllen können, haben die Möglichkeit, das Dossier dem BFF für eine Direktbefragung zu übergeben. Um einen Ehepartner davor zu schützen, dass der andere von seinen Fluchtgründen Kenntnis erhält, können die Behörden diesen getrennte Asylentscheide zustellen. Diese Verfahrensgrundsätze sind im Entwurf zur neuen Asylverordnung 1 ausformuliert.

*„UNBEGLEITETE MINDERJÄHRIGE ASYLSUCHENDE WERDEN WIE ERWACHSENE BEHANDELT.“*

Das „Komitee gegen die Aushöhlung des Asylrechts“ behauptet in ihrer Abstimmungsbroschüre, „minderjährige Asylbewerber müssen in der Schweiz alleine ein Asylverfahren durchlaufen, dem sie kaum gewachsen sind“. Bei dieser Behauptung handelt es sich um gezielte Desinformation: Erstens werden jeder um Asyl nachsuchenden Person vor jeder Anhörung in einer ihr verständlichen Sprache die Grundzüge des Asylverfahrens, ihre Rechte und Pflichten sowie die Beschwerdemöglichkeiten erklärt. Zweitens überwacht bei der kantonalen Anhörung eine Vertretung der Hilfswerke den korrekten Ablauf der Befragung. Drittens wird für eine unbegleitete minderjährige asylsuchende Person nach dem neuen Asylgesetz zwingend eine Vertrauensperson ernannt. Diese wahrt die Interessen der minderjährigen Person, und sie kann folglich auch an der Befragung zu den Asylgründen teilnehmen.

*„AUSSCHLUSS VOM NORMALEN ASYLVERFAHREN DURCH NICHEINTRETENSVERFAHREN“*

Die Einführung der neuen Nichteintretenstatbestände stellt eine uneingeschränkte Notwendigkeit dar. Um die humanitäre Asylpolitik unseres Landes gegenüber tatsächlich schutzbedürftigen Menschen weiterführen zu können, bedarf es deutlicher Signale, die die auffallendsten Missbräuche unseres Asylverfahrens eindämmen helfen. Die neuen Bestimmungen zielen auf ausländische Personen ab, die mit dem Stellen eines Asylgesuchs einen Aufenthalt in der Schweiz erzwingen wollen, sei es durch bewusstes Nichtabgeben von Reise- oder Identitätspapieren, um damit die

Wegweisung zu verunmöglichen, sei es durch absichtliche Identitätstäuschung, oder sei es, dass sie ihr Asylgesuch in einem engen zeitlichen Zusammenhang beispielsweise mit einer Verhaftung aufgrund einer Straftat stellen.

Die Referendumsbefürworter stellen sich auf den Standpunkt, dass „eine Gesetzgebung, die all jene Flüchtlinge des Missbrauchs bezichtigt, die entweder illegal oder ohne Papiere eingereist sind, nicht mehr als humanitär bezeichnet werden kann“. Dadurch wird beim Leser eines solchen Statements der Eindruck erweckt, dass allein die Tatsache der illegalen Einreise bzw. der Nichtabgabe von Reisepapieren für das schnellere Nichteintretensverfahren ausreicht. Dieser Anschein wird zu Unrecht erweckt, denn er entspricht entschieden nicht den Tatsachen. Es werden nämlich noch weitere Voraussetzungen verlangt, damit das schnellere Nichteintretensverfahren zur Anwendung kommt: Beim illegalen Aufenthalt ist gefordert, dass das Asylgesuch offenkundig bezweckt, den drohenden Vollzug einer Weg- oder Ausweisung zu vermeiden, also klar missbräuchlich gestellt wird. Die Nichtabgabe von Reisepapieren führt nur dann zu einem Nichteintretensentscheid, wenn die asylsuchende Person weder glaubhaft machen kann, dass sie zur Papierabgabe aus entschuldigen Gründen nicht in der Lage ist, noch es offensichtlich ist, dass sie tatsächlich verfolgt wird. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass beim Vorliegen einer der beiden Nichteintretensgründe ausnahmslos eine Anhörung im Beisein einer Hilfswerksvertretung stattfinden muss; dies im Gegensatz zu den meisten anderen Nichteintretensstatbeständen. In den ersten neun Monaten seit Bestehen des BMA ergingen 195 Entscheide auf Grund des Papierlosenartikels und 45 Entscheide auf Grund der Bestimmung über die missbräuchliche Nachreichung eines Asylgesuchs. Damit steht fest, dass die Absicht des Gesetzgebers – Missbrauchsbekämpfung unter strikter Einhaltung unserer völkerrechtlichen Verpflichtungen – ausgeführt wird.

#### *„KEIN ZUGANG ZUM ASYLVERFAHREN FÜR SCHUTZBEDÜRFTIGE“*

Die Gegnerschaft des Asylgesetzes behauptet, „Bürgerkriegsflüchtlinge, welche in der Schweiz vorübergehend Schutz erhalten, hätten kein Anrecht mehr auf ein normales Asylverfahren“. Die Behauptung ist falsch: Der Status „Schutzbedürftiger“ wird erst nach der erkennungsdienstlichen Behandlung und der Kurzbefragung an der Empfangsstelle erteilt. Ergeben sich in diesem Zeitpunkt offensichtliche Hinweise, dass die um Schutz nachsuchende Person auch die Flüchtlingseigenschaft erfüllt, wird ein normales Asylverfahren durchgeführt. Ist der Status „Schutzbedürftiger“ nach fünf Jahren vom Bundesrat noch nicht aufgehoben worden, so können die betroffenen Personen beim BFF um die Wiederaufnahme des Asylverfahrens ersuchen. Diesfalls wird allerdings die Schutzgewährung aufgehoben. Wird der Status „Schutzbedürftiger“ vom Bundesrat aufgehoben, so wird jeder betroffenen Person das rechtliche Gehör erteilt. Hier bietet sich die Gelegenheit, noch bestehende Asylgründe den Behörden darzulegen. Die Behörden können darauf eine Anhörung anordnen und Asyl gewähren, wenn sich herausstellt, dass die betroffenen Personen die Flüchtlingseigenschaft erfüllen.

#### *„UNTER DEM VORWAND DER „MISSBRAUCHSBEKÄMPFUNG“ BEABSICHTIGT DIE PARLAMENTSMEHRHEIT MIT DEM NEUEN GESETZ, DIE ASYLGESUCHSZAHLEN DRASTISCH ZU SENKEN.“*

Das Zitat stammt aus der Abstimmungsbroschüre des „Komitees gegen die Aushöhlung des Asylrechts“. Es ist der erklärte Wille des Parlaments, echten Flüchtlingen Schutz zu bieten. Wer aber das Asylrecht für etwas anderes als für den Schutz vor

Verfolgung beansprucht, betreibt Missbrauch. Es ist deshalb Aufgabe des Bundes, missbräuchlichem Verhalten durch ein speditives Verfahren entgegenzuwirken. Das BFF hat die Missbrauchsartikel bisher äusserst zurückhaltend angewendet, weil die Schranken hinsichtlich Rechtssicherheit zu Recht sehr hoch angesetzt sind. Der Vorwurf, oberstes Ziel des BFF sei eine drastische Senkung der Asylgesuchszahlen, stösst dadurch ins Leere.

*„DAS ASYLRECHT IST NICHT DAZU DA, UM DIE KRIMINALITÄT ZU BEKÄMPFEN.“*

Diesem vermeintlichen Vorwurf der Gegnerschaft kann nur zugestimmt werden. Für die Bekämpfung der Kriminalität haben wir das Strafrecht. Das Asylgesetz darf jedoch nicht zur Umgehung der Ausländergesetzgebung dienen. Dies ist Missbrauch. Das Asylgesetz muss deshalb Mittel zur Verfügung stellen, mit welchen solche Missbrauchsfälle frühzeitig erkannt und bekämpft werden können.

Die Behörden haben aber dafür zu sorgen, dass bei kriminellem Verhalten ein rasches Asylverfahren durchgeführt werden kann, um bei einer negativen Entscheidung die Wegweisung rasch vollziehen zu können.

*„DAS NEUE ASYLGESETZ HEBT RECHTSSTAATLICHE GARANTIEEN AUF.“*

Als Beispiel dafür wird immer wieder auf die Aufhebung des Fristenstillstandes für Asylverfahren während den Feiertagen hingewiesen. Gerade der Fristenstillstand gilt aber gemäss übereinstimmender Lehrmeinung nicht als zentrales Element eines rechtsstaatlichen Verfahrens. Die gesetzlich verankerte Aufhebung des Fristenstillstandes aus verfahrensökonomischen Gründen ist deshalb legitim.

*„NACH EINER NICHT-EINTRETENS-ENTSCHEIDUNG BLEIBEN 24 STUNDEN ZEIT, UM GEGEN EINE SOFORTIGE ABSCHIEBUNG BESCHWERDE EINZULEGEN.“*

Die Befürworter des Asylreferendums fragen rhetorisch: *„Wie aber sollen die häufig mittellosen, rechts- und sprachunkundigen Asylsuchenden innerhalb dieser kurzen Frist eine einigermaßen seriöse Beschwerde einreichen?“* Die Praxis zeigt, dass beispielsweise im Flughafenverfahren sehr oft Beschwerden eingereicht werden. Die Asylsuchenden haben im Flughafen die Möglichkeit, eine dort tätige Vertretung eines Hilfswerks zu kontaktieren, die Rechtsberatungen vermitteln oder auch einen Rechtsvertreter hinzuziehen kann. Weiter ist klarzustellen, dass sich die Behörden bei den formellen und inhaltlichen Anforderungen an die Beschwerde sehr kulant zeigen. Die Beschwerdemöglichkeit ist also auch unter den zeitlich knappen Voraussetzungen in rechtsstaatlich einwandfreier Weise gewährleistet.

# Asylgesetz

und

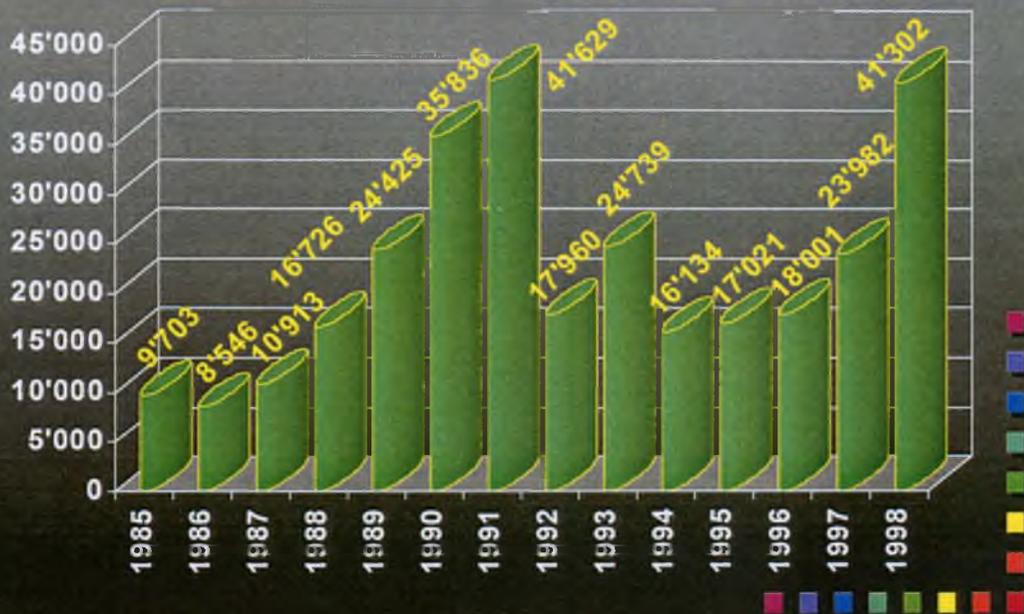
## Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich

Argumentarium für die  
Volksabstimmung vom 13. Juni 1999

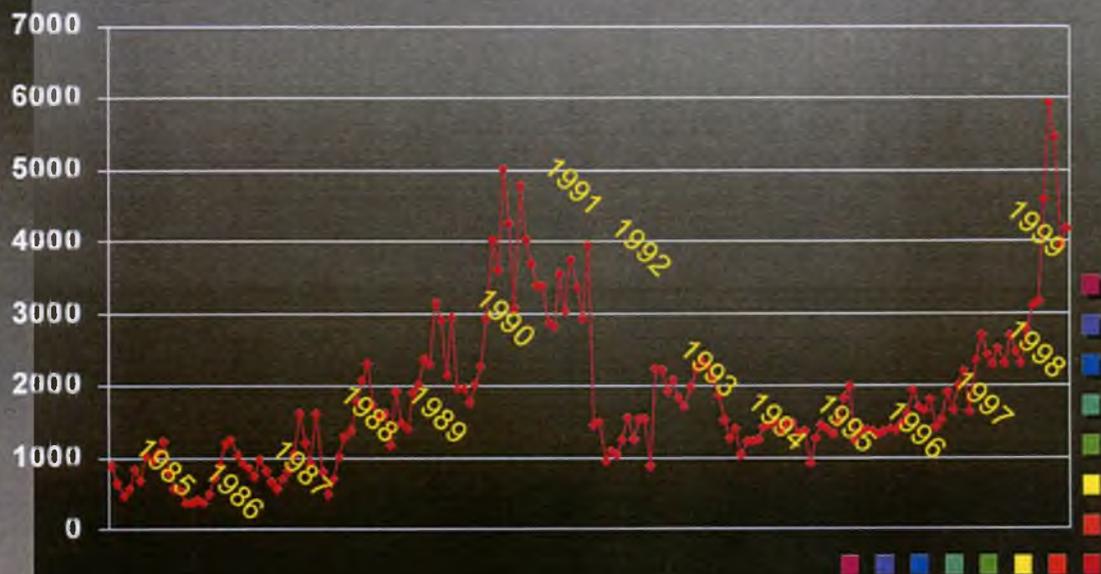


**Folien und Statistiken**

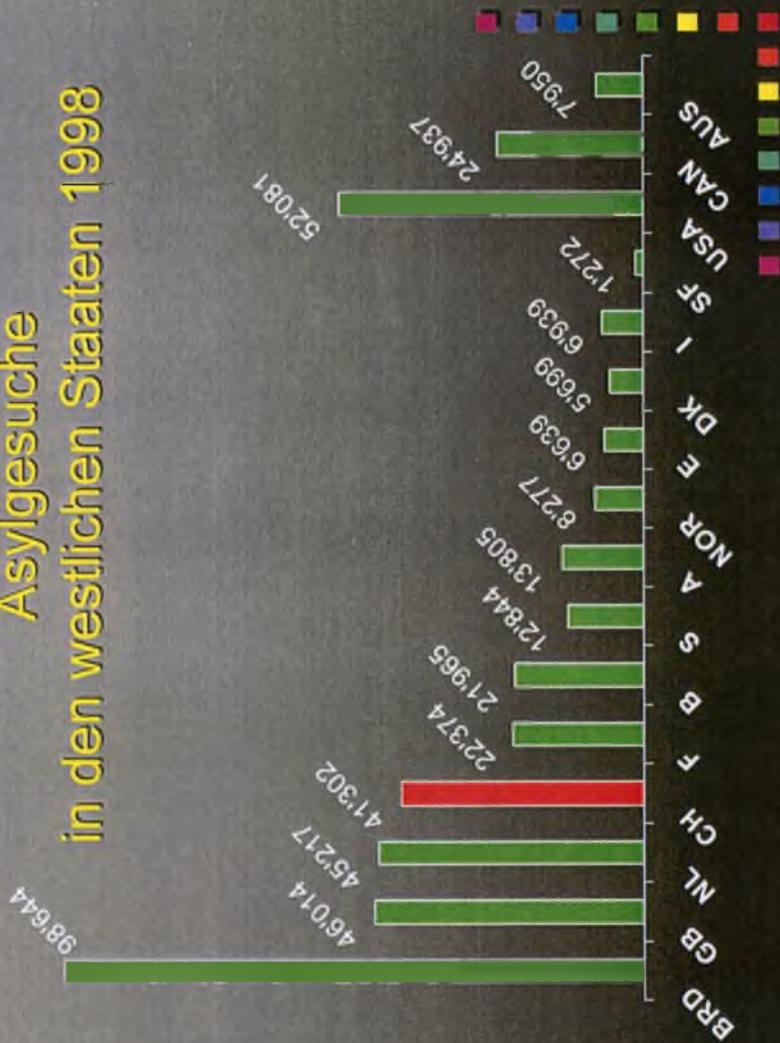
## Entwicklung der Asylgesuche in der Schweiz - dargestellt in Jahren



## Entwicklung der Asylgesuche in der Schweiz - dargestellt in Monaten

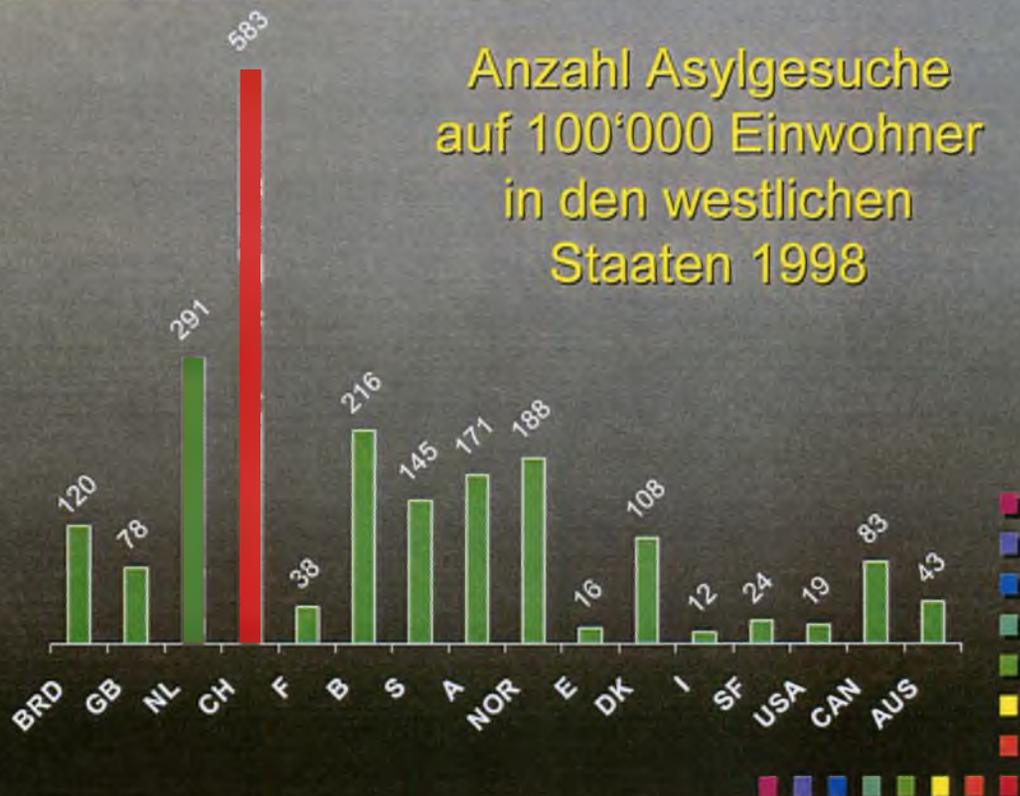


# Asylgesuche in den westlichen Staaten 1998



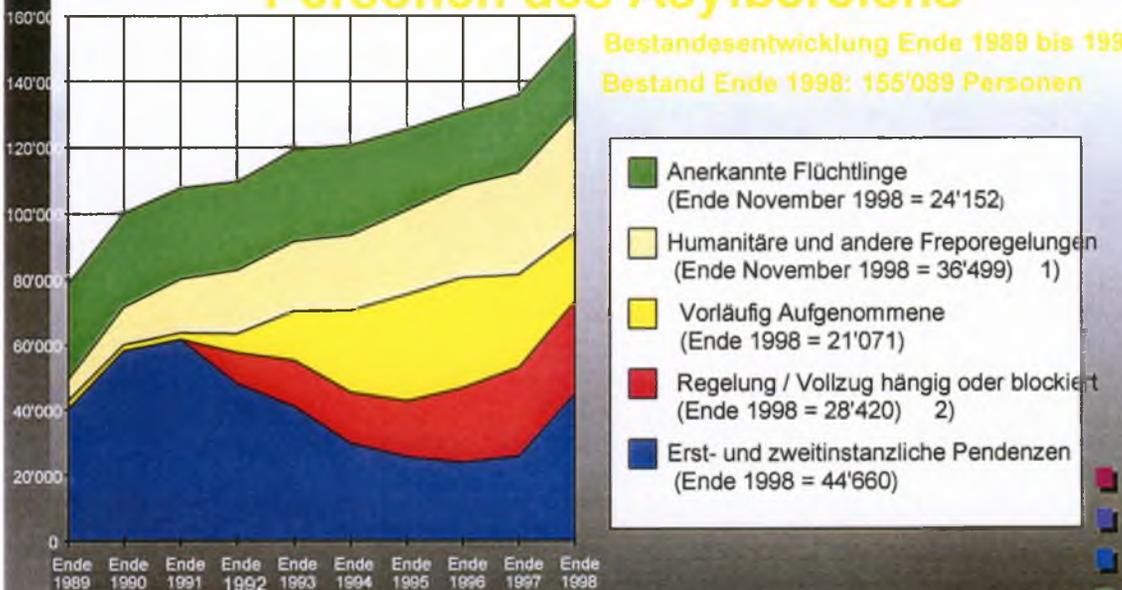


## Anzahl Asylgesuche auf 100'000 Einwohner in den westlichen Staaten 1998



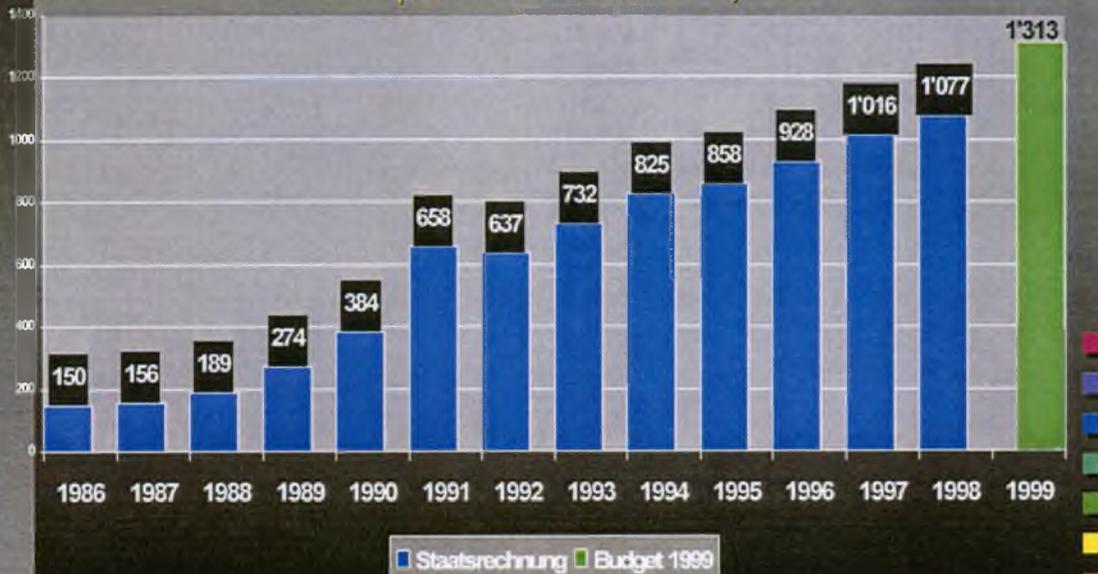
## Personen des Asylbereichs

Bestandesentwicklung Ende 1989 bis 1998  
Bestand Ende 1998: 155'089 Personen

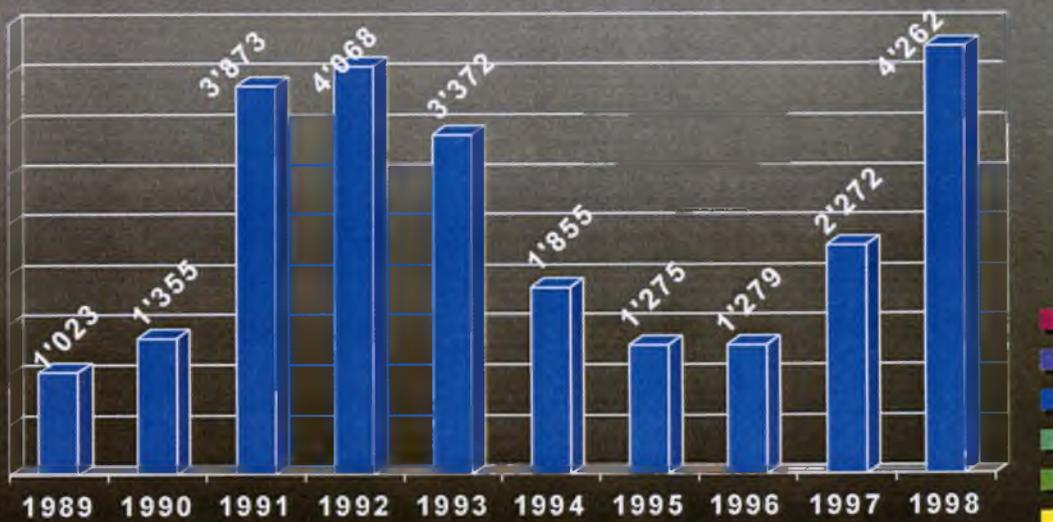


- 1) Kantonale humanitäre Regelung gemäss Art. 13f BVO (Ausländer-Begrenzungsverordnung) oder andere kantonale fremdenpolizeiliche Regelung
- 2) Aufenthaltsregelung oder Vollzug der Wegweisung noch ausstehend oder im Moment technisch blockiert

## Entwicklung der BFF-Ausgaben (in Mio. Franken)



## Rückführungen 1989 - 1998 (in Herkunfts- und Drittstaaten)



## Entscheide des BFF 1998 im Vergleich zum Vorjahr

	positiv	negativ	Nicht-eintreten	Rückzüge/ Abschreibungen	Total Erledigungen
1997	2'636	13'433	5'094	2'449	23'612
1998	2'032	11'664	7'659	3'224	24'579

## Nichteintretensentscheide in Anwendung des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich vom 1.7.98 - 31.3.99

Grund	Anzahl Nichteintretens- entscheide
Missbräuchliches Nachreichen des Asylgesuchs (Art. 16a <sup>bis</sup> Asylgesetz)	45
Verheimlichen der Identität (Art. 16 Abs.1 lit.b Asylgesetz)	1'134
Nichtabgabe von Reisepapieren (Art. 16 Abs.1 lit.a <sup>bis</sup> Asylgesetz)	195
<b>Total</b>	<b>1'374</b>
Davon bereits ausgereist, zurückgeführt oder untergetaucht	795

## Abgabe von Identitätsdokumenten durch Asylsuchende

Zeitraum	Prozentsatz Asylsuchender mit Identitätsdokumenten, die vom Heimatstaat im Falle einer Rückführung akzeptiert werden	Prozentsatz Asylsuchender mit irgendwelchen Identitätspapieren
Januar - April 1998	28,2%	46,2%
Juli - Dezember 1998	36,8%	53,1%
Januar 1999	37,4%	54,8%
Februar 1999	33,0%	47,5%
März 1999	33,3%	47,8%

