



ASYL SCHWEIZ

Ein Überblick über den Asylbereich



Bundesamt für Flüchtlinge
3003 Bern-Wabern, Schweiz
Winter 1998 / 99



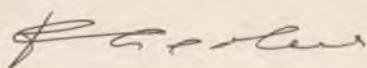
Vorwort

Vorurteile entstehen, wenn Kenntnisse über Fakten und Zusammenhänge fehlen. Sie können vielfältigen Schaden verursachen. Besonders dann, wenn sie sensible gesellschaftspolitische Bereiche betreffen. Das Thema Asyl ist in der Schweiz mit vielen Vorurteilen behaftet. Wer sich zu diesem Thema ein fundiertes Urteil bilden will, muss Bescheid wissen über die Hintergründe der weltweiten Migrationsbewegungen, Menschenrechts-Verhältnisse in anderen Staaten und internationale Verpflichtungen zum Schutz Verfolgter.

In dieser Publikation haben wir für Sie die wichtigsten Fakten zusammengefasst. Als Leser können Sie sich in einer halben Stunde über die globalen Zusammenhänge in diesem Bereich ins Bild setzen, die Dimension der weltweiten Flucht- und Wanderbewegungen erahnen, Ursachen und Folgen überblicken. Damit verschaffen Sie sich die erforderliche Basis für eine ernsthafte Auseinandersetzung mit der Schweizerischen Asylpolitik und -praxis.

Wer sich intensiver mit den genannten Themen auseinandersetzen möchte, kann beim Informationsdienst des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) oder bei der Eidgenössischen Drucksachen und Materialzentrale (EDMZ), Bern, zusätzliche Publikationen mit detaillierteren Informationen anfordern. Die Liste der Publikationen, Adressen und Telefonnummern finden Sie auf der Rückseite dieses Heftes.

Informierte Mitbürger sind in der Lage, Diskussionen über aktuelle politische Themen mit konstruktiven Argumenten zu beeinflussen. Unsere Publikations-Serie 'Asyl' soll Ihnen den Einstieg in dieses wichtige Zeit-Thema erleichtern. Wir freuen uns auf Ihre Bestellung und Ihre Stellungnahme in öffentlichen Diskussionen.



Jean-Daniel Gerber
Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge

Inhalt

Migration und Flucht: nur teilweise lenkbar	3
Weshalb Menschen flüchten oder migrieren	5
Folgeprobleme von Flucht und Migration	7
Bekämpfung der Migrations- und Fluchtursachen und ihrer Folgen	10
Wer sind die Ausländer und Ausländerinnen in der Schweiz?	12
Grundzüge der schweizerischen Asyl-, Ausländer- und Migrationspolitik	15
Das schweizerische Asylverfahren	18
Vollzug von Wegweisungen	20
Jüngste Entwicklung	22
Kosten	26
Themen, die im Alltag diskutiert werden:	28
Fürsorgeleistungen an Asylsuchende	
Asylsuchende und Arbeit	
Familiennachzug	
Kirchenasyl	
Kriminelle Asylsuchende	
Das Spannungsfeld zwischen den Grundsätzen der Asylpolitik und der Betroffenheit über das Schicksal eines Einzelnen	
Aktuelle Brennpunkte	30
Kosovo	
Bosnien-Herzegowina	
Albanien	
Sri Lanka	
Türkei	

Migration und Flucht: nur teilweise lenkbar

Ende 1998 hielten sich rund 1,5 Millionen Ausländer und Ausländerinnen in der Schweiz auf. Gleichzeitig lebten etwa 170'000 Schweizerinnen und Schweizer offiziell im Ausland.

Was veranlasst Menschen dazu, ihre Heimat zu verlassen und anderswo zu leben? Gründe dafür sind schnell aufgezählt und Kategorien zugewiesen. Die individuellen Beweggründe sind aber derart stark mit den Lebensumständen und dem Schicksal der betroffenen Person verbunden, dass derartige Klassifizierungen der Situation von Einzelpersonen kaum je gerecht werden. Meist ist es eine Kombination mehrerer Gründe, die den Entscheid zum Auswandern auslöst: Die junge Italienerin würde kaum in Aarau leben, wenn ihre Eltern nicht vor vielen Jahren als Fabrikarbeiter in den Aargau rekrutiert worden wären. Weil sie ihre Jugend in der Schweiz verbracht hat und die meisten ihrer Freunde hier leben ist es verständlich, dass sie hier mehr zuhause ist als in ihrer ursprünglichen Heimat Lecce. Der Zürcher Rentner wäre wegen den tieferen Lebenskosten möglicherweise nicht nach Spanien übersiedelt, wenn das warme Klima nicht einen positiven Einfluss auf die Rheumaerkrankung seiner Frau hätte. Der kurdische Asylbewerber hätte die Schikanen der Polizei vielleicht erduldet, wenn er in seinem Dorf eine Arbeit gefunden hätte.

Trotz der Verschiedenartigkeit der Ausreisemotive ist offensichtlich, dass berufliche Gründe beim Auswanderungsentscheid überdurchschnittlich oft eine wichtige Rolle spielen. Das Motiv der Arbeitssuche gewinnt noch grössere Bedeutung, wenn man bedenkt, dass die meisten Staaten die Zulassung von Fremden nach den Bedürfnissen ihres Arbeitsmarktes ausrichten. Dies gilt auch für die Schweiz: Die aus verschiedenen europäischen Staaten herbeigeholten Arbeitskräfte und ihre Familienangehörigen bilden mit Abstand die grösste Gruppe der Ausländer in unserem Land.

Die Zuwanderung von Arbeitskräften kann über Kontingente gesteuert werden. Bei Asylsuchenden funktioniert dieser Lenkungsmechanismus nicht. Die Mehrheit der Asylsuchenden reist illegal in ihr Zielland ein. Bei der Einreichung ihres Asylgesuchs verschweigen sie, aus welchem



Nachbarstaat sie eingereist sind. Dadurch kann nur ein kleiner Teil der illegal Eingereisten mit Hilfe sogenannter Rücknahmeabkommen in ein Nachbarland zurückgewiesen werden. Immer wieder fordern gewisse Kreise eine totale Abriegelung unserer Grenzen. Lückenlose Grenzkontrollen sind jedoch eine Illusion: Täglich überqueren rund 700'000 Personen unsere offiziellen Grenzübergänge. Zudem verläuft ein grosser Teil unserer Landesgrenze in unwegsamem und schlecht überschaubarem Gelände. Auch mit einem riesigen Heer von Grenzbeamten und kostspieligen technischen Hilfsmitteln könnten unsere Grenzen nicht lückenlos überwacht werden. Damit fällt auch diese Steuerungsmöglichkeit realistischerweise ausser Betracht.

Den Zielstaaten von Asylsuchenden bleiben damit theoretisch zwei Möglichkeiten, wie sie mit illegal Eingereisten umgehen können:

- Sie könnten sie ohne Prüfung des Asylgesuchs in die Heimatstaaten zurückführen. Mit diesem Vorgehen würde in Kauf genommen, dass tatsächlich Verfolgte in ihrem Heimatstaat der Willkür der Behörden oder gar der Folter ausgesetzt würden.
- Die zweite Variante ist jene, die in allen westlichen Staaten praktiziert wird: Das Asylgesuch wird unter Respektierung völkerrechtlicher Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention möglichst rasch geprüft. Erst wenn die Prüfung ergibt, dass eine Person im Heimat- oder Herkunftsstaat nicht gefährdet ist, wird sie dorthin zurückgeführt.



Weil manche Asylsuchende diese Haltung der westlichen Staaten ausnützen und versuchen, mittels illegaler Einreise einen Aufenthalt zu erzwingen, reagieren in den Zielländern breite Teile der Bevölkerung mit Ablehnung und Unverständnis auf die Asyl- und Migrationsproblematik. Das Verhalten der illegal einreisenden Asylsuchenden wird nachvollziehbarer, wenn man sich der Ursachen von Flucht- und Migrationsbewegungen bewusst ist und gleichzeitig die folgenden Fakten mitberücksichtigt:

- Die westeuropäischen Staaten gewähren Bürgern aus Staaten ausserhalb von EU und EFTA in der Regel nur dann Arbeitsbewilligungen, wenn es sich um qualifizierte Fachkräfte in Mangelberufen handelt.
- Wer sich bei ausländischen Botschaften oder Konsulaten im Heimatstaat um Asyl bemüht, wird meist mit dem Argument abgewiesen, er oder sie könne ebensogut in einem andern Staat um Aufnahme ersuchen.

- Wer an einer Landesgrenze um Asyl ersucht, wird meist zurückgewiesen, weil er sich bereits in einem sicheren Drittstaat befindet. Der erste sichere Staat ist für tatsächlich Verfolgte meist ein Nachbarstaat. Dort erwartet sie anstelle einer Chance auf Arbeit und Wohlstand meist ein Leben in einem Flüchtlingslager.

Vor diesem Hintergrund verwundert es kaum, wenn viele versuchen, ihr Glück mit einer illegalen Einreise zu beeinflussen.

Weshalb Menschen flüchten oder migrieren

Grosse Wanderungsbewegungen hat es in der Geschichte der Menschheit immer wieder gegeben. In den letzten Jahrzehnten ist das Ausmass der Migration dramatisch angewachsen. Heute sprengt es alle historischen Dimensionen: Jüngste Berichte sprechen davon, dass sich gegenwärtig rund 100 Millionen Menschen fern ihrer Heimat aufhalten, weil sie in einem andern Land oder auf einem andern Kontinenten bessere Bedingungen zum Leben suchen.

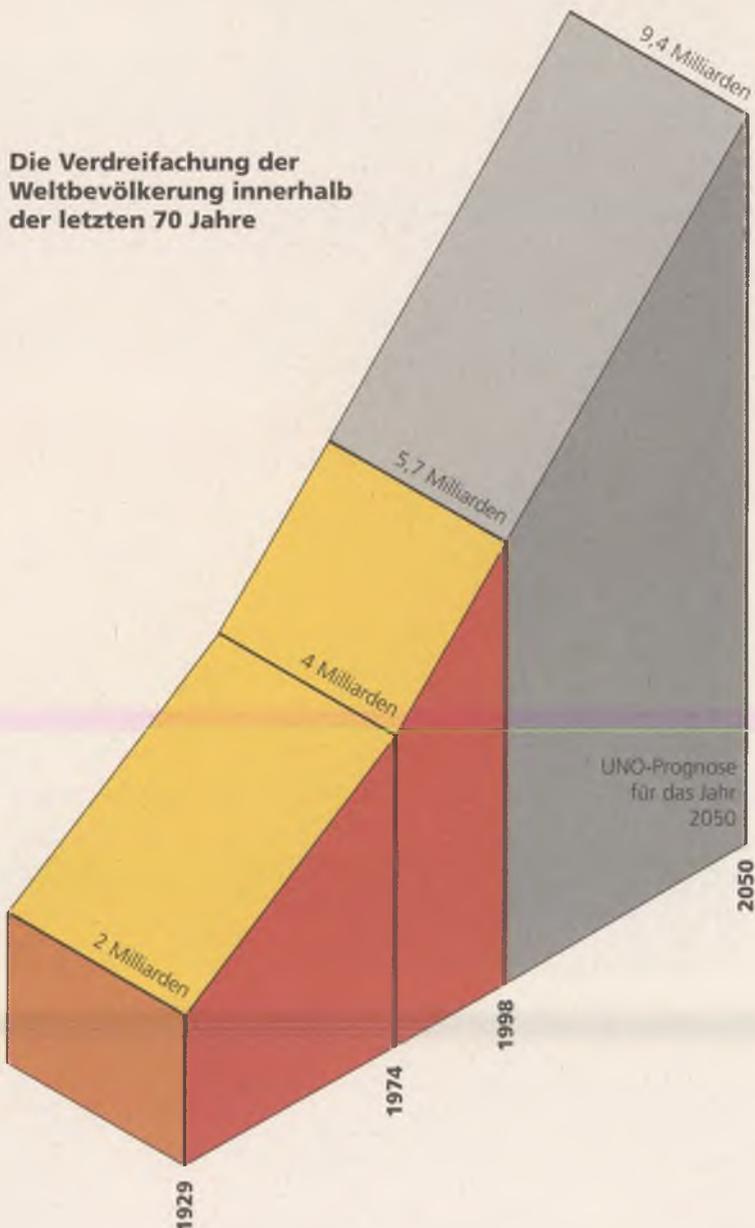
Rund 88 Millionen dieser Menschen werden nach der offiziellen Begriffsdefinition der Gruppe der 'Migrierenden' zugeordnet. 12 Millionen Menschen werden offiziell als 'Flüchtlinge' und 'Kriegsvertriebene' bezeichnet.

Als 'Migrant oder Migrantin' werden Menschen bezeichnet, die ausserhalb ihres Heimatstaates leben. Viele verlassen ihre Heimat weil es zuhause an fruchtbarem Acker- und Weideland, an Nahrung, an Wasser, an Arbeit oder an andern Lebensgrundlagen fehlt. Rund zwei Drittel aller Menschen leben heute in wirtschaftlich schwachen Staaten. Auch die Folgen von Umweltkatastrophen wie Trockenheit oder Überschwemmungen können Tausende zum Verlassen ihrer Heimat zwingen.

Als 'politische Flüchtlinge' gelten Menschen, die aufgrund ihrer Rasse, Religion, Ethnie oder wegen ihrer politischen Überzeugung verfolgt werden. Im Gegensatz zu ihnen sind 'Kriegsvertriebene' nicht wegen persönlicher Verfolgung auf der Flucht, sondern wegen einer Eskalation von Gewalt, welche die gesamte Bevölkerung einer Region oder eines Landes gefährdet. Anfangs 1997 wurden weltweit 35 bewaffnete Auseinandersetzungen ausgetragen.

Meist ist es aber nicht eine Ursache allein, die jemanden zur Flucht oder Migration bewegt. Die Ursachen der wachsenden Migrationsströme sind vielfältig und auf komplexe Art miteinander verwoben.

Die immer grösser werdende Kluft zwischen Arm und Reich ist der wichtigste Faktor, der grosse Migrationsschübe auslöst. 1960 verfügte das reichste Fünftel der Weltbevölkerung im Schnitt über ein 30 mal höheres Einkommen als das ärmste Fünftel. Bis zum Jahr 1990 verschlechterte sich dieser Einkommensunterschied auf das Verhältnis 60 zu 1.





Das enorme Bevölkerungswachstum mancher Regionen und ungleiche wirtschaftliche Entwicklungschancen sind die bestimmenden Faktoren für diese Entwicklung. Die Staaten der Dritten Welt und der ehemaligen Sowjetunion leiden unter einem Mangel an Kapital und Know-How, aber auch an enormen Schuldenlasten. Zudem behindern Zollschränken und Einfuhrbeschränkungen der Industriestaaten oder sinkende Rohstoffpreise den Aufbau tragfähiger Exportindustrien. Als Folge einer ungenügenden Bildungspolitik herrscht in vielen dieser Länder auch ein Mangel an Fachkräften. Dieser Umstand verhindert gemeinsam mit den unstabilen politischen Verhältnissen in manchen wirtschaftlich schwachen Staaten die Entwicklung eines günstigen Investitionsklimas.

Auch Tourismus, Fernsehen und Internet erhöhen den Anreiz zur Migration. Durch sie rückt der Wohlstand der Begüterten auch für die Ärmsten in Sichtweite. Der globale Ausbau von Verkehrswegen erleichtert den Sprung in ferne Industriestaaten. Bis heute ist nur ein Bruchteil der Migrationswilligen in der Lage, Zielländer in anderen Kontinenten zu erreichen. Dies könnte sich aber ändern: Erfolgreiche Auswanderer überweisen erhebliche Anteile ihres Einkommens an ihre Verwandten zuhause. Dadurch verfügen immer mehr Menschen über Geld für Reisen in ferne Länder.

Die Zulassungspolitik für ausländische Arbeitskräfte hat nachhaltige Auswirkungen auf alle übrigen Bereiche der Einwanderung: Asylsuchende bevorzugen Staaten, in denen sich bereits viele ihrer Landsleute aufhalten. Vereinfacht ausgedrückt bedeutet dies: Migration erzeugt weitere Migration.

Folgeprobleme von Flucht und Migration

Die Ursachen für Flucht- und Migrationsbewegungen sind komplex - ebenso vielschichtig sind ihre Folgen für die Herkunftsstaaten.

In der Regel verschärft die Abwanderung oder Vertreibung von Menschen die wirtschaftlichen und politischen Probleme in den Ursprungsstaaten. Denn die Migrierenden entsprechen nicht einem repräsentativen Querschnitt der Gesamtbevölkerung. Jüngere Männer mit guter Ausbildung sind unter den Migrierenden überdurchschnittlich vertreten, weil sie es sich eher zutrauen, anderswo erfolgreich Fuss zu fassen.

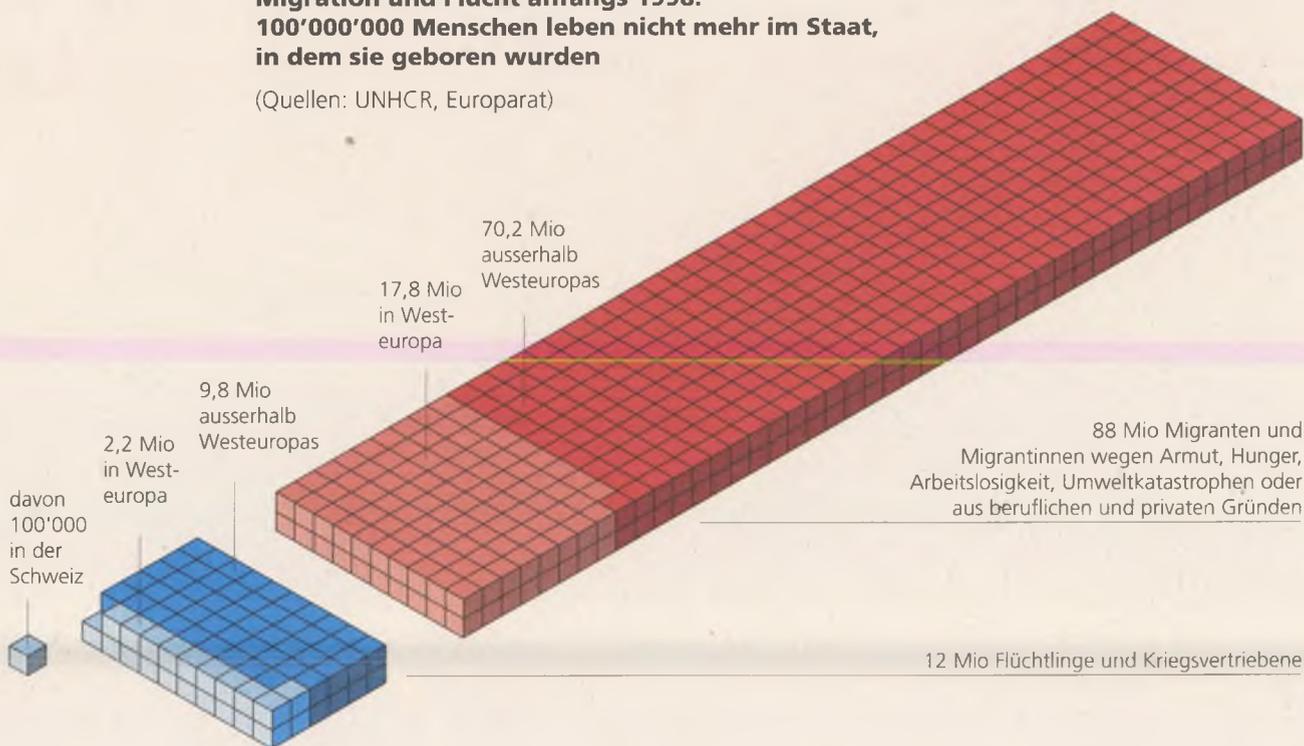
Die Weltbank schätzt, dass rund 100'000 ganz oder teilweise in Afrika ausgebildete Akademikerinnen und Akademiker in westlichen Industriestaaten leben und arbeiten. Die Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte aus Asien

dürfte noch um ein Vielfaches grösser sein. Dies stellt für die Herkunftsstaaten einen erheblichen Verlust an geistigem Potential dar. Dadurch verschlechtern sich für diese Länder die Chancen, aus eigener Kraft tragfähige Wirtschaftsstrukturen aufzubauen.

Migranten und Migrantinnen aus der Dritten Welt leisten zumindest kurzfristig einen bedeutenden Beitrag zur Linderung der Armut in ihren Herkunftsstaaten: Sie überweisen häufig erhebliche Teile ihres Einkommens nach Hause.

Migration und Flucht anfangs 1998: 100'000'000 Menschen leben nicht mehr im Staat, in dem sie geboren wurden

(Quellen: UNHCR, Europarat)



Laut Schätzungen der UNO summieren sich diese Zahlungen jährlich auf über 20 Milliarden Dollar. Dies entspricht etwa einem Drittel der Mittel, welche die Industriestaaten für die globale Entwicklungszusammenarbeit aufwenden.

Die Auswirkungen der Fluchtbewegungen, die durch Unterdrückung oder Kriege ausgelöst werden, liegen dagegen vor allem auf der politischen und gesellschaftlichen Ebene. Opposition lässt sich im Keim ersticken, wenn ihre Wortführer durch willkürliche Verhaftungen, Folter oder die Bedrohung von Familienmitgliedern zur Flucht gezwungen werden.

Ob Migrierende oder Flüchtlinge: Der weitaus grösste Teil von ihnen stammt aus Ländern der Dritten Welt und den früheren Ostblockstaaten.

Die meisten Migranten und Flüchtlinge verfügen nicht über die finanziellen Mittel, um grössere Distanzen zu überwinden. Sie suchen in einer anderen Region des eigenen Landes oder in einem Nachbarstaat Zuflucht. Deshalb sind die wirtschaftlich schwächsten Staaten am stärksten mit Migrations- und Flüchtlingsproblemen konfrontiert. Anfangs 1998 hielten sich über zwei Drittel aller Flüchtlinge und Kriegsvertriebenen in Afrika und Asien auf.

Nach Schätzungen des UNO-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) waren die westeuropäischen Staaten anfangs 1998 mit 2,2 Millionen oder 18,3 Prozent aller Flüchtlinge und Kriegsvertriebenen und mit 17,8 Millionen oder 20,2 Prozent aller Migrierenden konfrontiert, die sich weltweit ausserhalb ihrer Heimatstaaten aufhalten.

Der Zustrom der meist illegal einreisenden Asylsuchenden stellt für die westlichen Zielstaaten eine erhebliche Belastung dar. Die betroffenen Staaten müssen Aufnahmekriterien definieren, welche die Schutzbedürfnisse der Asylsuchenden berücksichtigen, gleichzeitig aber auch der Aufnahmebereitschaft der einheimischen Bevölkerung und den strukturellen und wirtschaftlichen Möglichkeiten gebührend Rechnung tragen. Die enormen Fürsorge- und Verfahrenskosten, die durch Asylsuchende entstehen, werden von vielen Bürgern mit Befremden registriert. Mit Unmut reagieren viele, wenn sie feststellen, dass sich Asylsuchende nicht immer im erwarteten Ausmass der Gesellschaft des Gastlandes anpassen. Heftige Reaktionen resultieren, wenn Fälle bekannt werden, in denen Einzelne das Aufenthaltsrecht während des Asylverfahrens für kriminelle Taten missbrauchen.



Bekämpfung der Migrations- und Fluchtursachen und ihrer Folgen



Die weltweiten Flucht- und Migrationsbewegungen lassen sich nur eindämmen, wenn ihre Ursachen wirkungsvoll bekämpft werden. Wichtigste Ziele sind die Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung, die Schaffung tragfähiger Wirtschaftsstrukturen sowie die Achtung der Menschenrechte. Das Ausmass der Probleme ist enorm. Langfristig wirkungsvolle Massnahmen können darum nicht von Einzelstaaten oder kleinen Staatengruppen ausgehen. Gefordert ist die gesamte Staatengemeinschaft. Gemeinsam mit den Regierungen der betroffenen Länder müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die zu wirtschaftlicher Stabilität führen. Die von den westlichen Staaten praktizierte Entwicklungspolitik hat in diesen Bereichen eine bedeutende Lenkungsfunktion.

Viele wirtschaftlich schwache Staaten hätten aufgrund ihrer Rohstoffvorkommen und der Fruchtbarkeit des Bodens durchaus das Potential für eine gesunde Entwicklung. Weil die erwirtschafteten Gewinne aber oft im grossen Stil ins Ausland abfliessen, fehlt das benötigte Kapital für den nachhaltigen Aufbau tragfähiger Strukturen. Die Regierungen der betroffenen Länder sind selbst dafür verantwortlich, dass Massnahmen ergriffen werden, die diesen Missstand verhindern. Stabile politische Verhältnisse, die das Investitionsklima begünstigen, können ebenfalls nur durch die betroffenen Staaten geschaffen werden.

Parallel dazu muss aber auch die heutige Welt-handelsordnung in Teilbereichen revidiert werden: Für Rohstoffe und Produkte aus den Ländern der Dritten Welt und dem ehemaligen Ostblock müssen faire Absatzkonditionen und stabilere Märkte geschaffen werden.

Weil die Massnahmen zur Bekämpfung der Migrationsursachen erst langfristig Erfolg versprechen, sind die westlichen Staaten gezwungen, kurzfristig Mittel gegen illegale Wanderungsbewegungen zu ergreifen. Die internationale Zusammenarbeit in der Asyl- und Flüchtlingspolitik wird deshalb immer wichtiger. Sollen Missbräuche verhindert werden, müssen die Massnahmen und Verfahren der einzelnen Länder aufeinander abgestimmt werden.

Im Vordergrund stehen die Bekämpfung des Schlepperwesens und die Verstärkung der Grenzkontrollen. Illegale Einreisen sollen durch den Abschluss von Rückübernahmeabkommen in möglichst vielen Fällen rückgängig gemacht werden können. Durch das sogenannte Dubliner Erstasylabkommen soll verhindert werden, dass Asylsuchende nacheinander in mehreren Staaten Asylgesuche einreichen.

Viele Strategien und Massnahmen werden durch die EU entwickelt. Der Zugang zu diesen Lenkungsmitteln ist teilweise auf Mitgliedstaaten beschränkt. Als Nicht-EU-Staat läuft die Schweiz Gefahr, von wirksamen Instrumenten ausgeschlossen zu bleiben. Dies gilt insbesondere für das internationale polizeiliche Fahndungssystem EUROPOL. Es wird gegen die organisierte Kriminalität - unter anderem auch zur Bekämpfung von Schlepperorganisationen - eingesetzt. Die verheerende Tätigkeit der Schlepper kann nur durch eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Ermittlungsbehörden unterbunden werden.

Nachteilig wäre auch ein Ausschluss der Schweiz vom Dubliner Erstasylabkommen. Es trat im September 1997 in Kraft. Die Schweiz bemüht sich intensiv um einen Anschluss. Die EU macht die Teilnahme aber von einem erfolgreichen Abschluss der bilateralen Verhandlungen abhängig.



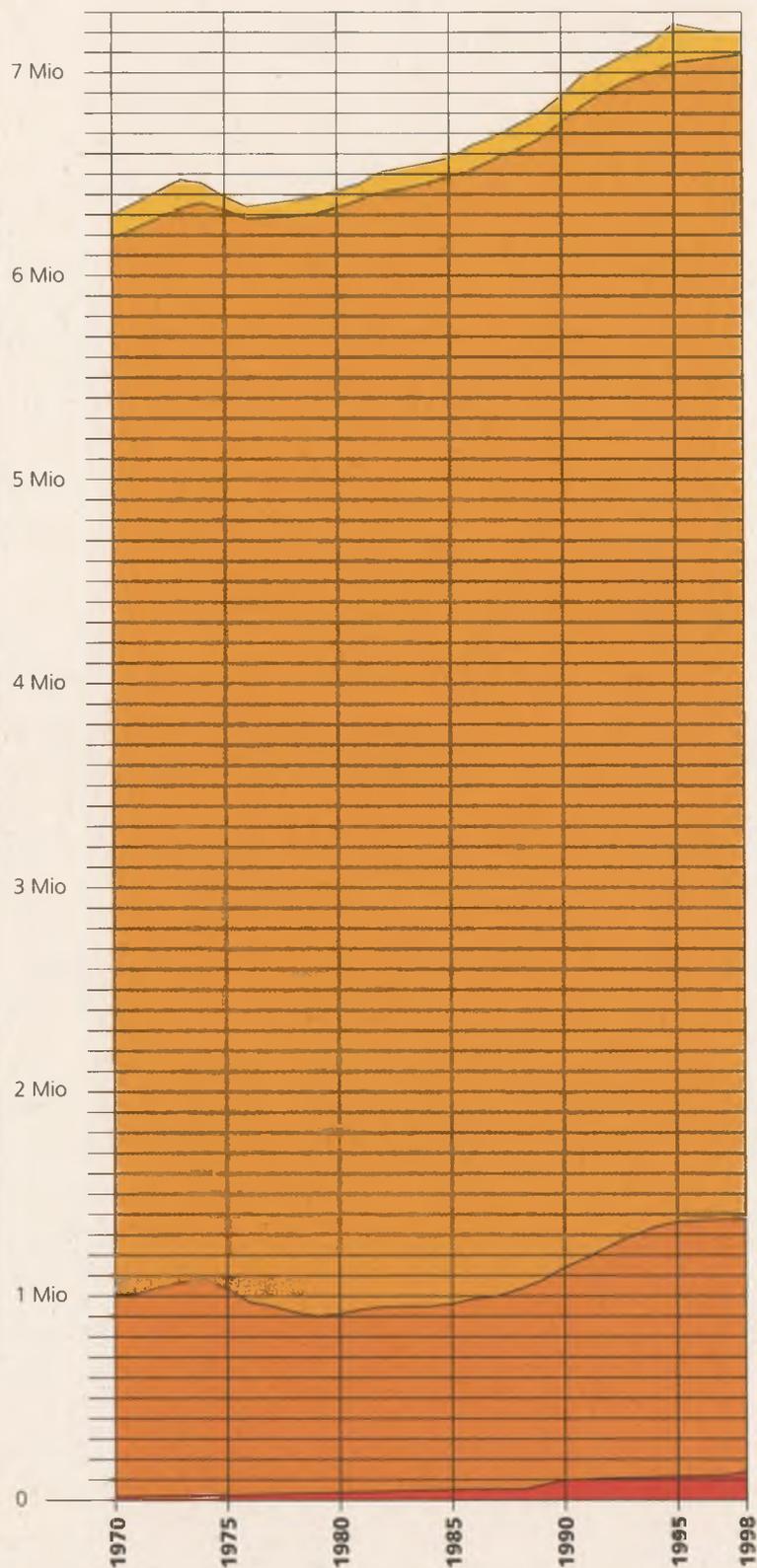
Ohne den Zugang zur Dubliner Konvention besteht die Gefahr, dass die Schweiz in Westeuropa zum einzigen Ausweichstaat für Asylsuchende wird, deren Gesuche innerhalb der EU abgewiesen worden sind.

Im bilateralen Bereich hat die Schweiz in den vergangenen Jahren die bestehenden Rückübernahmeabkommen mit Deutschland und Österreich den neuen Gegebenheiten angepasst. Dasselbe ist mit dem Rückübernahmeabkommen mit Frankreich geplant. Ausserdem wurden mit Polen, Slowenien, Kroatien, Ungarn, Bulgarien, Rumänien, Litauen, Lettland, Estland, Mazedonien und mit der Bundesrepublik Jugoslawien neue Abkommen abgeschlossen. Weitere Rückübernahmeabkommen mit Italien, Eritrea und Albanien sind in Vorbereitung. Jenes mit Italien, das für die Schweiz von besonderer Bedeutung ist, dürfte 1999 in Kraft treten.

Wer sind die Ausländer und Ausländerinnen in der Schweiz?

Die Schweiz ist für Fremde aus aller Welt ein begehrtes Reiseziel. Tausende besuchen unser Land als Touristen oder Geschäftsreisende. Der Fremdenverkehr ist für viele Regionen ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Dasselbe gilt für ausländische Arbeitskräfte. Sie sind in der industriellen Produktion, im Baugewerbe, in der Landwirtschaft, im Gesundheitswesen, im Dienstleistungssektor oder als qualifizierte Arbeitskräfte in den verschiedensten Branchen unentbehrlich. Sie und ihre Angehörigen tragen auch als Konsumentinnen und Konsumenten in erheblichem Mass zum schweizerischen Wirtschaftsvolumen bei. Sie bilden mit 1,37 Millionen Personen mit Abstand die grösste Ausländergruppe in der Schweiz. Viele von ihnen haben im Laufe der Jahre das Recht erworben, sich für immer in der Schweiz niederzulassen. Für sie ist die Schweiz zur zweiten Heimat geworden.

Seit Jahren steht jedoch eine andere, viel kleinere Gruppe von Ausländerinnen und Ausländern im Zentrum der öffentlichen Diskussion. Ende 1998 waren die Asylgesuche von rund 45'000 Personen beim Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) oder bei der Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK) hängig. Weitere 28'400 Personen hielten sich zum selben Zeitpunkt noch in der Schweiz auf, obwohl ihr Asylgesuch bereits rechtskräftig abgewiesen wurde. Sie haben die Pflicht, die Schweiz innerhalb der ihnen angesetzten Ausreisefrist zu verlassen oder riskieren, von den kantonalen Polizeibehörden zwangsweise in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat zurückgeführt zu werden.



- Gesamtbevölkerung** (ständige Wohnbevölkerung + Saisoniers, Kurzaufenthalter mit weniger als 12 Monaten Aufenthalt sowie alle Personen des Asylbereichs)
- ständige Wohnbevölkerung** (Schweizer + ständige ausländische Wohnbevölkerung)
- ständige ausländische Wohnbevölkerung** (Niedergelassene, Jahresaufenthalter, Kurzaufenthalter mit über 12 Monaten Aufenthalt, Diplomaten und internationale Funktionäre, anerkannte Flüchtlinge sowie ehemalige Asylsuchende, denen – meist als sog. Härtefälle oder wegen Heirat mit Schweizern und Schweizerinnen – Aufenthaltsbewilligung erteilt wurden)
- Personen des Asylbereichs** (anerkannte Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene, Asylsuchende mit hängigem Verfahren oder ausstehendem Vollzug der Wegweisung sowie ehemalige Asylsuchende, denen – meist als sog. Härtefälle oder wegen Heirat mit Schweizern und Schweizerinnen – Aufenthaltsbewilligung erteilt wurden)



Im Jahr 1998 wurden 9,5 Prozent der Asylsuchenden als Flüchtlinge anerkannt und erhielten den Asylstatus. Insgesamt befanden sich Ende 1998 rund 24'500 anerkannte Flüchtlinge in der Schweiz. Sie haben das Recht auf einen dauernden Aufenthalt in unserem Land.

Dies gilt auch für die über 36'000 ehemaligen Asylsuchenden, die von ihrem Aufenthaltskanton eine fremdenpolizeiliche Aufenthaltsbewilligung erhalten haben. Solche Bewilligungen werden aus humanitären Gründen oder - häufiger - nach der Heirat von Asylsuchenden mit Schweizerinnen und Schweizern erteilt.

Im selben Zeitpunkt hat die Schweiz zudem rund 21'000 Personen vorübergehend Schutz gewährt. Eine solche vorläufige Aufnahme wird erteilt, wenn der Vollzug einer Wegweisung trotz Abweisung des Asylgesuchs als völkerrechtlich unzulässig, als unzumutbar oder als technisch unmöglich beurteilt wird.

Eine vorläufige Aufnahme erhalten beispielsweise Kriegsvertriebene. Die Gültigkeit ihrer Aufenthaltsbewilligung endet, sobald die Gründe wegfallen, die ursprünglich für die Erteilung der vorläufigen Aufnahme ausschlaggebend waren. Für Kriegsvertriebene ist dies bei einer Beendigung des Krieges im Heimatstaat der Fall.

Insgesamt hielten sich Ende 1998 155'000 Personen in der Schweiz auf, die dem Asylbereich zugerechnet werden (Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene, ehemalige Asylsuchende mit fremdenpolizeilichen Aufenthaltsbewilligungen und abgewiesene Asylsuchende mit ausstehendem Vollzug der Wegweisung). Alle Personen des Asylbereichs zusammen machen 2,1 Prozent unserer Gesamtbevölkerung und 10,4 Prozent der gesamten ausländischen Bevölkerung der Schweiz aus.

Aufenthaltskategorien der Ausländer in der Schweiz

Status	Bedeutung	Zugehörig sind	Anzahl Personen (Stand 31.8.98)
C	Niederlassungsbewilligung Gilt bis Widerruf, kein Stimm- und Wahlrecht, im übrigen weitgehende Gleichstellung mit Schweizerinnen und Schweizern	<ul style="list-style-type: none"> - Ausländer mit über 5 bzw. 10 Jahren Aufenthalt (je nach Heimatstaat) - anerkannte Flüchtlinge mit über 5 Jahren Aufenthalt - Ehepartner von CH-Bürgern mit über 5 Jahren Aufenthalt 	995'966
B	Jahresaufenthaltsbewilligung 1 Jahr gültig. Unterliegt arbeitsmarktlichen Vorschriften/Kontingentierung; begründeter Antrag von Arbeitgebern erforderlich (Ausnahme: Flüchtlinge). Stellen- und Kantonswechsel nur mit Bewilligung. Erneuerung kann verweigert werden. Familiennachzug nach 1 Jahr möglich.	<ul style="list-style-type: none"> - ausländische Arbeitskräfte - anerkannte Flüchtlinge in den ersten 5 Jahren - humanitäre Aufnahme in den ersten 10 Jahren 	348'186
A	Saisonnier-Bewilligung Meist 9 Monate gültig, kein Anspruch auf Verlängerung, kein Familiennachzug, kein Stellen- und Kantonswechsel, unterliegen der Kontingentierung.	<ul style="list-style-type: none"> - Saisoniers 	28'845
L	Kurzaufenthalt mit Erwerbstätigkeit Zeitlich limitiert, kontingentiert für Studenten, Praktikanten etc. Künstler (bis 8 Monate) nicht kontingentiert.	<ul style="list-style-type: none"> - Auszubildende, Praktikanten, Aupairs etc. - Künstler 	20'766
F	Vorläufige Aufnahme Zeitlich limitierte Ersatzmassnahme für nicht vollziehbare Wegweisung. Erneuerbar, Stellenantritt möglich nach arbeitsmarktlichen Gegebenheiten	<ul style="list-style-type: none"> - abgewiesene Asylbewerber, deren Rückreise nicht möglich, zumutbar oder zulässig ist - in Gruppen aufgenommene Gewaltflüchtlinge aus Kriegsgebieten - Besucher und Touristen, deren Visum abgelaufen ist, die aber nicht zurückreisen können 	22'531
Visum	3 Monate gültig, kein Stellenantritt, finanzielle Absicherung nötig	<ul style="list-style-type: none"> - Besucher und Touristen aus visumpflichtigen Staaten 	
Besucher	3 Monate ohne Arbeit, nicht mehr als total 6 Monate pro Jahr, finanzielle Absicherung nötig	<ul style="list-style-type: none"> - Besucher und Touristen aus nicht visumpflichtigen Staaten 	
Asylsuchende	Arbeitsbewilligung nach 3-6 Monaten möglich; Stellen- und Kantonswechsel nur mit Bewilligung	<ul style="list-style-type: none"> - Personen in hängigem Asylverfahren, abgewiesene Asylsuchende mit ausstehendem Vollzug der Wegweisung 	62'183
Internationale Beamte	Arbeits- und Aufenthaltsrecht aufgrund zwischenstaatlicher Vereinbarungen	<ul style="list-style-type: none"> - Internationale Beamte und ihre Familienangehörigen 	ca. 25'000

Grundzüge der schweizerischen Asyl-, Ausländer- und Migrationspolitik

Die Schweiz weist mit 19 Prozent (Stand per 31.8.98) im internationalen Vergleich einen sehr hohen Anteil an Ausländern und Ausländerinnen auf. Bei der Beurteilung dieser Tatsache ist aber zu berücksichtigen, dass es sich dabei zu über 90 Prozent um aktiv rekrutierte Arbeitskräfte und deren Familienangehörige handelt. Zudem hat die Schweiz im europäischen Vergleich ein restriktives Einbürgerungsrecht. Andere Länder gewähren ihren Ausländern bedeutend rascher die Einbürgerung. Würden alle Ausländer und Ausländerinnen eingebürgert, die sich seit über zehn Jahren in der Schweiz aufhalten, würde der Ausländeranteil unseres Landes auf unter zehn Prozent sinken.

Trotzdem ist es ein erklärtes Ziel des Bundesrates, den Zuwachs der ausländischen Bevölkerung zu reduzieren. In einem Strategiebericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik präsentierte er 1991 das sogenannte "Drei-Kreise-Modell" als neue Leitlinie der Ausländerpolitik. Damit sollte die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte je nach Herkunft vereinfacht oder aber weitgehend unterbunden werden. Es hatte unter anderem zur Folge, dass die Saisonierbewilligungen für Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien nicht mehr verlängert wurden. Mit der Umsetzung des "Drei-Kreise-Modells" sank die jährliche Zuwachsrate der ausländischen Wohnbevölkerung von 6,4 Prozent im Jahr 1990 auf 0,3 Prozent im Jahr 1998.

Um die Ausländer-, Arbeitsmarkt- und Asylpolitik künftig besser aufeinander abzustimmen wurde ein Migrationskonzept formuliert. Es wurde vom Bundesrat im Herbst 1997 in seinen Grundzügen gutgeheissen. Das neue Migrationskonzept geht davon aus, dass innerhalb der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Freihandelszone (EFTA) ein gemeinsamer Binnenmarkt entsteht, in dem allen Bürgern die volle Niederlassungsfreiheit in jedem Vertragsstaat gewährt wird. Dies bedeutet, dass die Zuwanderung aus allen andern Staaten auf jährlich festzulegende Kontingente beschränkt bleiben muss. Bei der Beurteilung von Zulassungsgesuchen sollen aber künftig die Fähigkeiten eines Gesuchstellers eine wichtigere Rolle spielen als die Herkunft. Gleichzeitig sollen die Integrationsbemühungen verstärkt werden.

Einem Teil der Schweizer Bevölkerung gehen die Bemühungen des Bundesrates um eine Reduktion des Zuwachses der ausländischen Bevölkerung nicht weit genug. Immer wieder sind in den letzten Jahrzehnten Volksbegehren lanciert worden, die darauf abzielen, die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz durch drakonische Massnahmen zu reduzieren. Aktuelles Beispiel ist die 'Volksinitiative zur Regelung der Zuwanderung'. Sie will den Ausländeranteil in der Schweiz unter Einrechnung der nicht-ständigen ausländischen Bevölkerung (Saisoniers, Kurzaufenthalter und Personen des Asylbereichs) auf maximal 18 Prozent begrenzen. Die Annahme dieses Volksbegehrens würde den aus wirtschaftlicher Sicht nötigen Spielraum in der Ausländerpolitik stark einschränken und in der Asylpolitik die Einhaltung elementarster völkerrechtlicher Verpflichtungen in Frage stellen. Der Bundesrat wird diese Initiative deshalb vehement bekämpfen.

Die Schweizerische Asylpolitik ist im Asylgesetz aus dem Jahr 1979 festgelegt und baut auf den Grundgedanken der Genfer Flüchtlingskonvention auf. Diese entstand 1951 aus Betroffenheit über die Verfolgung von Juden, Zigeunern und anderen Minderheiten während des Zweiten Weltkrieges. Einzelpersonen und ethnische Gruppen sollten künftig gegen politische Unterdrückung, Gewalt und Rassismus geschützt werden. In ihrem Kern definiert die Genfer Flüchtlingskonvention, wer als Flüchtling gilt und deshalb den Schutz der Unterzeichnerstaaten in Anspruch nehmen darf.



Flüchtlinge sind Menschen, die aufgrund ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung ernsthafte Nachteile von Seiten der Behörden ihres Heimat- oder Herkunftsstaates befürchten müssen.

Als ernsthafte Nachteile gelten insbesondere die Gefährdung von Leib, Leben und Freiheit sowie Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken.

Als Umkehrschluss aus der Definition des Flüchtlings legt die Genfer Flüchtlingskonvention fest, dass niemand in einen Staat abgeschoben werden darf, in dem er den genannten Verfolgungen ausgesetzt würde. Dieses Rückschiebeverbot (sog. Non-Refoulement-Prinzip) wurde später ausgedehnt auf Menschen, die der Gefahr ausgesetzt sind, gefoltert oder unmenschlich behandelt zu werden. Es gilt als unkündbares Völkergewohnheitsrecht.

Die Asylpolitik der Schweiz wird von den folgenden Prinzipien bestimmt, die als Kernpunkte des humanitären Verständnisses der Schweiz gelten:



Wer in seinem Heimatstaat nach den völkerrechtlich anerkannten Kriterien bedroht oder verfolgt wird, erhält in der Schweiz Asyl.



Für notleidende Menschen in Kriegs- oder Katastrophengebieten bemüht sich die Schweiz vor Ort, rasch Hilfe zu leisten. Sie beteiligt sich an internationalen Gemeinschaftsaktionen, die zum Schutz und zur Unterstützung von notleidenden Bevölkerungsgruppen organisiert werden.



Wenn Hilfsmassnahmen in der betroffenen Region aufgrund der akuten Gefährdung unmöglich sind, nimmt die Schweiz betroffene Personengruppen vorübergehend innerhalb der eigenen Grenzen auf.



Parallel dazu bemüht sich der Bundesrat in internationaler Zusammenarbeit um nachhaltig wirksame Massnahmen zur Eindämmung der Ursachen von Flucht und unfreiwilliger Migration.

Aufgabe des Asylverfahrens ist es, unter den neu eintreffenden Asylsuchenden jene zu erkennen, die nach den beschriebenen Kriterien Anspruch auf Schutz haben. Viele Asylsuchende sind nicht der Kategorie der Flüchtlinge und Kriegsvertriebenen zuzurechnen. Sie gehören klar zur Gruppe der Migrierenden. Sie suchen in der Schweiz einen besseren Platz zum Leben. Weil sie befürchten, dass sie keine Aussicht auf Erteilung einer Einreise- und Arbeitsbewilligung haben, versuchen sie ihr Ziel durch eine illegale Einreise und eine dramatisch präsentierte Verfolgungsgeschichte über den Weg des Asylverfahrens zu erreichen. Auch wenn dieses Verhalten aus der Optik der Betroffenen verständlich erscheinen mag, stellt es einen Missbrauch des Asylverfahrens dar.

Die Asyl- und Fremdenpolizeibehörden müssen solche Gesuche möglichst rasch abweisen und den Vollzug der Wegweisung konsequent durchsetzen. Nur so kann die Attraktivität des Asylverfahrens für arbeitssuchende Ausländer gering gehalten werden.

80% der Asylgesuche werden heute durch das Bundesamt für Flüchtlinge innert drei Monaten entschieden. Dasselbe gilt für die Erledigung von Beschwerden gegen die Verweigerung des Asyls durch die Schweizerische Asylrekurskommission.

Die Gesuche von Personen, die in der Schweiz straffällig geworden sind oder bei denen das Verhalten zeigt, dass sie offensichtlich nicht gewillt sind, sich in unsere Gesellschaft einzufügen (sog. dissoziales Verhalten), werden nach Möglichkeit noch rascher abgewickelt.

Das schweizerische Asylverfahren

Ausländer, die in der Schweiz um Schutz nachsuchen wollen, können ihr Asylbegehren bei jeder diplomatischen oder konsularischen Vertretung der Schweiz, an jedem Grenzübergang und auf den Flugplätzen des Landes einreichen.

Bei Gesuchen in den Auslandsvertretungen wird eine Einreisebewilligung allerdings nur erteilt, wenn die Betroffenen plausible Fluchtgründe vorbringen und gleichzeitig Beziehungen zur Schweiz aufweisen. An den Landesgrenzen wird die Einreise dann gestattet, wenn plausible Gründe für eine asylrelevante Verfolgung vorgebracht werden und die Asylsuchenden ohne unnötige Zwischenaufenthalte zur Schweizer Grenze gereist sind.

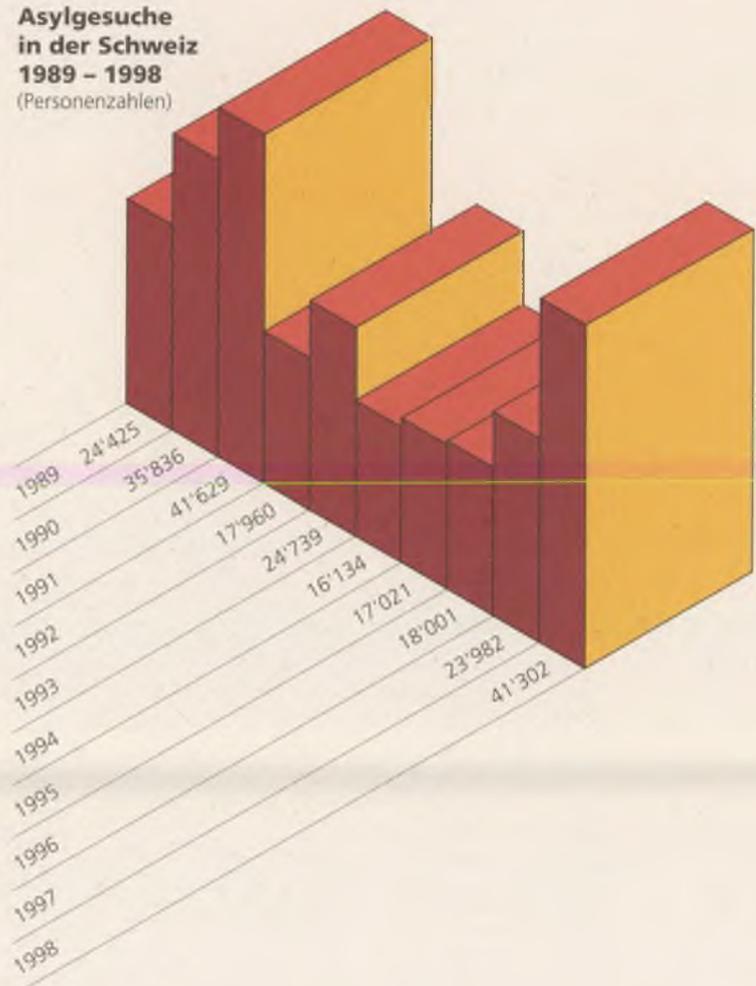
Fast 90 Prozent der Asylsuchenden umgehen die Gefahr einer Rückweisung bei einer diplomatischen Vertretung oder an der Grenze aber durch eine illegale Einreise. Sie melden sich direkt bei einer der vier Empfangsstellen des Bundesamtes für Flüchtlinge in Chiasso, Basel, Genf und Kreuzlingen. Dort werden ihre Personalien und Familienverhältnisse erhoben. Gleichzeitig werden ihnen Fingerabdrücke genommen und Fotoportraits erstellt. Mit Hilfe dieser erkennungsdienstlichen Daten wird überprüft, ob die betreffenden Personen schon früher – allenfalls unter einem anderen Namen – in der Schweiz ein Asylgesuch eingereicht haben.

In den Empfangsstellen werden die Asylsuchenden zu ihrem Reiseweg und summarisch bereits auch zu ihren Asylgründen befragt. Wenn die erkennungsdienstliche Überprüfung und die Befragung nicht auf einen offensichtlichen Missbrauch des Asylverfahrens schliessen lassen, werden die Asylsuchenden zur weiteren Betreuung und für eine detaillierte Anhörung ihrer Asylgründe einem Kanton zugeteilt.

Bei diesen Anhörungen müssen die Asylsuchenden die Gründe für ihre Bedrohung so präzise und lückenlos wie möglich vorbringen. Es wird ihnen Gelegenheit geboten, ihre Aussagen durch Dokumente zu belegen. Kritische Rückfragen sollen allfällige Widersprüche offenlegen.

Bei diesen Anhörungen sind Dolmetscher und Vertreter anerkannter Hilfswerke präsent. Die Aussagen werden anschliessend durch die Asylentscheider und –entscheiderinnen des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) überprüft. Das BFF verfügt über eine umfangreiche Länderdokumentation, die zur Überprüfung wichtiger Punkte genutzt werden kann. Sie wird ständig aktualisiert und enthält neben einer umfassenden Mediensammlung detaillierte Angaben zu politischen Organisationen, Persönlichkeiten, lokalen Gegebenheiten und allen weiteren Fakten und Ereignissen, die bei der Prüfung von Asylgesuchen von Bedeutung sein können. Bei Bedarf beschafft sich das BFF durch die Botschaft im entsprechenden Land zusätzliche Informationen.

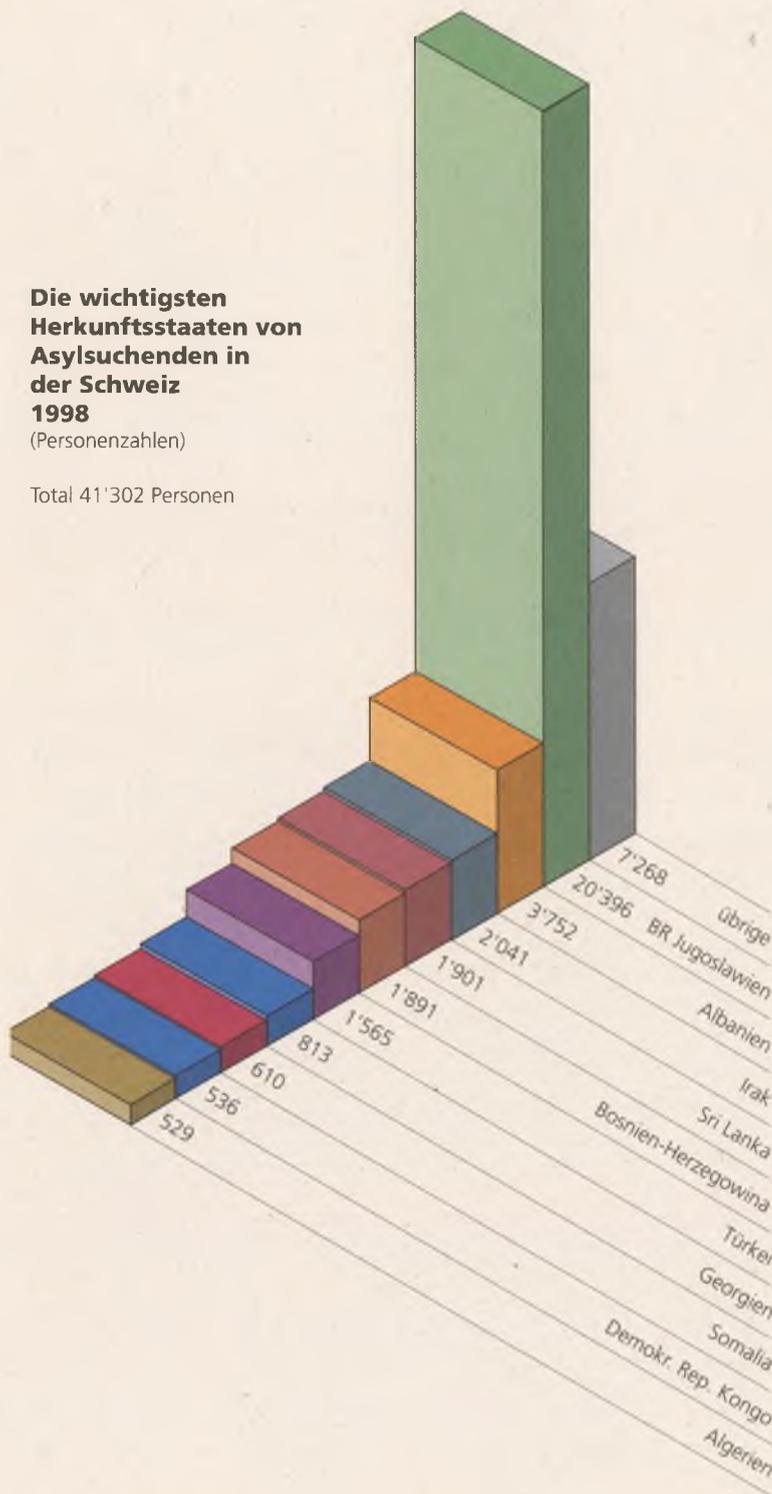
Asylgesuche in der Schweiz 1989 – 1998
(Personenzahlen)



**Die wichtigsten
Herkunftsstaaten von
Asylsuchenden in
der Schweiz
1998**

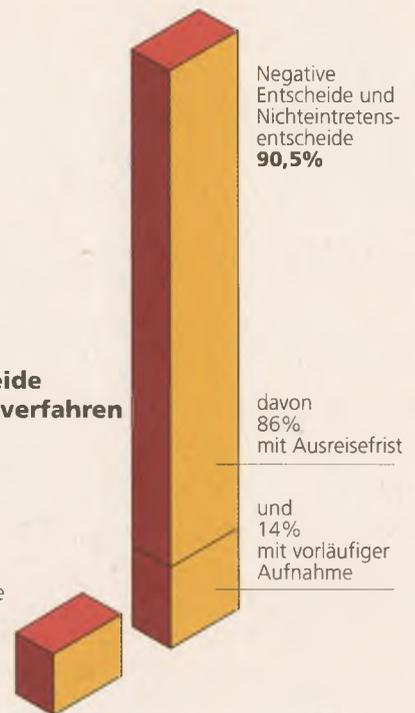
(Personenzahlen)

Total 41'302 Personen



**Entscheide
im Asylverfahren
1998**

Positive
Entscheide
9,5%



Das Bundesamt für Flüchtlinge entscheidet aufgrund des individuellen Sachverhalts, ob Asyl gewährt wird, ob ein Gesuch abgelehnt werden muss oder ob eine Situation vorliegt, die eine vorläufige Aufnahme rechtfertigt.

Asylbewerber, deren Gesuch abgelehnt wurde, haben das Recht, gegen den erstinstanzlichen Entscheid Beschwerde einzureichen. In diesen Fällen werden alle Fakten nochmals eingehend durch die von der Verwaltung unabhängige Schweizerische Asylrekurskommission (ARK) überprüft. Sie entscheidet endgültig, ob die vom Bundesamt für Flüchtlinge getroffene Beurteilung des fraglichen Einzelfalls korrekt nach den Bestimmungen des Asylgesetzes getroffen wurde.

Wurde keine Beschwerde eingereicht oder wurde sie abgewiesen, besteht für die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer kein Anspruch mehr, sich in der Schweiz aufzuhalten. In der Regel wird ihnen eine Frist zur freiwilligen Ausreise vorgegeben. Verlassen sie die Schweiz innerhalb dieser Frist nicht, werden sie mit polizeilichen Massnahmen ausgeschafft. Haben sie sich der Ausschaffung durch Untertauchen entzogen, werden sie zur Fahndung ausgeschrieben.

Vollzug von Wegweisungen

Die Asylpolitik ist nur dann glaubwürdig, wenn die getroffenen Entscheide auch vollzogen werden. Die Wegweisung von abgewiesenen Asylsuchenden ist allerdings nicht einfach zu realisieren. Sie ist in erster Linie für die Betroffenen, aber auch für die kantonalen Polizeibeamten, die mit dieser Aufgabe betraut sind, in hohem Mass belastend. Ein konsequenter Vollzug der rechtmässig und rechtskräftig verfügten Wegweisungen ist jedoch Voraussetzung dafür, dass unsere Einwanderungsbestimmungen nicht über die Asylpolitik unterlaufen werden und die Grenzen für tatsächlich Verfolgte offen bleiben.

Wenn ein Asylgesuch nach eingehender Prüfung abgelehnt wird, setzen die Behörden den Betroffenen eine angemessene Frist an, in der sie die Schweiz verlassen müssen. Kommen sie dieser Pflicht nicht innerhalb der gesetzten Frist nach, können sie von der zuständigen kantonalen Polizeibehörde unter Anwendung von Zwangsmitteln ausgeschafft werden.

Rund 60 Prozent der abgewiesenen Asylsuchenden lassen es aber gar nicht erst zu einem zwangsweisen Vollzug der Wegweisung kommen. Sie entziehen sich der drohenden Wegweisung durch Untertauchen. Weil sie wissen, dass sie nach Ablauf der Vollzugsfrist im polizeilichen Fahndungssystem RIPOL ausgeschrieben werden, reist vermutlich die Mehrzahl der Untergetauchten illegal in einen anderen Staat aus.

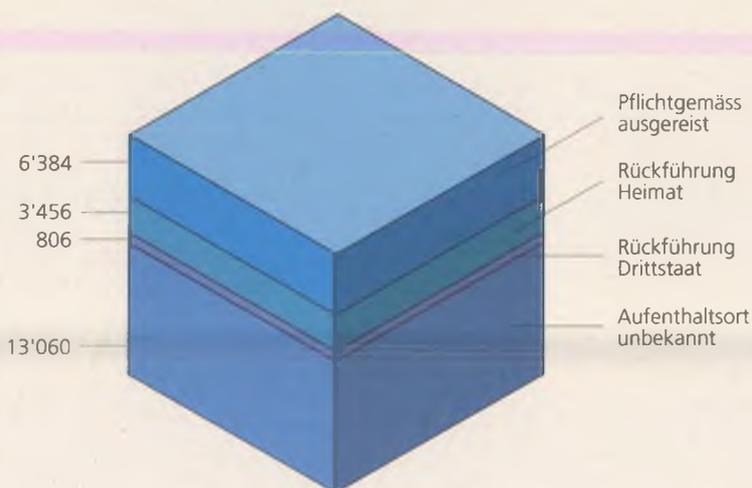
Andere versuchen eine zwangsweise Rückführung zu verhindern, indem sie schon vor dem Einreichen des Asylgesuchs ihre Reise- und Identitätsdokumente verstecken oder zerstören. Sie wissen, dass sie damit bei einer Ablehnung ihres Asylgesuchs den Vollzug der Wegweisung stark erschweren, weil kein Staat bereit ist oder gezwungen werden kann, Personen ohne Belege für ihre Staatsbürgerschaft einreisen zu lassen. Vor dem Vollzug der Wegweisung müssen die Schweizer Behörden deshalb für die Betroffenen bei den Botschaften oder Konsulaten ihrer Heimatstaaten neue Reisepapiere organisieren. Wenn die Wegzuweisenden dabei nicht kooperieren, haben die Fremdenpolizeibehörden aber oft grosse Mühe, diese Dokumente zu erhalten. Neuerdings werden deshalb wissen-

schaftliche Sprach- und Schriftanalysen eingesetzt, um die Herkunft der Betroffenen zu eruieren und die diplomatischen Vertretungen des so ermittelten Heimatstaates zur Rückübernahme dieser Personen zu bewegen. Auch das anfangs 1995 eingeführte Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht schafft bessere Voraussetzungen, um Missbräuche zu verhindern. Es erlaubt bei fehlender Mitwirkung bei der Papierbeschaffung oder bei Anzeichen für ein Untertauchen eine Ausschaffungshaft, bis die Wegweisung vollzogen werden kann. Die Höchstdauer der Ausschaffungshaft ist auf neun Monate begrenzt.

Probleme bei der Beschaffung von Ersatz-Reisepapieren entstehen nicht nur durch das Verhalten abgewiesener Asylsuchender, sondern häufig auch durch den fehlenden Kooperationswillen ausländischer diplomatischer Vertretungen. Auf Ersuchen der Kantone hin intervenieren in solchen Fällen das Bundesamt für Flüchtlinge oder der Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten.

Vollzug der Wegweisungen Januar bis Dezember 1998

(Total 23'706 Personen)





Einzelne Staaten weigern sich grundsätzlich, abgewiesene Asylsuchende wieder bei sich aufzunehmen. Hier helfen nur Verhandlungen auf hoher Ebene oder die Androhung von Sanktionen weiter. Solche Interventionen haben mehr Gewicht, wenn sich mehrere betroffenen Asylstaaten zusammenschliessen und ihre Aktionen koordinieren.

Eine weitere Schwierigkeit bei der Durchsetzung des Vollzugs von Wegweisungen entsteht dann, wenn sich Personen, die zwangsweise ausgeschafft werden sollen, beim Besteigen des Flugzeugs körperlich zur Wehr setzen und einen Aufruhr verursachen. Dieses Verhalten kann zur Weigerung des Flugkapitäns führen, die Betroffenen zu transportieren. Die Vollzugsbehörden der Kantone müssen in solchen Fällen gelegentlich zu drastischen Massnahmen greifen und die zurückzuführende Person beim Einsteigen oder während des Flugs mit Handschellen oder anderen Mitteln ruhig stellen.

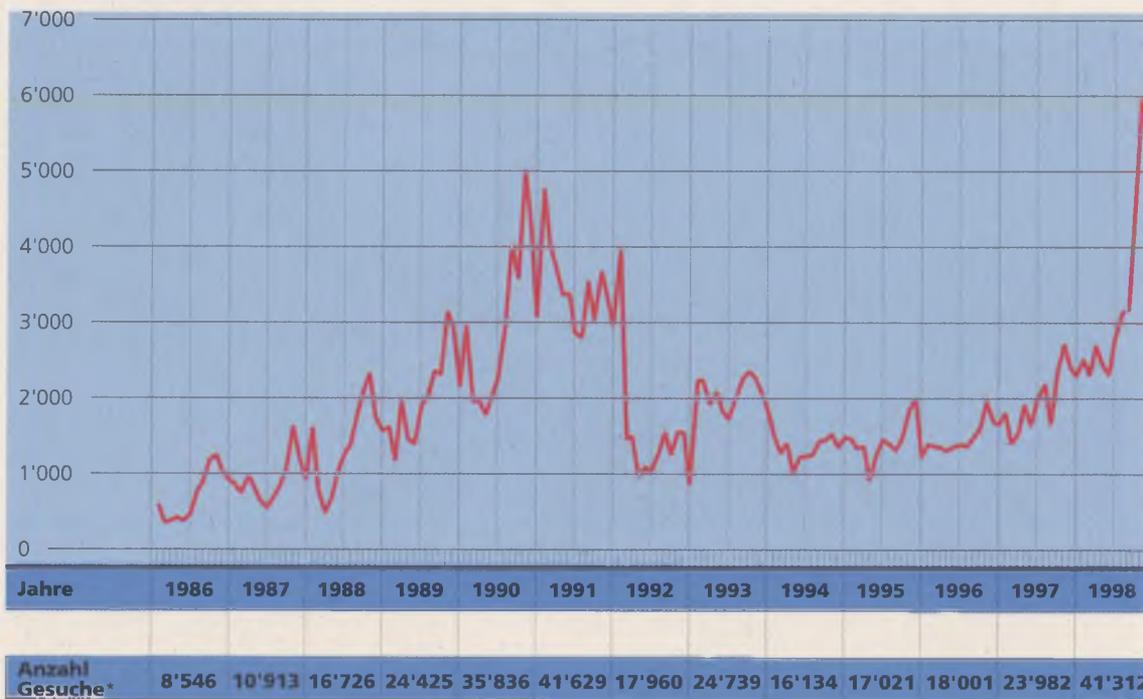
Wenn der Flugkapitän eines Linienfluges dieses Vorgehen mit Rücksicht auf das Wohlbefinden der übrigen Fluggäste nicht toleriert, bleibt letztlich nur die Möglichkeit, einen Charterflug für derart renitente Personen zu organisieren.

Andere Asylsuchende versuchen ihre Wegweisung hinauszuzögern, indem sie behaupten, seit dem Asylentscheid seien neue Asylgründe eingetreten oder neue Beweismittel aufgetaucht. Solche Einsprachen müssen vor dem Vollzug einer Wegweisung zumindest summarisch geprüft werden.

Häufig sind die Asyl- und Vollzugsbehörden auch mit Fällen konfrontiert, in denen sich Privatpersonen oder Organisationen mit Interventionen gegen die Ausschaffung abgewiesener Asylsuchender zur Wehr setzen oder die von der Ausschaffung Bedrohten verstecken. Das Verstecken abgewiesener Asylbewerber ist strafbar.

längste Entwicklung

Monatliche Asylgesucheingänge beim Bundesamt für Flüchtlinge 1986 – 1998



*Asylgesucheingänge pro Jahr

Rasche Veränderungen im Asylbereich erfordern flexible Politik

Zwischen dem Anfang der Siebziger und dem Ende der Achziger Jahre erlebte die Schweiz, wie die anderen europäischen Staaten, einen massiven Anstieg der Asylgesuche: Zu Beginn dieser Periode wurden pro Jahr nur einige Hundert Gesuche registriert, am Ende dieser Zeitspanne mussten in der Schweiz jährlich etwa 24'000 Anträge von Asylsuchenden bearbeitet werden. 1990 spitzte sich die Lage zu: innerhalb von 12 Monaten wurden damals 36'000 Asylanträge registriert – 50 Prozent mehr als im Vorjahr. Um dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten verfügte der Bund im Juni 1990 mit einem dringlichen Bundesbeschluss einschneidende Massnahmen zur Bekämpfung von Missbräuchen im Asylbereich. Gleichzeitig wurden die personellen Ressourcen der Asylbehörden massiv aufgestockt, um eine rasche Bearbeitung der Verfahren sicherzustellen.

1991 erreichte die Zahl der Asylgesuche mit 42'000 Anträgen einen Höhepunkt. Durch konsequente Umsetzung des dringlichen Bundesbeschlusses konnte die weitere Zunahme der Asylgesuche in der Folge gestoppt werden. Über die weit verzweigten Informationskanäle der Asylsuchenden verbreitete sich in den Herkunftsländern langsam die Nachricht, dass das Asylverfahren in der Schweiz für Gesuchsteller ohne echten Verfolgungshintergrund kaum mehr Aussicht auf einen längeren Aufenthalt mit entsprechenden Verdienstmöglichkeiten bot. Zwischen 1992 und 1997 ging die Zahl der jährlich eingereichten Gesuche auf durchschnittlich 20'000 Anträge zurück.

Aktuelle Ereignisse im Ausland beeinflussen die Lage in der Schweiz

Die dramatischen Ereignisse in der jugoslawischen Provinz Kosovo beendeten 1998 die stabilisierte Asyilentwicklung in der Schweiz: Mit bis zu 6'000 neuen Asylgesuchen pro Monat wurden im Herbst 1998 wieder Höchstwerte erreicht.

Mit dieser Entwicklung wurde die Schweiz zum meistgefragten westlichen Asylland, wenn man die Zahl der Asylgesuche an der Grösse der einheimischen Bevölkerung misst. In absoluten Zahlen gemessen rangierte die Schweiz 1998 mit 41 302 Gesuchen hinter der Bundesrepublik Deutschland, den Niederlanden und Grossbritannien an vierter Stelle, noch vor traditionellen Einwanderungsländern wie den USA, Kanada oder Australien und weit vor grossen europäischen Nationen wie Frankreich oder Italien.

Die Entwicklung von 1998 zeigt, wie schnell und einschneidend Ereignisse in anderen Ländern die Asylsituation in der Schweiz beeinflussen können. Im März 1998 brachen heftige bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen serbischen Sicherheitskräften und der Guerilla der Kosovo-Albaner aus. Die albanisch-stämmige Bevölkerung wurde von serbischen Einheiten systematisch aus ihren Dörfern vertrieben. In ihrer Not flüchteten Zehntausende in die Wälder und Berge der Region, andere Teile der Provinz, ins nahe Ausland oder nach Westeuropa. Mit dem Herannahen des Winters verschärfte sich die Notlage der Flüchtlinge, die in der Region geblieben waren. In dieser Situation spielten persönliche Bindungen und Beziehungen eine grosse Rolle: In den Sechziger bis Achziger Jahren rekrutierte die Schweiz in Jugoslawien Hunderttausende von Saisoniers als Arbeitskräfte für die Schweizer Wirtschaft. Im Verlauf der Jahre wurden die Saison-Bewilligungen vieler ausländischen Arbeitnehmer in ständige Aufenthaltsbewilligungen umgewandelt. Darum leben heute rund 300'000 jugoslawische Staatsangehörige in unserem Land. Die Hälfte von ihnen sind ethnische Albaner und Albanerinnen aus der Provinz Kosovo.

Anzahl Asylgesuche pro 100'000 Einwohner in den westlichen Staaten, Januar bis Oktober 1998

Schweiz	453	pro 100'000 Einwohner
Niederlande	235	pro 100'000 Einwohner
Belgien	162	pro 100'000 Einwohner
Norwegen	159	pro 100'000 Einwohner
Österreich	133	pro 100'000 Einwohner
Schweden	123	pro 100'000 Einwohner
BRD	97	pro 100'000 Einwohner
Dänemark	86	pro 100'000 Einwohner
Kanada	68	pro 100'000 Einwohner
Grossbritannien	62	pro 100'000 Einwohner
Australien	37	pro 100'000 Einwohner
Frankreich	31	pro 100'000 Einwohner
Finnland	20	pro 100'000 Einwohner
USA	17	pro 100'000 Einwohner
Spanien	14	pro 100'000 Einwohner
Italien	8	pro 100'000 Einwohner

In ihrer Not wandten sich viele Betroffene aus den Krisenregionen an ihre Verwandten, Freunde und Bekannten in den sicheren und begüterten Staaten Westeuropas. Wer genügend Kraft und Geld für die Flucht nach Westeuropa hatte, reiste in die Bundesrepublik Deutschland oder in die Schweiz. Der selbe Beziehungs-Mechanismus hat zur Folge, dass die Schweiz von Flucht- und Migrationsbewegungen aus anderen Staaten kaum berührt wird: Algerier, die vor dem Terror der Islamisten Schutz suchen, gehen in erster Linie nach Frankreich, während indonesische Flüchtlinge vorwiegend versuchen, nach Malaysia oder Australien zu gelangen.

Die Nähe zum Konfliktherd und die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung in einem Aufnahmeland haben grossen Einfluss auf die Zahl der Asylsuchenden. Als Folge dieser Tatsache ist die Asyloentwicklung in der Schweiz in besonderem Masse von der Entwicklung des Kosovo-Konflikts abhängig. Die massive Zunahme der Asylgesuche im Jahr 1998 zeigt dies deutlich: vom Total der 41 302 Asylbegehren wurden 49,4 Prozent von Kosovo-Albanern und -Albanerinnen eingereicht.

Der europäische Zusammenschluss konfrontiert die Schweiz mit einer neuen Situation

Mit der weiteren Verschärfung der Massnahmen gegen den Asylmissbrauch und dem neuen Asylgesetz wollen Bundesrat und eidgenössische Räte dafür sorgen, dass unser Land für Personen, die ohne echten Verfolgungshintergrund ein Asylgesuch stellen, künftig noch weniger attraktiv ist. Trotzdem könnte die Attraktivität der Schweiz als Zielland für Asylsuchende aus aller Welt schon in naher Zukunft wieder massiv ansteigen. Der Grund dafür liegt in unserem Abseitsstehen von der Europäischen Union (EU). Zur schnelleren und besseren Bewältigung der Asylprobleme treiben die EU-Staaten ihre Harmonisierungsbestrebungen derzeit stark voran. Im September 1997 wurde das Dubliner Abkommen in Kraft gesetzt.



Diese Übereinkunft verhindert, dass Asylsuchende, deren Antrag in einem EU-Staat abgelehnt wurde, in einem anderen EU-Land erneut ein Asylgesuch einreichen können. Das Dubliner Abkommen wird seine volle Wirkung entfalten, sobald die entsprechenden Einführungsbestimmungen in allen EU-Ländern verabschiedet sind und die EU-weite Vernetzung der gemeinsamen Asyl-Datenbank funktioniert. Die Schweiz riskiert damit, zur Fluchtalternative für all jene zu werden, deren Gesuch in einem EU-Land abgelehnt wurde. Ob sich die Eidgenossenschaft dem Dubliner Abkommen und anderen Massnahmen der EU anschliessen kann, hängt davon ab, wie wir unsere Position gegenüber der EU künftig definieren.

Seit andere europäische Staaten ihre Massnahmen gegen den Asyl-Missbrauch ebenfalls verschärft haben, ist die Wirkung der schweizerischen Massnahmen etwas verflacht. Die Schweiz ist darum schon heute für manche Asylsuchenden wieder attraktiver als anfangs der Neunziger Jahre. Asylsuchende kennen die Mängel und Vorteile der Asylsysteme unterschiedlicher Aufnahmeländer erstaunlich genau. Bei der Wahl des Ziellandes spielt der Zugang zu Sozialeinrichtungen oft eine wichtige Rolle. Die Attraktivität der Schweiz ergibt sich für viele aus der Tatsache, dass unser Land einen flächendeckenden und zeitlich unlimitierten Zugang zum Gesundheits- und Fürsorgesystem bietet. Dieses Privileg wird Asylsuchenden längst nicht in allen EU-Staaten gewährt.

Die veränderte Situation in Europa könnte dazu führen, dass der Trend steigender Gesuchszahlen auch nach der Beendigung des Kosovo-Konflikts anhält.

Mit flexiblen Strukturen aussergewöhnliche Situationen auffangen

Die im Asylbereich tätigen Behörden und Organisationen versuchen die Folgen und Herausforderungen der schweizerischen Asylsituation so effizient und kostengünstig wie möglich zu bewältigen. Im Verlauf der Jahre wurde eine flexible Betreuungs- und Entscheid-Infrastruktur aufgebaut. Sie kann die saisonalen Schwankungen der Gesuchszahlen im Normalfall recht gut auffangen. Der enorme Anstieg der Asylgesuche zwischen Oktober und Dezember 1998 führte aber zu Engpässen bei der Betreuung und Registrierung neu eintreffender Asylsuchender. Die Empfangsstellen des Bundes waren vorübergehend nicht mehr in der Lage, das grosse Volumen der Schutzsuchenden zu bewältigen. Bundesrat und Parlament entschieden darum, Armeeangehörige für die Betreuung von Asylsuchenden einzusetzen. Zudem wurden kurzfristig Militärlasernen und Zivilschutzunterkünfte bereitgestellt, um alle Asylsuchenden unterbringen zu können. Die Armee wurde angewiesen, die zivilen Behörden solange zu unterstützen, bis sich die Lage wieder normalisiert hat und die Betreuung wieder mit ordentlichen Mitteln bewältigt werden kann.

Mit gezielten Massnahmen Missbrauch unterbinden

In den letzten Jahren wurde festgestellt, dass immer mehr Fremde vor der Registrierung ihrer Asylgesuche ihre Reisepapiere vernichten oder verstecken. Sie hoffen, dass sie damit eine Verlängerung ihres Aufenthalts in der Schweiz erzwingen können, falls ihr Asylgesuch abgewiesen wird. Manche versuchen zudem den Vollzug ihrer Wegweisung zu blockieren, indem sie die Mitwirkung bei der Beschaffung von Ersatzpapieren verweigern. Ein neues Paket von gesetzlichen und administrativen Massnahmen soll diese Formen des Missbrauchs künftig eindämmen.

Das revidierte Asylgesetz schafft klare Rechtsgrundlagen

Das schweizerische Asylgesetz musste in den letzten Jahren immer wieder in Teilbereichen angepasst werden, damit es die erforderlichen Instrumente zur Bewältigung neuer Entwicklungen im Asylbereich umfasste. Dabei ist eine schwer zu überschauende Ansammlung von Ergänzungen und Verordnungen entstanden. Mit der Totalrevision des Asylgesetzes soll diese unbefriedigende Situation bereinigt werden. Das neue Asylgesetz soll bis am 1. Juli 1999 in Kraft gesetzt werden. Neben der übersichtlichen Festschreibung der bisherigen Gesetzes-elemente bringt es zusätzliche Massnahmen zur Bekämpfung von Missbräuchen im Asylverfahren. Es schafft gleichzeitig aber auch einen besseren Rechtsstatus für Kriegsvertriebene, die in der Schweiz vorübergehend Schutz erhalten.

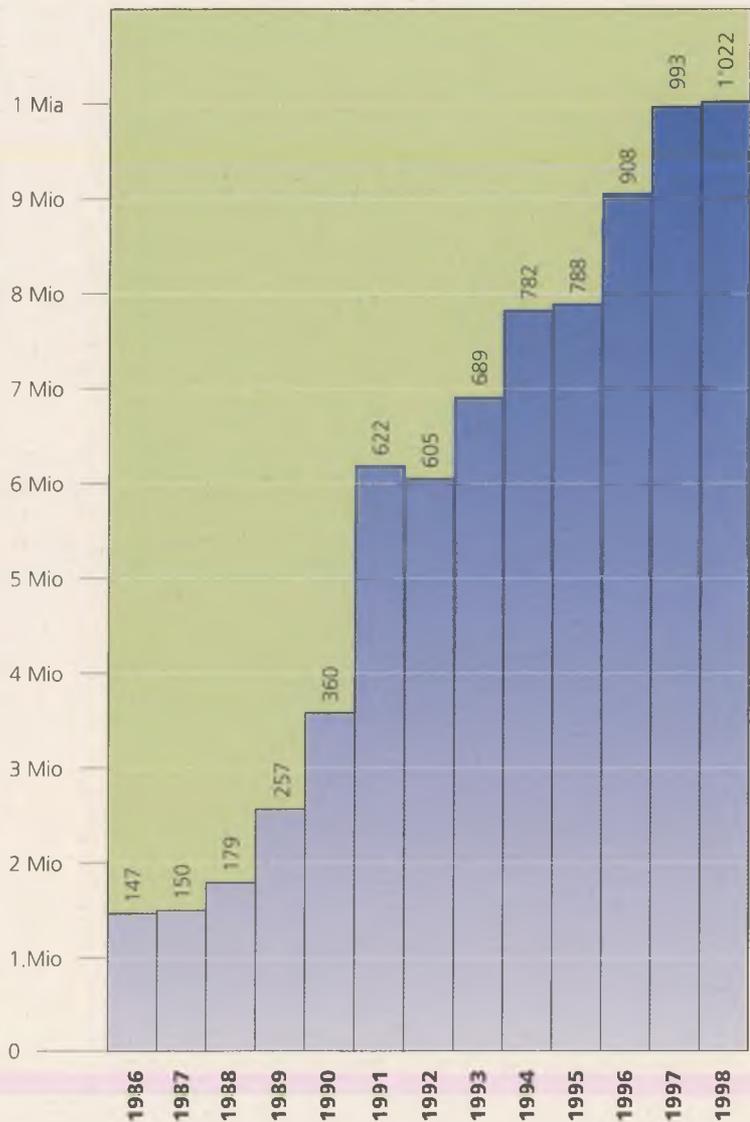
Nachdem das Referendum gegen das neue Asylgesetz zustande kam, wird das Schweizervolk im Laufe des Jahres 1999 in einer Abstimmung über die Einführung der revidierten Gesetzesbestimmungen entscheiden.

Kosten

Die Betreuung von Asylsuchenden und die Prüfung ihrer Gesuche verursacht grosse Kosten. Die Aufwendungen für den Asylbereich haben in den letzten Jahren ständig zugenommen. 1998 belief sich der Aufwand des Bundesamtes für Flüchtlinge auf über eine Milliarde Franken. Fast 90 Prozent dieser Summe wurde für die Betreuung und Fürsorge für anerkannte Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene und Asylbewerber aufgewendet.

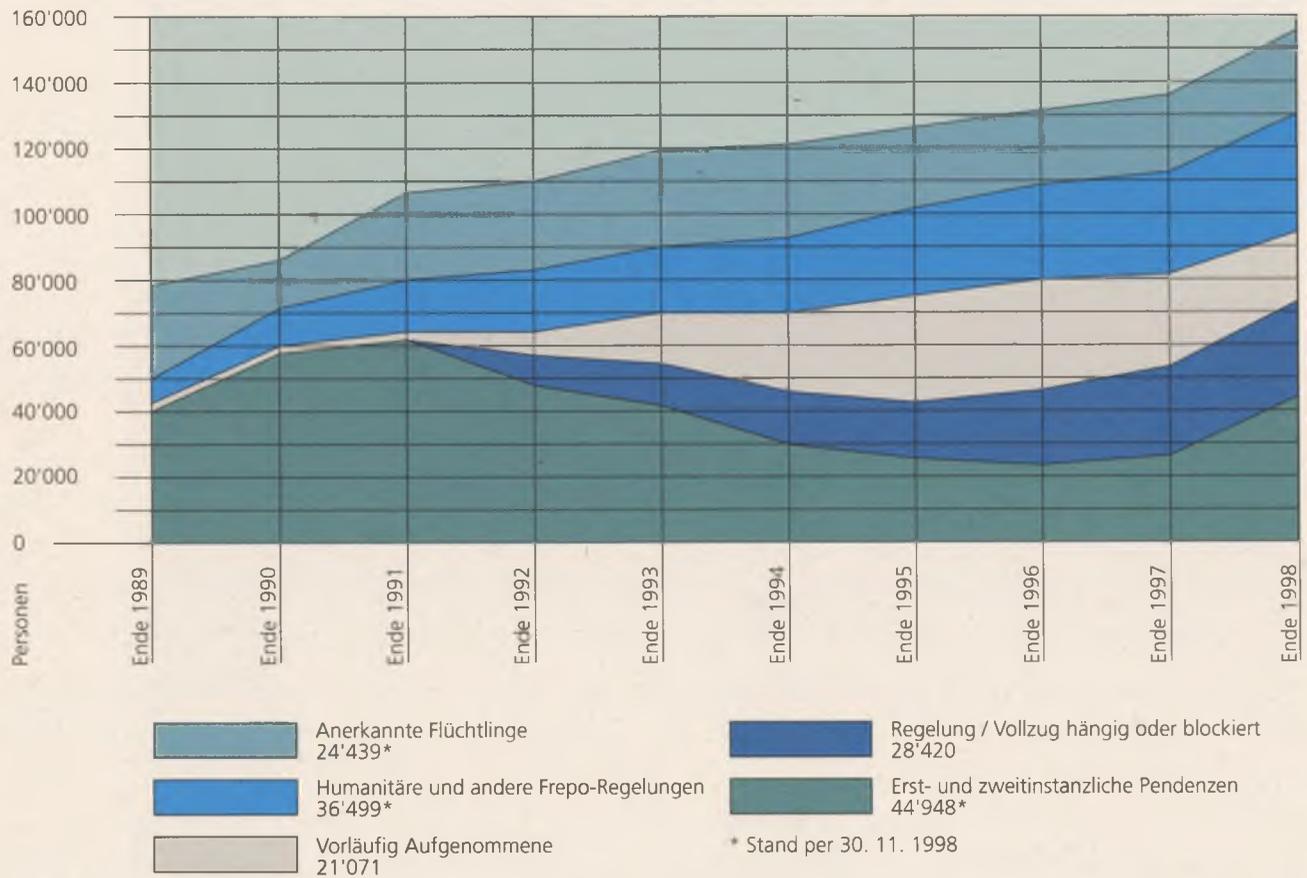
Es ist nicht nur die Zahl der neu eintreffenden Asylsuchenden, welche die Kostensteigerung verursacht, sondern die Gesamtzahl der Personen, die dem Asylbereich und damit der Kostenzuständigkeit des Bundes zugeordnet werden müssen: Dazu gehören Asylsuchende mit hängigem Verfahren oder hängigem Vollzug, vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge. Gesamthaft zählen zu diesem Personenkreis heute 119'000 Personen. Jährlich wächst diese Gruppe um ca. 5'000 bis 10'000 Personen. Die Gründe für diese Zunahme liegen einerseits darin, dass laufend weitere Personen als Flüchtlinge anerkannt oder vorläufig aufgenommen werden, andererseits aber auch in den Schwierigkeiten beim Vollzug von Wegweisungen.

Ein wichtiger Grund für die steigenden Kosten im Asylbereich ist zudem der hohe Prozentsatz an fürsorgeabhängigen Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen. Die schlechte Wirtschaftslage und die konsequente Anwendung des Arbeitsverbotes während der ersten Monate des Asylverfahrens haben dazu geführt, dass der Anteil der arbeitenden Asylsuchenden im erwerbsfähigen Alter von 1990 bis 1997 von 70 Prozent auf rund 40 Prozent gesunken ist. Bei den vorläufig Aufgenommenen und den anerkannten Flüchtlingen ist die Quote der Erwerbstätigen nur unwesentlich höher.



BFF-Nettoausgaben, 1986 – 1998

(Beträge in Mio. Franken; Ausgaben 1998: Schätzung per 31. 12. 1998)



Entwicklung des Personenbestandes im Asylbereich, 1989 – 1998

Fürsorgeleistungen an Asylsuchende

Mittellose Asylsuchende erhalten Kost, Logis und ein Taschengeld von 3 Franken pro Tag. Bei Bedarf werden ihnen Kleider abgegeben. Sie sind gegen Krankheit versichert. Zahnbehandlungen werden nur übernommen, soweit sie der Schmerzbehebung dienen.

Die Unterbringung von Asylsuchenden erfolgt heute meist in kostengünstigen Gemeinschaftsunterkünften. Die erforderliche Infrastruktur wurde speziell errichtet, um die kostspielige Unterbringung in Wohnungen und Hotels zu verhindern.

Die Fürsorgeleistungen werden auf die persönliche Situation der Asylsuchenden abgestimmt. Grundsätzlich wird darauf geachtet, dass die Unterstützung in Form von Sachleistungen und nicht durch Geldzahlungen erfolgt. Die Fürsorgeleistungen werden von den Kantonen ausgerichtet, vom Bund aber vergütet. Durch eine konsequente Reorganisation im Fürsorgebereich konnten die jährlichen Kosten auf durchschnittlich 15'000 Franken pro fürsorgebedürftigen Asylsuchenden gesenkt werden.

Etwa 60 Prozent der Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge sind fürsorgeabhängig. Für sie mussten 1998 rund 900 Mio. Franken aufgewendet werden.

Eine Studie des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien (SFM) vom Oktober 1998 zeigt auf, dass die Höhe der Fürsorgeleistungen in den verglichenen Staaten Schweiz, BRD, Italien, Österreich und Dänemark sehr nahe beieinander liegt. Während die Leistungen in der Schweiz aber allen Kategorien von Asylsuchenden zugute kommen und zeitlich unbeschränkt sind, werden sie in anderen Staaten entweder nur an bestimmte Kategorien wie anerkannte Flüchtlinge oder Familien ausgerichtet oder enden nach einer bestimmten Dauer oder einem negativen Asylentscheid. Damit lassen sich direkte Kosten sparen. In Rechnung zu stellen sind aber die Folgekosten, die beispielsweise durch vermehrte Kriminalität entstehen, wenn mittellose Asylsuchende völlig auf sich selbst gestellt sind.

Asylsuchende und Arbeit

Bis 1990 durften Asylsuchende unmittelbar nach der Einreichung ihres Gesuches in der Schweiz arbeiten, sofern sie eine Stelle fanden, für die sich kein einheimischer Arbeitnehmer interessierte. Da fremdenpolizeiliche Arbeitsbewilligungen normalerweise nur an Ausländer und Ausländerinnen aus westeuropäischen Staaten erteilt werden, bot das Asylverfahren damals allen anderen arbeitssuchenden Fremden einen attraktiven Weg zum Ziel.

Ende der Achtziger Jahre nahm die Zahl der Asylsuchenden stark zu. Darum musste das Asylverfahren für all jene unattraktiv gemacht werden, die ihr Gesuch nicht aus einem Schutzbedürfnis stellten, sondern diesen Weg wählten, um rasch Arbeit zu erhalten. 1990 wurde deshalb die Regelung eingeführt, dass Asylsuchende während der ersten drei Monate ihres Verfahrens nicht arbeiten dürfen. Falls ein Asylgesuch während dieser Periode in erster Instanz abgelehnt wird, wird das Arbeitsverbot für die betroffenen Personen um drei weitere Monate verlängert.

Weil die Asylbehörden heute in der Lage sind, vier Fünftel aller Gesuche innert sechs Monaten zum Abschluss zu bringen, unterliegen die meisten Asylbewerber während der gesamten Verfahrensdauer dem Arbeitsverbot. Damit wurde das Asylverfahren für Arbeitssuchende weniger attraktiv. Dafür sind heute 60 Prozent der Asylsuchenden im erwerbsfähigen Alter ohne Arbeit, was entsprechend höhere Fürsorgekosten verursacht.

Familiennachzug

Wer in der Schweiz die Flüchtlingseigenschaft zugesprochen erhält, ist berechtigt, sich auf Dauer in der Schweiz aufzuhalten. Flüchtlinge dürfen deshalb ihre Ehegatten und minderjährigen Kinder in die Schweiz nachkommen lassen.

Asylsuchende, deren Verfahren noch hängig ist, oder bei denen bereits feststeht, dass sie die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, haben dagegen kein Recht auf Familiennachzug. Reisen ihre Familienangehörigen trotzdem illegal in die Schweiz ein, werden die Gesuche aller Familienangehörigen prioritär behandelt. Bei negativem Ausgang des Verfahrens wird die Wegweisung so rasch wie möglich vollzogen.

Kirchenasyl

Der Entscheid über die Gewährung oder Verweigerung von Asyl in der Schweiz liegt ausschliesslich beim Bund. Wird ein Asylgesuch von den Behörden abgelehnt, muss die betroffene Person die Schweiz innerhalb der angesetzten Ausreisefrist verlassen. Missachtet sie diese Wegweisung, begibt sie sich in die Illegalität.

Wer Ausländern das unrechtmässige Verweilen in der Schweiz erleichtert, macht sich strafbar.

Dies gilt für Private ebenso wie für kirchliche Personen oder Institutionen. In der Schweiz existiert heute weder ein Recht auf Kirchenasyl noch eine kirchliche Immunität.

Immer wieder werden Fälle bekannt, in denen es einzelne Kirchengemeinden oder Private als ihre moralische Pflicht erachten, abgewiesenen Asylbewerbern in ihren Räumen Zuflucht zu gewähren. Solange derartige Aktionen als Ausdruck von Solidarität durchgeführt werden und den Behörden der Aufenthaltsort der Schutzsuchenden bekannt ist, liegen keine Straftatbestände vor. Illegal werden als Kirchenasyl deklarierte Aktionen dann, wenn Ausschaffungen aktiv vereitelt werden. In solchen Fällen sind die kantonalen Strafverfolgungsbehörden gezwungen, eine Strafverfolgung einzuleiten.

Kriminelle Asylsuchende

Es existieren keine zuverlässigen Daten über die Straffälligkeit von Asylsuchenden, welche die gesamte Schweiz erfassen. Meist unterscheiden die kantonalen polizeilichen Kriminalstatistiken nur zwischen ausländischen und einheimischen Personen, nicht aber zwischen den verschiedenen Ausländerkategorien.

Am verlässlichsten ist eine Studie des Bundesamtes für Statistik vom Mai 1996, die sich auf Zahlen aus dem Jahr 1991 bezieht. Sie kommt zum Schluss, dass der Prozentsatz straffälliger Asylsuchender innerhalb vergleichbarer Alters- und Geschlechtsgruppen nicht derart stark von jenem der Einheimischen oder der Angehörigen anderer Ausländerkategorien abweicht wie immer wieder behauptet wird. Am häufigsten machen sich 18- bis 30-jährige Männer strafbar. Bei ihnen wurden 2,9 Prozent der Einheimischen und 4,9 Prozent der Asylsuchenden straffällig. Allerdings begehen Asylsuchende überdurchschnittlich oft schwere Delikte wie Raub oder Drogenhandel, während Einheimische bei den Strassenverkehrsdelikten übervertreten sind.

Zudem besteht bei den kantonalen Strafverfolgungsbehörden der Eindruck, dass die Verflechtung von Asylsuchenden in den Drogenhandel in jüngster Zeit wieder zugenommen hat. Die organisierte Kriminalität versucht offenbar gezielt, Asylsuchende für den Kleinhandel mit Betäubungsmitteln anzuwerben.

Im Interesse aller Asylsuchenden, welche die Rechtsordnung der Schweiz respektieren, darf nicht toleriert werden, dass einige die im Asylverfahren zugestandene Aufenthaltszeit für kriminelle Aktivitäten missbrauchen. In den Asylunterkünften müssen vermehrt Razzien durchgeführt werden. Wenn Asylsuchende als Straftäter überführt werden, sollen gegen sie die normalen strafrechtlichen Mittel angewendet werden. Der Richter hat die Möglichkeit

eine Freiheits- oder Geldstrafe mit der Landesverweisung zu verbinden, sodass die Wegweisung direkt im Anschluss an die Freiheitsstrafe vollzogen werden kann. Die oft geforderte Massnahme, straffällige Asylbewerber einfach abzuschieben, stellt keine sinnvolle Alternative dar: Wenn Kriminellen in der Schweiz nichts anderes drohen würde als ein Rückflug in den Heimatstaat, würde die Schweiz für sie zum denkbar attraktivsten Betätigungsfeld.

Das Spannungsfeld zwischen den Grundsätzen der Asylpolitik und der Betroffenheit über das Schicksal eines Einzelnen

Viele, die in persönlichem Kontakt mit Asylsuchenden stehen und deren Schilderungen von Verfolgung und persönlicher Not hören, haben Schwierigkeiten, einen negativen Entscheid der Asylbehörden zu akzeptieren. Die Bekannten von Asylsuchenden kennen nur deren Darstellung. Sie haben weder die Möglichkeiten noch die Kenntnisse, die erforderlich sind, um den Wahrheitsgehalt überprüfen zu können. Fast jede Ablehnung eines Asylgesuchs wird deshalb als ungerecht empfunden. Zudem stellt die anschliessende Wegweisung für die abgewiesenen Asylsuchenden meist eine persönliche Härte dar, weil sie in eine Situation zurückkehren müssen, die oft deutlich schwieriger ist als jene in der Schweiz. Das weckt Emotionen. Die Asylpraxis der Behörden wird als hart empfunden. Privatpersonen, Hilfswerke und Organisationen, die sich für Asylsuchende einsetzen, üben deshalb gemeinsam mit einem Teil der Medien häufig Kritik an der Praxis des Bundesamtes für Flüchtlinge.

Nur wer den Blick nicht nur auf den Einzelfall, sondern aufs Ganze richtet, wird die Asylpolitik und -praxis verstehen. Persönliche Härten könnten nur vermieden werden, wenn abgewiesene Asylsuchende das Recht erhielten, sich weiterhin in der Schweiz aufzuhalten. Dies wäre eine Politik der freien Einwanderung, die zu einem unkontrollierbaren Zustrom von Personen führen würde. Die realen Aufnahmemöglichkeiten der Schweiz und die Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung würden durch eine solche Entwicklung eindeutig überfordert. Das eidgenössische Parlament hat deshalb festgelegt, dass die Aufnahme auf politisch Verfolgte und – im Sinne einer vorübergehenden Schutzgewährung – auf Kriegsflüchtlinge beschränkt bleiben muss. Das Bundesamt für Flüchtlinge hat die Aufgabe festzustellen, welche Asylsuchenden einer dieser Kategorien angehören.

Kosovo

Albanisch-stämmige Personen aus dem Kosovo machten 1998 rund die Hälfte der Asylsuchenden in der Schweiz aus. Als Folge des Krieges zwischen den serbischen Sicherheitskräften und der kosovo-albanischen Guerillabewegung UCK flüchteten ab März 1998 Hunderttausende in die Nachbarstaaten oder nach Westeuropa. Hier sind die Schweiz und die BRD in besonderem Mass betroffen, weil beide Staaten eine grosse Zahl von Arbeitskräften aus dem Kosovo rekrutierten. Verwandtschaftliche Bindungen beeinflussen naturgemäss die Wahl des Ziellandes.

Als Folge des Konflikts erstreckte der Bundesrat die Ausreisefrist für abgewiesene Asylsuchende mehrmals. Sie werden zurückkehren müssen, sobald sich die Lage im Kosovo stabilisiert.

Der Aufschub der Wegweisung gilt nicht für Personen, die in der Schweiz schwerere Delikte begangen haben. Sie müssen aufgrund eines Rückübernahmeabkommens, das die Schweiz mit der Bundesrepublik Jugoslawien am 1.9.1997 abgeschlossen hat, zurückkehren.

Bosnien-Herzegowina

Während des Balkan-Krieges gewährte die Schweiz rund 30'000 Personen aus dem Kriegsgebiet vorübergehenden Schutz. Die meisten von ihnen stammten aus Bosnien-Herzegowina. Nach dem Friedensabkommen von Dayton hob der Bundesrat die vorläufigen Aufnahmen wieder auf. Davon sind 18'000 Kriegsvertriebene aus Bosnien-Herzegowina betroffen. In einer ersten Phase mussten 1997 Alleinstehende und kinderlose Ehepaare zurückkehren. Ende Mai 1998 lief die Ausreisefrist auch für Familien aus.

Um den Betroffenen eine Rückkehr zu erleichtern, konnten sie bei Ausreise innerhalb der angesetzten Fristen von einem Rückkehrhilfe- und Wiedereingliederungsprogramm des Bundes profitieren, das in dieser Form erstmals zur Anwendung gelangte. Es beinhaltete finanzielle Leistungen von 4000 Franken für Erwachsene, von 2000 Franken für Kinder und zusätzlich von 1000 Franken pro Haushalt. Das Geld sollte Rückkehrende in die Lage versetzen, zerstörte Wohnungen wieder in Stand zu stellen, neue Existenzgrundlagen zu schaffen und in der



ersten Zeit nach der Rückkehr die Lebenskosten zu bestreiten. Um die während des Krieges zuhause gebliebene Bevölkerung nicht zu benachteiligen, wurden im selben Umfang Mittel für den Wiederaufbau zerstörter Infrastrukturen aufgewendet. Dabei wurden jene Regionen bevorzugt, die zurückkehrende Kriegsvertriebene aufnahmen.

Über zwei Drittel der zur Rückkehr Verpflichteten profitierten vom Rückkehrhilfeprogramm. Als positive Folge davon kam es bei Bosniern und Bosnierinnen in bedeutend weniger Fällen als üblich zu einem Untertauchen oder zu einem zwangsweisen Vollzug der Rückführung.

Albanien

Als im Frühjahr 1997 im wirtschaftlich ohnehin schwachen Albanien das Bankensystem zusammenbrach und landesweite Unruhen ausbrachen, reisten Zehntausende von Albanern und Albanerinnen mit überfüllten Schiffen über die Adria nach Italien, wo sie meist illegal an Land gelangten.

Weil ihnen Italien nur für wenige Monate Aufenthaltbewilligungen erteilte, versuchten viele illegal in andere europäische Staaten weiterzuwandern. Als Nachbarstaat Italiens war die Schweiz von diesen illegalen Einreisen in besonderem Mass betroffen. Fast 7'000 Personen reichten hier 1997 und 1998 Asylgesuche ein. Nachdem sich die Lage in Albanien beruhigte, wurden gegen 2'000 Personen in ihren Heimatstaat zurückgeführt. Weitere 3'900 tauchten nach einem ablehnenden Asylentscheid unter und reisten vermutlich in andere europäische Staaten weiter.

Türkei

In den hauptsächlich von Kurden bewohnten Provinzen im Südosten der Türkei führen die kurdische Guerilla und die Regierungsarmee seit Jahren eine bewaffnete Auseinandersetzung.

In den Grossstädten im Westen der Türkei leben dagegen Millionen von Kurden, die sich nicht politisch betätigen und deshalb von den türkischen Behörden auch nicht gezielt verfolgt werden. Das Bundesamt für Flüchtlinge ist deshalb der Auffassung, dass kurdische Asylsuchende, die keine individuelle Verfolgung glaubhaft machen können, in diesen Teilen der Türkei nicht gefährdet sind und dass es demzufolge für sie zumutbar ist, dorthin zurückzukehren.

Den unbestreitbar existierenden Menschenrechtsverletzungen in der Türkei wird im Rahmen der Prüfung der einzelnen Asylgesuche Rechnung getragen. So wurden beispielsweise 1998 über 38 Prozent der türkischen Asylsuchenden als Flüchtlinge anerkannt.

Sri Lanka

Während Jahren wurde mit Blick auf die Situation in Sri Lanka auf Wegweisungen verzichtet. In den letzten Jahren hat sich die Situation im Süden des Landes aber deutlich verbessert – gerade auch in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte. Damit ist die Sonderbehandlung, welche die vorwiegend tamilischen Flüchtlinge über längere Zeit genossen haben, nicht mehr gerechtfertigt. In Absprache mit anderen europäischen Staaten hat die Schweiz bisher von einer umfangreicheren Rückführung von Tamilen abgesehen, weil die Aufnahmestrukturen für Flüchtlinge in Sri Lanka nach wie vor überlastet sind. Würde die aktuelle Situation durch die kurzfristige Rückführung grösserer Flüchtlingsgruppen zusätzlich belastet, bestünde die Gefahr einer neuen Fluchtwelle.

Die Schweiz hat darum im Dezember 1993 mit den srilankischen Behörden ein Abkommen über eine koordinierte Rückführung abgewiesener Asylbewerber aus Sri Lanka getroffen, das alle zwei Jahre erneuert werden muss. Im Rahmen dieser Vereinbarung werden nur kleine Gruppen abgewiesener Asylsuchender in ihre Heimat zurückgeschickt. Es wurde sichergestellt, dass sich Rückkehrende bei allfälligen Sicherheitsproblemen mit der Schweizerischen Vertretung in Colombo oder mit dem UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge in Verbindung setzen können. Für die Rückkehrenden wurde in der Nähe von Colombo eine spezielle Unterkunft eingerichtet, in der sie sich aufhalten können, bis sie eine eigene Wohnung gefunden haben.



Herausgeber:
Bundesamt für Flüchtlinge
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
Tel. Nr.: 031/325 92 53
Fax Nr.: 031/325 86 82

Konzept/Realisation:
Informato AG, Zürich

Text:
Roger Schneeberger (BFF)
Christian Mehr, Markus Lohr

Gestaltung:
Dominik Burckhardt, Zollikon

Auflage: 20'000 d/f/v/e
EDMZ-Bestellnummer: 415.007 d

Fotos:
Docuphot: Emanuel Ammon S. 11, 24
Christian Mehr S. 13, 21
Keystone: S. 9, 32
Magnum: Bruno Barbey S. 3
Nikos Economopoulos S. 4
James Nachtwey S. 1, 10, 16, 30
Martin Parr S. 6