

Botschaft

**zum Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) und zu einem
Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für
Flüchtlinge**

vom 25. April 1990

Sehr geehrte Herren Präsidenten,

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über das Asylverfahren und zu einem Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge sowie den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Genehmigung einer Aenderung der Verordnung über die Zuweisung der Aemter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei mit dem Antrag auf Zustimmung.

Ferner beantragen wir Ihnen, die nachstehenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

1986 P 85.553 Asylbewerber, Gesuchserledigung und Rückschaffung
(N 19.3.86, Meyer-Bern)

1986 P 85.991 Abgewiesene Asylbewerber, Aufenthalt in der Schweiz
(N 17.3.86, Wick)

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

25. April 1990

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Koller

Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Die stetig wachsende Zahl von Asylsuchenden stellt die mit dem Vollzug des Asylgesetzes betrauten Behörden der Kantone und des Bundes vor grosse Probleme. Trotz gesetzgeberischen, personellen und organisatorischen Vorkehren gelang es bisher nicht, die gestellten Gesuche innert nützlicher Frist zu behandeln. Die Entwicklung im Asylbereich ist Ausdruck eines weltweit zunehmenden Migrationsdruckes. Massnahmen, die zu einer Verminderung der Wanderungsbewegungen führen würden, sind nur langfristig und durch wesentlich verstärkte internationale Zusammenarbeit zu erreichen. Auf nationaler Ebene sind kurzfristig die derzeit vordringlichsten Fragen ohne Verzug anzugehen. Diese betreffen die Bereitstellung eines raschen und fairen Verfahrens in einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB). Gleichzeitig unterbreiten wir Ihnen den Entwurf über ein Bundesgesetz zur Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge als Ausdruck der zur grossen Daueraufgabe gewordenen Asyl- und Flüchtlingsprobleme. Wegen der Einheit der Materie werden die Entwürfe in einer Botschaft unterbreitet.

Im vorliegenden Entwurf wurde der Kerngedanke des Asylrechts nicht angetastet. Indessen wird mit den neuen Verfahrensvorschriften - unter Wahrung der verfassungsmässigen Garantien und der völkerrechtlichen Verpflichtungen - dem veränderten Erscheinungsbild der Asylbewerber Rechnung getragen. Die häufige Beanspruchung des Asylverfahrens durch Gesuchsteller, die kein Schutzbedürfnis aufgrund drohender oder bereits erfolgter Verfolgung nachweisen können, zwingt dazu, Vorschriften einzu-

führen, die eine möglichst frühe Erfassung der Flucht- oder Wanderungsgründe ermöglichen. Das Asylrecht darf nicht mehr länger den Charakter eines Einwanderungsrechtes ausserhalb der allgemeinen Ausländergesetzgebung annehmen. Aus diesem Grunde soll auch die Einleitung eines fremdenpolizeilichen Verfahrens während der Dauer des Asylverfahrens ausgeschlossen werden.

Auch das Beschwerdeverfahren soll neu geregelt werden, um eine rasche Behandlung eingegangener Beschwerden zu ermöglichen. Im Sinne einer Legitimationssteigerung des Verfahrens, in dem für die weitere Lebensgestaltung der betroffenen Ausländer einschneidende Entscheide getroffen werden müssen, schlagen wir die Schaffung einer verwaltungsunabhängigen Rekurskommission vor. Damit soll auch die Grundlage für einen wesentlich effizienteren Vollzug negativer Entscheide geschaffen werden.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

Der Bundesrat hat in den vergangenen Jahren wiederholt auf die staatspolitische Maxime der Asylgewährung hingewiesen. Verfolgte sollen in der Schweiz aufgenommen und ihnen soll Schutz gewährt werden. Bedrohte sollen zumindest solange in der Schweiz verbleiben dürfen, bis ihnen die Rückkehr in ihr Heimatland zugemutet werden kann und sie dort keine unmenschliche Behandlung befürchten müssen. Dem Ende der siebziger Jahre eingehend kodifizierten Asylrecht liegen diese humanitären Prinzipien zugrunde. Die Anerkennungsbehörden werden zu einem sorgfältigen Verfahren verpflichtet, in dem alle Gründe, die den Ausländer zur Ausreise aus seinem Heimatland bewogen haben, abgeklärt werden. Solange diese Abklärungen nicht rechtskräftig abgeschlossen sind, hat der Ausländer, der um Asyl nachsucht, in der Regel die Möglichkeit und das Recht, in der Schweiz verbleiben zu können. Das Asylrecht enthält damit eine Ausnahmeregelung zu den allgemein für Ausländer geltenden Regeln, wonach grundsätzlich ein Ausländer, der über keine ordentliche fremdenpolizeiliche Anwesenheitsbewilligung verfügt, auch keine Anwesenheitsgarantie während eines hängigen Verfahrens beanspruchen kann. Dies führt dazu, dass viele Ausländer, die keine Aussicht auf Erteilung einer solchen Bewilligung für einen länger dauernden Aufenthalt in der Schweiz haben, sich des Mittels der asylrechtlichen Verfahrensbestimmungen bedienen, um dennoch

über einen grösseren Zeitraum hinweg in unserem Land verbleiben zu können. Damit geraten zwei wichtige öffentliche Anliegen zunehmend in Widerspruch. Auf der einen Seite steht das humanitäre Verprechen, Verfolgten Schutz zu gewähren, auf der andern das Bedürfnis nach einer vernünftigen Kontrolle der Einwanderung von Ausländern. Akut wird das Problem in Zeiten steigender Asylbewerberzahlen.

111 Statistisches

Die Situation im Asylbereich hat sich im Verlaufe der letzten Jahre und insbesondere seit 1988 durch die anhaltende Zunahme von Asylgesuchen weiter verschärft.

Im Jahre 1989 wurden 24'425 Gesuche gestellt; dies entspricht im Vergleich zum Vorjahr (16'726 Gesuche) einer Steigerung von 46 Prozent.

Ein ähnliches Bild zeichnet sich beim Beschwerdedienst des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD) ab, das für die Behandlung von Beschwerden gegen erstinstanzliche Gesuche zuständig ist.

Insgesamt waren Ende 1989 die Asylgesuche von 27'197 Personen (davon rund 8812 bei den Kantonen hängig) erstinstanzlich noch nicht entschieden. Diese Pendenzen setzten sich - aufgelistet nach den Jahren der Gesuchseingänge - wie folgt zusammen: bis 1981 7, 1982 14, 1983 398, 1984 484, 1985 504, 1986 856, 1987 2051 (7,5%), 1988 5429 (20%) und 1989 17'436 (64%). Im gleichen Zeitpunkt verzeichnete der Beschwerdedienst

des EJPD zusätzlich die Beschwerden von 12'927 Personen als hängig. Ende 1989 waren somit die Asylgesuche von 40'106 Personen noch unerledigt.

112 Gesetzgeberische Massnahmen im Asylbereich

1979 verabschiedeten die eidgenössischen Räte ein Asylgesetz, welches seines liberalen Grundgehaltes wegen weitherum Beachtung fand. Am 1. Januar 1981 trat es in Kraft, musste aber bereits 1983 zum ersten Mal revidiert werden. Dabei wurde die Beschwerdemöglichkeit an den Bundesrat ausgeschlossen und unter anderem das bis dahin getrennte Wegweisungsverfahren mit dem Asylverfahren zusammengelegt. Zu jenem Zeitpunkt begannen mit der raschen Zunahme von Asylgesuchszahlen die jüngsten Schwierigkeiten in der schweizerischen Asylpolitik.

Bereits 1984 verlangten die eidgenössischen Räte eine neuerliche Revision des Asylgesetzes. Noch während der Vorbereitungsarbeiten auf Verwaltungsebene beschloss das Parlament am 20. Dezember 1985, einen Delegierten für das Flüchtlingswesen (DFW) einzusetzen. Dieser hatte in der Bundesverwaltung nicht nur eine neue organisatorische Einheit für das Flüchtlingswesen aufzubauen und zu führen, sondern auch Strategien zur Lösung der langfristigen Asylprobleme zu unterbreiten. Im Herbst 1985 schon hatten die Eidgenössischen Räte zusätzliche Personalstellen für die Asylbehörden der ersten und zweiten Instanz bewilligt. Im Sommer 1986 verabschiedeten die eidgenössischen Räte die zweite Asylgesetzrevision, der Volk und Stände im Frühjahr 1987 mit grosser Mehrheit zustimmten.

Mit dem Inkrafttreten der Asylgesetzrevision am 1. Januar 1988 erhielt die erste Instanz die Möglichkeit, generell Aktenentscheide zu treffen, sofern die Akten und insbesondere das kantonale Einvernahmeprotokoll vollständig sind und die Aussagen des Gesuchstellers einen eindeutigen Schluss zulassen. Mit der Aenderung der Asylverordnung vom 3. Oktober 1988 schuf der Bundesrat zudem die Voraussetzung dafür, mittels Prioritätenregelung die Behandlung eines Teils der Asylbegehren von der Gesuchseinreichung an bis zum letztinstanzlichen Entscheid wesentlich zu beschleunigen (sogenanntes "Verfahren 88"). So erhielt der Delegierte für das Flüchtlingswesen die Kompetenz, diejenigen Asylgesuchsteller, die ihr Begehren nicht gesetzeskonform einreichen, zu ihrer Asylbegründung im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 AsylG direkt zu befragen. Gleichzeitig wurde den Kantonen eine einzelfallunabhängige Planung der durchzuführenden Einvernahme ermöglicht. Beide Massnahmen haben das Ziel, illegal eingereiste Asylbewerber einem zeitlich gestrafften Asylverfahren zu unterwerfen, indem diese Asylbegehren durch alle Instanzen prioritär und unverzüglich zu behandeln sind. Selbstverständlich werden auch in diesen Fällen sämtliche gesetzlichen Verfahrensgarantien eingehalten.

Im Rahmen des "Verfahren 88" wurden im Jahre 1989 in erster Instanz 3915 (24% der gesamten Erledigungen) behandelt. Davon wurden im gleichen Jahr 2732 Verfahren rechtskräftig. Die Verfahrensdauer betrug in der Regel nicht mehr als vier bis sechs Monate.

Trotz aller Anstrengungen und Rationalisierungsmassnahmen, die zwar die obenerwähnte Steigerung der Erledigungskapazität zu bewirken vermochten, ist es dem Delegierten nicht gelungen, auf erstinstanzlicher Ebene mit den Gesuchseingängen Schritt zu halten. Zwar wurden alte Pendenzen abgebaut, gleichzeitig erhöhte sich aber der Berg unerledigter Gesuche im laufenden Jahr bis Ende 1989 um weitere 8313 Gesuche. Aehnliche Entwicklungen sind für den Beschwerdedienst voraussehbar, obwohl er bis Ende Juni 1989 mit den Eingängen Schritt halten und die Geschäftslast insgesamt sogar um 2,6 Prozent abbauen konnte.

Insgesamt dauert das Asylverfahren - abgesehen von den im "Verfahren 88" erledigten Gesuchen mit einer Behandlungsdauer von vier bis sechs Monaten - in der Schweiz in der Regel zu lang. Im Jahre 1989 wurde erstinstanzlich bei gut 60 Prozent der Gesuche während des ersten, bei rund 15 Prozent während des zweiten, bei rund 8 Prozent während des dritten Jahres seit Gesuchseinreichung entschieden. 1989 wurde - offenbar dank dem "Verfahren 88" - eine Beschleunigung erzielt, indem der erstinstanzliche Entscheid bei immerhin rund 80 Prozent der Gesuche während des ersten und bei rund 14 Prozent während des zweiten Jahres fiel. Im internationalen Vergleich nehmen sich aber auch diese Zahlen immer noch überdurchschnittlich hoch aus.

Durch seine lange Dauer und die Möglichkeit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit übt das schweizerische Asylverfahren auf arbeitssuchende Ausländer eine ungebrochene Anziehungskraft aus. Die gegenwärtig prosperierende Wirtschaftslage der Schweiz fördert diese Tendenz zusätzlich.

Nicht zuletzt wird infolge der aktuellen Situation auf dem Schweizer Arbeitsmarkt auch der Vollzug von Wegweisungen unterschiedlich konsequent verfolgt. Die beträchtliche Attraktivitätssteigerung erklärt teilweise die im Vergleich zu andern industrialisierten Ländern feststellbare hohe Konzentration von Asylbewerbern.

113 Kapazitätsprobleme

Die gegenwärtige Infrastruktur der ersten Instanz wurde für die Behandlung von jährlich 12'000 Asylgesuchen konzipiert. Dank personeller, betriebswirtschaftlicher und gesetzlicher Massnahmen konnten 1989 in ersten Instanz über 16'000 Asylgesuche erledigt werden. Diese erneute Steigerung der Erledigungskapazität erzeugte allerdings einen zunehmenden Engpass bei der Beschwerdeinstanz, die auf 8000 Erledigungen angelegt ist und mit Rationalisierungsmassnahmen 10'000 erreichen kann.

114 Probleme der Gesuchsprüfung

Wir gehen von der Notwendigkeit, aber auch Möglichkeit aus, Verfolgte und Schutzbedürftige zu unterscheiden von Ausländern, die aus anderen Gründen in die Schweiz einwandern wollen. Der missbräuchlichen Inanspruchnahme von Verfahrensgarantien im Asylbereich ist deshalb entgegenzutreten, um ein Unterlaufen der Einwanderungsbestimmungen zu verhindern. Verschiedene Faktoren, die in der Natur der Asylgesuche liegen, erschweren jedoch die jederzeitige, vollständige und beidseitige Zielerreichung.

Zum einen lässt sich der Grad des Nachweises der Flüchtlingseigenschaft oder einer anderen in Betracht zu ziehenden Schutzbedürftigkeit nicht allgemein definieren. Es besteht zwar Einigkeit darüber, dass der dem Asylgesetz und der Flüchtlingskonvention zugrundeliegende Flüchtlingsbegriff nicht mit dem in der Alltagssprache verwendeten übereinstimmt. Dennoch kommt es oft zu zusätzlichen Missverständnissen, indem vom Vorhandensein von schwerwiegenden Menschenrechtsproblemen im Heimatland oft direkt darauf geschlossen wird, dass jeder Staatsangehörige aus diesem Land als Flüchtling anzusehen ist, sofern er nur ein Asylgesuch stellt. Von Ausnahmesituationen abgesehen kann indes eine derartige Kategorienbildung, die den Entscheidungsprozess bedeutend entlasten könnte, nicht vorgenommen werden. Die Praxis zeigt vielmehr, dass Asylgesuche, mit Ausnahme solcher aus verfolgungssicheren Staaten, nur aufgrund einer einzelfallspezifischen Prüfung beurteilt werden können. Damit kann aber ein Gesuch nicht allein gestützt auf die allgemeine Menschenrechtssituation im Herkunftsland entschieden werden, sondern es bedarf einer eingehenden Tatsachenerhebung auf der Ebene täglicher Lebensvorkommnisse. Die wesentlichen Ausschnitte der so aktenkundig gemachten individuellen Lebensgeschichte müssen vor dem Hintergrund der allgemeinen Situation daraufhin untersucht werden, ob sie zu einer Verfolgungssituation führen können oder ob sie zweifelhaft sind.

Im weiteren sind Beurteilungen der individuell geltend gemachten Gefährdungslage für den Fall einer Rückkehr des Betroffenen in sein Heimatland notwendigerweise mit Prognosen über zukünftige Entwicklungen verbunden.

Dazu kommt, dass in der Regel eine Fülle von Gründen wirtschaftlicher und politischer Natur den Ausländer zu einem Ausreiseentschluss bringen. Es ist demzufolge ausserordentlich schwierig zu entscheiden, welche Gründe überwiegen oder ausschlaggebend sind und demzufolge bei der Frage der Rückkehrprognose besonders ins Gewicht fallen.

Schliesslich ist trotz aller Bemühungen der Entscheidungsbehörden der Erkenntnisstand über die tatsächlichen Verhältnisse auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene im Heimatland stets lückenhaft. Dies umso mehr, als es um eine Vielzahl von entfernten Ländern geht. Trotzdem kann man in dieser Situation nicht allein auf die Erklärungen des Asylsuchenden abstellen, zumal sie oft lückenhaft und unpräzise sind. Umfangreiche Quellenforschungen und oft auch zeitraubende Abklärungen im Heimatland sind die Folge.

Die genannten Umstände, kompliziert durch die Hindernisse der Sprachverständigung und interkulturellen Kommunikation, führen zu einem personal- und zeitintensiven Verfahren zur Abklärung der Schutzbedürftigkeit. Abstriche in diesem Bereich in der Absicht, einzig die Entscheidkapazität zu steigern, können daher nur erreicht werden, wenn man entweder die eingangs erwähnte Zielsetzung der Beibehaltung einer humanitären Asyltradition oder den Anspruch einer kontrollierten Einwanderungspolitik hintansetzt. Will man jedoch beide Postulate verwirklichen, so verbleibt für Beschleunigungsmassnahmen im Gesetzgebungsbereich nur die Bereitstellung und Aufrechterhaltung eines möglichst einfachen Verfahrens mit wenigen Zwischenstufen, das auf die Abklärung und den Entscheid über die

Schutzbedürftigkeit ausgerichtet ist und das möglichst flexible organisatorische Regelungen erlaubt.

115 **Verwaltungsverfahrensrecht und Asylverfahren**

Die auf das "gewöhnliche" Verwaltungsverfahren zugeschnittenen Regeln des Verwaltungsverfahrensgesetzes werden den Besonderheiten des Asylverfahrens nicht immer gerecht. Ein wesentlicher Unterschied des Asylverfahrens besteht darin, dass für die Annahme der Flüchtlingseigenschaft bereits die Glaubhaftmachung ausreicht (Art. 12 AsylG). Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass die Regeln des Verwaltungsverfahrens im Prinzip davon ausgehen, dass jede Partei eines Verfahrens, die einen für sie begünstigenden Verwaltungsakt erstrebt, ein eigenes Interesse daran haben wird, das Verwaltungsverfahren nicht in die Länge zu ziehen und daher Beweismittel rechtzeitig vorzubringen. Wegen des Anwesenheitsrechts für die Dauer des Asylverfahrens ist die Interessenlage im Asylverfahren atypisch. Mit längerer Verfahrensdauer steigt die Chance, ungeachtet der Begründetheit des geltend gemachten Anspruchs ein Aufenthalts- und Arbeitsrecht in der Schweiz zu erhalten. Das Asylverfahrensrecht muss dieser grundsätzlich anderen Interessenlage durch wesentlich verstärkte Mitwirkungspflichten Rechnung tragen. Die entscheidende Behörde ist befugt, die mangelnde Mitwirkung des Asylbewerbers bei ihrer Wertung des Asylvorbringens zu berücksichtigen, weil von einem Gesuchsteller im Rahmen des Zumutbaren zu erwarten ist, dass er sein Schutzbedürfnis offenlegt. Mitwirkungspflichten widersprechen auch nicht dem Grundsatz der Ermittlung von Amtes wegen.

Angesichts des zunehmenden Auseinanderklaffens zwischen den Gesuchseingängen einerseits, der Erledigungskapazität der Entscheidungsbehörden anderseits sowie der sich abzeichnenden Überbelastung aller mit Asylgesuchstellern befassten Behörden und Organisationen beauftragte der Bundesrat im Frühjahr 1989 die beteiligten Departemente mit der Prüfung verschiedener kurz- und mittelfristig umsetzbarer Massnahmen. Ein Hauptpunkt betraf dabei die Planung der personellen Aufstockung der Entscheidungsbehörden, verbunden mit einer entsprechenden Organisationsentwicklung, unter Berücksichtigung der Verfügbarkeit und der technischen Bereitstellung von Arbeitsplätzen. Damit sollte Schritt gehalten werden mit der stetigen Zunahme der Zahl von Gesuchstellern. Gleichzeitig sollte in den Grundzügen ein neues Asylverfahrensrecht dargestellt werden, das den besonderen Gegebenheiten der Asylgesuchsprüfung Rechnung trägt.

In der Praxis zeigte es sich, dass mit bisherigen punktuellen Massnahmen die Zielsetzung eines raschen Verfahrens nicht oder nur teilweise erreicht werden konnte. Demzufolge gilt es, bei einer Neugestaltung des Asylverfahrensrechts sämtliche Verfahrensstadien von der Einreichung des Gesuches bis zum Vollzug einer näheren Prüfung zu unterwerfen. Unter Einhaltung der verfassungsmässigen und völkerrechtlichen Schranken soll ein rascher und fairer Ablauf des Verfahrens, die verbindliche Festlegung des Zeitpunktes der Ausreise im Falle eines negativen Ausgangs des Verfahrens und die tatsächliche Durchsetzung einer Ausreiseverpflichtung

sichergestellt werden. Das Asylrecht darf nicht weiter den Charakter eines Asylbewerberrechtes annehmen. Schliesslich lässt sich angesichts der Entwicklungen im europäischen Asylrecht die rechtliche oder tatsächliche Verankerung des Rechts auf freie Wahl des Asyllandes nicht mehr aufrechterhalten.

Für die Entwicklung eines solchen neuen Asylverfahrens setzte der Bundesrat eine Expertengruppe ein. Der Expertenkommission gehörten Vertreter des Bundesgerichtes, der Kantone, der Wissenschaft, des Hochkommissariats der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge, der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe und des Bundes (Völkerrechtsdirektion des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten, Bundesamt für Justiz, Beschwerdedienst des EJPD, Bundesamt für Ausländerfragen und DFW) an.

12 Ergebnis der Arbeiten der Expertenkommission

121 Auftrag und Zielsetzung

Die Expertenkommission (Kommission) hatte den Auftrag, einen Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) mit Botschaft auszuarbeiten. Das neue Asylverfahren soll im Normalfall einen rechtskräftigen Entscheid innert dreier Monate erlauben.

Bei ihrer Arbeit hatte die Kommission folgende Richtlinien zu beachten:

- Es ist eine frühe Trennung zwischen positiv und negativ "klaren" Fällen und den näher abzuklärenden Gesuchen anzustreben. Es ist zu prüfen, ob dem Asylverfahren ein summarisches Zulassungsverfahren vorzuschalten ist, in dem zu entscheiden wäre, ob ein Asylbewerber überhaupt unter das Asylgesetz fällt. Wer Vorschriften verletzt (z.B. illegale Einreise, Fälschung von Beweismitteln, Untertauchen usw.), soll Verfahrens Nachteile gewärtigen.

- Es ist nach wie vor von einem zweistufigen Verfahren auszugehen. In beiden Instanzen ist soweit als möglich das Unmittelbarkeitsprinzip zu nutzen. Zur Beschleunigung des Verfahrens und zur Straffung von Umfang und Form der Entscheide sind die Begründungspflicht und die Fristen auf das zulässige Minimum zu reduzieren, die Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen auszuschliessen und die ausserordentlichen Rechtsmittel und -behelfe einzuschränken.

- Soweit nötig, sind vom AsylG, ANAG, VwVG und VwOG abweichende Normen vorzusehen.

- Verfassungsbestimmungen und völkerrechtliche Verpflichtungen (insbesondere Flüchtlingskonvention "FK" und Europäische Menschenrechtskonvention "EMRK") bleiben vorbehalten.

- Der Vollzug von Wegweisungen ist neu zu regeln. Dabei ist vorzusehen, dass die Kantone die Konsequenzen aus den von ihnen unterlassenen Vollzugshandlungen zu tragen haben. Die nochmalige Prüfung der Asylfrage und des "Non-refoulement" im Rahmen eines kantonalen Verfahrens ist auszuschliessen sowie ein Weisungsrecht des Bundes vorzusehen.
- Während der Dauer des Zulassungs- und Asylverfahrens ist die Erwerbstätigkeit der Asylbewerber einzuschränken.
- Die Kommission hat bei ihren Vorschlägen die Erfahrungen anderer Staaten mit beschleunigten Asylverfahren zu berücksichtigen.

Die Kommission befasste sich in der Folge mit zahlreichen grundsätzlichen Fragen und Schranken eines raschen und dennoch fairen Verfahrens, wobei auch Ideen geprüft wurden, die in der Folge als unvereinbar mit der Zielsetzung nicht in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurden.

123 Grundzüge des neuen Asylverfahrensrechtes

Die Kommission kam einhellig zum Schluss, dass gesetzgeberische Massnahmen allein nicht automatisch zu einer wesentlichen Verfahrensbeschleunigung führen. Vielmehr setzen sie entsprechende personelle und organisatorische Massnahmen voraus. So führt beispielsweise die Entlastung der Kantone im Verfahrensbereich nicht zu einer allgemeinen Verkürzung der Verfahrensdauer, wenn nicht gleichzeitig die erstinstanzlich entschei-

dende Behörde zusätzlich verstärkt wird. Flankierende Massnahmen sind zudem insbesondere im Bereiche der EDV-gestützten Kommunikation zwischen Bund und Kantonen oder der Auswertung der erkennungsdienstlichen Daten zu treffen.

Unter dieser Voraussetzung kann indessen die angestrebte Beschleunigung des Verfahrens durch eine Vielzahl von Einzelmassnahmen erreicht werden. Der Bundesrat schliesst sich den von der Kommission erarbeiteten und im folgenden dargestellten Grundzügen an.

123.1 Beschleunigung des erstinstanzlichen Verfahrens

Die wesentliche Beschleunigung des Verfahrens soll im Anfangsstadium ansetzen. Sie beruht auf dem Grundsatz, wonach jeder Asylsuchende wenn immer möglich vom für die Vorbereitung des Entscheides zuständigen Sachbearbeiter möglichst rasch nach der Einreise angehört werden soll. Damit wird der Erfahrung Rechnung getragen, dass in diesem Zeitpunkt der vom Gesuchsteller dargelegte Sachverhalt in der Regel authentischer und unverfälschter ist, als nach einem mehrwöchigen Aufenthalt und entsprechender Beeinflussung durch am Verfahren nicht beteiligte Dritte. Ebenfalls wird dadurch ein früher Triageentscheid ermöglicht, der in eine gesetzliche Prioritätenordnung mündet.

Die frühzeitige Erfassung von unbegründeten Gesuchen verfolgt unter anderem auch das Ziel, dass Ausländer, die nicht schutzbedürftig sind, vom Asylverfahren ferngehalten werden.

Mit der schnellen Erledigung ist auch die Möglichkeit verbunden, eine Überlastung des Verfahrens durch Personen aus Krisengebieten zu vermeiden, welche erfahrungsgemäss nur sehr geringe Chancen auf Asylgewährung besitzen. Werden sie aus humanitären Gründen nicht zur Rückkehr in den Heimatstaat gezwungen, so soll der Bundesrat bestimmen können, unter welchen Voraussetzungen solchen Gesuchstellern bereits nach der ersten Anhörung bis zu welchem Zeitpunkt eine vorläufige Aufnahme gewährt werden kann.

Die Konzentration auf die frühe Erhebung des Sachverhaltes innerhalb möglichst weniger Verfahrensschritte führt zu einer Änderung der kantonalen Befragung und zum Verzicht auf ein Zulassungsverfahren. Umgekehrt werden aber Zwischenverfahren konsequent ausgeschlossen und die Möglichkeit der mündlichen Eröffnung sowie der summarischen Begründung eröffnet.

123.2 Straffung des Beschwerdeverfahrens

Auf Beschwerdestufe werden verschiedene Massnahmen vorgeschlagen, die zu einer Beschleunigung der Behandlung führen. In bestimmten Fällen wird der regelmässige Entzug der aufschiebenden Wirkung festgelegt. Für offensichtlich unbegründete Beschwerden ist die Einführung eines vereinfachten Verfahrens vorgesehen. Die gesetzliche Regelung von Behandlungs- und Verfahrensfristen führt zu einer Prioritätenordnung und damit zu einer raschen Erledigung unbegründeter Gesuche. Schliesslich bildet die

Schaffung der gesetzlichen Grundlage für die Einführung einer verwaltungsunabhängigen Beschwerdeinstanz die Möglichkeit, weit stärker zu summarischen und mündlichen Verfahren zu greifen, als dies eine verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz tun kann.

123.3 Konsequenter Vollzug von Wegweisungen

Die Kompetenz eines Staates, Ausländer, die kein besonderes Schutzbedürfnis nachweisen können, wegzuweisen, ist Ausdruck seiner Souveränität. Der Gesetzesentwurf enthält daher präzise Regelungen hinsichtlich des Inhalts von Wegweisungsverfügungen. Er regelt die Vollzugspflicht der Kantone und enthält Bestimmungen der interkantonalen Zusammenarbeit. Im weiteren schliesst er fremdenpolizeiliche Verfahren während der Anwesenheit von Asylsuchenden in der Schweiz grundsätzlich aus. Der Bekämpfung der Umgehung der Einwanderungsvorschriften dient ebenfalls die Möglichkeit, in kurz vor dem Abschluss stehenden Fällen Arbeitsverbote zu verlängern.

123.4 Ausrichtung auf die europäische Entwicklung

Beschleunigungsmassnahmen sind letztlich nur dauerhafter Erfolg beschieden, wenn sie ausgerichtet sind auf gesamteuropäische Lösungen und mehr als eine blosse Problemverlagerung bewirken. Im Asylgesetz sind deshalb vorsorgliche Anpassungen an künftige Erstasylabkommen vorzusehen, welche

eine wesentliche quantitative Entlastung der Schweiz von Gesuchstellern mit sich bringen, die bereits in anderen europäischen Aufnahmestaaten um Asyl ersucht haben.

124 Probleme eines Zulassungsverfahrens zum Asylverfahren

Die frühe Trennung zwischen positiv und negativ "klaren" Fällen und den näher abzuklärenden Gesuchen ist anzustreben. Die möglichst frühzeitige Triage ist ein Postulat, das für die Rationalität und damit Speditivität jedwelchen Verfahrens gilt. Der Prüfung würdig erscheint deshalb die Idee der Vorschaltung eines summarischen Zulassungsverfahrens, in dem zu entscheiden wäre, ob ein Asylbewerber überhaupt unter das Asylgesetz fällt.

Ob einem Gesuchsteller Asyl gewährt wird, d.h. ob er als Flüchtling anerkannt werden kann, ist nach den oben ausgeführten Gründen erst nach Beurteilung des Asylgesuchs möglich. Es ist deshalb schwer vorstellbar, wie eine Trennung zwischen klar positiven, klar negativen Fällen und den noch näher abzuklärenden Gesuchen vorgenommen werden soll, wenn eine ordnungsgemässe Beurteilung des Asylgesuchs durch ein Zulassungsverfahren im vorneherein ausgeschlossen wird.

Das Problem der Ueberbeanspruchung eines Verfahrens durch Gesuche, die sich im Nachhinein als aussichtslos erweisen, mag zwar berechtigen, ja gar verpflichten, diesem Problem Priorität einzuräumen, und auf das Wünschbare zugunsten des Notwendigen zu verzichten; es darf aber nicht

zu einem Entlastungskonzept führen, bei dem die minimalen Anforderungen an ein rechtsstaatliches Verfahren preisgegeben werden. Das wäre aber nach Ansicht der Kommission die Konsequenz der Einführung eines Zulassungsverfahrens. Sachlich vertretbare Gründe, um eine umfassende materielle Beurteilung a priori auszuschliessen, können auch deshalb kaum angeführt werden, zumindest solange nicht, als daran festgehalten werden soll und muss, dass die Schweiz Flüchtlingen auf Gesuch im gesetzlich vorgesehenen Rahmen Asyl gewährt und sie sich im übrigen an den Grundsatz der Nichtrückschiebung halten will. In der gleichen Sicht erscheint das Zulassungsverfahren im Grundsatz mit Artikel 33 des Flüchtlingsabkommens schwerlich vereinbar.

Dem Grundsatz der Nichtrückschiebung kann nämlich nur dann nachgelebt werden, wenn in einem ordentlichen Verfahren die Frage nach der Flüchtlingsqualität der betroffenen Person beurteilt worden ist.

Ferner stellt sich die Frage, ob die Einführung eines erstinstanzlichen Zulassungsverfahrens mit Artikel 13 EMRK vereinbar ist. Um im Sinne von Artikel 13 EMRK wirksam Beschwerde führen zu können, muss die Beschwerdeinstanz zuständig sein, nicht nur die Prozessfrage, sondern auch die materielle Frage nach der Flüchtlingseigenschaft zu entscheiden.

Damit wäre aber der Sache in zweifacher Hinsicht nicht gedient: Einerseits erscheint die Verlagerung des materiellen Entscheides von der ersten in die Beschwerdeinstanz offensichtlich unzweckmässig; andererseits

wäre im Lichte von Artikel 13 EMRK die Forderung nach einer Beschwerdemöglichkeit nicht erfüllt, weil ja die Beschwerdeinstanz als erste Instanz in der Sache befindet. Aus diesen Gründen erscheint die Einführung eines Zulassungsverfahrens für offensichtlich unbegründete oder missbräuchliche Asylgesuche, bei dem in erster und einziger Instanz - d.h. unter Ausschluss des Beschwerderechts - ein Gesuch abgewiesen und der Gesuchsteller daraufhin unmittelbar weggewiesen wird, als nicht vertretbar. Als Instrumentarium bietet sich jedoch in bestimmten Fällen der Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde an.

125 Probleme des Ausschlusses illegal eingereister Ausländer vom Asylverfahren

Befindet sich ein Ausländer auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz, so untersagt der Grundsatz der Nichtrückschiebung den Vollzug jeder Entfernungsmassnahme, die diesen Ausländer direkt oder indirekt einer Verfolgung aussetzen würde. Unbeachtlich ist dabei, auf welchem Wege der Ausländer in die Schweiz eingereist ist. Da dieses Prinzip Völkergewohnheitsrecht darstellt (BGE 111 Ib 70), ist die Schweiz unabhängig von der Tatsache, dass sie Signatarstaat der Genfer Flüchtlingskonvention ist, zu dessen Einhaltung verpflichtet. Aus der EMRK ergibt sich zudem das Verbot der unmenschlichen Behandlung, welches zwingendes Völkerrecht ist (BGE 109 Ib 72). Danach muss jede Entfernungsmassnahme gegen einen Ausländer als unmenschlich angesehen werden, wenn dieser Folter oder anderen schweren Verletzungen der Menschenrechte ausgesetzt wäre.

Aus dem Völkerrecht lässt sich jedoch kein Rechtsanspruch auf Asyl ableiten. Die Flüchtlingskonvention bestimmt lediglich, dass Flüchtlingen eine bestimmte Rechtsstellung zukommen soll. Demzufolge ist die Schweiz grundsätzlich frei, festzulegen, wer in welchem Verfahren Asyl erhalten soll und welcher Ausländer welche fremdenpolizeiliche Anwesenheitsbewilligung erlangen kann. Da illegal eingereiste Ausländer Flüchtlinge im Sinne der Flüchtlingskonvention sein können, ist somit ohne weiteres ein Verfahren gestützt auf das allgemeine Ausländerrecht denkbar, mit der Einschränkung, dass dem Flüchtling die in der Flüchtlingskonvention festgelegte Rechtsstellung zukommen muss.

In der Praxis wird der illegal eingereiste Ausländer in der Regel keine ordentliche Anwesenheitsbewilligung vorweisen können. Da er sein Gesuch nicht - vom Ausland her kommend - an der Grenze gestellt hat, könnte gefolgert werden, dass ihm die Durchführung eines Verfahrens nach dem Asylgesetz nicht offenstünde. Zur Anwendung gelangen würde in der Regel Artikel 12 Absatz 1 ANAG, der bestimmt, dass der Ausländer, der über keine Bewilligung verfügt, jederzeit zur Ausreise aus der Schweiz verhalten werden kann. Da der Vollzug der Wegweisung in aller Regel die Heimschaffung mit sich bringen würde, wären die kantonalen Behörden, die die Wegweisung verfügen und deren Vollzug anordnen, verpflichtet, ihre Verfügung im Lichte der Genfer Flüchtlingskonvention und der EMRK zu prüfen. Obwohl die Wegweisung formlos ergehen könnte, müsste dennoch im Lichte von Artikel 13 EMRK der kantonale Instanzenzug, innerhalb dessen diese Verfügung angefochten werden kann, grundsätzlich gegeben sein. Der illegal eingereiste Asylbewerber könnte selbst an das Bundesgericht ge-

langen. Ein wesentlich komplizierteres und länger andauerndes Verfahren wäre damit nicht auszuschliessen.

Im übrigen wäre vorauszusehen, dass die kantonalen Fremdenpolizeibehörden mangels Länderkenntnissen oder angesichts der für sie weitaus schwierigeren Informationsbeschaffung in Zweifelsfällen die Bundesbehörden um Beurteilungshilfe ansuchen oder vermehrt zum Mittel des Antrags auf vorläufige Aufnahme oder Internierung greifen würden. Damit würde aber ein grosser Teil der materiellen Prüfung eines Asylgesuches unter dem Gesichtspunkt der Durchführbarkeit des Vollzugs einer Wegweisung auf den Delegierten verlagert. Käme dieser bei der Prüfung eines solchen Antrages zum Schluss, dass der Vollzug der Wegweisung möglich, zulässig und zumutbar ist, so müsste er den Antrag des Kantons mit einer Begründung ablehnen, welche derjenigen eines Asyl- und Wegweisungsentscheides entspräche. Die Anwendung des ANAG auf illegal eingereiste Asylsuchende würde deshalb zu keiner Entlastung der Bundesbehörden führen. Im übrigen würde eine Verlagerung der Entscheidungsbefugnis auf die Kantone auch dem internationalen Grundsatz widersprechen, wonach eine zentrale Behörde über Asylgesuche entscheiden sollte.

Es mag stossend sein, dass der Missachtung von Einwanderungsvorschriften nicht wirksamer begegnet werden kann. Dieses Problem lässt sich jedoch nur über einen internationalen Vertrag unter den europäischen Aufnahme-ländern lösen. Solche Bestrebungen sind gegenwärtig im Europarat und im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft im Gange. Mit dem Inkrafttreten des sogenannten Erstasylabkommens, das auch Bestimmungen über die gegensei-

tige Amtshilfe unter den Aufnahmeländern im Asylbereich enthält, werden wirksame Sanktionen gegen illegal Eingereiste ermöglicht.

13 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Der Bundesbeschluss und der Gesetzesentwurf wurden mit einem Bericht den Kantonsregierungen, Parteien und verschiedenen Organisationen zur Vernehmlassung unterbreitet. Der Entwurf stiess auf grosses Interesse und löste zum Teil sehr eingehende und grundsätzliche Stellungnahmen zur gesamten Flüchtlingspolitik aus. Von den Kantonen wurden die Revisionsbestrebungen im Rahmen dringlichen Rechts ebenso begrüsst wie von zahlreichen Parteien und Organisationen. In einzelnen Revisionspunkten waren die Meinungen geteilt. Einhellig wurde festgestellt, dass die Verfahrensdauer aus staatspolitischen und humanitären Gründen unbedingt reduziert werden muss. Mit Besorgnis vermerkten vor allem die Kantone die kritische Stimmung in der Bevölkerung zur Flüchtlingssituation und die zunehmenden Unterbringungsprobleme als Folge der langen Verfahrensdauer.

Eingehend wurde vor allem von den Kantonen die zukünftige Aufgabenverteilung im Verfahrensbereich diskutiert. Nur gerade drei Kantone meldeten ihr Interesse an, inskünftig nicht nur die Befragung der ihnen zugewiesenen Asylbewerber weiterzuführen, sondern auch bei der Entscheidungsvorbereitung mitzuwirken, wobei ein Kanton jedoch beantragte, das erstinstanzliche Verfahren vollständig in eigener Kompetenz durchführen zu können. Fünf Kantone wollten hingegen am bisherigen Zustand festhalten, der eine einlässliche kantonale Befragung und die Entscheidungsfindung durch

Bundesbehörden vorsieht. Schliesslich befürworteten recht viele Kantone die vollumfängliche Durchführung des Verfahrens durch Bundesbehörden und eine dementsprechende Entlastung des Kantons von der Anhörung des Geschworenen. Angesichts dieser Meinungsbildung wäre vorauszusehen, dass die Einführung des Grundsatzes der ausschliesslichen Bundesbefragung zu einer bedeutenden Mehrbelastung des Bundesamtes führen müsste. Selbst unter der Voraussetzung einer weiteren umfangreichen Personalaufstockung könnte nicht ausgeschlossen werden, dass die Leistungsfähigkeit des Bundesamtes herabgesetzt und damit das Ziel der Beschleunigung für eine Vielzahl von Einzelfällen nicht erreicht würde.

Die Frage der Einführung einer verwaltungsunabhängigen Rekurskommission wurde von verschiedenen Parteien und Organisationen als entscheidender Revisionspunkt beurteilt. Bemängelt wurde von dieser Seite die Kann-Formulierung, die dem Bundesrat den Entscheid über die Einführung einer derartigen Institution überlassen will. Auch verschiedene Kantone verlangen in diesem Punkte den Entscheid durch das Parlament, gegebenenfalls in einem gesonderten Bundesbeschluss. Von anderer Seite wurden dagegen Bedenken erhoben, die Einführung einer Rekurskommission bringe keine Beschleunigung des Verfahrens mit sich und widerspreche damit der Zielsetzung des Bundesbeschlusses.

Geteilt waren die Ansichten hinsichtlich der Möglichkeit des Entzuges der aufschiebenden Wirkung von bestimmten Beschwerden. Währenddem vor allem von den Kantonen auf die Notwendigkeit dieser Massnahme zur Bekämpfung von Missbräuchen hingewiesen wurde, machten andere Vernehmlass-

ser rechtstaatliche Bedenken geltend. Unter Hinweis auf Artikel 13 EMRK befürchten sie, dass eine wirksame Beschwerde nicht mehr gegeben sein könnte. Diesen Bedenken kann indessen entgegengehalten werden, dass einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung mit der Folge des sofortigen Vollzugs der Wegweisung in den Herkunftsstaat nur in krassen Missbrauchsfällen entzogen werden kann. In den übrigen Fällen, in denen der sofortige Vollzug der Wegweisung in einen Staat erfolgt, in welchem der Gesuchsteller vor einer unberechtigten Rückschiebung geschützt ist, steht eine Verletzung des Grundsatzes des Nicht-rückschiebung ausser Diskussion.

Die Schaffung der Möglichkeit von Nichteintretensentscheiden, mit denen ein sofortiger Vollzug angeordnet werden kann, wurde weitgehend begrüsst. Die in Aussicht genommenen Kategorien wurden indessen unterschiedlich bewertet. Verschiedene Kantone, Parteien und Organisationen forderten den Einschluss zusätzlicher Kategorien von Fällen, insbesondere Missbrauchstatbestände und Fälle von groben Verletzungen der Mitwirkungspflicht. Andere lehnten dagegen einige der aufgezählten Kategorien als zu weitgehend ab. So blieb die Nennung des verfolgungssicheren Herkunftsstaates kontrovers. Unter anderem wurde darauf hingewiesen, dass angesichts der jüngsten Entwicklungen bald einmal von zusätzlichen Staaten gesprochen werden kann, in denen politische Verfolgung nicht mehr vorkommt. Gleichzeitig könnte aber zufolge der wirtschaftlichen Situation in diesen Staaten die Zahl der Asylgesuchsteller in bedeutendem Umfange zunehmen. Um eine zukünftige Überlastung des Verfahrens auszuschliessen, sollte deshalb die Möglichkeit eines Nichteintretensents-

cheides für Gesuche von Asylbewerbern aus solchen Staaten beibehalten werden.

Eine grosse Mehrheit der Kantone wies im Vernehmlassungsverfahren auf die immer schwieriger werdende Unterbringungssituation hin. Sie verlangen deshalb die Möglichkeit des Kaufes oder der Vorfinanzierung von Unterkünften durch den Bund. Ebenfalls in die gleiche Richtung zielt ein Vorstoss in den eidgenössischen Räten. Der Entwurf enthält eine Bestimmung, die dem Anliegen der Kantone Rechnung trägt. Damit können auch Lösungen verwirklicht werden, die sich letztlich kostengünstiger für den Bund auswirken werden. Umgekehrt soll die Lösung aber nicht dazu dienen, dass die Finanzierung von Unterkünften für Asylbewerber durch den Bund ausschliesslich deshalb erfolgt, um ein Finanzreferendum zu vermeiden.

Die im Erstentwurf vorgesehene Regelung zum Arbeitsverbot wurde im Vernehmlassungsverfahren mit beachtlicher Mehrheit als angemessen befürwortet. Zahlreich sind überdies diejenigen Stimmen, die sich gegen eine Verlängerung des Arbeitsverbotes auf sechs Monate ausgesprochen haben. Nur vereinzelt wurde zugunsten eines generellen oder totalen Arbeitsverbotes Stellung genommen. Obwohl mit der Möglichkeit eines Arbeitserwerbes während des Verfahrens eine nicht unwesentliche Attraktivität unseres Landes für Asylbewerber bestehen bleibt, werden die Nachteile eines langandauernden generellen Arbeitsverbotes dennoch höher eingeschätzt. In diesem Zusammenhang wird auf ein rasches Verfahren als wesentlich wirksameres Instrument zur Vermeidung von Asylgesuchen aus rein wirtschaftlichen Motiven hingewiesen. Ein generelles Arbeitsverbot von drei

Monaten mit der den Kantonen eingeräumten Möglichkeit der Ausdehnung auf sechs Monate für Fälle, in denen innert den ersten drei Monaten ein negativer erstinstanzlicher Asylentscheid ergangen ist, erscheint deshalb als ausgewogen.

14 Rechtsvergleichender Ueberblick über das Asylrecht in andern Aufnahmestaaten

Neuregelungen des Asylverfahrens in vergleichbaren westlichen Industriestaaten zielen übereinstimmend darauf ab, eine möglichst frühe Trennung zwischen Gesuchstellern, die offensichtlich keine ausreichenden Asylgründe vorweisen können und solchen Asylbewerbern vorzunehmen, die möglicherweise schutzbedürftig sind und deren Asylberechtigung einer weiteren Ueberprüfung bedarf. Im allgemeinen wird davon ausgegangen, dass lange Verfahrensdauern zwangsläufig dazu führen, dass das Asylrecht zu einem "Ersatzaufenthaltsrecht" wird.

Die Techniken einer frühen Verfahrenstrennung unterscheiden sich in den einzelnen Ländern nicht unerheblich voneinander. Teilweise wird dem eigentlichen Asylprüfungsverfahren ein Zulassungsverfahren vorgeschaltet, bei dem gewisse Kategorien von Antragstellern von vornherein aus dem weiteren Asylverfahren ausgeschieden werden. Am konsequentesten ist dieses Modell in Kanada verwirklicht. Mit Hilfe eines "credible basis test" wird hier eine Vorauswahl getroffen, ob überhaupt hinreichende Anhaltspunkte für ein Asylgesuch vorliegen. Die anfänglich starke Opposition gegen dieses Verfahren ist bemerkenswerterweise einer breiten Zustimmung

gewichen, nachdem einerseits bereits die Einführung des Verfahrens offenbar dazu geführt hat, dass die Zahl der offensichtlich unbegründeten Anträge erheblich zurückgegangen ist, andererseits die Schwelle der Zulassung relativ niedrig angesetzt wurde.

Eine Variante eines Zulassungsverfahrens ist die in einigen Ländern zu beobachtende Abweisung bestimmter Asylsuchender an den Grenzen (Flughäfen, Landesgrenzen). Dies geschieht vor allem in denjenigen Staaten, die ihre Grenzen effektiv überwachen können (Grossbritannien). Auch in einigen anderen Staaten sind die Möglichkeiten zur Verweigerung der "Einreise" substantiell erweitert worden (Niederlande, Belgien). Die Einreiseverweigerung steht hier regelmässig in Verbindung mit Schnellverfahren, in denen unter anderem auch gerichtlicher Rechtsschutz in sehr kurzer Zeit erlangt werden kann (Niederlande, Belgien). Ueberwiegend wird aber verfahrensmässig durch Uebertragung einer Zuständigkeit an übergeordnete Behörden dafür Sorge getragen, dass das Refoulement-Verbot eingehalten wird.

Eine andere Technik der Bewältigung einer grossen Zahl von Asylsuchenden mit asylfremden Gründen ist die Unterscheidung im Prüfungsverfahren selbst zwischen

1. offensichtlich begründeten;
2. offensichtlich unbegründeten und missbräuchlichen Asylbegehren und

3. Asylbegehren, bei denen eine weitere Abklärung und eventuelle Beweis-
erhebung erforderlich ist.

Anders als beim Zulassungsmodell werden hier im Grundsatz alle Bewerber in das asylrechtliche Prüfungsverfahren vor einer zentralen Prüfungsbehörde überführt. Das weitere Verfahren ist jedoch unterschiedlich, je nachdem, in welche Kategorie ein Asylbewerber eingereiht werden kann. Im Grundsatz lassen sich die meisten Staaten, die in den vergangenen Jahren beschleunigte Verfahren oder Eilverfahren für bestimmte Kategorien offensichtlich unbegründeter Asylanträge eingeführt haben, diesem Modell zuordnen (z.B. Schweden, Dänemark, Bundesrepublik Deutschland, Niederlande, wohl auch Oesterreich).

Obwohl in manchen Ländern die lange Verfahrensdauer sehr stark auch auf die Dauer des Ueberprüfungsverfahrens zurückzuführen ist, ist eine Tendenz zu beobachten, eine ablehnende Entscheidung im Zulassungsverfahren oder im Anerkennungsverfahren, die regelmässig mit einer Abschiebungsanordnung verbunden wird, durch eine gerichtsähnliche unabhängige Instanz überprüfen zu lassen. Entsprechendes gilt für die Einreiseverweigerung. Allerdings ist in den neueren Asylrechten die Möglichkeit, eine aufschiebende Wirkung zu erlangen, für die Kategorie der offensichtlich unbegründeten Asylbegehren zumeist drastisch reduziert. Die Akzeptanz dieses Systems ist offenbar umso grösser, je stärker durch Beteiligung von UNHCR, Hilfswerken usw. eine Gewähr für ein faires Verfahren und die effektive Beachtung des Refoulement-Verbots besteht.

In allen vergleichbaren Ländern stellt sich das Problem des Vollzugs aufenthaltsbeendender Massnahmen. Dabei sind zwei wesentliche Hindernisse für einen raschen Vollzug festzustellen. Zum einen wird das Verfahren dadurch verzögert, dass die Flüchtlingseigenschaft, die Schutzgewährung aus "humanitären" Gründen und das Vorliegen von Härtefällen in verschiedenen Verfahren mit verschiedenen Rechtsschutzmöglichkeiten und durch verschiedene Behörden geprüft werden. Ueberwiegend wird deshalb in den neueren Asylrechten verfahrensrechtlich die Prüfung der Asylgründe nach der Genfer Konvention mit der Prüfung von Abschiebungsverböten und der Entscheidung über ein Aufenthaltsrecht aus sonstigen Gründen verbunden.

Ein zweites Haupthindernis liegt in einem "Vollzugsdefizit". Dem wird teilweise durch eine enge organisatorische Verzahnung der verschiedenen zuständigen Behörden auf der Ebene von Zentralstaat und Ländern (BRD) oder durch die Anordnung eines obligatorischen Vollzugs durch die Bundesbetriebe begegnet. Bislang lässt sich allerdings feststellen, dass alle Versuche, binnen kurzer Zeit aufenthaltsbeendende Massnahmen gegenüber einer grossen Zahl von Gesuchstellern effektiv durchzusetzen, gescheitert sind. Dies spricht allerdings nicht unbedingt gegen das System. Es kann davon ausgegangen werden, dass bei einer effektiven Verfahrensverkürzung von vornherein die Zahl der wegzuweisenden Gesuchsteller, die keine ausreichenden Asylgründe vorweisen können, und die auch aus anderen Gründen nicht schutzbedürftig sind, beträchtlich reduziert werden könnte.

Am 9. September 1987 beauftragte die Vorsteherin des EJPD eine interdepartementale Arbeitsgruppe damit, Grundlagen für eine schweizerische Asyl- und Flüchtlingspolitik der neunziger Jahre zu erarbeiten. Am 13. Februar 1989 nahmen wir vom Bericht Kenntnis und beschlossen, den Bericht den Kantonen, politischen Parteien, interessierten Organisationen und Verbänden zur Vernehmlassung zu unterbreiten. Unter anderem nahmen diese auch zu Fragen der innenpolitischen Lagebeurteilung, der Spannungsfelder und Konfliktgebieten im Asylbereich sowie zur Ausgestaltung des Asylrechtes Stellung.

Die Vernehmlasser stimmten weitgehend darin überein, ein schnelles und faires Verfahren sei die beste Voraussetzung dafür, die Umgehungstatbestände in den Griff zu bekommen. Massnahmen für ein beschleunigtes Verfahren und die Schaffung spezieller Regeln im Asylverfahrensrecht in Abweichung von den Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensrechtes werden in fast allen Stellungnahmen gefordert. Wesentlich sei schliesslich, die Harmonisierungsbestrebungen unter den europäischen Aufnahmeländern zu intensivieren. Die Einführung eines eigentlichen Status für sogenannte "Gewaltflüchtlinge" wird dagegen unterschiedlich beurteilt. Hilfswerke und Kirchen begrüssen den Vorschlag, während quer durch Parteien und Kantone Befürchtungen über die Schaffung eines neuen Attraktivitätsmomentes im Falle eines unilateralen Vorgehens laut wurden. Ähnlich kontrovers wurden die Fragen der Globallösung und die Schaffung einer verwaltungsunabhängigen Rekurskommission abgehandelt. Auch in der Einfüh-

rung eines Zulassungsverfahrens sind die Meinungen geteilt. Eine Kantonalisierung des Verfahrens wird hingegen fast ausnahmslos abgelehnt.

Der AVB behandelt nur die vordringlichsten Probleme im Asylbereich. Geschaffen werden damit die rechtlichen Grundlagen zur Lösung des Problems der Gewaltflüchtlinge und zur Einführung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz, welche gegebenenfalls auch summarische oder mündliche Verfahren durchführen kann. Wir gewinnen durch solche, das Asylverfahren entlastende und beschleunigende Möglichkeiten die notwendige Zeit für die Umsetzung der längerfristigen Massnahmen im Rahmen einer umfassenden Flüchtlings- und Asylpolitik.

16 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

In dem am 19. März 1986 überwiesenen Postulat 85.553 Meyer-Bern, Gesuchserledigung und Rückschaffung, wird eine erhebliche Reduzierung der Verfahrensdauer sowie Massnahmen im Bereiche des Vollzuges negativ beschiedener Asylgesuche verlangt. Der Bundesbeschluss steht im Zeichen der verfahrensmässigen Beschleunigung und soll es ermöglichen, gestellte Gesuche innert weniger Monate zu entscheiden. Zusammen mit der im Herbst 1989 beschlossenen Aufstockung des Personals beim Delegierten und beim Beschwerdedienst des EJPD sind wesentliche Voraussetzungen für diese Zielerreichung geschaffen worden. Auch im Bereiche des Vollzuges enthält der Bundesbeschluss Massnahmen, die geeignet sind, die sichere Rückkehr von Asylsuchenden, deren Gesuch negativ beschieden werden musste, zu gewährleisten. Damit erhält auch das im Verlaufe der zweiten Asylgesetzre-

vision geschaffene Institut der Rückkehrberatung eine zusätzliche Aufwertung.

In der am 19. Dezember 1985 eingereichten Motion 85.991 Wick, abgewiesene Asylbewerber, die am 17. März 1986 als Postulat überwiesen wurde, wird eine verbesserte Regelung humanitärer Fälle verlangt. Abgewiesene Asylbewerber, die aus humanitären Gründen nicht zum Verlassen der Schweiz veranlasst werden können, sollen in den Genuss eines ordentlich geregelten Aufenthaltes gelangen. Der Bundesbeschluss trägt diesem Postulat dadurch Rechnung, dass er für die genannten Fälle einer langjährigen Anwesenheit in der Schweiz eine Ausnahmeregelung vorsieht, während eines Asylverfahrens ein fremdenpolizeiliches Bewilligungsverfahren durchzuführen. Damit kann die schon bisher erfolgte Praxis der Regelung humanitärer Härtefälle weitergeführt werden.

Mit der Motion 89.435 Fischer-Seengen, Beschäftigung von Asylbewerbern, wird die Möglichkeit der verstärkten Durchführung von Beschäftigungsprogrammen als flankierende Massnahme zur Aufrechterhaltung von Arbeitsverboten verlangt. Der Bundesrat erklärte sich mit dem Vorstoss in Form eines Postulates einverstanden. Der Gesetzesentwurf nimmt die generelle Frage der Erwerbstätigkeit von Asylbewerbern wieder auf. Er sieht einerseits eine modifizierte Regelung der Arbeitsverbote vor und mildert durch die Einführung von Sicherheitsleistungen für öffentlich-rechtliche Ansprüche das durch die Erwerbstätigkeit ausgelöste, Attraktivitätsmoment.

In der Motion 89.654 Baggi, Bundeshilfe an die Kantone für Asylbewerber, werden unter anderem Massnahmen zur verstärkten Bekämpfung der Schleppertätigkeit verlangt. Der Bundesrat erklärte sich bereit, den Vorstoss in diesem Punkt als Postulat entgegenzunehmen. Der Gesetzesentwurf trägt dem Anliegen des Motionärs insofern Rechnung, als besonderes Augenmerk auf die Komptabilität der gesetzlichen Regeln mit dem Europarecht gelegt wird. Insbesondere werden die Anschlusspunkte für ein Abkommen über die Zuständigkeit zur materiellen Behandlung von Asylgesuchen hergestellt. Damit werden aber einige, die Schleppertätigkeit begünstigende, Ursachen beseitigt.

Mit dem Postulat 89.344 Ott, Einbeziehung des UNHCR in die Asylpolitik, wird eine verstärkte Zusammenarbeit mit dieser internationalen Organisation gefordert. Der Gesetzesentwurf sieht in dieser Beziehung ein Konsultations- und Zustimmungsverfahren vor, das vor allem bei Asylgesuchen auf den Flughäfen Platz greifen soll und das die beschleunigte Erledigung von Gesuchen erlauben soll, in denen keine Schutzbedürftigkeit nachzuweisen ist.

17 Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge

Mit Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1985 (SR 142.35) schuf das Parlament die gesetzliche Grundlage zur Einsetzung eines Delegierten für das Flüchtlingswesen. Der Flüchtlingsbereich, bis zu diesem Zeitpunkt im

Bundesamt für Polizeiwesen eingegliedert, wurde damit dem EJPD direkt unterstellt, womit man gleichzeitig der innenpolitischen Bedeutung der Asyl- und Flüchtlingspolitik Rechnung trug.

Dies hat sich in der Zwischenzeit nicht verändert. Man kam im Gegenteil zur Erkenntnis, dass die Asyl- und Flüchtlingspolitik zu einer Daueraufgabe geworden ist und es zweifellos noch längere Zeit bleiben wird. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur heutigen Vorlage wie auch zum Bericht über eine Strategie für die Asyl- und Flüchtlingspolitik der 90er Jahre ist denn auch der Vorschlag, die Organisation des Delegierten in ein Bundesamt umzuwandeln, auf breite Zustimmung gestossen. Eine Wiedereingliederung ins Bundesamt für Polizeiwesen hätte in Anbetracht der enormen personellen Entwicklung des Asylbereiches zur Folge, dass eine absolut künstliche Organisationseinheit entstünde. Auch eine Eingliederung ins Bundesamt für Ausländerfragen scheint wenig tauglich, beschäftigt doch der DFW heute schon mehr Mitarbeiter als das fragliche Amt.

Der Delegierte für das Flüchtlingswesen hat seine Absicht bekanntgegeben, sein Amt in der zweiten Jahreshälfte niederzulegen. Der Zeitpunkt scheint deshalb geeignet, gleichzeitig mit der Anpassung des Asylverfahrens die nötige Rechtsgrundlage für ein Bundesamt für Flüchtlinge zu schaffen. Dies soll durch die Verabschiedung eines Bundesgesetzes im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren geschehen, mit dem das Verwaltungsorganisationsgesetz ergänzt wird. Gleichzeitig ist die Verordnung über die

Zuweisung der Aemter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei anzupassen. Diese Aenderung bedarf der Genehmigung durch die Bundesversammlung.

Die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge hat keine grösseren organisatorischen Massnahmen zur Folge. Die Dienste des Delegierten sind heute schon die grösste Verwaltungseinheit des EJPD und wie ein Bundesamt gegliedert. Gewisse Strukturanpassungen im Verlaufe dieses Jahres sind so oder so im Zusammenhang mit der im Herbst 1989 beschlossenen Personalaufstockung und einer teilweisen Dezentralisierung erforderlich.

21 **Änderung des Asylgesetzes**

21.01 **Subjektive Nachfluchtgründe**

(Art. 8a)

Begrifflich erfassen "Nachfluchtgründe" diejenigen Tatbestände, bei welchen die drohende Verfolgung nicht kausal für die Ausreise sein konnte. Fälle also, in denen die Verfolgungsgefahr erst mit oder nach der Ausreise entsteht. Von den "objektiven Nachfluchtgründen", die durch Umstände und Vorkommnisse im Heimat- oder Herkunftsstaat unabhängig von der Person des Asylsuchenden ausgelöst werden, unterscheiden sich die "subjektiven Nachfluchtgründe" dadurch, dass der Gesuchsteller sie durch sein Verhalten selbst schafft, indem er sich erst durch die Ausreise selbst, durch die Asylgesuchstellung oder durch exilpolitische Aktivitäten einer Verfolgung im Sinne von Artikel 3 aussetzt.

Während die Schweiz Asylsuchenden, die aufgrund objektiver Nachfluchtgründe Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention und des Asylgesetzes geworden sind, stets Asyl gewährt hat, wird dies Personen mit subjektiven Nachfluchtgründen in konstanter Praxis verweigert. Dies mit der Begründung, dass sonst jedermann, dem die schweizerischen politischen oder wirtschaftlichen Verhältnisse besser zusagen als jene in seinem Lande, die Flüchtlingseigenschaft künstlich nachträglich konstruieren könnte, wodurch das Institut des Asylrechts in seinem Wesen

verfälscht würde (Bundesratsentscheid vom 22. Oktober 1954 i.S. N., zitiert in VPB 45.2 sowie Amtl. Bull. N 1987 755f. und 1989 572f.).

Bei Personen mit subjektiven Nachfluchtgründen handelt es sich demnach um eine Kategorie von Flüchtlingen, denen aufgrund eines Asylausschlussgrundes kein Asyl gewährt wird; sie können sich jedoch in der Regel weiterhin in der Schweiz aufhalten, weil der Grundsatz der Nichtrückschiebung gemäss Artikel 45 auch auf Flüchtlinge Anwendung findet, denen die Schweiz nicht Asyl gewährt.

Die dargelegte Praxis hat in der Vergangenheit verschiedentlich zu Diskussionen hinsichtlich des Status dieser Flüchtlingskategorie Anlass gegeben. Wir beantragen deshalb im Interesse der Rechtssicherheit, den als Asylausschlussgrund für subjektive Nachfluchtgründe konzipierten Artikel 8a ins Gesetz aufzunehmen. Im Vernehmlassungsverfahren wurde verschiedentlich gefordert, die Anwendung des vorgeschlagenen Artikels auf Rechtsmissbrauchstatbestände zu beschränken. Diesem Vorschlag kann jedoch nicht gefolgt werden, da sich unlösbare Beweisschwierigkeiten ergeben würden. Die Behörde müsste nämlich den Nachweis erbringen können, dass ein Asylbewerber seine politische Tätigkeit nach der Einreise einzig und alleine in der Absicht entfaltet hat, um in den Genuss des asylrechtlichen Status zu kommen. Nebst einer Verfahrensbeschleunigung wird durch die Aufnahme dieses Asylausschlussgrundes klargestellt, dass es sich bei der erwähnten Flüchtlingskategorie um Flüchtlinge handelt. Die beantragte Aenderung entspricht der Auffassung der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (Amtl. Bull. N 1987 755f.).

21.02 Entscheid

(Art. 11 Abs. 3)

Im Asylwesen entscheidet das EJPD unter Vorbehalt von Weisungen des Bundesrates über Beschwerden gegen erstinstanzliche Asyl- und Wegweisungsentscheide endgültig. Sowohl das Bundesgericht als auch die Europäische Kommission für Menschenrechte haben hinsichtlich dieser Regelung festgestellt, dass die verwaltungsinterne Ueberprüfung mit der in Artikel 49 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG) festgelegten Kognition den Anforderungen an eine wirksame Beschwerde an eine nationale Instanz gemäss Artikel 13 EMRK unter gewissen Voraussetzungen entspreche (BGE 111 Ib 68ff. und VPB 51.88).

Wir sind der Auffassung, dass mit dem AVB und den damit zusammenhängenden Rahmenbedingungen dem Bundesrat die Kompetenz einzuräumen ist, eine verwaltungsunabhängige Rekurskommission einzusetzen. Durch Schaffung einer solchen Beschwerdeinstanz würde nicht nur das EJPD wirksam entlastet, sondern auch die Legitimitätskraft der Asyl- und Wegweisungsentscheide wesentlich erhöht, was wohl auch eine Reduktion der ausserordentlichen Rechtsmittel und Rechtsbehelfe (Revisions- und Wiedererwägungsgesuche sowie Aufsichtsbeschwerden) zur Folge haben dürfte. Angesichts der Tatsache, dass im Asylbereich das Institut der Aufsichtsbeschwerde wie ein eigentliches Rechtsmittel ergriffen wird, würde durch die Einführung der unabhängigen Rekursinstanz zudem auch der Bundesrat entlastet, weil diesfalls eine richterliche, verwaltungsunabhängige Behörde über Be-

schwerden entscheiden würde. Aufgrund der richterlichen Unabhängigkeit der Rekurskommission könnte überdies vermehrt das Unmittelbarkeitsprinzip im Sinne mündlicher und summarischer Verfahren zum Tragen kommen, was zu einer wesentlichen Verfahrensbeschleunigung führen dürfte. Diese Vorteile wurden im Vernehmlassungsverfahren erkannt. Verschiedentlich wurde denn auch gefordert, dass der Gesetzgeber den Bundesrat zur Einführung der Rekurskommission verpflichten, bzw. diese entweder mit dem vorgeschlagenen Erlass oder auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung selbst einführen soll. Die Schaffung einer unabhängigen Rekursinstanz im Asylbereich ist von der Tragweite her ein Parlamentsgeschäft. Indessen lässt sich heute keine verbindliche Aussage über die Auswirkungen einer solchen Umgestaltung machen. Vor Verlagerung der Entscheidkompetenz auf eine nicht in die Exekutive eingebundene Instanz bedarf es einer gründlichen Analyse. Dies spricht gegen eine verbindliche Anweisung in der heutigen Vorlage. Im weiteren stellen sich vor allem in organisatorischer Hinsicht komplexe Aufgaben, welche nicht im Rahmen eines dringlichen Bundesbeschlusses gelöst werden können. Die Einführung der unabhängigen Rekurskommission auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung würde eine weitere Gesetzesrevision bedingen, was aus Gründen der Rechtssicherheit abzulehnen ist. Mit der vorgeschlagenen Lösung wird dem Bundesrat die Möglichkeit eingeräumt, nach den erforderlichen Abklärungen und unter Berücksichtigung der laufenden Entwicklung im Asylbereich im Rahmen einer Gesamtwürdigung einen Entscheid zu treffen und den Zeitpunkt zu bestimmen. Diese Flexibilität ist notwendig, um im Bedarfsfall angemessen reagieren zu können und in organisatorischer und zeitlicher Hinsicht einen optimalen Uebergang zu gewährleisten. Wir beantragen aus

diesem Grunde, dem Bundesrat die Kompetenz zu erteilen, eine solche Instanz zu gegebener Zeit auf dem Verordnungswege einzuführen. Für das Verfahren würden diesfalls primär die Regeln des Asylgesetzes anwendbar bleiben. Soweit diese nicht genügen, kann der Bundesrat auf dem Verordnungswege auch in Abweichung vom VwVG weitere Verfahrensvorschriften erlassen; er kann insbesondere anstelle des Schriftenwechsels über den vorgeschlagenen Artikel 12d hinausgehende Bestimmungen über die mündliche Verhandlung vorsehen.

Artikel 11 Absatz 3 sieht in diesem Sinne vor, dass der Bundesrat eine unabhängige Rekurskommission für Flüchtlingsfragen mit mehreren Kammern einsetzen kann, welche endgültig über Beschwerden im Asylbereich entscheidet. Sie soll als richterliche Ueberprüfungsinstanz anstelle des Bundesgerichts auch über die Beendigung des Asyls endgültig entscheiden.

21.03 Allgemeine Verfahrensgrundsätze

(Art. 12-12f)

Im heutigen Recht finden auf das Asylverfahren die allgemeinen Verfahrensgrundsätze des VwVG und auf das Beweisverfahren ergänzend die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess (BZP) Anwendung. Diese Regelung hat sich grundsätzlich bewährt, trägt jedoch in einigen Punkten den Besonderheiten des Asylverfahrens zu wenig Rechnung, was sich nachhaltig auf die Dauer des Verfahrensablaufs und die Rechtssicherheit auswirkt. Ein wesentlicher Unterschied zu den anderen Verwaltungsverfahren besteht darin, dass für den Nachweis der Flüchtlingsei-

genschaft bereits die Glaubhaftmachung genügt. Weitere wesentliche Unterschiede bestehen in der Art der rechtserheblichen Tatsachen und der Notwendigkeit eines raschen Verfahrens. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass die Regeln des Verwaltungsverfahrens im Prinzip davon ausgehen, dass jede Partei eines Verfahrens, die einen für sie begünstigenden Verwaltungsakt erstrebt, ein eigenes Interesse daran haben wird, das Verwaltungsverfahren nicht in die Länge zu ziehen und daher Beweismittel rechtzeitig vorzubringen. Wegen des Anwesenheitsrechts für die Dauer des Verfahrens ist die Interessenlage im Asylverfahren atypisch. Mit längerer Verfahrensdauer steigt die Chance, ungeachtet der Begründetheit des geltend gemachten Vorbringens eine Anwesenheitsbewilligung in der Schweiz zu erhalten.

Die Beschleunigung des Asylverfahrens setzt deshalb einerseits voraus, dass - unter Beachtung der verfassungsmässigen Schranken - soweit wie möglich "Verfahren im Verfahren", Parallel- und Folgeverfahren ausgeschlossen und Fristen verkürzt werden können. Andererseits muss für Asylgesuchsteller als rechtsunkundige Ausländer aus Gründen der Rechtssicherheit klar ersichtlich sein, welche Pflichten ihnen obliegen und nach welchen Grundsätzen über ihr Gesuch entschieden wird.

21.031 Verfahrensgrundsätze

(Art. 12)

Artikel 12 bringt insofern eine Neuerung, als bestimmte Verfahrensvorschriften des VwVG, die bis anhin galten, durch neue, präzisere Regeln-

gen speziell für das Asylverfahren abgelöst beziehungsweise ergänzt werden. Im Verhältnis zu Artikel 4 VwVG stellt Artikel 12 spezielles und späteres Recht dar.

21.032 Nachweis der Flüchtlingseigenschaft

(Art. 12a)

Absatz 1, wonach der Asylgesuchsteller nachzuweisen oder zumindest glaubhaft zu machen hat, dass er ein Flüchtling ist, wird unverändert übernommen. Neu wird jedoch die Glaubhaftmachung positiv (Abs. 2) und exemplarisch negativ (Abs. 3) umschrieben. Die positive Umschreibung entspricht der allgemeinen Glaubwürdigkeitsdefinition, welche sich in der Praxis und Doktrin herausgebildet hat (VPB 51.64, S. 438 mit weiteren Hinweisen). Die nicht abschliessende Aufzählung von Unglaubwürdigkeitselementen in Absatz 3 entspricht der konstanten Praxis zu Artikel 12, welche an die Wahrscheinlichkeit eines Verfolgungstatbestandes keine unzumutbaren Anforderungen stellt und insofern der schwierigen Beweissituation eines Asylbewerbers Rechnung trägt (BB1 1977 III 122 sowie VPB 45.4 und 49.54). Obwohl mit der gesetzlichen Verankerung der Lehre und Praxis zur Glaubhaftmachung keine materiellrechtliche Aenderung erfolgt, kann dadurch das Beschwerdeverfahren insofern entlastet werden, als sich die Beschwerdebehörde auf die Frage konzentrieren kann, ob die erste Instanz die Grundsätze der Glaubhaftmachung richtig angewendet hat. Dies entlastet sie in einem gewissen Masse von der Ueberprüfung umstrittener Sachverhalte.

21.033 Mitwirkungspflicht

(Art. 12b)

Wegen des Anwesenheitsrechts für die Verfahrensdauer ist die Interessenlage im Asylverfahren wie dargelegt atypisch. Diesem Umstand muss durch wesentlich verstärkte Mitwirkungspflichten Rechnung getragen werden. Von einem Asylgesuchsteller ist im Rahmen des Zumutbaren zu erwarten, dass er seine Schutzbedürftigkeit begründet, was dem Grundsatz der Ermittlung von Amtes wegen nicht widerspricht. Weil die entscheidende Behörde im Rahmen der Beweisprüfung das Verhalten des Gesuchstellers im Prozess gemäss dem auch im Asylverfahren anwendbaren Artikel 40 BZP mitzubersichtigen hat, ist die exemplarische Aufzählung der wesentlichsten Mitwirkungspflichten (Abs. 1) aus Gründen der Rechtssicherheit für die Beschleunigung des Asylverfahrens notwendig. Die gesetzliche Umschreibung dessen, was von Asylsuchenden verlangt werden kann, gibt in der Regel einen objektiven Massstab für die Entscheidfindung und die Ueberprüfung erstinstanzlicher Entscheide durch die Beschwerdeinstanz ab. Insbesondere soll die nicht entschuldbare Verletzung der Mitwirkungspflicht durch Verheimlichen der Identität gemäss Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe b künftig durch Nichteintreten sanktioniert werden.

Absatz 3 sieht überdies vor, dass die Behörde vom Gesuchsteller verlangen kann, für die Uebersetzung fremdsprachiger Dokumente besorgt zu sein. Diese Regelung entspricht der heutigen Praxis, welche sich an Artikel 4 BZP anlehnt. In zahlreichen Stellungnahmen wurde sinngemäss darauf hingewiesen, dass die Mittellosigkeit eines Gesuchstellers nicht da-

zu führen dürfe, dass zur Sachverhaltsabklärung tauglich erscheinende Beweismittel bei der Entscheidungsfindung unberücksichtigt blieben. Diesem Vorbehalt trägt jedoch die zuständige Behörde im Rahmen ihrer Ermessensausübung bereits heute vollumfänglich Rechnung.

Gemäss dem bisherigen Artikel 19a Absatz 1 ist der Gesuchsteller, der sich in der Schweiz aufhält, verpflichtet, sich während des Verfahrens den kantonalen Behörden oder dem Bundesamt zur Verfügung zu halten und seine Adresse und jede Aenderung den kantonalen Behörden mitzuteilen. Diese Bestimmung, die sich in der Praxis bewährt hat, wird aus systematischen Gründen unverändert in Artikel 12b übernommen (Abs. 4).

Im Vernehmlassungsverfahren wurde verschiedentlich angeregt, die Verletzung der Mitwirkungspflicht analog der in Artikel 16 Absatz 1 erwähnten Tatbestände mit einem Nichteintretensentscheid zu sanktionieren. Wir sehen hiefür keine Veranlassung, denn bereits Artikel 13 VwVG sieht eine solche Möglichkeit vor. Es ist durchaus sachlich gerechtfertigt, dass bei einem Nichteintretensentscheid wegen Verletzung der Mitwirkungspflichten gemäss Artikel 12b - im Gegensatz zu Entscheiden gestützt auf Artikel 16 Absatz 1 des Asylgesetzes - der Beschwerde die aufschiebende Wirkung in der Regel nicht entzogen werden kann (vgl. Ziff. 21.054). In den Fällen von Artikel 16 handelt es sich nämlich, soweit es nicht um die Wegweisung in einen Drittstaat geht, im Gegensatz zu den hier in Frage stehenden Fallkategorien um krasse Rechtsmissbrauchstatbestände, die aus dem Verhalten des Gesuchstellers offensichtlich werden.

21.034 Beweisverfahren

(Art. 12c)

Die über Artikel 19 VwVG auch im Asylverfahren anwendbaren förmlichen und zeitaufwendigen Vorschriften über Beweismittel des Bundeszivilprozesses sind für das Asylverfahren offensichtlich ungeeignet. So wirken sich namentlich die verfahrensrechtlichen Bestimmungen zum Sachverständigenbeweis (Art. 57 Abs. 2 und 58 Abs. 2 BZP) als verfahrenshemmend aus. Aufgrund der besonderen Schwierigkeiten bei der Beweiserhebung im Asylverfahren kann durch eine vorgängige Ankündigung der Fragen an den Sachverständigen überdies der Untersuchungszweck gefährdet werden (vgl. hiezu auch VPB 48.52).

Aus diesen Gründen beantragen wir, die vorgängige Stellungnahme des Gestuchstellers zu Beweisanordnungen der Behörden gesetzlich auszuschliessen. Dadurch werden "Verfahren im Verfahren" ausgeschlossen und das Asylverfahren insofern beschleunigt. Das aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör fliessende Recht auf Stellungnahme zum Beweisergebnis wird dadurch nicht eingeschränkt.

21.035 Eröffnung und Begründung von Verfügungen und Entscheiden

(Art. 12d)

Nach dem geltenden Recht sind Endentscheide den Parteien schriftlich zu eröffnen und zu begründen (Art. 34 und 35 VwVG). Anders als bei einer unabhängigen Rekursinstanz sind die Möglichkeiten für vermehrte Münd-

lichkeit im Beschwerdeverfahren auf Departementsstufe beschränkt, weil der Departementsvorsteher seine Unterschriftsberechtigung nur auf den Generalsekretär und dessen Stellvertreter, nicht aber auf Sachbearbeiterebene übertragen kann (Art. 62 Abs. 2 VwOG). Mit Artikel 12d soll immerhin die Möglichkeit geschaffen werden, dort zur mündlichen Eröffnung und summarischen Begründung von Verfügungen und Entscheiden zu greifen, wo dies geeignet erscheint. Dadurch wird insbesondere bei Gesuchen an der Grenze, beim Vorliegen von Nichteintretensgründen, bei offensichtlich unbegründeten Asylgesuchen sowie bei der Behandlung von ausserordentlichen Rechtsmitteln und Rechtsbehelfen eine verfahrensmässige Beschleunigung erzielt. Die mündliche Eröffnung ist dort angezeigt, wo die Begründung keinerlei Schwierigkeiten mit sich bringt, weil der rechtserhebliche Sachverhalt ohne weiteres unter die gesetzlichen Bestimmungen subsummiert werden kann. Beispielsweise dann, wenn ein wesentliches Element der Flüchtlingseigenschaft im Sinne von Artikel 3 nicht gegeben ist oder die Begründung krass widersprüchlich ausfällt.

Dem Rechtsschutzinteresse des Gesuchstellers wird dadurch Rechnung getragen, dass ihm ein Protokollauszug über die mündliche Eröffnung und Begründung ausgehändigt wird (Abs. 2).

21.036 Zustelldomizil

(Art. 12e)

Die für das Asylverfahren geltenden speziellen Zustellungsvorschriften haben sich grundsätzlich bewährt (BB1 1986 I 25). Sie werden jedoch neu

aus systematischen Gründen bei den allgemeinen Verfahrensgrundsätzen aufgeführt.

Die angestrebte Verfahrensbeschleunigung setzt voraus, dass die Behörde ihre Mitteilungen dem Gesuchsteller innert kurzer Fristen zur Kenntnis bringen kann. Dieses Ziel kann jedoch nicht erreicht werden, wenn Asylgesuchsteller immer häufiger dazu übergehen, den Postbetrieben Nachsende- und Rückbehaltungsaufträge zu erteilen, weil diesfalls die Sendung erst nach einem oder erst nach zwei Monaten als unzustellbar zurückkommt. Obwohl in solchen Fällen nach der bundesgerichtlichen Praxis die Sendung am letzten Tag der siebentägigen Abholfrist als zugestellt gilt (BGE 100 III 3 und 107 V 187), bedarf die geltende Regelung angesichts der erheblichen Rechtsfolgen eine Klarstellung im Gesetz (Abs. 1).

Absatz 2 enthält gegenüber Artikel 11 Absatz 3 VwVG insofern eine Präzisierung, als er in Fällen, in denen ein Gesuchsteller durch mehrere Personen vertreten wird, hinsichtlich des Zustelldomizils Klarheit schafft.

21.037 Verhältnis zu fremdenpolizeilichen Verfahren

(Art. 12f)

Nach dem geltenden Recht kann ein Asylgesuchsteller parallel zum Asylverfahren oder nach dessen Abschluss ein Verfahren um Erteilung einer ordentlichen fremdenpolizeilichen Anwesenheitsbewilligung einleiten. Diese Regelung führt einerseits dazu, dass Asylbewerber gegenüber andern Ausländern insofern privilegiert werden, als letzteren grundsätzlich

keine Aufenthaltsbewilligung erteilt wird, wenn sie unter Missachtung der Einreise- und der allgemeinen Verfahrensvorschriften ein Gesuch um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Bewilligung stellen. Andererseits eröffnet die geltende Regelung dem Asylbewerber die Möglichkeit, das Asylverfahren zu verschleppen beziehungsweise eine drohende Wegweisung hinauszuzögern.

Die gesetzliche Regelung, wonach Gesuche um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Anwesenheitsbewilligung nach rechtskräftigem Wegweisungsentscheid durch Nichteintretensentscheid erledigt werden können, schliesst jedoch solche Gesuche nicht aus. Vielmehr verlangt die bundesgerichtliche Rechtssprechung eine ausdrückliche Regelung im Gesetz, wenn die Bestimmungen des allgemeinen Ausländerrechts während und/oder nach einem Asylverfahren keine Anwendung finden sollen (unveröffentlichter BGE vom 5. Juli 1989).

Artikel 12f sieht nun für die Dauer des Asylverfahrens den Grundsatz der Ausschliesslichkeit des Asylverfahrens vor. Hängige Verfahren um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung werden mit Einreichen des Asylgesuches gegenstandslos (Abs. 2). Vorbehalten bleiben lediglich fremdenpolizeiliche Verfahren betreffend die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen, wenn nach der bundesgerichtlichen Praxis zu Artikel 100 Buchstabe b Ziffer 3 OG darauf ein Anspruch besteht (Abs. 1) oder wenn eine bereits erteilte Bewilligung zu verlängern ist (Abs. 3).

Im Vernehmlassungsverfahren wurde die vorgeschlagene Regelung von den Kantonen als einzige Möglichkeit zur wirksamen Entlastung von kantonalen fremdenpolizeilichen, die Aufenthaltsdauer unnötig verlängernden Verfahren, begrüsst. Die vorgeschlagene Bestimmung beseitigt die bisher uneinheitliche Praxis und dient der Rechtssicherheit.

21.04 Einreichung des Asylgesuchs

(Art. 13-13f)

Im zweiten Abschnitt werden neu sämtliche möglichen Varianten der Asylgesuchstellung geregelt: Das Asylgesuch aus dem Ausland (Art. 13b), an der Grenze (Art. 13c), am Flughafen (Art. 13d), bei der Anhaltung anlässlich der illegalen Einreise (Art. 13e) und das Asylgesuch im Inland (Art. 13f).

21.041 Asylgesuch

(Art. 13)

Die Umschreibung, wann ein Asylgesuch vorliegt, grenzt das Asylverfahren ein auf Ausländer, die Schutz vor Verfolgung und nicht Aufenthalt in der Schweiz aus andern Gründen suchen. Bei der Beurteilung, ob ein Asylgesuch vorliegt, ist von einem weiten Verfolgungsbegriff auszugehen.

Währenddem Absatz 1 auf die Motive des Gestuchstellers abstellt, enthält Absatz 2 eine objektive Komponente. Dadurch soll dem Bundesrat die Möglichkeit gegeben werden, für bestimmte Herkunftsländer von Asylbewer-

bern festzustellen, dass dort sowohl eine Verfolgung nach Artikel 3 des Gesetzes als auch eine unmenschliche Behandlung im Sinne von Artikel 3 EMRK ausgeschlossen werden und demnach objektiv gesehen kein Asylgesuch vorliegen kann, weil der betreffende Staat Menschenrechtsverletzungen nach rechtsstaatlichen Grundsätzen ahndet. Damit bleibt dem Bundesrat die Möglichkeit vorbehalten, auf politische Veränderungen in gewissen Ländern adäquat zu reagieren. Dies insbesondere bei Ländern, in denen die Verbesserung der demokratischen Verhältnisse zwar eingetreten ist, jedoch die Wanderungsbewegung aufgrund der wirtschaftlichen Situation nach wie vor anhält. Im Vernehmlassungsverfahren fand dieser Vorschlag im Grundsatz breite Unterstützung. Den Einwänden derjenigen Vernehmlasser, die sich gegen eine Liste von verfolgungssicheren Ländern in Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe e des Erstentwurfes ausgesprochen haben, wird dadurch Rechnung getragen, dass solches vom Bundesrat nicht in einer Verordnung, sondern für bestimmte Herkunftsländer von Asylsuchenden in Form eines Bundesratsbeschlusses bestimmt werden kann. In Abweichung zum Erstentwurf wird deshalb bestimmt, dass in solchen Fällen kein Asylgesuch vorliegt.

21.042 Ort der Einreichung

(Art. 13a)

Artikel 13a entspricht im wesentlichen der heutigen Regelung, wonach ein Asylgesuch bei der Einreise grundsätzlich an der Grenze zu stellen ist. Weil sich das sogenannte "Grenztorkonzept" für die Bekämpfung der illegalen Einreisen und des Schleppertums in der Praxis als untauglich er-

wiesen hat (vgl. Ziff. 125), wird auf die Bezeichnung von bestimmten Grenzübergängen verzichtet.

21.043 Asylgesuch aus dem Ausland und Einreisebewilligung

(Art. 13b)

Artikel 13b entspricht bis auf die Streichung des letzten Satzes des Absatzes 2 dem heutigen Artikel 17. Das Beschwerdeverfahren wird neu im 6. Kapitel (Art. 46 Abs. 2) geregelt.

21.044 Asylgesuch an der Grenze und Einreisebewilligung

(Art. 13c)

Artikel 13c hält am Konzept der Einreisebewilligung und der positiven Umschreibung der Einreisevoraussetzungen fest, geht jedoch davon aus, dass in jedem Fall das Bundesamt die Einreisebewilligung erteilt.

Absatz 1 übernimmt im wesentlichen die Regelung von Artikel 13 Absatz 2 des geltenden Rechts, sieht jedoch die Einreise in den genannten Fällen dann nicht mehr vor, wenn ein anderes Land staatsvertraglich für die Behandlung des Asylgesuches des betreffenden Ausländers zuständig ist. Diese vorsorgliche Anpassung an allfällige künftige Erstasylabkommen, welche die Schweiz im Asylbereich quantitativ wesentlich entlasten dürften, erfolgt in Ausrichtung auf die absehbare europäische Entwicklung im Asylwesen. Gemäss dem neuen Absatz 1 wird beispielsweise einem Ausländer, der an der Grenze um Asyl ersucht und das für die Einreise erforder-

derliche Visum besitzt, die Einreise dann verweigert, wenn ein anderes Land staatsvertraglich zur Behandlung seines Asylgesuches zuständig ist.

Absatz 2 Buchstabe a verankert Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a der Asylverordnung im Gesetz. Diese aus dem Grundsatz der Nichtrückschiebung fliessende Einreisemöglichkeit gilt auch dann, wenn an sich ein anderer Staat zur Behandlung des Asylgesuches zuständig wäre, im konkreten Fall aber eine Verletzung des Rückschiebungsverbotes zu befürchten ist.

Absatz 2 Buchstabe b nimmt allfällige Erstasylabkommen, denen die Schweiz beitreten würde, vorweg und sieht im Gegensatz zu Absatz 1 vor, dass dem Ausländer die Einreise zu bewilligen ist, wenn die Schweiz staatsvertraglich zur Behandlung seines Asylgesuches verpflichtet ist. Dies unabhängig davon, ob der Asylsuchende die Voraussetzungen von Absatz 1 Buchstaben a oder b erfüllt.

Absatz 3 entspricht dem geltenden Artikel 13 Absatz 3 und überlässt es dem Bundesrat in der Verordnung entsprechend dem geltenden Artikel 5 Absatz 3 weitere Gründe für die Erteilung einer Einreisebewilligung vorzusehen sowie das Verfahren für diejenigen Fälle zu regeln, bei denen die Bestimmungen von Erstasylabkommen nicht oder noch nicht greifen.

21.045 Asylgesuch am Flughafen

(Art. 13d)

Artikel 13d verankert die bisherige Praxis und die Zusammenarbeit des Bundesamtes mit dem Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen im Gesetz. Verfahrensmässig tritt dadurch in "Flughafenfällen" eine tatsächliche Verbesserung insofern ein, als sich das Verfahren nicht mehr gemäss Artikel 3 Buchstabe f VwVG ausserhalb des Verwaltungsverfahrensgesetzes abspielt.

Weil es sich beim Verfahren am Flughafen um ein Verfahren an der Grenze handelt, ist die Einreise gemäss Artikel 13c zu bewilligen (Abs. 1).

Absatz 2 sieht in den Fällen, in denen eine Weiterreise in einen Drittstaat möglich, zulässig und zumutbar ist, die vorsorgliche Wegweisung und deren sofortigen Vollzug vor.

Absatz 3 sieht überdies die Rückschiebung in den Heimat- oder Herkunftsstaat vor, wenn dem Gesuchsteller dort nach der übereinstimmenden Auffassung des Bundesamtes und des Hochkommissariates der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge offensichtlich keine Verfolgung droht, wobei der Begriff Verfolgung weit auszulegen ist. Durch die Mitwirkung des Flüchtlingshochkommissariats beim Entscheid über die Einreiseverweigerung wird sichergestellt, dass Verletzungen des Grundsatzes der Nichtrückschiebung sowie Verstösse gegen Artikel 3 EMRK ausgeschlossen werden können, womit sich die Frage nach einer wirksamen Beschwerde nach Artikel 13 EMRK erü-

brigt, so dass der sofortige Vollzug gerechtfertigt ist. Insofern wird den im Vernehmlassungsverfahren geäusserten Bedenken genügend Rechnung getragen.

21.046 Anhaltung bei der illegalen Einreise

(Art. 13e)

Artikel 13e entspricht weitgehend der heutigen Regelung, welche sich in der Praxis bewährt hat. Angesichts der unübersehbaren Konsequenzen, welche die im Vernehmlassungsverfahren teilweise gutgeheissene Aenderung mit sich bringen würde, erweist sich die Verankerung der derzeitigen Lösung als zwingend.

In räumlicher Hinsicht findet das Verfahren nach Artikel 13e in einem Gebiet Anwendung, in dem regelmässig Aufgaben der Grenzüberwachung wahrgenommen werden. In der Regel handelt es sich dabei um eine Zone von einigen hundert Metern bis wenigen Kilometern, was jedoch von der jeweiligen Topographie des Grenzverlaufs abhängig ist. In zeitlicher Hinsicht muss zwischen der Anhaltung und dem illegalen Grenzübertritt ein klarer Zusammenhang bestehen, was nichts anderes heisst, als dass der illegal Einreisende "in flagranti" angehalten wird .

21.047 Asylgesuch im Inland

(Art. 13f)

Artikel 14 AsylG wird aus systematischen Gründen unverändert in den zweiten Abschnitt übernommen.

21.05 Das erstinstanzliche Verfahren

(Art. 14-16c)

Die angestrebte Beschleunigung des erstinstanzlichen Verfahrens soll durch ein einfaches und faires Verfahren erreicht werden. Sie beruht auf dem Prinzip, dass jeder Asylsuchende im Beisein eines Hilfswerksvertreters in der Regel vom Sachbearbeiter, der den Entscheid vorbereiten wird, möglichst bald nach der Einreise angehört wird (Unmittelbarkeitsprinzip). Aufgrund der Anhörung soll eine Triage erfolgen, die eine schnelle Erledigung der klar negativen und klar positiven Fälle erlaubt und überdies Personen vom Asylverfahren möglichst früh ausscheidet, welche nicht Schutz vor asylbeachtlicher Verfolgung, sondern vor den allgemeinen Folgen von Krieg, Bürgerkrieg oder inneren Unruhen suchen. Für letztere kann der Bundesrat nach dem vorgeschlagenen Artikel 14a Absatz 5 ANAG die vorläufige Aufnahme vorsehen.

21.051 Erhebung in der Empfangsstelle

(Art. 14)

Die Empfangsstellen werden in Absatz 1 gesetzlich verankert, weil sich diese Institution in der Praxis bewährt hat.

Absatz 2 zählt die wichtigsten Aufgaben und Funktionen der Empfangsstellen auf. Neben den Personalien kann in den Empfangsstellen beispielsweise beim Vorliegen von Anhaltspunkten für ein Gesuch aus asylfremden Gründen summarisch die Ausreisemotivation des Gesuchstellers erhoben und unmittelbar im Anschluss daran nach Beizug eines Hilfswerkvertreters gemäss Artikel 15 die einlässliche Anhörung durchgeführt werden. Wird in solchen Fällen ein erstinstanzlicher Entscheid gestützt auf Artikel 16 oder 19 getroffen, so wird der Gesuchsteller einem für den Vollzug verantwortlichen Kanton zugewiesen. In der Regel wird dies der Standortkanton der Empfangsstelle sein. Weil die erkennungsdienstliche Behandlung mit der Erhebung der Personalien in engem Zusammenhang steht, erfolgt diese entsprechend der bisherigen Praxis bereits in der Empfangsstelle durch die Behörden des Standortkantons. Der Aufwand der Standortkantone wird diesen gemäss Artikel 20b Absatz 2 entschädigt. Die Reisepapiere, welche der Gesuchsteller nach Artikel 12b Absatz 1 abzugeben hat, werden eingezogen.

Absatz 3 hält überdies fest, dass das Bundesamt alle Informationen erheben kann, die für einen Entscheid über die Aufenthaltsgarantie des Gesuchstellers in der Schweiz während des Asylverfahrens wesentlich sind.

Gemäss Absatz 4 sind die Gesuchsteller in der Empfangsstelle auf ihre verfahrensmässigen Rechte und Pflichten hinzuweisen. Sie sind insbesondere auf die Bestimmungen der Artikel 12b und 12e sowie der damit verbundenen Rechtsfolgen bei deren Nichtbeachtung aufmerksam zu machen.

21.052 Anhörung zu den Asylgründen

(Art. 15)

Aufgrund der Erfahrungen mit dem "Verfahren 88" ist festzustellen, dass das Hauptelement der Verfahrensbeschleunigung des Asylverfahrens in der möglichst baldigen, einlässlichen Anhörung des Gesuchstellers durch einen für die Vorbereitung des Entscheides zuständigen Sachbearbeiter liegt (Unmittelbarkeitsprinzip). Dementsprechend, und im Bestreben, das Unmittelbarkeitsprinzip noch deutlicher zu verwirklichen, sah der in die Vernehmlassung geschickte Text vor, dass nach einer Uebergangsfrist bis zum 31. Dezember 1991 grundsätzlich nur noch Bundesbeamte die Befragung zu den Asylgründen durchzuführen hätten. Ausnahmen von dieser Regel hätten nach dem Vorschlag der Expertenkommission nur noch dann möglich sein sollen, wenn sich die Kantone auf vertraglicher Basis dazu bereiterklärt hätten, Anhörungen weiterhin durchzuführen und unter Leitung des Bundesamtes Entscheide vorzubereiten.

Das Departement ist diesem Vorschlag von Anfang an mit Skepsis begegnet und hat deshalb einen Alternativvorschlag zu Artikel 15 in die Vernehmlassung geschickt. Dabei hat sich eine Mehrheit der Kantone für den Vor-

schlag der Expertenkommission, mithin für den Grundsatz der direkten Bundesbefragung ausgesprochen. Unklar blieb allerdings in den meisten dieser Antworten, ob die Kantone sich grundsätzlich ihrer Verantwortung im Asylverfahren entledigen wollten. Einige Stellungnahmen können in diesem Sinne interpretiert werden. Nur gerade der Kanton Zürich hat sich klar und deutlich dahingehend geäußert, künftig überhaupt keine Asylbefragungen mehr durchführen zu wollen. Ausdrücklich abgelehnt wurde hingegen von mehreren Kantonen, und zwar von Befürwortern und Gegnern des Expertenvorschlages, die Idee, wonach in Zukunft kantonale Beamte Asylentscheide unterschriftsreif sollten vorbereiten können. Nur gerade drei Kantone haben diesen Vorschlag positiv aufgenommen.

Der Bundesrat hält unter diesen Umständen fest, dass das Unmittelbarkeitsprinzip sowohl aus staatspolitischen Gründen als auch wegen den organisatorischen und personellen Auswirkungen auf den Bund nicht in der im Erstentwurf vorgesehenen Form verwirklicht werden kann. Die von der Expertenkommission vorgeschlagene und im Vernehmlassungsverfahren mehrheitlich begrüßte Regelung besticht zwar auf den ersten Blick, führt jedoch zu einer Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen. Die Kantone würden damit von ihrer Verantwortung in einem staatspolitisch heiklen Bereich entbunden und zu reinen Vollzugsorganen degradiert. Dadurch würde insbesondere auch die Bereitschaft der Kantone zum Vollzug von rechtskräftigen Wegweisungsverfügungen leiden, was den Revisionsbestrebungen zuwiderläuft. Aufgrund der bisherigen guten Erfahrungen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ist der Bundesrat deshalb der Auffassung, dass die heutige Situation im Asylwesen gerade im Ver-

fahrensbereich ein noch engeres Zusammenwirken erfordert. Die vorgeschlagene Regelung lässt den Verantwortlichen den dafür erforderlichen Handlungsspielraum und zielt ebenso wie der Kommissionsvorschlag mittelfristig darauf ab, das Unmittelbarkeitsprinzip zu verwirklichen. Ueberdies hätte die im Erstentwurf vorgeschlagene Regelung für den Bund nebst den finanziellen Konsequenzen auch in organisatorischer und personeller Hinsicht mittelfristig ein noch rapideres Anwachsen des Pendenzenberges bei gleichzeitigem Absinken der Erledigungsquote zur Folge (vgl. auch Ziff. 311).

Der nun vorgeschlagene Artikel 15 legt die kantonale Befragung als Regelfall fest. Entsprechend dem geltenden Recht und der bisherigen Praxis bleiben die Verfahrensgarantien gewährleistet. Jeder Asylsuchende wird grundsätzlich im Beisein eines Hilfswerksvertreters angehört. Die kantonale Behörde zieht nötigenfalls einen Dolmetscher bei, und der Gesuchsteller kann sich auf eigene Kosten von einem Vertreter und einem Dolmetscher seiner Wahl, welche selber nicht Asylsuchende sein dürfen, begleiten lassen. In zeitlicher Hinsicht wird für die Durchführung der Befragung neu eine Ordnungsfrist von 20 Tagen vorgesehen.

Absatz 3 räumt dem Bundesamt die Kompetenz ein, einen Gesuchsteller direkt anzuhören. Diese Möglichkeit besteht schon nach geltendem Recht und wird im sogenannten Verfahren 88/Bund angewendet. Neu wird sein, dass auch bei direkter Bundesbefragung das Anhörungsprotokoll vom Gesuchsteller zu unterzeichnen ist, was beim Bundesamt eine Rückübersetzung des Protokolls voraussetzt. Da die Anhörungsdauer durch die Rückübersetzung

verlängert wird, dürfte die Verpflichtung zusätzlicher Vertragsdolmetscher unumgänglich sein.

Absatz 4 übernimmt einen Vorschlag der Expertenkommission. Er sieht als wesentliche Neuerung vor, dass Kantone, welche aufgrund des geltenden Rechts spezialisierte Asylgruppen eingesetzt haben, unter der Leitung des Bundesamtes weiterhin Anhörungen durchführen und dem Unmittelbarkeitsprinzip folgend neu auch erstinstanzliche Asyl- und Wegweisungsentscheide zu Handen des Bundesamtes vorbereiten können. Der Bund vergütet den Kantonen die entsprechenden Kosten. Kantonale Beamte würden nach diesem Modell Befragern des Bundesamtes insofern gleichgestellt, als sie Entscheide vorbereiten, nicht aber entscheidungsbefugt wären. Für ihre Aufgabe werden die kantonalen Befrager vom Bund entsprechend ausgebildet. Bei der Entscheidungsfindung könnten sie in rechtlicher und länderspezifischer Hinsicht auf das Fachwissen des Bundesamtes zurückgreifen. Die den Kantonen dadurch entstehenden Mehrkosten im Personalbereich werden ihnen vom Bund vergütet. Der Vorteil dieses Modells ist offensichtlich: Die Kantone haben die Möglichkeit, direkt auf die Behandlungsdauer der Gesuche der ihnen zugewiesenen Asylbewerber beschleunigend einzuwirken. Die dadurch erzielte zusätzliche Verfahrensbeschleunigung wirkt sich wiederum direkt und entspannend auf die Unterbringungssituation aus. Des weiteren sieht dieser Absatz vor, dass das Departement bestimmen kann, dass Gesuchsteller vom Bundesamt angehört werden. Diese Regelung dürfte vor allem für Kantone, die nur einen kleinen Prozentsatz der Asylsuchenden zugewiesen erhalten, von Bedeutung sein.

21.053 Hilfswerksvertreter

(Art. 15a)

Der Hilfswerksvertreter soll im wichtigsten Verfahrensabschnitt, der einlässlichen Anhörung zu den Asylgründen, das Vertrauen des Asylbewerbers in die Behörde stärken (BB1 1986 I 24). Seine Rolle, im Asylverfahren legitimitätsstärkend mitzuwirken, wird neu in einem eigenen Artikel umschrieben. Als Beobachter hat er das Recht, zweckdienliche Fragen durch den anhörenden Beamten stellen zu lassen. Es kommen ihm keine Rechte zur Parteivertretung oder Verfahrensleitung zu und es obliegt ihm keine behördliche Aufsichts- oder Kontrollfunktion.

Absatz 1 bringt mit «entsenden» deutlicher zum Ausdruck, dass die Anwesenheit des Hilfswerksvertreters bei der Anhörung verfahrensimmanent ist und nicht aus einem verfahrensmässigen Anspruch des Asylbewerbers fliesst. Absatz 2 sieht als wesentliche Vereinfachung der Befragungsorganisation die einzelfallunabhängige Mitteilung der Anhörungstermine an die Hilfswerke vor. Während Absatz 3 die Rechte des Hilfswerksvertreters umschreibt, verpflichten ihn die Absätze 4 und 5 zur Mitwirkung und Verschwiegenheit gegenüber aussenstehenden Dritten. Unter «Dritten» sind weder das entsendende Hilfswerk noch die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe zu verstehen. Wenn ein Hilfswerksvertreter seine Mitwirkung nicht unterschriftlich bestätigen will, ist dies unter Angabe allfälliger Gründe vom anhörenden Beamten ins Protokoll aufzunehmen.

21.054 Nichteintreten

(Art. 16).

Absatz 1 zählt abschliessend diejenigen Tatbestände auf, bei denen die Behörden in Anwendung des neuen Artikels 17 in Verbindung mit Artikel 47 einen Nichteintretensentscheid unter sofortigem Vollzug der Wegweisung des Gesuchstellers anordnen können. Dies trifft auf Fälle zu, bei denen kein Asylgesuch im Sinne von Artikel 13 vorliegt (Bst. a) - mithin nicht um Schutz vor Verfolgung nachgesucht wird - oder aufgrund der erkenntnisdienstlichen Behandlung feststeht, dass der Gesuchsteller seine Identität verheimlicht (Bst. b). Die gleiche Rechtsfolge tritt ein, wenn der Gesuchsteller in einen Drittstaat weiterreisen kann, welcher staatsvertraglich für die Durchführung und den Abschluss eines Asylverfahrens verpflichtet ist (Bst. c). Buchstabe d erfasst ferner diejenigen Fälle, in denen der Gesuchsteller, nachdem er während eines hängigen Asylverfahrens oder nach dessen Abschluss in den Heimatstaat zurückgekehrt ist, in der Schweiz wiederum ein Asylverfahren einleitet und nicht glaubhaft machen kann, dass in der Zwischenzeit Ereignisse eingetreten sind, welche für die Flüchtlingseigenschaft relevant wären.

Im Gegensatz zu den in Absatz 1 aufgezählten Tatbeständen können die Behörden beim Vorliegen anderer, sich aus dem allgemeinen Verfahrensrecht ergebenden Nichteintretensgründe, welche vorbehalten bleiben, einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung gestützt auf das Asylgesetz nicht entziehen.

Absatz 2 sieht für die Behandlung nach Absatz 1 eine Ordnungsfrist und die summarische Entscheidungsbegründung vor. Die Ordnungsfrist beträgt sechs Wochen, weil sowohl in den Fällen nach Buchstabe b als auch nach Buchstabe c die gemäss Artikel 14 Absatz 2 erhobenen erkennungsdienstlichen Daten mit den bestehenden nationalen und europäischen Datensammlungen verglichen werden müssen, was erfahrungsgemäss einige Zeit beansprucht.

21.055 Ablehnung ohne weitere Abklärungen

(Art. 16a)

Absatz 1 sieht eine Ausscheidung offensichtlich aussichtsloser Fälle zwecks umgehender Behandlung vor. Im Unterschied zum heutigen "Verfahren 88" wird diese Triagierung nicht nach einer summarischen Befragung in den Empfangsstellen, sondern erst aufgrund der einlässlichen Anhörung vorgenommen. Die Ordnungsfrist für die Behandlung dauert für solche Fälle zehn Tage (Abs. 2).

21.056 Gewährung von Asyl oder Anordnung der vorläufigen

Aufnahme ohne weitere Abklärungen

(Art. 16b)

Diese Bestimmung sieht in Absatz 1 die Ausscheidung klar positiver Fälle vor. Ebenso sollen Fälle ausgeschieden und keine weiteren Abklärungen mehr vorgenommen werden, wenn aufgrund der einlässlichen Anhörung feststeht, dass der Gesuchsteller zwar nicht Flüchtling im Sinne des Gesetzes und der Flüchtlingskonvention ist, sich der Vollzug der Wegweisung

aber im Sinne des neuen Artikels 14a Absatz 4 ANAG der vorgeschlagenen Aenderung als unzumutbar erweist, weil der Gesuchsteller aufgrund der allgemeinen politischen Lage im Heimatland als konkret gefährdet erscheint (Abs. 2).

21.057 Weitere Abklärungen

(Art. 16c)

Absatz 1 zählt in nicht abschliessender Reihenfolge mögliche weitere Beweissmassnahmen vor, wenn aufgrund der einlässlichen Anhörung noch kein genügend klares Bild über den Sachverhalt besteht. Die Vornahme ergänzender Abklärungen wird dem Gesuchsteller, soweit er daran nicht persönlich mitzuwirken hat, im Sinne des vorgeschlagenen Artikels 12c erst nach feststehendem Beweisergebnis, verbunden mit einer kurzen Frist zur Stellungnahme, mitgeteilt.

Artikel 18 des geltenden Rechts wird in Absatz 2 unverändert übernommen.

21.06 Wegweisung und Vollzug

(Art. 17-18e)

Das Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 sprach sich nur über die Gewährung des Asyls aus. Der weitere Verbleib abgelehnter Asylbewerber richtete sich demgemäss nach den allgemein für Ausländer geltenden Bestimmungen. In der Praxis bedeutete dies, dass im Anschluss an ein unter Umständen langwieriges Asylverfahren ein mehrstufiges Wegweisungsverfahren durch-

zuführen war. Unklar blieb auch, ob ausschliesslich die Kantone das Wegweisungsverfahren durchzuführen hatten, oder ob auch der Bund dem Ausländer eine Verpflichtung zur Ausreise auferlegen konnte. Da im Asylverfahren nur die Frage der Flüchtlingseigenschaft gemäss den Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention und des Asylgesetzes sowie über die Asylgewährung zu entscheiden war, blieb den Fremdenpolizeibehörden oder in bestimmten Fällen den mit dem Vollzug einer Entfernungsmassnahme betrauten kantonalen Behörden, die mitunter schwierige Frage zu beurteilen, ob der Vollzug mit den übrigen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz in Übereinstimmung gebracht werden konnte. Insbesondere stellte sich die Frage der Anwendung von Artikel 3 EMRK. Soweit es sich beim Ausländer um einen Staatsangehörigen eines westeuropäischen Staates handelte, stellten sich zwar in dieser Hinsicht kaum Probleme, da in aller Regel eine konventionswidrige Behandlung im Heimatstaat ausgeschlossen werden konnte. Bei abgelehnten Asylbewerbern bestand hingegen diese Voraussetzung nicht. Um in diesen Fällen eine Völkerrechtswidrigkeit zu vermeiden, muss ein förmliches Wegweisungsverfahren durchgeführt und den Ausländern eine effektive Beschwerdemöglichkeit eingeräumt werden.

In der ersten Teilrevision des Asylgesetzes wurde die Kompetenz zum Entscheid einer Wegweisung auf die in Asylsachen verfügenden Behörden übertragen. Neben der damit verbundenen Beschleunigung des Verfahrens sprach vor allem der Umstand für diese Lösung, dass die Anerkennungsbehörden besser in der Lage waren als die kantonalen Behörden, die Frage einer allfälligen Gefährdung des Ausländers zu beurteilen. Die gleiche Überlegung spielte mit, als anlässlich der zweiten Gesetzesrevision die

Wegweisungskompetenz in Nichteintretensfällen auf die über die Asylgewährung entscheidenden Behörden übertragen wurde.

In der Praxis bewährte sich diese Kompetenzzuweisung im allgemeinen gut. Es konnte eine Beschleunigung und eine einheitliche Rechtsanwendung erreicht werden. In Einzelfällen ergaben sich jedoch Schwierigkeiten, die davon herrührten, dass zwischen Wegweisung und Vollzug nicht eindeutig unterschieden wurde. Unklar war, welches der Inhalt der Wegweisungsverfügung ist und welche weiteren Anordnungen mit der Pflicht zur Ausreise zu verbinden sind. Dadurch ergaben sich unterschiedliche Auffassungen darüber, welches Ermessen den mit dem Vollzug beauftragten Kantonen bleibt.

Angesichts der uneinheitlichen Auffassung bezüglich der Wegweisung und des Vollzuges ist es aus Gründen der Rechtssicherheit unabdingbar, auf dem Gesetzeswege Klarheit zu schaffen. Zu regeln ist insbesondere der Inhalt der Wegweisungsverfügung wie auch die weiteren Abklärungen der persönlichen Verhältnisse des langjährig hier anwesenden Gesuchstellers durch das Bundesamt. Ebenfalls erweist sich die Umschreibung des Vollzuges sowie das den Kantonen in diesem Bereiche zukommende Ermessen als notwendig. Schliesslich sind auch Fragen der Zusammenarbeit unter den Kantonen sowie die Unterstützung der Kantone durch den Bund, die in der Vergangenheit verschiedentlich zu Missverständnissen geführt haben, gesetzlich festzulegen.

Der Entwurf trägt den oben dargestellten Anforderungen Rechnung. Er schafft Klarheit über die dem abgelehnten Asylbewerber auferlegten Verpflichtungen, regelt den Zeitpunkt und die Umstände des Vollzuges der Wegweisung und ermöglicht, dass dieser von den Kantonen tatsächlich durchgeführt wird. Er geht davon aus, dass Asylgesuchsteller ohne völkerrechtlichen Schutz grundsätzlich nicht anders zu behandeln sind als andere Ausländer ohne Anwesenheitsberechtigung in der Schweiz. Treten deshalb nicht völkerrechtliche oder andere besondere humanitäre Hinderungsgründe in den Vordergrund, so hat der abgelehnte Asylbewerber die Schweiz zu verlassen. Die Wegweisungsverfügung enthält eine entsprechend ausgestaltete Verpflichtung und spricht sich auch darüber aus, bis zu welchem Zeitpunkt der Ausländer seiner Pflicht nachkommen muss. An den Kanton ergeht die Pflicht, dafür zu sorgen, dass der Ausländer der Ausreiseraufforderung nachkommt. Nötigenfalls hat er Zwangsmittel zu ergreifen. Erweist sich dabei der Vollzug aus technischen Gründen als unmöglich, so kann der Kanton einen Antrag auf vorläufige Aufnahme oder Internierung des Ausländers stellen. Diese Art der Regelung des Anwesenheitsverhältnisses behält auf diese Weise den ihm von Gesetzes wegen zugeordneten Charakter einer Ersatzvollzugsmassnahme.

Diese abschliessende und umfassende Regelung ist im Lichte von Artikel 12f des Entwurfes zu sehen. Dadurch wird vermieden, dass durch den Ausländer gleichzeitig parallele Verfahren im Asyl- und Ausländerrecht, zwecks Blockierung und Verzögerung des Verfahrensablaufes, durchgeführt werden.

21.061 Wegweisung

(Art. 17)

Absatz 1 enthält den bisher in Artikel 21a festgelegten Grundsatz, wonach ein Asylgesuchsteller, dem in der Schweiz kein Asyl gewährt werden kann, grundsätzlich unser Land verlassen muss. Damit wird auch auf die schon in Artikel 12f erwähnte Grundordnung des Ausländerrechtes verwiesen, wonach ein Ausländer das Gesuch um einen längerdauernden Aufenthalt vom Ausland aus zu stellen hat. Auszureisen haben demzufolge grundsätzlich Ausländer, die keine Flüchtlinge im Sinne des Gesetzes oder der Genfer Flüchtlingskonvention sind, beziehungsweise Flüchtlinge, die sich aus den in Artikel 45 Absatz 2 des Gesetzes genannten Gründen nicht auf den Grundsatz der Nichtrückweisung berufen können. Die Beachtung des Grundsatzes der Nichtrückweisung (Art. 45 AsylG und 33 FK) wird im Wegweisungsverfahren geprüft. Im Rahmen des Wegweisungsverfahrens wird ferner in jedem Fall abgeklärt, ob der Vollzug einer allfälligen Wegweisungsverfügung gemäss Artikel 3 EMRK zulässig ist.

Steht aufgrund der vorgenommenen Prüfung fest, dass der Vollzug der Wegweisungsverfügung völkerrechtlich zulässig ist, wird im Sinne von Artikel 18 weiter geprüft, ob die allgemeine Situation im Heimatland den Vollzug als zumutbar erscheinen lässt. Erweist sich der Vollzug als nicht zumutbar, wird anstelle des Vollzuges eine Ersatzvollzugsmassnahme, die vorläufige Aufnahme oder die Internierung, angeordnet.

Gemäss Absatz 2 kann der Kanton eine fremdenpolizeiliche Aufenthaltsbewilligung erteilen, sofern das Asylgesuch bereits vier Jahre hängig ist. Es liegt im Ermessen der Kantone, eine entsprechende Absichtserklärung abzugeben. Wird auf diese Weise ein Verfahren eröffnet, kommt dem Gesuchsteller im Zustimmungsverfahren vor dem Bundesamt für Ausländerfragen Parteistellung zu.

21.062 Inhalt der Wegweisungsverfügung

(Art. 17a)

In Artikel 17a wird der Inhalt der Wegweisungsverfügung konkretisiert. Diese enthält primär die dem Ausländer auferlegte Verpflichtung, die Schweiz innerhalb einer bestimmten Frist zu verlassen. Ergeht ein Nichttretensentscheid nach Artikel 16, so wird gemäss Artikel 47 einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen und der sofortige Vollzug angeordnet. Es wird keine Frist angesetzt, wenn anstelle des Vollzuges der Wegweisung die vorläufige Aufnahme oder die Internierung angeordnet wird. In diesen Fällen ergeht zwar die Pflicht zur Ausreise an den Ausländer; erfüllen muss er sie jedoch erst im Zeitpunkt der Aufhebung der Ersatzmassnahme, mit der die Fristansetzung verbunden wird (Bst. b und e).

Die Wegweisungsverfügung enthält im weiteren die Androhung von Zwangsmitteln für den Fall, dass der Ausländer seiner Pflicht zur Ausreise nicht freiwillig nachkommen sollte. Darunter ist die unter behördlichem Zwang durchgeführte Ausreise aus der Schweiz zu verstehen. Sie erfolgt

in der Regel durch Rückführung in den Heimatstaat, sofern nicht aufgrund völkerrechtlicher Vereinbarungen oder anderer besonderer Umstände eine Zuführung in einen Drittstaat in Frage kommt (Bst. c).

Inhalt einer Wegweisungsverfügung kann im weiteren auch die Nennung eines Staates sein, in den der Ausländer nicht zwangsweise verbracht werden darf. Dies wird bei Vorliegen von rechtlichen Abschiebungshindernisgründen im Sinne von Artikel 14a Absatz 3 neu ANAG der Fall sein, wenn der Ausländer zwar die Schweiz verlassen soll, nicht jedoch in Richtung des genannten Staates (Bst. d).

Schliesslich wird in der Wegweisungsverfügung auch festgehalten, welcher Kanton mit dem Vollzug der Wegweisung oder Ersatzmassnahme zu beauftragen ist. In der Regel ist dies derjenige Kanton sein, denen der Gesuchsteller gemäss Artikel 14a zugewiesen wurde. Ergeht ein Entscheid jedoch bereits in der Empfangsstelle, d.h. bevor der Gesuchsteller einem Kanton zugeteilt wurde, so wird der Standortkanton der Empfangsstelle mit dem Vollzug beauftragt (Bst. f).

Mit dieser eingehenden Regelung der Folgen im Falle einer Ablehnung eines Asylgesuches, der Umschreibung der an den Gesuchsteller gerichteten Verpflichtung und der Vollzugsmodalitäten erübrigt sich eine kantonale Vollzugsverfügung. Damit wird auch klargestellt, dass den Kantonen kein Beurteilungsspielraum bleibt, was die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen oder die Angemessenheit der Wegweisungsverfügung anbetrifft.

21.063 Vollzug

(Art. 18)

Wie bereits ausgeführt, wird im Zusammenhang mit der Frage der Wegweisung auch geprüft, ob der Vollzug überhaupt durchgeführt werden kann. Dies ist dann nicht der Fall, wenn die Entfernung aus der Schweiz nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Erweist sich in diesem Sinne der Vollzug der Wegweisung als nicht durchführbar, so wird der Ausländer zwar gleichwohl verpflichtet, die Schweiz zu verlassen, aber anstelle des Vollzuges der Wegweisung tritt die Ersatzmassnahme der vorläufigen Aufnahme oder der Internierung nach den Artikeln 14a ff. ANAG. Bei diesen als Ersatzmassnahme für einen undurchführbaren Vollzug einer Wegweisungsverfügung konzipierten Rechtsinstituten handelt es sich nicht um eine ordentliche fremdenpolizeiliche Bewilligung, sondern lediglich um eine gesetzliche Regelung des weiteren Anwesenheitsverhältnisses des Ausländers. Absatz 1 fügt sich damit wie schon der bisherige Artikel 21a Absatz 2 Asylgesetz nahtlos in das allgemeine Ausländerrecht ein. Auch die Legaldefinitionen des möglichen, zulässigen und zumutbaren Vollzuges stimmen mit denjenigen des Artikel 14a ANAG überein.

Die Wegweisungsverfügung bezeichnet den für den Vollzug der Wegweisung zuständigen Kanton. Dieser ist nach Absatz 2 verpflichtet, dafür zu sorgen, dass der Ausländer der ihm auferlegten Pflicht nachkommt. Wie schon oben ausgeführt wurde, hat der Kanton im Unterschied zu Artikel 14 Absatz 1 ANAG beim Vollzug einer Wegweisung keinen Entscheidungsspielraum

bezüglich der Zulässigkeit und Angemessenheit der Wegweisung. Die in Absatz 2 festgelegte abweichende Regelung lässt sich darauf zurückführen, dass im Asylbereich anders als im allgemeinen Ausländerrecht der Bund die Wegweisung verfügt und nicht der Kanton. Demzufolge erübrigt sich im Vollzugsstadium eine Rechtsgüterabwägung, da diese bereits vorher stattgefunden hat.

Beim Vollzug hat der Kanton im Rahmen des aufgrund der Wegweisungsverfügung Vorgegebenen nur noch die organisatorischen Modalitäten der Ausreise zu regeln. So kann er, wie schon bisher, zur Erleichterung der Ausreise die dem Ausländer angesetzte Frist um einige Tage verlängern, beispielsweise wenn die Reise mit dem gewählten Transportmittel nicht innerhalb der vom Bund festgelegten Frist erfolgen kann. Der Kanton hat ebenfalls zu beurteilen, ob der Ausländer gemäss Artikel 14 Absatz 2 ANAG zwecks Ausschaffung in Haft zu nehmen und ob eine begleitete Rückführung in das Heimatland angezeigt ist. Schliesslich ist er auch in der Wahl des Transportmittels frei.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde die vorgeschlagene präzise Vollzugsregelung allgemein begrüsst. Verschiedentlich wurden Sanktionen gegen vollzugsunwillige Kantone gefordert. Das bundestreue Verhalten in Vollzugsfragen sollte jedoch durch andere Massnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit, wie sie zum Beispiel in Artikel 18c vorgesehen sind, gestärkt werden.

21.064 Massnahmen bei unbekanntem Aufenthalt

(Art. 18a)

In den vergangenen Jahren zeigte es sich immer wieder, dass abgewiesene Asylbewerber sich einer drohenden Rückführung oder des Vollzuges einer Wegweisung in einen Drittstaat durch Untertauchen zu entziehen versuchten. In dieser Situation drängt sich eine polizeiliche Ausschreibung auf, zumal der Ausländer durch sein Verhalten in Sinne von Artikel 23 ANAG straffällig wird.

21.065 Zusammenarbeit der Kantone

(Art. 18b)

Verschiedentlich kam es in den letzten Jahren im Zusammenhang mit dem Vollzug von Wegweisungen abgelehnter Asylgesuchsteller dann zu Meinungsverschiedenheiten zwischen Kantonen, wenn sich der Ausländer nicht auf dem Gebiet desjenigen Kantons aufhielt, welcher mit dem Vollzug beauftragt wurde. In Ausführung des Grundsatzes des bundestreuen Verhaltens wird daher die in aller Regel selbstverständliche Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen den Kantonen festgelegt. Diese kommt in den nicht seltenen Fällen eines Untertauchens des Ausländers und des heimlichen Wohnortwechsels ohne behördliche Zustimmung in einen anderen Kanton zum Tragen. Ebenfalls findet sie in Fällen Anwendung, in denen der Ausländer nach Abschluss eines rechtskräftigen Verfahrens unter einer anderen Identität ein neues Gesuch stellt und dies in der Folge aufgrund der Auswertung der erkennungsdienstlichen Behandlung entdeckt wird.

21.066 Unterstützung durch das Bundesamt

(Art. 18c)

Die mit dem Vollzug der Wegweisung beauftragten Kantone sind in manchen Fällen auf die Hilfe der Bundesbehörden angewiesen. Auf Schwierigkeiten stossen sie etwa bei der Beschaffung von Reisepapieren für den Ausländer. Bestimmte heimatliche Behörden verzögern bisweilen die Bereitstellung solcher Dokumente oder knüpfen nicht hinnehmbare Bedingungen daran. In solchen Situationen kann nur eine Intervention einer Bundesbehörde weiterhelfen. Ebenfalls kann es sich aufdrängen, dass das Bundesamt im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit eine Koordinationsfunktion übernimmt. Schliesslich ist auch in manchen Fällen eine Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten angezeigt, wenn es etwa darum geht, die Reintegration im Heimatland zu erleichtern. In den Zusammenhang mit der Unterstützung durch die Bundesbehörden gehört auch die Rückkehrhilfe gemäss Artikel 21b AsylG. Sie trägt ebenfalls zur Unterstützung der kantonalen Vollzugsbehörden in dem Masse bei, als sie die Rückkehrbereitschaft der Asylbewerber fördert.

Im Vernehmlassungsverfahren sprachen sich verschiedene Kantone gegen eine Kann-Vorschrift aus. Gegen die verbindliche Unterstützungspflicht des Bundes spricht vor allem der Umstand, dass die Bundesbehörden aus personellen und praktischen Gründen nicht in der Lage sind, die Kantone generell und in allen Fällen mit den genannten Massnahmen zu unterstützen. Im wesentlichen geht es darum, dass sich die Unterstützung des Bundes

auf Einzelfälle beschränkt, die besondere Schwierigkeiten mit sich bringen.

Von einiger Bedeutung ist die in Absatz 2 niedergelegte Kompetenz des Bundesamtes, direkt mit kantonalen Regierungen zu verkehren. Eine derartige im Vergleich zu anderen Bundesämtern unterschiedliche Bestimmung ist deshalb sinnvoll, da der Vollzug von Wegweisungen in manchen Fällen eine dringliche Angelegenheit darstellt. Eine gleichlautende, schon dem Delegierten für das Flüchtlingswesen übertragene Kompetenz ist deshalb auch für das Bundesamt vorzusehen.

21.067 Einziehung von Urkunden

(Art. 18d)

Nicht selten kommt es vor, dass Asylbewerber zwar im Besitze von Ausweisschriften und Reisepapieren sind, den Bundesbehörden gegenüber jedoch vorgeben, über keinerlei entsprechende Dokumente zu verfügen. Der Grund für dieses Verhalten liegt in der Regel darin, den schweizerischen Behörden gegenüber den Reiseweg zu verschweigen. Aufgrund der Einträge im Reisepass würde sich nämlich herausstellen, dass der Gesuchsteller das Herkunftsland - entgegen seinen Angaben - auf legalem Wege verlassen hat und insbesondere zwecks Ausreise die Landesgrenze kontrolliert passiert hat. Verschiedentlich werden Asylgesuche auch unter falscher Identität gestellt. Artikel 18d Absatz 1 sieht daher vor, dass beim Auftauchen entsprechender Dokumente sämtliche Amtsstellen und Behörden

(Zivilstandsämter, Arbeitsämter, AHV-Ausgleichskassen usw.) zur Sicherstellung derselben zuhanden des Bundesamtes verpflichtet sind.

Ein weitverbreiteter Missbrauch besteht darin, dass Asylbewerber zur Stützung ihrer Vorbringen, die eine Gefährdung oder Verfolgung begründen können, Beweismittel vorlegen, die sich als gefälscht oder verfälscht herausstellen. Es betrifft dies insbesondere Urkunden wie Haftbefehle, Anklageschriften oder ganze Urteile. Das Verwaltungsverfahren sieht keine Möglichkeit vor, solche Urkunden einzuziehen. Da andererseits die Gefahr einer weiteren missbräuchlichen Verwendung besteht, sieht Artikel 18d Absatz 2 die Einziehung durch die Bundesbehörden gestützt auf das Asylrecht vor.

21.07 Stellung während des Asylverfahrens

(Art. 19-21a)

Die aufenthaltsrechtliche Stellung des Gesuchstellers während des hängigen Asylverfahrens bleibt vorbehältlich der in Artikel 19 erwähnten Ausnahmen gewährleistet.

Zur Entflechtung der Fluchtbewegungen von den wirtschaftlich bedingten Migrationsströmen soll die Attraktivität des schweizerischen Asylverfahrens für arbeitssuchende Ausländer mittels der vorgesehenen Arbeitsverbote (Art. 21) und vorab der konsequenten Rückforderung von Fürsorge- und Vollzugskosten (Art. 21a) herabgesetzt werden.

21.071 Aufenthalt

(Art. 19)

Der Grundsatz, wonach sich derjenige, der in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt hat, bis zum Abschluss des Verfahrens in der Schweiz aufhalten darf, wird unverändert übernommen. Indessen soll der Vollzug der erstinstanzlich angeordneten Wegweisung dann möglich sein, wenn - nach erfolgter Anhörung - ein Nichteintretensentscheid gestützt auf den vorgeschlagenen Artikel 16 Absatz 1 gefällt wird und der Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen wurde (Abs. 1).

Auf diese Anwesenheitsgarantie können sich Asylbewerber entsprechend dem geltenden Recht nicht berufen, wenn sich der Vollzug der Wegweisung während des Verfahrens in einen Drittstaat als möglich, zulässig und zumutbar erweist (Abs. 2).

21.072 Fürsorge

(Art. 20a)

Nachdem in Artikel 21a die Pflicht zur Sicherheitsleistung und Rückerstattung statuiert wird, erweist sich eine Anpassung der Kompetenzenregelung zur Rückerstattung von Fürsorgeleistungen in Artikel 20a als notwendig. Neu wird hiefür die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes begründet.

21.073 Bundesbeiträge

(Art. 20b)

Die Probleme im Asylbereich machen sich unmittelbar und zuerst im Unterbringungsbereich bemerkbar. Durch die hohe Zahl der Asylgesuche wurde es in den letzten Jahren für die Kantone und Gemeinden zunehmend schwieriger, geeignete Unterkünfte bereitzustellen. In einigen Fällen konnten Aufnahmezentren nicht käuflich erworben werden, obwohl dies aus finanzieller Sicht für den im Fürsorgebereich kostenpflichtigen Bund weitaus günstiger gewesen wäre. Neu soll deshalb mit der Einfügung eines Absatzes 2 die Möglichkeit geschaffen werden, dass der Bund Unterkünfte, in denen die den Kantonen zugewiesenen Asylbewerber untergebracht werden, erwerben oder die Errichtung, den Umbau und die Einrichtung von Kollektivunterkünften ganz oder teilweise finanzieren kann. Finanziell wirkt sich dies für den Bund nicht negativ aus, da diese Kauf- und Investitionskosten bisher über die Fürsorgeabrechnungen amortisiert und rückerstattet wurden. Im Umfange der vom Bund geleisteten Beträge werden demnach inskünftig die dem Bund in Rechnung gestellten Fürsorgeleistungen vermindert. Die neue Kompetenz zur Finanzierung von Kollektivunterkünften wirkt sich auch deshalb günstig aus, weil solche Objekte ins Eigentum des Bundes übernommen werden können. So kann längerfristig deren Zweck als Asylbewerberunterkunft sichergestellt werden. Zuständig für den Entscheid über den Erwerb oder die Beitragsgewährung für Investitionsvorhaben ist der Bundesrat im Rahmen seiner Finanzkompetenz.

Unberührt von der Möglichkeit der Finanzierung bleibt die generelle Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Fürsorgebereich. Die Kantone gewährleisten die Fürsorge für Asylbewerber und sind deshalb auch für den Betrieb der Kollektivzentren zuständig. Dies gilt auch in Fällen, in denen der Bund Eigentümer solcher Einrichtungen werden sollte.

Der bisherige Absatz 2 wird mit der Aenderung, dass künftig der Bundesrat die Höhe der jährlichen Verwaltungspauschale festlegen wird, zu Absatz 3. Der bisherige Absatz 3 wird unverändert zu Absatz 4.

21.074 Vorläufige Erwerbstätigkeit

(Art. 21)

Das Asylverfahren wird vor allem durch arbeitswillige Ausländer aus nicht traditionellen Rekrutierungsgebieten belastet, welche sich nach erfolgter illegaler Einreise auf das Asylrecht berufen, um damit ihren Aufenthalt zu erzwingen und aufgrund der spezialgesetzlichen Regelung in den Genuss einer Bewilligung einer Erwerbstätigkeit zu gelangen. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ermöglicht es solchen Ausländern in einem weiteren Schritt, Familien-, Kinder- und Geburtszulagen für im Heimatstaat zurückverbliebene Angehörige in Anspruch zu nehmen. In der heutigen gesetzlichen Regelung, bis zum Vollzug der Wegweisungsverfügung einer vorläufigen Erwerbstätigkeit nachgehen zu können, kann überdies die Hauptursache für die Ergreifung von aussichtslosen Beschwerden, ausserordentlichen Rechtsmitteln und Rechtsbehelfen gesehen werden.

Zur Entflechtung des Asylverfahrens von solchen unerwünschten Missbräuchen beantragen wir die gesetzliche Verankerung eines dreimonatigen generellen Arbeitsverbotes, welches von den Kantonen auf sechs Monate ausgedehnt werden kann, sofern das Gesuch innerhalb der ersten drei Monate erstinstanzlich abgelehnt wurde (Abs. 1). Absatz 2 sieht überdies vor, dass in der Regel die Bewilligung der vorläufigen Erwerbstätigkeit nach rechtskräftigem Entscheid mit Ablauf der Ausreisefrist erlöscht. Gemäss Absatz 3 fallen Gesuchsteller, welche aufgrund ihres fremdenpolizeilich geregelten Anwesenheitsverhältnisses nach der Stellung des Asylgesuchs weiterhin zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt sind, nicht unter das Arbeitsverbot.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde deutlich, dass eine solche Regelung weitgehend gutgeheissen würde. Verschiedentlich wird zwar darauf hingewiesen, dass ein obligatorisches Arbeitsverbot zu unlösbaren Problemen führen, von weiten Teilen der Bevölkerung kaum verstanden und der heutigen Arbeitsmarktlage nicht entsprechen würde. Dennoch ist der Bundesrat der Auffassung, dass dem heutigen Missbrauch des Asylverfahrens aus wirtschaftlichen Gründen nur mit einem obligatorischen Arbeitsverbot begegnet werden kann.

21.075 Sicherheitsleistungen und Rückerstattungspflicht

(Art. 21a)

Die Gesuchsteller kommen während des Asylverfahrens regelmässig in den Genuss von Fürsorgeleistungen, welche der Bund den Kantonen vergütet.

Obwohl das Bundesrecht die Rückerstattungspflicht vorsieht, kann diese gegenüber Asylbewerbern in der Regel nicht geltend gemacht werden, weil sie in diesem Zeitpunkt über ihr Erwerbseinkommen längst andersweitig verfügt haben. Während nach den Bestimmungen des ANAG von vorläufig Aufgenommenen und Internierten Sicherheitsleistungen verlangt werden können, sieht das geltende Asylgesetz eine solche Regelung nicht vor. Wir beantragen aus diesen Gründen, Asylbewerber zur Sicherstellung von künftigen Fürsorge- und Vollzugskosten sowie zur Rückerstattung von Fürsorgekosten zu verpflichten. Absatz 1 sieht überdies vor, dass zu diesem Zwecke und zwecks Rückerstattung fälliger Fürsorgekosten die kantonale Behörde mit der Erteilung der Bewilligung einer vorläufigen Erwerbstätigkeit festzulegen hat, in welchem Ausmass der Arbeitgeber vom Erwerbseinkommen des Gesuchstellers einen bestimmten Betrag an den Kanton zu leisten hat. Wird dem Gesuchsteller eine Anwesenheitsbewilligung erteilt oder verlässt er die Schweiz nicht nur vorübergehend, ist ihm der nach Abzug der öffentlich-rechtlichen Ansprüche verbleibende Restbetrag der Sicherheitsleistung aufgrund einer Schlussabrechnung auszuführen (Abs. 2).

Absatz 3 sieht die Detailregelung durch den Bundesrat vor. Damit wird der Anregung fast aller Kantone im Vernehmlassungsverfahren Rechnung getragen. Der bei den Kantonen anfallende Mehraufwand ist - soweit er nicht durch Einnahmen gestützt auf die Gebührenordnung ANAG (SR 142.241) gedeckt werden kann - im Rahmen der Verwaltungspauschale gemäss dem geltenden Artikel 20b Absatz 2 zu vergüten.

21.08 Rechtsstellung der Flüchtlinge

(Art. 25, 27 und 28)

Nach der Konzeption des schweizerischen Asylgesetzes wird einem Ausländer trotz vorhandener Flüchtlingseigenschaft kein Asyl gewährt, wenn er des Schutzes der Schweiz nicht bedarf (Art. 6 AsylG), wenn er des Asyls unwürdig ist (Art. 8 AsylG) oder wenn er gemäss dem vorgeschlagenen Artikel 8a erst wegen seiner Ausreise aus dem Heimat- oder Herkunftsstaat oder wegen seines Verhaltens nach der Ausreise Flüchtling wurde. Flüchtlingen, denen aufgrund der Asylausschlussgründe kein Asyl gewährt wird, die aber dennoch in unserem Lande verbleiben dürfen, können sich hinsichtlich ihrer Rechtsstellung auf die Genfer Flüchtlingskonvention berufen. Dies bedeutet, dass sie hinsichtlich der Erwerbstätigkeit den andern Ausländern gleichzustellen sind (Art. 17 und 18 FK; SR 0.142.30). Diese völkerrechtliche Verpflichtung ist bei der Ausgestaltung des Asylrechts zu berücksichtigen. Bestimmungen des Asylgesetzes, welche über die Minimalgarantien der Flüchtlingskonvention hinausgehen, sollen jedoch denjenigen Flüchtlingen vorbehalten bleiben, denen die Schweiz Asyl gewährt.

Aus Gründen der Rechtssicherheit hinsichtlich der Rechtsstellung der Flüchtlinge hält Artikel 25 neu fest, dass es nach der Konzeption des Gesetzes zwei Flüchtlingskategorien gibt: Flüchtlinge, denen die Schweiz Asyl gewährt hat und Flüchtlinge, welche die Schweiz vorläufig aufgenommen hat. Dabei ist festzuhalten, dass nicht alle Asylsuchenden, die nach Abschluss des Asylverfahrens vorläufig aufgenommen werden, Flüchtlinge

sind. Bei der zahlenmässig kleinen Kategorie der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge handelt es sich vielmehr um Personen, deren Flüchtlingseigenschaft zwar glaubhaft gemacht oder nachgewiesen ist, die aber wegen einem gesetzlichen Ausschlussgrund in der Schweiz kein Asyl erhalten.

Im Sinne einer Klarstellung der Rechtslage ist Artikel 27, welcher den Anforderungen der Flüchtlingskonvention entspricht, redaktionell insofern abzuändern, als auch vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen eine Erwerbstätigkeit sowie der Stellen- und Berufswechsel ohne Rücksicht auf die Arbeitsmarktlage zu bewilligen ist.

Demgegenüber ist Artikel 28, welcher über die Minimalgarantien des Artikel 26 der Flüchtlingskonvention hinausgeht, redaktionell auf Flüchtlinge, denen die Schweiz Asyl gewährt hat, einzuschränken.

21.09 Beendigung des Asyls

(Art. 43 und 44)

Im Sinne einer Klarstellung der unklaren Rechtslage hinsichtlich der zuständigen Behörden für die Beendigung des Asyls durch den Vollzug der Ausweisung oder der gerichtlichen Landesverweisung (vgl. hiezu VPB 49.1) schränkt der vorgeschlagene Artikel 43 die Zuständigkeit des Bundesamtes auf Entscheid nach den Artikeln 41 und 42 ein. Im Gegensatz zur Beendigung des Asyls durch Widerruf erlöscht das Asyl mit dem Vollzug der Ausweisung oder gerichtlichen Landesverweisung automatisch, weshalb sich die Zuständigkeitsordnung nach denjenigen Erlassen richtet, welche die

das Asyl beendende Entfernungsmassnahme vorsehen. Der geltende Artikel 43 Asylgesetz wird deshalb unverändert zu Artikel 44.

21.10 Rechtsschutz

(Art. 46-46e, 47)

Der Bundesbeschluss bringt auf der einen Seite Verbesserungen für die Asylbewerber. So wird durch den Verzicht auf die Erhebung von Kostenvorschüssen der Zugang zur Beschwerdeinstanz wesentlich erleichtert. Der Entscheid über die Verteilung auf die Kantone ist nunmehr als Zwischenverfügung selbständig anfechtbar, sofern der Zuteilungsentscheid einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken könnte. Weiter wird die Vorausschaubarkeit des Verfahrens für die Asylbewerber wesentlich erhöht durch eine klare Regelung der Verfahrensfristen und der rechtlichen Lage bei Ergreifen ausserordentlicher Rechtsmittel und Rechtshilfe.

Auf der anderen Seite trägt der Bundesbeschluss zu einer deutlichen Verfahrensbeschleunigung bei mit der Einführung einer Behandlungsfrist für bestimmte Fälle und insbesondere eines vereinfachten Verfahrens für offensichtlich unbegründete Beschwerden auf Departementsstufe. Als weitere Massnahme in diese Richtung wurde ebenfalls die Verkürzung der Rechtsmittelfristen geprüft. Es hat sich jedoch gezeigt, dass der minime zeitliche Gewinn in keinem Verhältnis zur Beeinträchtigung der Verteidigungsrechte der Asylbewerber steht, weshalb von einer Verkürzung der Rechtsmittelfristen generell abgesehen worden ist.

21.101 Beschwerdebehörden

(Art. 46)

Artikel 46 Absatz 2 ist lediglich redaktionell an die neuen Artikel des Bundesbeschlusses angepasst worden und enthält keine materielle Änderung.

21.102 Anfechtbare Zwischenverfügungen

(Art. 46a)

Die selbständige Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen, die einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können, wird in Abweichung von Artikel 45 Absatz 2 VwVG eingeschränkt. Das bedeutet indessen nicht, dass verfassungsmässig geschützte Rechte nicht mehr gewährleistet sind, sondern lediglich, dass entsprechende Rügen gegen die Verfahrensführung der ersten Instanz durch die Beschwerde in der Hauptsache eingebracht werden müssen. Stellt die Beschwerdeinstanz eine unheilbare Verletzung verfassungsmässig garantierter Rechte, zum Beispiel des Anspruches auf rechtliches Gehör fest, so führt dies zur Aufhebung des erstinstanzlichen Entscheides. Die neue Regelung trägt nicht nur zur Beschleunigung des Verfahrens bei, sondern sie bringt auch für die Asylbewerber eine deutliche Verbesserung ihrer Rechte, indem nunmehr gesetzlich verankert wird, dass die Zuweisung in einen bestimmten Aufenthaltskanton (Art. 14b AsylG) selbständig anfechtbar ist, sofern sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann.

21.103 Behandlungsfrist

(Art. 46b)

Die Einführung einer Behandlungsfrist für Beschwerden gegen Verfügungen des Bundesamtes, die sich auf die Artikel 16 Absatz 1 und 16a Absatz 1 abstützen, bezweckt, auf Beschwerdestufe eine beschleunigte Behandlung jener Verfahren zu gewährleisten, für die bei der ersten Instanz kurze Bearbeitungsfristen vorgesehen sind.

21.104 Verfahrensfristen

(Art. 46c)

Im Unterschied zur Behandlungsfrist, welche der Behörde einen zeitlichen Rahmen zur Erledigung des Verfahrens gibt, handelt es sich bei Verfahrensfristen um klar definierte Zeiträume, innert welchen ein Beschwerdeführer eine Prozesshandlung rechtsgültig vornehmen kann. Durch Ausschöpfung der Möglichkeit, die verfahrensleitenden Fristen erstrecken zu lassen, wurden erhebliche Verfahrensverlängerungen herbeigeführt. Gesetzliche Fristen sind nicht erstreckbar (Art. 22 VwVG). Dieser Grundsatz soll nunmehr auch für die Verfahrensfristen gelten. Eine Erstreckung soll nur noch unter den Voraussetzungen von Absatz 3, welcher sich an der Praxis zu Artikel 24 VwVG orientiert, möglich sein.

21.105 Vereinfachtes Verfahren

(Art. 46d)

Diese auf offensichtlich unbegründete Beschwerden (z.B. Geltendmachen von wirtschaftlichen Gründen, Vorbringen, die sich auf allgemeine Berichte über das Herkunftsland stützen und nicht auf Individualverfolgung schliessen lassen, usw.) beschränkte Bestimmung, erlaubt es der Beschwerdeinstanz, auf den bisher obligatorischen Schriftenwechsel (Art. 57 VwVG), der in der Regel zeitaufwendig ist, zu verzichten. Damit kann die Behandlungsdauer erheblich abgekürzt und unverzüglich ein Entscheid gefällt werden. Die summarische Begründung wird alle Elemente des Beschwerdeentscheides (Art. 61 Abs. 2 VwVG) enthalten. Sie wird allerdings vorwiegend auf jene Punkte der Gesuchs- und Beschwerdebegründung Bezug nehmen, die die offensichtliche Unbegründetheit bewirken.

21.106 Kostenvorschüsse

(Art. 46e)

Mit dieser Regelung wird nicht nur der Zugang zur Beschwerdeinstanz erleichtert, sondern auch eine Reduktion der Verfahrensdauer um rund einen Monat erreicht. Die neue Bestimmung löst zudem eine bisher kontroverse Frage zugunsten der häufig mittellosen Asylbewerber. Der Erlass der Vorschusspflicht bezieht sich auf alle Arten von Kosten.

21.107 Aufschiebende Wirkung

(Art. 47)

Artikel 47 Absätze 1 und 2 sollen klar umschreiben, in welchen Fällen einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen werden kann, um so den sofortigen Vollzug bestimmter Entscheide zu gewährleisten. Einerseits betrifft dies Weg- und Rückweisungsverfügungen, bei denen eine persönliche Gefährdung der Betroffenen im Sinne des Asylgesetzes, der Flüchtlingskonvention und der EMRK ausgeschlossen werden kann (Art. 13d Abs. 2 und 3, 16 Abs. 1 und 19 Abs. 2 neu AsylG). Bei der Verteilung auf die Kantone (Art. 14a Abs. 3 AsylG) dient der Entzug der aufschiebenden Wirkung und damit der sofortige Vollzug zumindest vorübergehend der Aufrechterhaltung des Geschäftsganges, da sonst die Empfangsstellen überlastet würden.

Artikel 47 Absatz 3 beinhaltet keine materielle Neuerung, sondern dient in erster Linie der Klarstellung der Rechtslage gegenüber allen Verfahrensbeteiligten, wenn nach rechtskräftiger Asylverweigerung und Wegweisung ein ausserordentliches Rechtsmittel (Revision) oder ein Rechtsbehelf (Wiedererwägungsgesuch, Aufsichtsbeschwerde) ergriffen wird. Es soll damit verdeutlicht werden, dass solche Eingaben ohne ausdrückliche Anordnung des Bundesamtes oder der Beschwerdeinstanz an die zuständige kantonale Behörde, den Vollzug der Wegweisung vorläufig auszusetzen, keine aufenthaltsverlängernde Wirkung haben.

Die vorgeschlagene Möglichkeit zum Entzug der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde blieb im Vernehmlassungsverfahren kontrovers. Auf der einen Seite wurde sie als Massnahme zur Beschleunigung des Verfahrens begrüsst, auf der andern Seite wurden rechtsstaatliche Bedenken hinsichtlich des Erfordernisses einer wirksamen Beschwerde im Sinne von Artikel 13 EMRK geäussert. Diese Bedenken sind jedoch nicht begründet. Die Kategorie der Nichteintretensentscheide, bei welchen der Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen werden kann, basieren gerade auf Sachverhalten, wo eine Verletzung des non-refoulement-Prinzips oder eine Verletzung von Artikel 3 EMRK praktisch ausgeschlossen werden kann. Im übrigen ist durch die Kann-Vorschrift gewährleistet, dass in jedem Einzelfall über den Entzug der aufschiebenden Wirkung begründet entschieden werden muss.

22 Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

Vorläufige Aufnahme und Internierung

(Art. 14a-14d)

Die gleichzeitig mit der zweiten Asylgesetzrevision erfolgte Änderung des ANAG bewährte sich in der Praxis. Insbesondere brachte die Neuordnung der vorläufigen Aufnahme und der Internierung die gewünschten Resultate und ermöglichte angemessene Lösungen für Ausländer mit besonderen Problemen vornehmlich humanitärer Art.

Mit der vorliegenden Änderung wird die Konzeption der vorläufigen Aufnahme und Internierung als Ersatzmassnahmen für einen undurchführbaren Vollzug einer Wegweisung beibehalten. Sie setzen eine Wegweisung voraus und kommen dann zum Tragen, wenn der grundsätzlich zur Ausreise verpflichtete Ausländer aus bestimmten Gründen vorübergehend oder voraussichtlich über eine längere Zeit hinweg die Schweiz nicht verlassen kann. Damit ist auch gesagt, dass die Ersatzmassnahme nur dann angeordnet werden kann, wenn der Ausländer keine ordentliche Anwesenheitsbewilligung besitzt oder erlangen kann.

Die beantragten Änderungen bezwecken eine klarere Gliederung und Umschreibung der Voraussetzungen, die zur Anordnung einer solchen Ersatzmassnahme führen. Ausserdem wird die Möglichkeit einer gruppenweise anzuordnenden und aufzuhebenden vorläufigen Aufnahme geschaffen. Mit dieser Möglichkeit soll insbesondere das Asylverfahren entlastet werden von Gesuchen, die typischerweise nicht zur Asylgewährung führen, bei denen aber zum Vorneherein aus humanitären Ueberlegungen feststeht, dass die betreffenden Ausländer nicht zur Ausreise in ihr Heimatland veranlasst werden können.

Artikel 14a Absatz 1 unterscheidet drei verschiedene Gründe eines undurchführbaren Vollzuges. So ist dieser unmöglich, wenn der Ausländer wegen eines technischen Umstandes weder in einen Drittstaat noch in den Heimatstaat verbracht werden kann.

Die Unmöglichkeit eines Vollzuges der Wegweisung stellt sich zumeist erst im Vollzugsstadium einer Entfernungsmassnahme heraus. Die kantonale Behörde stellt in diesen Fällen dem Bundesamt einen Antrag auf Anordnung einer Ersatzmassnahme. In einigen Fällen, insbesondere im Asylbereich, kann sich hingegen die Unmöglichkeit bereits bei der Prüfung der Wegweisung herausstellen. Da hier der Entscheid über die Asylverweigerung, die Wegweisung und die Anordnung einer Ersatzmassnahme durch die selbe Behörde erfolgt, wird in diesen Fällen die vorläufige Aufnahme oder Internierung gleichzeitig mit der Verpflichtung zur Ausreise verfügt. Ein Antrag einer kantonalen oder eidgenössischen Behörde ist dazu nicht notwendig.

Artikel 14a Absatz 3 umschreibt den Begriff des unzulässigen Vollzuges. Ein solcher liegt dann vor, wenn die Schweiz aus völkerrechtlichen Gründen einen Ausländer nicht zur Ausreise in einen bestimmten Staat zwingen darf und sich auch kein anderer Staat, der den Grundsatz der Nichtrückchiebung einhält, bereit erklärt, den Ausländer einreisen zu lassen. Es handelt sich dabei um Ausländer, die zwar Flüchtlinge nach der Flüchtlingskonvention oder dem Asylgesetz sind, dennoch aber in der Schweiz kein Asyl erhalten, weil sie entweder kein entsprechendes Gesuch gestellt haben, oder weil sie unter einen Asylausschlussstatbestand fallen. Ebenfalls können sich generell Ausländer auf die Unzulässigkeit berufen, wenn sie darlegen können, dass ihnen eine völkerrechtswidrige Behandlung im Sinne von Artikel 3 EMRK oder der Folterkonvention droht. Im Asylverfahren treten solche Umstände bei der Prüfung der Frage der Flüchtlingseigenschaft zutage und werden im Wegweisungsverfahren berücksichtigt.

Solange der Gefährdungstatbestand anhält und kein Drittstaat gefunden werden kann, in dem der Ausländer völkerrechtskonform behandelt wird, wird daher anstelle des Vollzuges der Wegweisung das Anwesenheitsverhältnis nach den Bestimmungen der vorläufigen Aufnahme oder der Internierung geregelt.

Als dritte Möglichkeit der Anordnung einer Ersatzmassnahme umschreibt Artikel 14a Absatz 4 den unzumutbaren Vollzug. Es handelt sich dabei um Fälle konkreter Gefährdung im Heimatstaat des Ausländers, weshalb man in diesem Zusammenhang auch von "Gewaltflüchtlingen" oder "de-facto-Flüchtlingen" spricht. Die Personen, die sich auf diese Bestimmung berufen können, sind keine Flüchtlinge im Sinne des Gesetzes oder der Flüchtlingskonvention. Sie geniessen keinen völkerrechtlichen Schutz vor Rückschiebung. Dennoch können sie angesichts der allgemeinen politischen Lage im Heimatland, die sich durch Krieg, Bürgerkrieg oder durch eine Situation allgemeiner Gewalt kennzeichnet, gute Gründe anführen, nicht dorthin verbracht zu werden. Weiter werden von der vorgeschlagenen Bestimmung Personen erfasst, für welche eine Rückkehr in ihre Heimat eine konkrete Gefährdung darstellen würde, weil beispielsweise eine notwendige medizinische Behandlung nicht mehr gewährleistet wäre. Aus humanitären Gründen, nicht als Folge einer von der Schweiz übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtung, wird in solchen Fällen auf den Vollzug einer Wegweisung verzichtet. Dass es sich nicht um eine völkerrechtliche Pflicht handelt, wird durch die "Kann-Bestimmung" in Absatz 4 verdeutlicht. Ob die Voraussetzungen dieser Bestimmung gegeben sind, ist im Unterschied zur Praxis zu Artikel 13 Buchstabe f BVO nicht nach den per-

sönlichen Verhältnissen des Ausländers in der Schweiz zu beurteilen. Ausschlaggebend ist vielmehr, welche Situation sich für ihn im Falle des Vollzugs im Heimatland ergeben würde. Die mit dem Entscheid befassten Behörden haben demzufolge solche humanitäre Überlegungen im Einzelfall abzuwägen gegen andere öffentliche Interessen, die allenfalls für einen Vollzug sprechen.

Eine wesentliche Erleichterung bringen die Artikel 14a Absatz 5 und 14b Absatz 3, die es dem Bundesrat ermöglichen, gruppenweise die Kriterien für die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme und deren Aufhebung vorzusehen. Diese Bestimmungen können in denjenigen Fällen Anwendung finden, in denen angesichts der allgemeinen Lage im Heimatstaat vom Vollzug einer Wegweisung in der Regel abgesehen wird. Damit durch eine solche generelle Anordnung des Bundesrates keine zusätzliche Sogwirkung entsteht, sieht Artikel 14a Absatz 5 ein koordiniertes Vorgehen mit dem UNHCR und anderen europäischen Aufnahmestaaten vor.

23 Uebergangsbestimmungen

Für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Beschlusses hängigen Verfahren soll das neue Recht gelten (Abs. 1). Aus Gründen der Billigkeit, der Rechtssicherheit und der Durchführbarkeit sind aber Ausnahmen unerlässlich, ohne dass dabei für hängige Verfahren Lücken entstehen.

Absatz 2 enthält jene Bestimmungen, die nur auf neue Gesuche und Beschwerden anwendbar sind. Im wesentlichen handelt es sich um die Artikel

über das erstinstanzliche Verfahren (Art. 16-16c) sowie für die in direktem Zusammenhang mit den Neuerungen im erstinstanzlichen Verfahren stehenden Bestimmungen über das Beschwerdeverfahren (Art. 46-46e). Das Gebot der Rechtssicherheit erfordert zudem, dass die Änderungen betreffend das Zustelldomizil (Art. 12e Abs. 2) ebenfalls nur auf neue Gesuche Anwendung finden.

3 Auswirkungen

31 Finanzielle und personelle Auswirkungen

311 Auf den Bund

Mit dem bewilligten Sollbestand an Mitarbeitern im Verfahrensbereich können rund 21'000 Asylentscheide getroffen werden unter der Voraussetzung, dass weiterhin in rund 60 Prozent der Fälle gestützt auf die kantonalen Akten entschieden wird. Wäre man dagegen dem Vorschlag der Expertenkommission gefolgt, welcher hinsichtlich der Zuständigkeit für die Anhörung zu den Asylgründen eine Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen vorgesehen hätte, wären massive Personalbegehren unvermeidlich gewesen. Da der Zeitaufwand für die Behandlung eines Falles mit Befragung etwa demjenigen von drei Aktenentscheiden entspricht, hätte dieses Verfahren bei gleichem Personalbestand theoretisch ein Sinken des Outputs um gut die Hälfte zur Folge gehabt. Um die Erledigungsquote zu halten, hätte das Personal im Asylverfahrensbereich aller Voraussicht nach verdoppelt werden müssen.

Mit dem neuen Verfahren ist durch die frühe Triage von offensichtlich unbegründeten Gesuchen ein gewisser Rückgang der Asylbewerberzahl denkbar. Eine Verkürzung des Verfahrens ist von der neu geschaffenen Möglichkeit der summarischen Begründung und mündlichen Eröffnung zu erwarten. In der Möglichkeit der raschen vorläufigen Aufnahme anstelle langwieriger Asylverfahren (Art. 16b Abs. 2) liegt möglicherweise ein gewisses Einsparungspotential. Hier ist zu beachten, dass von dieser Möglichkeit nur in europäischer Absprache Gebrauch gemacht werden soll, um nicht eine unerwünschte Sogwirkung auszulösen (Art. 14a Abs. 5 ANAG). Grössere Personalbegehren können schliesslich dadurch vermieden werden, dass die heute in den Kantonen tätigen Beamten die Befragung im Auftrage und unter Aufsicht des Bundes durchführen und Entscheide zuhanden des DFW unterschriftsreif vorbereiten. Diese in Artikel 15 Absatz 4 vorgesehene Möglichkeit wäre allerdings vom Bund finanziell abzugelten.

Leider können diese Einsparungsmöglichkeiten mangels Erfahrungswerten auch nicht annähernd verbindlich quantifiziert werden. Es lassen sich zwar verschiedene Modelle berechnen, doch sind diese rein theoretisch und im Ergebnis eher irreführend. Weitere Personalbegehren im Asylbereich können auch mit dem neuen Verfahren je nach Entwicklung der Situation nicht ausgeschlossen werden. Was hingegen mit Sicherheit gesagt werden kann, ist, dass zusätzliche Personalkosten, in welcher Höhe auch immer, durch Einsparungen bei den Unterstützungsleistungen bei weitem kompensiert werden können.

Um die kantonalen Beamten, die unter Aufsicht des Bundesamtes Entscheide vorbereiten (Art. 15 Abs. 4), optimal einzusetzen, wird deren Ausbildung intensiviert werden müssen. Dafür sind voraussichtlich jährlich 200'000 bis 300'000 Franken einzusetzen. Man wird zudem auch den Einsatz EDV-gestützter Informationssysteme prüfen müssen, die den raschen Datenaustausch zwischen Bund und Kantonen gewährleisten können. Für die Realisierung eines solchen Systems sind geschätzte Kosten von 4 bis 5 Millionen Franken einzusetzen.

Ein möglicher Einnahmefall kann durch den Verzicht auf Kostenvorschüsse im Beschwerdeverfahren (Art. 46e) entstehen. Dem stehen Kosteneinsparungen in ungewisser Höhe durch die gesetzliche Verankerung von Sicherheitsleistungen (Art. 21a) gegenüber.

Welcher Mehraufwand schliesslich mit der allfälligen Schaffung einer unabhängigen Rekurskommission (Art. 11 Abs. 3) verbunden wäre, lässt sich heute nicht abschätzen.

312 Auf die Kantone und Gemeinden

Je nach Entwicklung im Asylbereich werden die Kantone auch künftig Personal rekrutieren müssen, vor allem um die Unterbringungsprobleme zu lösen. Dieser Umstand ist indessen nicht Folge dieser Vorlage. Die Kantone werden für ihre Aufwendungen weiterhin mit einer Verwaltungspauschale, die gegenwärtig 1000 Franken pro Asylbewerber beträgt, entschädigt. Ueberschüsse werden den Kantonen, die Asylentscheide unterschäftsreif vorbe-

reiten, die dadurch entstehenden Mehrkosten im Personalbereich vom Bund vergütet. Die Einführung einer Ordnungsfrist von 20 Tagen, während der die Befragung zum Asylgesuch durchzuführen ist, wird in einzelnen Kantonen unumgänglich zu zusätzlichen Personalanstellungen führen. Zum Teil haben sie es bisher unterlassen, solche personellen und organisatorischen Massnahmen zu treffen, mit der Folge, dass enorme Rückstände in der Befragung - in einem Fall über 3000 - entstanden sind.

32 **Andere Auswirkungen**

Durch die Einführung von Massnahmen, die das Asylverfahren nicht mehr als taugliches Mittel erscheinen lassen, innert nützlicher Frist das wirtschaftliche Fortkommen im bisherigen Ausmass sicherzustellen, verliert die Einleitung eines Asylverfahrens aus asylfremden Zwecken an Attraktivität. Insofern ist die Erwartung, dass nach Einführung der neuen Bestimmungen das Interesse an der Einleitung eines Asylverfahrens trotz fehlender Flüchtlingseigenschaft nachlässt, gerechtfertigt.

Ausgedehnt wird die Steuerungsmöglichkeit für die Kantone im Bereich der ihnen übertragenen Fürsorgeorganisation dann, wenn sie die notwendige Bereitschaft zur Mitwirkung im Asylverfahren haben. Durch Bereitstellung ausreichender Kapazitäten im Verfahrensbereich können die Unterbringungsprobleme entschärft werden. Obwohl es den Kantonen freisteht, am Verfahren durch den Einsatz von kantonalen, den Entscheid vorbereitenden Befragern mitzuwirken, erachten wir die Ausschöpfung dieser Möglichkeit als unumgänglich. Die Bewältigung der Probleme im Asylbereich ist nur

möglich, wenn Bund, Kantone und Gemeinden die Verantwortung gemeinsam tragen.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1987-1991 nicht angekündigt. Der Bundesrat hat in der Legislaturplanung bezüglich der Asyl- und Flüchtlingspolitik nur aussenpolitische Zielsetzungen formuliert, so auch eine verbesserte europäische Koordination. Die Vorlage trägt denn auch den europäischen Tendenzen der Gesetzgebung der Aufnahmestaaten Rechnung.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

51 Regelungen des Europarates

Die Empfehlung R (81)16 des Ministerkomitees des Europarates behandelt Fragen der Harmonisierung der nationalen Asylverfahren. Sie enthält eine Reihe von Prinzipien, die notwendigerweise im Rahmen der nationalen Verfassungsgesetze oder in der Praxis der Staaten bei der Gesuchsbehandlung angewendet werden sollten. Die Empfehlung zielt damit auf eine möglichst weitgehende Gleichbehandlung aller Asylsuchenden ab, ohne dass dies im Rahmen eines verbindlichen völkerrechtlichen Instrumentes geschieht. Die Prinzipien stehen im Einklang mit den entsprechenden Beschlüssen des Exekutivkomitees des UNHCR und orientieren sich an den verschiedenen

Entscheidungen der parlamentarischen Versammlung des Europarates zu Fragen der Ausgestaltung des Asylverfahrensrechtes.

Der Bundesbeschluss enthält keine Bestimmungen, die den erwähnten Grundsätzen widersprechen würde. Er erlaubt ein faires und rechtsstaatliches Verfahren, bestimmt ausschliesslich eine zentrale Behörde zur Entscheidung und beschränkt die Kompetenzen der Grenzkontrollorgane weitgehend. Der Gesuchsteller kann sich bis zur Entscheidungsfindung im Aufnahme-
staat aufhalten mit Ausnahme von Ausländern, die aus asylfremden Gründen ein Gesuch einreichen. Dem Gesuchsteller wird eine wirksame Beschwerde eingeräumt, er wird über Rechte und Pflichten orientiert, die Ablehnung eines Gesuches wird begründet unter Hinweis auf die Beschwerdemöglichkeit. Schliesslich ist die Vertraulichkeit des Verfahrens gewährleistet.

52 Bestrebungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft

Die EG-Kommission sah im Rahmen der Massnahmen zur Vollendung des Binnenmarktes auch eine Richtlinie über die Koordinierung der Zuständigkeiten zur materiellen Behandlung eines Asylgesuches vor. Aus souveränitätspolitischen Gründen beschlossen jedoch die EG-Einwanderungsminister am 14. Mai 1989, ein Erstasylabkommen auszuarbeiten. Dieses Abkommen bildet Bestandteil der europäischen Koordinierung des Asylrechtes und führt zu denselben Ergebnissen, wie das im Rahmen des Europarates entwickelte Projekt.

Visiert man einen Beitritt der Schweiz zu einem Ersatzasylabkommen an, so stellen sich Kompatibilitätsfragen im Hinblick auf:

1. Das "Offenhalten" eines Anschlusses an eine künftige europäische Vertragsregelung (keine Regelungen, die den Beitritt erschweren oder unmöglich machen).
2. Die europäische "Solidarität" im Sinne eines wohlverstandenen gegenseitigen Interesses der europäischen Staaten an der Lösung der Flüchtlingsprobleme. Insbesondere ist hier dem Gesichtspunkt der Verhinderung einer unkontrollierten illegalen Weiterwanderung von Flüchtlingen Beachtung zu schenken.
3. Die verfahrensmässigen und materiellen Standards der Prüfung von Asylgesuchen (UNHCR-Empfehlungen, Europaratsbeschlüsse, Europäische Menschenrechtskonvention).

6 Rechtliche Grundlagen

61 Uebereinstimmung mit Völkerrecht und Verfassung

Der Bundesbeschluss steht im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz auf dem Gebiet des Flüchtlingsrechts und der Menschenrechte. Bei der Ausgestaltung des beschleunigten Verfahrens und des Vollzugs von Wegweisungen wurde insbesondere auf die Einhaltung des völkerrechtlichen Grundsatzes der Nichtrückweisung geachtet, der in

Artikel 33 der Flüchtlingskonvention, in Artikel 3 der UNO-Folterkonvention von 1984 (SR 0.105) sowie in Artikel 3 der EMRK verankert ist. Ferner ist gewährleistet, dass die Gesetzesbestimmungen den Artikeln 8 (Achtung des Familienlebens) und 13 (Recht auf eine wirksame Beschwerde) der EMRK entsprechen. Der Bundesbeschluss bringt auch die Behandlung von Flüchtlingen, die aus besonderen Gründen kein Asyl in der Schweiz erhalten, in Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen.

Obwohl die vom Exekutivkomitee (Excom) des UNO-Hochkommissariates für die Flüchtlinge verabschiedeten Beschlüsse keine völkerrechtliche Bindungswirkungen entfalten, sind sie gleichwohl nicht unbeachtlich. In diesem Sinne wurden insbesondere die folgenden Excom-Beschlüsse berücksichtigt: Beschlüsse 8 (XXVIII) und 28 (XXXIII) über die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, 15 (XXX) über Flüchtlinge ohne Asylsland, 30 (XXXIV) über offensichtlich unbegründete oder missbräuliche Asylgesuche sowie der an der 40. Session des Excom (1989) verabschiedeten Beschluss über irreguläre Wanderungsbewegungen.

Die mit dem Bundesbeschluss geänderten Bestimmungen sowohl des Asylgesetzes als auch des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer stützen sich auf Artikel 69^{ter} der Bundesverfassung.

62. Delegation von Rechtsetzungskompetenzen

In Artikel 11 Absatz 3 über die Einsetzung einer unabhängigen Rekurskommission ist eine Rechtsetzungsdelegation an den Bundesrat vorgesehen,

die über die allgemeine Vollzugsverordnungs-kompetenz hinausgeht. Der Bundesrat wird auf Verordnungsstufe einerseits die Organisation der Rekurskommission näher bestimmen und anderseits ergänzende Verfahrensvorschriften zum Asylgesetz und Verwaltungsverfahrensgesetz erlassen, insbesondere über mündliche Verhandlungen (anstelle des Schriftenwechsels), mündliche Eröffnungen von Entscheiden sowie über summarische Verfahren (vgl. dazu vorne Ziff. 21.02 und 21.035).

63 Rechtsform

Die vorgeschlagenen Massnahmen sollen zeitlich befristet werden. Unter diesen Umständen sind sie nach Artikel 6 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) in einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss zu kleiden.

Allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse können nach Artikel 89^{bis} Absatz 1 BV für dringlich erklärt werden, wenn sie sachlich und zeitlich dringlich sind. Diese Voraussetzungen sind für die vorgeschlagenen Bestimmungen zur Beschleunigung des Asylverfahrens erfüllt. Angesichts der massiven Zunahme von Asylgesuchen insbesondere seit 1988 (vgl. dazu Ziff. 111), dem Auseinanderklaffen zwischen den Gesuchseingängen einerseits und der Erledigungskapazität der Entscheidbehörden anderseits, die Ueberlastung aller mit Gesuchstellern befassten Behörden und Organisationen sowie der zu langen Dauer des geltenden Asylverfahrens ertragen die im vorliegenden Bundesbeschluss vorgesehenen Massnahmen keinen Aufschub.

Bundesbeschluss über das Asylverfahren

Entwurf

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 69^{ter} der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 25. April 1990¹⁾,
beschliesst:*

I

Das Asylgesetz vom 5. Oktober 1979²⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 8a Subjektive Nachfluchtgründe (neu)

Einem Ausländer wird kein Asyl gewährt, wenn er erst durch seine Ausreise aus dem Heimat- oder Herkunftsstaat oder wegen seines Verhaltens nach der Ausreise Flüchtling im Sinne von Artikel 3 wurde.

Art. 11 Abs. 3 (neu)

³⁾ Der Bundesrat kann eine unabhängige, mehrere Kammern umfassende Rekurskommission für Flüchtlingsfragen einsetzen, welche endgültig über Beschwerden gegen Entscheide des Bundesamtes über die Verweigerung des Asyls und über die Wegweisung sowie anstelle des Bundesgerichts über die Beendigung des Asyls entscheidet. Er kann ergänzende Verfahrensvorschriften, insbesondere über mündliche Verhandlungen, mündliche Eröffnungen von Entscheidungen sowie über summarische Verfahren erlassen.

Art. 12 Verfahrensgrundsätze

Das Verfahren richtet sich nach dem Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren³⁾ und dem Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege⁴⁾, soweit das vorliegende Gesetz nichts anderes bestimmt.

Art. 12a Nachweis der Flüchtlingseigenschaft (neu)

¹⁾ *Bisheriger Art. 12*

¹⁾ BBl 1990 II 573

²⁾ SR 142.31

³⁾ SR 172.021

⁴⁾ SR 173.110

² Glaubhaft gemacht ist die Flüchtlingseigenschaft, wenn die Behörde ihr Vorhandensein mit überwiegender Wahrscheinlichkeit für gegeben hält.

³ Unglaubhaft sind insbesondere Vorbringen, die in wesentlichen Punkten zu wenig substantiiert oder in sich widersprüchlich sind, den Tatsachen nicht entsprechen oder massgeblich auf gefälschte oder verfälschte Beweismittel abgestützt werden.

Art. 12b Mitwirkungspflicht (neu)

¹ Wer um Asyl ersucht, ist verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken. Er hat insbesondere seine Identität offenzulegen, Reisepapiere und Identitätsausweise abzugeben, bei der Anhörung zu den Asylgründen alle Gründe seines Gesuches zu nennen, allfällige Beweismittel vollständig zu bezeichnen und sie unverzüglich einzureichen, oder, soweit dies zumutbar erscheint, sich darum zu bemühen, sie innerhalb einer angemessenen Frist zu beschaffen.

² Die Mitwirkungspflicht ist nicht verletzt, wenn der Gesuchsteller sie unverschuldet nicht erfüllen konnte.

³ Die Behörde kann vom Gesuchsteller verlangen, für die Übersetzung fremdsprachiger Dokumente besorgt zu sein.

⁴ *Bisheriger Art. 19a Abs. 1*

Art. 12c Beweisverfahren (neu)

Wird zur Ermittlung des Sachverhaltes ein Beweisverfahren durchgeführt, so kann der Gesuchsteller zur Beweisanordnung der Behörde nicht vorgängig Stellung nehmen.

Art. 12d Eröffnung und Begründung von Verfügungen und Entscheiden (neu)

¹ Verfügungen und Entscheide können in geeigneten Fällen mündlich eröffnet und summarisch begründet werden.

² Die mündliche Eröffnung ist samt Begründung protokollarisch festzuhalten. Dem Gesuchsteller ist ein Protokollauszug auszuhändigen.

Art. 12e Zustelldomizil (neu)

¹ Eine Zustellung oder Mitteilung an die letzte bekannte Adresse des Gesuchstellers oder an den von ihm bevollmächtigten Vertreter ist mit Ablauf der ordentlichen siebentägigen Abholfrist rechtsgültig, selbst wenn der Gesuchsteller oder dessen Vertreter aufgrund einer speziellen Vereinbarung mit den Postbetrieben erst in einem späteren Zeitpunkt davon Kenntnis erhält. Gleiches gilt, wenn die Sendung als unzustellbar zurückkommt.

² Wird der Gesuchsteller durch mehrere bevollmächtigte Personen vertreten und bezeichnen diese kein gemeinsames Zustelldomizil, macht die Behörde ihre Mitteilungen an den vom Gesuchsteller zuerst bezeichneten Vertreter.

Art. 12f Verhältnis zu fremdenpolizeilichen Verfahren (neu)

¹ Nach Einreichung eines Asylgesuches und bis zur Ausreise nach rechtskräftigem Abschluss des Asylverfahrens oder bis zur Anordnung einer Ersatzmassnahme bei nicht durchführbarem Vollzug kann kein Verfahren um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Aufenthaltsbewilligung eingeleitet werden, ausser es besteht ein Anspruch darauf. Artikel 17 Absätze 2 und 3 bleiben vorbehalten.

² Bereits hängige Verfahren um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung werden mit dem Einreichen eines Asylgesuches gegenstandslos.

³ Bereits erteilte Aufenthaltsbewilligungen behalten ihre Gültigkeit und können gemäss den fremdenpolizeilichen Bestimmungen verlängert werden.

2. Abschnitt: Einreichung des Asylgesuches

Art. 13 Asylgesuch

¹ Ein Asylgesuch liegt vor, wenn sich den schriftlichen, mündlichen oder anderen Willensäusserungen des Ausländers entnehmen lässt, dass er die Schweiz um Schutz vor Verfolgung ersucht.

² Kommt der Ausländer aus einem Staat, in dem nach den Feststellungen des Bundesrates Menschenrechtsverletzungen nach rechtsstaatlichen Grundsätzen geahndet werden, liegt kein Asylgesuch vor.

Art. 13a Ort der Einreichung (neu)

Das Asylgesuch ist bei einer schweizerischen Vertretung oder bei der Einreise an einem geöffneten Grenzübergang zu stellen. Vorbehalten bleibt Artikel 13f.

Art. 13b Asylgesuch aus dem Ausland und Einreisebewilligung (neu)

¹ *Bisheriger Art. 17 Abs. 1*

² Das Bundesamt bewilligt dem Gesuchsteller die Einreise zur Abklärung des Sachverhaltes, wenn ihm nicht zugemutet werden kann, im Wohnsitz- oder Aufenthaltsstaat zu bleiben oder in ein anderes Land auszureisen.

³ *Bisheriger Art. 17 Abs. 3*

Art. 13c Asylgesuch an der Grenze und Einreisebewilligung (neu)

¹ Der Ausländer, der an der Grenze um Asyl nach sucht, erhält vom Bundesamt die Bewilligung zur Einreise, wenn kein anderes Land staatsvertraglich zur Behandlung seines Asylgesuches verpflichtet ist und er:

- a. das zur Einreise erforderliche Ausweispapier oder Visum besitzt, oder
- b. im Land, aus dem er direkt in die Schweiz gelangt ist, aus einem Grund nach Artikel 3 Absatz 1 gefährdet oder von unmenschlicher Behandlung bedroht erscheint.

² Die Einreise wird vom Bundesamt ferner bewilligt, wenn:

- a. der Ausländer glaubhaft macht, dass ihn das Land, aus dem er direkt kommt, in Verletzung des Grundsatzes der Nichtrückweisung zur Ausreise in ein Land zwingen würde, in dem er gefährdet erscheint, oder
- b. die Schweiz staatsvertraglich zur Behandlung seines Asylgesuches verpflichtet ist.

³ Der Bundesrat bestimmt, in welchen anderen Fällen die Einreise bewilligt wird.

Art. 13d Asylgesuch am Flughafen (neu)

¹ Für Asylgesuche, die bei der Grenzkontrolle auf den Flughäfen gestellt werden, gilt Artikel 13c. Der Gesuchsteller kann erkennungsdienstlich behandelt werden.

² Wird die Einreise nicht bewilligt, kann der Gesuchsteller vom Bundesamt vorsorglich weggewiesen werden, wenn die Weiterreise in einen Drittstaat möglich, zulässig und zumutbar ist, namentlich wenn dieser Staat vertraglich für die Behandlung seines Asylgesuches zuständig ist, wenn sich der Gesuchsteller vorher einige Zeit dort aufgehalten hat oder wenn dort nahe Angehörige oder andere Personen leben, zu denen er enge Beziehungen hat. Der sofortige Vollzug kann angeordnet werden.

³ Wird die Einreise nicht bewilligt, und kann der Gesuchsteller nicht in einen Drittstaat weggewiesen werden, so kann der sofortige Vollzug der Wegweisung in den Heimat- oder Herkunftsstaat angeordnet werden, wenn dem Gesuchsteller dort nach der übereinstimmenden Auffassung des Bundesamtes und des Hochkommissariates der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge offensichtlich keine Verfolgung droht.

Art. 13e Anhaltung bei der illegalen Einreise (neu)

¹ Wird ein Gesuchsteller bei der illegalen Einreise im grenznahen Raum angehalten, so übergeben ihn die kantonalen Polizeiorgane den zuständigen Behörden des Nachbarstaates. Sie informieren ihn vorher über den nächstgelegenen geöffneten Grenzübergang.

² Der Gesuchsteller wird an eine Empfangsstelle gewiesen, wenn die Übergabe an den Nachbarstaat nicht möglich ist oder wenn er dort aus einem Grund nach Artikel 3 Absatz 1 gefährdet oder von unmenschlicher Behandlung bedroht erscheint.

Art. 13f Asylgesuch im Inland (neu)

Bisheriger Art. 14

3. Abschnitt: Das erstinstanzliche Verfahren

Art. 14 Erhebungen in der Empfangsstelle

¹ Der Bund errichtet Empfangsstellen, die vom Bundesamt geführt werden.

² Die Empfangsstelle erhebt die Personalien des Gesuchstellers sowie den Grund und die Umstände der Einreise. Der Gesuchsteller wird von den Behörden des Standortkantons erkennungsdienstlich behandelt. Die Reisepapiere und Identitätsausweise werden zu den Akten genommen.

³ Das Bundesamt ist berechtigt, alle Informationen zu erheben, die für einen Entscheid über den Aufenthalt des Gesuchstellers in der Schweiz während des Asylverfahrens wesentlich sind.

⁴ Der Gesuchsteller wird auf seine Rechte und Pflichten im Asylverfahren hingewiesen.

Art. 14a und 14b

Unverändert

Art. 15 Anhörung zu den Asylgründen

¹ Die kantonale Behörde hört den Gesuchsteller innert 20 Tagen nach der Gesuchstellung zu den Asylgründen an und zieht nötigenfalls einen Dolmetscher bei. Der Gesuchsteller kann sich von einem Vertreter und einem Dolmetscher seiner Wahl, die selber nicht Asylsuchende sind, begleiten lassen.

² Die Anhörung wird in ein Protokoll aufgenommen, welches vom Gesuchsteller und gegebenenfalls vom Dolmetscher unterzeichnet wird.

³ Das Bundesamt kann Gesuchsteller direkt anhören. Für die Anhörung gelten die Absätze 1 und 2 sinngemäss.

⁴ Das Departement kann im Einverständnis mit den Kantonen festlegen, dass kantonale Beamte unter der Leitung des Bundesamtes Entscheide gemäss den Artikeln 16–16b zuhanden des Bundesamtes vorbereiten, oder dass Gesuchsteller nur vom Bundesamt angehört werden. Der Bund vergütet den Kantonen die Personalkosten, die ihnen gemäss diesem Absatz entstehen.

Art. 15a Hilfswerksvertreter (neu)

¹ Die anerkannten Flüchtlingshilfsorganisationen entsenden einen Vertreter zur Anhörung über die Asylgründe gemäss Artikel 15, sofern der Gesuchsteller dies nicht ablehnt.

² Die Anhörungstermine werden den Flüchtlingshilfsorganisationen von den zuständigen Behörden rechtzeitig mitgeteilt.

³ Der Hilfswerksvertreter beobachtet die Anhörung. Er kann Fragen zur Erhellung des Sachverhaltes stellen lassen. Er hat keine Parteirechte.

⁴ Der Hilfswerksvertreter untersteht gegenüber Dritten der Verschwiegenheitspflicht.

⁵ Der Hilfswerksvertreter bestätigt im Protokoll seine Mitwirkung. Er kann dabei Einwendungen anmelden und weitere Abklärungen anregen.

⁶ Der Bund entschädigt die Flüchtlingshilfsorganisationen für ihren Aufwand.

Art. 16 Nichteintreten

¹ Auf ein Gesuch wird nicht eingetreten, wenn der Gesuchsteller:

- a. kein Asylgesuch im Sinne von Artikel 13 stellt;
- b. seine Identität verheimlicht und dies aufgrund des Ergebnisses der erkennungsdienstlichen Behandlung feststeht;
- c. in ein Land ausreisen kann, in welchem ein Asylgesuch hängig ist oder das staatsvertraglich für die Durchführung des Asyl- und Wegweisungsverfahrens zuständig ist und das ihn nicht zur Ausreise in ein Land zwingt, in welchem er verfolgt oder unmenschlicher Behandlung ausgesetzt würde;
- d. bereits in der Schweiz ein Asylverfahren erfolglos durchlaufen oder sein Gesuch zurückgezogen hat oder während des hängigen Asylverfahrens in den Heimat- oder Herkunftsstaat zurückgekehrt ist und nicht glaubhaft machen kann, dass in der Zwischenzeit Ereignisse eingetreten sind, die für die Flüchtlingseigenschaft relevant sind.

² Nichteintretensentscheide sind in der Regel innert sechs Wochen nach der Gesuchstellung zu treffen; sie können summarisch begründet werden.

Art. 16a Ablehnung ohne weitere Abklärungen (neu)

¹ Wird aufgrund der Anhörung offensichtlich, dass der Gesuchsteller die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllt oder sie nicht glaubhaft machen kann, und seiner Wegweisung keine Gründe entgegenstehen, wird das Gesuch ohne weitere Abklärungen abgelehnt.

² Der Entscheid hat in der Regel innert zehn Tagen zu erfolgen; er kann summarisch begründet werden.

Art. 16b Asyl oder vorläufige Aufnahme ohne weitere Abklärungen (neu)

¹ Kann der Gesuchsteller aufgrund der Anhörung nachweisen oder glaubhaft machen, dass er Flüchtling ist, und liegt kein Asylausschlussgrund vor, wird ihm ohne weitere Abklärungen Asyl gewährt.

² Erweist sich bereits aufgrund der Anhörung, dass dem Gesuchsteller kein Asyl gewährt werden kann, der Vollzug seiner Wegweisung aber nicht möglich, nicht

zulässig oder nicht zumutbar ist, wird ohne weitere Abklärungen ein Asyl- und Wegweisungsentscheid getroffen und anstelle der Ansetzung einer Ausreisefrist die vorläufige Aufnahme angeordnet.

Art. 16c Weitere Abklärungen (neu)

¹ In den übrigen Fällen trifft das Bundesamt die notwendigen zusätzlichen Abklärungen. Es kann bei den schweizerischen Vertretungen Auskünfte einholen, den Gesuchsteller ergänzend anhören oder ihm durch die kantonale Behörde Ergänzungsfragen stellen.

² *Bisheriger Art. 18*

4. Abschnitt: Wegweisung und Vollzug

Art. 17 Wegweisung

¹ Lehnt das Bundesamt das Asylgesuch ab oder tritt es darauf nicht ein, so verfügt es in der Regel die Wegweisung aus der Schweiz und ordnet den Vollzug an.

² Ist das Gesuch vor mehr als vier Jahren eingereicht worden, kann der Kanton einem ihm zugewiesenen Gesuchsteller eine fremdenpolizeiliche Aufenthaltsbewilligung erteilen. Will der Kanton von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, zeigt er dies dem Bundesamt unverzüglich an. Im Zustimmungsverfahren vor dem Bundesamt für Ausländerfragen hat der Gesuchsteller Parteistellung.

³ Im Beschwerdeverfahren gilt Absatz 2 sinngemäss. Während des Zustimmungsverfahrens wird das Beschwerdeverfahren sistiert.

Art. 17a Inhalt der Wegweisungsverfügung (neu)

Die Wegweisungsverfügung enthält:

- a. die Verpflichtung, die Schweiz zu verlassen;
- b. die Festsetzung des Tages, bis zu dem der Gesuchsteller schweizerisches Gebiet verlassen muss. Der sofortige Vollzug bleibt in den Fällen von Artikel 16 Absatz 1 vorbehalten. Im Falle der Anordnung einer vorläufigen Aufnahme oder Internierung wird die Frist im Zeitpunkt der Aufhebung bestimmt;
- c. die Androhung von Zwangsmitteln im Unterlassungsfall;
- d. die Bezeichnung jener Länder, in welche der Gesuchsteller nicht zurückgeführt werden darf;
- e. die Anordnung einer allfälligen Ersatzmassnahme anstelle des Vollzugs;
- f. die Bezeichnung des für den Vollzug der Wegweisung oder der Ersatzmassnahme zuständigen Kantons.

Art. 18 Vollzug

¹ Ist der Vollzug der Wegweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar, regelt das Bundesamt das Anwesenheitsverhältnis nach den gesetzlichen Bestimmungen über die vorläufige Aufnahme und Internierung von Ausländern.

² Der Kanton ist verpflichtet, die Wegweisungsverfügung zu vollziehen.

³ Erweist sich der Vollzug trotz Anwendung von Zwangsmitteln als nicht durchführbar, so beantragt der Kanton dem Bundesamt die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme oder Internierung.

Art. 18a Massnahmen bei unbekanntem Aufenthalt (neu)

Entzieht sich der abgewiesene Gesuchsteller durch Verheimlichung seines Aufenthaltsortes dem Vollzug, kann das Bundesamt seine polizeiliche Ausschreibung veranlassen.

Art. 18b Zusammenarbeit der Kantone (neu)

Befindet sich der abgewiesene Gesuchsteller nicht in dem Kanton, der mit dem Vollzug der Wegweisungsverfügung beauftragt ist, hat der Aufenthaltskanton auf Ersuchen des beauftragten Kantons formlos Amtshilfe zu leisten.

Art. 18c Unterstützung durch das Bundesamt (neu)

¹ Das Bundesamt kann die mit der Rückführung abgewiesener Gesuchsteller beauftragten Kantone mit folgenden Massnahmen unterstützen:

- a. Vermittlung bei der Beschaffung von Reisepapieren;
- b. Organisation von Reisemöglichkeiten;
- c. Koordination der Zusammenarbeit von mehreren betroffenen Kantonen;
- d. Koordination der Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten.

² Das Bundesamt kann mit den kantonalen Regierungen direkt verkehren.

Art. 18d Sicherstellung und Einziehung von Urkunden (neu)

¹ Jede Behörde oder Amtsstelle stellt Reisepapiere, Identitätsausweise oder andere Dokumente, die auf die Identität eines Gesuchstellers Hinweise geben können, zuhänden des Bundesamtes sicher.

² Verfälschte und gefälschte Urkunden können vom Bundesamt oder von der Beschwerdeinstanz eingezogen werden.

Art. 18e

Bisheriger Art. 21b

5. Abschnitt: Stellung während des Asylverfahrens

Art. 19 Aufenthalt

¹ Wer ein Asylgesuch in der Schweiz gestellt hat, darf sich unter Vorbehalt von Artikel 47 bis zum Abschluss des Verfahrens in der Schweiz aufhalten.

² Der Gesuchsteller kann jedoch vorsorglich weggewiesen werden, wenn die Weiterreise in einen Drittstaat möglich, zulässig und zumutbar ist, namentlich wenn dieser Staat vertraglich für die Behandlung seines Asylgesuches zuständig ist, wenn sich der Gesuchsteller vorher einige Zeit dort aufgehalten hat oder wenn dort nahe Angehörige oder andere Personen leben, zu denen er enge Beziehungen hat. Der sofortige Vollzug kann angeordnet werden.

Art. 19a

¹ Wird neu Art. 12b Abs. 4

² und ³ Aufgehoben

Art. 20

Unverändert

Art. 20a Fürsorge

¹ Unverändert

² Soweit das Departement keine abweichenden Bestimmungen erlässt, richten sich Festsetzung, Ausrichtung und Abrechnung von Fürsorgeleistungen nach kantonalem Recht.

³ Unverändert

Art. 20b Bundesbeiträge

¹ Unverändert

² Der Bund kann Unterkünfte und Aufnahmezentren, in denen die kantonalen Behörden Gesuchsteller unterbringen, erwerben oder deren Errichtung, Umbau oder Einrichtung ganz oder teilweise finanzieren. Der Bundesrat regelt das Verfahren und bestimmt das Nähere über die Eigentumsverhältnisse und die Sicherung der Zweckbestimmung.

³ Der Bund zahlt den Kantonen für ihren Verwaltungsaufwand jährlich eine Pauschale. Der Bundesrat setzt die Höhe der Pauschale fest.

⁴ Bisheriger Art. 20b Abs. 3

Art. 21 Vorläufige Erwerbstätigkeit (neu)

¹ Während der ersten drei Monate nach dem Einreichen eines Asylgesuches ist Asylbewerbern die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verboten. Ergeht innert

dieser Frist erstinstanzlich ein negativer Entscheid, kann der Kanton das Arbeitsverbot um weitere drei Monate verlängern.

² Ergreift der Gesuchsteller im Anschluss an einen rechtskräftigen negativen Asylentscheid ein ausserordentliches Rechtsmittel oder einen Rechtsbehelf und wird während der Dauer dieses Verfahrens auf den Vollzug der Wegweisung verzichtet, erlöscht die Bewilligung in der Regel mit Ablauf der nach Abschluss des Beschwerdeverfahrens festgesetzten Ausreisefrist. Die für die Behandlung eines solchen Rechtsmittels oder Rechtsbehelfes zuständige Behörde entscheidet auf Antrag des Kantons endgültig über Ausnahmen.

³ Asylbewerber, die nach den fremdenpolizeilichen Bestimmungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt sind, unterliegen dem Arbeitsverbot nicht.

Art. 21a Sicherheitsleistungen und Rückerstattungspflicht

¹ Der Gesuchsteller ist verpflichtet, Fürsorgekosten zurückzuerstatten und für künftige Fürsorge- und Vollzugskosten Sicherheit zu leisten. Die kantonale Behörde legt mit der Erteilung oder Verlängerung der Bewilligung zur vorläufigen Erwerbstätigkeit fest, welchen Anteil vom Erwerbseinkommen des Gesuchstellers der Arbeitgeber dem Kanton zu diesem Zwecke zu überweisen hat.

² Wird dem Gesuchsteller eine Anwesenheitsbewilligung erteilt oder verlässt er die Schweiz nicht nur vorübergehend, ist ihm die Sicherheitsleistung aufgrund einer Schlussabrechnung auszuführen.

³ Der Bundesrat regelt das weitere Verfahren und legt fest, ob und nach welchen Kriterien Rückerstattungen und Sicherheitsleistungen gemäss Absatz 1 einzufordern sind.

Art. 21b

Wird neu Art. 18e

Gliederungstitel vor Art. 22

6. Abschnitt: Aufnahme von Gruppen

Art. 25 Wirkung

Der Ausländer, dem die Schweiz Asyl gewährt hat oder der als Flüchtling vorläufig aufgenommen wurde, gilt gegenüber allen eidgenössischen und kantonalen Behörden als Flüchtling im Sinne dieses Gesetzes sowie des internationalen Abkommens vom 28. Juli 1951¹⁾ über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.

¹⁾ SR 0.142.30

Art. 27 Erwerbstätigkeit

Einem Ausländer, dem die Schweiz Asyl gewährt hat oder den sie als Flüchtling vorläufig aufgenommen hat, wird eine Erwerbstätigkeit sowie der Stellen- und Berufswechsel ohne Rücksicht auf die Arbeitsmarktlage bewilligt.

Art. 28 Niederlassung

Der Flüchtling, dem die Schweiz Asyl gewährt hat und der sich seit mindestens fünf Jahren ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, hat Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung, wenn gegen ihn kein Ausweisungsgrund vorliegt.

Art. 43 Entscheid (neu)

Das Bundesamt ist zuständig für Entscheide nach den Artikeln 41 und 42.

Art. 44

Bisheriger Art. 43

Art. 46 Beschwerdebehörden

¹ *Bisheriger Art. 47 Abs. 1*

² Die Beschwerde gegen Verfügungen und Beschwerdeentscheide von Bundesbehörden oder letzten kantonalen Instanzen richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege. Über Beschwerden gegen Verfügungen gestützt auf die Artikel 13–19 entscheidet die Beschwerdeinstanz endgültig.

Art. 46a Anfechtbare Zwischenverfügungen (neu)

Zwischenverfügungen, die in Anwendung der Artikel 13–19 ergehen, können nur durch Beschwerde gegen die Endverfügung angefochten werden; selbständig anfechtbar sind, sofern sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können:

- a. vorsorgliche Massnahmen;
- b. Entscheide über die Verteilung der Gesuchsteller auf die Kantone;
- c. Verfügungen, mit denen das Verfahren sistiert wird.

Art. 46b Behandlungsfrist (neu)

Über Beschwerden gegen Verfügungen gemäss Artikel 16 Absatz 1 und 16a Absatz 1 ist in der Regel innert sechs Wochen zu entscheiden.

Art. 46c Verfahrensfristen (neu)

¹ Die Nachfrist für die Verbesserung der Beschwerde beträgt sieben Tage.

² Die Frist für die Beibringung von Beweisen dauert sieben Tage, wenn der Beweis im Inland, und 30 Tage, wenn der Beweis im Ausland beschafft werden muss. Gutachten sind binnen 30 Tagen beizubringen.

³ Ist der Beschwerdeführer oder sein Vertreter namentlich wegen Krankheit oder Unfall daran gehindert, innert Frist zu handeln, kann eine weitere Frist gewährt werden.

Art. 46d Vereinfachtes Verfahren (neu)

Bei offensichtlich unbegründeten Beschwerden kann auf den Schriftenwechsel verzichtet werden. Der Entscheid ist summarisch zu begründen.

Art. 46e Kostenvorschüsse (neu)

Es werden keine Kostenvorschüsse erhoben.

Art. 47 Aufschiebende Wirkung

¹ Das Bundesamt kann allfälligen Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne der Artikel 13d Absätze 2 und 3, 14a Absatz 3, 16 Absatz 1 und 19 Absatz 2 die aufschiebende Wirkung entziehen.

² Dieselbe Befugnis steht der Beschwerdeinstanz nach Einreichung der Beschwerde zu.

³ Die Einreichung ausserordentlicher Rechtsmittel und Rechtsbehelfe hemmt den Vollzug nicht, es sei denn, die für die Behandlung zuständige Behörde setze ihn aus.

II

Das Bundesgesetz vom 26. März 1931¹⁾ über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer wird wie folgt geändert:

Art. 14a (neu)

¹ Ist der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar, so verfügt das Bundesamt für Polizeiwesen eine vorläufige Aufnahme oder eine Internierung.

² Der Vollzug ist nicht möglich, wenn der Ausländer weder in den Herkunfts- oder in den Heimatstaat noch in einen Drittstaat verbracht werden kann.

³ Der Vollzug ist nicht zulässig, wenn völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz einer Weiterreise des Ausländers in seinen Heimat-, Herkunfts- oder einen Drittstaat entgegenstehen.

⁴ Der Vollzug kann insbesondere nicht zumutbar sein, wenn er für den Ausländer eine konkrete Gefährdung darstellt.

¹⁾ SR 142.20

⁵ Der Bundesrat kann nach Konsultation mit dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge und unter Berücksichtigung der Praxis anderer Staaten bestimmen, welche Gruppen von Gesuchstellern nach welchen Kriterien vorläufig aufgenommen werden können.

⁶ Absatz 4 findet keine Anwendung, wenn der weg- oder ausgewiesene Ausländer die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet oder in schwerwiegender Weise verletzt hat.

Art. 14b

¹ *Bisheriger Art. 14a Abs. 2*

² Die vorläufige Aufnahme und die Internierung sind aufzuheben, wenn der Vollzug zulässig und es dem Ausländer möglich und zumutbar ist, sich rechtmässig in einen Drittstaat oder in seinen Heimatstaat oder in das Land zu begeben, in dem er zuletzt wohnte. Sie erlöschen, wenn der Ausländer freiwillig ausreist oder eine Aufenthaltsbewilligung erhält.

³ Im Fall der Aufnahme von Gruppen nach Artikel 14a Absatz 5 beschliesst der Bundesrat den Zeitpunkt der Aufhebung der vorläufigen Aufnahme der Personen, die zur Gruppe gehören.

⁴ *Bisheriger Art. 14a Abs. 4*

Art. 14c

¹ Die vorläufige Aufnahme kann unter Vorbehalt von Artikel 14b Absätze 2 und 3 für zwölf Monate verfügt werden. Der Aufenthaltskanton verlängert sie in der Regel um jeweils zwölf Monate.

²⁻⁶ *Bisheriger Art. 14b Abs. 2-6*

Art. 14d (neu)

Bisheriger Art. 14c

III

Übergangsbestimmungen

¹ Für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesbeschlusses hängigen Verfahren gilt das neue Recht.

² Die Artikel 12e Absatz 2 und 16-16c werden nur auf neue Gesuche, die Artikel 46-46e nur auf Beschwerden gegen jene Verfügungen angewendet, die nach dem Inkrafttreten dieses Beschlusses getroffen worden sind.

IV

Rechtsform, Inkrafttreten und Geltungsdauer

¹ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich.

² Er wird nach Artikel 89^{bis} Absatz 1 der Bundesverfassung als dringlich erklärt und tritt am Tag seiner Verabschiedung in Kraft.

³ Er untersteht nach Artikel 89^{bis} Absatz 2 der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum und gilt bis zum 31. Dezember 1995.

⁴ Der Bundesrat kann den Beschluss vorzeitig aufheben.

Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge

Entwurf

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 25. April 1990¹⁾,
beschliesst:*

Art. 1 Ergänzung des Verwaltungsorganisationsgesetzes
Das Verwaltungsorganisationsgesetz²⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 58 Abs. 1 Bst. C

Die Bundeskanzlei und die Departemente umfassen die folgenden Ämter und Dienste:

Einfügen:

Bundesamt für Flüchtlinge
Office fédéral pour les réfugiés
Ufficio federale per i rifugiati

Art. 2 Aufhebung bisherigen Rechts

Der Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1985³⁾ über den Delegierten für das Flüchtlingswesen wird aufgehoben.

Art. 3 Änderung bisherigen Rechts

¹ Das Asylgesetz vom 5. Oktober 1979⁴⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 10 Bst. b

In den folgenden Bestimmungen bedeutet:

b. *Bundesamt*: das Bundesamt für Flüchtlinge;

² Das Bundesgesetz vom 26. März 1931⁵⁾ über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer wird wie folgt geändert:

¹⁾ BBl 1990 II 573

²⁾ SR 172.010

³⁾ AS 1986 2

⁴⁾ SR 142.31

⁵⁾ SR 142.20; AS ...

Ersatz eines Ausdruckes:

In den Artikeln 14a Absatz 1, 14d Absätze 1, 2 und 4, 15 Absatz 4 und 20 Absatz 1 Buchstabe b und Absatz 1^{bis} wird der Ausdruck «Bundesamt für Polizeiwesen» durch «Bundesamt für Flüchtlinge» ersetzt.

Art. 4 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Bundesbeschluss
über die Genehmigung einer Änderung der Verordnung
über die Zuweisung der Ämter an die Departemente
und der Dienste an die Bundeskanzlei

Entwurf

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 60 Absatz 2 des Verwaltungsorganisationsgesetzes¹⁾,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 25. April 1990²⁾,
beschliesst:

Art. 1

Die Änderung vom 25. April 1990 der Verordnung vom 24. Februar 1982³⁾ über die Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei wird genehmigt (Beilage).

Art. 2

¹ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht jedoch aufgrund von Artikel 60 Absatz 2 des Verwaltungsorganisationsgesetzes nicht dem Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

3860

¹⁾ SR 172.010

²⁾ BBl 1990 II 573

³⁾ SR 172.010.14; AS ...

Verordnung über die Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei

Beilage

Änderung vom 25. April 1990

Von der Bundesversammlung genehmigt am ...¹⁾

*Der Schweizerische Bundesrat
verordnet:*

I
Die Verordnung vom 24. Februar 1982²⁾ über die Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei wird wie folgt geändert:

Art. 1 Bst. c Ziff. 4^{bis} (neu)

Die Departemente der Bundesverwaltung werden wie folgt gegliedert:

- c. *Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement*
4^{bis}. Bundesamt für Flüchtlinge

II

¹⁾ Diese Änderung bedarf der Genehmigung durch die Bundesversammlung.

²⁾ Sie tritt gleichzeitig mit der Änderung des Verwaltungsorganisationsgesetzes in Kraft.

25. April 1990

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Koller
Der Bundeskanzler: Buser

3860

¹⁾ AS ...

²⁾ SR 172.010.14

Botschaft zum Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) und zu einem Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge vom 25. April 1990

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.025
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.05.1990
Date	
Data	
Seite	573-696
Page	
Pagina	
Ref. No	10 051 438

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.