



<u>Inhalt:</u>	<u>Seite</u>
- Zweckmässige Revision des Asylgesetzes	1
- Gegen die Komplizierung des Abstimmungsverfahrens	15
- Literatureingang	16

Zweckmässige Revision des Asylgesetzes

Zusammenfassung

Am 5. April hat der Souverän über das Referendum gegen die Aenderung des Asylgesetzes sowie des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) zu befinden. Aufgrund der grossen Probleme bei der Bewältigung des wachsenden Zustroms von Asylbewerbern legte der Bundesrat anfangs Dezember 1985 die betreffende Botschaft vor. Ziele der Vorlage sind im wesentlichen eine Vereinfachung sowie Straffung des heute geltenden Verfahrens zur Beurteilung von Asylgesuchen. Der Revision erwuchs vor allem aus linken und zum Teil auch kirchlichen Kreisen heftige Opposition. Die Gegner sprechen von einer Verschärfung der Gesetzgebung und fürchten um die humanitäre Tradition des Asyllandes Schweiz. Eine genaue Analyse des revidierten Gesetzes zeigt jedoch, dass es sich dabei um ein zweckmässiges Instrumentarium handelt, um den wachsenden Flüchtlingsstrom und die damit verbundene Zunahme leider auch der Missbräuche in den Griff zu bekommen. In diesem Sinne dient die Vorlage der längerfristigen Sicherung der Funktion der Schweiz als liberales Asylland.

1. Vorgeschichte

Das Asylgesetz von 1979

Mit Botschaft vom 31. August 1977 hatte der Bundesrat den Eidgenössischen Räten den Erlass eines Asylgesetzes beantragt. Vorher waren die Regelungen, welche die Asylpraxis der Schweiz bestimmten, in zahlreichen verschiedenen Rechtsnormen verteilt. Vieles beruhte auch lediglich auf Gewohnheitsrecht.

Das Asylgesetz, welches auf 1. Januar 1981 in Kraft gesetzt werden konnte, führte gegenüber der früheren Praxis folgende wesentliche Neuerungen ein:

- Der Flüchtling hat zwar kein subjektives Recht auf Asylgewährung, jedoch Anspruch auf Durchführung eines klar umschriebenen Asylverfahrens.
- Der Widerruf der Asylgewährung unterliegt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht.
- Der Flüchtling ist nach Gewährung des Asyls berechtigt, eine unselbständige und in bestimmten Fällen auch eine selbständige Erwerbstätigkeit auszuüben.
- Nach fünfjährigem ununterbrochenem Aufenthalt in der Schweiz hat der Flüchtling Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung, sofern er nicht schwer gegen die öffentliche Ordnung verstossen hat.

Vor und während der parlamentarischen Beratung war von kirchlichen und linken Kreisen massiv verlangt worden, die Rechtsstellung des Flüchtlings noch weiter auszubauen, insbesondere ihm einen subjektiven Rechtsanspruch auf Asylgewährung einzuräumen. Ebenso wurde verlangt, dass auf den Einbau einer Ausnahmebestimmung (Art. 9) verzichtet werde, welche dem Bundesrat in Zeiten erhöhter internationaler Spannung erlaubt, restriktive Massnahmen zu ergreifen. Das Asylgesetz wurde schliesslich in der Herbstsession 1979 vom Nationalrat mit 137 : 2 und vom Ständerat mit 32 : 0 Stimmen gutgeheissen. Das Referendum wurde dagegen nicht ergriffen.

Die Revision von 1983

Bereits 1983 wurde eine erste Revision des Asylgesetzes notwendig, um angesichts der rasch steigenden Zahl von Asylbewerbern das Verfahren zu beschleunigen. Erzielt wurden damit folgende Neuerungen:

- Reduktion der Beschwerdeinstanzen
- Ermöglichung von Aktenentscheiden in offensichtlich unbegründeten Fällen
- Verbindung der fremdenpolizeilichen Wegweisung mit dem negativen Asylentscheid.

Die revidierten Bestimmungen wurden auf 1.6.1984 in Kraft gesetzt. Gleichzeitig mit der Teilrevision des Asylgesetzes bewilligte das Parlament dem Bundesamt für Polizeiwesen und dem Beschwerdedienst des EJPD 153 neue Stellen, um den wachsenden Berg von Pendenzen im Flüchtlingswesen zu bewältigen.

Der Delegierte für das Flüchtlingswesen

Die erneute Zunahme der Geschäftslast im Bereich des Asylwesens veranlasste den Bundesrat, am 22. Oktober 1985 einen "Delegierten für das Flüchtlings-

wesen" zu bestimmen. Die eidgenössischen Räte stimmten dem entsprechenden dringlichen Bundesbeschluss in der Dezembersession 1985 mit klaren Mehrheiten zu. Der Delegierte soll neben einer Koordinations- und Beraterfunktion jene Aufgaben übernehmen, die nach Asylgesetz und ANAG dem Bundesamt für Polizeiwesen übertragen sind. Der Beschluss ist auf 10 Jahre befristet. Er kann vom Bundesrat vorher aufgehoben werden, sofern es die Lage im Flüchtlingsbereich erlaubt.

Parlamentarische Vorstösse

Aus einer Vielzahl von parlamentarischen Vorstössen zur Flüchtlingspolitik wurden die beiden folgenden an den Bundesrat zur Prüfung überwiesen:

Motion Lüchinger vom 21.3.1984, von 101 Nationalräten mitunterzeichnet:

Der Bundesrat wird eingeladen, der Bundesversammlung eine neue Vorlage zur Revision des Asylgesetzes vorzulegen, wodurch die verfahrensmässige Behandlung von Asylgesuchen - insbesondere bei grossem Andrang von Asylbewerbern - weiter vereinfacht und dem Bundesrat eine grössere Beweglichkeit zur Meisterung ausserordentlicher Situationen eingeräumt wird.

Postulat Nationalratskommission vom 24.9.1985:

Der Bundesrat wird eingeladen zu prüfen, wie eine Verbesserung der heutigen Wegweisungspraxis im Rahmen der beabsichtigten weiteren Revision des Asylgesetzes erreicht werden und die Information über das Schicksal weggewiesener Personen verbessert werden kann.

Entwicklung der Zahl der Asylgesuche

Die Probleme im Bereich des Flüchtlingswesens sind weitgehend auf die rasche Zunahme der Asylgesuche und auf die veränderte geographische Zusammensetzung der Asylananten zurückzuführen.

Asylgesuche nach Herkunftsländern der Antragsteller:

(approx. Zahlen)

	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Afrika	35	239	627	1090	1793	1208	1132	650
Asien	619	203	263	699	1531	2117	3706	2900
Latein-Amerika	182	299	613	1497	1314	539	360	250
Europa	488	2269	2723	3844	3248	3569	4501	4700
Total	1324	3010	4226	7130	7886	7435	9702	8500

Während zu Beginn der 80er Jahre der Grossteil der Asylbewerber aus Osteuropa (Polen, CSSR) stammte, kommen die europäischen Flüchtlinge heute in

weit überwiegender Zahl aus der Türkei (ca. 90 %). Grosse Kontingente kommen aus Zaïre, Sri Lanka und aus dem Iran. Ende 1986 waren gesamthaft rund 20'000 Asylgesuche pendent. Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern weist die Schweiz einen hohen Flüchtlingszustrom auf (Gesuche in % der Bevölkerung):

Schweiz	0,15
BRD	0,12
Schweden	0,17
Oesterreich	0,09
Belgien	0,05
Frankreich	0,04

2. Behandlung in den Eidgenössischen Räten

Mit Botschaft vom 2. Dezember 1985 beantragte der Bundesrat eine weitere Aenderung des Asylgesetzes und eine Anpassung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG), um erneut aufgetretenen Problemen bei der Bewältigung des Zustroms von Asylbewerbern besser begegnen zu können. Nach intensiven Auseinandersetzungen stimmte der Nationalrat in der Schlussabstimmung der Aenderung des Asylgesetzes mit 94 : 43, der Ständerat mit 27 : 5 Stimmen zu. Die Aenderung des ANAG wurde vom Nationalrat mit 95 : 39, vom Ständerat mit 29 : 2 Stimmen gutgeheissen. Gleichzeitig ermächtigten die Eidgenössischen Räte den Bundesrat erneut, vorübergehend zusätzliches Personal einzustellen, um bei aussergewöhnlichem Zustrom von Asylbewerbern die Behandlung der Gesuche innert kürzerer Frist zu gewährleisten.

3. Referendum

Gegen die beiden Gesetzesänderungen haben ein "Schweizerisches Komitee gegen die Aushöhlung des Asylrechts" sowie das Schweizerische Arbeiterhilfswerk (SAH) das Referendum ergriffen. Es wurde offiziell unterstützt von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SPS), dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB), den Progressiven Organisationen der Schweiz (POCH), dem Christlichen Friedensdienst, dem Schweizerischen Friedensrat und der Schweiz. Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände. Beide Referenden sind zustande gekommen: beim Asylgesetz mit 61'361, beim ANAG mit 60'177 gültigen Unterschriften.

4. Hauptpunkte der Revision

Notstandskompetenz

Das geltende Asylgesetz sieht vor, dass in "Zeiten erhöhter internationaler Spannung oder bei Ausbruch eines bewaffneten Konflikts, an dem die Schweiz nicht beteiligt ist", die Aufnahme von Flüchtlingen nur soweit gewährleistet wird, als dies nach den Umständen möglich ist. Der Bundesrat trifft

die erforderlichen Massnahmen, wobei er - in Abweichung vom Gesetz - die Voraussetzungen für die Asylgewährung und die Rechtsstellung der Flüchtlinge einschränkend regeln kann. Er kann auch besondere Verfahrensbestimmungen erlassen. Zusätzlich ist die Gewährung eines nur vorübergehenden Asyls möglich, wenn die dauernde Beherbergung von Flüchtlingen die Möglichkeiten der Schweiz übersteigt. Diese Ausnahmebestimmungen sind beim Erlass des Asylgesetzes in dem Sinne verstanden worden, dass in Situationen, wie wir sie aus dem Zweiten Weltkrieg kennen, Einschränkungen im Interesse der Sicherheit des Landes möglich wären.

Die Entwicklung seit dem Inkrafttreten des Asylgesetzes zeigt, dass durchaus auch in Friedenszeiten Situationen entstehen können, welche mit dem normalen Instrumentarium nicht zu bewältigen sind. Der Artikel 9 des Asylgesetzes soll deshalb dahingehend ergänzt werden, dass die Ausnahmeregelungen auch "bei ausserordentlich grossem Zustrom von Gesuchstellern in Friedenszeiten" zur Anwendung kommen können. Selbstverständlich darf von dieser Kompetenz nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden. Der Bundesrat ist zudem verpflichtet, der Bundesversammlung sofort über die von ihm getroffenen Abweichungen von den ordentlichen Verfahrensbestimmungen Bericht zu erstatten. Auch bei der Anwendung des Notrechts sind die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Nichtrückziehung von gefährdeten Flüchtlingen (Non-refoulement) zu beachten.

Einführung von "Grenztoren"

Erst im Verlauf der parlamentarischen Beratung ist die Bestimmung in das Gesetz aufgenommen worden, dass sich Gesuchsteller grundsätzlich nur an der Grenze um Asyl bewerben können. Der Bundesrat bezeichnet die für die entsprechenden Formalitäten vorgesehenen Grenzübergänge ("Grenztore"). Ausnahmen sind vorgesehen für Ausländer, die sich bereits legal in der Schweiz befinden (z.B. legal eingereiste Ausländer, für die ein Asylgrund erst später eintritt, Touristen und Künstler, die zwar bei der Einreise bereits einen Asylgrund besaßen, diesen aber erst später geltend machen). Diese Ausländer richten das Gesuch an die Behörde des Kantons, welcher die Anwesenheitsbewilligung ausgestellt hatte.

Nach heutigem Recht können auch alle illegal (zum Beispiel über die grüne Grenze) eingereisten Ausländer ihr Asylgesuch an einem beliebigen Ort stellen. Einzelne Kantone und Gemeinden werden dadurch massiv überfordert, und es findet auch eine unerwünschte Konzentration auf Kantone statt, wo mit einer "grosszügigen" Asylpraxis gerechnet wird. Vor allem professionelle Schlepperorganisationen machen sich diese föderalistischen Unterschiede schamlos zunutze.

Die neue Regelung wird zwar die Einreise über die grüne Grenze nicht verhindern, aber sie sorgt dafür, dass diese illegal Einreisenden nicht privilegiert werden. Vorgesehen ist, dass sich diese Gesuchsteller, ungeachtet ihres Aufenthaltsortes, ebenfalls bei einem der festgelegten Grenztore um die Einreiseformalitäten und die damit verbundenen Voraussetzungen für die Behandlung des Asylgesuchs bemühen müssen. Geplant ist, dass aus jedem Nachbarstaat mindestens ein Grenztor in die Schweiz führen soll (Deutschland, Oesterreich, Frankreich, Italien), zusätzlich je eines auf den beiden

Flughäfen. Der Bundesrat kann aber auch zusätzliche "Grenztore" bestimmen. Gemäss Angaben des Delegierten für das Flüchtlingswesen sollen voraussichtlich 25 Grenztore festgelegt werden. Dort werden die Gesuchsteller an eine Empfangsstelle verwiesen, die vom Bund eingerichtet und betrieben wird. An dieser Empfangsstelle wird der Gesuchsteller identifiziert, grenzsanitär untersucht und anschliessend einem Kanton zugewiesen. In den Kantonen wird das eigentliche Asylverfahren durchgeführt. Das System mit den Grenztoren ermöglicht eine gleichmässigeren Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone, wobei bei der Verteilung sowohl die schützenswerten Interessen der Kantone wie auch jene der Gesuchsteller, beispielsweise hinsichtlich des Grundsatzes der Einheit der Familie, zu berücksichtigen sind.

Die Grenztor-Regelung geht nicht soweit, illegal eingereisten Ausländern den Weg zur Asylgewährung zu verbauen. Sie will jedoch die illegale Einreise weniger attraktiv machen, indem auf diesem Weg eingereiste Asylanten etwas schlechter gestellt werden als jene, die sich korrekt an den "Grenztoren" melden. Denkbar ist dabei die strikte Anwendung der im ANAG für alle illegal eingereisten Ausländer vorgesehenen Sanktionen wie Bussen und Arbeitsverbote. Zudem sollen sie wenn immer möglich nur Naturalleistungen erhalten. Ihre Gesuche sollen rasch behandelt werden, damit bei einer Ablehnung der Aufenthalt in der Schweiz möglichst kurz gehalten werden kann. Damit werden auch unnötige Härten vermieden, wie sie heute auftreten, wenn Asylbewerber nach Jahren einen negativen Entscheid erhalten, sich in der Zwischenzeit aber stark integriert haben.

Verteilung auf die Kantone

Das heutige System der freien Wahl des Kantons, wo das Asylgesuch eingereicht wird, führt zu einer ausserordentlich ungleichen Belastung der Kantone. Gut 70 % aller Asylsuchenden verteilen sich auf die Kantone Waadt (18 %), Basel-Stadt (18 %), Bern (14 %), Zürich (9 %), Tessin (6 %) und Genf (6 %).

Verschiedene besonders stark belastete Kantone haben vom Bund nachdrücklich Massnahmen verlangt, um die Asylbewerber besser zu verteilen. Der Kanton Freiburg hat zu diesem Zweck sogar eine Standesinitiative eingereicht. Die übermässige Belastung hat in einzelnen Kantonen auch zu unerwünschten Reaktionen geführt und fremdenfeindliche Stimmungen angeheizt. Einzelne kantonale Arbeitsämter versuchten, mit arbeitsmarktpolitischen Massnahmen (mehrmonatige Arbeitsverbote) Gesuchsteller fernzuhalten, oder sie weigerten sich überhaupt, neue Gesuche entgegenzunehmen. Zwar haben sich die kantonalen Polizeidirektoren über eine gleichmässigeren Verteilung der Asylsuchenden geeinigt und sich bereit erklärt, aus überlasteten Kantonen Asylanten zu übernehmen. Die Umsetzung in die Praxis bereitet allerdings Schwierigkeiten. Um derartige Absprachen unter den Kantonen jedoch auch künftig zu ermöglichen, sieht die Revisionsvorlage nur eine subsidiäre Bundeskompetenz vor: Können sich die Kantone aber nicht einigen, so legt der Bundesrat nach Anhören der Kantone in einer Verordnung die Kriterien für eine Verteilung fest. Zur finanziellen Entlastung der Kantone sollen zudem künftig Bundesbeiträge an die Verwaltungskosten des Asylwesens ausgerichtet und auch die Durchführung von Beschäftigungsprogrammen finanziell unterstützt werden.

Beschleunigung des Verfahrens

Nach geltendem Recht findet eine erste Befragung des Gesuchstellers im Kanton statt, bei dem die Grundlagen für die Weiterleitung der Unterlagen an das Bundesamt für Polizeiwesen erstellt werden. Dieses darf ein Gesuch nur ablehnen, wenn der Gesuchsteller vorher persönlich angehört wird, auch wenn die Sachlage offensichtlich gegen eine Bewilligung spricht. Ausnahmen sind nur bei klaren Missbräuchen möglich.

Neu soll die persönliche Befragung grundsätzlich im Kanton durchgeführt werden. Das Bundesamt kann aufgrund der Akten entscheiden und muss nur dann eine persönliche Befragung durchführen, wenn dies als nötig erscheint. Der Entscheid über die Asylgewährung liegt in jedem Fall beim Bund. Für die Befragung im Kanton werden einheitliche Richtlinien erlassen: So muss nötigenfalls ein Dolmetscher beigezogen werden, und der Gesuchsteller kann sich von seinem Vertreter und zusätzlich von einem Dolmetscher eigener Wahl begleiten lassen. Er kann auch verlangen, dass die Anhörung im Beisein eines Vertreters einer anerkannten Flüchtlingshilfeorganisation stattfindet. Unter der Voraussetzung, dass die Einvernahmen in den Kantonen gründlich und kompetent durchgeführt werden, kann die neue Regelung zu einer merklichen Entlastung der Bundesbehörden und damit zu einer Beschleunigung des Verfahrens führen, weil die heute übliche doppelte Befragung durch Kanton und Bund in vielen Fällen entfällt. Der Verzicht des Bundes auf die zweite Befragung kann allerdings mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden.

Vollzug negativer Entscheide

Der Vollzug negativer Asylentscheide bereitet unter dem geltenden Recht oft Mühe. Asylbewerber entziehen sich der Pflicht zur Ausreise, indem sie "untertauchen". Der Bund hat keine Möglichkeiten, die Ausreise sicherzustellen.

Neu soll deshalb die Möglichkeit geschaffen werden, einen Ausländer, dessen Weg- oder Ausweisung rechtskräftig geworden ist, vorübergehend in Haft zu nehmen, wenn gewichtige Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er sich der Ausschaffung entziehen will. Die kantonale Behörde ordnet die Haft an. Eine Verlängerung über 48 Stunden hinaus darf nur durch die zuständige kantonale richterliche Behörde angeordnet werden, und die Ausschaffungshaft darf in keinem Fall 30 Tage übersteigen. Die Neuregelung findet sich im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) und bezieht sich damit auf alle Ausländer, nicht nur auf Asylsuchende.

Ebenfalls neu zu regeln ist die Frage, was mit Gesuchstellern geschieht, denen zwar kein Asyl gewährt wurde, die aber trotzdem nicht ausgewiesen werden können. Heute besteht die Internierung in Form der freien Unterbringung als Ersatzmassnahme. Sie hat in der politischen Diskussion der jüngsten Zeit an Bedeutung gewonnen.

Neu sollen zwei Möglichkeiten von Ersatzmassnahmen geschaffen werden für Fälle, wo eine Ausschaffung undurchführbar oder unzumutbar ist. Die vorläufige Aufnahme wird jeweils für zwölf Monate verfügt, wobei der Ausländer seinen Aufenthaltsort innerhalb seines bisherigen Aufenthaltskantons frei

wählen kann. Er kann erwerbstätig sein, sofern die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage es gestatten. Grundsätzlich hat er auch für seinen Unterhalt selbst zu sorgen. Ist dies nicht möglich, so sorgt der Aufenthaltskanton dafür, wobei der Bund die entstandenen Fürsorgeleistungen rückerstattet. Fallen die Gründe dahin, die einer Ausschaffung im Wege gestanden hatten, so muss diese vollzogen werden. (Art 14b ANAG)

Die Internierung von Ausländern, deren Ausschaffung nicht möglich oder nicht zumutbar ist, erfolgt in einer dafür geeigneten Anstalt. Interniert werden Ausländer, die die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz oder die innere Sicherheit eines Kantons oder durch ihre Anwesenheit die öffentliche Ordnung schwer gefährden. Die Massnahme kann für sechs Monate verfügt und durch das Bundesamt für Polizeiwesen jeweils um höchstens sechs Monate verlängert werden. Nach längstens zwei Jahren muss die Internierung in eine vorläufige Aufnahme umgewandelt werden. (Art. 14c ANAG)

Die Rechtsstellung der vorläufig aufgenommenen Ausländer entspricht grundsätzlich jener der nach heutigem Recht frei Internierten. Ein Anspruch auf Familiennachzug oder auf Umwandlung in eine ordentliche ausländerrechtliche Aufenthaltsbewilligung ist nicht vorgesehen. Auch besteht kein Recht des Ausländers, von sich aus die vorläufige Aufnahme oder die Internierung zu beantragen.

Beide Ersatzmassnahmen fallen dahin, wenn der Ausländer die Möglichkeit erhält, in ein anderes Land auszureisen oder in sein Herkunftsland zurückzukehren, ebenso wenn ihm von einem Kanton eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung erteilt wird.

Weitere Revisionspunkte

Schon nach geltendem Recht können mittellosen Asylbewerbern die Kosten für die Rückreise vergütet werden. Die Leistungen basieren auf der Asylverordnung. Neu soll die Rückkehrhilfe im Gesetz verankert und auch in Form von Beratungen geleistet werden. Der Bund vergütet den Kantonen die aus derartigen Hilfeleistungen erwachsenden Kosten, und er kann auch die Kosten, welche für die Wiedereingliederung der Flüchtlinge im Herkunftsland entstehen, vergüten.

Schliesslich legt das neue Asylgesetz fest, dass sich der Gesuchsteller während des Verfahrens den kantonalen Behörden und dem Bundesamt für Polizeiwesen zur Verfügung halten muss. Er ist insbesondere verpflichtet, jede Aenderung seiner Adresse der kantonalen Behörde sofort mitzuteilen. Eine Zustellung oder Mitteilung an die letzte bekannte Adresse ist rechtsgültig, selbst wenn die Sendung als unzustellbar zurückkommt. Die amtliche Veröffentlichung, die üblicherweise bei Fehlen eines Zustelldomizils erfolgt, muss bei Asylgesuchen unterbleiben, um die Gesuchsteller nicht zu gefährden, weil auch ihre Heimatstaaten diese Veröffentlichungen zur Kenntnis nehmen könnten.

5. Wichtigste Streitpunkte

Kantonalisierung des Verfahrens

Die von der Revision vorgesehene Verlagerung der ausführlichen Befragung auf die kantonalen Instanzen und die damit verbundene Möglichkeit der Bundesbehörden, auf eine persönliche Befragung des Gesuchstellers zu verzichten, wird von den Gegnern der Vorlage als "Kantonalisierung" bezeichnet und als unzweckmässig und für die Asylbewerber nachteilig abgelehnt. Es handle sich bei der Asylgewährung um eine typische Bundesaufgabe, die nicht den Kantonen übertragen werden könne. Befürchtet wird eine rechtsungleiche Behandlung, und es wird bezweifelt, ob die Kantone diese Aufgabe überhaupt kompetent erfüllen können. Der mögliche Verzicht der Bundesbehörden auf eine persönliche Anhörung wird als Verweigerung des rechtlichen Gehörs bezeichnet.

Die Vorwürfe sind unhaltbar, denn die Kantone führen bereits heute die Befragung der Ausländer durch, doch ist der Bund verpflichtet, auch in offensichtlichen Fällen eine zweite Befragung vorzunehmen, wenn ein Gesuch abgelehnt werden soll. Diese Doppelspurigkeit führt zu unnötigen Verzögerungen, die dringend beseitigt werden müssen. Wohl wird es in der Anfangszeit in einzelnen Kantonen, die nur wenige Asylgesuche zu behandeln haben, gewisse Schwierigkeiten geben. Die Kantone mit grossen Asylanzenzahlen sind dazu jedoch absolut in der Lage. Sie erhalten vom Bund auch die nötige Unterstützung und die Grundlagen für die Befragungen. Die rechtsungleiche Behandlung bleibt durch die ausschliessliche Entscheidungskompetenz der Bundesbehörden gewährleistet. Es wird damit gerechnet, dass 20 - 30 Prozent der Gesuche im gekürzten Verfahren erledigt werden können, was zu einer massiven Entlastung beim Bund und damit zu einem Abbau der Pendenzen führt.

Die Gegner der Vorlage hatten das Problem der grossen Pendenzenzahlen und der damit verbundenen allzu langen Verfahrensdauer dadurch lösen wollen, dass für Gesuche, die bereits mehr als drei Jahre hängig sind, eine Globallösung geschaffen würde. Diese Asylbewerber hätten alle eine Aufenthaltsbewilligung erhalten sollen.

Das Parlament hat dies abgelehnt und dafür vorübergehend mehr Personal bewilligt. Eine Globallösung für langjährig pendete Gesuche führt zu massiven Rechtsungleichheiten. Es ist beispielsweise nicht einzusehen, warum ein Asylsuchender, der keinen Flüchtlingsstatus erhalten würde, anders zu behandeln ist als ein normal eingereister Ausländer, der als Saisonier bei uns arbeitet, jedoch keine Niederlassungsbewilligung erhalten kann. Zahlreiche Asylbewerber befinden sich ebenfalls aus wirtschaftlichen Gründen in unserem Land. Da die langen Verfahrenszeiten aber selbstverständlich zu Problemen führen, müssen Wege gesucht werden, um den Instanzenweg zu verkürzen. Die "Kantonalisierung" ist ein möglicher Weg.

Grenztore als Nadelöhr für Flüchtlinge?

Die Revisionsgegner betrachten die Einführung von Grenztoren als unakzeptable Einengung der Asylsuchenden. Nach ihrer Meinung sollen damit die Grenzen weitgehend geschlossen werden. Sie behaupten, Asylsuchende, die an einer anderen Stelle als an den vorbezeichneten Grenztoren einreisen möchten, würden ins Ausland zurückgestossen, wo ihnen vielleicht sogar Gefahr drohe. Zudem befürchten sie eine massive Benachteiligung von Asylbewerbern, die künftig über die grüne Grenze einreisen.

Die Grenztor-Regelung hat zwar zum Ziel, die Einreisen über die grüne Grenze weniger attraktiv zu machen, damit den professionellen Schlepperorganisationen entgegengewirkt werden kann. Trotzdem wird ein illegal eingereister Asylbewerber nicht wesentlich benachteiligt, auch wenn er mit gewissen Sanktionen rechnen muss. Er muss sich zudem ebenfalls an einem der offiziell festgelegten Grenztore melden, um das Asylverfahren einzuleiten. Damit wird vermieden, dass sich die Gesuchsteller in jenen Kantonen konzentrieren, wo sie mit einer grosszügigeren Praxis oder mit besonders langen Verfahrenszeiten rechnen. Die Grenztor-Regelung ermöglicht zudem eine gleichmässigeren Verteilung der Gesuchsteller auf die Kantone und erleichtert die Durchführung der Grenzformalitäten (Identifizierung, grenzsanitarische Untersuchung). Die Regelung lässt sich umso eher vertreten, als den Flüchtlingen in keinem Nachbarland der Schweiz irgend eine Gefahr droht, dies im Gegensatz zur Lage während des 2. Weltkrieges.

Opposition wird auch angemeldet bezüglich der vorgesehenen Identifizierung, bei der auch Fingerabdrücke und Fotoaufnahmen vorgesehen sind. Diese Massnahmen werden als "polizeistaatlich" bezeichnet. Die Gesuchsteller würden wie Verbrecher behandelt.

Die Identifikationsmassnahmen sind unumgänglich, weil viele Asylbewerber ohne Papiere einreisen. Teilweise werden die Ausweise sogar vorsätzlich vernichtet, nicht selten von den Schlepperorganisationen. Um Mehrfachbewerbungen unter verschiedenen Namen zu verhindern und damit Mehrfachbezüge von Fürsorgeleistungen zu bekämpfen, sind Identifikationsmassnahmen, die unverwechselbar sind, unvermeidbar. Es geht darum, Missbräuche zu bekämpfen.

Notstandsklausel in Friedenszeiten

Die Referendumsträger sind der Meinung, die Einführung der Notstandsklausel in Friedenszeiten (Ausnahmerecht bei ausserordentlich grossem Zustrom von Gesuchstellern) sei eine massive Aushöhlung des Asylrechts. Sie widerspreche zudem dem Grundsatz des Non-refoulement. Die Gegner der Revision behaupten, mit der Notstandskompetenz werde der Willkür der Behörden Tür und Tor geöffnet: Sie könnten je nach politischer Wetterlage die Grenzen völlig schliessen und Flüchtlinge nach freiem Belieben, ohne Prüfung der Asylgründe, ablehnen.

Wie bei den bereits im geltenden Gesetz vorgesehenen Ausnahmesituationen ist auch die neue Notstandskompetenz des Bundesrates ein letztes Mittel, wenn alle normalen Massnahmen nicht ausreichen, vor allem wenn sich unlös-

bare Betreuungs- und Vollzugsprobleme stellen. Selbstverständlich bleibt der Bundesrat an die völkerrechtliche Verpflichtung des Non-refoulement gebunden. Einer leichtfertigen oder gar willkürlichen Handhabung der Notstandskompetenz wird auch dadurch begegnet, dass der Bundesrat über derartige Massnahmen der Bundesversammlung sofort Bericht zu erstatten hat. Die parlamentarische Kontrolle ist damit gewährleistet.

Ausschaffungshaft: Kriminalisierung Unschuldiger?

Als unzulässigen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte bezeichnen die Gegner der Vorlage die neu einzuführende Ausschaffungshaft. Sie befürchten davon eine Schmälerung des Rechts des Ausländers, ein aufnahmewilliges Drittland für seine Ausreise zu suchen, und eine Gefahr, dass vermehrt Rückschaffungen in Länder stattfinden, wo sich der abgewiesene Gesuchsteller nicht in Sicherheit befindet. Unschuldige, nicht straffällige Personen kämen durch diese Neuerung in Haft, nur weil sie abgewiesene Flüchtlinge seien.

Die Anordnung von Ausschaffungshaft ist an strenge Voraussetzungen gebunden. So kann sie nur Platz greifen, wenn "gewichtige Anhaltspunkte" vorliegen, dass sich ein abgewiesener Ausländer der Ausschaffung entziehen will. Die Weg- oder Ausweisungsverfügung muss selbstverständlich rechtskräftig sein. Die Frist für eine freiwillige Ausreise ist vorher ungenützt verstrichen. Eine Präventivhaft ist ausgeschlossen. Die Beschränkung der persönlichen Freiheit darf zudem, wie dies rechtsstaatlichen Grundsätzen entspricht, nur angeordnet werden, soweit dies zur Erreichung des rechtmässigen Zustandes notwendig ist. Die vorgeschriebene Zustimmung einer richterlichen Behörde bei mehr als 48stündiger Haft sichert diese Verhältnismässigkeit. Möglich ist, als weniger weit gehende Massnahme, auch die blosser Ueberwachung des Ausländers. Die Erfahrungen mit dem geltenden Asylrecht haben gezeigt, dass zur Durchsetzung rechtskräftiger Wegweisungsentscheide in Extremfällen die Inhaftierung notwendig ist, weil sich Asylbewerber vermehrt der Ausschaffung dadurch zu entziehen versuchen, dass sie irgendwo untertauchen.

Beschränkung der Bewegungsfreiheit der Asylsuchenden

Kritisiert wird die vorgesehene Möglichkeit, die Asylbewerber auf die Kantone zu verteilen, sie in Heimen und Zentren unterzubringen und mit Naturalleistungen anstatt mit Geld zu versorgen. Damit werde der Anspruch auf individuelles Wohnen und auf freie Bewegung, die allen Menschen zustünden, missachtet. Durch die mögliche Verschiebung zwischen den Kantonen könnten soziale Netze zerstört und die gegenseitige Hilfe unter den Flüchtlingen beeinträchtigt werden.

Bereits das geltende Recht sieht die Möglichkeit vor, einem Asylbewerber einen Aufenthaltsort zuzuweisen (Art. 19, Abs. 3), und auch die Unterbringung in Flüchtlingsheimen ist möglich (Art. 20, Abs. 1). Neu ist lediglich, dass auch die Kantone diese Zuweisung vornehmen können, weil sie ja künftig die persönliche Befragung durchführen und deshalb der Asylbewerber für sie ständig erreichbar sein muss. Die Möglichkeit der Einweisung in

Aufnahmezentren wurde ins Gesetz aufgenommen, weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass bei ausserordentlich grossem Zustrom von Flüchtlingen derartige Zentren eingerichtet werden müssten, wo auch gleich das Asylverfahren abgewickelt werden könnte.

Eine Pflicht zur Einweisung von Asylbewerbern in Heime oder Zentren ist jedoch nicht vorgesehen. Die Verteilung der Gesuchsteller auf die Kantone ist nötig, um unerwünschte Konzentrationen in einzelnen Gebieten zu vermeiden, die zu politischen Problemen führen können. Dabei ist das Bundesamt für Polizeiwesen verpflichtet, den berechtigten Interessen der Gesuchsteller, vor allem bezüglich ihrer persönlichen Beziehungen und der Einheit der Familie, Rechnung zu tragen.

Arbeitsverbot

Die mit der ersten Asylgesetzrevision eingeführte Möglichkeit von Arbeitsverboten, die mit der jetzigen Revision präzisiert wird, betrachten die Gegner der Vorlage als Schikane gegenüber den Asylbewerbern. Diese würden damit gezwungen, von der Fürsorge zu leben, was in der Bevölkerung zu negativen Reaktionen führe.

Im Gegensatz zum geltenden Recht, welches lediglich vorsieht, dass den Gesuchstellern eine vorläufige unselbständige Erwerbstätigkeit bewilligt werden kann (nicht muss), will die Revision festhalten, dass generelle Arbeitsverbote von den Kantonen höchstens für die ersten drei Monate nach Einreichen des Asylgesuches erlassen werden dürfen. Diese Ergänzung wurde im Verlaufe des parlamentarischen Verfahrens mit knapper Mehrheit in die Gesetzesvorlage eingefügt. Die Beschränkung genereller Arbeitsverbote auf maximal drei Monate kommt dem Problem entgegen, dass arbeitslose Asylanter in der Bevölkerung negative Reaktionen auslösen, weil sie der Fürsorge zur Last fallen. Sie leiden oft auch selber unter der Beschäftigungslosigkeit. Eine sofortige, uneingeschränkte Zulassung zum Arbeitsmarkt ist indessen ebenfalls nicht zweckmässig, weil eine grosse Zahl der heutigen Asylbewerber in erster Linie aus wirtschaftlichen Gründen aus ihren Ländern ausge-reist sind. Sie suchen in unserem Land eine Beschäftigung, genau wie das viele "normale" Fremdarbeiter auch tun. Eine sofortige Beschäftigungsmöglichkeit bevorzugt sie gegenüber den übrigen Ausländern in ungerechtfertigter Weise. Die strengen arbeitsmarktpolitischen Vorschriften würden damit total unterlaufen. Die vom Parlament beschlossene Mittellösung kann als akzeptabler Kompromiss bezeichnet werden. Sie nimmt auf die Arbeitsmarktsituation Rücksicht und dient ebenfalls der Bekämpfung von Missbräuchen des Asylrechts.

Vorläufige Aufnahme und Internierung

Dass bei Asylsuchenden, die aus irgendwelchen Gründen nicht ausgeschafft werden können, lediglich eine "vorläufige Aufnahme" oder die "Internierung" vorgesehen wird, betrachten die Gegner der Vorlage als unbefriedigend. Sie würden in solchen Fällen die Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen vorziehen, um den Gesuchstellern zu einer definitiven, sicheren Stellung zu verhelfen.

Das von der Gesetzesrevision vorgesehene Verfahren kommt den berechtigten Bedürfnissen der Asylsuchenden entgegen. Sie können, wenn sie keine ausreichenden Gründe für die Asylgewährung geltend machen, jedoch auch nicht ausgeschafft werden können, vorläufig in unserem Lande bleiben. Fallen aber die Gründe, welche die Ausreise verunmöglicht hatten, dahin, so ist es nicht ersichtlich, weshalb auch dann eine ständige Berechtigung zum Aufenthalt in unserem Land bestehen bleiben soll. Dies würde ebenfalls zu einer ungerechtfertigten Bevorzugung jener Ausländer führen, die sich selbst als Asylsuchende deklarieren, auch wenn sie keinerlei Berechtigung dazu besitzen. Die Gleichbehandlung aller Ausländer in bezug auf die Möglichkeit, in unserem Land wohnen und arbeiten zu können, muss beachtet werden.

6. Asylgesetzgebung in anderen Ländern

Die grosse Zahl von Flüchtlingen auf der ganzen Welt - man rechnet mit rund 20 Mio. Menschen, die aus irgend welchen Gründen auf der Flucht sind - führt dazu, dass zahlreiche Länder ihre Asylgesetzgebung und ihre Asylpraxis in den letzten Jahren verschärfen mussten.

So hat beispielsweise die Bundesrepublik Deutschland ihre Gesetzgebung in den vergangenen sechs Jahren viermal angepasst. Trotzdem steigt auch in der Bundesrepublik Deutschland die Zahl der Asylsuchenden ständig an. An einer Konferenz des Innenministeriums im Herbst 1986 wurde deshalb beschlossen (unter Zustimmung auch von SP-regierten Ländern!), dass abgelehnte Asylbewerber sogar in Krisengebiete zurückgeschoben werden sollen, sofern dort ein soziales Auffangnetz vorhanden ist.

Schweden, welches oft als beispielhaft für seine Flüchtlingspolitik dargestellt wird und angeblich einen bedeutend höheren Anteil an positiven Asylentscheiden aufweist als die Schweiz, kann nur beschränkt zu Vergleichen herangezogen werden. Durch seine geographische Lage besitzt Schweden eine natürliche Grenze, die schwer "schwarz" überquert werden kann: das Meer. Die Schiffskapitäne sind verpflichtet, den sich einschiffenden Asylbewerbern die Pässe abzunehmen und diese gesamthaft den Einwanderungsbehörden abzuliefern, womit das Vernichten von Ausweispapieren verhindert wird. Die Einreisen konzentrieren sich auf die wenigen Häfen in Südschweden und auf den internationalen Flughafen. Dort werden zahlreiche Asylanter in einem Schnellverfahren abgewiesen und gar nicht zum ordentlichen Asylverfahren zugelassen. Sie erscheinen damit auch nicht in den Statistiken. Das Verfahren selbst spielt sich ungefähr so ab, wie es mit der Asylgesetzrevision nun auch in der Schweiz eingeführt werden soll: Die Befragung wird durch lokale Behörden durchgeführt, meist in örtlichen Auffangzentren. Der Entscheid wird in rund 90 % der Fälle auf Grund der Akten gefällt. Die Schweiz will also bedeutend weniger weit gehen. Schweden kennt zudem verschiedene Asylarten, so dass Vergleiche ohnehin nicht stichhaltig sind.

7. Schlussfolgerungen

Der Revision des Asylgesetzes erwächst aus zwei Richtungen Opposition. Kirchliche und links gerichtete Kreise bekämpfen diese, weil sie ihrer Mei-

nung nach die Asylpraxis zu stark einschränkt. In weiten Kreisen der Bevölkerung ist dagegen die Meinung verbreitet, die Schweiz nehme bereits heute zu viele Flüchtlinge auf. Die Gesetzesvorlage versucht, zwischen den beiden Extremmeinungen einen gangbaren Mittelweg zu finden. Die traditionell liberale Asylpraxis unseres Landes soll beibehalten werden, doch muss in Zukunft Missbräuchen verstärkt und effizienter entgegengetreten werden können. Langfristig ist den echten Flüchtlingen besser gedient, wenn unser Land eine Flüchtlingspraxis hat, die von der Bevölkerung mitgetragen wird, als wenn eine sogenannte "grosszügige" Lösung angestrebt wird, die zu politischen Spannungen führt. Die vorgeschlagene Gesetzesrevision sieht dort Änderungen vor, wo das geltende Recht sich als uneffizient erwiesen hat und wo zu viele Missbräuche vorgekommen sind.

Eine Ablehnung der Vorlage löst die vorhandenen Probleme nicht, sondern schafft neue, weil unser Land dadurch seine heutige Attraktivität für eine ungeordnete und illegale Zuwanderung von unechten Flüchtlingen beibehalten würde. Die daraus entstehenden politischen Spannungen könnten leicht zu Extremforderungen fremdenfeindlicher Kreise führen, die niemandem dienen. Als vernünftiger, human durchaus akzeptabler Mittelweg verdienen die beiden Vorlagen eine klare Unterstützung der Stimmbürger.

(Doss.: Nr. 21 - Ausländerpolitik)