

Botschaft

zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

vom 4. Dezember 1995

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir, folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

1993 M 92.3301 Status der Gewaltflüchtlinge
(S 7.10.92, Staatspolitische Kommission SR; N 7.6.93)

1995 P 95.3078 Integrationsartikel im ANAG
(N 4.10.95, Staatspolitische Kommission NR 90.257)

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

4. Dezember 1995

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Villiger
Der Bundeskanzler: Couchebin

Übersicht

Das am 1. Januar 1981 in Kraft getretene Asylgesetz ist bereits viermal einer Teilrevision unterzogen worden. Die umfassendste Revision fand ihren Abschluss am 22. Juni 1990, als der dringliche Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) in Kraft trat. Durch den AVB wurde das Asylverfahrensrecht in umfassender Weise neu gestaltet, indem einerseits Bestimmungen, die eine Beschleunigung des erstinstanzlichen Asylverfahrens ermöglichen sollten, und andererseits die Einsetzung einer unabhängigen Rekursinstanz eingeführt wurden. Diese Neuerungen haben sich bewährt und sollen daher nach Ablauf ihrer Befristung ins ordentliche Recht übernommen werden.

Bei den Vorarbeiten für die Überführung des AVB ins ordentliche Recht zeigte sich, dass zusätzlich für neue Bereiche, wie etwa diejenigen der Gewaltflüchtlinge, der Fürsorge oder des Datenschutzes, Lösungen zu erarbeiten sind. Der vorliegende Entwurf präsentiert sich daher in Form eines totalrevidierten Asylgesetzes, das neu in elf Kapitel gegliedert ist, sowie diverser Ergänzungen im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG).

Die ersten drei Kapitel des Asylgesetzes übernehmen weitgehend geltendes Recht. Sie enthalten die Definitionen und Grundsätze, die Bestimmungen betreffend das Asylverfahren von der Stellung des Asylgesuches bis zum Vollzug der Wegweisung nach negativem Ausgang eines Verfahrens sowie die Voraussetzungen zur Asylgewährung und die Rechtsstellung der anerkannten Flüchtlinge. Inhaltlich neu ist die Regelung der sogenannten Härtefälle. Es wird in Zukunft dem Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) beziehungsweise der Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK) obliegen zu entscheiden, ob bei der asylsuchenden Person eine schwerwiegende persönliche Notlage vorliegt und eine vorläufige Aufnahme angeordnet werden kann, wenn vier Jahre nach Einreichung des Asylgesuches noch kein rechtskräftiger Entscheid ergangen ist. Den Kantonen kommt diesbezüglich ein Antrags- und Beschwerderecht zu.

Gewissermassen als Kernstück der Vorlage regelt das 4. Kapitel die Gewährung vorübergehenden Schutzes und die Rechtsstellung der Schutzbedürftigen. Der Bundesrat kommt damit dem Auftrag einer Motion der Staatspolitischen Kommission des Ständerates nach, die eine gesetzliche Regelung für die sogenannten Gewaltflüchtlinge gefordert hat. Das Konzept der hier vorgeschlagenen Regelung basiert insbesondere auf drei Elementen: 1. Der Bundesrat trifft den Grundsatzentscheid, ob und wie vielen Personen vorübergehender Schutz gewährt wird. 2. Bei der Aufnahme Schutzbedürftiger in der Schweiz steht nicht ihr dauernder Aufenthalt im Vordergrund, sondern die Rückkehr in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat, sobald sich die Möglichkeit dafür bietet. 3. Das Verfahren wird so gestaltet, dass - im Gegensatz zur heutigen Lösung bei der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme (Art. 14a Abs. 5 ANAG [bisher]) - die Asylbehörden von der Durchführung eines aufwendigen Individualverfahrens entlastet werden.

Der Fürsorgebereich wird neu in zwei Kapitel gefasst, wobei das eine Kapitel die fürsorgerechtlichen, das andere die finanz- und subventionsrechtlichen Bestimmungen enthält (5. und 6. Kapitel). Zwei Aspekte sind hier hervorzuheben. Zum einen wird mit der Vorlage die Rechtsgrundlage dafür geschaffen, dass der Bund die finanziellen Aufwendungen auch für Flüchtlinge in pauschaler Form abgelten kann; zum andern wird aus vorwiegend verwaltungsorganisatorischen Gründen die Fürsorgezuständigkeit für Flüchtlinge generell den Kantonen zugewiesen. Damit entfällt für die anerkannten Hilfswerke ihre bisherige Aufgabe, die Flüchtlinge bis zum Erhalt der Niederlassungsbewilligung zu betreuen. Die Hilfswerke behalten aber ihre privilegierte Stellung gegenüber den Bundesbehörden; ihre Tätigkeit im Asylverfahren und im Bereich von Integrations- (Art. 54 Abs. 2 AsylG [neu]) und Rückkehrprojekten (Art. 88 AsylG [neu]) wird nicht tangiert. Dieser Systemwechsel wird grundsätzlich auch von den Kantonen befürwortet.

Ein ebenfalls völlig neues Kapitel betrifft den Datenschutz (7. Kapitel). Die relativ umfangreiche Regelung ist eine Folge des am 1. Juli 1993 in Kraft getretenen Datenschutzgesetzes. Mit ihr werden die rechtlichen Grundlagen für die Führung elektronischer Register geschaffen sowie die Grundsätze für den Datenaustausch festgehalten.

Die restlichen vier Kapitel beschlagen den Rechtsschutz, die internationale Zusammenarbeit und die beratende Kommission sowie die Straf- und Schlussbestimmungen. Die Strafbestimmungen werden aus dem zeitlich befristeten Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994 über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich übernommen.

Die Änderungen des ANAG beschränken sich auf die im Rahmen des AVB beschlossenen und nun ins ordentliche Recht zu überführenden Bestimmungen über die vorläufige Aufnahme und auf die Einfügung von Datenschutz- sowie neuer Einzelbestimmungen. Die gesetzliche Verankerung des Datenschutzes ist auch im Ausländerrecht Folge des bereits erwähnten Datenschutzgesetzes. Zu erwähnen ist ferner, dass die seit Jahrzehnten bestehende Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) im Gesetz verankert wird. Gleichzeitig soll eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, die es dem Bund erlaubt, Integrationsprojekte zugunsten von Ausländerinnen und Ausländern mitzufinanzieren.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

111 Gesetzgeberische Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich

Das am 5. Oktober 1979 von den eidgenössischen Räten verabschiedete Asylgesetz (AsylG; SR 142.31) musste seit seinem Inkrafttreten am 1. Januar 1981 bereits viermal teilrevidiert werden. Die umfassendste Revision fand ihren Abschluss am 22. Juni 1990, als der dringliche Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) in Kraft trat (AS 1990 938), der im wesentlichen eine Beschleunigung des erstinstanzlichen Asylverfahrens bezeichnete. Die enorm steigende Zahl von Asylgesuchen in den Jahren 1988 und 1989, die wachsende Zahl der Pendenzen sowie die verhältnismässig lange Dauer der Asylverfahren veranlassten damals den Gesetzgeber zu einer raschen und umfassenden Neugestaltung des Asylverfahrensrechts. Zudem wurde mit den neuen Verfahrensvorschriften - unter Wahrung der verfassungsmässigen Garantien und der völkerrechtlichen Verpflichtungen - dem veränderten Erscheinungsbild der Asylsuchenden Rechnung getragen. Die häufige Beanspruchung des Asylverfahrens durch ausländische Personen, die kein Schutzbedürfnis aufgrund drohender oder bereits erfolgter Verfolgung nachweisen können, veranlasste die Einführung von Vorschriften, die es erlauben, die Flucht- oder Wanderungsgründe möglichst früh zu erfassen. Das Asylrecht sollte nicht mehr länger den Charakter eines Einwanderungsrechts ausserhalb der allgemeinen Ausländergesetzgebung haben.

Hauptziele des AVB waren die Beschleunigung des erstinstanzlichen Asylverfahrens und die Einsetzung einer unabhängigen Rekursinstanz. Mit dem AVB wurden hauptsächlich die folgenden Neuerungen eingeführt: Ausschluss der Einleitung eines fremdenpolizeilichen Aufenthaltsbewilligungsverfahrens, frühzeitige Erhebung der sachverhaltsrelevanten Elemente von Asylgesuchen innerhalb möglichst weniger Verfahrensschritte, konsequenter Ausschluss von Zwischenverfahren, Möglichkeit der summarischen Begründung von Entscheiden sowie Pflicht der Kantone, Wegweisungsverfügungen zu vollziehen. Mit der Einführung des Konzepts der verfolgungssicheren Staaten und verschiedener technischer Neuerungen (z.B. Fingerabdrucksystem) leistete die Schweiz Pionierarbeit; sie wurden teilweise auch von unseren Nachbarstaaten übernommen. Schliesslich bot die Schaffung einer verwaltungsunabhängigen Beschwerdeinstanz (ARK) die Möglichkeit, weit stärker zu summarischen Verfahren zu greifen, als dies eine verwaltungsinterne Beschwerdebehörde tun könnte.

All diese Neuerungen haben sich in den Augen der am Asylverfahren Beteiligten bewährt. Sie bewirkten, dass rasche und faire Verfahren durchgeführt werden können. Die grosse Mehrheit der Gesuche kann innert nützlicher Frist behandelt werden. Aufgrund dieser positiven Erfahrungen sollen die Bestimmungen des AVB nach Ablauf ihrer Befristung grundsätzlich ins ordentliche Recht überführt werden.

Die entsprechenden Gesetzgebungsarbeiten wurden im Jahr 1993 an die Hand genommen. Der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD) setzte am 1. Juni 1993 eine Expertenkommission ein, die mit der Vorbereitung der Überführung des AVB ins ordentliche Recht beauftragt wurde. Erste Vorarbeiten zeigten bereits damals, dass zwar die Überführung des AVB ins ordentliche Recht ein Hauptelement der geplanten Asylgesetzrevision sein würde, dass aber gleichzeitig auch verschiedene Neuerungen und Änderungen aufgenommen werden müssten, um Gesetzeslücken zu füllen und Mängel zu beheben. Neue Problemberiche, etwa derjenige der Gewaltflüchtlinge beziehungsweise der Schutzbedürftigen, der Vollzug der Wegweisungen, aber auch die sich zunehmend verschlechternde Finanzlage des Bundes, führten dazu, dass entsprechende gesetzgeberische Lösungen erarbeitet werden mussten. Die Revision sollte ausserdem zum Anlass genommen werden, die vom Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) geforderten formellen gesetzlichen Grundlagen für die Bearbeitung von Personendaten im Asyl- und Ausländerbereich zu schaffen.

Die Arbeiten der Expertenkommission konzentrierten sich bis zum Winter 1993 weitgehend auf die Erarbeitung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Angesichts des ungelösten Problems der Drogenkriminalität im Asyl- und Ausländerbereich und der zunehmenden Missbräuche im Vollzugsbereich hatte der Bundesrat bekanntlich beschlossen, die Frage der Zwangsmassnahmen gegenüber ausländischen Personen ohne geregelten Aufenthalt beschleunigt und getrennt von der ordentlichen Gesetzesrevision zu behandeln. Die von der Expertenkommission ausgearbeitete Vorlage wurde vom Bundesrat am 22. Dezember 1993 zuhanden des Parlamentes verabschiedet (BBl 1994 I 305). Am 18. März 1994 wurde das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen) von der Bundesversammlung beschlossen. Das Schweizer Volk hat in der Referendumsabstimmung vom 4. Dezember 1994 dem neuen Erlass mit grossem Mehr zugestimmt (BBl 1995 I 278). Er trat am 1. Februar 1995 in Kraft (AS 1995 146). Er ersetzt und ergänzt zum Teil die bisherige Regelung über den Vollzug von Weg- oder Ausweisungen im Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20), womit der Vollzug der Weg- oder Ausweisung von Ausländerinnen und Ausländern durch Anwendung verschiedener Massnahmen effizienter gestaltet werden kann. Die Wirksamkeit des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen wurde von den Kantonen bejaht: Der Anteil der delinquierenden Ausländer, insbesondere derjenige der Asylsuchenden, im Betäubungsmittelbereich ist seither stark gesunken, und der Vollzug von Wegweisungen konnte verbessert werden.

Bedingt durch das Herausbrechen der Zwangsmassnahmen aus der geplanten Gesetzesrevision, konnten die Arbeiten zu den weiteren von der Revision betroffenen Bereichen erst anfangs 1994 wieder aufgenommen werden.

Am 6. Juni 1994 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren über die von der Expertenkommission ausgearbeiteten Vorentwürfe zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung verschiedener Bestimmungen des ANAG. Der weitere Zeitplan sah ursprünglich vor, dass der Bundesrat die Vorlage nach Ablauf der dreimonatigen Vernehmlassungsfrist bereits Mitte November 1994 zuhanden des Parlaments verabschieden würde.

Der Umfang und die Komplexität der neu eingeführten Bestimmungen über die Schutzbedürftigen und über den Datenschutz, der neuen Fürsorgebestimmungen sowie der Bestimmungen zu den sogenannten Härtefällen liessen eine sorgfältige Prüfung der im Vernehmlassungsentwurf gemachten Vorschläge in dieser Zeit nicht mehr realistisch erscheinen. So ersuchten verschiedene Kantone, Parteien und Organisationen den Bundesrat, die Vernehmlassungsfrist zu verlängern beziehungsweise die Behandlung der Vorlage in den Eidgenössischen Räten zu verschieben. Zur Begründung ihres Begehrens führten sie im wesentlichen aus, die Gesetzgebungsarbeiten in einem so sensiblen politischen Bereich dürften nicht ohne gründliche Prüfung und Meinungsbildung erfolgen, insbesondere da die Vorlage weitreichende und gewichtige Neuerungen sowie Änderungen von staatspolitischer Tragweite beinhalte.

Der Bundesrat schloss sich diesen Argumenten an und erachtete den Wunsch nach einer Verlängerung der Vernehmlassungsfrist als gerechtfertigt. Die interessierten Kreise wurden am 19. August 1994 vom Vorsteher des EJPD über die Verlängerung der Vernehmlassungsfrist bis zum 15. November 1994 informiert.

Als Folge dieses Entscheides konnte der Zeitplan zur Ausarbeitung des Gesetzesentwurfes und der Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des ANAG nicht eingehalten werden. Damit kann der AVB nicht, wie ursprünglich vorgesehen, am 1. Januar 1996 durch das totalrevidierte Asylgesetz abgelöst werden. Der AVB musste daher verlängert werden; so wird verhindert, dass der befristete Erlass am 31. Dezember 1995 ausser Kraft tritt und das alte Recht wieder auflebt.

Aus diesem Grund verabschiedete der Bundesrat zuhanden der Eidgenössischen Räte am 21. Dezember 1994 den Entwurf und die Botschaft über die Verlängerung des Bundesbeschlusses über das Asylverfahren (BBI 1995 I 373). Am 23. Juni 1995 wurde die Verlängerung des AVB bis zum Inkrafttreten eines ihn ersetzenden Bundesgesetzes, längstens aber bis zum 31. Dezember 1997, von der Bundesversammlung beschlossen. Da das Referendum nicht ergriffen wurde, kann der Verlängerungsbeschluss am 1. Januar 1996 in Kraft treten, womit der AVB für weitere zwei Jahre Gültigkeit hat (AS 1995 4356).

Die Arbeiten im Hinblick auf die vom Parlament geforderte Migrationsgesetzgebung (vgl. Motion 92.3049 Simmen vom 2. März 1992, Migrationsgesetz, und Postulat 93.3043 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 25. Februar 1993, Leitlinien für ein Migrationsgesetz) haben begonnen. Das EJPD hat den Bericht von Peter Arbenz über eine schweizerische Migrationspolitik vom Mai 1995 in die Vernehmlassung gegeben. Diese dauerte bis zum 31. Oktober 1995. Der Bundesrat wird unter Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse Inhalt, Möglichkeiten und Grenzen einer Migrationspolitik beraten und das weitere Vorgehen bestimmen. Der Entwurf des

Asylgesetzes und die Änderungen im ANAG enthalten bereits Elemente, die als Teile einer künftigen Migrationspolitik respektive -gesetzgebung betrachtet werden können. So werden mit der Neuregelung betreffend die Schutzbedürftigen, mit den Bestimmungen über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Rückkehrhilfe des Bundes für Asylsuchende und Schutzbedürftige auch verschiedene Anliegen des Parlaments aufgenommen und erfüllt.

112 Entwicklungen im Asylbereich

Nachdem die Zahl der Asylsuchenden bis zum Rekordwert von gegen 42'000 Gesuchen im Jahr 1991 ständig gestiegen ist, wurde dieser Trend 1992 erstmals gebrochen. Der deutliche Rückgang auf nahezu 18'000 Gesuche ist vor allem auf die mit dem AVB eingeführten Neuerungen, gekoppelt mit der Personalaufstockung im Asylbereich, zurückzuführen. Mit diesen Massnahmen wurden die Voraussetzungen für eine deutlich raschere Abwicklung der Asylverfahren geschaffen. Dadurch verlor die Schweiz als Asylland an Attraktivität.

Nach einem leichten Anstieg der Gesuchseingänge im Jahr 1993 auf 24'739 bestätigte sich die Tendenz von 1992 im vergangenen Jahr wieder: Vom 1. Januar bis 31. Dezember 1994 wurden insgesamt 16'134 Asylgesuche eingereicht. Die Zahlen liegen damit immer noch deutlich unter den Jahreswerten von 1991 (41'629) und 1990 (35'836). Von Januar bis September 1995 haben in der Schweiz 11'962 Personen um Asyl nachgesucht, die Zahl der Asylsuchenden hat damit gegenüber der Vorjahresperiode (11'769) um 1,6 Prozent leicht zugenommen.

Insgesamt konnten 1994 die Asylgesuche von 25'121 Personen erstinstanzlich erledigt werden. In den ersten drei Quartalen des laufenden Jahres wurden die Gesuche von 14'381 Personen (Vorjahresperiode: 19'918) behandelt. Damit liegen die erledigten Gesuche immer noch über den Neueingängen.

Die Anerkennungsquote für das laufende Jahr (Stand: 30. September 1995) liegt, vor allem wegen der Aufnahme von Kriegsgefangenen und ihrer Familienangehörigen aus Bosnien-Herzegowina und aus Rest-Jugoslawien, aber auch wegen der zunehmenden Erledigung älterer, substantiellerer Gesuche, beispielsweise aus der Türkei, beim hohen Prozentsatz von beinahe 15 Prozent (Vorjahresperiode: 12%). Von Anfang Januar bis Ende September 1995 gewährte das BFF 1'966 Personen Asyl.

Im Jahr 1994 verfügte das BFF insgesamt 11'523 vorläufige Aufnahmen. 9'591 Personen wurden im Rahmen eines Asylverfahrens vorläufig aufgenommen. Der Hauptanteil entfiel auf Staatsangehörige aus Bosnien-Herzegowina (3'609), Sri Lanka (2'079) und Somalia (1'292), gefolgt von Personen aus Rest-Jugoslawien (786), Angola (785) und der Türkei (359). Zusätzlich wurde bis Ende 1994 für 1'932 Personen (davon 1'767 aus Bosnien-Herzegowina, 119 aus Rest-Jugoslawien und 26 aus Kroatien) die vorläufige Aufnahme angeordnet, ohne dass diese Personen ein Asylgesuch einreichen mussten.

Dass sich die mit dem Bundesbeschluss von 1990 eingeführten Massnahmen zur Beschleunigung der Asylverfahren bewährt haben, zeigt ferner der Umstand, dass die Zahl der erstinstanzlich hängigen Asylgesuche innert vier Jahren von 52'000 auf nunmehr 17'800 reduziert werden konnte. Seit 1990 ist auch eine bemerkenswerte Verkürzung der durchschnittlichen Dauer von Asylverfahren in erster Instanz zu verzeichnen. So wurden beispielsweise von den im Jahr 1994 eingereichten Asylgesuchen 80 Prozent innert weniger als drei Monaten (82 Kalendertage) erstinstanzlich entschieden.

12 Arbeiten von Expertenkommission und Expertengruppe

121 Auftrag und Zielsetzung der Expertenkommission

Der vom Vorsteher des EJPD am 1. Juni 1993 eingesetzten Expertenkommission (Kommission) gehören Vertreterinnen und Vertreter der Kantone, der Wissenschaft, des Hochkommissariates der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge (UNHCR), der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, der ARK und des Bundes (Direktion für Völkerrecht des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, Generalsekretariat des EJPD, Bundesamt für Justiz, Beschwerdedienst des EJPD, Bundesamt für Ausländerfragen [BFA] und BFF) an.

Die Kommission wurde gemäss Einsetzungsverfügung mit der Vorbereitung der Revision des AVB vom 22. Juni 1990 sowie gewisser Bereiche des ANAG und mit der Ausarbeitung eines Entwurfes mit Botschaft zur Überführung des AVB ins ordentliche Recht beauftragt. Insbesondere wurde ihr der Auftrag erteilt, nicht nur die formellen Voraussetzungen für die Überführung zu schaffen, sondern gleichzeitig alle Bestimmungen einer kritischen Durchsicht zu unterziehen und bei festgestellten Mängeln und Lücken entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Bei ihrer Arbeit hatte die Kommission im wesentlichen die folgenden Richtlinien zu beachten: Neu sind Datenschutzbestimmungen ins Asylgesetz aufzunehmen, die als gesetzliche Grundlage für den Datenaustausch - national wie international - und für die Bearbeitung besonders schützenswerter Personen-daten im Asylverfahren zu dienen haben. Zudem ist die kollektive vorläufige Aufnahme von Gewaltflüchtlingen (Art. 14a Abs. 5 ANAG [*bisher*]) neu zu regeln, wobei der Entscheid über die Aufnahme von Vertriebenen weiterhin dem Bund obliegen soll. Im Bereich der Verfahrensbestimmungen im Asylgesetz sind Lücken zu füllen und Mängel zu beheben, damit unnötige Verzögerungen im Asylverfahren ausgeschlossen werden können.

122 Auftrag und Zielsetzung der Expertengruppe

Für das Erarbeiten der Gesetzesbestimmungen im Bereich der Asylbewerber- und Flüchtlingsfürsorge wurde zuerst eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe eingesetzt. Deren Vorschlag sah unter anderem die pauschale Abgeltung der Fürsorgekosten an die Kantone

sowie eine neue Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Hilfswerken vor. Mit Verfügung vom 10. Juni 1994 setzte der Vorsteher des EJPD eine spezielle „Expertengruppe Revision des Abgeltungssystems im Asylbereich“ ein, der verwaltungsinterne und -externe Fürsorge- und Finanzspezialisten angehören (Vertreter der Schweizerischen Flüchtlingshilfe [SFH], der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge [SKöF], der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren [FDK], der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, des Schweizerischen Gemeindeverbandes, der Kantonalen Koordinationsstelle für Asyl- und Flüchtlingsfragen St. Gallen, der Eidgenössischen Finanzverwaltung, der Eidgenössischen Finanzkontrolle, des Generalsekretariates des EJPD, des BFF sowie ein Mitglied des Parlaments).

Gemäss Einsetzungsverfügung hatte die Expertengruppe den Auftrag, den im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes vorgelegten verwaltungsinternen Entwurf zur Regelung der Fürsorge (5. und 6. Kapitel des Vernehmlassungsentwurfs vom 6. Juni 1994) unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zu überarbeiten. Bei ihrer Arbeit hatte die Expertengruppe zu beachten, dass die Abgeltungen möglichst pauschal erfolgen und die administrativen Abläufe vereinfacht werden sollen. Die Vorschläge sind auf ihre rechtlichen, finanziellen und staatspolitischen Auswirkungen hin zu prüfen. Sie müssen völkerrechts- und verfassungskonform sein und die bisherigen Beschlüsse zur Sanierung des Bundeshaushaltes beachten. Zudem sind Einsparungen zu erzielen.

13 Grundzüge der Gesetzesänderungen

Der vorliegende Entwurf präsentiert sich in Form eines totalrevidierten Asylgesetzes, das neu in elf Kapitel gegliedert ist, sowie diverser Ergänzungen im ANAG. Der Grund für die Totalrevision liegt nicht etwa darin, dass das schweizerische Asyl- und Flüchtlingsrecht neu konzipiert werden sollte. Vielmehr sind formale Gesichtspunkte ausschlaggebend. Nach den geltenden gesetzestehnischen Bestimmungen der Bundeskanzlei ist eine Totalrevision vorzunehmen, wenn mehr als die Hälfte der Bestimmungen eines Erlasses neu sind oder geändert werden. Da als geändert auch Bestimmungen gelten, die aus Dringlichkeitsrecht ins ordentliche Recht überführt werden, sind - unter Einbezug der neuen Regelungsbereiche Datenschutz, Gewaltflüchtlinge, Fürsorge sowie diverser redaktioneller Anpassungen - rund zwei Drittel aller Artikel betroffen. Das Asylgesetz ist völlig neu gegliedert worden; dadurch, dass die einzelnen Bereiche als abgeschlossene Kapitel ins Gesetz eingefügt werden, werden die Lesbarkeit und das Verständnis des Erlasses zweifellos verbessert. Gleichzeitig sind bei dieser Gelegenheit alle Bestimmungen - wo dies möglich und sinnvoll war - nach den Grundsätzen der sprachlichen Gleichbehandlung formuliert worden.

Die ersten drei Kapitel übernehmen weitgehend geltendes Recht. Das 1. Kapitel enthält die allgemein gültigen Definitionen und Grundsätze. Das 2. Kapitel regelt das Asylverfahren im weitesten Sinne von der Stellung des Asylgesuches bis zum Vollzug der Wegweisung nach negativem Ausgang des Verfahrens. Hier wird unter anderem am

Grundsatz festgehalten, dass nach Einleitung des Asylverfahrens kein Gesuch um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Bewilligung gestellt werden kann. Inhaltlich neu ist die Regelung der sogenannten Härtefälle. Es wird in Zukunft Sache des BFF beziehungsweise der ARK sein zu entscheiden, ob bei der asylsuchenden Person eine schwerwiegende persönliche Notlage vorliegt und eine vorläufige Aufnahme angeordnet werden kann, wenn vier Jahre nach dem Einreichen des Asylgesuches noch kein rechtskräftiger Entscheid ergangen ist. Dem Kanton wird dabei die Möglichkeit eingeräumt, die vorläufige Aufnahme oder aber den Vollzug der Wegweisung zu beantragen. Das 3. Kapitel regelt, ebenfalls weitgehend unverändert, die Voraussetzungen für die Asylgewährung sowie die Rechtsstellung der anerkannten Flüchtlinge.

Gewissermassen als Kernstück der Vorlage regelt das 4. Kapitel die Gewährung vorübergehenden Schutzes und die Rechtsstellung der Schutzbedürftigen. Der Bundesrat kommt damit dem Auftrag einer Motion der Staatspolitischen Kommission des Ständerates nach, die eine gesetzliche Regelung für die sogenannten Gewaltflüchtlinge gefordert hat. Zwar geht die Gewährung vorübergehenden Schutzes von einer anderen Konzeption als die Anerkennung von Flüchtlingen aus, aber der Aufnahmestaat will nicht nur den Flüchtlingen, sondern auch den Schutzbedürftigen Schutz im weitesten Sinn gewähren; aus diesen Überlegungen heraus folgte der Bundesrat der Auffassung der Expertenkommission, wonach dieser Regelungsbereich im Asylgesetz verankert werden müsse. Das Konzept der Gewährung vorübergehenden Schutzes basiert insbesondere auf drei Elementen: 1. Der Bundesrat trifft den Grundsatzentscheid, ob und wie vielen Personen vorübergehender Schutz gewährt wird. 2. Nicht der dauernde Aufenthalt Schutzbedürftiger in der Schweiz steht im Vordergrund, sondern die Rückkehr in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat, sobald sich die Möglichkeit dafür bietet. 3. Das Verfahren wird so gestaltet, dass - im Gegensatz zur heutigen Lösung bei der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme (Art. 14a Abs. 5 ANAG [*bisher*]) - die Asylbehörden von der Durchführung eines aufwendigen Individualverfahrens entlastet werden.

Der Fürsorgebereich wird neu in zwei Kapiteln geregelt, wobei das eine Kapitel die fürsorgerechtlichen, das andere die finanz- und subventionsrechtlichen Bestimmungen enthält (5. und 6. Kapitel). Zwei Aspekte sind hier hervorzuheben: Zum einen wird mit der Vorlage die Rechtsgrundlage dafür geschaffen, dass der Bund die finanziellen Aufwendungen auch für Flüchtlinge in pauschaler Form abgelten kann; zum andern wird, aus vorwiegend verwaltungsorganisatorischen Gründen, die Fürsorgezuständigkeit für Flüchtlinge generell den Kantonen zugewiesen. Damit entfällt für die anerkannten Hilfswerke ihre bisherige Aufgabe, die Flüchtlinge bis zum Erhalt der Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren (seit der Einreise) zu betreuen. Die Hilfswerke behalten aber ihre privilegierte Stellung gegenüber den Bundesbehörden; ihre Tätigkeit im Asylverfahren und im Bereich von Integrations- (Art. 54 Abs. 2) und Rückkehrprojekten (Art. 88) wird nicht tangiert. Dieser Systemwechsel wird grundsätzlich auch von den Kantonen befürwortet.

Ein ebenfalls völlig neues Kapitel betrifft den Datenschutz (7. Kapitel). Die relativ umfangreiche Regelung ist eine Folge des am 1. Juli 1993 in Kraft getretenen Datenschutzgesetzes. Mit ihr werden die rechtlichen Grundlagen für die Führung elektronischer Register geschaffen sowie die Grundsätze für den Datenaustausch festgehalten. Die restlichen vier Kapitel beschlagen den Rechtsschutz, die internationale

Zusammenarbeit und die beratende Kommission sowie die Straf- und Schlussbestimmungen. Die Strafbestimmungen werden aus dem zeitlich befristeten Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994 über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich (Bundesbeschluss über Sparmassnahmen; AS 1994 2876) übernommen.

Die Änderungen im ANAG beschränken sich auf die Übernahme der im Rahmen des AVB beschlossenen Bestimmungen über die vorläufige Aufnahme und auf die Einfügung von Datenschutz- sowie weniger neuer Einzelbestimmungen. Die gesetzliche Verankerung des Datenschutzes ist auch im Ausländerrecht Folge des bereits erwähnten Datenschutzgesetzes. Zu erwähnen ist ferner, dass die seit Jahrzehnten bestehende Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) mit dem vorgeschlagenen Gesetz rechtlich verankert wird. Gleichzeitig soll eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, die es dem Bund erlaubt, Integrationsprojekte zugunsten von Ausländerinnen und Ausländern mitzufinanzieren. Der Forderung nach Verbesserung des Vollzugs von Wegweisungen wurde bekanntlich mit dem am 1. Februar 1995 in Kraft getretenen Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen Rechnung getragen. Mit diesem wurde die bisherige Regelung über den Weg- oder Ausweisungsvollzug im ANAG zum Teil ersetzt und ergänzt.

Ausgehend vom sachlichen Zusammenhang erfolgen die Änderungen des ANAG in zwei Erlassen. Die Bestimmungen, die mit dem Asylbereich eng verknüpft sind, werden in den Anhang zum Asylgesetz aufgenommen. Die übrigen Änderungen werden als eigene Vorlage präsentiert.

14 Änderungen des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

141 Gewährung vorübergehenden Schutzes an Schutzbedürftige

141.1 Zunehmende Zahl Schutzbedürftiger im Asylbereich

Seit Mitte der achtziger Jahre hat die Zahl der Menschen, die in Westeuropa um Asyl nachsuchen, erheblich zugenommen. Insbesondere als Folge des Wohlstandsgefälles zwischen den reichen Industrienationen und den Entwicklungsländern sowie der gestiegenen Mobilität wurde die Schweiz, wie auch andere europäische Aufnahmeländer, mit einer massiven Zuwanderung aus dem Süden konfrontiert. Anfang der neunziger Jahre öffneten sich mit den politischen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa zudem die Grenzen gegen Westen. Der Zerfall der Staatsmacht führte in verschiedenen dieser Länder zum Aufbrechen von bisher verdeckten Konflikten, die oft gewaltsam ausgetragen werden und jeweils grosse Flüchtlingsströme auslösen.

Während sich unter den Asylsuchenden in der Schweiz immer mehr Personen befinden, die ihre Heimatstaaten aufgrund wirtschaftlicher Not verlassen, stellen auch immer mehr Menschen bei uns ein Asylgesuch, die zwar keine Flüchtlinge im Sinne des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Flüchtlingskonvention, FK; SR 0.142.30) oder des Asylgesetzes sind, aber als Schutzbedürftige oder sogenannte

Gewaltflüchtlinge den Folgen von Krieg, Bürgerkrieg, Situationen allgemeiner Gewalt oder systematischen und schweren Menschenrechtsverletzungen in ihren Heimatländern entfliehen wollen.

Die Anerkennungsquote für Flüchtlinge im Sinne des Asylgesetzes betrug in der Zeit zwischen 1993 und September 1995 durchschnittlich etwa 13 Prozent. Allerdings bleiben rund 39 Prozent aller Asylsuchenden, deren Asylgesuche erstinstanzlich abgelehnt wurden, weiterhin legal in der Schweiz.¹⁾ Dabei handelt es sich zwar nicht nur um schutzbedürftige Personen, doch stellen sie zweifellos einen grossen Teil derjenigen Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller dar, die unter irgendeinem fremdenrechtlichen Titel in der Schweiz bleiben.²⁾ Dies lässt sich aus dem Umstand ableiten, dass in den Jahren 1986 bis 1994 66 Prozent aller in der Schweiz um Asyl nachsuchenden Personen aus Ländern stammten, in denen Bürgerkrieg oder massive Repression herrschte oder zumindest regional schwere gewaltsame Auseinandersetzungen stattfanden.³⁾ Zudem kamen zahlreiche Personen aus Staaten, in denen gewaltsame Konflikte herrschen, in den Genuss der vorläufigen Aufnahme (insbesondere Personen aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens oder auch aus Somalia) und der Sistierung der Verfahren, weshalb sie nicht in ihre Heimat zurückgeführt wurden.

Obwohl also der Anteil der Schutzbedürftigen an der Gesamtzahl der Asylsuchenden nicht genau eruiert werden kann, muss er aufgrund dieser Umstände auf etwa einen Viertel bis einen Drittel aller in der Schweiz um Asyl nachsuchenden Personen geschätzt werden. Die Prognose, dass dieser Anteil in den nächsten Jahren noch ansteigen wird, dürfte angesichts der Krisen innerhalb und ausserhalb Europas realistisch sein.

Der Zuwachs von Schutzbedürftigen oder Gewaltflüchtlingen hat seinen Grund aber nicht nur in der Zunahme der Konfliktherde, sondern auch darin, dass sich die Fluchtursachen in den vergangenen Jahren gewandelt und verlagert haben. Die ideologisch motivierte, politische Verfolgung einzelner dissidenter Personen oder missliebiger Gruppen durch staatliche Organe weicht heute zunehmend der Verfolgung durch zivile oder paramilitärische Gruppen (z.B. Todesschwadronen), die vom Staat beauftragt werden oder deren Handeln von ihm zumindest geduldet wird. Damit können sich die Staaten der internationalen Kritik hinsichtlich ihrer Menschenrechtsverletzungen weitgehend entziehen; für die Betroffenen ist der für die Anerkennung als Flüchtling notwendige Nachweis der staatlichen Verfolgung aber kaum mehr zu erbringen. Die Verfolgung richtet sich vermehrt auch in unvorhersehbarer Weise gegen einzelne Mitglieder oppositioneller oder ethnischer Gruppen, um diese als ganze zu treffen. Wer aber bloss Verfolgung fürchtet, die ihn zufällig treffen könnte, gilt nicht als Flüchtling im Sinne unseres Gesetzes. Dennoch suchen solche Personen oft Schutz ausserhalb der Verfolgerstaaten; aus humanitären Überlegungen können sie nicht zurückgeschickt werden.

¹⁾ Die Anmerkungen finden sich am Ende der Botschaft.

141.2 Die vorläufige Aufnahme Schutzbedürftiger in der Schweiz

Obwohl die Schweiz Schutzbedürftigen in der Regel kein Asyl gewährt und ihnen gegenüber folglich auch Wegweisungsverfügungen erlässt (vgl. Art. 17 Abs. 1 AsylG [*bisher*]), sind Gewaltflüchtlinge nach schweizerischem Recht dennoch nicht schutzlos. Der AVB von 1990 hat die mit der Änderung des ANAG 1987 eingeführte Konzeption der vorläufigen Aufnahme als Ersatzmassnahme für die undurchführbare Wegweisung beibehalten und sogar noch ausgedehnt. In Präzisierung der bestehenden Bestimmung wurde festgelegt, dass dem Vollzug der Wegweisung bestimmte Schranken entgegenstehen können, etwa dann, wenn er "nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist" (Art. 18 Abs. 1 AsylG [*bisher*] i.V.m. Art. 14a Abs. 1 ANAG). In solchen Fällen verfügt das BFF die vorläufige Aufnahme. Zudem wurde die Möglichkeit einer gruppenweisen vorläufigen Aufnahme geschaffen (Art. 14a Abs. 5 ANAG [*bisher*]). Damit sollte das Asylverfahren von Gesuchen entlastet werden, die nicht zur Asylgewährung führen, bei denen aber aus humanitären Überlegungen zum vornherein feststeht, dass die betreffenden Ausländerinnen und Ausländer aufgrund der allgemeinen politischen Lage im Heimatland vorübergehend nicht dorthin zurückkehren können. In diesem Zusammenhang wurde in der Botschaft zum AVB (BBI 1990 II 573 [668]) ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich bei den Fällen eines unzumutbaren Wegweisungsvollzuges aufgrund einer konkreten Gefährdung im Heimatstaat der Ausländerin oder des Ausländers um Gewaltflüchtlinge oder "de-facto-Flüchtlinge" handle.

Gewaltflüchtlinge oder Schutzbedürftige besitzen meist weder die Flüchtlingseigenschaft gemäss Artikel 3 AsylG noch droht ihnen die konkrete Gefahr einer nach Artikel 3 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention [EMRK]; SR 0.101) verbotenen Strafe oder Behandlung. Sie geniessen daher zumeist keinen völkerrechtlichen Schutz vor Rückschiebung. Hingegen muss aber laut den asyl- und ausländerrechtlichen Vorschriften (Art. 18 Abs. 1 AsylG [*bisher*] i.V.m. Art. 14a Abs. 4 ANAG) der allgemeinen Situation im Heimat- oder Herkunftsstaat von Schutzbedürftigen bei der Beurteilung der Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs Rechnung getragen werden, wobei der Beurteilungsspielraum der Behörden hinsichtlich des Vorliegens einer konkreten Gefährdung gross ist.

Die schweizerische Asylpraxis griff in den vergangenen Jahren immer häufiger auf die Möglichkeit der vorläufigen Aufnahme zurück.⁴⁾ Der Bundesrat hat im Dezember 1991 zudem erstmals von seiner Kompetenz gemäss Artikel 14a Absatz 5 ANAG (*bisher*) Gebrauch gemacht und die gruppenweise vorläufige Aufnahme für bestimmte Kategorien von Asylsuchenden sowie Ausländerinnen und Ausländern aus dem ehemaligen Jugoslawien angeordnet.⁵⁾ In den Genuss dieser vorläufigen Aufnahme gelangen derzeit, nachdem der Bundesrat seit 1991 weitere diesbezügliche Beschlüsse gefasst hat, vor allem Deserteure und Refraktäre aus den Republiken Kroatien, Bosnien-Herzegowina und der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) sowie Personen, deren letzter Wohnsitz in Bosnien-Herzegowina lag.

141.3 Probleme mit den bisher geltenden Regelungen auf nationaler und internationaler Ebene

Die gesetzliche Abstützung der Regelung betreffend die Schutzbedürftigen auf Artikel 14a Absätze 4 und 5 ANAG (*bisher*) vermag in verschiedener Hinsicht nicht zu befriedigen.

Zum einen handelt es sich bei der vorläufigen Aufnahme formell nur um eine Ersatzmassnahme für den nicht durchführbaren Vollzug der Wegweisung. Damit muss jedoch in jedem Fall ein zeitintensives und kostspieliges individuelles Asyl- und Wegweisungsverfahren durchgeführt werden, obwohl schon zu Anfang feststeht, dass zwar kein Asyl gewährt wird, die Wegweisung aber dennoch nicht vollzogen werden kann. Diese juristische Konzeption führt vor allem in Fällen, in denen der Bundesrat ausdrücklich beschliesst, Menschen aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten zwecks Gewährung vorübergehenden Schutzes in die Schweiz zu holen und gruppenweise vorläufig aufzunehmen, zur absurdren Situation, dass die Behörden diese Personen formell zuerst aus der Schweiz wegweisen müssen, um sie dann gleichzeitig mit derselben Verfügung vorläufig aufzunehmen zu können. Als unbefriedigend beantwortet muss auch die Frage einer allfälligen Rückkehr von Schutzbedürftigen gelten. Die heutige Lösung bietet keine Gewähr, dass aus der vorläufigen Aufnahme nicht eine dauernde wird. Zwar dürfte heute Konsens darüber bestehen, dass die Gewährung vorübergehenden Schutzes von vornherein nur zu einem temporären Aufenthalt führen soll und dass dafür zu sorgen ist, dass die Schutzbedürftigen nach Beendigung der Gewaltsituation in ihr Heimatland zurückgeführt werden. Eine umfassende Regelung der Rückkehrshilfe und allfälliger weiterer Massnahmen, die dazu erforderlich wären, fehlt aber in der geltenden Rechtsordnung. Auch ergaben sich in der Praxis Schwierigkeiten bei der Unterbringung und der Abgeltung der Fürsorgeleistungen für Personen, die auf unbestimmte Zeit in der Schweiz bleiben. Ein weiteres Problem, die fehlende Verteilkompetenz des Bundes bei gruppenweisen vorläufigen Aufnahmen, hat sich inzwischen dadurch gelöst, dass sich die Kantone im Rahmen einer interkantonalen Vereinbarung bereit erklärt haben, die Verteilung der Schutzbedürftigen analog zu dem in der Asylverordnung 1 vom 22. Mai 1991 über Verfahrensfragen (AsylV 1; SR 142.311) statuierten Verteilschlüssel (Art. 9 Abs. 2 AsylV 1) zu regeln und die Zuweisung dem BFF zu übertragen.⁶⁾

Aber auch die Ausgestaltung der Rechtsstellung der Betroffenen ist heute unbefriedigend. Namentlich der prekäre Aufenthaltsstatus und der fehlende Anspruch auf Familienzusammenführung versetzen schutzbedürftige Personen, die oft jahrelang getrennt von ihrer Familie in der Schweiz leben und in deren Heimat sich keine Besserung abzeichnet, in eine schwierige persönliche Lage.

In Anbetracht dieser vielfältigen Probleme auf rechtlicher und praktischer Ebene und im Bewusstsein, dass die Kategorie der Gewaltflüchtlinge in Zukunft eine immer grössere Rolle in der Asyl- und Flüchtlingspolitik spielen wird, überwies das Parlament 1993 eine Motion der Staatspolitischen Kommission des Ständerates. Sie beauftragte den Bundesrat,

* anlässlich der Revision des Asylgesetzes Vorschläge für eine verbesserte Regelung betreffend die Gewaltflüchtlinge und für eine Neuregelung der Rückkehrhilfe auszuarbeiten.

Auch auf internationaler Ebene wurde das Problem der Aufnahme Schutzbedürftiger zu einem viel diskutierten Thema. Hauptsächlich seit dem Ausbruch der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien und dem daraus entstandenen Flüchtlingsstrom - dem grössten, den Europa seit dem Zweiten Weltkrieg erlebt hat⁷⁾ - stellte sich das Problem der Schaffung eines einfachen Verfahrens für die vorübergehende Aufnahme von Gewaltflüchtlingen und der dafür nötigen Rechtsgrundlagen auch in zahlreichen anderen europäischen Staaten in ähnlicher Weise wie in der Schweiz. Verschiedene dieser Staaten gingen in den vergangenen Jahren dazu über, die anfänglich angewandten provisorischen Aufnahmeregelungen in ihre Gesetzgebung zu integrieren. Die dabei getroffenen Lösungen weichen zwar erheblich voneinander ab, gestehen aber alle dem Staat beim Aufnahmeentscheid einen politischen Ermessensspielraum zu. Zu einem beachtlichen Teil werden Schutzbedürftige aber auch weiterhin in das Asylverfahren aufgenommen.

In Deutschland wurde im Juni 1993 im Ausländergesetz (§ 32a AuslG) ein besonderer Rechtsstatus für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge verankert. Mit der Neuregelung wird der Ausländerin oder dem Ausländer kein subjektives Recht auf Aufnahme gewährt. Vielmehr ist es ein politischer Ermessensentscheid von Bund und Ländern, ob und wie viele Ausländer aus welchen Gebieten aufgenommen werden sollen.

Auch Dänemark führte im November 1992 in einem eigenen Gesetz⁸⁾ ein besonderes befristetes Aufenthaltsrecht für Personen ein, deren Rückkehr in die Heimat aufgrund von gewalttamen Konflikten oder ähnlichen Unruhen nicht zumutbar ist.

Auch die Niederlande haben mit der am 1. Januar 1994 in Kraft getretenen Änderung des Ausländergesetzes den Aufenthalt von Gewaltflüchtlingen neu geregelt. Es wurde eine spezielle vorläufige Aufenthaltserlaubnis geschaffen für Personen, die nach Ablehnung ihres Asylgesuches aufgrund der allgemeinen Situation in ihrem Heimatland nicht weggewiesen werden können, sowie für Personen, die infolge von unvermutet auftretenden Situationen allgemeiner Gewalt, von Krieg oder Bürgerkrieg aus ihrer Heimat vertrieben worden sind.

Im Rahmen des UNHCR werden ebenfalls intensive Diskussionen zur Frage geführt, wie die Aufgaben, vor welche sich die Heimat- und Herkunftsstaaten wie auch die Aufnahmeländer durch die grossen Flüchtlingsströme gestellt sehen, zu lösen und wie die Lücken der Flüchtlingskonvention in diesem Bereich zu schliessen sind.

Tatsächlich haben Schutzbedürftige aufgrund der Flüchtlingskonvention oder nach den jeweiligen innerstaatlichen Asylgesetzen nur eine geringe Chance auf Anerkennung als Flüchtling im Aufnahmestaat. Auch nach schweizerischem Recht erhalten Schutzbedürftige in der Regel kein Asyl. Denn nur wer ernsthafte Nachteile erlitten oder begründete Furcht vor solchen Nachteilen hat, die vom Staat oder von quasi-staatlichen Körperschaften ausgehen, den Verfolgten selbst treffen wollen und auf einem bestimmten in Artikel 3 Absatz 1 AsylG aufgezählten Motiv beruhen, gilt nach herrschender Lehre und Praxis als Flüchtling. Die folgenden Ausführungen in einem Entscheid des deutschen Bundesverwaltungsgerichtes gelten daher auch für die schweizerische Asylpraxis: "Das Asylrecht dient dem Schutz des politisch Verfolgten. Es hat nicht zur Aufgabe, vor den

allgemeinen Unglücksfolgen zu bewahren, die aus Krieg, Bürgerkrieg, Revolution und sonstigen Unruhen hervorgehen".⁹⁾ Zweifellos kann es auch in Kriegs- oder Bürgerkriegssituationen zu asylrelevanter Verfolgung der Zivilbevölkerung kommen, etwa wenn eine bestimmte Bevölkerungsgruppe gezielt unter Druck gesetzt und terrorisiert wird, um sie zum Verlassen eines Gebietes zu zwingen (z.B. "ethnische Säuberungen")¹⁰⁾ oder um sie durch Einschüchterung von der Unterstützung Aufständischer abzubringen. Allerdings muss grundsätzlich auch hier eine Verfolgung im Einzelfall nachgewiesen werden. An das in solchen Fällen oft angerufene Vorliegen einer Gruppenverfolgung werden nämlich - wie die Praxis verschiedener Staaten zeigt - strenge Massstäbe angelegt.¹¹⁾

Weil sowohl die Flüchtlingskonvention wie auch das Asylgesetz im Grundsatz von der Einzelperson ausgehen, kann der Flüchtlingsbegriff der Flüchtlingskonvention und mit ihm derjenige des schweizerischen Asylgesetzes den Schutzbedürftigen in ihrer grossen Mehrheit kaum gerecht werden.

Auch die EMRK bietet den Schutzbedürftigen nicht den notwendigen spezifischen Schutz vor einer drohenden Abschiebung oder Rückschaffung in ihr Heimat- oder Herkunftsland. Die Europäische Menschenrechtskommission und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte¹²⁾ haben wiederholt deutlich gemacht, dass sich Ausländerinnen und Ausländer, die vor einem Bürgerkrieg, schweren inneren Unruhen oder einem Klima allgemeiner Gewalt fliehen, bei einer drohenden Abschiebung nicht auf den Schutz von Artikel 3 EMRK verlassen können, solange sie nicht konkret und individuell gefährdet, sondern nur als Opfer allgemeiner Gewalt oder von Terror betroffen sind.

Im Hinblick auf die Praxis der meisten Aufnahmestaaten - auch der Schweiz - , Gewaltflüchtlingen zumindest vorläufigen Schutz zu gewähren und nicht in ihre Heimat- oder Herkunftsstaaten zurückzuführen, bleibt noch zu fragen, ob das Gebot der Nichtrückabschiebung allenfalls auch auf Schutzbedürftige anzuwenden ist. Die herrschende Lehre verneint dies allerdings klar. Auch die Praxis der westeuropäischen Staaten gegenüber den Jugoslawien-Flüchtlingen stützt die These einer gewohnheitsrechtlichen Verpflichtung der Staaten zur Gewährung vorübergehenden Schutzes kaum. Die Praxis der Staaten macht im Gegenteil klar, dass die erforderliche Rechtsüberzeugung, welche die Aufnahme von Schutzbedürftigen als Rechtspflicht ansieht, nicht nachweisbar ist. Davon gehen auch die jüngsten europäischen Vereinbarungen im Bereich des Asyl- und Ausländerrechts aus, die die Gewaltflüchtlinge überhaupt nicht erwähnen: das Übereinkommen vom 15. Juni 1990 über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags (sog. „Dubliner-Abkommen“ oder „Erstasylabkommen“) sowie das Übereinkommen vom 14. Juni 1985 von Schengen betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen. Die vorgeschlagene Regelung für Schutzbedürftige ändert an diesen Überlegungen nichts, da die Gewährung vorübergehenden Schutzes von einem Entscheid des Bundesrates abhängt, der nicht durch völkerrechtliche Verpflichtungen, sondern durch rein humanitäre Erwägungen bestimmt ist.

141.4 Ziele und Grundzüge der vorgeschlagenen Neuregelung für Schutzbedürftige

Die Probleme, die sich aus Massenfluchtbewegungen infolge von Kriegen, Bürgerkriegen oder Situationen allgemeiner Gewalt ergeben, haben gezeigt, dass weder die zur Verfügung stehenden völkerrechtlichen noch die landesrechtlichen Instrumentarien bisher geeignete Lösungen für Schutzbedürftige anbieten. Einerseits trägt der den internationalen Konventionen zugrunde liegende Flüchtlingsbegriff, der auf die Verfolgung des einzelnen begrenzt ist, dem Schutzbedürfnis von Gewaltflüchtlingen nicht hinreichend Rechnung. Andererseits gehen die Rechtspflichten, die sich aus dem Gebot des non-refoulement und der Flüchtlingskonvention ergeben - insbesondere bezüglich der Ausgestaltung der Rechte der Konventionsflüchtlinge und der Pflicht zur Bereitstellung eines individuellen Asylprüfungsverfahrens - so weit, dass sie nicht auf weitere Kategorien schutzbedürftiger Personen ausgedehnt werden können.

Das vom Bundesrat vorgeschlagene Konzept strebt daher, mit den entsprechenden sachgerechten Mitteln, fünf grundlegende Ziele an, damit die Gewährung vorübergehenden Schutzes für Gewaltflüchtlinge in der Schweiz befriedigend gelöst werden kann. Die vorgeschlagene Regelung ist mit derjenigen anderer europäischer Staaten vergleichbar und stellt eine effiziente, kostengünstige und taugliche Alternative zur bisherigen gruppenweisen vorläufigen Aufnahme (Art. 14a Abs. 5 ANAG [*bisher*]) dar, die mit der neuen Regelung abgelöst wird. Gleichzeitig wird das Anliegen der Motion 92.3301 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 7. Juni 1993 erfüllt. Die Regelung der Gewährung vorübergehenden Schutzes im Asylgesetz besteht aus folgenden Elementen:

1. Anerkennung der Schutzbedürftigkeit unter Wahrung staatlicher Handlungsfähigkeit

Grundsätzlich wird die besondere Schutzbedürftigkeit von Gewaltflüchtlingen anerkannt. Gleichzeitig muss aber sichergestellt werden, dass die Schweiz souverän darüber entscheiden kann, ob sie Schutzbedürftigen - im wesentlichen aus politischen und humanitären Gründen - das Recht eines temporären Aufenthalts gewähren will. Die Gewährung vorübergehenden Schutzes bildet zusammen mit den Massnahmen und Hilfeleistungen vor Ort ein flexibles Gesamtkonzept, welches in bestimmten Konfliktsituationen eine angemessene Reaktion erlaubt.

Wir schlagen vor, dass für Schutzbedürftige ein besonderer Status - die sogenannte Gewährung vorübergehenden Schutzes - geschaffen wird, über dessen Einräumung und Beendigung der Bundesrat frei entscheiden kann. Die politische Entscheidungsfreiheit wird dadurch ermöglicht, dass der Entscheid über die Gewährung des vorübergehenden Schutzes unabhängig von starr vorgegebenen Kriterien erfolgen kann (Art. 63 Abs. 1 AsylG). In der Regel wird ein solcher Entscheid erst dann getroffen, wenn die Hilfeleistung vor Ort nicht mehr genügt und nur eine vorübergehende Aufnahme der betroffenen Personen ausserhalb der Konfliktregion den nötigen Schutz bieten kann. Zudem ist in diesem Zusammenhang auch der internationale Absprache unter den Aufnahmeländern grosses Gewicht beizumessen.

2. Sachgerechte Lösung unter Verwendung bestehender Verfahren und Strukturen

Angesichts der zu erwartenden zahlenmässigen Zunahme der Schutzbedürftigen ist es sinnvoll, nach Lösungen für den Umgang mit Asylsuchenden aus Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten zu suchen, die zwar oft keine Flüchtlinge im Sinne der Flüchtlingskonvention oder des Asylgesetzes sind, aber trotzdem nicht repatriiert werden können.

Mit der Schaffung einer besonderen, aber eng auf die Bestimmungen für Asylsuchende und Flüchtlinge abgestimmten Regelung erhält das Aufnahmeverfahren eine übersichtliche Struktur, und es werden grösstmögliche Vereinfachungen im Verfahrensablauf erzielt. Durch die geplante Verwendung vorhandener Strukturen und Kompetenzen im Asylbereich (z.B. Empfangsstellen, Verteilkompetenz des Bundes) lassen sich überdies Doppelspurigkeiten vermeiden und bestehende Erfahrungen nutzen.

3. Entlastung des Asylverfahrens und Kosteneinsparung

Bereits heute kommen aufgrund verschiedener regionaler Konflikte immer mehr schutzsuchende Personen in die Schweiz und belasten unser Asylverfahren in personeller und finanzieller Hinsicht erheblich. In vielen Fällen lassen sich, auch nach einem negativen Ausgang des Verfahrens, die verfügten Wegweisungen nicht vollziehen, und die betroffenen Personen bleiben vorübergehend in der Schweiz (z.B. Schutzsuchende aus Bosnien-Herzegowina). Diese Entwicklung wird sich wahrscheinlich auch in Zukunft fortsetzen. Ein wichtiges Ziel der vorliegenden Regelung besteht deshalb in der Entlastung des durch Schutzbedürftige zusehends überlasteten Asylverfahrens und damit in einer spürbaren Senkung der Verfahrenskosten. Das Konzept der Gewährung vorübergehenden Schutzes darf aus diesem Grund unter keinen Umständen dazu führen, dass neben dem regulären Asylverfahren ein alternatives Individualprüfungsverfahren für Schutzbedürftige bereitgestellt wird. Die zuständigen Behörden müssen anhand objektiver Kriterien individuelle oder kollektive Aufnahmeentscheide in einem vereinfachten und raschen Verfahren zugunsten schutzbedürftiger Personen treffen können. Auch das Aufhebungsverfahren muss rasch und einfach durchzuführen sein; anlässlich der Aufhebung des Schutzes darf nicht ein neues Verfahren eingeleitet werden können, nur damit die betroffenen Personen der drohenden Wegweisung entgehen und so ihren Aufenthalt in der Schweiz verlängern können.

Die vorgeschlagene Lösung entspricht diesen Vorgaben. Nach dem Entscheid des Bundesrates über die Gewährung des Schutzes an eine Gruppe schutzbedürftiger Personen werden diese entweder aus dem Ausland in die Schweiz gebracht oder sie durchlaufen, sofern sie sich bereits an der Grenze oder in der Schweiz befinden und hier ein Gesuch um Schutz nach Artikel 18 AsylG stellen, ein Kurzverfahren in einer Empfangsstelle des BFF; dabei wird festgestellt, ob sie der vom Bundesrat bezeichneten Gruppe angehören. Sobald dies feststeht, kann ihnen vorübergehender Schutz gewährt werden. Gleichzeitig wird ein allfälliges von ihnen eingeleitetes Asylverfahren, soweit es darin um die Abklärung der Flüchtlingseigenschaft geht, für die

gesamte Dauer der Schutzgewährung sistiert. Nur so kann das Asylverfahren effektiv entlastet werden. Da grundsätzlich auch Schutzbedürftige das Recht haben, ein allfälliges Asylgesuch umfassend prüfen zu lassen, wird mit der Sistierung des Verfahrens erreicht, dass die Prüfung der Flüchtlingseigenschaft nicht bereits bei der Einreichung der Gesuche, sondern erst bei der Aufhebung des vorübergehenden Schutzes erfolgen kann; zu diesem Zeitpunkt wird der Verfolgungshintergrund wesentlich klarer und leichter abzuklären sein. Auch die persönlichen Interessen der Schutzbedürftigen stehen einer Sistierung nicht entgegen, wird doch ihrem hauptsächlichen Anliegen, der Gewährung des Schutzes durch die Schweiz, nachgekommen.

Normalisiert sich die Lage im Heimat- oder Herkunftsstaat, so kann der Bundesrat den vorübergehenden Schutz mittels einer Allgemeinverfügung aufheben. Hebt er ihn tatsächlich auf, so werden allfällig sistierte Asylverfahren wieder aufgenommen und die Frage der Flüchtlingseigenschaft geprüft. Geprüft wird allerdings nicht, ob die ursprünglich angegebene Verfolgung tatsächlich bestand, sondern es wird in erster Linie geprüft, ob die Person bei einer Rückkehr einer konkreten Gefährdung ausgesetzt sein wird. Ergeben sich im Rahmen des rechtlichen Gehörs keine Hinweise auf eine drohende Verfolgung bei einer Rückkehr, so wird auf das Asylgesuch nach Artikel 33 nicht eingetreten. Hat die schutzbedürftige Person weder bei der Gewährung vorübergehenden Schutzes noch bei der Gewährung des rechtlichen Gehörs ein Asylgesuch im Sinne eines Ersuchens um Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft gestellt, so verfügt das BFF ihre Wegweisung. Behauptet eine schutzbedürftige Person erst in diesem Zeitpunkt, sie sei in ihrem Heimat- oder Herkunftsstaat bedroht, so wird auf ihr Gesuch nur eingetreten, wenn sich aufgrund des rechtlichen Gehörs Hinweise auf eine ihr konkret drohende Verfolgung ergeben (Art. 33 AsylG). Auf diese Weise lassen sich unnötige Anschluss-Asylverfahren nach Beendigung des vorübergehenden Schutzes wirksam verhindern.

4. Kompatibilität mit internationalem Recht durch graduelle Verbesserung des Rechtsstatus

Da sich unter den Schutzbedürftigen zweifellos auch Personen befinden können, die an sich die Flüchtlingseigenschaft besitzen und sich somit auf die Rechtsgarantien der Flüchtlingskonvention berufen könnten, stellt sich die Frage nach dem Verhältnis des gewährten Status zur Flüchtlingskonvention. Grundsätzlich kann die Gewährung vorübergehenden Schutzes das Recht eines Flüchtlings, seine Anerkennung als Konventionsflüchtling zu verlangen, nicht beschränken. Durch die Sistierung des Verfahrens und die gleichzeitige Schutzgewährung wird dieses Recht indessen geschmälert. Im Hinblick auf die Praktikabilität und Vereinfachung des gesamten Verfahrens ist diese einstweilige Beschränkung aber unbedingt notwendig und gerechtfertigt. Die Kompatibilität der Gewährung vorübergehenden Schutzes mit der Flüchtlingskonvention muss aber langfristig gewahrt bleiben.

Der Entwurf entspricht dieser Forderung, indem er die Rechtsstellung der Schutzbedürftigen während ihres Aufenthaltes in der Schweiz stufenweise auf das Niveau der Flüchtlingskonvention anhebt. Werden die Schutzbedürftigen bei ihrer Aufnahme noch weitgehend wie Asylsuchende behandelt, so erhalten sie mit der Zeit gewisse Rechte,

die ihre Rechtsstellung derjenigen von Flüchtlingen angleichen. So haben die Schutzbedürftigen unter bestimmten Voraussetzungen bereits zu Beginn ihres Aufenthaltes einen Anspruch auf Familienzusammenführung. Der Bundesrat ist zudem frei, die Schutzbedürftigen bei absehbarem längerem Aufenthalt in der Frage der Erwerbstätigkeit bevorzugt zu behandeln. Fünf Jahre nach Gewährung des vorübergehenden Schutzes erhalten sie eine bis zu dessen Aufhebung befristete fremdenpolizeiliche Aufenthaltsbewilligung mit allen daraus fliessenden Rechten. Dauert der Konflikt weiter an, so können sie schliesslich zehn Jahre nach Gewährung des vorübergehenden Schutzes eine Niederlassungsbewilligung erhalten.

5. Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat nach Beendigung des Konflikts

Als letzten zentralen Punkt gilt es hervorzuheben, dass der Schutz, der gewährt werden soll, nur vorübergehend ist und also nicht auf einen dauernden Aufenthalt hinauslaufen wird. Entsprechend sind Vorkehren für die Rückführung der betroffenen Menschen in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat zu treffen, sobald sich die Lage dort normalisiert. Dazu müssen diese Staaten auch in die Verantwortung eingebunden und Lösungen in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit gesucht werden.

Mit dieser rückkehrorientierten Regelung wird der speziellen Situation der Schutzbedürftigen Rechnung getragen, die durch die Flüchtlingskonvention nicht abgedeckt ist. Diese geht davon aus, dass sich die Zustände im Heimat- oder Herkunftsstaat kaum verbessern. Entsprechend wird der Schutz im Sinne der Flüchtlingskonvention traditionell als Aufnahme auf Dauer und mit Integration im Aufnahmeland verbunden gesehen. Gerade deshalb hat sich die Flüchtlingskonvention für die Bewältigung des Problems der Schutzbedürftigen als ungeeignet erwiesen; denn für die Gewaltflüchtlinge reicht meistens ein vorübergehender Schutz. Der Aufenthalt der Schutzbedürftigen ist entsprechend auszustalten. Ziel des Schutzes ist nicht in erster Linie die Integration in die schweizerischen Verhältnisse, sondern - im Hinblick auf die Rückkehr - die Erhaltung der Wiedereingliederungsfähigkeit in die Lebensbedingungen des Heimat- oder Herkunftsstaates. Das heisst, ihre sozialen und beruflichen Kompetenzen sind - etwa durch Schulungs- und Bildungsmassnahmen - zu erhalten und zu fördern. Die von der Schweiz durchgeföhrten Rückkehrhilfeprogramme für chilenische und rumänische Staatsangehörige haben diese Erfahrungen vollauf bestätigt. Artikel 88 AsylG räumt dem Bund entsprechend die Kompetenz ein, Projekte zur Erhaltung und zur Stärkung der Reintegrationsfähigkeit zu unterstützen. Mit dieser Bestimmung trägt der Bundesrat auch den aktuellen internationalen Entwicklungen Rechnung, die sich angesichts einer weltweit steigenden Zahl von schutzsuchenden Menschen hauptsächlich auf ihre Wiedereingliederung ausrichten.

Damit aber eine Rückkehr der Schutzbedürftigen in ihr Heimat- oder Herkunftsland überhaupt möglich wird, bedarf es auch der Anstrengungen der Schweiz - gemeinsam mit anderen Aufnahmestaaten -, welche auf eine Verbesserung der Situation in den betroffenen Staaten abzielen.¹³⁾ Ziele solcher Bestrebungen auf internationaler Ebene sollen die Wiederherstellung der Sicherheit im Heimat- oder Herkunftsstaat der Schutzbedürftigen und die Schaffung von Bedingungen sein, die ihnen eine sichere

Rückkehr erlauben. Dazu gehören unter anderem Sicherheitsgarantien, die internationale Überwachung der Rückkehr und die materielle Hilfe an die Zurückkehrenden. Um diese Ziele zu erreichen, ist ein Vorgehen auf verschiedenen Ebenen notwendig.

Zum einen müssen Bestrebungen zur Eindämmung der Fluchtursachen unterstützt werden. Im Vordergrund stehen dabei Massnahmen einer aktiven internationalen Flüchtlingspolitik, die ihre Mittel bewusst dazu einsetzt, um auf die Heimat- oder Herkunftsstaaten von Schutzbedürftigen so einzuwirken, dass kriegerische Auseinandersetzungen oder Unterdrückung und systematische Menschenrechtsverletzungen eingegrenzt oder beseitigt werden. Eine wirksame politische und ökonomische Einwirkung auf die Heimat- oder Herkunftslander ist aber nur durch ein international koordiniertes Handeln möglich. Die Bewältigung der Fluchtbewegungen muss somit als umfassende gesamteuropäische Aufgabe verstanden werden, hat doch die Schweiz weder den Einfluss noch die Mittel, allein erfolgversprechend wirken zu können. In Artikel 64 Absatz 2 AsylG wird diese Aufgabe im Hinblick auf eine sichere Rückkehr der Schutzbedürftigen ausdrücklich festgehalten.

In einem weiteren Schritt müssen aber auch konkrete Massnahmen zur Ermöglichung der Rückkehr ergriffen werden, sobald die Fluchtursachen beseitigt sind. So gilt es, Voraussetzungen für die rechtliche und faktische Sicherheit der Zurückkehrenden zu schaffen. Dabei ist etwa an die Aufhebung von Ausnahmegesetzen durch den Heimat- oder Herkunftsstaat oder an die Beobachtung der Sicherheit der Zurückkehrenden im Heimat- oder Herkunftsland durch eine internationale Organisation (z.B. UNHCR, IKRK, usw.)¹⁴⁾ oder andere Stellen zu denken. Schliesslich ist mit Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit die ökonomische und soziale Reintegration der Zurückkehrenden zu fördern (vgl. Art. 88 Abs. 1 AsylG).

Wird das vorgeschlagene Konzept der Gewährung vorübergehenden Schutzes mit den dargelegten Elementen einer Rückkehr in Sicherheit und Würde verbunden, so dient dies schliesslich sowohl den Interessen der Aufnahmeländer als auch denjenigen der Heimat- und Herkunftsstaaten. Die einen werden von der Sorge um die aufgenommenen Personen wieder entlastet, und die anderen ziehen Nutzen aus der mit der Konfliktbeendigung verbundenen Hilfe beim Wiederaufbau. Nicht zuletzt dient dieses Konzept aber auch den betroffenen Menschen, denen die Rückkehr und ein Neuanfang in ihrem Heimat- oder Herkunftsstaat erleichtert werden.

142 Fürsorge und Bundesbeiträge

Fürsorgeleistungen und Abgeltung

In den letzten Jahren sind die Ausgaben im Asylbereich ständig gestiegen. Für das Jahr 1995 beträgt das Budget des BFF 833 Millionen Franken. Über 90 Prozent dieser Ausgaben werden für die Rückerstattung von Auslagen der Kantone und der Hilfswerke aufgewendet, die im Zusammenhang mit der Fürsorge und der Betreuung von Asyl-

suchenden, vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen anfallen. Die Kostenentwicklung verläuft jedoch nicht im Gleichschritt mit der Anzahl neu eingereichter Asylgesuche. So gingen in den Jahren 1989 und 1993 etwa gleich viele Asylgesuche ein, aber die Ausgaben im Fürsorgebereich waren 1993 weit mehr als doppelt so hoch wie 1989. Die Gründe für diese Kostensteigerung sind vielfältig. Zum einen verursachen - neben den neuen Asylgesuchen - auch die pendenten oder mit einem Aufnahmeeentscheid erledigten Fälle (anerkannte Flüchtlinge oder vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer) Fürsorgekosten. Hinzu kommt eine ständig steigende Zahl von Ausländerinnen und Ausländern, die aufgrund von Vollzugschwierigkeiten (z.B. Weigerung bestimmter Staaten, eigene Staatsangehörige zurückkehren zu lassen) vorläufig in der Schweiz bleiben. Zum andern ist die Zahl der fürsorgeabhängigen Personen, die aufgrund der schlechten Wirtschaftslage keiner Erwerbstätigkeit nachgehen können, angestiegen. Unabhängig von diesen Faktoren erwies sich zudem das bisherige Abgeltungssystem als kostentreibend. Dieses geht nämlich grundsätzlich davon aus, dass die Kantone und die Hilfswerke die Fürsorgeleistungen erbringen, während der Bund die anfallenden Kosten übernimmt. Der zahlungspflichtige Bund konnte infolge der gesetzlich verankerten Vollabgeltung der anfallenden Kosten den Fürsorgestandard kaum beeinflussen. Er hatte nur die Möglichkeit, mit Weisungen gewisse Leitplanken zu setzen.

Pauschalen

Im Gegensatz zum System der Abgeltung der effektiven Kosten veranlasst die pauschale Abgeltung von Leistungen den Subventionsempfänger zu einem effizienten Einsatz der Mittel und zur Suche nach kostengünstigen Lösungen. Überdies führen pauschale Abgeltungen zu Einsparungen im administrativen Bereich; namentlich entfällt der Aufwand für Einzelfallabrechnungen und -überprüfungen. In gewissen Teilbereichen (Betreuungs- und Unterstützungskosten für Asylsuchende) konnten erste Erfahrungen mit pauschalen Ansätzen gesammelt werden, die positiv ausgefallen sind. Deshalb wurde später auch für die Unterbringungskosten das System der pauschalen Abgeltung eingeführt.

Mit dem Bundesbeschluss über Sparmassnahmen wurde das System der pauschalen Abgeltung ausdrücklich im Asylgesetz festgehalten. Die Verwaltungs- und Betreuungskosten sowie die Beiträge an die Dachorganisation der Hilfswerke werden bereits heute pauschal abgegolten, die Unterstützungs- und Unterbringungskosten für anerkannte Flüchtlinge sowie alle Gesundheitskosten jedoch noch nicht. Um der Pauschalierung im Asylbereich auf breiter Basis zum Durchbruch zu verhelfen, bedarf es Änderungen auf Gesetzesstufe. Die Vorlage ermöglicht daher mit den Bestimmungen im 6. Kapitel in allen Bereichen, in denen dies sinnvoll erscheint, die Ausrichtung von Abgeltungen, Beiträgen und Finanzhilfen in Form von Pauschalen (vgl. die Tabelle „Pauschale Abgeltungen der Fürsorgeleistungen durch den Bund“ im Anhang). Mit dem neuen System kann der Bund mittels der Höhe der festzulegenden Pauschalen den Fürsorgestandard beeinflussen und Lenkungsentscheide treffen, während es den Kantonen den Spielraum verschafft, über den Mitteleinsatz unabhängig von Detailvorschriften des Bundes zu bestimmen. Damit wird namentlich die Planung auf kommunaler und kantonaler Ebene wesentlich erleichtert.

Zuständigkeitswechsel

Aufgrund der historischen Entwicklung ist für die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen an Flüchtlinge bis zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung - entgegen der verfassungsmässigen Aufgabenteilung nach Artikel 48 der Bundesverfassung (BV) - der Bund zuständig, der diese Aufgabe den Hilfswerken überträgt. Vor Anerkennung als Flüchtling - also während des Asylverfahrens - und nach Erhalt der Niederlassungsbewilligung (fünf Jahre nach der Einreise) gilt die verfassungsmässige Aufgabenteilung.

Für die Betreuung und Unterstützung der Flüchtlinge betreiben die Hilfswerke im Auftrag des Bundes eigene Sozialdienste. Auf diese Weise sind Parallelstrukturen zur ordentlichen öffentlichen Fürsorge entstanden. Die Fürsorgeleistungen werden jedoch gestützt auf die Flüchtlingskonvention nach den für die Einheimischen geltenden Grundsätzen ausgerichtet. Aus verwaltungsorganisatorischen Überlegungen ist deshalb eine Zusammenlegung durch eine Zuständigkeitsänderung angezeigt (vgl. Erläuterungen zu Art. 76). Für die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen an Flüchtlinge mit Aufenthaltsbewilligung sollen neu die Kantone zuständig sein, welche vom Bund dafür pauschal entschädigt werden. Dieser Systemwechsel wird grundsätzlich auch von den Kantonen befürwortet.

Die Kantone haben in den vergangenen Jahren im Bereich der Fürsorge und Betreuung von Ausländerinnen und Ausländern ebenfalls ein umfassendes Fachwissen aufgebaut. Die fachliche Kompetenz der Kantone steht daher der Übernahme dieser Aufgabe nicht entgegen. Die Kantone sind jedoch selbstverständlich auch künftig frei, die Erfahrungen der zugelassenen Hilfswerke in der fürsorgerischen Betreuung zu nutzen und diese mit der Ausrichtung von Fürsorgeleistungen zu beauftragen. Die Ausrichtung der Fürsorge für weitere Personenkategorien mit ähnlichen Bedürfnissen, namentlich für Asylsuchende, Schutzbedürftige und vorläufig Aufgenommene, durch ein und dieselbe organisatorische Einheit soll gefördert werden. Solche einheitlichen Lösungen sind unter dem Aspekt der optimalen Nutzung der Strukturen zu begrüssen und weiterzuführen. Der Entwurf schlägt daher in Artikel 76 AsylG grundsätzlich die Fürsorgezuständigkeit der Kantone im Asylbereich vor. Die Hilfswerke haben in der Vergangenheit ein wertvolles Fachwissen in der Flüchtlingsbetreuung entwickelt. Sie sollen deshalb bei der Integration von Flüchtlingsgruppen vom Bund weiterhin mit der Durchführung entsprechender Projekte beauftragt werden können.

Sicherheitsleistungspflicht

Artikel 81 AsylG übernimmt aus dem geltenden Recht die Sicherheitsleistungspflicht für Asylsuchende und unterstellt dieser neu auch die Kategorie der Schutzbedürftigen bis zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nach fünf Jahren. Das Sicherheitskonto soll zur Deckung der Fürsorge-, Vollzugs-, Verfahrens- und Ausreisekosten herangezogen werden. Aufgrund des Bundesbeschlusses über Sparmassnahmen wurden auch die vorläufig Aufgenommenen der Sicherheitsleistungspflicht unterstellt (vgl. Art. 14c Abs. 10 ANAG [*bisher*]).

Strafbestimmungen

Zur konsequenten Durchsetzung der Bestimmungen des 2. Abschnittes des 5. Kapitels werden Strafbestimmungen analog zum AHV-Gesetz (Art. 87-90 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [AHVG, SR 831.10]) Anwendung finden. Diese Bestimmungen wurden bereits mit dem Bundesbeschluss über Sparmassnahmen eingefügt.

Das BFF hat festgestellt, dass immer mehr Arbeitgeber den Lohnabzug für die Sicherheitsleistung der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers nicht für den vorgesehenen Zweck verwenden. Weil der Aufforderung zur nachträglichen Zahlung oft nur zögernd oder gar nicht nachgekommen wird, entsteht dem Bund ein unnötiger administrativer Aufwand. Ist der Arbeitgeber nicht mehr zahlungsfähig, so verliert die sicherheitsleistungspflichtige Person den Teil ihres Lohnes, den der Arbeitgeber auf das Sicherheitskonto hätte einzahlen müssen. Namentlich solche Widerhandlungen sollen durch die Strafbestimmungen in Zukunft verhindert oder zumindest verringert werden.

Rückkehrhilfe

Die Förderung der freiwilligen Rückkehr ist seit Mitte der achtziger Jahre ein wichtiges asylpolitisches Anliegen. Die Möglichkeit, diesem Anliegen nachzukommen, wurde dem Bundesrat mit der zweiten Asylgesetzrevision von 1986 eingeräumt. Seither geschah die Förderung der freiwilligen Rückkehr vor allem durch Beratung sowie durch Übernahme der Kosten für die Ausreise von mittellosen Asylsuchenden und ausländischen Personen, deren Gesuch abgelehnt wurde oder die das Gesuch zurückgezogen haben. Trotz der mehrjährigen Tätigkeit der vier regionalen Beratungsstellen in der Schweiz, an welche der Bund bis Ende 1993 Bundesbeiträge ausgerichtet hat, konnte die Anzahl der freiwilligen Ausreisen nicht wesentlich erhöht werden, weshalb leider nach wie vor häufig der zwangsweise Vollzug von Wegweisungen im Vordergrund steht. Als flankierende Massnahme zum zwangsweisen Vollzug entwickelte das BFF zusammen mit andern Bundes- und Kantonsstellen sowie unter Einbezug von Hilfswerken und internationalen Organisationen ein Konzept zur Förderung der freiwilligen Rückkehr. Mit deren Förderung wird indirekt auch die Akzeptanz für allfällig notwendige Zwangsmassnahmen erhöht.

Im Hinblick auf die Schaffung eines besonderen Instruments zur Gewährung vorübergehenden Schutzes, welches die im ANAG geregelte gruppenweise vorläufige Aufnahme ablösen soll, kommt der Förderung der freiwilligen Rückkehr eine besondere Bedeutung zu. Das Parlament hat daher mit der Überweisung der Motion der Staatspolitischen Kommission des Ständerates zur Schaffung eines Status von Gewaltflüchtlingen (92.3301) auch die Neuregelung der Rückkehrhilfe verlangt. Dabei wurde ausdrücklich auf die Notwendigkeit der internationalen Zusammenarbeit hingewiesen (Amtl. Bull. SR 1992, Bd. V, S. 1020). Im neuen Rückkehrkonzept spielt die internationale Ausrichtung denn auch eine entscheidende Rolle: Die Erfahrung international tätiger Organisationen soll nutzbar gemacht und - wo dies möglich ist - eine Rückkehr auch mittels Projektarbeit im Heimat- oder Herkunftsland unterstützt werden. Die optimale Verknüpfung der international ausgerichteten Tätigkeit mit der auf nationaler Ebene zu leistenden Beratung und die Sicherstellung des Informationsflusses setzen eine gesamtschweizerische Koor-

dination voraus. Der Bundesrat hat mit der Änderung vom 24. November 1993 der Asylverordnung 2 vom 22. Mai 1991 über Finanzierungsfragen (AsylIV 2; SR 142.312) die Grundlage für die Errichtung einer Koordinationsstelle geschaffen. Die Verankerung der möglichen Rückkehrhilfemaßnahmen auf Gesetzesstufe entspricht der asylpolitischen Bedeutung der Rückkehrhilfe.

143 · Verfahrensbestimmungen im Asylgesetz

143.1 Grundsätzliche Bemerkungen

In den vergangenen Jahren hat sich gezeigt, dass sich die gesetzgeberischen, personellen und organisatorischen Vorkehrungen im Asylverfahrensbereich bewährt haben. Die im Zusammenhang mit dem AVB eingeführten Massnahmen - beispielsweise der Ausschluss der Einleitung eines fremdenpolizeilichen Aufenthaltsbewilligungsverfahrens oder die frühzeitige Erhebung des Sachverhalts von Asylgesuchen innerhalb möglichst weniger Verfahrensschritte - ermöglichen den mit dem Vollzug des Asylgesetzes betrauten Behörden der Kantone und des Bundes, ein rasches und faires Verfahren durchzuführen. Insbesondere gelang es, die Mehrheit der gestellten Asylgesuche innert nützlicher Frist zu behandeln (vgl. Ziff. 112). Zudem konnte der missbräuchlichen Inanspruchnahme von Verfahrensgarantien im Asylbereich wirksam entgegengetreten und somit ein Unterlaufen der Einwanderungsbestimmungen verhindert werden.

Trotz dieser positiven Erfahrungen sind wir der Auffassung, dass in gewissen Teilbereichen die Verfahrensbestimmungen geändert beziehungsweise an die heutigen Verhältnisse angepasst werden müssen, um eine noch flexiblere organisatorische Handhabung des Asylgesetzes zu erreichen. So werden beispielsweise die auf das herkömmliche Verwaltungsverfahren zugeschnittenen Regeln des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG; SR 172.021) und des Bundesrechtspflegegesetzes (OG; SR 173.110) den Besonderheiten des Asylverfahrens nicht immer gerecht. Aus diesem Grund wird in Artikel 17 Absatz 1 AsylG eine Bestimmung aufgenommen, wonach die Regelung des VwVG über den Fristenstillstand auf das Asylverfahren nicht anwendbar ist. Mit dieser Bestimmung soll den teilweise massiven Verfahrensverzögerungen entgegengewirkt werden. Ebenfalls neu ist Artikel 17 Absatz 2 AsylG: Der Bundesrat erlässt aufgrund dieser Delegationsnorm auf Verordnungsstufe ergänzende Verfahrensbestimmungen, insbesondere um der speziellen Situation von Frauen und Minderjährigen im Verfahren gerecht zu werden. Damit wird einem von verschiedenen Kreisen mehrfach geäußerten Anliegen Rechnung getragen, durch zusätzliche Verfahrensvorschriften den Bedürfnissen nachzukommen, die sich aus geschlechtsspezifischen Übergriffen oder aus der möglicherweise fehlenden geistigen Reife bei Minderjährigen ergeben können.

Nach Artikel 10 Absatz 2 AsylG stellt jede Behörde oder Amtsstelle Dokumente, die Hinweise zur Identität einer asylsuchenden Person geben können, zuhanden des BFF sicher. Diese Bestimmung soll auch für Schutzbedürftige gelten (vgl. Verweis in Art. 68). Neu hinzugefügt wird in Absatz 3 die Regelung, wonach die sicherstellende Behörde oder

Amtsstelle, die gegebenenfalls solche Dokumente auf ihre Echtheit hin überprüft, dem BFF das Resultat der Überprüfung mitzuteilen hat. Diese zusätzliche Bestimmung resultiert aus der Tatsache, dass die Zivilstandsämter dem BFF das Resultat einer allfälligen, von ihnen vorgenommenen Echtheitsüberprüfung von Reisepapieren bis anhin nicht mitteilen durften, weil die dafür notwendige gesetzliche Grundlage fehlte.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass insbesondere bei Asylgesuchen an der Grenze oder bei der Grenzkontrolle am Flughafen die besonderen Umstände eine rasche Zustellung der Verfügung erforderlich machen. Deshalb erachteten wir es als zweckdienlich, die Zulässigkeit der Eröffnung von Verfügungen oder Entscheiden per Telefax in Fällen nach Artikel 21 oder 22 AsylG (Asylgesuche an der Grenze oder am Flughafen) im Gesetz zu verankern. Folgende Voraussetzungen müssen gegeben sein, um eine rechtsgenügliche Eröffnung zu gewährleisten: Erstens muss es sich um ein Telefax handeln, das von der verfügenden Behörde vor der Übermittlung zu unterschreiben ist. Ferner ist dieses dem Adressaten durch die zuständige Behörde auszuhändigen. Schliesslich muss der Empfang des Telefaxes vom Verfügungs- beziehungsweise Entscheidadressaten unterschriftlich bestätigt oder, falls die Bestätigung ausbleibt, durch die zuständige Behörde aktenkundig gemacht werden (Art. 13 Abs. 3 AsylG).

Aus verfahrensökonomischen Gründen wird unter dem Titel „Verfahrenssprache“ in Artikel 16 AsylG geregelt, dass das Verfahren vor dem BFF und im schriftlichen Verkehr grundsätzlich in der gleichen Amtssprache geführt wird, die bereits bei der Anhörung vor den kantonalen Behörden angewendet worden ist oder die der Amtssprache am Wohnsitz der asylsuchenden Person entspricht. Eine Ausnahme von dieser Regel ist beispielsweise dann denkbar, wenn die asylsuchende Person der französischen Sprache mächtig ist, jedoch im Kanton Tessin wohnt und die Anhörung in italienischer Sprache erfolgte.

Im Lichte der EMRK erscheint es uns angezeigt, neu die Zulässigkeit einer Beschwerde gegen den Entscheid über die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone im Sinne einer selbständigen Anfechtbarkeit zu verankern, jedoch nur mit der Begründung, der Entscheid verletze den Grundsatz der Einheit der Familie (Art. 26 Abs. 3 i.V.m. Art. 103 Abs. 1 AsylG).

Im Zuge der vorliegenden Asylgesetzrevision sollen einzelne der Nichteintretensstatbestände von Artikel 31 AsylG konkretisiert werden. Da Doppel- oder Mehrfachidentitäten von Asylsuchenden auch aufgrund anderer Beweismittel als nur durch Daktyloskopie (z.B. durch Fotovergleiche) festgestellt werden können, wird die Bestimmung von Absatz 2 Buchstabe a erweitert. Auf ein Gesuch wird demnach nicht eingetreten, wenn Asylsuchende die Behörden über ihre Identität täuschen und dies aufgrund der Ergebnisse der erkennungsdienstlichen Behandlung oder anderer Beweismittel feststeht. Buchstabe b erfährt insofern eine Änderung, als der Begriff des Vorsatzes durch denjenigen der Schuldhaftigkeit bei der Verletzung der Mitwirkungspflicht ersetzt wird. Mit der bisherigen Formulierung wurde die entscheidende Behörde in Beweiszwang versetzt und das Sanktionieren von Mitwirkungspflichtverletzungen stark erschwert.

In vielen Fällen ist der Vollzug der Wegweisung in gewisse Heimat- oder Herkunftsländer während längerer Zeit nicht durchführbar, weil zunächst Reisepapiere beschafft werden müssen oder andere technische Vollzugshindernisse bestehen. Mit dem Ablauf

* der nach rechtskräftigem negativem Ausgang des Asylverfahrens festgesetzten Ausreisefrist erlischt die Arbeitsbewilligung (Art. 40 Abs. 2). Die Folge ist oft eine Fürsorgeabhängigkeit. Gemäss neuem Artikel 40 Absatz 3 soll deshalb das EJPD in Absprache mit dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) die Kantone künftig ermächtigen können, die Bewilligungen zur Erwerbstätigkeit für bestimmte Personengruppen aus dem Asylbereich über diesen Zeitpunkt hinaus zu verlängern, sofern besondere Umstände dies rechtfertigen. Entscheidend wird sein, ob die Verantwortung für die Undurchführbarkeit des Wegweisungsvollzugs bei der asylsuchenden Person liegt oder nicht.

Verschiedentlich wurde in der vergangenen Zeit die Kritik laut, die Rechtsprechung der ARK sei in einem gewissen Masse uneinheitlich. Um einer potentiellen Rechtszer splitterung in der Jurisdiktion der ARK entgegenzuwirken, sehen die Absätze 2 und 3 von Artikel 100 AsylG gewisse Koordinationsmechanismen vor. Absatz 2 bestimmt beispielsweise, dass die Zustimmung der Gesamtkommission einzuholen ist, wenn eine Grundsatzfrage entschieden oder eine wesentliche Rechtsfrage abweichend von einem früheren Entscheid beurteilt werden soll. Ein diesbezüglicher Beschluss ist für die Rechtsprechung der ARK bindend.

143.2. Persönliche Notlage aufgrund langdauernder Asylverfahren

Mit dem Inkrafttreten des AVB vom 22. Juni 1990 wurde das Prinzip der Ausschliesslichkeit des Asylverfahrens ins Gesetz aufgenommen. Damit wurde der angestrebte Zweck der Verfahrensbeschleunigung grundsätzlich erreicht. Im weiteren konnte die zuvor von Kanton zu Kanton unterschiedlich gehandhabte Praxis der fremdenpolizeilichen Regelung abgewiesener Asylsuchender einheitlicher gestaltet und der Vollzug wesentlich verbessert werden.

In der Praxis ergaben sich aber Probleme mit der Durchbrechung dieses Prinzips, nämlich mit der Regelung, dass nach Ablauf von vier Jahren seit der Rechtshängigkeit eines Asylgesuches - primär zur Lösung schwerwiegender persönlicher Härtefälle - fremdenpolizeiliche Aufenthaltsbewilligungen erteilt werden können (Art. 17 Abs. 2 AsylG [*bisher*]). Vor allem die vom Gesetzgeber gewollte Einschränkung, dass nach rechtskräftigem Abschluss des Asylverfahrens - also auch während eines Revisions- oder Wiedererwägungsverfahrens - keine fremdenpolizeilichen Aufenthaltsbewilligungen mehr erteilt werden können (Art. 12f Abs. 1 AsylG [*bisher*]), widersprach der Vorstellung einiger Kantone sowie interessierter Kreise.

Angesichts der politischen Tragweite dieser Thematik hat die Expertenkommission in der Vernehmlassung drei Varianten zur Diskussion gestellt: Variante 1 sah eine vollständige Übertragung der Kompetenz zur Erteilung fremdenpolizeilicher Aufenthaltsbewilligungen nach Ablauf von vier Jahren seit Einreichen des Asylgesuches an die Kantone vor, die Bewilligungen hätten jedoch an die Kontingente angerechnet werden müssen. Gemäss Variante 2 wäre die heutige Regelung grundsätzlich beibehalten worden, aber mit der ausdrücklichen Präzisierung, dass nach rechtskräftigem Abschluss des Asyl-

verfahrens keine fremdenpolizeiliche Aufenthaltsbewilligung mehr erteilt werden kann; damit hätte während eines Revisions- oder Wiedererwägungsverfahrens auch kein fremdenpolizeiliches Bewilligungsverfahren eingeleitet werden können, da beides Rechtsbehelfe sind, die den Eintritt der Rechtskraft nicht hemmen können. Mit Variante 3 wäre eine Abkehr vom heutigen Konzept verbunden gewesen: Der Grundsatz der Ausschliesslichkeit des Asylverfahrens wäre umfassend verankert worden. So hätte das BFF im Rahmen der Prüfung der Zumutbarkeit des Vollzuges der Wegweisung auch die schwerwiegende persönliche Notsituation, die in der langjährigen Anwesenheit in der Schweiz gründet, prüfen und beim Vorliegen einer solchen Situation die vorläufige Aufnahme anordnen müssen.

Aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens schlagen wir neu folgendes Modell vor: Falls das BFF oder die ARK vier Jahre nach Einreichen des Asylgesuches noch keinen rechtskräftigen Asyl- und Wegweisungsentscheid gefällt hat und wenn bei der asylsuchenden Person eine schwerwiegende persönliche Notlage vorliegt, kann als Ersatzmassnahme zum Vollzug der Wegweisung die vorläufige Aufnahme angeordnet werden. Vor der Ablehnung des Asylgesuches gibt das BFF oder die ARK dem Kanton Gelegenheit, die Anordnung der vorläufigen Aufnahme oder den Vollzug der Wegweisung zu beantragen (Art. 41 Abs. 3 AsylG). Leistet das BFF dem Antrag des Kantons nicht Folge, so steht diesem die Beschwerde an die ARK offen (Art. 101 Abs. 2 AsylG). Mit dieser Lösung wird einerseits dem Wunsch der Kantone entsprochen, dass ihnen weiterhin ein Mitspracherecht in diesem Bereich eingeräumt wird. Andererseits kann damit eine einheitliche Praxis auf Bundesebene verwirklicht werden, zumal statt der Erteilung einer fremdenpolizeilichen Aufenthaltsbewilligung durch den Kanton (Art. 17 Abs. 2 AsylG [*bisher*]) neu das BFF oder letztinstanzlich die ARK im Rahmen des Asyl- und Wegweisungsverfahrens zu entscheiden hat, ob einer betroffenen Person weiterhin eine Anwesenheitsberechtigung in der Schweiz eingeräumt werden soll.

Bei der Prüfung, ob ein Wegweisungsvollzug durchführbar ist, begutachtet das BFF oder die ARK im Sinne eines zusätzlichen vierten Kriteriums - neben der Zulässigkeit, der Zumutbarkeit und der Möglichkeit -, ob bei der betroffenen Person eine schwerwiegende persönliche Notlage, die nicht im Ausland, sondern in der Schweiz begründet sein muss, vorliegt. Das BFF und die ARK werden bei der Beurteilung, ob der Vollzug der Wegweisung für die betroffene Person eine schwerwiegende persönliche Notlage darstellen würde, grundsätzlich die vom Bundesgericht in seinen Urteilen gegen Entscheide betreffend Ausnahmen von der zahlenmässigen Begrenzung der Ausländer (Art. 13 Bst. f der Verordnung vom 6. Okt. 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer [BVO; SR 823.21]) aufgestellten Kriterien analog anwenden (vgl. insbes. BGE 119 I^b 33, bestätigt in den unveröffentlichten Urteilen des Bundesgerichts vom 21. April 1995 i.S. M. und vom 30. Juni 1995 i.S. D.). Hierzu verweisen wir auf die Ausführungen im Besonderen Teil dieser Botschaft (Ziff. 21.025, Art. 41 Abs. 3).

Im Vergleich zur bisherigen Regelung können mit diesem Konzept mehrere Instanzen entlastet werden, so das Bundesgericht, der Beschwerdedienst des EJPD und das BFA. Es ist auch davon auszugehen, dass es wegen der mit dem AVB erzielten Verfahrensbeschleunigung kaum mehr Fälle geben wird, in denen das Asyl- und Wegweisungs-

verfahren nach vier Jahren noch nicht rechtskräftig abgeschlossen ist. So konnte das BFF beispielsweise 1994 80 Prozent der eingereichten Asylgesuche innert weniger als drei Monaten erstinstanzlich entscheiden.

143.3 Asylsuchende ohne Identitätspapiere

Asylsuchende ohne Ausweispapiere stellen für das Asylverfahren ein immer grösser werdendes Problem dar: Einerseits werden die Feststellung und Beurteilung des Sachverhalts bei der Behandlung des Asylgesuchs erschwert, wenn keine gesicherten Erkenntnisse über die Identität der asylsuchenden Person bestehen. Andererseits wird der Vollzug der nach einem negativen Ausgang des Asylverfahrens zu verfügenden Wegweisung einer asylsuchenden Person, die keine Identitätspapiere besitzt, verzögert oder gar verunmöglich. Das BFF erliess daher am 10. Juli 1992 eine interne Weisung über die Abgabe von Identitätsausweisen in den Empfangsstellen, die festhielt, dass Asylsuchende, die sich ohne Ausweispapiere bei einer Empfangsstelle meldeten und nicht glaubhaft machen konnten, dass sie tatsächlich über keinen Identitätsnachweis verfügten, auf ihre Mitwirkungspflicht hinzuweisen und aufzufordern seien, ihre Ausweise beizubringen. Diese Regelung sollte kein Zulassungsverfahren zum Asylverfahren darstellen, sondern eine Mitwirkungsverpflichtung vor der Hängigkeit des Asylgesuchs. Eine glaubwürdige Erklärung für das Fehlen von Reisepapieren oder eine wiederholte Vorsprache führte daher zur Aufnahme in der Empfangsstelle.

Aufgrund eines Urteils des Bundesgerichts (BGE 121 II 59), das diese Praxis für rechtswidrig erklärte, hat das BFF diese Weisung am 3. Mai 1995 aufgehoben.

Mit einer Motion vom 9. Juni 1995 (95.3249) fordert die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei den Bundesrat auf, im Rahmen der laufenden Asylgesetzrevision rechtliche Grundlagen zu schaffen, um gegen Missbräuche durch Asylsuchende ohne Identitätspapiere vorzugehen. Eine weitere Motion (95.3206 Keller Rudolf vom 6. Juni 1995, Asylverfahren ohne Ausweispapiere) verlangt vom Bundesrat, Massnahmen zu treffen, damit Asylsuchende, die ohne gültige Ausweispapiere in unser Land einreisen würden und das Fehlen der Ausweispapiere nicht plausibel erklären könnten, auch künftig nicht zum Asylverfahren zugelassen würden; somit wäre der Zustand, wie er vor der Aufhebung der erwähnten Weisung bestanden habe, wieder hergestellt.

Das geltende Asylgesetz und das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen enthalten bereits verschiedene rechtliche Grundlagen, die es erlauben, gegen Missbräuche vorzugehen. So hält Artikel 12b AsylG (*bisher*) fest, dass Reisepapiere und Identitätsausweise bereits in der Empfangsstelle abgegeben werden müssen. Um dieser Mitwirkungspflicht Nachdruck zu verleihen, kann die zuständige Behörde die asylsuchende Person sowie Gegenstände, die diese mitführt, durchsuchen und so allenfalls vorhandene Reise- und Identitätspapiere sicherstellen.

Als verfahrensrechtliche Sanktion gegen eine Verletzung der Mitwirkungspflicht sieht das Asylgesetz bereits heute die Möglichkeit eines Nichteintretentsentscheides vor. Im weiteren stellt jede Behörde oder Amtsstelle Reisepapiere, Identitätsausweise oder andere Dokumente, die Hinweise zur Identität einer asylsuchenden Person geben, zuhanden des Bundesamtes sicher. Schliesslich sehen die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht die Vorbereitungshaft und gegebenenfalls die Ausschaffungshaft vor, wenn sich eine Person im Asyl- oder Wegweisungsverfahren weigert, ihre Identität offenzulegen.

Damit Asylsuchende ohne Ausweispapiere vom Asylverfahren ausgeschlossen werden könnten, müsste ein eigentliches Zulassungsverfahren erarbeitet werden. Dies würde eine grundlegende Neukonzeption des Verfahrens bedeuten. Bundesrat und Parlament haben sich bereits im Rahmen des AVB mit dieser Problematik auseinandergesetzt und ein behördliches Vorprüfungsverfahren klar abgelehnt (vgl. auch die Botschaft vom 25. April 1990 zum Bundesbeschluss, BBI 1990 II 593f.). Eine möglichst frühe Trennung zwischen positiv oder negativ "klaren" Fällen und näher abzuklärenden Gesuchen ist zwar anzustreben. Dies hat jedoch im Rahmen eines bereits hängigen Verfahrens zu geschehen. Zudem sollen nicht die kantonalen Fremdenpolizeibehörden darüber befinden, ob ein Vollzug der Wegweisung bei Personen, die sich auf eine Verfolgungssituation in ihrem Heimat- oder Herkunftsstaat berufen, im Lichte der Flüchtlingskonvention und der EMRK zulässig ist. Obwohl die Wegweisung formlos ergehen könnte, müsste gemäss Artikel 13 EMRK dennoch der kantonale Instanzenzug, innerhalb dessen diese Verfügung angefochten werden kann, offen stehen. Die betroffene Person könnte ferner Beschwerde beim Bundesgericht erheben. Ein wesentlich komplizierteres und länger dauerndes Verfahren wäre damit nicht auszuschliessen.

Mit der nun vom Bundesrat vorgelegten Gesetzgebung im Asyl- und Ausländerbereich können die möglichen Folgen der Aufhebung der Weisung über die Abgabe von Identitätsausweisen, nämlich ein allfälliges Ansteigen der Zahl von Asylsuchenden, die ohne Ausweispapiere in der Empfangsstelle vorsprechen, nicht vollumfänglich aufgefangen werden. Strenggenommen könnte hier - wie dargelegt - einzig ein Zulassungsverfahren zum Asylverfahren Abhilfe schaffen. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass oft auch Personen, bei denen es sich zweifelsfrei um Flüchtlinge handelt, keine Identitätsnachweise besitzen. Völkerrechtliche Verpflichtungen, die die Schweiz eingegangen ist, würden aber verletzt, wenn gerade solche Personen vom Asylverfahren ausgeschlossen würden.

Der Gesetzesentwurf trägt jedoch der dargestellten Problematik Rechnung, in dem er im ANAG eine verstärkte Vollzugsunterstützung im Bereich der Wegweisung auch für Ausländerinnen und Ausländer vorsieht. Im weiteren erhalten die Vollzugsbehörden die Möglichkeit, nach rechtskräftigem negativem Asylentscheid Personendaten mit Drittländern und Herkunftsstaaten abzugleichen und so die Identität der betreffenden Personen zu eruieren.

⌘ 143.4 Kinderzulagen (Art. 21b AsylG [*bisher*])

Artikel 21b AsylG (*bisher*) statuiert im Falle eines bestehenden Anspruchs auf Kinderzulagen eine Suspensivbedingung, wonach die Kinderzulagen für im Ausland lebende Kinder von Asylsuchenden erst nach Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder nach Erteilung der vorläufigen Aufnahme ausbezahlt werden dürfen. Diese Bestimmung soll nicht ins neue Gesetz aufgenommen werden.

Der Gesetzgeber verfolgte in Zeiten enorm steigender Asylgesuchseingänge mit Artikel 21b AsylG (*bisher*) das Ziel, das schweizerische Asylverfahren für Asylsuchende weniger attraktiv zu machen.

Nach Artikel 34^{quinqüies} Absatz 2 BV ist der Bund zur Gesetzgebung auf dem Gebiete der Familienausgleichskassen befugt. Verfassungsrechtlich ist ausschlaggebend, was der Zweck der Leistungen ist: Nach dem historischen Willen des Verfassungsgebers soll der Familienlohn durch Aufstockung des Leistungslohnes erhöht werden, damit die höheren Lasten einer Familie mit Kindern tragbarer werden.

Artikel 4 Absatz 1 BV verbietet nun rechtliche Unterschiede, welche nach anerkannten Grundprinzipien der Rechts- und Staatsordnung als innerlich unbegründet und durch keine erhebliche Verschiedenheit der Tatbestände gerechtfertigt erscheinen (Häfliger A., Alle Schweizer sind vor dem Gesetz gleich, Bern 1985, S. 56). Die Rechtsgleichheit ist insbesondere verletzt, wenn Gleches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit oder Ungleicher nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit behandelt wird (BGE 110 Ia 13 mit Hinweisen). Vorausgesetzt ist, dass sich der unbegründete Unterschied oder die unbegründete Gleichstellung auf eine wesentliche Tatsache bezieht (BGE 114 Ia 1).

Die Ungleichbehandlung von schweizerischen und ausländischen Personen in bezug auf die Berechtigung, Familien- und Kinderzulagen zu beziehen, ist mit der verfassungsrechtlichen Bestimmung von Artikel 4 Absatz 1 BV nicht vereinbar. Es gibt keinen sachlichen Grund, weshalb Schweizerinnen oder Schweizern und fremdenpolizeilich geregelten Ausländerinnen und Ausländern - unabhängig vom Wohnort der Kinder - einheitliche Zulagen ausgerichtet werden sollen, während Asylsuchende keine Zulagen erhalten.

Gegen die Verknüpfung der Ausrichtung von Zulagen mit dem Aufenthalt der Kinder in der Schweiz sprechen auch folgende Gründe: Die Kinderzulagen werden in der Regel durch Beiträge der Arbeitgeber bestritten. Diese Beiträge werden für sämtliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erhoben, unabhängig davon, ob diese aus der Schweiz oder aus dem Ausland stammen und ob ihre Kinder in der Schweiz oder im Ausland wohnen. Schon deshalb rechtfertigt es sich unter dem Gesichtspunkt der Ausgewogenheit zwischen Rechten und Pflichten nicht, Asylsuchende anders zu behandeln, wenn ihre Kinder im Ausland leben. Das Prinzip der Solidarität sollte auch hier spielen. Zudem steht die geltende Bestimmung im Widerspruch zum Gleichbehandlungsgrundsatz, der die schweizerische Vertragspolitik im Bereich der sozialen Sicherheit prägt. Der Bundes-

rat hat dieses Prinzip in seiner Botschaft zur Sozialcharta klar vertreten (BBl 1983 II 1296f.). Die Regelung von Artikel 21b AsylG (*bisher*) stand somit stets auch im Konflikt mit dem Staatsvertragsrecht.

Wir halten es deshalb aus verfassungs- und völkerrechtlichen Überlegungen für nicht mehr zulässig, eine Bestimmung im Gesetz zu verankern, wonach Kinderzulagen für im Ausland lebende Kinder von Asylsuchenden während des Asylverfahrens zurückbehalten werden. Es ist nämlich nicht zu erkennen, weshalb die Verhältnisse gerade und einzig während der Dauer des Asylverfahrens verschieden von denen aller anderen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sein sollten und weshalb Asylsuchende, die in der Schweiz einen Arbeitsplatz haben, durch den Unterhalt und die Ausbildung von im Ausland lebenden Kindern nicht ebenso belastet sein sollten wie beispielsweise Flüchtlinge, denen Asyl gewährt wurde, oder aus demselben Land stammende Saisoniers oder Jahresaufenthalter.

Bereits anlässlich der Einfügung dieses Artikels in den vom Bundesrat vorgelegten Entwurf zum AVB durch die eidgenössischen Räte wies der Bundesrat gestützt auf die bündesgerichtliche Rechtsprechung (BGE 114 Ia 1) auf die Verfassungswidrigkeit dieser Bestimmung hin und lehnte sie aus diesem Grund entschieden ab.

143.5 Sozialversicherungen (Art. 30 AsylG [*bisher*])

Eine Überprüfung der in Artikel 30 AsylG (*bisher*) unter den Buchstaben a-f erwähnten einschlägigen Erlasse über die Sozialversicherungen hat ergeben, dass diese an sich auch auf Flüchtlinge Anwendung finden. Deshalb erübrigts sich eine Verankerung dieser Bestimmung im neuen Asylgesetz. Im Gegensatz zu den Asylsuchenden geniessen die anerkannten Flüchtlinge bezüglich Sozialversicherungen aufgrund der Flüchtlingskonvention die gleiche Behandlung wie Einheimische (Art. 24 FK).

144 Datenschutz

Am 1. Juli 1993 ist das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) in Kraft getreten. Es handelt sich dabei um ein Rahmengesetz, das in erster Linie Leitplanken für den Umgang mit Personendaten festlegt. Es bezweckt den Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte von Personen, über die Daten bearbeitet werden. Da mit der Bearbeitung von Personendaten durch staatliche Behörden das ungeschriebene Verfassungsrecht der persönlichen Freiheit verletzt werden kann, braucht es für deren Zulässigkeit eine gesetzliche Grundlage. Die Datenbearbeitung muss zudem im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Für die Bearbeitung und Bekanntgabe von besonders schützenswerten Personendaten und von Persönlichkeitsprofilen verlangt das DSG grundsätzlich eine Rechtsgrundlage in einem formellen Gesetz. Die für den Vollzug des

* Asylgesetzes und des ANAG zuständigen Behörden bearbeiten in Erfüllung ihrer Aufgaben eine Vielzahl von Personendaten, darunter auch solche, die als besonders schützenswert gelten. Dafür muss also eine formelle gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Insbesondere geht es um die gesetzliche Verankerung der von den Bundesbehörden im Ausländer- und Asylbereich verwendeten elektronischen Datenverarbeitungssysteme. Wesentlich ist dabei die Regelung der Online-Zugriffe auf diese Systeme. Die Totalrevision des Asylgesetzes und die Revision des ANAG bieten dazu die Gelegenheit.

145 Gesetzliche Grundlagen zur Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern

Die Ausländerpolitik des Bundesrates beruht seit 1970 auf drei Hauptpfeilern. Mit Begrenzungsmassnahmen bei Neueinreisen wird ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Wohnbevölkerung angestrebt; über die Zulassungspraxis für ausländische Arbeitskräfte sollen die Arbeitsmarktstruktur verbessert und eine möglichst ausgeglichene Beschäftigung verfolgt werden; mit der Festigung der Rechtsstellung im Laufe der Aufenthaltsjahre und mit weiteren Förderungsmassnahmen soll schliesslich die gesellschaftliche Integration der Ausländerinnen und Ausländer gefördert werden. Nach Artikel 16 ANAG haben die Bewilligungsbehörden die geistigen und wirtschaftlichen Interessen sowie den Grad der Überfremdung des Landes zu berücksichtigen. Die Integrationsförderung soll nunmehr als staatspolitische Aufgabe ebenfalls gesetzlich verankert werden.

In den siebziger und achtziger Jahren wurde die Integrationsaufgabe weitgehend dem Sozial- und Fürsorgebereich zugeordnet. In der Vorlage zu einem neuen Ausländergesetz vom 19. Juni 1981, die der Souverän damals knapp abgelehnt hat, sollte die Verantwortung für die Förderung der Integration den Kantonen und Gemeinden übertragen werden. In seinem Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom 15. Mai 1991 sprach sich der Bundesrat dafür aus, « in weit stärkerem Masse als bisher Massnahmen zur Förderung der Integration zu ergreifen und zwar auf allen Stufen unseres Staatswesens » (BBI 1991 III 322). Eine entsprechende Forderung aus der Staatspolitischen Kommission wurde vom Nationalrat als Postulat überwiesen (Motion 95.3078 vom 9. Febr. 1995). Das Postulat Rechsteiner vom 9. Oktober 1987 (87.917) verlangt insbesondere konkrete Vorschläge, wie die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung umfassend verbessert werden könnte. Im März 1990 hat die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) zusammen mit den Dachverbänden der Städte, Gemeinden und Bürgergemeinden das Handbuch « Ausländer in der Gemeinde » herausgegeben. Es orientiert über die Eintreise- und Beschäftigungsmöglichkeiten für Ausländerinnen und Ausländer, über ihre Rechte und Pflichten in der Schweiz sowie über die zu ihrer gesellschaftlichen Integration getroffenen Massnahmen. Das Handbuch enthält auch zahlreiche Empfehlungen zur Integrationsförderung.

Die Integrationsförderung reicht über die soziale und fürsorgerische Ebene hinaus und hat eine staatspolitische Dimension erhalten. Jeder Staat mit einem grösseren Ausländeranteil ist daran interessiert, dass Menschen aus anderen Sprach- und Kulturkreisen in die Gesellschaft hineinwachsen, mit den örtlichen Verhältnissen vertraut werden und dass dadurch ein einvernehmliches Zusammenleben mit der einheimischen Bevölkerung möglich wird. Jede Emigration ist mit gewissen Anpassungen und Umstellungen verbunden, auch wenn die mitgebrachten Kenntnisse und Erfahrungen, mit anderen Worten die eigene Kultur, nicht einfach abgestreift werden können. In jedem Fall müssen aber unser Rechtsstaat und seine Regeln anerkannt werden; eine gewisse Integrationsbereitschaft ist im beiderseitigen Interesse unentbehrlich. Diese Notwendigkeit wird durch gewisse Erscheinungen unserer Zeit noch erhärtet. Der Wandel in Ost- und Mitteleuropa hat unterdrückte nationale und ethnische Konflikte aufleben lassen. Nationalitäten- und Minderheitenfragen in der Heimat können sich rasch auf die Lebensverhältnisse der Emigrantinnen und Emigranten auswirken. Das ehemalige Jugoslawien und die Türkei sind Beispiele hierfür. Derartige Erscheinungen können latente Ängste schaffen und rechtsradikalen sowie ausländerfeindlichen Kreisen zusätzlichen Auftrieb geben. Mit einer entschiedenen und überzeugenden Integrationspolitik lassen sich das Vertrauen der Fremden in die Menschen, in die Rechtsordnung und in die Institutionen unseres Landes fördern. Entsprechend geringer ist damit die Gefahr einer wachsenden Einflussnahme radikaler und fundamentalistischer Bewegungen. Die Integrationsförderung trägt also wesentlich zur Abwehr von Fremdenangst, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus bei.

Die EKA ist auf Bundesebene diejenige Stelle, die sich im Auftrag des Bundesrates am umfassendsten mit der Integrationsförderung befasst. Die Kommission wurde 1970 eingesetzt. Die Diskussionen im Vorfeld der Abstimmung über die damalige Überfremdungsinitiative machten deutlich, dass die Schwierigkeiten, die aus der Anwesenheit einer grösseren Zahl ausländischer Mitmenschen erwuchsen, mit zahlenmässigen Begrenzungsmassnahmen allein nicht behoben werden können. Der Aufgabenbereich der EKA wurde 1980 dahingehend präzisiert, dass sie neben interdisziplinären Abklärungen vermehrt die Zusammenarbeit mit den an der Basis tätigen Stellen und Institutionen pflegen solle. Der Kommissionsauftrag aus den Jahren 1970/72 ist im März 1995 wie folgt präzisiert und den veränderten Verhältnissen angepasst worden: Die EKA erarbeitet Möglichkeiten und Initiativen für ein besseres Zusammenleben zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung. Sie fördert die Information der Ausländerinnen und Ausländer und deren Vertrautheit mit den ortsüblichen Lebensbedingungen. Parallel dazu soll die EKA dazu beitragen, dass die schweizerische Bevölkerung über die Probleme und über die Andersartigkeit der ausländischen Mitmenschen, aber auch über die Gemeinsamkeiten zwischen ihnen und uns besser informiert wird. Die Kommission übt Mittlerfunktionen zwischen den in der Integrationsarbeit tätigen Stellen und den Bundesbehörden aus. Auf Bundesebene hat die EKA in integrationspolitischen Belangen koordinierend zu wirken. Sie soll sich fortan generell mit der Integration der Ausländerinnen und Ausländer mit fremdenpolizeilicher Bewilligung, also auch mit anerkannten Flüchtlingen befassen.

Im Laufe ihrer 25jährigen Tätigkeit hat die EKA integrationsfördernde Empfehlungen und Arbeitshilfen zuhanden verschiedenster Adressaten ausgearbeitet, empirische Untersuchungen zu wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Fragen der Ausländerpräsenz realisiert, Informationsschriften herausgegeben, Fachtagungen durchgeführt

sowie Projekte und Konzepte initiiert oder mitgestaltet. Die EKA steht in engem Kontakt mit den Programmverantwortlichen der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) und organisiert seit 1974 im Rahmen ihrer Mittlerfunktion regelmässig Aussprachen mit den gesamtschweizerischen Ausländervereinigungen, den lokalen Ausländerkommissionen und den Ausländerdienststellen der Kantone. Die Kommission pflegt überdies regelmässige Kontakte mit verschiedenen Bundesämtern, die sich in Teilbereichen ebenfalls mit der Integration befassen.

Integrationsprobleme können nur zu einem Teil durch behördliche Massnahmen und Anweisungen gelöst werden. Die Unterstützung und Mitarbeit möglichst breiter Kreise sind unentbehrlich. Die entsprechenden Bemühungen in den Kantonen gingen bisher von vielfältigen Trägerschaften aus, die über sehr unterschiedliche Mittel verfügen. In vielen Kantonen und grösseren Städten sind sogenannte Ausländerdienststellen zu Hauptträgern der Integrationsarbeit geworden. Die Hilfswerke ihrerseits bemühen sich traditionsgemäss um die gesellschaftliche und berufliche Integration der anerkannten Flüchtlinge. Sie setzen sich seit einiger Zeit für die Realisierung von Integrationsprojekten ein, die gleichzeitig Flüchtlingen sowie Wanderarbeitnehmern und -arbeitnehmerinnen offenstehen. Verschiedenenorts besteht bereits eine Zusammenarbeit zwischen Ausländerdienststellen und Hilfswerken.

Ähnliche Aufgaben wie die EKA auf Bundesebene nehmen die Ausländerdienststellen in den Kantonen wahr. Ausländerdienststellen sind auf privat- oder öffentlichrechtlicher Basis aufgebaute Organisationen und Institutionen, die sich darauf spezialisiert haben, der ausländischen Bevölkerung bei der gesellschaftlichen Integration zu helfen. Im Bewusstsein um ihre Bedeutung erliess das EJPD Kreisschreiben an die Kantonsregierungen, in denen diese aufgefordert wurden, die Gründung bzw. Tätigkeit solcher Stellen zu fördern. Die EKA hat dabei als Orientierungshilfe in einem Modell mögliche Aufgaben, Rechtsformen, Organisation und Finanzierung von Ausländerdienststellen umschrieben. Von den rund 40 kantonalen, regionalen oder lokalen Ausländerdienststellen sind drei Viertel in den siebziger und anfangs der achtziger Jahre geschaffen worden. Entsprechend der örtlichen oder kantonalen Gegebenheiten unterscheiden sich die einzelnen Stellen in organisatorischer und finanzieller Hinsicht. Die Ausländerdienststellen arbeiten eng mit den örtlichen und kantonalen Behörden, den Kirchen, den Sozialpartnern und den Ausländergruppierungen zusammen. Diese Kreise bilden in den meisten Fällen denn auch das finanzielle Rückgrat der Organisation. Die Integrationstätigkeit der Ausländerdienststellen kann nur dann dauerhaft sein und den neuen Herausforderungen gerecht werden, wenn die solidarische Bereitschaft zu einer angemessenen finanziellen Unterstützung sichergestellt ist. Die zahlenmässige Zunahme der ausländischen Bevölkerung sowie die soziokulturelle Vielfalt der Zugewanderten stellen entsprechend grössere Anforderungen an die Integrationsaufgabe. Die in der Ausländerarbeit tätigen Stellen und Institutionen geraten aber immer mehr in Bedrängnis, weil ihre verfügbaren personellen und finanziellen Mittel mit den wachsenden Aufgaben seit längerem nicht mehr Schritt halten können. Eine vermehrte Unterstützung auf der Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden ist staats-, gesellschafts- und sozialpolitisch notwendig.

Aus diesen Gründen soll die EKA im Gesetz verankert werden. Gleichzeitig soll eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, die es dem Bund erlaubt, Integrationsprojekte zugunsten von Ausländerinnen und Ausländern mitzufinanzieren (vgl. Art. 25 Abs. 1 Bst. i und Art. 25a ANAG [neu]). Mit der Neuregelung wird auch das Anliegen der Motion 95.3078 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 9. Februar 1995 erfüllt.

146 Änderungen des ANAG

Gemäss Artikel 18c AsylG (*bisher*) kann das BFF die mit der Rückführung weggewiesener Asylsuchender beauftragten Kantone unterstützen, indem es beispielsweise bei der Beschaffung von Reisepapieren mitwirkt, Reisemöglichkeiten organisiert oder die Zusammenarbeit zwischen mehreren betroffenen Kantonen sowie mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten koordiniert. Da es sich bei weggewiesenen Asylsuchenden um Ausländerinnen und Ausländer im Sinne des ANAG handelt, rechtfertigt es sich, eine analoge Bestimmung zu Artikel 18c AsylG (*bisher*) nur im ANAG aufzunehmen (vgl. Art. 22a ANAG [neu]).

In Artikel 25b ANAG (*neu*) wird die Staatsvertragskompetenz des Bundesrates in den Bereichen der Visumspflicht, der Rückübernahme und des Transits von Personen mit unbefugtem Aufenthalt in der Schweiz sowie der beruflichen Aus- und Weiterbildung (Stagiaireabkommen) verankert. Im weiteren werden in dieser Bestimmung das EJPD im Bereich der technischen Durchführung von Rückübernahme- und Transitabkommen sowie das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement im Bereich der Durchführung der Stagiaireabkommen zum Vertragsabschluss ermächtigt. Aufgrund der zu beobachtenden Standardisierung von Durchführungsübereinkommen in den erwähnten Bereichen und ihres vorwiegend administrativen Charakters scheint es zweckmässig, eine solche Subdelegation von Vertragsabschlussbefugnissen an die zuständigen Departemente im Gesetz zu verankern.

15 Vernehmlassungsverfahren

151 Umfang

Mit Rundschreiben vom 9. Juni 1994 lud das EJPD die Kantone, verschiedene Parteien sowie die interessierten Organisationen zur Stellungnahme zu den Vorentwürfen der Expertenkommission betreffend die Totalrevision des Asylgesetzes sowie die Änderung des ANAG ein. Da mehrere Kantone, Parteien und Organisationen das EJPD um eine Fristverlängerung ersuchten und angesichts der Bedeutung und Komplexität der Vorlage, die von den Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern eingehend und sorgfältig geprüft werden musste, wurde das ursprünglich bis zum 7. September 1994 befristete Vernehmlassungsverfahren mit Schreiben des Vorstehers des EJPD vom 19. August 1994 bis zum 15. November 1994 verlängert. Insgesamt erging die Einladung zur Stellungnahme an 89 Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser. Bis zum Ende der

* Vernehmlassungsfrist lagen 102 Stellungnahmen vor; mehrere dieser Vernehmlassungen stammten aus interessierten Kreisen, die nicht offiziell dazu eingeladen worden waren. Geäussert haben sich mit einer Ausnahme alle Kantone, das Bundesgericht, die Schweizerische Asylrekurskommission, elf Parteien, acht Konferenzen und Vereinigungen, 14 Hilfswerke und Flüchtlingsorganisationen, neun Kirchen und kirchliche Organisationen, elf Wirtschaftsorganisationen und Berufsverbände, fünf Frauenorganisationen sowie 17 diverse Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser.

Die zahlreichen Stellungnahmen zeigen, dass der vorgelegte Entwurf auf breites Interesse stiess. Die meisten Vernehmlassungen fielen sehr umfassend und fundiert aus.

152 Überarbeitung des Vorentwurfs

Bei der Überarbeitung des Entwurfes wurden die im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens kritisierten Bestimmungen sowie die neuen Anträge eingehend geprüft. In folgenden Punkten trägt der vorliegende Entwurf den Vorschlägen der Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser Rechnung:

Gewährung vorübergehenden Schutzes

Die Bestimmungen über die Schutzbedürftigen wurden in redaktioneller und systematischer Hinsicht überarbeitet. Inhaltlich gab insbesondere die Frage der Aufenthaltsbewilligung nach mehrjähriger Dauer des vorübergehenden Schutzes und im Zusammenhang damit die Kostentragungspflicht für allfällige Fürsorgeleistungen Anlass zu Kritik. Diesen Beanstandungen wurde Rechnung getragen. Der Entwurf sieht nun vor, dass die schutzbedürftige Person erst nach fünf Jahren eine bis zur Aufhebung des vorübergehenden Schutzes befristete Aufenthaltsbewilligung erhält (Art. 70 Abs. 2 AsylG). Die anfallenden Kosten trägt bis zur Erteilung der Aufenthaltsbewilligung der Bund; danach werden die Fürsorgekosten vom Bund und vom Aufenthaltskanton gemeinsam getragen bis zum Tag, an dem die Wegweisung zu vollziehen ist, beziehungsweise bis zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung oder längstens bis zum Zeitpunkt, in dem eine solche nach Artikel 70 Absatz 3 AsylG erteilt werden könnte (Art. 83 Abs. 2 AsylG).

Fürsorge und Bundesbeiträge

In Artikel 83 AsylG werden, anders als im Vernehmlassungsentwurf, nicht nur die Fürsorgeaufwendungen, sondern auch die Verwaltungs- und Betreuungskosten explizit erwähnt.

Der Antrag, wonach der Bund Einrichtungen für traumatisierte Personen unterstützen können soll, wurde in Artikel 86 Absatz 3 AsylG aufgenommen.

Ferner wurden im 5. und 6. Kapitel bei verschiedenen Bestimmungen redaktionelle und formelle Änderungen vorgenommen.

Verhältnis Asylverfahren - fremdenpolizeiliche Verfahren

Das Verhältnis des Asylverfahrens zu fremdenpolizeilichen Verfahren wurde aufgrund der Stellungnahmen zum in die Vernehmlassung gegebenen Fragenkatalog neu geregelt (sogenannte „Härtefallregelung“). Am Grundsatz der Ausschliesslichkeit des Asylverfahrens wurde festgehalten. Nach Artikel 41 Absatz 3 AsylG kann die vorläufige Aufnahme angeordnet werden, wenn nach vier Jahren noch kein rechtskräftiger Entscheid ergangen ist und wenn sich die asylsuchende Person in einer schwerwiegenden persönlichen Notlage befindet. Der betroffene Kanton wird vor einem Entscheid des BFF oder der ARK (bei Verfahren, die auf Beschwerdeebene hängig sind) angehört. Entscheidet das BFF gegen den Antrag des Kantons, so kann dieser gegen den Entscheid des BFF Beschwerde bei der ARK erheben. Mit dieser Lösung wird einerseits dem Wunsch der Kantone entsprochen, dass ihnen weiterhin ein Mitspracherecht in diesem Bereich eingeräumt wird. Andererseits kann damit eine einheitliche Praxis auf Bundesebene erzielt werden, zumal statt der Erteilung einer fremdenpolizeilichen Aufenthaltsbewilligung durch den Kanton (Art. 17 Abs. 2 AsylG [*bisher*]) neu das BFF oder letztinstanzlich die ARK im Rahmen des Asyl- und Wegweisungsverfahrens zu entscheiden hat, ob einer betroffenen Person weiterhin eine Anwesenheitsberechtigung in der Schweiz eingeräumt werden soll oder nicht.

Datenschutz

Zum Kapitel über die datenschutzrechtlich relevanten Bestimmungen gab es entgegengesetzte Stellungnahmen. Während einige Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser die Rückweisung des Vorentwurfes verlangten, weil er zu allgemein und unpräzise sei und zudem dem ersten Tätigkeitsbericht des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten nicht Rechnung trage, hielten andere die datenschutzrechtlichen Bestimmungen für zu detailliert und umfangreich. Das Kapitel wurde daher grundlegend überarbeitet. Dabei wurde versucht, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den gegensätzlichen Interessen zu finden.

Rechtsschutz

Einzelne Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser äusserten sich dahingehend, dass der Ausschluss des Beschwerderechts nach der Bestimmung über die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone (Art. 14a Abs. 3 AsylG [*bisher*]) in Fällen der Trennung von Familienmitgliedern unvereinbar mit der EMRK sei. Dieser Kritik wird im Entwurf nun damit Rechnung getragen, dass der Entscheid über die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone gemäss Artikel 26 Absatz 3 AsylG selbstständig angefochten werden kann, jedoch nur mit der Begründung, er verletze den Grundsatz der Einheit der Familie (vgl. Art. 26 Abs. 3 i.V.m. Art. 103 Abs. 1 AsylG).

Entscheidvorbereitung durch Kantone / Kinderzulagen

Aufgrund der Auswertung des Fragenkatalogs zur Entscheidvorbereitung durch die Kantone gelangten wir zur Auffassung, diese Bestimmung unverändert im Gesetz zu belassen.

Die Bestimmung, wonach die Kinderzulage für im Ausland lebende Kinder von Asylsuchenden erst nach Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft ausbezahlt werden dürfe (Art. 21b AsylG [bisher]), wurde ersatzlos gestrichen, da sie das Gleichbehandlungsprinzip nach Artikel 4 BV verletzt (siehe oben Ziff. 143.4).

153 Nicht oder nur teilweise berücksichtigte Anregungen

Gewährung vorübergehenden Schutzes

Nicht berücksichtigt werden konnte das Anliegen derjenigen Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser, die den neuen Status der Gewährung vorübergehenden Schutzes prinzipiell ablehnen. Die Motion der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (Schaffung eines speziellen Status für Gewaltflüchtlinge) steht diesem Begehrten klar entgegen.

Einige Kantone, Parteien und Organisationen sprachen sich für eine Regelung betreffend die Schutzbedürftigen in einem separaten Gesetz aus. Die Regelung des neuen Status der „Gewaltflüchtlinge“ beziehungsweise der Schutzbedürftigen stand unter der Vorbedingung, dass die Verfahren einfach auszustalten sind. Mit der Schaffung eines separaten Gesetzes könnte diese sinnvolle Bedingung kaum erfüllt werden. Zudem besteht zwischen dem Asylbereich und der Gewährung vorübergehenden Schutzes ein derart enger Zusammenhang, dass die Regelung in zwei verschiedenen Gesetzen unerwünschte und teure strukturelle und organisatorische Doppelspurigkeiten zur Folge hätte. Aus diesen Gründen wurde dem Anliegen nicht entsprochen.

Ebenfalls nicht berücksichtigt wurden die Anregungen, wonach der Bundesrat den Entscheid, ob und nach welchen Kriterien Schutzbedürftige aufgenommen werden, auf Antrag einer Expertengruppe treffen solle, sowie der Vorschlag, es sei anstelle eines Ermessensentscheides ein Status zu schaffen, der beim Vorliegen klarer Voraussetzungen zu gewähren sei. Da einerseits keine die Schweiz bindenden völkerrechtlichen Verpflichtungen betreffend Gewaltflüchtlinge bestehen und andererseits die Festlegung von Kriterien, bei deren Erfüllung die Schweiz Gruppen von Schutzbedürftigen aufnehmen muss, angesichts der aussen- und innenpolitischen Situation unrealistisch ist, konnten diese Anliegen nicht berücksichtigt werden.

Dies gilt auch für die Forderung, der Begriff der schutzbedürftigen Person sei zu definieren. Damit würde der Handlungsspielraum zur Führung einer humanitären Politik, die sich an den begrenzten Möglichkeiten und der beschränkten Aufnahmekapazität unseres Landes orientiert, zu sehr eingeengt. Ausserdem würden Erwartungen geweckt, die letztlich nicht erfüllt werden können.

Die Einsetzung einer Expertengruppe mit Antragsrecht erscheint zudem als nicht opportun, da letztlich der Bundesrat beziehungsweise der Bund die Verantwortung für den entsprechenden Aufnahmeentscheid sowie für dessen Folgen trägt. Entsprechend dieser Verantwortung muss das Entscheidungsrecht auch allein dem Bundesrat zustehen. Immerhin sieht die Regelung eine Konsultation der Kantone und des UNHCR vor einem entsprechenden Entscheid des Bundesrates vor.

Fürsorge und Bundesbeiträge

Die Forderung der Hilfswerke und kirchlichen Organisationen, den Status quo bezüglich der Zuständigkeit für die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen an Flüchtlinge beizubehalten, wurde aus verwaltungsorganisatorischen Gründen abgelehnt.

Mehrere Kantone stimmten der Abgeltung der Fürsorgeaufwendungen durch Pauschalen nur unter der Voraussetzung zu, dass dadurch die effektiven Kosten gedeckt werden. Einige Kantone verlangten die explizite Erwähnung dieses Grundsatzes im Gesetz. Diesem Anliegen konnte nicht entsprochen werden, da es dem Wesen der Pauschalierung widerspricht. Die Pauschalen sollen aufgrund der voraussichtlichen Aufwendungen für kostengünstige Lösungen festgesetzt werden. Nur so können die mit der Einführung von Pauschalen angestrebten Ziele, zum Beispiel die Vereinfachung der administrativen Abläufe, erreicht werden.

Dem Wunsch, die Rückkehrberatung solle in Artikel 88 AsylG explizit erwähnt werden, wurde nicht stattgegeben, da es sich bei der Rückkehrberatung um einen einzelnen Aspekt der Projekte zur Erhaltung der Rückkehrfähigkeit handelt, der mit Artikel 88 Absatz 1 Buchstabe a AsylG abgedeckt ist.

Ausdehnung des Flüchtlingsbegriffs auf geschlechtsspezifische Verfolgung

Der von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz, der Schweizerischen Flüchtlingshilfe sowie verschiedenen Frauenorganisationen geforderten Ausdehnung des Flüchtlingsbegriffs auf geschlechtsspezifische Verfolgung konnte nicht entsprochen werden. Dem Anliegen nach einer umfassenden Berücksichtigung geschlechtspezifischer Probleme im Asylverfahren wurde jedoch insofern Rechnung getragen, als in Artikel 17 Absatz 2 AsylG die Pflicht des Bundesrates zum Erlass von ergänzenden Bestimmungen über das Asylverfahren für Frauen aufgenommen wurde.

Eine materielle Änderung des Flüchtlingsbegriffs in Artikel 3 AsylG ist im heutigen Zeitpunkt nicht opportun: Mit der Ausweitung des Flüchtlingsbegriffs würde die Schweiz von der Flüchtlingsdefinition nach Artikel 1 A der Flüchtlingskonvention abweichen. Die Konturen einer geschlechtsbezogenen Verfolgung sind unklar und sowohl in bezug auf den Berechtigtenkreis als auch auf die Verfolgungsmotivation häufig nur schwer konkret festzustellen. Mit der Ausdehnung des Flüchtlingsbegriffs würde ein internationales Signal gegeben, welches dazu führen könnte, dass Frauen (einschliesslich ihrer Familien), insbesondere aus Staaten mit starken fundamentalistischen Strömungen, den Eindruck bekämen, sie könnten grundsätzlich mit einer Aufnahme in der Schweiz rechnen. Eine geschlechtsspezifische Verfolgung wäre um so leichter begründbar, als frühere politische oder religiöse Aktivitäten grundsätzlich nicht gefordert werden könnten. Vielmehr würde es im Regelfall ausreichen, dass eine Frau in begründeter Weise erklärt, sie müsse aufgrund der Praktizierung von in der Schweiz geltenden sozialen Normen mit einer geschlechtsbezogenen Verfolgung in ihrem Heimatstaat rechnen. Gegen eine einseitige Ausdehnung des Flüchtlingsbegriffs durch die Schweiz spricht zudem die europäische Harmonisierung des Asylrechts, die längerfristig auf eine einheitliche Interpretation des Flüchtlingsbegriffs der Flüchtlingskonvention ausgerichtet ist. Es ist anzunehmen, dass in absehbarer Zeit hierüber ein Konsens erzielt wird. Dabei steht fest, dass keiner der Mitgliedstaaten der Europäischen Union einen erweiterten Flüchtlingsbegriff unterstützt. Falls die Schweiz den Begriff einseitig erweitern würde, würden unnötige Hindernisse für

den künftigen Einbezug unseres Landes in ein koordiniertes europäisches Asylrechtssystem geschaffen. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass sowohl bei der Weltfrauenkonferenz der UNO im September 1995 in Peking wie auch bei der Sitzung des Executive Committee des UNHCR im Oktober 1995 die Staaten der Ansicht waren, dass frauenspezifische Verfolgungsgründe von der Flüchtlingskonvention erfasst werden und sich eine Erweiterung des Flüchtlingsbegriffs deshalb nicht aufdrängt.

Verfahrensbestimmungen für Minderjährige

Das Anliegen einiger Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser nach speziellen Bestimmungen für die Behandlung von Minderjährigen im Asylverfahren ist - soweit für vormundschaftliche Massnahmen nicht die Kantone zuständig sind - berechtigt. Es ist jedoch keine Regelung auf Gesetzesstufe erforderlich. Dem Begehr wurde dadurch Rechnung getragen, dass in Artikel 17 Absatz 2 AsylG die Pflicht des Bundesrates zum Erlass von ergänzenden Bestimmungen über das Asylverfahren für Minderjährige aufgenommen wurde.

Carrier Sanctions

Der Forderung nach der Einführung sogenannter „Carrier Sanctions“, d.h. Strafbestimmungen für Transportgesellschaften, die Ausländerinnen und Ausländer ohne gültige Reisepapiere befördern, wurde nicht stattgegeben. Der Bundesrat verzichtet im Rahmen der vorliegenden Revision auf die Aufnahme solcher Strafbestimmungen. Einerseits ist die Vereinbarkeit von "Carrier sanctions" mit völkerrechtlichen Bestimmungen nicht abschliessend geklärt. Da von einer Regelung lediglich rund 120 Personen pro Jahr betroffen wären, besteht kein unmittelbarer Handlungsbedarf. Zudem geht die internationale Tendenz dahin, vermehrt mit den Transportunternehmen zusammenzuarbeiten, das heisst anstelle von Strafsanktionen einvernehmliche Lösungen zu suchen. Ein weiterer zentraler Punkt ist, dass die Frage der rechtsgleichen Behandlung von Beförderern auf der Schiene und auf der Strasse sowie von Fluggesellschaften ungeklärt ist. Insbesondere die Eisenbahnunternehmen könnten aus praktischen Gründen nicht zu einer uneingeschränkten Prüfungspflicht der Ausweispapiere verpflichtet werden. Schliesslich besteht keine völkerrechtliche Verpflichtung zur Schaffung einer gesetzlichen Regelung in diesem Bereich.

2 Besonderer Teil

21 Totalrevision des Asylgesetzes

Neben den nachfolgenden Erläuterungen zum Entwurf des totalrevidierten Asylgesetzes verweisen wir ebenfalls auf die Ausführungen in den Botschaften zum Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 (BBl 1977 III 105) sowie zu dessen Änderungen vom 16. Dezember 1983 (BBl 1983 III 779), 20. Juni 1986 (BBl 1986 I 1), 22. Juni 1990 (BBl 1990 II 573) und vom 18. März 1994 (BBl 1994 I 305).

21.01 1. Kapitel: Grundsätze

Artikel 1 Gegenstand

Verschiedene Gründe sprechen für eine gesetzliche Regelung der Kategorie der Schutzbedürftigen im Asylgesetz. Obwohl es sich bei diesen Personen oft nicht oder zumindest nicht zwingend um Flüchtlinge im Sinne der Flüchtlingskonvention handelt, liegen die Ursachen ihrer Ausreise aus dem Heimatstaat nicht in der ökonomischen Situation, sondern in kriegerischen Ereignissen oder Situationen allgemeiner Gewalt, aufgrund derer sie um Schutz nachsuchen. Systematisch geht es im wesentlichen um Fluchtprobleme und um Flüchtlingspolitik und nicht um Probleme der Arbeitsmigration, weshalb eine gesetzliche Regelung im Ausländerrecht (ANAG) der Situation dieses Personenkreises nicht gerecht würde. Zudem soll mit der vorgelegten Lösung nicht eine zusätzliche Ausländerkategorie geschaffen werden, für deren Aufnahme im ANAG zusätzlich ein zum Asylverfahren paralleles Verfahren hätte geschaffen werden müssen. Die Regelung im Asylgesetz garantiert hingegen eine optimale Koordination mit dem bestehenden Verfahren.

Da die Kategorie der Schutzbedürftigen im Asylgesetz geregelt werden soll, muss der Zweckartikel des Gesetzes inhaltlich erweitert werden. Das Asylgesetz regelt in Zukunft zusätzlich auch die Voraussetzungen und das Verfahren der Gewährung vorübergehenden Schutzes an schutzbedürftige Personen sowie deren Rückkehr (Bst. b). Damit soll deutlich gemacht werden, dass der Schutz für Schutzbedürftige in der Schweiz grundsätzlich zeitlich limitiert ist und dass deren Status rückkehrorientiert ausgestaltet sein soll. Ferner ist zu präzisieren, dass mit dem Begriff „Rückkehr“ nicht notwendigerweise die Rückkehr in den Heimatstaat zu verstehen ist. Eine Rückkehr kann auch in den Herkunfts- oder einen Drittstaat erfolgen.

Buchstabe a entspricht in unveränderter Form dem heute geltenden Gesetzestext (Art. 1 [*bisher*]).

Artikel 2 Asyl

Der staatspolitische Grundsatz, wonach die Schweiz Flüchtlingen Asyl gewährt, wird in Absatz 1 unverändert übernommen (Art. 2 [*bisher*]).

Absatz 2 entspricht im wesentlichen dem bisherigen Artikel 4. Flüchtlingen gewährt die Schweiz jedoch nicht nur Schutz, sondern ihnen kommt auch eine besondere Rechtsstellung zu. Diese umfasst insbesondere die Regelung ihrer Anwesenheit sowie das Recht auf Arbeit (vgl. Ziff. 21.033).

Artikel 3 Flüchtlingsbegriff

Abgesehen von sprachlich-redaktionellen Modifikationen entspricht diese Bestimmung materiell unverändert Artikel 3 Absätze 1 und 2 (*bisher*). Der wesentliche Gehalt von Artikel 3 Absatz 3 (*bisher*) wird neu in Artikel 48 eingefügt.

Artikel 4 Gewährung vorübergehenden Schutzes

Abzugrenzen von der Maxime in Artikel 2 Absatz 1 ist der politische Entscheid, wonach die Behörden des Bundes Schutzbedürftigen für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung in ihrem Heimat- oder Herkunftsstaat, insbesondere während eines Krieges oder Bürgerkrieges, in der Schweiz vorübergehenden Schutz gewähren können. Hierbei handelt es sich um einen vorwiegend von humanitären Überlegungen geleiteten Ermessensentscheid, den der Bundesrat in Abwägung aller Interessen von Fall zu Fall treffen kann. Ein Rechtsanspruch auf vorübergehenden Schutz besteht nicht und wird mit der neuen gesetzlichen Regelung auch nicht angestrebt. Dies auch vor dem Hintergrund der völkerrechtlichen Verpflichtungen, aus denen sich weder ein Anspruch auf Asyl noch auf Schutzgewährung ableiten lässt.

Dennoch können sich unter den Schutzbedürftigen Flüchtlinge befinden. Die Frage, ob eine schutzbedürftige Person auch die Flüchtlingseigenschaft erfüllt, wird jedoch während der Dauer des vorübergehenden Schutzes nicht individuell geprüft. Damit wird das Asylverfahren wesentlich entlastet. Um diesen allfälligen verfahrensmässigen Nachteil auszugleichen, soll - insbesondere bei einer längeren Aufenthaltsdauer - die Rechtsstellung der Schutzbedürftigen graduell verbessert werden. Damit lässt sich vermeiden, dass einem Flüchtling, der als Schutzbedürftiger aufgenommen wurde, die in der Flüchtlingskonvention festgelegte Rechtsstellung auf lange Sicht versagt bleibt. Während der Dauer des gewährten vorübergehenden Schutzes gelangt er jedoch, ähnlich einem Asylsuchenden, der noch nicht als Flüchtling anerkannt worden ist, nicht in den vollen Genuss der Rechtsstellung gemäss Flüchtlingskonvention.

Da der Begriff der Gewaltflüchtlinge weder in den für die Schweiz geltenden völkerrechtlichen Vereinbarungen noch in anderen nationalen Rechtsordnungen verwendet wird, soll er hier nicht eingeführt werden. Vielmehr spricht das Gesetz von "Schutzbedürftigen" und bringt so einerseits klar zum Ausdruck, dass es sich bei diesen Personen nicht notwendigerweise um Flüchtlinge im Sinne der Flüchtlingskonvention handelt. Auf der anderen Seite knüpft dieser Begriff am vordringlichsten Bedürfnis dieser Menschen an, nämlich an demjenigen nach vorübergehendem Schutz ausserhalb ihres Heimatstaates. Als Schutzbedürftige können insbesondere Personen angesehen werden, die - ohne gezwungenermassen individuell verfolgt zu sein - den Folgen von Krieg, Bürgerkrieg, Situationen allgemeiner Gewalt oder systematischer und schwerer Verletzung fundamentaler Menschenrechte entfliehen wollen. Eine Begriffsdefinition im Sinne dieser Umschreibung soll nicht vorgenommen werden, weil sie einerseits zu eng sein, andererseits den falschen Eindruck der Einräumung eines Rechtsanspruchs auf Gewährung vorübergehenden Schutzes erwecken könnte.

Artikel 5 Rückschiebungsverbot

Das Rückschiebungsverbot (*non-refoulement*) hat im Vergleich zu Artikel 45 (*bisher*) materiell keine Änderung erfahren.

Der Grundsatz des Rückschiebungsverbotes ist in Artikel 33 Flüchtlingskonvention statuiert. Über diesen Schutz hinaus können dem Vollzug einer Wegweisung weitere staatsvertragliche Bestimmungen entgegenstehen. Vorab handelt es sich dabei um Artikel 3 EMRK sowie um Artikel 3 des Übereinkommens vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Folterkonvention; SR 0.105).

Artikel 6 Verfahrensgrundsätze

Diese Bestimmung erfährt im Vergleich zum bisherigen Artikel 12 eine redaktionelle Anpassung. Alle Verfahren des vorliegenden Gesetzes richten sich daher weiterhin grundsätzlich nach dem VwVG und dem OG, ausser das Asylgesetz statuiere eine abweichende Bestimmung.

21.02 2. Kapitel: Asylsuchende

21.021 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 7 Nachweis der Flüchtlingseigenschaft

Artikel 12a (*bisher*) wird mit redaktionellen Änderungen materiell unverändert übernommen.

Artikel 8 Mitwirkungspflicht

Artikel 9 Durchsuchung

Mit der Einführung des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen wurden im Asylgesetz die Asylsuchenden aufgrund der Mitwirkungspflicht verpflichtet, ihre Reisepapiere und Identitätsausweise bereits an der Empfangsstelle abzugeben (Art. 12b Abs. 1 Bst. b [*bisher*]). Weiter erhielt die zuständige Behörde die Kompetenz, in Empfangsstellen und Kollektivunterkünften untergebrachte Asylsuchende sowie deren mitgeführte Sachen nach Reisepapieren und Identitätsausweisen sowie nach gefährlichen Gegenständen zu durchsuchen (Art. 12b Abs. 5 [*bisher*]).

Beide Bestimmungen werden mit redaktionellen Anpassungen materiell unverändert ins neue Recht übernommen. Sie können allerdings der Tendenz nicht volumnäglich entgegenwirken, wonach ein erheblicher Teil der Asylsuchenden ihre Reisepapiere den Behörden vorenthält, um den Vollzug einer allfälligen Wegweisung zu verzögern oder zu verhindern. Ein Entscheid des Bundesgerichts (vgl. BGE 121 II 59) verstärkt diese Tendenz zusätzlich. Darin wurde eine interne Weisung des BFF an die Empfangsstellen als unzulässig erklärt, wonach Asylsuchende, die sich ohne Ausweispapiere bei der

Empfangsstelle meldeten und nicht glaubhaft machen konnten, dass sie tatsächlich keinen Identitätsnachweis haben, auf ihre Mitwirkungspflicht hingewiesen und aufgefordert werden mussten, ihre Ausweise beizubringen. Der Bundesgerichtsentscheid bewirkte, dass Asylsuchende ohne Ausweispapiere wieder in jedem Fall ins Asylverfahren aufgenommen werden, sobald sie um Asyl nachsuchen.

Verletzt eine asylsuchende Person allerdings ihre Mitwirkungspflicht schulhaft und in grober Weise oder täuscht sie die Behörden über ihre Identität, so wird auf das Asylgesuch nicht eingetreten (Art. 31 Bst. a und b). Bestehen zudem konkrete Anzeichen, dass sich die betroffene Person dem Vollzug der Wegweisung durch Untertauchen entziehen will und diesen damit erheblich gefährdet, so kann sie gestützt auf Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe c ANAG in Ausschaffungshaft genommen werden. Gewichtige Anzeichen liegen laut bundesgerichtlicher Rechtsprechung etwa vor, wenn eine Person versucht die Behörden zu täuschen, indem sie ihr gefälschte Papiere vorlegt oder mehrere Asylgesuche unter verschiedenen Identitäten stellt.

Artikel 10 Sicherstellung und Einziehung von Dokumenten

Absatz 1

Um gesetzesystematischen Aspekten gerecht zu werden, wird der Grundsatz, wonach das Bundesamt Reisepapiere und Identitätsausweise zu den Akten nimmt, neu unter dem Titel „Sicherstellung und Einziehung von Dokumenten“ aufgenommen. Der materielle Gehalt von Absatz 1 entspricht jenem von Artikel 14 Absatz 2 Satz 4 (*bisher*). Aufgrund des Verweises in Artikel 68 hat Artikel 10 auch für Schutzbedürftige Gültigkeit.

Absatz 2

Die Bestimmung, wonach die Behörden Reisepapiere oder andere Dokumente, die auf die Identität der schutzsuchenden Person Hinweise geben können, zuhanden des Bundesamtes sicherzustellen haben, soll nicht nur auf Asylsuchende, sondern auch auf Schutzbedürftige Anwendung finden (Art. 68). Um eine Rückkehr der Schutzbedürftigen zu einem späteren Zeitpunkt problemlos zu ermöglichen, rechtfertigt sich eine solche Sicherungsmassnahme. Da die Reisemöglichkeiten einer schutzsuchenden Person anders auszugestalten sind als diejenigen einer asylsuchenden Person, werden die Asylbehörden die Abgabe von Ersatzreisepapieren an Schutzbedürftige grosszügig und im Vergleich zu den Asylsuchenden liberaler handhaben.

Absatz 3

Die Anwendung von Artikel 18d Absatz 1 (*bisher*) erwies sich insofern als schwierig, als es viele Zivilstandsämter trotz klarer gesetzlicher Verpflichtung mit ihrer Funktion nicht für vereinbar hielten, zuhanden des BFF Ausweispapiere, die sie von heiratswilligen Asylsuchenden erhalten hatten, sicherzustellen. Nach diversen Gesprächen erklärten sie sich bereit, die Regelung nach dem bisherigen Artikel 18d zu beachten. Der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte stellte sich jedoch auf den Standpunkt, dass die Zivilstandsämter dem BFF das Resultat einer allfälligen, von ihnen vorgenommenen Echtheitsüberprüfung von eingereichten Dokumenten nicht mitteilen dürfen, weil dafür die notwendige gesetzliche Grundlage fehle. Demnach soll - nach Absprache mit dem

Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten - in Artikel 10 Absatz 3 neu die Regelung verankert werden, dass, wenn die sicherstellende Behörde oder Amtsstelle Reisepapiere, Identitätsausweise oder andere Dokumente, die auf die Identität einer asylsuchenden oder schutzbedürftigen Person Hinweise geben können, auf ihre Echtheit hin überprüft, dem BFF auch das Resultat dieser Überprüfung unaufgefordert mitzuteilen ist.

Absatz 4

Nach Artikel 18d Absatz 2 (*bisher*) können verfälschte oder gefälschte Urkunden vom BFF oder von der Beschwerdeinstanz eingezogen werden. Bei der Einführung dieser Bestimmung dachte man hauptsächlich an verfälschte oder gefälschte Reisepapiere, Identitätspapiere, Urteile, Haftbefehle oder Anklageschriften, die von Asylsuchenden zur Belegung einer Verfolgung oder begründeten Furcht vor Verfolgung eingereicht wurden. Die Möglichkeit, solche Urkunden einzuziehen, musste ins Asylgesetz aufgenommen werden, da das Verwaltungsverfahren keine Grundlage hierfür vorsieht. Der Zweck des Einzuges liegt in der Verhinderung einer weiteren missbräuchlichen Verwendung solcher Urkunden.

Handelt es sich nun aber um eine echte Urkunde, die nicht der asylsuchenden Person gehört - sei es ein Reisepass, der nicht auf die asylsuchende Person lautet, sondern beispielsweise auf den Namen eines Verwandten, oder ein Gerichtsurteil, von dem nicht sie, sondern eine Drittperson betroffen ist, - und die missbräuchlich verwendet wurde, so verfügte das BFF bisher über keine gesetzliche Grundlage, diese einzuziehen oder sicherzustellen. Artikel 18d Absatz 2 (*bisher*) konnte aufgrund des Legalitätsprinzips nicht analog angewendet werden. Eine entsprechende gesetzliche Grundlage soll daher in Artikel 10 Absatz 4 geschaffen werden. Missbräuchlich verwendete echte Dokumente haben in der Regel einen berechtigten Eigentümer. Insbesondere bei staatlichen Identifikationspapieren haben sowohl der ausstellende Staat wie auch die berechtigte Person einen Anspruch auf Herausgabe solcher Dokumente. Eine Einziehung ist daher nicht möglich. Missbräuchlich verwendete echte Papiere können jedoch zuhanden des Berechtigten sichergestellt werden.

Die kantonalen Strafbehörden könnten hingegen einen Einzug solcher Dokumente gestützt auf Artikel 58 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) verfügen, wenn sie durch eine strafbare Handlung hervorgebracht oder erlangt worden sind, an oder mit ihnen eine strafbare Handlung begangen wurde oder die zur Begehung einer strafbaren Handlung bestimmt waren und zusätzlich eine der Voraussetzungen gemäss Artikel 58 Absatz 1 Buchstabe a oder b StGB erfüllt ist. Vielfach muss aber davon ausgegangen werden, dass die Anforderungen von Artikel 58 StGB nicht erfüllt sind, wenn Asylsuchende echte Urkunden missbräuchlich verwenden, und sie folglich auch nicht nach Strafgesetzbuch eingezogen werden können.

Aus den erwähnten Gründen soll im Asylgesetz die Grundlage geschaffen werden, dass nicht nur verfälschte oder gefälschte Dokumente, sondern ebenfalls missbräuchlich verwendete echte Dokumente - beispielsweise Urteile, Haftbefehle, Anklageschriften, Reisepapiere, Identitätsausweise - vom BFF oder von der Beschwerdeinstanz eingezogen beziehungsweise zuhanden des Berechtigten sichergestellt werden können.

Artikel 11 Beweisverfahren

Der materielle Gehalt dieser Bestimmung wird unverändert aus Artikel 12c (*bisher*) übernommen. Diese Bestimmung gilt auch für das Verfahren vor der ARK.

Artikel 12 Zustelladresse

Abgesehen von einigen redaktionellen Anpassungen erfährt diese Bestimmung keine materielle Änderung (Art. 12e [*bisher*]). Auch diese Bestimmung gilt für das Verfahren vor der ARK.

Artikel 13 Eröffnung und Begründung von Verfügungen und Entscheiden

Absätze 1 und 2

Die Möglichkeit der summarischen Begründung und der mündlichen Eröffnung von Verfügungen und Entscheiden (Absätze 1 und 2) wird unverändert aus dem geltenden Recht übernommen (Art. 12d [*bisher*]).

Absatz 3

Neu wird Absatz 3 eingefügt, wonach unterschriebene Verfügungen in Fällen nach Artikel 21 oder 22 (Asylgesuche an der Grenze und Einreisebewilligung sowie vorsorgliche Wegweisung am Flughafen) auch in Form eines Telefaxes rechtsgenügend eröffnet werden können. Als notwendig erachten wir diese Regelung in Analogie zur neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach eine dem Bundesgericht per Telefax zugestellte unterschriebene Beschwerde keine gültige Unterschrift aufweist. Mit der hier geschaffenen gesetzlichen Grundlage wird dieser Rechtsprechung Rechnung getragen.

Bei Asylgesuchen an der Grenze oder bei der Grenzkontrolle in einem schweizerischen Flughafen gebieten die besonderen Umstände eine rasche Zustellung der Verfügung an die eröffnenden Behörden, was auf dem Postweg nicht gewährleistet wäre. Zuständig für die Aushändigung dieser Verfügungen an die betroffenen Entscheid- oder Verfügungssadressaten sind gemäss den vorstehend exemplarisch genannten Fällen die Grenzposten und die Flughafenpolizei. Als sofort vollstreckbare Verfügungen im Sinne von Artikel 3 Buchstabe f VwVG werden an der Landesgrenze Verfügungen in aller Regel mündlich eröffnet, zumal eine andere Eröffnungsform allein aus praktischen Gründen nicht realisiert werden kann. An dieser Praxis soll auch in Zukunft grundsätzlich festgehalten werden. Trotzdem sind Fälle denkbar, bei denen eine Verfügung an der Landesgrenze schriftlich eröffnet wird.

Die Eröffnung ist rechtsgenügend, wenn kumulativ die folgenden drei Bedingungen erfüllt sind: Die Verfügung muss vor der Übermittlung per Telefax von der verfügenden Behörde unterschrieben worden sein. Im weiteren hat die zuständige Behörde die Telefaxverfügung dem Adressaten auszuhändigen und ihm vom wesentlichen Inhalt Kenntnis zu geben. Schliesslich ist die Aushändigung der Verfügung oder des Entscheids vom Adressaten unterschriftlich zu bestätigen; bleibt die Bestätigung aus, macht die zuständige Behörde die Aushändigung aktenkundig.

Zu beachten sind Fälle, bei denen sich der Adressat von einer bevollmächtigten Person vertreten lässt. Die Behörde hätte hier ihre Mitteilungen gemäss Artikel 11 Absatz 3 VwVG an die Rechtsvertretung zu machen, welche alsdann den Empfang der Verfügung schriftlich zu bestätigen hätte. Dies würde sich jedoch nur problemlos realisieren lassen, wenn sowohl der Adressat als auch der Rechtsvertreter bei der Eröffnung anwesend sind. Aus verfahrensökonomischen Gründen und um eine rasche Zustellung und Eröffnung der Verfügung zu ermöglichen, soll indes Artikel 11 Absatz 3 VwVG in Fällen mit den Eröffnungsmodalitäten nach Absatz 3 keine Anwendung finden. Auch wenn der Verfügungs- oder Entscheidadressat vertreten ist, wird also die Verfügung unmittelbar ihm und nicht seinem Vertreter eröffnet. Die Eröffnung der Telefax-Verfügung soll allerdings der bevollmächtigten Person ohne Verzug mitgeteilt werden, was jedoch keine Voraussetzung für eine rechtsgenügliche Eröffnung darstellt.

Absatz 4

Diese Bestimmung hält fest, dass in anderen als den in Absatz 3 genannten dringlichen Fällen das BFF eine kantonale Behörde oder schweizerische Vertretungen im Ausland ermächtigen kann, unterschriebene, per Telefax übermittelte Verfügungen zu eröffnen. Andere dringliche Fälle stellen insbesondere die Nichteintretentsentscheide dar, bei denen der sofortige Vollzug der Wegweisung angeordnet wird. Auch hier wird mit dieser Regelung eine schnellere Zustellung der Entscheide ermöglicht. Im Gegensatz zu Absatz 3 wird hier die Anwendung von Artikel 11 Absatz 3 VwVG nicht ausgeschlossen.

Artikel 14 Verhältnis zu fremdenpolizeilichen Verfahren

Diese Bestimmung sieht wie im bisherigen Recht (Art. 12f [*bisher*]) vor, dass für die Dauer des Asylverfahrens keine fremdenpolizeilichen Verfahren eingeleitet werden können. Hängige Verfahren um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung werden mit Einreichen des Asylgesuchs 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). Ein Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung im Sinne von Artikel 14 Absatz 1 kann beispielsweise in Fällen von Artikel 70 Absatz 2 bestehen, wonach die schutzbedürftige Person fünf Jahre nach Gewährung des vorübergehenden Schutzes eine bis zu dessen Aufhebung befristete Aufenthaltsbewilligung erhält, oder wenn die asylsuchende Person eine Schweizer Bürgerin beziehungsweise einen Schweizer Bürger oder eine hier niedergelassene Person aus dem Ausland heiratet.

Da das Konzept der bisherigen Härtefallregelung (Art. 17 Abs. 2 und 3 [*bisher*]) im neuen Asylgesetz eine vollständige Änderung erfährt, wird der letzte Satz von Artikel 12f Absatz 1 (*bisher*) („Artikel 17 Absätze 2 und 3 bleiben vorbehalten.“) im neuen Artikel 14 Absatz 1 nicht aufgenommen (vgl. hierzu die Ausführungen unter den Ziff. 143.2 und 21.025).

Artikel 15 Interkantonale Stellen

Mit Artikel 14b (*bisher*) erhielten die Kantone die Möglichkeit, interkantonale Stellen zu errichten, deren Zuständigkeit die Kantone selbst bestimmen konnten. Bisher wurde von dieser Möglichkeit jedoch kein Gebrauch gemacht. Trotzdem sollte eine entsprechende gesetzliche Grundlage beibehalten werden, um allfällig zukünftigen Bedürfnissen gerecht werden zu können. Die neu gewählte Formulierung soll den Zweck einer solchen interkantonalen Stelle verdeutlichen. Insbesondere sollen durch eine solche interkantonale Stelle die Anhörung, die Entscheidvorbereitung oder der Vollzug der Wegweisung zentral erfolgen können.

Artikel 14b Absatz 2 (*bisher*) wurde nicht übernommen, da er nicht umsetzbar scheint.

Artikel 16 Verfahrenssprache

Artikel 116 Absatz 2 BV anerkennt bisher das Deutsche, Französische und Italienische als Amtssprachen des Bundes. Die vom Parlament am 6. Oktober 1995 verabschiedete neue verfassungsrechtliche Bestimmung (Art. 116 BV) sieht - unter Vorbehalt des Ergebnisses der Abstimmung durch Volk und Stände - künftig vor, dass im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache auch das Rätoromanische Amtssprache des Bundes ist (BBl 1995 IV 448). Dieser Grundsatz findet seinen Niederschlag in Artikel 16 Absatz 1, wonach Eingaben an die Bundesbehörde in jeder Amtssprache eingereicht werden können. Eine gesuchstellende Person respektive ihre Rechtsvertreterin oder ihr Rechtsvertreter hat danach sämtliche schriftlichen Eingaben in einer der Amtssprachen abzufassen beziehungsweise einzureichen. Wird im Verkehr mit den Bundesbehörden eine andere als diese Amtssprachen verwendet, so kann unter Ansetzung einer angemessenen Frist die Nachreichung einer Übersetzung verlangt werden (Art. 8 Abs. 2).

Die Kantone bestimmen ihre eigenen Amtssprachen. Diese Regelung richtet sich nicht nur an Privatpersonen, sondern auch an die Bundesbehörden; beide haben sich im Verkehr mit den kantonalen Behörden an einer der kantonalen Amtssprachen zu orientieren.

Artikel 16 Absatz 2 trägt dieser Rechtslage insofern Rechnung, als das Verfahren vor dem BFF und im schriftlichen Verkehr grundsätzlich in der gleichen Amtssprache geführt wird, die bereits bei der Anhörung vor den kantonalen Behörden angewendet worden ist oder die der Amtssprache am Wohnsitz des Asylsuchenden entspricht. Dieses Prinzip erlaubt einer asylsuchenden Person ohne grösere Mühe und unter angemessener Berücksichtigung der Rechtsmittelfrist, entsprechende Unterstützung bei der Übersetzung zu erlangen, soweit sie der Amtssprache nicht mächtig ist.

Von dieser Regel kann dann abgewichen werden, wenn die asylsuchende Person beziehungsweise der von ihr während des erstinstanzlichen Verfahrens beigezogene Rechtsvertreter einer der Amtssprachen mächtig ist, obwohl die Anhörung in einer anderen Amtssprache durchgeführt wurde. Ausnahmsweise kann von diesem Grundsatz auch abgewichen werden, um einen effizienten Abbau allfälliger Pendenzen zu ermöglichen.

Mit Absatz 3 Satz 1 wird aus verfahrensökonomischen Gründen der Gedanke des Absatzes 1 weitergeführt, wonach im Verfahren vor der ARK in der Regel auf die Amtssprache abgestellt wird, in der der Entscheid des BFF ergangen ist. Diese Regelung findet sich heute bereits in Artikel 24 der Verordnung vom 18. Dezember 1991 über die Schweizerische Asylrekurskommission (VOARK; SR 142.317) (Änderung vom 22. Juni 1994, in Kraft seit 1. August 1994 [AS 1994 1660]). Absatz 3 Satz 2 lässt es der ARK beim Vorliegen gewichtiger Gründe jedoch offen, das Verfahren trotzdem in derjenigen Amtssprache zu führen, in der das Rechtsmittel verfasst worden ist.

Artikel 17 Besondere Verfahrensbestimmungen

Absatz 1

Der Wille des Gesetzgebers bei der letzten Revision war zentral auf die Beschleunigung der Verfahren gerichtet. Mit längerer Verfahrensdauer steigt nämlich für die asylsuchende Person die Chance, ungeachtet der Begründetheit des geltend gemachten Asylgesuches ein Aufenthaltsrecht zu erhalten. Der in Artikel 22a VwVG vorgesehene Fristenstillstand führt nun aber im Asylverfahren zu teilweise massiven Verfahrensverzögerungen.

Die Einführung des Artikels 22a VwVG stand offensichtlich im Zusammenhang mit dem Rechtsschutz von Versicherten in Verfahren nach dem Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20). Der damit verbundene Schutzgedanke kann jedoch nicht auf das Asylverfahren übertragen werden. Um dieser grundsätzlich anderen Interessenlage und dem Willen des Gesetzgebers, das Asylverfahren zu beschleunigen, Rechnung zu tragen, soll daher in dieser Hinsicht für das Asylverfahren eine Ausnahme statuiert werden: Gemäss Absatz 1 findet die Regelung des VwVG über den Fristenstillstand keine Anwendung auf das Asylverfahren. In Übereinstimmung mit der Lehrmeinung ist überdies festzuhalten, dass der Stillstand der Fristen kein zentrales Element eines rechtsstaatlichen Verfahrens darstellt. In der Rechtsmittelbelehrung der erstinstanzlichen Verfügungen hat das BFF jedoch klar darauf hinzuweisen, dass im Asylverfahren die Fristen während der Gerichtsferien nicht stillstehen.

Absatz 2

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass die bestehenden Verfahrensvorschriften insbesondere in bezug auf Frauen und unbegleitete Minderjährige mangelhaft seien, weil sie nur ungenügend auf die besonderen Bedürfnisse eingehen, die sich aus geschlechtsspezifischen Übergriffen oder aus der gegebenenfalls fehlenden geistigen Reife bei Minderjährigen ergeben können.

Um den verschiedenen Einzelfällen gerecht zu werden, sind ausführliche ergänzende Verfahrensregelungen nötig. Solche Sondervorschriften sind jedoch nicht in allen Einzelheiten in einem Gesetz im formellen Sinne zu regeln. Entsprechend beauftragt die Delegationsnorm den Bundesrat, solche besonderen Verfahrensbestimmungen auf dem Verordnungswege zu erlassen.

21.022 2. Abschnitt: Asylgesuch und Einreise

Artikel 18 Asylgesuch

Im Vergleich zum bisherigen Recht (Art. 13 [*bisher*]) erfährt diese Bestimmung redaktionelle Anpassungen. Jede Äusserung, mit der eine Person schriftlich, mündlich oder auf andere Weise zu erkennen gibt, dass sie um Schutz vor Verfolgung nachsucht, gilt als Asylgesuch.

Artikel 19 Einreichung

Der Wortlaut der beiden bisherigen Artikel 13a und 13f wird nun neu in einer Bestimmung zusammengefasst (Art. 19). Absatz 1 entspricht Artikel 13a (*bisher*), und Absatz 2 kommt sinngemäss dem Wortlaut von Artikel 13f Absatz 1 (*bisher*) gleich.

Angesichts der Tatsache, dass der Grossteil der Asylsuchenden illegal in die Schweiz einreist, hat der Bundesrat bereits vor einigen Jahren von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die ihm der bisherige Artikel 13f Absatz 2 einräumt, und Empfangsstellen als Orte der Gesuchseinreichung bezeichnet. Im Verlaufe der Gesetzgebungsarbeiten gelangte man zur Auffassung, diese Stellen seien im Gesetz explizit zu nennen (Abs. 3). Um neue Situationen flexibel handhaben zu können, hat der Bundesrat freilich weiterhin die Möglichkeit, zusätzliche Empfangsstellen als Orte der Gesuchseinreichung zu bestimmen.

- Artikel 14 Absatz 4 (*bisher*) wird aus gesetzesystematischen Gründen mit einer redaktionellen Anpassung in Absatz 4 verankert.

Artikel 20 Asylgesuch aus dem Ausland und Einreisebewilligung

Artikel 13b (*bisher*) wird mit redaktionellen Änderungen ins neue Gesetz übernommen. Die schweizerische Vertretung ermittelt den Sachverhalt. Dies setzt keine Anhörung im Sinne von Artikel 28 (Art. 15 [*bisher*]) voraus. Reicht eine Person ein schriftliches Gesuch ein, welches so ausführlich begründet ist, dass es als Grundlage für die Entscheid-fällung genügt, so kann sich eine persönliche Vorsprache der gesuchstellenden Person erübrigen.

Artikel 21 Asylgesuch an der Grenze und Einreisebewilligung

Absatz 1 umfasst Artikel 13c Absatz 1 (*bisher*) sowie den ersten Satz des Artikels 13d (*bisher*). Die Absätze 2 und 3 von Artikel 13c (*bisher*) wurden mit redaktionellen Änderungen in die Absätze 2 und 4 übernommen.

Wird die Einreise an der Grenze bewilligt oder verweigert, so handelt es sich um eine sofort vollstreckbare Verfügung im Sinne von Artikel 3 Buchstabe f VwVG, die der gesuchstellenden Person aufgrund der besonderen Gegebenheiten in der Regel in Form einer mündlichen Mitteilung eröffnet wird. Das VwVG und seine Verfahrensgarantien

finden auf solche Verfügungen keine Anwendung. Erfolgt der Entscheid über die Einreise jedoch bei einer Grenzkontrolle in einem schweizerischen Flughafen, so erfolgt eine formelle Verfügung nach Artikel 5 VwVG.

Absatz 3

Bei den Verfahren auf den Flughäfen ist neben Artikel 3 EMRK auch Artikel 5 EMRK zu beachten. Diese Bestimmung garantiert die persönliche Freiheit. Es stellt sich daher die Frage, ob das Belassen asylsuchender Personen in der internationalen Zone eines Flughafens vor dem Entscheid über eine allfällige Einreise einer freiheitsentziehenden Massnahme gleichkommt. Die Europäische Kommission für Menschenrechte stellte sich in ihrem Entscheid vom 10. Januar 1995 in der Angelegenheit Amuur c. France auf den Standpunkt, dass von einer freiheitsentziehenden Massnahme dann gesprochen werden müsse, wenn die Person keine effektiv realisierbare Möglichkeit habe, sich jederzeit in einen andern Staat zu begeben, in dem sie vor Massnahmen nach Artikel 3 EMRK geschützt sei. Im Falle von Asylsuchenden, denen als einzige Alternative zur Einreise die Rückreise in einen Staat zur Verfügung steht, in dem sie angeblich verfolgt werden, ist daher von einer freiheitsentziehenden Massnahme auszugehen. Ein Freiheitsentzug kann insbesondere dann angeordnet werden, wenn er gesetzlich vorgesehen ist, beispielsweise um jemanden daran zu hindern, unberechtigt in das Staatsgebiet einzudringen oder weil die Person von einem gegen sie schwelbenden Ausweisungsverfahren betroffen ist (vgl. Art. 5 Ziff. 1 Bst. f EMRK). Eine Person, der die Freiheit entzogen wird, hat nach Ziffer 4 der erwähnten Bestimmung das Recht, an einen Richter zu gelangen, der raschmöglichst über die Rechtmäßigkeit der Haft zu entscheiden hat. Die Konventionsorgane haben sich bisher nicht dazu geäußert, nach welcher Frist ein derartiges richterliches Überprüfungsverfahren beantragt werden kann. Wir erachten eine Frist von zehn Arbeitstagen als notwendig, angemessen und konventionskonform, zumal während dieser Zeit eine Reihe von Untersuchungsmassnahmen zum Schutze der betroffenen Person durchgeführt werden müssen und in vielen Fällen das UNHCR zu konsultieren ist. Hinzu kommt eine maximale Frist von 72 Stunden, innerhalb derer der Entzug der aufschiebenden Wirkung einer Wegweisungsverfügung durch eine nach Artikel 13 EMRK geforderte wirksame Beschwerde überprüft werden kann.

Artikel 22 Vorsorgliche Wegweisung am Flughafen

Artikel 22 entspricht grundsätzlich der Regelung des bisherigen Artikels 13d. Der zweite Satz von Artikel 13d Absatz 1 (*bisher*) wird jedoch in den vorliegenden Gesetzesentwurf nicht mehr übernommen, da im 7. Kapitel nun neu datenschutzrechtliche Bestimmungen als gesetzliche Grundlagen für den Datenaustausch und die erkennungsdienstliche Behandlung geschaffen werden (vgl. Art. 95 Abs. 1).

Gestützt auf Artikel 13d Absatz 2 Buchstabe b (*bisher*) konnte eine asylsuchende Person zur Weiterreise in einen Drittstaat angehalten werden, wenn sie sich dort „einige Zeit“ aufgehalten hat. Die ARK hat diesen unbestimmten Begriff entgegen einer bisher geübten Praxis dahingehend ausgelegt, dass darunter in Analogie zu Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe a (Art. 6 Abs. 1 Bst. a [*bisher*]) beziehungsweise Artikel 39 Absatz 2 Buchstabe b (Art. 19 Abs. 2 Bst. b [*bisher*])) eine Frist von 20 Tagen zu verstehen sei (Urteil der ARK vom 31. Aug. 1994 i.S. A.A.; EMARK 1995/3). Eine vorsorgliche

Wegweisung am Flughafen wurde angesichts dieser Rechtsprechung praktisch verunmöglicht, da die Behörden den in der Regel unerfüllbaren Nachweis erbringen mussten, dass sich die asylsuchende Person zumindest 20 Tage im Drittstaat aufgehalten hat.

Das BFF muss aber Asylsuchende weiterhin vorsorglich in Drittstaaten wegweisen können, um zu verhindern, dass der Flughafen zu einem Tor für eine unkontrollierte Einwanderung wird. Die neue Regelung stellt in Buchstabe b zuerst auf den vorherigen Aufenthalt in einem Drittstaat ab. Damit ist allerdings nicht der rechtstechnische, an eine offizielle Bewilligung gebundene Aufenthalt gemeint, sondern der faktische Aufenthalt der asylsuchenden Person, die mit Wissen der Behörden auf dem Territorium des Drittstaates verweilte. Daneben werden als weitere Bedingungen die mögliche Rückkehr und Wiedereinreise in den Drittstaat sowie die effektiv bestehende Möglichkeit, in diesem Staat um Schutz vor Verfolgung nachzusuchen zu können, statuiert. Damit werden die Asylsuchenden in genügendem Ausmass vor Rückschaffung in den angeblichen Verfolgerstaat geschützt. Ob diese kumulativen Bedingungen gegeben sind, beurteilt sich vor dem Hintergrund der Praxis dieses Drittstaates zur Einhaltung des völkerrechtlichen Non-refoulement-Gebotes.

Nach Buchstabe c wird für die vorsorgliche Wegweisung ein Visum für einen Drittstaat vorausgesetzt. Der Erhalt eines Visums eines Drittstaates schafft implizit die Vermutung, dass die asylsuchende Person eine nähere Beziehung zu diesem Staat als zur Schweiz hat und somit primär dort um Schutz vor allfälliger Verfolgung nachzusuchen kann. Diese Voraussetzung ist als eigenständiges Indiz für die Wegweisungsmöglichkeit zu sehen. Buchstabe c findet allerdings in den Fällen keine Anwendung, in denen es um die Rückreise in den Drittstaat nach Buchstabe b geht.

Artikel 23 Anhaltung bei der illegalen Einreise

Im Vergleich zum bisherigen Artikel 13e (*bisher*) erfährt diese Bestimmung - abgesehen von einigen redaktionellen Anpassungen - materiell keine Änderung.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurde von verschiedenen Kantonen darauf hingewiesen, dass sich aus der Bestimmung nicht herauslesen lasse, inwieweit üblicherweise noch von grenznahem Raum die Rede sein könne. Dies führte zu einer Rechtsunsicherheit. Da die Zonen mit Grenzüberwachung insbesondere durch die Topographie und den Grenzverlauf bestimmt werden, lässt sich ein auf eine präzise räumliche Tiefe begrenzter Geländestreifen nicht festsetzen. Der Bundesrat wird jedoch in den Ausführungsbestimmungen zu gegebener Zeit eine angemessene Regelung treffen.

21.023 3. Abschnitt: Das erstinstanzliche Verfahren

Artikel 24 Zuständige Behörde

Im erstinstanzlichen Verfahren entscheidet das BFF nicht nur über die Gewährung beziehungsweise die Verweigerung des Asyls, sondern ebenfalls über die Wegweisung der asylsuchenden Person aus der Schweiz. Im Vergleich zum bisherigen Recht (Art. 11 Abs. 1 [*bisher*]) wird diesem Umstand nun redaktionell mit der entsprechenden Ergänzung Rechnung gefragt.

Artikel 25 Empfangsstellen

Absatz 1 entspricht unverändert Artikel 14 Absatz 1 (*bisher*). Absatz 2 ist vom materiellen Gehalt her identisch mit Artikel 14 Absatz 2 Sätze 1 und 2 (*bisher*).

Wie wir bereits in der Kommentierung zu Artikel 22 dargelegt haben, werden Asylsuchende gemäss Artikel 95 Absatz 1 erkennungsdienstlich behandelt. Aus diesem Grund kann davon abgesehen werden, den dritten Satz von Artikel 14 Absatz 2 (*bisher*) in den neuen Artikel 25 zu übernehmen.

Satz 4 von Artikel 14 Absatz 2 (*bisher*) wurde aus gesetzessystematischen Gründen in den Artikel 10 integriert.

Ebenfalls im Zusammenhang mit dem neuen Kapitel über die Bearbeitung von Personen-daten steht die Verschiebung von Artikel 14 Absatz 3 (*bisher*). Insbesondere Artikel 91 schafft nämlich die Rechtsgrundlage, wonach das BFF berechtigt ist, alle Informationen zu erheben, die zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgabe relevant sind.

Neuer Standort von Artikel 14 Absatz 4 (*bisher*) ist Artikel 19 Absatz 4.

Artikel 26 Verteilung auf die Kantone

Die Absätze 1 und 2 entsprechen materiell unverändert Artikel 14a Absätze 1 und 2 (*bisher*).

Absatz 3

Der bisherige Artikel 14a Absatz 3 statuiert, dass das BFF die Asylsuchenden auf die Kantone verteilt, wobei es den schützenswerten Interessen der Kantone und der Asylsuchenden Rechnung trägt und insbesondere den Grundsatz der Einheit der Familie berücksichtigt. Der diesbezügliche Entscheid war nach bisherigem Recht endgültig und konnte demnach nicht angefochten werden.

Die praktische Erfahrung seit der Einführung dieser Bestimmung hat gezeigt, dass bei der Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone kaum je der Grundsatz der Einheit der Familie verletzt worden ist. Daher ist festzustellen, dass sich mit der Anwendung der Bestimmung in der Praxis grundsätzlich keine Probleme ergaben. Trotzdem sind wir der Ansicht, dass im Lichte der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 8 i.V.m.

* Art. 13 EMRK) ein Beschwerderecht in Fällen einer allfälligen Trennung von Familienmitgliedern in der Schweiz gewährleistet sein muss. Der Zwischenentscheid über die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone soll deshalb neu selbstständig angefochten werden können, jedoch nur mit der Begründung, er verletze den Grundsatz der Einheit der Familie (Art. 103 Abs. 1, 2. Satz). Ein umfassendes Beschwerderecht würde das Verfahren unnötig in die Länge ziehen und dadurch zusätzliche Kosten verursachen. Beschwerdeinstanz ist das EJPD (Art. 101 Abs. 4).

Artikel 27 Zuweisung eines Aufenthaltsortes und Unterbringung

Artikel 20 Absatz 2 (*bisher*) bestimmt, dass das BFF oder die kantonalen Behörden der asylsuchenden Person eine Unterkunft zuweisen und sie insbesondere in einem Aufnahmezentrum unterbringen können. Da es sich bei Aufnahmezentren allgemein um Kollektivunterkünfte handelt, erfährt Absatz 2 insofern eine Anpassung, dass im Sinne einer flexibleren Handhabung Asylsuchende kollektiv untergebracht werden können.

Artikel 28 Anhörung zu den Asylgründen

Absatz 1

Die Ordnungsfrist nach Artikel 15 Absatz 1 (*bisher*) für die Anhörung von Asylsuchenden durch die Kantone wurde aus praktischen Gründen in zweierlei Hinsicht geändert. Sie beginnt einerseits neu mit dem Zuweisungsentscheid (Art. 26 Abs. 3) und nicht mehr wie in der bisherigen Bestimmung mit der Gesuchstellung zu laufen. Dadurch wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der Aufenthalt von Asylsuchenden in der Empfangsstelle von unterschiedlicher Dauer sein kann. Andererseits wird die Frist aus praktischen Gründen nun nach Arbeitstagen und nicht mehr nach Wochentagen berechnet, womit der Regelung der 5-Arbeitstage-Woche in den zuständigen Verwaltungsbehörden entgegengekommen wird.

Absatz 4

Der letzte Teil des ersten Satzes von Artikel 15 Absatz 4 (*bisher*), wonach das Departement im Einverständnis mit den Kantonen festlegen kann, dass Asylsuchende nur vom Bundesamt angehört werden, wird gestrichen. Absatz 4 sieht die Möglichkeit der direkten Anhörung durch das BFF vor, ohne dass hierzu noch das Einverständnis der Kantone erforderlich wäre.

Artikel 29 Hilfswerksvertretung

Aus systematischen Gründen wurde Artikel 32 (*bisher*) in diese Bestimmung, welche im übrigen weitgehend dem Artikel 15a (*bisher*) entspricht, integriert und in Absatz 2 aufgenommen. Im Gegensatz zu Artikel 32 (*bisher*) legt der Bundesrat nicht mehr die Voraussetzungen für die Anerkennung, sondern die Voraussetzungen für die Zulassung von Hilfswerken fest. Eine Anerkennung der Hilfswerke war im bisherigen Asylrecht notwendig, weil sie im Fürsorgebereich staatliche Aufgaben (mittelbare Staatsverwaltung) übernommen hatten. Diese Aufgaben gehen nun durch den Zuständigkeitswechsel (vgl. Art. 76) auf die Kantone über.

Die Entsendung eines Hilfswerksvertreters oder einer Hilfswerksvertreterin nach Absatz 1 ist keine mittelbare Staatsverwaltung, weshalb sich eine Anerkennung erübrigkt. Trotzdem werden gewisse Anforderungen an das Profil der Hilfswerksorganisationen gestellt werden, wie beispielsweise genügend Personalressourcen, ein bestimmter Organisationsgrad und die Möglichkeit der längerfristigen Wahrnehmung dieser Aufgabe. Analog zur bisherigen Regelung soll der Bundesrat die Voraussetzungen für die Zulassung regeln, während dem das Departement für die Zulassung zuständig ist (vgl. Art. 32 [*bisher*]). Für die Sicherstellung eines reibungslosen Ablaufs bei der Entsendung von Hilfswerksvertretungen bedarf es einer Koordination, welche beispielsweise durch eine Dachorganisation der Hilfswerke sichergestellt werden kann.

Satz 1 von Absatz 3 entspricht dem bisherigen Artikel 15a Absatz 2. Im Sinne einer Klarstellung wird neu der Grundsatz hinzugefügt, dass das Nichterscheinen der Hilfswerksvertretung keinen Verfahrensmangel darstellt. Entsprechend entfaltet die Anhörung ihre volle Rechtswirkung, auch wenn keine Hilfswerkvertretung dabei ist (Absatz 3, Satz 2). Diese Präzisierung drängte sich auf, nachdem in der Praxis bei den rechtsanwendenden Asylbehörden Uneinigkeit darüber herrschte, welche Bedeutung der Anwesenheit einer Hilfswerksvertretung bei der Anhörung für das Verfahren zukomme (vgl. Urteil der ARK vom 30. Nov. 1992, worin, unter Verweis auf Lehrmeinungen [Kälin, Grundriss des Asylverfahrens, Basel und Frankfurt am Main 1990, S. 259 und Achermann/Hausammann, Handbuch des Asylrechts, 2. Auflage, Bern und Stuttgart 1991, S. 359] erwähnt wird, dass die Durchführung einer Anhörung ohne Anwesenheit einer Hilfswerksvertretung einen Verfahrensmangel darstelle). Die Beobachterposition, ausgestaltet als Recht und Verpflichtung der Hilfswerke auf Entsendung eines Vertreters oder einer Vertreterin, hat sich in der Praxis bewährt und trägt zur Qualität des Verfahrens bei.

Artikel 30 Entscheidvorbereitung durch die Kantone

Im Unterschied zur bisherigen Regelung, die einen Absatz innerhalb des Artikels über die Anhörung zu den Asylgründen bildete (Art. 15 Abs. 4 [*bisher*]), wird diese Bestimmung aus systematischen Gründen unverändert in einem eigenen Artikel aufgeführt.

Der letzte Satz von Artikel 15 Absatz 4 (*bisher*) ist neu Bestandteil des Kapitels über die Bundesbeiträge (vgl. Art. 86 Abs. 5).

Artikel 31 Nichteintretensgründe

Absatz 1 und Absatz 2 Buchstaben a-d zählen abschliessend diejenigen Tatbestände auf, bei deren Vorliegen die Behörden in Anwendung von Artikel 42 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 107 einen Nichteintretentscheid unter sofortigem Vollzug der Wegweisung der asylsuchenden Person anordnen können.

Das aus Vernehmlasserkreisen gestellte Begehren, einen zusätzlichen Nichteintretens-tatbestand des Rechtsmissbrauchs zu schaffen, kann aus rechtsformellen Gründen nicht berücksichtigt werden. Wie die ARK in einem wegleitenden Entscheid (Urteil vom 4. Dez. 1992 i.S. A.) ausführte, bedarf es zur Feststellung des Vorliegens eines Rechtsmissbrauchs einer materiellen Prüfung. Bereits nach bisherigem Recht konnte jedoch offensichtlichem Rechtsmissbrauch begegnet und das Verfahren beschleunigt werden.

Bei einem Rechtsmissbrauch kann nämlich auch bei einem materiellen Entscheid gestützt auf Artikel 55 VwVG einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen werden.

Absatz 2

Gemäss Buchstabe a soll auf ein Asylgesuch nicht eingetreten werden, wenn Asylsuchende die Behörden über ihre Identität täuschen. Der Nachweis einer Doppel- oder Mehrfachidentität beziehungsweise unterschiedlicher Angaben zur Staatsangehörigkeit von Asylsuchenden kann entweder aufgrund der Ergebnisse der erkennungsdienstlichen Behandlung oder aber aufgrund anderer Beweismittel, wie Zeugenaussagen oder weiterer objektiver Beweismittel erbracht werden. Mit dieser Umschreibung wird klargestellt, dass der Nachweis einer subjektiven Täuschungsabsicht seitens der gesuchstellenden Person nicht nachgewiesen werden muss. Es genügt die Tatsache der Feststellung einer Mehrfachidentität, um den Schluss auf die Täuschung zuzulassen.

Buchstabe a findet nur dann Anwendung, wenn eine Person die Behörden im Asylverfahren über ihre Identität täuscht. Ist eine Person bereits in einem anderen Verfahren (beispielsweise in einem Strafverfahren) unter einer anderen Identität in Erscheinung getreten, so bildet dies zwar ein wichtiges Element bei der Glaubwürdigkeitsprüfung, vermag jedoch nicht zu einem Nichteintretentscheid gestützt auf Buchstabe a zu führen.

Auf ein Asylgesuch wird nicht eingetreten, wenn die Mitwirkungspflicht schuldhaft auf andere Weise als nach Buchstabe a grob verletzt wird (Bst. b). Der Begriff des Vorsatzes entfällt, da mit der bisherigen Formulierung die entscheidende Behörde unter Beweiszwang gesetzt und das Sanktionieren von Mitwirkungspflichtsverletzungen stark erschwert wurde. Vorsatz setzt voraus, dass die Verletzung in Kenntnis der Pflichten bewusst begangen worden ist. Anstelle von „vorsätzlich“ wird neu „schuldhaft“ statuiert. Das Fällen eines Nichteintretentscheids wird damit erleichtert. Immer noch aber gilt, dass die asylsuchende Person die Verletzung der Mitwirkungspflicht zu verantworten hat. Im übrigen sollen nur grobe Verletzungen von wesentlichen Mitwirkungspflichten zu einem Nichteintretentscheid führen. Die rechtsanwendenden Behörden (BFF/ARK) werden in der Praxis zu entwickeln haben, in welchen Fällen eine schuldhafte und grobe Verletzung einer wesentlichen Mitwirkungspflicht vorliegt.

Der Wortlaut der Bestimmung von Buchstabe d, welche Zweitgesuche erfasst, wird geändert. Neu heisst es, dass auf Zweitgesuche nicht eingetreten wird, ausser die Anhörung ergebe Hinweise, dass in der Zwischenzeit Ereignisse eingetreten sind, die geeignet sind, die Flüchtlingseigenschaft zu begründen oder die für die Gewährung vorübergehenden Schutzes relevant sind. Schwierigkeiten mit der Auslegung der bisherigen Bestimmung (Art. 16 Abs. 1 Bst. d [bisher]) entstanden bei der Frage, ob im Rahmen einer Vorprüfung die geltend gemachten neuen Elemente vollumfänglich auf ihre Glaubwürdigkeit hin überprüft werden könnten. Mit der neuen Formulierung wird zum Ausdruck gebracht, dass bei der Prüfung der Eintretensfrage eine beschränkte materielle Glaubhaftigkeitsprüfung vorgenommen werden kann. Ergibt die Anhörung zum Zweitgesuch jedoch einen Sachverhalt, der für die Beurteilung der Flüchtlings-eigenschaft von Bedeutung ist, so wird eingetreten und die Relevanz in einem materiellen

Verfahren geprüft. Allerdings besteht auch hier die bereits eingangs erwähnte Möglichkeit, beim Vorliegen offensichtlichen Rechtsmissbrauchs einer allfälligen Beschwerde gestützt auf Artikel 55 VwVG die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

Artikel 32 Nichteintreten bei Asylgesuchen aus verfolgungssicheren Staaten

Diese Bestimmung wird aus redaktionellen Gründen - im Gegensatz zur Regelung in Artikel 16 Absatz 2 (*bisher*) - in einem eigenen Artikel aufgeführt, inhaltlich jedoch nicht abgeändert. Das Konzept der verfolgungssicheren Staaten hat sich bewährt und wurde von verschiedenen europäischen Staaten übernommen und rechtlich festgehalten (Deutschland, Niederlande, Österreich). Andere europäische Staaten wenden dieses Konzept inoffiziell in der Praxis an (Dänemark, Finnland, Frankreich, Norwegen, Spanien). Mit der Einführung des „safe-country“-Konzepts wurden gute Erfahrungen gemacht. Die Anzahl der Asylgesuche aus verfolgungssicheren Ländern hat massiv abgenommen.

Die Kriterien für die Feststellung, ob ein Staat verfolgungssicher ist, sind namentlich: Politische Stabilität, Achtung der Menschenrechte, wie sie im Pakt der Vereinten Nationen vom 16. Dezember 1966 über die bürgerlichen und politischen Rechte formuliert sind, die besondere Situation jedes einzelnen Landes sowie die Ansicht anderer westlicher Staaten und des UNHCR. Wird ein Land als „verfolgungssicher“ beurteilt, so bedeutet dies allerdings nicht automatisch, dass einer asylsuchenden Person aus einem solchen Land die Rechtsstellung eines Flüchtlings nicht zuerkannt werden kann. Vielmehr handelt es sich dabei um eine Regelvermutung, die sich umstossen lässt, wenn Hinweise auf eine Verfolgung zutage treten. Solche Hinweise können sich beispielsweise aufgrund der Befragung oder Anhörung ergeben, die eine zwingende Verfahrensvoraussetzung darstellt, aber auch aufgrund der Beschwerdeschrift oder anderer den Behörden eingereichter Dokumente.

Artikel 33 Nichteintreten nach Aufhebung des vorübergehenden Schutzes

Im Zeitpunkt der Aufhebung des vorübergehenden Schutzes wird den betroffenen Personen vom BFF rechtliches Gehör gewährt. Allfällige, zu Beginn der Schutzwährung sistierte Asylgesuche werden wiederaufgenommen und in der Regel durch einen Nichteintretentscheid beendet, es sei denn, im Rahmen des rechtlichen Gehörs ergäben sich Hinweise auf eine drohende Verfolgung bei der Rückkehr. Macht die betroffene Person anlässlich der Gewährung des rechtlichen Gehörs eine ihr drohende Verfolgung im Heimat- oder Herkunftsstaat geltend, so wird dieses Vorbringen durch das BFF materiell geprüft, sofern genügende Hinweise dafür vorliegen. Gelingt es dem Ausländer oder der Ausländerin jedoch nicht, Hinweise auf eine mögliche Verfolgung darzutun, so wird auf das Gesuch nicht eingetreten.

Die Regelung dieses Artikels ist analog zur „safe-country“-Regelung von Artikel 32 aufgebaut. Der Entscheid des Bundesrates betreffend die Möglichkeit einer sicheren Rückkehr bildet die Grundlage für eine Regelvermutung, dass die ausländische Person in ihrem Heimatland nicht mehr gefährdet ist, die allerdings durch Hinweise auf eine drohende Verfolgung im Einzelfall widerlegt werden kann. Damit ist zum einen die Möglichkeit einer individuellen Prüfung der Flüchtlingseigenschaft und allfälliger

- Verfolgungstatbestände gegeben, zum andern bietet die Möglichkeit eines Nichteintretentsentscheides Gewähr, in unbegründeten Fällen ein rasches Verfahren mit anschliessendem Vollzug durchführen zu können.

Artikel 34 Nichteintretentsentscheide

Zur Änderung der Frist, die neu nach Arbeitstagen bemessen wird, ist grundsätzlich auf die Ausführungen zu Artikel 28 Absatz 1 zu verweisen. Aus praktischen Gründen wurde zudem die Dauer der Frist geändert, um eine Übereinstimmung mit den übrigen Ordnungsfristen zu erreichen. Klar gegen das Vorliegen einer Verwirkungsfrist spricht die Erwähnung, dass die entsprechende Verfügung „in der Regel“ innerhalb dieser Zeitspanne zu fällen ist. Bei Fällen nach Artikel 31 Buchstabe b kommt diese Ordnungsfrist ohnehin relativ selten zum Tragen. Einerseits wird häufig erst eine gewisse Zeit nach der Einreichung des Asylgesuches die Mitwirkungspflicht verletzt, und andererseits ist die begangene Verletzung oft nicht sofort feststellbar. Schliesslich wird das Beiwort „zumindest“ im Zusammenhang mit der summarischen Begründung gestrichen. Dadurch wird eine Übereinstimmung mit den Bestimmungen für das Beschwerdeverfahren hergestellt. In Artikel 106, welcher weitgehend dem Artikel 46d (*bisher*) entspricht, wird nämlich ausdrücklich festgehalten, dass bei offensichtlich unbegründeten Beschwerden der Entscheid nur summarisch begründet wird. Damit soll das Gebot der Verfahrensbeschleunigung gewährleistet sein.

Artikel 35 Asyl ohne weitere Abklärungen

Diese Bestimmung entspricht mit redaktionellen Änderungen materiell unverändert dem Artikel 16b Absatz 1 (*bisher*).

Absatz 2 von Artikel 16b (*bisher*) wird aus verfahrenstechnischen und systematischen Gründen aus dieser Bestimmung ausgegliedert und von der Regelung in Artikel 41 Absatz 2 erfasst. Dabei wird die Möglichkeit der Anordnung einer vorläufigen Aufnahme ohne weitere Abklärungen nicht mehr ausdrücklich im Gesetzestext festgehalten. Diese Änderung erfolgt deshalb, weil sich in der Praxis vermehrt eine Verlagerung auf die Prüfung der Durchführbarkeit der Wegweisung ergeben hat. Diese erfordert oftmals zusätzliche Abklärungen.

Artikel 36 Gewährung vorübergehenden Schutzes ohne weitere Abklärungen

Diese Bestimmung steht in engem Zusammenhang mit Artikel 66 und legt dessen verfahrensmässige Ausgestaltung hinsichtlich des Entscheides über die Gewährung vorübergehenden Schutzes fest. Im Hinblick auf das Verfahren zur Schutzgewährung werden die Schutzbedürftigen in zwei Kategorien unterteilt. Bei der ersten Gruppe handelt es sich um Personen, die sich noch in ihrem Heimat- oder Herkunftsland befinden. Aufgrund eines bundesrätlichen Entscheides holt sie das BFF in die Schweiz (vgl. Art. 65). Die zweite Kategorie sind ausländische Personen, die sich bei Ausbruch eines Konfliktes in ihrem Heimat- oder Herkunftsland bereits in der Schweiz befinden oder die nachträglich individuell in die Schweiz einreisen. Ersuchen Personen dieser zweiten Kategorie die Behörden um vorübergehenden Schutz, so findet eine Kurzbefragung in einer Empfangsstelle statt. Personen dieser Kategorie können sich im Moment des bundes-

rätlichen Entscheides zur Schutzgewährung aber auch bereits in einem zuvor angestrengten Asylverfahren befinden. Ergibt sich nun entweder aus der Befragung in der Empfangsstelle oder aus der allenfalls schon stattgefundenen Anhörung nach Artikel 28, dass die schutz- respektive asylsuchende Person die Voraussetzung des Bundesratsbeschlusses zur Schutzgewährung erfüllt, so wird ihr ohne weitere Abklärungen vorübergehender Schutz gewährt. Gleichzeitig wird ein allenfalls hängiges Asylverfahren sistiert (vgl. Art. 66 Abs. 3). Dieses Vorgehen bietet Gewähr für einen einfachen, raschen und auch grossen Zahlen gewachsenen Verfahrensablauf, kann doch von den bewährten Asylstrukturen und Abläufen vollumfänglich Gebrauch gemacht werden.

Artikel 37 Ablehnung ohne weitere Abklärungen

Artikel 16a Absatz 1 (*bisher*) wird mit redaktionellen Änderungen materiell unverändert in Absatz 1 übernommen.

Zur Änderung der Ordnungsfrist in Absatz 2, die neu nach Arbeitstagen berechnet wird, kann grundsätzlich auf die Ausführungen zu Artikel 28 Absatz 1 verwiesen werden. Die Erstreckung der Frist auf 20 Arbeitstage orientiert sich an den praktischen Erfahrungen, die aufgrund des AVB gemacht wurden.

Artikel 38 Weitere Abklärungen

Artikel 16 Absatz 1 AsylV 1 bestimmt, dass sich das Verfahren für ergänzende Anhörungen gemäss Artikel 16c Absatz 1 (*bisher*) nach Artikel 15 (*bisher*) - dem Artikel 28 des neuen Gesetzes - richtet. Um verfahrensmässig den gleichen Standard wie bei der Erstanhörung zu gewährleisten, soll der Grundsatz von Artikel 16 Absatz 1 AsylV 1 auf Gesetzesstufe in Artikel 38 Absatz 1 verankert werden. Die Verfahrensgarantien nach Artikel 28 Absätze 1-3 sollen also sowohl für die ergänzende Anhörung durch das BFF wie auch für das Stellen von Ergänzungsfragen durch die kantonale Behörde Anwendung finden. Ausserdem soll dabei die Verfahrensgarantie von Artikel 29 über die Hilfswerksvertretung beachtet werden.

21.024 4. Abschnitt: Stellung während des Asylverfahrens

Artikel 39 Aufenthalt und vorsorgliche Wegweisung

Diese Bestimmung entspricht materiell unverändert Artikel 19 (*bisher*).

Die ARK stellte fest, dass der in Absatz 2 Buchstabe b verwendete Begriff „einige Zeit“ gleichbedeutend mit der identischen Wendung in der Asylausschlussklausel von Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe a (Art. 6 Abs. 1 Bst. a [*bisher*]) und daher in zeitlicher Hinsicht analog Artikel 2 AsylV 1 mit „in der Regel 20 Tagen“ gleichzusetzen sei (Urteil der ARK vom 3. Mai 1994 i.S. M.F.; EMARK 1994/12). Damit wird ein schwer zu erbringender Beweis verlangt, zumal naturgemäss Asylsuchende von sich aus kaum darlegen, dass sie sich vor ihrer Einreise in die Schweiz während zwanzig oder mehr Tagen in einem

• Drittstaat aufgehalten haben. Die Bestimmung hat denn auch heute eine geringe praktische Bedeutung. Anzumerken ist, dass verschiedene europäische Staaten eine wesentlich strengere Drittstaatenregelung haben.

Artikel 40 Bewilligung zur Erwerbstätigkeit

Mit dem AVB wurde ein dreimonatiges Arbeitsverbot eingeführt, das um weitere drei Monate verlängert werden kann. Diese Regelung hat sich grundsätzlich bewährt, zumal dadurch die Attraktivität der Schweiz als Asylland um einiges verringert werden konnte. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass in der überwiegenden Mehrheit der Fälle ein negativer erstinstanzlicher Entscheid innerhalb der ersten drei Monate ergeht.

Absatz 2 hält neu fest, dass eine Arbeitsbewilligung nach einem negativen rechtskräftigen Ausgang des Asylverfahrens mit Ablauf der festgesetzten Ausreisefrist erlischt. Damit soll klargestellt werden, was im Artikel 21 Absatz 2 (*bisher*) nur indirekt ausgesagt wurde. Diese Klarstellung drängte sich auf, nachdem verschiedene Kantone auf die ungenügende gesetzliche Grundlage für die heute geltende Praxis hingewiesen haben. Im weiteren soll das Ergreifen eines ausserordentlichen Rechtsmittels oder eines Rechtsbehelfes dem Erlöschen der Arbeitsbewilligung auch dann nicht entgegenstehen, wenn der Vollzug der Wegweisung ausgesetzt wurde. Damit soll verhindert werden, dass ein Rechtsmittel oder ein Rechtsbehelf nur deshalb ergriffen wird, damit die Erwerbstätigkeit fortgesetzt werden kann.

Absatz 3 trägt neu dem Umstand Rechnung, dass der Vollzug von Wegweisungen in gewisse Herkunftsländer über längere Zeit hinaus schwierig oder blockiert sein kann. Damit die betroffenen Personen nicht fürsorgeabhängig werden, obwohl die festgesetzten Ausreisefristen nach rechtskräftigem negativen Ausgang der Asylverfahren abgelaufen sind, soll das EJPD in Absprache mit dem EVD die Kantone ermächtigen können, die Erwerbstätigkeit für solche Personenkategorien zu verlängern.

Absatz 4 wurde dem materiellen Gehalt nach unverändert vom bisherigen Recht (Art. 21 Abs. 3 [*bisher*])) übernommen.

21.025 5. Abschnitt: Wegweisung

Artikel 41 Wegweisung und vorläufige Aufnahme

Absatz 1 entspricht materiell unverändert Artikel 17 Absatz 1 (*bisher*).

Absatz 2

Der materielle Gehalt von Artikel 18 Absatz 1 (*bisher*) in der Fassung des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen wurde neu in Artikel 41 Absatz 2 eingefügt. Die Umplazierung dieser Bestimmung gründet in der systematischen Neugliederung des

vorliegenden Entwurfes des Asylgesetzes und trägt dazu bei, dass das Prüfungs- und Entscheidverfahren, welches das BFF nach Ablehnung des Asylgesuches durchführt, transparenter dargestellt wird.

Absatz 3 Persönliche Notlage aufgrund langdauernder Asylverfahren

Vor Inkrafttreten des AVB war die Frage, ob parallel zum Asylverfahren oder nach dessen Abschluss ein Verfahren um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Aufenthaltsbewilligung eingeleitet werden könnte, nicht geklärt. Um zu verhindern, dass auf diesem Weg die Asylverfahren verschleppt beziehungsweise drohende Wegweisungen hinausgezögert werden konnten, wurde anlässlich der letzten Revision des Asylgesetzes in Artikel 12f (*bisher*) der Grundsatz der Ausschliesslichkeit des Asylverfahrens verankert. Dieser bewirkt, dass Personen, die ein Asylgesuch eingereicht haben, sich in der Folge nicht mehr um eine fremdenpolizeiliche Regelung ihres Aufenthalts bemühen können, ausser es bestehe ein Anspruch darauf (vgl. Art. 12f Abs. 1 [*bisher*]). Damit sollte eine deutliche Trennung zwischen Asylverfahren und fremdenpolizeilichen Bewilligungsverfahren bewirkt und eine rasche Behandlung der Asylgesuche ermöglicht werden. Primär zur Vermeidung von schwerwiegenden persönlichen Härtefällen wurde in Artikel 17 Absätze 2 und 3 (*bisher*) ein Durchbruch des Ausschliesslichkeitsprinzips verankert. Danach können die Kantone den ihnen zugewiesenen Asylsuchenden, unter Vorbehalt der Zustimmung des BFA, eine Aufenthaltsbewilligung erteilen, wenn seit der Einreichung des Asylgesuches mehr als vier Jahre verstrichen sind und das Asylverfahren noch nicht rechtskräftig abgeschlossen ist. Von dieser Möglichkeit machten die Kantone hauptsächlich zur Erteilung von humanitären Aufenthaltsbewilligungen gemäss Artikel 13 Buchstabe f BVO Gebrauch. Diese Bestimmung räumt dem Kanton die Kompetenz ein, ausserhalb des ihnen zugeteilten Kontingents ausländischen Personen eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt, dessen Ursachen in der Schweiz liegen. Vereinzelt vergaben die Kantone auch Bewilligungen im Rahmen ihrer Kontingente.

Das Statuieren der Ausschliesslichkeit des Asylverfahrens brachte die erwünschte Klärung und machte deutlich, dass die Asylgesetzgebung nicht zur Umgehung der für ausländische Personen geltenden Einwanderungsbestimmungen dienen kann. Auch wurde die Vollzugssituation verbessert und die Unsicherheit bezüglich des Handlungsspielraumes der mit der Durchführung von Entfernungsmassnahmen betrauten Kantone beseitigt. Der Bund beurteilt die Frage der Asylgewährung und der Wegweisung aus der Schweiz abschliessend. Verpflichtet demzufolge die zuständige Bundesbehörde eine ausländische Person, das Land zu verlassen, so kann ihr nach Eintritt der Rechtskraft dieser Verfügung keine fremdenpolizeiliche Aufenthaltsbewilligung mehr erteilt werden. Einzelne Kantone stellten sich aber auf den Standpunkt, dass ein entsprechender Antrag auch bei Vorliegen einer rechtskräftigen Wegweisungsverfügung bis zum Zeitpunkt des Ablaufes der Ausreisefrist möglich sein sollte. Diese Forderung ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass in vielen Fällen erst in den letzten Tagen vor dem Ausreisetermin bei den zum Vollzug verpflichteten kantonalen Behörden Opposition angemeldet und entsprechend interveniert wird. Gewisse Kantone möchten daher über einen etwas breiteren Spielraum verfügen, um solchen Forderungen engagierter Kreise und Personen begegnen zu können.

Die bisherige Regelung bewirkte auch eine gewisse Ungleichbehandlung, da einzelne Kantone vorbehältlich einer Befreiung von den Höchstzahlen nach Artikel 13 Buchstabe f BVO bereitwilliger humanitäre Aufenthaltsbewilligungen nach dieser Bestimmung erteilen als andere. Einerseits liegt diese Ungleichbehandlung daran, dass es längere Zeit unklar war, nach welchen Kriterien die Härtefalle bestimmt werden sollten. Die jüngste Bundesgerichtspraxis hat diese Unklarheit jedoch weitgehend beseitigt. Andererseits sind hierfür die unterschiedlichen politischen Gewichtungen in den Kantonen verantwortlich.

Abgesehen von diesen Grundproblemen zeigte die Praxis zur geltenden Ordnung des Verhältnisses zwischen Asylverfahren und fremdenpolizeilichen Bewilligungsverfahren noch zwei weitere Unklarheiten auf. Es fehlte bislang eine Präzisierung in Artikel 12f (*bisher*), wonach die Verfügung über die Unmöglichkeit, während des Asylverfahrens ein fremdenpolizeiliches Verfahren durchzuführen, nicht anfechtbar ist. Ebenfalls tauchten Fragen bezüglich der Berechnung der in Artikel 17 Absatz 2 (*bisher*) verankerten Vierjahresfrist auf.

Aufgrund der dargelegten Problematik und der Vernehmlassungsergebnisse schlagen wir vor, die Regelung der Fälle, bei denen eine schwerwiegende persönliche Notlage vorliegt, den heutigen Gegebenheiten anzupassen.

Das konzeptionell neu gestaltete Modell sieht vor, dass in Fällen einer schwerwiegenden persönlichen Notsituation eine vorläufige Aufnahme angeordnet werden kann, falls vier Jahre nach Einreichen des Asylgesuches noch kein rechtskräftiger Asyl- und Wegweisungsentscheid ergangen ist. Im Rahmen der Prüfung des Vollzugs der Wegweisung wird neben der Zulässigkeit, der Zumutbarkeit und der Möglichkeit zusätzlich - sofern vier Jahre seit Gesuchseinreichung verstrichen sind - von Amtes wegen abgeklärt, ob eine schwerwiegende persönliche Notsituation vorliegt. Je nachdem bei welcher Instanz das Gesuch hängig ist, wird diese Überprüfung vom BFF oder von der ARK vorgenommen. Um die Kantone ihrem Wunsch entsprechend in den Entscheidprozess miteinzubeziehen und um ihnen einen grösstmöglichen Handlungsspielraum einzuräumen, gibt ihnen das BFF oder die ARK vor Ablehnung des Asylgesuches Gelegenheit, innerhalb einer angemessenen Frist die Anordnung der vorläufigen Aufnahme oder aber den Vollzug der Wegweisung zu beantragen (Art. 41 Abs. 3). Den Kantonen wird somit die Möglichkeit gewährt, zur persönlichen Situation der betroffenen Person oder Familie und zu ihrer sozialen Integration in die Gemeinschaft Stellung zu nehmen. In diesem Zusammenhang ist auf Artikel 101 Absatz 2 hinzuweisen, der statuiert, dass dem Kanton die Beschwerde an die ARK offen steht, sofern das BFF seinem Antrag betreffend Anordnung beziehungsweise Nichtgewährung der vorläufigen Aufnahme im Sinne von Artikel 41 Absatz 3 nicht Folge leistet. Die ARK entscheidet endgültig. Stellt der Kanton keinen Antrag und nimmt er somit zur Frage der Anordnung einer vorläufigen Aufnahme innerhalb der ihm gesetzten Frist nicht Stellung, so hat er konsequenterweise auch kein Beschwerderecht. Der Antrag des Kantons hat somit nicht den Charakter einer Verfahrensvoraussetzung.

Das neue Konzept der Regelung der sogenannten schwerwiegenden persönlichen Notlage basiert auf der Erkenntnis, dass das Anheben eines fremdenpolizeilichen Bewilligungsverfahrens immer eine zusätzliche Verzögerung des Asylverfahrens mit sich brachte. Es kommt den Stimmen entgegen, die die Unterscheidung nach Gründen, die im Heimatland

liegen und zu einer vorläufigen Aufnahme führen; und Gründen, die in der Schweiz liegen und einer humanitären Aufenthaltsbewilligung zugänglich sind, oft als künstlich empfinden.

Der Vorteil dieser Regelung liegt auch in der Verfahrenskoordination. Anstelle von zwei Verfahren muss nur noch das Asylverfahren durchgeführt werden. Zudem kann die Frage, ob eine schwerwiegende persönliche Notsituation bei Asylsuchenden vorliegt, auch nicht mehr ans Bundesgericht weitergezogen werden. Letztinstanzlich wird die ARK über diesen Punkt befinden. Ferner garantiert diese Variante eine einheitliche Anwendung der Kriterien, da nur das BFF oder die ARK über deren Vorliegen befindet. Schliesslich verunmöglicht sie jeglichen Missbrauch der fremdenpolizeilichen Bewilligungsverfahren zur Verzögerung der Asylverfahren.

Im Vergleich zum bisherigen Recht können die Kantone ab dem Zeitpunkt, in dem ein Asylgesuch eingereicht wird, neu keine fremdenpolizeilichen Aufenthaltsbewilligungen - welcher Art auch immer - mehr erteilen, ausser es bestehe ein Anspruch darauf. Insbesondere ist es auch ausgeschlossen, dass sie Bewilligungen, die den Kontingenzen angerechnet werden müssen, vergeben können. Im Unterschied zur heutigen Regelung könnte also nach Ablauf von vier Jahren lediglich eine schwerwiegende persönliche Notsituation zu einer vorläufigen Aufnahme führen, nicht aber beispielsweise ein beabsichtigter Studienaufenthalt in der Schweiz. Zu bedenken ist zudem, dass es sich bei der vorläufigen Aufnahme um eine provisorische Ersatzmassnahme für den nicht durchführbaren Vollzug der Wegweisung handelt.

Da es sich bei einer vorläufigen Aufnahme wegen einer schwerwiegenden persönlichen Notsituation um einen Immigrationsentscheid handelt, muss eine einheitliche Praxis auf Bundesebene verwirklicht werden. Das BFF und die ARK werden sich beim Ermessensentscheid, ob der Vollzug der Wegweisung für die betroffene Person eine schwerwiegende persönliche Notlage darstellen würde, grundsätzlich in analoger Anwendung an die vom Bundesgericht in seinen Urteilen gegen Entscheide betreffend Ausnahme von der zahlenmässigen Begrenzung der Ausländer (Art. 13 Bst. f BVO) aufgestellten Kriterien für Härtefälle halten (vgl. insbes. BGE 119 I^b 33, bestätigt in den unveröffentlichten Urteilen des Bundesgerichts vom 21. April 1995 i.S. M. und vom 30. Juni 1995 i.S. D.).

Danach wäre eine schwerwiegende persönliche Notlage gegeben, wenn bei der betroffenen ausländischen Person die individuellen Lebens- und Daseinsbedingungen gemessen am durchschnittlichen Schicksal von Ausländerinnen und Ausländern in gesteigertem Masse in Frage gestellt sind. Die bisherige oder eine frühere Anwesenheit genügt für sich allein zur Annahme einer schwerwiegenden persönlichen Notlage nicht. Wenn Ausländerinnen und Ausländer eine besonders enge Beziehung zur Schweiz haben, zum Beispiel weil sie während längerer Zeit mit Anwesenheitsrecht hier gelebt haben und gut integriert sind, kann dies die Anforderungen an die Dringlichkeit der Notlage verringern, sofern gerade auch darin eine Härte zu erblicken ist, dass sie ihre Beziehung zur Schweiz nicht oder nicht mehr hier ausleben können. Das Bundesgericht hielt allerdings auch fest, dass die Anwesenheitsdauer in der Schweiz von fünfeinhalb Jahren, das Aufbauen eines Freundeskreises, der Ausweis der Beständigkeit am Arbeitsplatz sowie der Umstand, dass die betroffene Person nie zu Klagen Anlass gab, noch nicht genügen würden, um die

Anforderungen an die Dringlichkeit der Notlage erheblich zu verringern (BGE 119 Ib 33). Im weiteren ist jeweils im Einzelfall zu berücksichtigen, wie weit es der betroffenen Person zuzumuten ist, sich in einem anderen Land, namentlich in ihrer Heimat, aufzuhalten beziehungsweise sich dorthin zu begeben. Besondere Härten, wie sie sich beispielsweise auch aus der spezifischen Situation von Asylsuchenden ergeben, die sich schon mehrere Jahre in der Schweiz befinden, können bei der Prüfung des Einzelschicksals mitberücksichtigt werden. Dabei kann sich eine unterschiedliche Behandlung von alleinstehenden Personen und Familien mit Kindern durchaus rechtfertigen. Sofern die Kinder in der Schweiz bereits seit mehreren Jahren die Schule besuchen oder eine Berufsausbildung begonnen haben, ist für sie und ihre Eltern die Rückkehr in den Heimatstaat in der Regel mit wesentlich schwerwiegenderen Folgen verbunden als für eine alleinstehende asylsuchende Person, die auf keine familiären Bindungen Rücksicht nehmen muss und sich deshalb leichter wieder eine neue Existenz aufbauen kann..

Zu beachten ist ferner, dass Asylsuchende - im Unterschied zu anderen Ausländerinnen und Ausländern - in der Regel ihren Kontakt zur Heimat abbrechen. Ihre Reintegration ist deswegen meist nur unter erschwerten Bedingungen möglich. In diesem Punkt unterscheidet sich die Situation von Asylsuchenden somit wesentlich von derjenigen von Gastarbeitern, die in das soziale Umfeld integriert bleiben und oft nur einen vorübergehenden Aufenthalt in der Schweiz anstreben. Asylsuchende sind oft aufgrund äusserer Umstände gezwungen, die Existenz in ihrer Heimat aufzugeben. Der Aufenthalt in der Schweiz ist für sie meist mit grossen Schwierigkeiten verbunden, da sie sich in ein kulturell sehr unterschiedliches Umfeld einfügen müssen. Gelingt es ihnen jedoch, sich der schweizerischen Lebenswirklichkeit anzupassen, hier eine neue Existenz aufzubauen und sich ins Alltagsleben zu integrieren, so liegt in einer erneuten Entwurzelung, die mit der Rückkehr in ihr Heimatland oder einen Drittstaat regelmässig verbunden ist, eine grössere Härte, als wenn Ausländerinnen und Ausländer, die mit ihrem Herkunftsland verbunden blieben, dorthin zurückkehren müssen.

In materieller Hinsicht und inhaltlich ist die Prüfung, ob bei der betroffenen Person eine schwerwiegende persönliche Notlage vorliegt, klar vom eigentlichen Asylverfahren zu trennen. Die Anordnung der vorläufigen Aufnahme in Fällen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage nach Artikel 41 Absatz 3 dient daher nicht dazu, einen Aufenthalt in der Schweiz zwecks Schutz vor kriegerischen Ereignissen und staatlichen Übergriffen oder ähnlichen Eingriffen in die persönliche Freiheit zu gewähren. Dafür steht einerseits das Asylverfahren aufgrund des Gesuchs um Anerkennung als Flüchtling zur Verfügung. Andererseits können solche Umstände gegebenenfalls für die Vollziehbarkeit einer verfügten Wegweisung nach den Kriterien Zulässigkeit, Zumutbarkeit und Möglichkeit massgeblich sein. Für die Frage einer schwerwiegenden persönlichen Notsituation sind somit ausschliesslich humanitäre Gesichtspunkte wesentlich, die nicht auf staatlicher Verfolgung beruhen. Unter diesem Gesichtspunkt können allenfalls besondere Erschwernisse im Heimatland bei der Würdigung der persönlichen, familiären und ökonomischen Verhältnisse der Ausländerin oder des Ausländers mitberücksichtigt werden.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass im ANAG gewisse Schranken für die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme aufgrund einer persönlichen Notlage sowie Voraussetzungen zu deren Aufhebung statuiert sind. So bestimmt der geänderte Artikel

14a Absatz 6 ANAG, dass - trotz Vorliegens einer schwerwiegenden persönlichen Notlage - die vorläufige Aufnahme nicht angeordnet werden kann, wenn weggewiesene Ausländer oder Ausländerinnen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verletzt haben oder in schwerwiegender Weise gefährden. Weiter wird dem BFF die Möglichkeit eingeräumt, eine vorläufige Aufnahme zu widerrufen, wenn die eigentliche Voraussetzung für deren Anordnung - nämlich die persönliche Notlage - nicht mehr gegeben ist. Schliesslich kann die aufgrund einer schwerwiegenden persönlichen Notsituation gewährte vorläufige Aufnahme aufgehoben werden, falls die betreffende Person wegen eines Verbrechens oder Vergehens gerichtlich bestraft wurde oder wenn ihr allgemeines Verhalten und ihre Handlungen darauf schliessen lassen, dass sie nicht gewillt oder nicht fähig ist, sich in die in der Schweiz geltende Ordnung einzufügen (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a und b ANAG).

Artikel 42 Inhalt der Wegweisungsverfügung

Der Inhalt dieser Bestimmung entspricht mit redaktionellen Änderungen materiell unverändert Artikel 17a Absatz 1 Buchstaben b und d sowie Absatz 2 (*bisher*) in der Fassung des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen und Artikel 17a Buchstaben a, c, e und f (*bisher*) in der Fassung des AVB.

Artikel 43 Vollzug durch die Kantone

Absatz 1

Der materielle Gehalt von Absatz 1 wurde aus Artikel 18 Absatz 2 (*bisher*) übernommen. Der bezeichnete Kanton ist verpflichtet, die Wegweisungsverfügung zu vollziehen. Damit lässt diese Bestimmung dem einzelnen Kanton - im Gegensatz zu Artikel 14 Absatz 1 ANAG über den Vollzug fremdenpolizeilicher Wegweisungen - kein Vollzugsermessen. Der Kanton hat sich der entsprechenden Kompetenzregelung zu fügen und muss die vom BFF erlassene - und gegebenenfalls von der ARK bestätigte - Wegweisungsverfügung vollziehen. Ein separates kantonales Vollstreckungsverfahren mit einer Vollzugsverfügung erübriggt sich demnach. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass der Kanton unter Umständen noch Verfügungen zu treffen hat, zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen oder bei einer kurzen Verlängerung der Ausreisefrist.

Absatz 2

Absatz 2 entspricht grundsätzlich Artikel 18 Absatz 3 (*bisher*) in der Fassung des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen. Im Sinne einer Präzisierung wird jedoch neu festgehalten, dass der Kanton dem BFF die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme beantragt, falls sich erweist, dass der Wegweisungsvollzug nicht möglich ist, wohingegen im bisherigen Recht die Terminologie „nicht durchführbar“ verwendet wird.

Undurchführbarkeit des Weg- oder Ausweisungsvollzugs wird im Asyl- und Ausländerrecht gemeinhin als Oberbegriff für Unzulässigkeit, Unzumutbarkeit und Unmöglichkeit des Vollzugs verstanden. Die praktische Umsetzung dieser Bestimmung hat aber gezeigt, dass die Undurchführbarkeit vor allem bei - im Zeitpunkt des Wegweisungsentscheides nicht erkannter - faktischer Unmöglichkeit vorliegt, indem beispielsweise Transport-

möglichkeiten fehlen, Reisepapiere nicht erhältlich oder Grenzen geschlossen sind. Zudem prüfen das BFF und die ARK die Frage der Zulässigkeit und Zumutbarkeit des Vollzugs der Wegweisung in ihren Entscheiden abschliessend, weshalb diese Frage von den Kantonen nicht mehr aufgegriffen werden kann. Aus diesem Grund erscheint es opportun, diesem Umstand Rechnung zu tragen und neu den Begriff „nicht möglich“ explizit im Gesetz zu verankern.

Im Sinne einer Klarstellung ist ferner darauf hinzuweisen, dass es bei dieser Bestimmung auch um die Unmöglichkeit des Ausländers geht auszureisen und nicht nur um die Unmöglichkeit des Kantons, die Wegweisungsverfügung zu vollziehen. Von Unmöglichkeit kann somit nicht gesprochen werden, wenn es vom Willen der Ausländerin oder des Ausländers abhängt auszureisen; beispielsweise, wenn der Heimatstaat eine Absichtserklärung seines Staatsangehörigen zur freiwilligen Rückkehr verlangt und der Ausländer oder die Ausländerin sich weigert, die erforderlichen Handlungen vorzunehmen.

Artikel 44 Massnahmen bei unbekanntem Aufenthalt

Mit Artikel 44 wird im Vergleich zu Artikel 18a (*bisher*) neu die gesetzliche Grundlage geschaffen, dass nicht nur das BFF, sondern auch die Kantone die polizeiliche Ausschreibung von weggewiesenen Asylsuchenden veranlassen können, falls diese sich durch Verheimlichung ihres Aufenthaltsortes dem Vollzug der Wegweisung entziehen. Mit dieser Regelung wird der praktischen Erfahrung während der vergangenen Jahre Rechnung getragen, wonach in den meisten Fällen primär die Kantone von einem solchen Sachverhalt Kenntnis erlangen.

Artikel 45 Zusammenarbeit der Kantone

Oftmals werden rechtskräftig weggewiesene Asylsuchende in einem Kanton aufgegriffen, der jedoch nicht für die Vollzugsmassnahmen der Wegweisung zuständig ist, weil die betreffende asylsuchende Person nicht diesem Kanton zugewiesen ist. Die kantonalen Behörden werden daher rechtlich dazu angehalten, im Sinne einer formlosen und unbürokratischen Amtshilfe zum Vollzug einer verfügbten Wegweisung einem anderen Kanton über das Aufgreifen von rechtskräftig weggewiesenen Asylsuchenden nicht nur Meldung zu erstatten, sondern sie dem Kanton, der die Wegweisung zu vollziehen hat, faktisch zuzuführen oder gegebenenfalls selber direkt auszuschaffen. Die erweiterte Bestimmung dient einem möglichst effizienten Vollzug der Wegweisung.

21.03 3. Kapitel: Asylgewährung und Rechtsstellung der Flüchtlinge

21.031 1. Abschnitt: Asylgewährung

Artikel 46 Grundsatz

Im Sinne eines Grundsatzes werden in dieser neuen Bestimmung die beiden zwingenden Voraussetzungen statuiert, die zur Asylgewährung führen: Die Schweiz gewährt

Ausländerinnen und Ausländern Asyl, wenn sie die Flüchtlingseigenschaft besitzen und wenn keine der in den Artikeln 49-51 aufgeführten Asylausschlussgründe vorliegen.

Artikel 47 Zweitasyl

Bei der Anwendung dieser Bestimmung ist die Europäische Vereinbarung über den Übergang der Verantwortung der Flüchtlinge vom 16. Oktober 1980 (SR 0.142.305) zu berücksichtigen. Diese Vereinbarung ist am 13. Januar 1986 von der Schweiz ratifiziert worden und am 1. März desselben Jahres in Kraft getreten.

Der Zweck der Bestimmung ist es, Flüchtlingen die Möglichkeit zu geben, ihren Wohnsitz in ein anderes Land, das die Flüchtlingskonvention unterzeichnet hat, zu verlegen und von diesem Zweitasylland ebenfalls Asyl zu erhalten. Voraussetzung für die Gewährung des Zweitasyls ist, dass sich der Flüchtling während zwei Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss, das heisst mit einer fremdenpolizeilichen Bewilligung, im Zweitasylland aufgehalten hat. Vor der Gewährung des Zweitasyls gelten für den Flüchtling die Bestimmungen des ANAG. Vorbehalten bleiben diejenigen Bestimmungen der Flüchtlingskonvention, die für alle Flüchtlinge Anwendung finden, welche sich rechtmässig in einem Vertragsstaat aufhalten, unabhängig davon, ob ihnen Asyl gewährt wurde oder nicht.

Artikel 48 Familienasyl

Artikel 48 übernimmt und vereinheitlicht im wesentlichen den bisherigen Artikel 3 Absatz 3 respektive Artikel 7 (*bisher*). Wie bislang zählen zum begünstigten Personenkreis Ehegatten von Flüchtlingen und ihre minderjährigen Kinder sowie unter bestimmten Voraussetzungen andere nahe Angehörige von in der Schweiz lebenden Flüchtlingen.

Der Leitgedanke des Familienasyls besteht darin, den Rechtsstatus der zum Zeitpunkt der Flucht bestehenden Kernfamilie eines Flüchtlings einheitlich zu regeln, sofern sie dieselbe Nationalität wie der Flüchtling besitzt. Diese einheitliche Regelung rechtfertigt sich, da davon ausgegangen wird, dass die engsten Familienangehörigen unter der Verfolgung des Ehegatten beziehungsweise der Ehegattin respektive eines Elternteils im Heimatstaat mitgelitten haben oder selbst der Gefahr der Verfolgung ausgesetzt waren. Dabei ist es unerheblich, ob einzelne Familienmitglieder tatsächlich verfolgt wurden. Eine „*conditio sine qua non*“ der Konzeption des Familienasyls ist daher die Tatsache, dass zum Zeitpunkt der Flucht eine Familiengemeinschaft bestanden haben muss.

Ein automatischer Einbezug in die Flüchtlingseigenschaft des Gatten oder der Gattin beziehungsweise der Eltern (vgl. Art. 3 Abs. 3 [*bisher*])) und die anschliessende Gewährung von Asyl sind demnach nur in den Fällen möglich, in denen die Voraussetzungen nach Absatz 1 vorliegen und eine Familiengemeinschaft vor der Flucht bestanden hat. Diese Voraussetzungen erfüllen etwa 95 Prozent aller Asylsuchenden, die in der Schweiz um Einbezug in die Flüchtlingseigenschaft ihrer Ehegatten oder Eltern ersuchen. Eingeschränkt wird diese Möglichkeit hingegen für Ehegatten, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen - insbesondere bei der nachträglichen Heirat eines anerkannten Flüchtlings mit einer Person aus seinem Heimatstaat. In diesen Fällen ist im Vergleich mit dem bisherigen Recht kein automatischer Einbezug in die Flüchtlingseigenschaft mehr

möglich. Damit wird insbesondere vermieden, dass etwa durch die wiederholte Heirat eines anerkannten Flüchtlings verschiedene weitere Personen einzig wegen des mit der Heirat verbundenen Einbezugs in die Flüchtlingseigenschaft automatisch ebenfalls zu Flüchtlingen werden, ohne dass bei ihnen die Voraussetzungen einer Reflexverfolgung tatsächlich gegeben sind. Natürlich gibt es auch Fälle, in denen Ehegatten und minderjährige Kinder eine Verfolgung durch den Heimatstaat befürchten, obschon die Familie erst nach der Flucht gegründet wurde. In diesen Fällen steht den Betroffenen die Möglichkeit offen, entweder selbst befürchtete Nachteile im Sinne von Artikel 3 geltend zu machen oder sich um eine ordentliche fremdenpolizeiliche Aufenthaltsbewilligung zu bemühen. Gemäss Artikel 8 EMRK besteht in diesen Fällen ohnehin Anspruch auf eine Anwesenheitsregelung des Ehegatten des Flüchtlings und ihrer minderjährigen Kinder.

Absatz 1 von Artikel 48 regelt das Familienasyl für Ehegatten von Flüchtlingen und ihre minderjährigen Kinder, die entweder gemeinsam ein Asylgesuch gestellt haben oder die durch die Flucht getrennt wurden und sich in der Schweiz vereinigen wollen. Es dürfen zudem keine besonderen Umstände gegen die Familienvereinigung in unserem Land sprechen (letztere Bestimmung entspricht Art. 7 Abs. 1 [*bisher*]). Es wird vorausgesetzt, dass die betroffenen Personen selber keine Verfolgung geltend machen oder allenfalls vorgängig in einem Asylverfahren nach Artikel 3 vergeblich geltend gemacht haben. Bei gegebenen Voraussetzungen wird direkt das Familienasyl gewährt; weitergehende Abklärungen erübrigen sich.

Als Ehegatte gilt, wer nach schweizerischem Recht oder nach dem Recht desjenigen Staates, in welchem die Eheschliessung stattfand, gültig verheiratet ist (vgl. Art. 45 des Bundesgesetzes vom 18. Dez. 1987 über das Internationale Privatrecht [IPRG; SR 291]) sowie der in dauernder eheähnlicher Gemeinschaft mit dem Flüchtlings zusammenlebende Partner. Die Abgrenzung der eheähnlichen Gemeinschaft von weniger engen oder dauerhaften Beziehungen orientiert sich an Artikel 8 EMRK, an der Rechtsprechung des Bundesgerichts sowie an derjenigen der ARK zum Konkubinat (vgl. hierzu Urteil der ARK vom 27. Juli 1993 i.S. H.C., EMARK 1993/24; mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung).

Unter den Begriff der „minderjährigen Kinder“ fallen nicht nur die gemeinsamen minderjährigen Kinder eines Ehepaars, sondern auch Kinder jedes einzelnen Ehegatten (z.B. Stiefkinder) sowie Adoptivkinder. Minderjährig ist, wer das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat (vgl. Art. 14 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dez. 1907 [ZGB; SR 210]; mit Änderung vom 7. Okt. 1994, Inkrafttreten am 1. Jan. 1996 [AS 1995 1126]).

Ausnahmen von der Asylgewährung nach Absatz 1 sind im Falle des gemeinsamen Asylgesuches durch den Vorbehalt der Asylausschlussgründe (Bst. a) und bei einer nachträglichen Familienvereinigung durch den Vorbehalt der besonderen Umständen (Bst. b) möglich.

Der in Buchstabe a verankerte Vorbehalt der Asylausschlussgründe ist identisch mit demjenigen in Artikel 46. Bei den in Buchstabe b erwähnten besonderen Umständen handelt es sich um einen unbestimmten Gesetzesbegriff, dessen Konkretisierung in erster Linie der Praxis überlassen sein wird. Damit sollen Missbrauchstatbestände unterbunden und den Behörden die Möglichkeit gegeben werden, Personen kein Asyl zu gewähren, die

in objektiver Hinsicht des spezifischen Schutzes des Asyls nicht bedürfen. So beispielsweise, wenn nach der Flucht eine Ferienreise in den angeblichen Verfolgerstaat unternommen wird oder beim Gesuchsteller beziehungsweise bei der Gesuchstellerin selber Widerrufsgründe im Sinne von Artikel 60 vorliegen. Gegen eine Vereinigung in der Schweiz spricht auch der Umstand, dass die Mehrheit der Familie bereits in einem Drittstaat Asyl erhalten hat und dort die Möglichkeit besteht, die Familienzusammenführung zu beantragen.

In der Schweiz geborene Kinder von Flüchtlingen werden auch als Flüchtlinge anerkannt (Abs. 2). Diese Regelung durchbricht das Prinzip, wonach bereits zum Zeitpunkt der Flucht eine Familiengemeinschaft bestanden haben muss, rechtfertigt sich jedoch aus humanitären Gründen. Da Asyl Personen gewährt wird, wenn sie die Flüchtlingseigenschaft besitzen und kein Asylausschlussgrund vorliegt (Art. 46), wird dem Flüchtlingskind im Ergebnis auf entsprechendes Gesuch hin Asyl gewährt.

Gemäss Artikel 7 muss, wer um Asyl ersucht, die Flüchtlingseigenschaft nachweisen oder zumindest glaubhaft machen. Für das Familienasyl muss lediglich die Familienzugehörigkeit, das Bestehen einer Familiengemeinschaft im Zeitpunkt der Flucht sowie der Vereinigungswille in der Schweiz nachgewiesen oder glaubhaft gemacht werden.

Sodann wird beim Familienasyl aus humanitären Überlegungen unter bestimmten Voraussetzungen der begünstigte Personenkreis über den engsten Familienkreis hinaus auf andere nahe Angehörige erweitert (Abs. 3; entspricht Art. 7 Abs. 2 [*bisher*]). Volljährige behinderte Kinder, Pflegekinder und andere Personen, die dauernd im gemeinsamen Haushalt mit den sich in der Schweiz befindlichen Personen gelebt haben und von dieser Gemeinschaft existentiell abhängen, sollen ebenfalls Familienasyl erhalten. Für eine Zusammenführung in der Schweiz müssen besondere Umstände sprechen. Diese liegen vor, wenn die existentielle Bedrohung der betroffenen Person mit der Flucht des sich in der Schweiz befindenden Flüchtlings in einem ursächlichen Zusammenhang steht, weil dieser vor seiner Flucht in entscheidendem Umfang zum Unterhalt der fraglichen Person beigetragen hat und es für die Beseitigung der Notlage keine zumutbare Alternative als die Aufnahme in der Schweiz gibt.

Absatz 4 ermöglicht in Übereinstimmung mit den übrigen Vorschriften des Asylgesetzes bei gegebenen Voraussetzungen die Einreise der Betroffenen in die Schweiz.

Bei Absatz 5 handelt es sich um die Ausnahmefälle, in denen einem Flüchtling nicht Asyl, sondern aufgrund des Vorliegens eines Asylausschlussgrundes eine vorläufige Aufnahme gewährt wurde. Auf diese Personenkategorie haben bisher in bezug auf die Familienzusammenführung die strengen Regeln der Verordnung vom 25. November 1987 über die vorläufige Aufnahme von Ausländern (SR 142.281; Änderung vom 22. November 1995) und der BVO Anwendung gefunden (vgl. Art. 3 Abs. 2 AsylV 1). Da diese Personen aufgrund ihrer Flüchtlingseigenschaft kaum aus der Schweiz ausreisen werden, soll der Bundesrat die Möglichkeit haben, differenzierte und abgestufte Voraussetzungen für eine Familienvereinigung in der Schweiz aufzustellen. Dabei können die in die Schweiz nachziehenden Familienmitglieder der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge ebenfalls höchstens denselben Rechtsstatus erlangen, den die Flüchtlinge selbst besitzen.

Artikel 49 Aufnahme in einem Drittstaat

Diese Asylausschlussklausel ist bereits im geltenden Asylgesetz enthalten (vgl. Art. 6 [bisher]). Danach wird einer Person, die sich in der Schweiz befindet, in der Regel kein Asyl gewährt, sofern die in dieser Bestimmung aufgeführten Voraussetzungen erfüllt sind. Die Flüchtlingseigenschaft der asylsuchenden Person wird in diesen Fällen jedoch nicht geprüft. Dasselbe gilt nach Absatz 2 auch für die Erledigung von Asylgesuchen von Personen, die sich im Ausland - sei es in ihrem Heimatland oder in einem Drittstaat - befinden. Ist es ihnen zumutbar und möglich, sich in einem anderen Staat um Aufnahme zu bemühen, so können die Frage der Flüchtlingseigenschaft auch in diesen Fällen offen gelassen und das Asylgesuch abgelehnt werden.

Aufgrund der Entwicklung der internationalen Praxis (vgl. unter anderem das „Dubliner-Abkommen“ sowie das Übereinkommen zwischen verschiedenen Staaten der Europäischen Gemeinschaft und Polen betreffend die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt vom 29. März 1991 [sog. „Schengen-Polen-Abkommen“], welches Massnahmen gegen die illegale Einwanderung vorsieht) wird Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b in fine (bisher) ersatzlos gestrichen. Unter den neuen europäischen Rahmenbedingungen wäre es kaum mehr möglich, dass eine Person in einen Drittstaat ausreisen könnte, in dem andere Personen leben, zu denen sie enge Beziehungen hat. Diese Möglichkeit besteht realistischerweise nur noch für Asylsuchende, die nahe Angehörige im Sinne von Artikel 8 EMRK in einem Drittstaat haben.

Artikel 50 Asylunwürdigkeit

Grundsätzlich sind die zwei Begriffe Flüchtlings- und Asylstatus zu unterscheiden. Inwieweit eine Person als Flüchtling anzuerkennen ist, bestimmt sich aufgrund der Flüchtlingskonvention im Sinne einer völkerrechtlichen Verpflichtung. Ob einer Person, die die Flüchtlingseigenschaft besitzt, auch der Asylstatus verliehen wird, orientiert sich dagegen am nationalen Recht. Es besteht im Rahmen der Flüchtlingskonvention kein völkerrechtlicher Anspruch auf Asyl. Die Flüchtlingskonvention geht danach in ihrer Dogmatik nicht von einer Asylgewährung aus, sondern umschreibt Mindestrechte für diejenigen Personen, die gemäss Artikel 1A Flüchtlingskonvention die Flüchtlingseigenschaft erfüllen.

Grundsätzlich wird einer Person, der die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt worden ist, gestützt auf Artikel 2 Absatz 2 (Art. 4 [bisher]) Asyl gewährt. Jedoch kennen sowohl die Flüchtlingskonvention, die für die Flüchtlingseigenschaft bestimmend ist, als auch das Asylgesetz Ausnahmen von dieser Regel.

Die Flüchtlingskonvention listet Ausschlussgründe auf, welche praxisgemäß direkt anwendbar sind. So findet die Konvention gestützt auf Artikel 1F keine Anwendung auf Personen, bei denen ernsthafte Gründe für den Verdacht bestehen, dass sie
- ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben, wobei sich die Art der damit zusammenhängenden Delikte insbesondere an der exemplarischen Aufzählung in der Charta des Internationalen Militärtribunals vom 8. August 1945 orientiert,

- andere schwere gemeinrechtliche Verbrechen, die nicht oder nicht überwiegend politisch motiviert waren, ausserhalb des Zufluchtsstaates und vor der Aufnahme im Gaststaat begangen haben oder
- gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen verstossen haben.

In solchen Fällen finden die Flüchtlingskonvention und der damit zusammenhängende Rückschiebungsschutz keine Anwendung. Einer Person, die aufgrund dieser Bestimmung die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllt und daher kein Flüchtling ist, wird auch kein Asyl gewährt. Allerdings bleibt in diesen Fällen Artikel 3 EMRK als absolute Vollzugs-schranke weiterhin bestehen.

Liegen keine der im Rahmen der Flüchtlingskonvention genannten Ausschlussgründe vor und erfüllt eine Person die Flüchtlingseigenschaft, so wird ihr das Asyl entgegen Artikel 2 Absatz 2 (Art. 4 [*bisher*]) trotzdem verweigert, sofern die im nationalen Recht vorgesehenen Asylausschlussgründe zur Anwendung gelangen. Ein solcher Asylausschlussgrund findet sich im vorliegenden Artikel 50, wonach Personen, die verwerfliche Handlungen begangen haben oder welche die innere und äussere Sicherheit der Schweiz verletzt haben beziehungsweise gefährden, trotz Flüchtlingseigenschaft kein Asyl gewährt wird.

Als asylunwürdig in diesem Sinne werden also Personen erfasst, welche verwerfliche Handlungen nicht nur im Ausland, sondern auch im Zufluchtsland begangen haben. Unter verwerflichen Handlungen sind gemäss Praxis grundsätzlich Straftaten zu verstehen, die gestützt auf Artikel 9 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) als Verbrechen (mit Zuchthaus bedrohte Straftaten) gewertet werden, wobei die Deliktsart und die Höhe der ausgefallenen Strafe ausschlaggebend sind. Die Anwendung von Artikel 50 (Art. 8 [*bisher*]) setzt jedoch nicht zwingend eine strafrechtliche Verurteilung voraus; im Einzelfall kann auch das Geständnis des Straftäters oder eine bereits erfolgte Anklageerhebung mit liquider Beweislage genügen.

Der Begriff der Gefährdung der Staatssicherheit orientiert sich sowohl an der Rechtsprechung zu Artikel 70 BV als auch an den Weisungen des EJPD vom 9. September 1992 über die Durchführung des Staatsschutzes. Darunter ist insbesondere die Gefährdung des Vorranges der staatlichen Gewalt im militärischen und politischen Bereich zu verstehen; zu denken ist etwa an die konkrete Bedrohung durch Terrorismus, den gewalttätigen Extremismus, den verbotenen Nachrichtendienst, die organisierte Kriminalität und Handlungen und Bestrebungen, welche die auswärtigen Beziehungen der Schweiz ernsthaft gefährden oder auf eine gewaltsame Änderung der staatlichen Ordnung abzielen. Im Einzelfall ist immer eine Güterabwägung zwischen den Grundrechten der asylsuchenden Personen und dem Ausmass der (mutmasslichen) Gefährdung der öffentlichen Ordnung vorzunehmen.

Artikel 50 schliesst asylunwürdige Personen lediglich von der Asylgewährung aus. Da sie die Flüchtlingseigenschaft dennoch erfüllen, unterstehen sie neben Artikel 3 EMRK auch dem Rückschiebungsschutz von Artikel 33 Flüchtlingskonvention beziehungsweise Artikel 5 Absatz 1 (Art. 45 Abs. 1 [*bisher*])). Soweit bei solchen Personen keine Weiterreise in einen Drittstaat in Frage kommt, sind sie als Flüchtlinge vorläufig aufzunehmen.

+ Ist das Delikt aber besonders gravierend, kommt gegebenenfalls Artikel 5 Absatz 2 (Art. 45 Abs. 2 [bisher]) zur Anwendung.

Die Anwendung von Artikel 1F Flüchtlingskonvention und Artikel 50 setzt für die im Ausland begangenen Straftaten keinen strikten Nachweis voraus. Es genügt die aus schwerwiegenderen Gründen gerechtfertigte Annahme, das heisst die überwiegende Wahrscheinlichkeit, dass sich eine Person einer Straftat im Sinne der genannten Bestimmungen schuldig gemacht hat.

Vor diesem Hintergrund ist bei der Prüfung von Asylgesuchen zwischen dem Ausschluss wegen schwerwiegender Verfehlungen von der Flüchtlingseigenschaft gemäss Artikel 1F Flüchtlingskonvention und die damit verbundene Nichtanwendung des Rückschiebungverbots sowie dem Asylausschluss wegen weniger verwerflicher Handlungen gemäss Artikel 50 zu unterscheiden.

Im Vergleich zum bisherigen Artikel 8, wonach Ausländerinnen und Ausländern kein Asyl gewährt wird, wenn sie wegen verwerflicher Handlungen dessen unwürdig sind oder wenn sie die innere oder die äussere Sicherheit der Schweiz verletzt haben oder gefährden, wird die Bestimmung redaktionell insofern konkretisiert, als sie im Grundsatz nur auf Flüchtlinge Anwendung finden kann.

Artikel 51 Subjektive Nachfluchtgründe

Im Vergleich zum bisherigen Artikel 8a, wonach Ausländern kein Asyl gewährt wird, wenn sie wegen ihrer Ausreise aus dem Heimat- oder Herkunftsstaat oder wegen ihres Verhaltens nach der Ausreise Flüchtlinge im Sinne von Artikel 3 wurden, wird diese Bestimmung insofern konkretisiert, als sie nur auf Flüchtlinge Anwendung finden kann.

Darüber hinaus ist dieser Asylausschlussgrund absolut zu verstehen und kommt mithin stets zur Anwendung. Er gilt also unabhängig davon, ob er missbräuchlich gesetzt worden ist oder nicht, solange das Verhalten für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft bestimmend war. Allerdings erlaubt Artikel 51 (Art. 8a [bisher]) kein Zusammenzählen von subjektiven Nachfluchtgründen mit (Vor)Flucht- oder objektiven Nachfluchtgründen, die für sich allein noch nicht zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft ausreichen (Urteil der ARK vom 7. März 1995 i.S. A.B.; EMARK 1995/7).

Die Anwendung dieser Bestimmung soll sich auch in Zukunft an die bisherige Praxis anlehnen. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf unsere Ausführungen in der Botschaft zum AVB (BBl 1990 II 573, Ziff. 21.01).

Artikel 52 Ausnahmesituationen

Diese Bestimmung wird mit redaktionellen Änderungen materiell unverändert aus dem bisherigen Recht übernommen (Art. 9 [bisher]). Sie enthält unter anderem den Grundsatz, wonach die Schweiz auch in ausserordentlichen Lagen Flüchtlingen so lange Asyl gewähren will, als dies nach den Umständen möglich ist. Um diesen politischen Vorsatz gegebenenfalls auch verwirklichen zu können, wurde mit der Asylgesetzrevision vom

.20. Juni 1986 Artikel 9a (*bisher*) im Gesetz verankert. Er verpflichtete die Kantone, vorbereitende Massnahmen zur Unterbringung und zur Betreuung von Gesuchstellern zu treffen.

Die eidgenössischen Räte haben am 3. Februar 1995 das Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG [SR 510.10]) gutgeheissen; es tritt am 1. Januar 1996 in Kraft. In Artikel 67 des neuen Erlasses wurde die Grundlage für die neue Einsatzart des Assistenzdienstes geschaffen. Der Assistenzdienst beinhaltet den Einsatz von Truppen sowie des erforderlichen Personals zur Bewältigung einer ausserordentlichen Lage ausserhalb des Aktivdienstes. Eine solche liegt vor, wenn die zivilen Behörden nicht mehr in der Lage sind, ihre Aufgaben mit eigenen Mitteln zu bewältigen. Nach der Generalklausel des erwähnten Artikels können Truppen zivilen Behörden Hilfe leisten zur Erfüllung von Aufgaben von nationaler Bedeutung. Unter diese weitgefasste Bestimmung könnte zum Beispiel auch die Unterstützung des Grenzwachtkorps bei ausserordentlichen Lagen im Migrationsbereich oder zur Betreuung grosser Flüchtlingsströme fallen. Mit dieser neuen Möglichkeit wird Artikel 9a (*bisher*) obsolet; er soll deshalb ersatzlos gestrichen werden.

21.032 2. Abschnitt: Asyl für Gruppen

Artikel 53 Entscheid

Die Schweiz beteiligt sich seit 1950 an Hilfsprogrammen des UNHCR. Das wachsende Flüchtlingselend in zahlreichen Staaten erfordert weiterhin internationale Solidarität. Im Jahre 1993 wurden insbesondere aus Äthiopien, Sudan, Tunesien, Somalia, Irak, Iran, Vietnam und Bosnien-Herzegowina Flüchtlingsgruppen aufgenommen. Im Jahre 1994 konzentrierte sich die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen auf die fünf letztgenannten Länder. Bis Ende August 1995 hat sich die Anzahl der Kontingentsflüchtlinge im Vergleich zu den zwei vorherigen Jahren verringert; hinsichtlich der Herkunftsländer ist jedoch keine Änderung eingetreten.

Im Sinne einer Abgrenzung zum 4. Kapitel über die Gewährung vorübergehenden Schutzes ist in Artikel 53 Absatz 1 die Asylgewährung an Flüchtlingsgruppen verankert. Der in Artikel 22 Absatz 1 (*bisher*) verwendete Ausdruck „Aufnahme von Flüchtlingsgruppen“ wird redaktionell geändert in „Asylgewährung an Flüchtlingsgruppen“. Diese sprachliche Modifikation hat allerdings keinen Einfluss auf die Praxis. Wie bisher soll der Bundesrat über die Asylgewährung an grössere Flüchtlingsgruppen entscheiden. Bei kleineren Flüchtlingsgruppen soll die Entscheidkompetenz jedoch beim Departement liegen. Dabei wird an der bisherigen Praxis festgehalten, wonach ab 100 Personen von einer grösseren Flüchtlingsgruppe gesprochen wird.

Organisatorisch und verfahrensmässig soll die Aufnahme von Flüchtlingen im Rahmen von Kontingenten entsprechend dem bisherigen Recht (Art. 22 [*bisher*]) ausserhalb eines förmlichen Asylverfahrens ablaufen. Um den asylpolitischen Handlungsspielraum des Bundesrates zu vergrössern, soll nach Artikel 53 neu nicht mehr vorausgesetzt sein, dass

- * die als Flüchtlinge aufzunehmenden Personen bereits von einem anderen Staat (Erstasylland) als Flüchtlinge anerkannt worden sind. Weiter muss es sich bei den Aufzunehmenden auch nicht mehr um alte, kranke oder behinderte Personen handeln.

Artikel 54 Verteilung und Erstintegration

Die Flüchtlingsgruppen, sogenannte Kontingentsflüchtlinge, sollen nach den Grundsätzen von Artikel 26 auf die Kantone verteilt werden. Zur Förderung der raschen Integration von nach Artikel 53 aufgenommenen Flüchtlingen soll der Bund weiterhin Erstintegrationszentren finanzieren und den Flüchtlingen einen entsprechenden Aufenthaltsort zuweisen können.

21.033 3. Abschnitt: Rechtsstellung der Flüchtlinge

Artikel 55 Grundsatz

Diese Bestimmung entspricht materiell unverändert Artikel 24 (*bisher*).

Artikel 56 Wirkung

Diese Bestimmung entspricht materiell unverändert Artikel 25 (*bisher*).

Artikel 57 Regelung der Anwesenheit

Absatz 1

Diese Bestimmung entspricht mit redaktionellen Änderungen materiell unverändert Artikel 26 (*bisher*). Personen, denen die Schweiz Asyl gewährt hat, erhalten vom Kanton, in dem sie sich ordnungsgemäss aufhalten, eine Aufenthaltsbewilligung.

Absatz 2

Aufgrund der Neugliederung des vorliegenden Entwurfs des Asylgesetzes erscheint es systemgerecht, in diesem Artikel über die Regelung der Anwesenheit nicht nur den rechtlichen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung, sondern auch den Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung in der Schweiz zu regeln. Daher wird der materielle Gehalt von Artikel 28 (*bisher*) neu in Artikel 57 Absatz 2 eingefügt.

Nicht alle Ausweisungsgründe nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstaben a-d ANAG sollen zu einer Verweigerung der Niederlassungsbewilligung führen, sondern nur jene, die in den Buchstaben a (gerichtliche Bestrafung wegen eines Verbrechens oder Vergehens) und b (Unfähigkeit, sich in die im Gaststaat geltende Ordnung einzufügen) von Artikel 10 Absatz 1 ANAG explizit aufgezählt sind. Damit wird klar, dass die Gefährdung der öffentlichen Ordnung infolge Geisteskrankheit (Bst. c) und die Fürsorgeabhängigkeit (Bst. d) für sich allein nicht genügen, um einer Person die Niederlassungsbewilligung zu

verweigern. Nur ein aktives Verhalten der betroffenen Person kann dazu führen. Diese Bestimmung bezweckt eine Differenzierung zwischen der Schwere und der Qualifikation der Ausweisungstatbestände.

Infolgedessen haben Personen, denen die Schweiz Asyl gewährt hat und die sich seit mindestens fünf Jahren ordnungsgemäss, das heisst rechtmässig und ununterbrochen, in der Schweiz aufzuhalten, Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung, wenn gegen sie kein Ausweisungsgrund nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe a oder b ANAG vorliegt.

Artikel 58 Erwerbstätigkeit

Der materielle Gehalt dieser Bestimmung wurde mit redaktionellen Modifikationen unverändert aus Artikel 27 (*bisher*) übernommen. Nach wie vor gilt der Grundsatz, dass den erwähnten Personen eine Erwerbstätigkeit sowie der Stellen- und Berufswechsel ohne Rücksicht auf die Arbeitsmarktlage zu bewilligen sind.

Artikel 59 Medizinalprüfungen

Diese Bestimmung entspricht materiell unverändert Artikel 29 (*bisher*).

21.034 4. Abschnitt: Beendigung des Asyls

Artikel 60 Widerruf

Nach Artikel 50 wird Flüchtlingen kein Asyl gewährt, wenn sie verwerfliche Handlungen begangen haben oder wenn sie die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz verletzt haben oder gefährden. Wird eine ausländische Person jedoch als Sicherheitsrisiko im Sinne von Artikel 50 erkannt, nachdem ihr bereits Asyl gewährt wurde, so ist nach bisherigem Recht ein Widerruf des gewährten Asyls nicht mehr möglich. Gemäss Artikel 41 Absatz 1 (*bisher*) wird nämlich das Asyl nur widerrufen, „a. wenn es durch falsche Angaben oder Verschweigen wesentlicher Tatsachen erschlichen worden ist“ oder „b. aus Gründen nach Artikel 1 Buchstabe C Ziffern 1-6 des internationalen Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“. Keiner dieser gesetzlich umschriebenen Tatbestände ist anwendbar, wenn eine Person, der Asyl gewährt worden ist, die Sicherheit der Schweiz gefährdet. Der Bundesrat hält dies für eine Lücke, die gefüllt werden muss. Dabei kann an die Flüchtlingskonvention angeknüpft werden, die nicht nur bestimmte Personen generell als „asylunwürdig“ einstuft (Art. 1F FK), sondern auch das Verbot der Ausweisung und Zurückstellung relativiert, falls der Flüchtling nach der Asylgewährung eine Gefahr für die Sicherheit des Aufnahmestaates darstellt (Art. 33 FK).

Aus diesen Gründen schlagen wir in Analogie zu Artikel 50 vor, in Artikel 60 Absatz 2 neu den Grundsatz aufzunehmen, wonach das BFF das Asyl widerruft, wenn Flüchtlinge die innere oder die äussere Sicherheit der Schweiz verletzt haben, gefährden oder verwerfliche Handlungen begangen haben.

* Flüchtlinge, denen aufgrund von Artikel 50 das Asyl verweigert wird, werden in der Folge vorläufig aufgenommen, da sie nach wie vor die Flüchtlingseigenschaft erfüllen. Sie unterstehen fortan dem ANAG, es sei denn, das Asylgesetz oder die Flüchtlingskonvention bestimme etwas anderes. Der Nachteil für einen vorläufig aufgenommenen Flüchtling gegenüber einem Flüchtling, der Asyl erhalten hat, liegt darin, dass jener keinen Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung hat. Artikel 57 Absatz 2 bestimmt nämlich ausdrücklich, dass Personen, denen die Schweiz Asyl gewährt hat und die sich seit mindestens fünf Jahren ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, eine Niederlassungsbewilligung erhalten. Wird also das Asyl eines Flüchtlings gemäss dem neuen Absatz 2 widerrufen, so hat dies für den Flüchtling die gleichen Folgen wie bei der Nichtgewährung des Asyls wegen Asylunwürdigkeit nach Artikel 50, vorausgesetzt er hat zwischenzeitlich nicht bereits die Niederlassungsbewilligung erworben. In arbeits- und fürsorgerechtlicher Hinsicht entstehen jedoch keine Nachteile.

Wie bisher (Art. 41 Abs. 3) soll sich der Asylwiderruf oder die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft grundsätzlich nicht auf den Ehegatten oder die Kinder erstrecken. Neu soll eine Abweichung von diesem Prinzip möglich sein, wenn sich erweist, dass diese des Schutzes nicht bedürfen. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn der Ehegatte oder die Kinder persönlich die Voraussetzungen für den Widerruf des Asyls oder die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft schaffen, beispielsweise durch Erschleichen des Asyls oder der Flüchtlingseigenschaft aufgrund falscher Angaben oder Verschweigen wesentlicher Tatsachen (Abs. 1 Bst. a).

Artikel 61 Erlöschen

Die Erlöschensgründe, die im bisherigen Recht in den Artikeln 42 und 44 Absatz 2 (*bisher*) verankert sind, werden neu in einer Bestimmung zusammengefasst und übersichtlich gegliedert. Neu wird der Erlöschensgrund des Verzichts auf das Asyl ins Gesetz aufgenommen (Bst. c). Mit dem bisherigen Recht entstanden in der Praxis gelegentlich Probleme, wenn anerkannte Flüchtlinge auf das ihnen gewährte Asyl verzichteten, weil sie beispielsweise eine Reise in ihre Heimat antreten wollten und dies dem BFF vorgängig meldeten. Wegen des Fehlens einer anderen gesetzlichen Grundlage traf das BFF in solchen Fällen grundsätzlich eine Asylwiderrufsverfügung, was in formeller Hinsicht zu einem unbefriedigenden Ergebnis führte. Diesem Umstand soll mit der Aufnahme des zusätzlichen Erlöschensgrundes entgegengewirkt werden.

Absatz 2 enthält den materiellen Inhalt des Artikels 42 Absatz 2 (*bisher*).

Artikel 62 Ausweisung

Diese Bestimmung entspricht materiell unverändert Artikel 44 Absatz 1 (*bisher*).

21.04 4. Kapitel: Gewährung vorübergehenden Schutzes und Rechtsstellung der Schutzbedürftigen

21.041 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 63 Grundsatzentscheid des Bundesrates

In Absatz 1 wird der Grundsatz verankert, wonach der Bundesrat entscheidet, ob, welchen und wie vielen Personen die Schweiz bereit ist, vorübergehenden Schutz zu gewähren. Dieser Grundsatzentscheid der politischen Behörde bildet die zentrale Vorbereitung für die Schutzgewährung. In Abkehr vom Konzept der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme gemäss Artikel 14a Absatz 5 ANAG (*bisher*) handelt es sich bei der Gewährung vorübergehenden Schutzes nicht bloss um eine Ersatzmassnahme für einen unzumutbaren Wegweisungsvollzug. Vielmehr wird durch den Bundesratsentscheid ein originärer Status für die betreffende Gruppe geschaffen. Die Konsequenzen in innen- und aussenpolitischer wie auch in finanzieller Hinsicht werden daher vom Bundesrat jeweils sorgfältig abzuwägen sein.

Dem Bundesrat wird bei der Festlegung der Kriterien weitgehend freies Ermessen eingeräumt. So kann er etwa bestimmen, dass nur einer genau festgelegten Personengruppe (z.B. Dienstverweigerern) aus einer bestimmten Krisenregion Schutz gewährt werden soll, oder er kann ausschliesslich Personen, die sich bereits in der Schweiz befinden und aus einem Kriegsgebiet stammen, als Schutzbedürftige bezeichnen. Er ist also nicht gezwungen, die schon hier anwesenden und die in Zukunft noch einreisenden Personen aus demselben Gebiet gleich zu behandeln und ihnen den gleichen Status zu verleihen. Immerhin wird bei der Bestimmung der Schutzbedürftigen dem Grundsatz der Einheit der Familie Rechnung zu tragen sein. Der Bundesrat kann aber neben den geographischen auch ethnische, zahlenmässige, zeitliche oder andere Kriterien für die Schutzgewährung aufstellen. Mit dieser Flexibilität kann er bei seinen Entscheiden den unterschiedlichsten Konstellationen im In- und Ausland Rechnung tragen, was schliesslich dazu beiträgt, dass es sich bei der Gewährung vorübergehenden Schutzes um ein taugliches und flexibel anwendbares flüchtlingspolitisches Instrument handelt.

In Absatz 2 wird in Anlehnung an die bisher schon im ANAG (vgl. Art. 14a Abs. 5 ANAG [*bisher*]) festgehaltenen Konsultationsmechanismen statuiert, dass der Bundesrat vorgängig zu seinem Entscheid die Kantone und das UNHCR zu konsultieren habe. Internationale Absprachen sind in solchen Fällen wesentlich, um einerseits europaweit koordinierte Lösungen anstreben zu können und um andererseits eine Sogwirkung des bundesrätlichen Entscheides zu vermeiden. Da Entscheide in diesem Zusammenhang oft rasch gefällt werden müssen, wird es nicht immer möglich sein, ein förmliches Konsultationsverfahren durchzuführen. Doch sollen die Kantone durch ihre Vertreterinnen und Vertreter in interkantonalen Gremien und das UNHCR in jedem Fall Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Der Bundesrat wird den Kantonen auch eine allfällige Verlängerung des vorübergehenden Schutzes rechtzeitig bekanntgeben, um ihnen genügend Zeit für notwendige administrative Massnahmen zu geben.

Artikel 64 Aussenpolitische Massnahmen

Die aussenpolitischen Aktivitäten vor und während der Aufnahme von Schutzbedürftigen sind darauf auszurichten, dass diesen in erster Linie vor Ort geholfen werden kann. Ist hingegen eine vorübergehende Aufnahme in der Schweiz unumgänglich, so soll rasch nach Lösungen des Konflikts gesucht werden, um den Schutzbedürftigen möglichst bald eine Rückkehr in Sicherheit und Würde zu ermöglichen.

Die Schweiz hat wiederholt betont, insbesondere auch im Zusammenhang mit der Jugoslawien-Krise, dass sie in Kriegs- oder Bürgerkriegssituationen primär Hilfe im Heimat- oder Erstaufnahmestaat beziehungsweise in der Herkunftsregion der Schutzbedürftigen fördert, um ihnen so eine Aufnahme in möglichst grosser Nähe zum Heimat- oder Herkunftsstaat zu ermöglichen. Schutzbedürftige sollen in der Regel erst dann in der Schweiz aufgenommen werden, wenn die Hilfe vor Ort nicht möglich ist und die Verhältnisse in der Schweiz eine Aufnahme zulassen. Mit der Schutzwährung in der Schweiz sollte überdies auch eine gleichgewichtige Verteilung der Lasten zwischen den Aufnahmestaaten angestrebt werden. Im vorliegenden Absatz 1 wird daher der Grundsatz der Subsidiarität der Gewährung vorübergehenden Schutzes aufgenommen.

Wie bereits erwähnt, handelt es sich beim Konzept der Gewährung vorübergehenden Schutzes um einen rückkehrorientierten Status. Ein wesentliches Merkmal dieses Konzeptes besteht darin, dass es die Rückkehrsperspektive miterfasst. Mit der Schutzwährung wird gleichzeitig die politische Verpflichtung geschaffen, den Aufenthalt der Schutzbedürftigen auf die notwendige Dauer zu beschränken und alles zu tun, was in der Macht unseres Landes steht, damit sie in dem Moment zurückkehren können, in dem sich die Lage in ihrem Heimat- oder Herkunftsland normalisiert. Dieser Grundsatz einer aktiven Politik zugunsten der Vorbereitung einer sicheren Rückkehr für die vorübergehend aufgenommenen Schutzbedürftigen wird in Absatz 2 konkretisiert. Bestandteil einer solchen Politik ist es, dass die Schweiz sich im Rahmen einer internationalen Flüchtlingspolitik und in Absprache mit anderen Aufnahmestaaten darum bemüht, dass der Heimat- oder Herkunftsstaat eine rechtlich und faktisch sichere Rückkehr seiner Staatsangehörigen ermöglicht. Gleichzeitig sind im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Rückkehr auch internationale Organisationen in diesen Prozess miteinzubeziehen. Ihre Dienste können sowohl bei organisierten Rückführaktionen als auch bei einer allenfalls notwendigen Überwachung der Sicherheit der Rückkehrer von grossem Nutzen sein.

21.042 2. Abschnitt: Verfahren

Artikel 65 Schutzbedürftige im Ausland

Diejenigen Personen, die sich in ihrem Heimat- oder Herkunftsstaat beziehungsweise in einem Erstaufnahmestaat befinden und von dort in die Schweiz geholt werden sollen, werden aufgrund des Bundesratsbeschlusses über die Gewährung vorübergehenden Schutzes direkt als Schutzbedürftige in der Schweiz aufgenommen. Trotz ihrer direkten Aufnahme in der Schweiz ist auch bei dieser Gruppe davon auszugehen, dass sie ein

Gesuch im Sinne von Artikel 18 gestellt haben, allerdings als Gesuch um Gewährung vorübergehenden Schutzes und nicht als Gesuch um Anerkennung als Flüchtlinge. Mit der Schutzgewährung wird ihrem Gesuch stattgegeben und das Verfahren bis zur allfälligen Aufhebung des Schutzes vorderhand abgeschlossen. Die als Schutzbedürftige bezeichneten Personen werden nach ihrer Einreise in die Schweiz über die Empfangsstellen des BFF auf die Kantone verteilt.

In der Regel bezeichnet das BFF, allenfalls in Zusammenarbeit mit dem UNHCR, die schutzbedürftigen Personen vor Ort. Beim Entscheid darüber, ob einer Person die Einreise in die Schweiz als Schutzbedürftige bewilligt wird, handelt es sich nicht um eine anfechtbare Verfügung im Sinne des VwVG. Daher ist auch eine Verweigerung des Schutzes - in Form der Verweigerung der Einreise - grundsätzlich nicht anfechtbar (Abs. 2). Ein ablehnender Entscheid schliesst indessen eine Asylgewährung in der Schweiz zu einem späteren Zeitpunkt nicht aus.

Bei der Bezeichnung der Schutzbedürftigen hat das BFF den Grundsatz der Einheit der Familie nach Artikel 8 EMRK zu berücksichtigen. Dieser Grundsatz wird bei internationalen Aufnahmaktionen auch von anderen Aufnahmestaaten zu berücksichtigen sein, damit Familien nicht durch solche Aktionen getrennt werden. Sollte dieser Grundsatz durch die Verweigerung der Einreise gegenüber einer schutzsuchenden Person einmal verletzt werden, so steht ihr dagegen die Beschwerde an die Rekurskommission offen (Abs. 1 und 2 sowie Art. 101 Abs. 1 Bst. b).

Stellt eine Person im Ausland ausserhalb des oben geschilderten Verfahrens ein individuelles Gesuch um Gewährung vorübergehenden Schutzes in der Schweiz, so findet Artikel 20 sinngemäss Anwendung. Damit wird geregelt, wie und unter welchen Voraussetzungen sie eine allfällige Bewilligung zur Einreise in die Schweiz erhalten und um Schutz nachzusuchen kann (Abs. 3).

Die Kosten einer Einreise in die Schweiz können vom Bund, aber auch von Solidaritätsgruppen oder bestimmten Organisationen (z.B. Kirchen oder Hilfswerken) übernommen werden (Art. 87 Abs. 1).

Artikel 66 Schutzbedürftige an der Grenze und im Inland

Personen, die gemäss Entscheid des Bundesrats zu einer Gruppe Schutzbedürftiger gehören und sich an der Grenze oder bereits in der Schweiz befinden, können jederzeit ein Gesuch um Schutzgewährung nach Artikel 18 bei den kantonalen Behörden, an einer Empfangsstelle oder den Grenzstellen einreichen (Art. 19 Abs. 2 und 3). Hinsichtlich Gesuchseinreichung und Einreise finden zudem auch die Bestimmungen über Gesuche am Flughafen oder über die Anhaltung bei der illegalen Einreise nach den Artikeln 21-23 sinngemäss Anwendung (Abs. 1).

Bei einem Gesuch nach Artikel 18 muss es sich nicht notwendigerweise um ein Asylgesuch im engeren Sinn, das heisst um ein Gesuch um Anerkennung als Flüchtling nach Artikel 3, handeln. Artikel 18 definiert das Asylgesuch in einem weiten und umfassenden Sinn, so dass darunter sowohl das eigentliche Gesuch um Anerkennung als Flüchtling wie auch das weniger umfassende Gesuch um Gewährung vorübergehenden Schutzes zu

verstehen ist. Eine schutzsuchende Person kann also ausdrücklich nur ein Gesuch um Gewährung vorübergehenden Schutzes stellen, ohne geltend zu machen, im Sinne von Artikel 3 verfolgt zu sein. Ebenso kann sie aber auch ein Asylgesuch, das heisst ein Gesuch um Anerkennung als Flüchtling, stellen. Die Folgen, die sich an die jeweiligen Gesuche knüpfen, sind im Gesetz festgehalten. Sie erlauben insbesondere die frühzeitige Ausscheidung der Gesuche um Schutzgewährung und vermeiden damit in diesen Fällen die Durchführung von individuellen Asylverfahren.

In der Regel wird die schutzsuchende Person zuerst in einer Empfangsstelle befragt. Ausgenommen davon sind diejenigen Personen, die zur Zeit des bundesrätlichen Entscheides ein Asylverfahren durchlaufen und bereits in einer Empfangsstelle nach Artikel 25 Absatz 2 befragt wurden. Die Befragung dient der Abklärung, ob die schutzsuchende Person tatsächlich der vom Bundesrat bestimmten Gruppe Schutzbedürftiger angehört. Ist dies der Fall, so gewährt das BFF umgehend vorübergehenden Schutz. Ein allenfalls zuvor eingeleitetes Asylverfahren, das heisst ein Verfahren über die Anerkennung als Flüchtling, wird gleichzeitig bis zur Beendigung des vorübergehenden Schutzes förmlich sistiert (Abs. 2 und 3). Damit wird der Asylbereich von diesen Verfahren entlastet. Die Sistierung ist - zum einen, weil die schutzsuchende Person bereits Schutz gefunden hat, zum anderen aus prozessökonomischen Gründen - in Abweichung zur üblichen Regelung nach VwVG nicht selbständig anfechtbar (Art. 103 Abs. 2 Bst. b).

Kommt das BFF hingegen zum Schluss, eine schutzsuchende Person erfülle die vom Bundesrat festgelegten Kriterien für die Gewährung vorübergehenden Schutzes nicht, so kann das Verfahren auf zwei Arten fortgesetzt werden: Hat die betreffende Person einzig ein Gesuch um Schutzgewährung gestellt, so ergeht ein Entscheid, in dem der vorübergehende Schutz verweigert und die Person - unter Beachtung des non-refoulement-Grundsatzes - aus der Schweiz weggewiesen wird. Ist das Gesuch nach Artikel 18 allerdings als Asylgesuch zu betrachten, so wird das Verfahren als ordentliches Asylverfahren fortgesetzt, in dessen Verlauf über das Vorliegen der Flüchtlingseigenschaft und die Asylgewährung beziehungsweise die Wegweisung entschieden wird (Abs. 4). Beide Arten von Entscheiden sind bei der Rekurskommission anfechtbar (Art. 101 Abs. 1 Bst. a und b).

In Ausnahmefällen, in denen offensichtlich und nachgewiesenermassen eine Verfolgung im Sinne von Artikel 3 vorliegt, ist es bei Personen, die eigentlich vorübergehenden Schutz erhalten würden, auch weiterhin möglich, das Asylverfahren durchzuführen, die Flüchtlingseigenschaft anzuerkennen und gestützt darauf Asyl zu gewähren (Abs. 2 i.V.m. Abs. 4). Die schutzsuchende Person selbst hat jedoch grundsätzlich kein subjektives Recht, auf der Fortsetzung eines einmal gestellten Gesuches um Anerkennung als Flüchtling zu beharren.

Artikel 67 Gewährung vorübergehenden Schutzes an Familien

Mit dem hier geschaffenen Anspruch auf Gewährung des vorübergehenden Schutzes an Familien von Schutzbedürftigen zieht der Bundesrat die Konsequenz aus der besonderen Situation dieser Personen. Anders als bei Asylsuchenden oder Flüchtlingen im Sinne der Flüchtlingskonvention, wo es durchaus denkbar ist, dass nur eine einzelne Person aus

einer Familie verfolgt wird, ist bei Schutzbedürftigen in der Regel die gesamte Familie von den gewaltsamen Ereignissen betroffen. Aus humanitären Überlegungen ist es daher angebracht, dass der gesamten Familie in der Schweiz vorübergehender Schutz gewährt wird, insbesondere dann, wenn absehbar ist, dass der Konflikt längere Zeit dauern wird. Der Bundesrat wird selbstverständlich bei seinem Aufnahm entscheid diesen Aspekt berücksichtigen und bei einer zahlenmässigen Kontingentierung mit einbeziehen müssen.

Die hier zur Anwendung gelangende Regelung entspricht in ihrem Gehalt derjenigen für Flüchtlinge nach Artikel 48. Ersuchen Ehegatten von Schutzbedürftigen und ihre minderjährigen Kinder gemeinsam um Schutz, wird ihnen ohne weiteres vorübergehender Schutz gewährt, wenn keine Ausschlussgründe nach Artikel 69 vorliegen (Abs. 1 Bst. a). Wurde die Familie einer schutzbedürftigen Person durch Ereignisse nach Artikel 4 getrennt, denen sie entflohen ist, so soll sie sich in der Schweiz wiedervereinigen können, sofern keine besonderen Umstände dagegen sprechen (Abs. 1 Bst. b). Solche besonderen Umstände könnten etwa vorliegen, wenn es den schutzbedürftigen Familienmitgliedern möglich und zumutbar ist, sich in einem Drittstaat zu vereinigen, wenn sich dort der Hauptteil der Familie befindet und Schutz gefunden hat. Es gilt daher auch die Praxis anderer Staaten zu berücksichtigen, und es sind Lösungen zu suchen, welche die Schutzgewährung an Familien innerhalb verschiedener Aufnahmestaaten ermöglichen, ohne einem einzelnen Staat einen allzu grossen Anteil zu übertragen („burden-sharing“). Waren es andere Gründe, etwa ökonomische, die zur Trennung geführt haben, so ergibt sich daraus kein Anspruch auf Gewährung vorübergehenden Schutzes. Die Familie im Sinne dieser Bestimmung umfasst Ehegatten von Schutzbedürftigen und ihre minderjährigen Kinder. Ihnen wird in der Folge eines Entscheides über die Gewährung vorübergehenden Schutzes in gleicher Weise Schutz gewährt, wie derjenigen Person, von welcher der Anspruch abgeleitet wird (Abs. 1). Auch den in der Schweiz geborenen Kindern von Schutzbedürftigen wird Schutz gewährt (Abs. 2). Befinden sich die anspruchsberechtigten Personen zum Zeitpunkt des Entscheides über die Gewährung des vorübergehenden Schutzes noch im Ausland, so ist ihre Einreise in die Schweiz zu bewilligen (Abs. 3).

Weitergehende Ansprüche auf Familienvereinigung in der Schweiz bestehen nicht. Der Bundesrat kann aber bei seinem Entscheid über die Schutzgewährung festlegen, ob und unter welchen Voraussetzungen weitere Familienmitglieder in den Genuss der Gewährung vorübergehenden Schutzes gelangen sollen (Abs. 4).

Artikel 68 Verfahren

Da die Gewährung vorübergehenden Schutzes über den Asylbereich abgewickelt werden soll, gelten für das Verfahren auch dessen allgemeine Regeln. Der vorliegende Artikel verweist deshalb auf die Bestimmungen des Asylverfahrens (2. Kapitel, 1. und 3. Abschnitt), die in den Verfahren über die Gewährung vorübergehenden Schutzes sinngemäss anwendbar sind. Insbesondere in Fällen, in denen der vorübergehende Schutz verweigert oder widerrufen wird, sind bezüglich der Fortführung der Verfahren die Regeln über das erstinstanzliche Asylverfahren anzuwenden (vgl. unten Art. 74 Abs. 3).

Artikel 69 Ausschlussgründe

Die hier festgelegten Ausschlussgründe für Schutzbedürftige entsprechen bereits bestehenden Ausschluss- oder Entzugsgründen, die auf andere vergleichbare Personen-kategorien im Asylbereich Anwendung finden. Zur Nichtgewährung des vorübergehenden Schutzes führen zum einen diesen Gründe, die zur Asylunwürdigkeit nach Artikel 50 führen. In Übereinstimmung mit Artikel 14a Absatz 6 ANAG, der eine analoge Regelung für die vorläufig Aufgenommenen enthält, wurde zum anderen der Ausschlussgrund der Verletzung oder der schwerwiegenden Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eingefügt, ein Tatbestand, zu dem im übrigen bereits eine gefestigte Rechtsprechung existiert. Steht ein Ausschlussgrund der Gewährung vorübergehenden Schutzes entgegen, so wird das ordentliche Asyl- oder Wegweisungsverfahren durchgeführt.

21.043 3. Abschnitt: Rechtsstellung

Artikel 70 Regelung der Anwesenheit

Anders als bei der Regelung der kollektiven vorläufigen Aufnahme (Art. 14a Abs. 5 ANAG [*bisher*]) handelt es sich bei der Gewährung vorübergehenden Schutzes nicht mehr um eine blosse Ersatzvollzugsmassnahme. Die Schutzgewährung in der Schweiz tritt nicht an die Stelle einer nichtvollziehbaren Wegweisung, sondern vermittelt den schutzsuchenden Ausländerinnen und Ausländern ein eigenständiges Anwesenheitsrecht. In gleicher Weise wie Asylsuchende während des Asylverfahrens (vgl. Art. 39 Abs. 1) sind Schutzbedürftige während der Dauer des vorübergehenden Schutzes zum Aufenthalt in dem Kanton berechtigt, dem sie vom BFF in Anwendung von Artikel 26 zugewiesen wurden (Abs. 1). Dieses gesetzlich definierte Aufenthaltsrecht beinhaltet - mindestens während der ersten fünf Jahre des Aufenthaltes und mit Ausnahme der in den folgenden Artikeln geregelten Abweichungen - im wesentlichen die gleichen Rechte und Pflichten wie für Asylsuchende. So werden etwa allfällige Fürsorgeleistungen für Schutzbedürftige - unter Berücksichtigung der Dauer ihres Aufenthaltes und ihrer speziellen Situation - grundsätzlich in gleicher Art und in gleichem Umfang wie für Asylsuchende ausgerichtet werden (Art. 78 Abs. 2). Es handelt sich beim Aufenthaltsrecht der Schutzbedürftigen während der ersten fünf Jahre des Schutzes jedoch nicht um eine Aufenthaltsbewilligung im Sinne von Artikel 5 ANAG, sondern um einen gesetzlich bewilligten und befristeten Verbleib in der Schweiz, der das in Artikel 69^{ter} BV definierte Aufenthaltsrecht auf Gesetzesstufe weiter konkretisiert. Die Gewährung vorübergehenden Schutzes stellt in dieser Zeit somit einen originären Aufenthaltstitel dar.

Falls eine Rückkehr fünf Jahre nach Gewährung des vorübergehenden Schutzes immer noch nicht möglich ist, rechtfertigt sich eine Verbesserung des Aufenthaltsstatus der Schutzbedürftigen. Dies schon aus dem Grund, weil sich unter den Schutzbedürftigen zweifellos auch Flüchtlinge befinden können, die eigentlich Anspruch auf eine gemäss Flüchtlingskonvention definierte Rechtsstellung haben. Aufgrund des gewährten vorübergehenden Schutzes erhalten sie von ihrem Aufenthaltskanton in diesem Zeitpunkt eine bis zur allfälligen Aufhebung dieses Schutzes befristete Aufenthaltsbewilligung (Abs. 2).

Die Befristung erfolgt in diesen Fällen - anders als nach Artikel 5 ANAG vorgesehen - ausdrücklich bis zur Aufhebung des vorübergehenden Schutzes durch den Bundesrat. Damit wird unnötiger administrativer Aufwand, der mit der üblichen jährlichen Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung durch die Kantone anfallen würde, vermieden. Gleichzeitig ist bei einer möglichen Rückkehr der Schutzbedürftigen nicht noch die laufende Bewilligungsdauer abzuwarten, bevor die betroffenen Personen weggewiesen werden können.

Mit der Entstehung eines Anspruchs auf eine Aufenthaltsbewilligung, fünf Jahre nach Gewährung des vorübergehenden Schutzes, erfolgt zugleich auch eine Teilung der Fürsorgebelastung. Ab diesem Zeitpunkt erhalten die Kantone vom Bund nur noch die Hälfte der Pauschale nach Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe a und müssen sich somit hälftig an den entstehenden Fürsorgekosten beteiligen (Art. 83 Abs. 2).

Schliesslich soll der Kanton zehn Jahre nach Gewährung des vorübergehenden Schutzes eine Niederlassungsbewilligung erteilen können (Abs. 3). Denn obwohl das Konzept der Gewährung vorübergehenden Schutzes primär auf Rückkehr ausgerichtet ist, stellt sich nach so langer Dauer das Problem, dass eine Rückkehr ins Heimat- oder Herkunftsland immer unwahrscheinlicher wird, wenn der Konflikt immer noch anhält. Zudem wird man diese Menschen, je länger ihr Aufenthalt dauert, auch aus humanitären Überlegungen kaum mehr aus der Schweiz wegweisen können, insbesondere wenn sie sich mit ihren Familien bereits gut integriert haben. Im Zeitpunkt, in dem die schutzbedürftige Person eine Niederlassungsbewilligung erhält, wird ein allenfalls immer noch sistiertes Asylgesuch abgeschrieben (vgl. Art. 75).

Artikel 71 Bewilligung zur Erwerbstätigkeit

In Anlehnung an einen Vorschlag verschiedener Kantone und weiterer Vernehmlasser hat der Bundesrat die in die Vernehmlassung gegebene Bestimmung dahingehend geändert, dass Schutzbedürftige in den ersten sechs Monaten nach ihrer Einreise in die Schweiz einem generellen Arbeitsverbot unterstehen. Damit werden sie den Asylsuchenden praktisch gleichgestellt, die aufgrund von Artikel 40 für die gleiche Dauer vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen bleiben, wenn ein erstinstanzlicher negativer Asylentscheid innerhalb der ersten drei Monate nach ihrer Gesuchseinreichung ergeht, was heute bei rund 80 Prozent der Asylsuchenden der Fall ist. Nach sechs Monaten bewilligen die Kantone, unter Berücksichtigung des Arbeitsmarktes und der allgemeinen Wirtschaftslage, den Schutzbedürftigen eine unselbständige Erwerbstätigkeit (Abs. 1). In dieser Beziehung findet hier somit die gleiche Regelung wie für vorläufig Aufgenommene Anwendung (Art. 14c Abs. 3 ANAG).

Ist eine längere Aufenthaltsdauer der Schutzbedürftigen absehbar, so hat der Bundesrat nach Absatz 2 die Möglichkeit, während der gesamten Dauer des Schutzes günstigere Bedingungen für ihre Erwerbstätigkeit zu erlassen und flexible ad-hoc Lösungen festzulegen, die auch sozial- und finanzpolitische Aspekte mit einbeziehen (Verringerung der Fürsorgekosten durch verbesserte Zulassung der Schutzbedürftigen zum Arbeitsmarkt). Mit einer solchen Lösung wird auch vermieden, dass die Frage der Schutzwährung alzu sehr von arbeitsmarktlichen Erwägungen beeinflusst wird. Es ist aber

- * festzuhalten, dass die arbeitsmarktlichen Vorschriften über die Beschäftigung von Ausländern in der Schweiz (vgl. BVO) grundsätzlich auch auf die Schutzbedürftigen anwendbar sind.

Bereits bestehende Arbeitsverhältnisse sollen im Sinne einer sachgerechten Lösung von dem in Absatz 1 vorgesehenen Arbeitsverbot nicht betroffen werden und bleiben daher bestehen (Abs. 3).

21.044 4. Abschnitt: Beendigung des vorübergehenden Schutzes und Rückkehr

Artikel 72 Aufhebung des vorübergehenden Schutzes und Wegweisung

Hat sich die Lage im Heimat- oder Herkunftsstaat der Schutzbedürftigen derart gebessert, dass ihre Rückkehr dorthin zumutbar ist, so hebt der Bundesrat nach Konsultationen mit Kantonen, dem UNHCR und allenfalls weiteren internationalen Organisationen (z.B. IOM, IKRK) den vorübergehenden Schutz in einer Allgemeinverfügung auf (Abs. 1). Er wird dabei auch die Praxis anderer Aufnahmestaaten berücksichtigen. Bei der Allgemeinverfügung handelt es sich um den Entscheid, wonach eine bestimmte Gruppe von Personen in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat zurückkehren muss, da den Angehörigen dieser Gruppe bei ihrer Rückkehr kein unzumutbares Risiko mehr droht.

Der Grund für die Wegweisung bei Beendigung des vorübergehenden Schutzes ist nicht die Abweisung eines Gesuches um Aufenthalt, sondern die Aufhebung des Anwesenheitsrechts als Folge einer neuen Situation im Heimat- oder Herkunftsstaat. Bei der Aufhebung des vorübergehenden Schutzes und der sich daran anschliessenden Wegweisung handelt es sich somit um ein neues Verfahren. Zuerst gewährt das BFF den wegzuweisenden Personen deshalb das rechtliche Gehör (Abs. 2). Dies wird in der Regel schriftlich erfolgen. Aussert sich die wegzuweisende Person nicht, so wird ihre Wegweisung verfügt und ein allenfalls noch hängiges Asylverfahren durch Abschreibung beendet. Besitzt sie eine Aufenthaltsbewilligung nach Artikel 70 Absatz 2, so erlischt diese mit dem vom Bundesrat festgelegten Ausreisezeitpunkt (Art. 9 Abs. 1 Bst. a ANAG). Für den Vollzug der Wegweisung gelten sinngemäss dieselben Bestimmungen wie für Asylsuchende (Abs. 4).

Eine Klärung der Frage, ob Schutzbedürftige die Flüchtlingseigenschaft nach Artikel 3 besitzen, findet, wie bereits dargelegt, im Zeitpunkt der Schutzwahrung aus Gründen der Verfahrenseffizienz nicht statt. Ein genereller Ausschluss der Möglichkeit, ein Asylverfahren einzuleiten, wäre indessen unzulässig und widersprüche unseren völkerrechtlichen Verpflichtungen (Prüfung des Gebots des non-refoulements). Deshalb müssen Schutzbedürftige im Zeitpunkt der Aufhebung des vorübergehenden Schutzes die Gelegenheit haben, ein Asylgesuch zu stellen beziehungsweise ihr sistiertes Asylgesuch wieder aufzunehmen zu lassen und die Prüfung ihrer Flüchtlingseigenschaft zu verlangen. Dazu müssen sie jedoch im Rahmen des gewährten rechtlichen Gehörs substantiierte Hinweise auf drohende Verfolgung in ihrem Heimat- oder Herkunftsstaat vorbringen

können. Es wird sich hierbei meist um sogenannte Nachfluchtgründe handeln. Ergeben sich Hinweise auf drohende Verfolgung, so wird das Asylverfahren mit einer Anhörung nach Artikel 28 und einem materiellen Asylentscheid fortgesetzt. Finden sich indessen keine solchen Hinweise, so wird aufgrund der Regelvermutung, dass sich die Lage im Heimat- oder Herkunftsstaat grundlegend geändert hat und eine Verfolgung deshalb nicht zu befürchten ist, auf das Asylgesuch nach Artikel 33 nicht eingetreten (Abs. 3). Das gewählte Modell gewährleistet somit eine möglichst effiziente Verfahrensbeendigung, indem es zum einen unnötige Anschlussverfahren verhindert, zum andern den Anspruch auf Einzelfallprüfung dennoch wahrt.

Artikel 73 Rückkehr

Damit Schutzbedürftige in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat zurückkehren können, muss sich die Lage dort grundlegend geändert haben. Da eine Rückführung in der Regel in grösseren Gruppen vollzogen wird, ist klar, dass die Aufnahmestaaten die Aufhebung des vorübergehenden Schutzes wenn möglich koordinieren und von flankierenden Massnahmen begleiten lassen müssen. Bei diesen flankierenden Massnahmen kann es sich um Rückkehrhilfemaßnahmen, individuelle Hilfen zur Wiederansiedlung und Absprachen mit der Regierung des Heimatstaates handeln. Der vorliegende Artikel schafft nun die Grundlage für die Unterstützung konkreter Rückkehrhilfeaktionen durch die Schweiz. Dazu gehören unter anderem auch die internationale Koordination, die technische Vorbereitung und die Durchführung solcher Aktionen.

Artikel 74 Widerruf

Die in Absatz 1 Buchstaben a und b statuierten Widerrufsgründe entsprechen zum einen den in Artikel 60 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 2 enthaltenen Missbrauchstatbeständen für den Asylwiderruf. Zum anderen werden auch die wiederholte oder längere Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat sowie der Besitz eines ordentlichen Aufenthaltsrechts in einem Drittstaat als Widerrufsgründe bezeichnet (Abs. 1 Bst. c und d). In diesen Fällen kann davon ausgegangen werden, dass die schutzbedürftige Person des Schutzes der Schweiz nicht mehr bedarf. Da es bei einem Widerruf und dem daran anschliessend durchzuführenden Asylverfahren durchaus der Fall sein kann, dass sich die Wegweisung als unzulässig erweist, so dass eine vorläufige Aufnahme anzuordnen wäre, wird hier eine „Kann“-Bestimmung eingefügt; denn ein Widerruf macht nur dann Sinn, wenn die daraus folgende Wegweisung auch tatsächlich vollzogen werden kann. Die „Kann“-Bestimmung erlaubt den Behörden zudem, auch dann auf den Widerruf zu verzichten, wenn eine Reise ins Heimatland oder in den Herkunftsstaat im Zusammenhang mit der Organisation der Rückkehr steht. Solche Reisen können durchaus sinnvoll sein, um den Schutzbedürftigen die Möglichkeit zu geben, ihre Heimkehr auch vor Ort vorzubereiten.

Der Entzug des vorübergehenden Schutzes nach Absatz 1 hat in der Regel keine Auswirkungen auf die Familienangehörigen, denen ebenfalls Schutz gewährt wurde, ausser es erweise sich im konkreten Fall, dass sie des Schutzes der Schweiz ebenfalls nicht bedürfen (Abs. 2; vgl. dazu auch die Ausführungen zu Art. 60 Abs. 4).

* Um das Widerrufsverfahren zu beenden, findet in der Regel eine Anhörung nach den Artikeln 28 und 29 statt (Abs. 3). In Fällen, in denen bereits eine Anhörung zu den Asylgründen stattgefunden hat und das Asylverfahren daraufhin wegen der Schutzgewährung sistiert wurde, wird es hingegen genügen, vorgängig zum Widerruf das rechtliche Gehör zu gewähren. Allfällige Gründe, die im Hinblick auf die Zulässigkeit der Wegweisung relevant sein könnten, konnten ja bereits in der erfolgten Anhörung dargetan werden.

Artikel 75 Erlöschen

Mit dem Erlöschen des vorübergehenden Schutzes aus den im Gesetz genannten Gründen - dauerhaftes Verlassen der Schweiz aus freiem Willen, freiwilliger Verzicht auf den Schutz oder Erhalt einer Niederlassungsbewilligung - wird insbesondere auch ein allenfalls gestelltes Asylgesuch gegenstandslos und in der Folge abgeschrieben.

21.05 5. Kapitel: Fürsorge

21.051 1. Abschnitt: Ausrichtung von Fürsorgeleistungen

Artikel 76 Zuständigkeit

Absatz 1

Nach heutigem Recht sind je nach Personenkategorie einmal der Bund und einmal die Kantone zuständig für die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen. Nachstehende Tabelle soll dies verdeutlichen.

Personenkategorie	Zuständigkeit für die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen	Finanzierung durch
Asylsuchende in der Empfangsstelle	Bund	Bund
Asylsuchende im Verfahren	Kantone ev. Hilfswerke im Auftrag eines Kantons	Bund
Vollzug hängig	Kantone	Bund
Vorläufig Aufgenommene	Kantone	Bund
Fremdenpolizeiliche Regelung	Kantone	Kantone
Flüchtlinge mit Aufenthaltsbewilligung (während 5 Jahren seit der Einreise)	Hilfswerke im Auftrag des Bundes	Bund
Flüchtlinge mit Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis)	Kantone	Kantone
Flüchtlinge mit C-Ausweis, die in Bundeskompetenz verbleiben (Art. 31 Abs. 4 AsylG [bisher])	Hilfswerke im Auftrag des Bundes	Bund

Die heutige Zuständigkeitsregelung für Flüchtlinge lässt sich historisch erklären. Die ursprüngliche Asylpolitik der Schweiz betrachtete nur die Asylgewährung als staatliche Aufgabe, während die Fürsorge primär Privaten übertragen wurde. So nahmen während des Zweiten Weltkrieges die Hilfswerke die Flüchtlingsfürsorge wahr, und zwar zu eigenen Lasten. Der Bund hat dann sukzessive einen immer grösseren Anteil der Kosten übernommen. Mit der Schaffung des Asylgesetzes und seinen Revisionen wurde die Konzeption der subsidiären Fürsorgezuständigkeit schrittweise aufgegeben und die Flüchtlingsfürsorge als staatliche Aufgabe anerkannt.

Gestützt auf Artikel 48 der Bundesverfassung, nach dem der Aufenthaltskanton für die Unterstützung Bedürftiger zuständig ist, wird neu in Artikel 76 Absatz 1 der Grundsatz verankert, dass die Kantone die Fürsorgeleistungen für alle Personenkatoren des Asyl- und Flüchtlingsbereichs ausrichten. Damit begegnet die Totalrevision des Asylgesetzes einer kaum mehr sachgerechten Regelung, wonach 9'110 Flüchtlinge ohne Niederlassungsbewilligung (Stand: 31. Aug. 1995) in die Zuständigkeit des Bundes fallen. Sie ist somit der zweite Schritt hin zu einer Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen (im Rahmen der ersten Aufgabenneuverteilung wurde per 1. Jan. 1987 bereits die Fürsorgezuständigkeit für Flüchtlinge mit Niederlassungsbewilligung vom Bund auf die Kantone übertragen).

Dass die Zuständigkeit von den Hilfswerken auf die Kantone übergeht, rechtfertigt sich aus organisatorischen und administrativen Gründen. Durch diesen Wechsel und durch die Pauschalierung (vgl. Art. 83) lassen sich Reibungsverluste im Einzelverfahren abbauen, Doppelprüfungen beim Aufbau und Betrieb von Fürsorgestrukturen zwischen Hilfswerken und Kantonen vermeiden und vorhandene föderalistische Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen unabhängig vom fremdenrechtlichen Status optimal nutzen.

Der Wechsel ermöglicht auch eine bessere Betreuungskonstanz im Hinblick auf die wirtschaftliche Selbständigkeit der Flüchtlinge. Denn heute sind die Hilfswerke bei der Ausrichtung von Fürsorgeleistungen hauptsächlich für die Flüchtlinge mit Aufenthaltsbewilligung zuständig (vgl. Tabelle). Diese erhalten grundsätzlich fünf Jahre nach Einreise in die Schweiz die Niederlassungsbewilligung. Es kann daher sein, dass, je nachdem wie lange das Asylverfahren dauert, ein Flüchtling nur kurze Zeit in den Zuständigkeitsbereich der Hilfswerke fällt.

Nicht zu unterschätzen ist auch der Anreiz der Kantone, ihre Integrationsbestrebungen zu intensivieren, da sie mit Erteilung der Niederlassungsbewilligung an den Flüchtling die Fürsorgekosten selbst tragen müssen. Die Kantone haben zudem in den letzten Jahren im Bereich der Fürsorge und Betreuung von Ausländerinnen und Ausländern ein beachtliches Fachwissen aufgebaut. Die Kantone sind jedoch selbstverständlich auch inskünftig frei, die Erfahrungen der zugelassenen Hilfswerke in der fürsorgerischen Betreuung zu nutzen und diese mit der Ausrichtung von Fürsorgeleistungen zu beauftragen (Abs. 1 in fine).

Es ist nicht Ziel des Zuständigkeitswechsels, die Kosten auf den Kanton zu überwälzen. Über den Optimierungsprozess soll jedoch eine einfachere Fürsorgeorganisation für die Kantone realisiert werden und ein zweifacher Dossierübergang verhindert werden. Der Systemwechsel wird daher grundsätzlich auch von den Kantonen befürwortet.

Die Bundesbeiträge an die Kantone werden nachstehend bei den Artikeln 83ff. erläutert.

Absatz 2

In der Empfangsstelle steht noch nicht fest, welchem Kanton Asylsuchende zugewiesen werden. Schutzsuchende aller Kategorien, die sich in den vom Bund geführten Empfangsstellen oder Erstintegrationszentren befinden, erhalten dort auch die nötige Fürsorge. Dieses Prinzip war bis anhin nicht gesetzlich verankert. Der Klarheit halber wird diese Regelung deshalb neu in Absatz 2 festgehalten.

Artikel 77 Anspruch auf Fürsorgeleistungen

Diese Bestimmung legt fest, unter welchen Voraussetzungen eine Person Anspruch auf Fürsorgeleistungen hat. Im wesentlichen werden die Anspruchsvoraussetzungen des Artikels 20a Absatz 1 (*bisher*) für Asylsuchende übernommen. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips bekommt eine Person nur dann Fürsorgeleistungen, wenn sie ihren Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten kann und wenn keine familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungs pflichten bestehen oder Dritte aufgrund gesetzlicher oder vertraglicher Pflichten für sie aufkommen müssen. Die Praxis der Fremdenpolizeibehörden bei der Visaerteilung (Garantieerklärung) bleibt vorbehalten.

Artikel 78 Fürsorgeleistungen

Absatz 1 Grundsatz

Die Fürsorgeleistungen sollen grundsätzlich nach kantonalem Recht ausgerichtet werden.

Absatz 2 Fürsorgeleistungen für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung

Der Umfang der zu erwartenden Fürsorgeleistungen kann für die Auswahl des Ziellandes von auswanderungswilligen Personen mitentscheidend sein. Umgekehrt hängt die Bereitschaft zur Rückkehr in die Heimat nicht nur davon ab, ob in der Heimat keinerlei Gefahr für Leib und Leben droht. Sie wird auch davon bestimmt, wie gross der Unterschied ist zwischen dem materiellen Wohlergehen im Aufenthaltsstaat und demjenigen im Heimatstaat. Angesichts der eher geringen Anerkennungsquote müssen die Asylsuchenden während des Asylverfahrens mit der Wegweisung und damit mit der Rückkehr rechnen. Dementsprechend hält Artikel 78 Absatz 2 (wie auch Art. 20a Abs. 3 [*bisher*]) fest, dass die Basisfürsorge für Asylsuchende nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen zu erfolgen hat. Als mögliche Sachleistungen seien an dieser Stelle etwa Unterkunft, Verpflegung oder Versicherungsschutz vor Krankheit erwähnt. Die Unterstützung in Form von Sachleistungen wurde bereits durch die Revision von 1986 in das Gesetz aufgenommen und in der Revision von 1990 beibehalten, weil einerseits die Kostensteigerung absehbar war und die Fürsorgeleistungen in Form von Bargeld

teilweise für Geldtransfers in die Heimat- oder Herkunftsänder benutzt wurden. Beim Entscheid, ob eine Sach- oder eine Barleistung zu erbringen ist, kann wie bisher, die Dauer des Aufenthaltes in der Schweiz berücksichtigt werden.

Schutzbedürftigen wird nur vorübergehend Schutz gewährt, weil auch bei ihnen nicht die Integration, sondern die Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat im Vordergrund steht. Solange ihnen keine Aufenthaltsbewilligung erteilt wird, ist im Bereich Fürsorge eine Gleichbehandlung mit den Asylsuchenden sinnvoll. Dem Umstand, dass der rechtliche Status der Schutzbedürftigen zweigeteilt ist (mit und ohne Aufenthaltsbewilligung), ist in der Fürsorge Rechnung zu tragen. Der Übergang von einem Status zum andern sollte jedoch bezüglich der Fürsorgeleistungen ein fliessender Prozess sein. Fürsorgebedürftige Schutzsuchende ohne Aufenthaltsbewilligung sollten grundsätzlich in Form von Sachleistungen unterstützt werden, sofern dies möglich, sinnvoll und den Umständen angepasst ist und es deren besondere Lage zulässt. Die Ausrichtung von Geldleistungen ist nicht ausgeschlossen, soll jedoch eine Ausnahme bleiben. Eine Gleichstellung der Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung mit Flüchtlingen würde einer ungerechtfertigten Besserstellung entsprechen, da ein Flüchtling unter Umständen ein mehrere Jahre dauerndes Verfahren als Asylsuchender durchlaufen und in dieser Zeit Fürsorgeunterstützung wie Asylsuchende erhalten hat.

Absatz 3 Fürsorgeleistungen für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung und für Flüchtlinge

Mit der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft steht fest, dass Flüchtlinge sich in der Schweiz eine neue Existenz aufbauen müssen. Artikel 23 der Flüchtlingskonvention schreibt überdies vor, dass Flüchtlinge dieselbe Fürsorge und öffentliche Unterstützung zu gewähren ist wie Einheimischen.

Schutzbedürftige, die einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben (Art. 70 Abs. 2), werden den Flüchtlingen gleichgestellt. Es ist davon auszugehen, dass sich unter den Schutzbedürftigen auch ein gewisser Anteil Flüchtlinge im Sinne der Flüchtlingskonvention befindet. Nach fünfjähriger Anwesenheit sollten ihnen die gleichen Fürsorgeleistungen wie den Flüchtlingen eingeräumt werden. Sowohl bei Flüchtlingen als auch bei Schutzbedürftigen, die einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben, sollen bei der Unterstützung der besonderen Lage Rechnung getragen und namentlich die berufliche und soziale Eingliederung erleichtert werden.

Artikel 79 Einschränkung der Fürsorgeleistungen

Als Ausnahme zu Artikel 78 Absatz 1 statuiert Artikel 79 einheitliche Einschränkungen der Fürsorgeleistungen. Artikel 79 setzt sich im wesentlichen zusammen aus Artikel 38 (*bisher*) und Artikel 10b der AsylIV 2. Fürsorgeleistungen können somit ganz oder teilweise abgelehnt, gekürzt oder entzogen werden, wenn mindestens ein Tatbestand nach den Buchstaben a-g vorliegt.

21.052 2. Abschnitt: Rückerstattungspflicht und Sicherheitsleistungen

Artikel 80 Rückerstattungspflicht

Absatz 1

Fürsorge-, Verfahrens-, Ausreise- und Vollzugskosten müssen zurückerstattet werden, sofern es den Betroffenen zumutbar ist. Dieser Grundsatz wurde im wesentlichen bereits in Artikel 21a Absatz 1 (*bisher*) für Asylsuchende und in Artikel 40 Absatz 2 (*bisher*) für Flüchtlinge festgehalten. Durch das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Sanierungsmassnahmen 1993 (SR 611.05) wurde Artikel 46e (*bisher*) gestrichen, so dass für Beschwerdeverfahren Kostenvorschüsse verlangt werden müssen. Aufgrund dieser Sachlage rechtfertigt es sich, auch allfällige, vorgängig von der betroffenen Person nicht bezahlte Verfahrenskosten zurückzuverlangen, sofern es ihr zumutbar ist.

Absatz 2

Für die Geltendmachung von Rückerstattungsansprüchen ist grundsätzlich der Bund zuständig. Damit er diese Aufgabe wahrnehmen kann, sind die Kantone verpflichtet, ihm die nötigen Auskünfte über die entstandenen Kosten zu erteilen. Das Departement soll jedoch die Geltendmachung der Rückerstattungsansprüche den Kantonen übertragen können.

Absatz 3

Sobald die Behörden von einem Anspruch auf Rückerstattung Kenntnis haben, müssen sie ihn innert Jahresfrist geltend machen, ansonsten der Anspruch verjährt. Ab Entstehung des Anspruchs gilt die absolute Verjährungsfrist von zehn Jahren. Solange jedoch ein Sicherheitskonto besteht, ruht die Verjährung dieses Anspruchs; der Anspruch selbst kann jedoch geltend gemacht werden. Dies ist insbesondere dann sinnvoll, wenn die Gutschrift auf dem Sicherheitskonto die entstandenen Kosten offensichtlich nicht decken wird. Auf Rückerstattungsforderungen wird kein Zins erhoben, da dies mit einem unverhältnismässig grossen Aufwand verbunden wäre und ausserdem auch der Praxis der Kantone entspricht.

Absatz 4

Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Rückerstattungspflicht. Insbesondere legt er die Fälligkeit und die Kriterien fest, welche den Rückerstattungsanspruch entstehen lassen (analog zu Art. 40 Abs. 2 [*bisher*]). Ausserdem wird der Bundesrat auch die Modalitäten der Rückerstattung sowie die Ausnahmen der Rückerstattungspflicht festlegen. Insbesondere soll der in Artikel 40 Absatz 3 (*bisher*) enthaltene Gedanke, wonach Flüchtlinge Fürsorgeleistungen nicht zurückzuerstatten müssen, die sie vor Erreichen der Mündigkeit oder für ihre Ausbildung bezogen haben, weiterhin Geltung behalten.

Der Bundesrat wird ausdrücklich ermächtigt, Regelvermutungen über die rückerstattungspflichtigen Kosten aufzustellen. Im Hinblick auf die pauschalen Abgeltungen (vgl. Kapitel 6) wird es nicht mehr in jedem Einzelfall möglich oder sinnvoll sein, individuelle Fürsorgebezüge zu beziffern. Namentlich die kollektive Unterbringung muss zur Berechnung von Durchschnittskosten pro unterstützte Person führen. Dementsprechend

kann und muss auch der Rückforderungsanspruch auf Durchschnittskosten basieren, wie dies in der Praxis bereits der Fall ist (vgl. Art. 38 AsylV 2). Die Regelvermutung kann jedoch im Einzelfall vom Rückerstattungspflichtigen umgestossen werden. Die Detailregelung wird dem Bundesrat überlassen.

Artikel 81 Sicherheitsleistungspflicht

Absatz 1

Seit der Änderung des Asylgesetzes vom 22. Juni 1990 unterstehen Asylsuchende generell einer Sicherheitsleistungspflicht zur ausschliesslichen Deckung der Fürsorge-, der Ausreise- und der Vollzugskosten (Art. 21a Abs. 1 [*bisher*]). Artikel 81 Absatz 1 übernimmt diese Pflicht und unterstellt ihr neu auch die Kategorie der Schutzbedürftigen bis zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, mithin während einer Dauer von maximal fünf Jahren seit Gewährung des vorübergehenden Schutzes. Aufgrund des Bundesbeschlusses über Sparmassnahmen wurden auch die vorläufig Aufgenommenen der Sicherheitsleistungspflicht unterstellt (Art. 14c Abs. 10 ANAG [*bisher*]). Da unter den Schutzbedürftigen regelmässig auch Flüchtlinge zu finden sind, rechtfertigt sich für sie, im Gegensatz zu den vorläufig Aufgenommenen, eine zeitliche Beschränkung der Sicherheitsleistungspflicht. Neu soll die Sicherheit nicht nur zur Deckung von Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten, sondern auch für Verfahrenskosten herangezogen werden können. Die Deckung allfälliger verursachter Verfahrenskosten ist angezeigt, weil (wie unter Art. 80 bereits erwähnt) mit dem Bundesgesetz über die Sanierungsmassnahmen 1993 Artikel 46e des Asylgesetzes aufgehoben wurde und damit wieder eine Pflicht zur Leistung eines Kostenvorschusses im Beschwerdeverfahren besteht. Die durch die zahlreichen Beschwerdeverfahren verursachten Kosten sollen durch Sicherheitsleistungen gedeckt werden können. Dass auch die Ausreisekosten aus den Sicherheitsleistungen gedeckt werden sollen, wurde bereits im Bundesbeschluss über Sparmassnahmen verankert. Damit wurde verdeutlicht, dass das Sicherheitskonto nicht nur zur Deckung der Kosten herangezogen werden kann, wenn die Wegweisung zwangswise vollzogen wird, sondern auch, wenn die Ausreise freiwillig erfolgt, der Ausreisende jedoch nicht über genügend eigene Mittel verfügt, um die Rückreise selber zu bezahlen.

Absatz 2

Artikel 21a Absatz 1 (*bisher*) sieht vor, dass der Bund ausschliesslich zur Sicherstellung der Erfüllung der Rückerstattungspflicht ein Sicherheitskonto einrichtet und daher alleine über dieses verfügen kann. Er kann die Führung des Sicherheitskontos Dritten übertragen. Die Kosten für die Führung eines Kontos sollen jedoch zu Lasten der sicherheitsleistungspflichtigen Person gehen. Das Verankern dieser Prinzipien auf Gesetzesstufe erlaubt eine problemlose Weiterführung der heutigen Konzeption in der Praxis. Die Sicherheitskonti sind nur zu dem im Gesetz erwähnten Zweck vorgesehen und damit weder pfändbar noch zedierbar. Die bezogenen rückerstattungspflichtigen Leistungen werden mit der Gutschrift auf dem Sicherheitskonto verrechnet. Probleme ergeben sich jedoch bei Auflösung des Sicherheitskontos. Besteht nämlich nach Abzug sämtlicher rückerstattungspflichtiger Beträge noch ein Guthaben, so war bisher oft unklar, wem dieses auszuzahlen ist, wenn die sicherheitsleistungspflichtige Person verschiedene

* Zessionserklärungen abgegeben hatte. Die Konkurrenz mehrerer Abtretungserklärungen führte zu einem grossen administrativen Mehraufwand. Der Zweck des Sicherheitskontos wird daher klar definiert, womit das BFF von weitergehenden Aufgaben entlastet werden soll.

Absatz 3

Absatz 3 übernimmt den Grundsatz des Artikels 21a Absatz 1 (*bisher*), wonach die Sicherheit mit einem Anteil des Erwerbseinkommens geleistet wird und vom Arbeitgeber zu überweisen ist (Legalzession). Die Erfahrung zeigt, dass sich gewisse Arbeitgeber nicht an ihre Pflicht halten. Daher wurden im 10. Kapitel Strafbestimmungen eingefügt, die bereits mit dem Bundesbeschluss über Sparmassnahmen in Kraft getreten sind.

Absatz 4

Mit dem Bundesbeschluss über Sparmassnahmen wurde eine Rechtsgrundlage geschaffen, die es ermöglicht, Vermögenswerte, die nicht aus dem Einkommen stammen, unter bestimmten Voraussetzungen sicherzustellen und dem Sicherheitskonto gutzuschreiben. Die Sicherstellung von Vermögenswerten findet ihre obere Grenze in den voraussichtlichen Beträgen der Fürsorge-, Verfahrens-, Ausreise- und Vollzugskosten; damit wird dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen. Kann die Herkunft von Vermögenswerten vom Eigentümer nachgewiesen werden (Erbschaft, Geschenk, Lotogewinn usw.), so kann dieser einen vom Bundesrat festgesetzten Betrag behalten; der Rest wird sichergestellt. Kann er die Herkunft der Vermögenswerte jedoch nicht nachweisen, so werden diese in der Höhe der voraussichtlichen Kosten zuhanden des Sicherheitskontos sichergestellt.

Absatz 5

Für allfälligen weiteren Regelungsbedarf wird eine Kompetenznorm zugunsten des Bundesrates statuiert. Insbesondere soll er die Voraussetzungen für eine Befreiung von der Sicherheitsleistungspflicht festlegen können, sofern die voraussichtlichen Kosten gedeckt sind.

Artikel 82 Auszahlung der Sicherheitsleistung

Damit die Sicherheitsleistung abzüglich der verrechenbaren Kosten der sicherheitsleistungspflichtigen Person ausbezahlt werden kann, muss ein Anspruch entstehen. Es müssen somit die Voraussetzungen nach Absatz 1 erfüllt sein. Ein Anspruch entsteht unter anderem, wenn die sicherheitsleistungspflichtige Person die Schweiz nachgewiesenermassen oder vermutungsweise endgültig verlassen hat. Zum Beispiel haben untergetauchte Personen die Schweiz vermutungsweise endgültig verlassen. Absatz 2 hält fest, wann dieser Anspruch auf den Bund übergeht und das Sicherheitskonto aufgelöst werden kann, nämlich, wenn er nicht innerhalb von fünf Jahren seit seiner Entstehung nach Absatz 1 ordnungsgemäss geltend gemacht wird. Nicht ordnungsgemäss geltend gemacht ist der Anspruch, abgesehen von der Nichteinhaltung der Frist von fünf Jahren, wenn mangels Mitwirkung des Begünstigten das Auszahlungsverfahren nicht durchgeführt werden kann.

21.06 6. Kapitel: Bundesbeiträge

Die heutige Gesetzgebung enthält in zahlreichen Einzelvorschriften Bestimmungen über die Ausrichtung von Abgeltungen oder Beitragszahlungen durch den Bund. Im Interesse einer erhöhten Transparenz und einer klaren Systematik sollen neu sämtliche Vorschriften zu den Ausgaben des Bundes im Asylbereich in einem einzigen Kapitel zusammengefasst werden. Gleichzeitig soll eine breitere gesetzliche Grundlage für die Pauschalierung geschaffen werden.

Artikel 83 Pauschalen

Vor Inkrafttreten des Bundesbeschlusses über Sparmassnahmen erstattete der Bund die Fürsorgekosten aufgrund der im Einzelfall effektiv entstandenen Kosten zurück (Art. 20b Abs. 1 [*bisher*]). Diese Regelung widersprach insofern der Verfassung, als nach Artikel 48 BV generell der Wohnkanton die Unterstützungskosten zu tragen hat. Nachdem die Kantone aber die Entwicklung im Asylbereich nicht bestimmen können, sondern die Folgen der Asylpolitik des Bundes mitzutragen haben, soll der bisherige Grundsatz einer massgeblichen finanziellen Beteiligung des Bundes beibehalten werden. Der durch den Bundesbeschluss über Sparmassnahmen ergänzte Artikel 20b (*bisher*) hält in Absatz 1^{bis} jedoch fest, dass die Fürsorgekosten wenn möglich pauschal vergütet werden sollten. Dieses Prinzip soll auch im neuen Asylgesetz Gültigkeit haben. Die vorgesehene Festsetzung der Pauschale wird bei Artikel 84 erläutert.

Da die Dauer, während welcher der Bund Beiträge ausrichtet, bei jeder Personenkategorie verschieden ist, wird die Regelung in mehrere Absätze gegliedert.

Absatz 1 Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung

Der Bund richtet eine Pauschale an die Fürsorgekosten und einen Pauschalbeitrag an die Betreuungs- und Verwaltungskosten von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung aus, und zwar längstens bis zum Tag, an welchem die Wegweisung zu vollziehen ist oder an welchem die betroffenen Personen eine Aufenthaltsbewilligung erhalten oder einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben. Der Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung entsteht beispielsweise durch die Heirat mit einem Schweizer oder einer Schweizerin.

Absatz 2 Schutzbedürftige mit Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung

Für Schutzbedürftige, die nach Artikel 70 Absatz 2 einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben, zahlt der Bund den Kantonen bis zum Tag, an dem die Wegweisung zu vollziehen ist, beziehungsweise bis zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung oder längstens bis zum Zeitpunkt, an dem eine Niederlassungsbewilligung nach Artikel 70 Absatz 3 erteilt werden könnte, nur noch die Hälfte der Pauschale nach Absatz 1 Buchstabe a. Die Aufteilung der Kosten zwischen Bund und Kantonen ist insbesondere aus folgenden Gründen gerechtfertigt: Einerseits werden die Kantone betreffend Aufnahmeentscheid von Schutzbedürftigen vorgängig konsultiert; andererseits befindet

* sich unter den Schutzbedürftigen regelmässig eine Anzahl Flüchtlinge, für welche die Kantone fünf Jahre nach der Einreise in die Schweiz ohnehin die vollen Kosten übernehmen müssten. Im Sinne einer föderalistischen Lastenverteilung ist die hälftige Kostentragung angemessen. Ausserdem sollen dadurch die Kantone vermehrt motiviert werden, die berufliche Eingliederung der Schutzbedürftigen zu fördern.

Absatz 3 Flüchtlinge

Für Flüchtlinge vergütet der Bund den Kantonen die Fürsorge-, Betreuungs- und Verwaltungskosten pauschal bis zum Tag, an welchem sie die Niederlassungsbewilligung erhalten oder ein Anspruch auf Niederlassung nach Artikel 57 Absatz 2 entsteht.

Absatz 4 Weitere Fälle

Absatz 4 ermöglicht dem Bundesrat - wie bisher in Ausnahmefällen - eine längere Beitragsdauer für Flüchtlinge mit Niederlassungsbewilligung vorzusehen, namentlich wenn sie bei der Aufnahme betagt oder behindert waren. Dies soll neu ebenfalls für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung oder Niederlassungsbewilligung gelten. Der Regelungsgehalt des heutigen Artikels 31 Absatz 4 (*bisher*) sowie des Artikels 44 AsylIV 2 wird hier übernommen. Allfällige Invaliditätskosten werden jedoch nur getragen, wenn nicht die Invalidenversicherung die Kosten übernehmen muss.

Absatz 5 Ausnahmen

Zur Verhinderung einer Doppelsubventionierung wird in Absatz 5 festgehalten, dass für Personen, welche sich in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft befinden, keine Pauschale zur Abgeltung von Fürsorgekosten ausgerichtet wird, da diese bereits mit der vom Bund ausgerichteten Pauschale nach Artikel 14e Absatz 2 ANAG abgegolten sind.

Artikel 84 Festsetzung der Pauschalen

Die Pauschale soll möglichst alle Aufwendungen im Fürsorgebereich abdecken, soweit diese einer Pauschalierung zugänglich sind (vgl. dazu im Anhang die Tabelle „Pauschale Abgeltungen der Fürsorgeleistungen durch den Bund“). Absatz 1 überträgt die Festsetzung der Pauschale dem Bundesrat und legt gleichzeitig die Kriterien fest, welche er bei der Festsetzung beachten muss. Die Pauschalen nach Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe a sowie Absätze 2 und 3 werden aufgrund der voraussichtlichen Aufwendungen für kostengünstige Lösungen festgesetzt. Es ist nicht Ziel der Pauschalierung, den Kantonen Kosten zu überwälzen. Die Pauschalen sollen jedoch lenkende Wirkung haben und die Kantone zu kostengünstigen Lösungen anhalten. Der Zuständigkeitswechsel bei der Ausrichtung von Fürsorgeleistungen an Flüchtlinge mit Aufenthaltsbewilligung (Art. 76) sollte daher bei kostengünstigen Lösungen den Kantonen keinen Mehraufwand verursachen. Bei der Festsetzung der Pauschale kann namentlich auch die Bedürftigkeit oder die Aufenthaltsdauer berücksichtigt werden. Schliesslich soll eine kantonsweise Abstufung der Pauschale ermöglicht werden (Abs. 2).

Die Pauschalbeiträge nach Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe b werden hingegen nicht aufgrund der Aufwendungen kostengünstiger Lösungen festgelegt. Diese Beiträge des Bundes sollen wie bisher nur einen Teil der Kosten decken.

Absatz 3 Buchstabe a lässt eine Abgeltung von Fürsorgekosten zu, welche sich nicht in die Pauschalen einbeziehen lassen. Zu denken ist hier insbesondere an zahnmedizinische Kosten oder Aufwendungen, die nicht durch die Krankenversicherung gedeckt werden. Das Ausgestalten eines allfälligen speziellen Abrechnungssystems für besondere Fürsorgeaufwendungen muss daher dem Bundesrat übertragen werden.

Artikel 85 Finanzierung von Kollektivunterkünften

Im Rahmen der Asylgesetzrevision vom 22. Juni 1990 wurde die direkte Finanzierung von Kollektivunterkünften durch den Bund in Artikel 20b Absatz 2 (*bisher*) eingeführt. Beim damals grossen Zustrom von Asylsuchenden konnte mit dieser direkten Finanzierung Planungsschwierigkeiten im Zusammenhang mit der kommunalen oder kantonalen Referendumspflicht begegnet werden. Diese neue Finanzierungsform hat sich grundsätzlich bewährt. Ihre Beibehaltung erfordert jedoch bei Ausrichtung von Pauschalen eine Verrechnungsmöglichkeit für den Fall, dass mit der Pauschale auch Unterbringungskosten abgegolten werden. Zur Vermeidung einer Doppelsubventionierung wird die bisherige Regelung entsprechend modifiziert übernommen. Die Finanzierungskompetenz gilt für alle Kollektivunterkünfte, in denen Personen untergebracht werden, auf die das Asylgesetz Anwendung findet. Namentlich sind auch Erstintegrationszentren für gruppenweise aufgenommene Flüchtlinge durch diesen Artikel abgedeckt.

Artikel 86 Weitere Beiträge

Absatz 1 Gemeinnützige Beschäftigungsprogramme

Mit Absatz 1 wird im wesentlichen die bisherige Beitragsregelung von Artikel 20b Absatz 3 (*bisher*) übernommen. Der Bund kann die Durchführung von gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen für Personen, auf die das Asylgesetz Anwendung findet, fördern. Das BFF soll dabei jedoch keine aktive Rolle übernehmen. Die gemeinnützigen Beschäftigungsprogramme beinhalten zwar auch arbeitsmarktpolitische Elemente; im Vordergrund steht jedoch ein fürsorgerischer Aspekt. Zu den rein arbeitsmarktlchen Programmen des Bundes und der Kantone wird daher keine Konkurrenz geschaffen.

Absatz 2 Stipendien

Absatz 2 entspricht der „Kann-Bestimmung“, wie sie heute gemäss Artikel 33 Absatz 1 (*bisher*) für Flüchtlinge gilt. Allerdings wird der Geltungsbereich auf alle vom Asylgesetz erfassten Personenkategorien ausgedehnt. Welchen Personen der Kanton Stipendien auszahlt, hängt von der kantonalen Gesetzgebung ab. Der Bund soll jedoch nur dann Rückerstattungen an die Kantone gewähren, wenn Stipendien an Personen ausbezahlt werden, die voraussichtlich für längere Zeit in der Schweiz bleiben und deren wirtschaftliche Situation sich dadurch mittelfristig verbessert.

Absatz 3 Einrichtungen für traumatisierte Personen

Der Bund erhält die Kompetenz, Einrichtungen für traumatisierte Personen, auf die das Asylgesetz Anwendung findet, finanziell zu unterstützen. Unter traumatisierten Personen versteht man primär Folteropfer; es können aber insbesondere auch kriegstraumatisierte Personen darunter fallen.

Absatz 4 Integration

Mit einer Parallelbestimmung zu Artikel 25a ANAG wird der Bund ermächtigt, für die Integration von Flüchtlingen und Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung finanzielle Beiträge zu leisten. Vorausgesetzt ist jedoch, dass Kantone, Gemeinden oder Dritte sich angemessen an den Kosten beteiligen. Die Integrationsprojekte sollten nach Möglichkeit mit denjenigen nach Artikel 25a ANAG koordiniert werden. Flüchtlingen konnte bereits bisher im Zusammenhang mit den Fürsorgeleistungen die soziale und berufliche Eingliederung erleichtert werden. Neu werden auch die Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung von der Bestimmung erfasst.

Absatz 5 Entscheidvorbereitung

Der materielle Inhalt von Artikel 15 Absatz 4, letzter Satz (*bisher*) wurde ohne Änderung übernommen.

Absatz 6 Beiträge an internationale Projekte oder Organisationen

Mit Absatz 6 wird die Ausrichtung von Beiträgen, wie sie bisher gestützt auf Artikel 48 (*bisher*) erfolgt ist, explizit geregelt. Dieser Absatz steht in direktem Zusammenhang mit Artikel 108, welcher den Umfang der internationalen Zusammenarbeit umschreibt.

Absatz 7 Voraussetzungen und Verfahren

Die Ausführungsbestimmungen für das Verfahren zur Ausrichtung und Abrechnung der verschiedenen Beiträge sollen vom Bundesrat erlassen werden.

Artikel 87 Kosten für die Ein- und Ausreise

Die Regelung gemäss den Absätzen 1-3 deckt unter Berücksichtigung der neuen Kategorie der Schutzbedürftigen die heute gültigen Bestimmungen ab (Art. 18e Abs. 1, Art. 33 Abs. 2 AsylG [*bisher*] und Art. 9 AsylIV 2).

Flüchtlinge und Schutzbedürftige nach Absatz 1 müssen im Unterschied zu den Personen nach Absatz 2 nicht unbedingt mittellos sein, damit der Bund ihre Ausreisekosten übernimmt. Müsste eine Person nach Absatz 1 für die Ausreise ihre ganzen Ersparnisse ausgeben, so kann der Bund im Sinne einer Integrationshilfe im Herkunftsstaat die Reisekosten übernehmen. Aufgrund von Absatz 1 kann der Bund auch Einreisekosten übernehmen, insbesondere diejenigen von Flüchtlingsgruppen nach Artikel 53 sowie diejenigen von Einzelpersonen, die auf Anfrage des UNHCR aufgenommen werden. Aufgrund der „Kann-Formulierung“ ist der Bund nicht verpflichtet, für Ein- und Ausreisekosten von Personen aufzukommen, die offensichtlich in wohlhabenden Verhältnissen leben.

Die Kantone sind verpflichtet, die Wegweisungsverfügung des Bundes zu vollziehen (Art. 43). Für spezielle Aufwendungen, die über die normale Pflicht des Kantons hinausgehen, beispielsweise für spezielle Büros, welche die Ausreise vorbereiten und Begleit-

personen organisieren, soll der Bund die Kompetenz erhalten, den Kantonen Beiträge ausrichten zu können (Abs. 3). Solche speziellen Einrichtungen, welche die Ausreise erleichtern und beschleunigen, liegen auch im Interesse des Bundes.

Mit Absatz 4 wird die Detailregelung dem Bundesrat übertragen, wobei auch hier die Möglichkeit pauschaler Beitragszahlungen verankert wird.

Artikel 88 Rückkehrhilfe und Wiedereingliederung

Artikel 88 ist Grundlage für ein umfassendes Konzept, das den Bund anhält, im Bereich der Rückkehrhilfe aktiv zu werden. Die Art und Weise des Einsatzes der Mittel liegt im Ermessen des Bundes. Die Betreuer und Betreuerinnen können zukünftig Projekte anbieten, welche die Heimkehr erleichtern sollen. Mittelfristig soll dadurch auch die Anzahl unberechtigter Beschwerden reduziert werden.

Unter Absatz 1 Buchstabe a sind Projekte und Massnahmen erwähnt, die im Inland durchgeführt werden, um die Rückkehr zu fördern. Darunter wird grundsätzlich auch die Rückkehrberatung subsumiert. Bei Buchstabe b geht es um Projekte im Ausland. Darunter fallen Massnahmen betreffend Ausreise, Ankunft und Reintegration. Um Ergänzungen dieser Massnahmen durch Hilfe im Einzelfall geht es bei Buchstabe c.

Die Vorlage übernimmt in den Absätzen 1 und 2 die Regelung, wie sie in Artikel 9a der AsylV 2 gestützt auf die Artikel 18e und 48 AsylG (*bisher*) getroffen wurde. Die optimale Verknüpfung der international ausgerichteten Tätigkeit mit derjenigen auf nationaler Ebene und die Sicherstellung des Informationsflusses setzen eine gesamtschweizerische Koordination voraus. Der Bundesrat hat mit der Revision der AsylV 2 im November 1993 die Grundlagen zur Errichtung einer Koordinationsstelle geschaffen. Nachdem es sich bei der Umsetzung des neuen Konzeptes zur Förderung der freiwilligen Rückkehr um eine Neuerung mit bedeutender Auswirkung handelt, ist eine Verankerung aller möglichen Massnahmen auf Gesetzesstufe angezeigt. Die Ausführungsbestimmungen sollen gemäss Absatz 3 vom Bundesrat erlassen werden.

Artikel 89 Beiträge an Hilfswerke

Wie bisher kann der Bund einer Dachorganisation der zugelassenen Hilfswerke Beiträge an ihre Verwaltungskosten ausrichten, sofern sie Aufgaben im Rahmen dieses Gesetzes oder im Interesse der Schweizerischen Asyl- und Flüchtlingspolitik erfüllt. Unverändert ist auch die pauschale Entschädigung der Hilfswerke für ihre Mitwirkung bei den Anhörungen nach Artikel 29.

Für die Festsetzung der Beiträge und der Pauschale ist der Bundesrat zuständig.

Artikel 90 Aufsicht

Die Bestimmung regelt im wesentlichen die Aufsicht im Bereich der Verwendung der Bundesgelder, wie sie unter dem geltenden Recht bereits besteht (Art. 46 und 56 AsylV 2). In Absatz 3 wird die Anwendbarkeit des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle betont und klargestellt.

21.07 7. Kapitel: Bearbeitung von Personendaten

Artikel 91 Bearbeiten von Personendaten

Nach Artikel 17 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) braucht es eine gesetzliche Grundlage, damit Organe des Bundes Personendaten bearbeiten dürfen. Die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofilen muss sogar in einem formellen Gesetz ausdrücklich vorgesehen sein, es sei denn,

- sie ist für eine in einem formellen Gesetz klar umschriebene Aufgabe unentbehrlich, wobei hier nur Einzelfälle gemeint sind und nicht dauernde Aufgaben einer Behörde (vgl. Kommentar zum DSG, Art. 17 N 20),
- der Bundesrat bewilligt sie, weil die Rechte der betroffenen Personen nicht gefährdet sind oder
- die betroffene Person hat im Einzelfall eingewilligt oder ihre Daten allgemein zugänglich gemacht.

Diese drei Ausnahmen treffen im Asylwesen offenkundig nicht zu. Im Zusammenhang mit der Abwicklung eines Asylverfahrens inklusive des Vollzuges einer Wegweisungsverfügung ist die Bearbeitung von Personendaten aber notwendig. Darum ist im Asylgesetz eine rechtliche Grundlage zu schaffen. Gemäss dem im Verwaltungsverfahren geltenden Untersuchungsgrundsatz ist die zuständige Behörde in einem Verwaltungsverfahren verpflichtet, den Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären. Dies gilt grundsätzlich auch für das Asylverfahren. Einschränkungen des Untersuchungsgrundsatzes ergeben sich aus den verschiedenen Mitwirkungspflichten der Asylsuchenden. Zur Klärung der Frage, ob eine asylsuchende Person die Flüchtlingseigenschaft besitzt, sind in der Regel detaillierte Kenntnisse über ihr Vorleben erforderlich. Das BFF muss in der Lage sein, alle ihm zur Entscheidfindung notwendig erscheinenden Informationen über die asylsuchende Person zu sammeln. Darunter können auch Daten fallen, die gemäss Artikel 3 Buchstabe c DSG zu den besonders schützenswerten Daten gehören. Es ist auch möglich, dass die Daten insgesamt ein Persönlichkeitsprofil nach Artikel 3 Buchstabe d DSG darstellen. Dabei ist zu beachten, dass nach Artikel 17 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 19 Absatz 1 DSG im Einzelfall ausnahmsweise auch weitere Datenbearbeitungen zulässig sind, beispielsweise wenn sie für eine in einem formellen Gesetz klar umschriebene Aufgabe unentbehrlich sind. Auch die Beschwerdebehörden (ARK und Beschwerdedienst des EJPD) müssen in der Lage sein, die für ihre Aufgabenerfüllung notwendigen Personendaten zu bearbeiten. Allerdings unterstehen die Beschwerdebehörden dem Datenschutzgesetz nur für Datenbearbeitungen, die vor oder nach einem Verfahren stattfinden. Nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c DSG ist dieses hingegen auf hängige oberinstanzliche Verwaltungsverfahren nicht anwendbar.

Mit privaten Organisationen sind in erster Linie eine Dachorganisation der Hilfswerke sowie die zugelassenen Hilfswerke gemeint, die im Zusammenhang mit der Entsendung von Hilfswerksvertretern oder Hilfswerksvertreterinnen zu den Anhörungen (Art. 29)

ebenfalls berechtigt sein müssen, die für diese Aufgabe notwendigen Personendaten zu bearbeiten.

Die Art, wie diese Daten bearbeitet werden - manuell in einem Dossier oder elektronisch mit Hilfe eines Computers -, spielt grundsätzlich keine Rolle. Das BFF benutzt beide Bearbeitungsmethoden. Das wichtigste Arbeitsinstrument, in dem alle einzelfallspezifischen Informationen enthalten sind, ist das Dossier. Dort befinden sich die sensibelsten und heikelsten Daten. Daneben besteht das automatisierte Personenregistrationsystem AUPER (vgl. Art. 96 und 97), in dem alle Personen, die in den Zuständigkeitsbereich des BFF fallen, und die sie betreffenden Geschäfte registriert sind.

Artikel 92 Bekanntgabe von Personendaten an den Heimat- oder Herkunftsstaat

Absatz 1 Grundsatz

Artikel 6 DSG bestimmt, dass Personendaten nur dann ins Ausland bekanntgegeben werden dürfen, wenn dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Person nicht schwerwiegend gefährdet wird. Diese Bestimmung ist bei der Schaffung datenschutzrechtlich relevanter Regelungen in Spezialgesetzen zu beachten. Absatz 1 hält dementsprechend fest, dass die Bekanntgabe der Personendaten von Asylsuchenden, anerkannten Flüchtlingen und Schutzbedürftigen an den Heimat- oder Herkunftsstaat nicht gestattet ist, wenn dadurch die betroffene Person oder ihre Angehörigen gefährdet würden. Dieser Grundsatz gilt für alle Behörden und Stellen, die derartige Personendaten bearbeiten. Er ist ebenso zu beachten, falls diese Behörden oder Stellen eine entsprechende Aufgabe an Private delegieren. Der Grund für diese Bestimmung ist naheliegend: Mit der Einreichung eines Asylgesuchs beansprucht die asylsuchende Person den Schutz der Schweiz vor in ihrem Heimat- oder Herkunftsstaat erlittener oder befürchteter Verfolgung. Bis feststeht, ob eine asylsuchende Person die Flüchtlingseigenschaft erfüllt, dürfen keine Daten über sie oder ihre Angehörigen, die noch im Heimat- oder Herkunftsstaat weilen, und die für sie eine Gefährdung darstellen würden, an den möglichen Verfolgerstaat weitergeleitet werden. Abgesehen davon, dass die Schweiz dadurch völkerrechtliche Verpflichtungen (Flüchtlingskonvention, EMRK) verletzen würde, könnten dadurch objektive Nachfluchtgründe geschaffen werden, was zur vorläufigen Aufnahme der betroffenen Person führen würde.

Absatz 2 Bekanntgabe zwecks Vollzugs der Wegweisungsverfügung

Beim Vollzug von Wegweisungsverfügungen ergeben sich in der Praxis Schwierigkeiten, wenn entweder keine Reisepapiere vorhanden sind oder wenn die Identität oder Nationalität eines Ausländer oder einer Ausländerin nicht feststeht. Weigert sich im letzteren Fall die betroffene Person, ihre Identität oder Nationalität zu offenbaren, so wird dadurch der Vollzug der Wegweisung praktisch unmöglich, da nicht klar ist, an welches Konsulat sich die zuständige Behörde zwecks Ausstellung der notwendigen Reisepapiere wenden muss. Bis anhin bestand keine wirkungsvolle Handhabe gegen derartige Verhaltensweisen von weggewiesenen asylsuchenden Personen. Mit der vorliegenden Bestimmung soll den zuständigen Behörden (i.d.R. den kantonalen Fremdenpolizeibehörden) daher die Möglichkeit gegeben werden, Abklärungen über die Identität oder die Nationalität der auszuschaffenden Person zu treffen. Diese Abklärungen können ohne Gefährdung der betroffenen Person an die Hand genommen werden, sobald feststeht, dass eine asylsuchende Person die Flüchtlingseigenschaft nicht besitzt, das heisst, wenn ein

- * ablehnender Asylentscheid rechtskräftig oder ein Nichteintretentscheid mit Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde vollziehbar ist. Von diesem Zeitpunkt an ist eine Kontaktaufnahme mit dem Heimat- oder Herkunftsstaat zulässig.

Absatz 3 Datenkatalog

Welche Personendaten erforderlich sind, um Abklärungen über die Identität oder die Nationalität der betroffenen Person durchzuführen, ist im Datenkatalog von Absatz 3 abschliessend aufgezählt. In den meisten Fällen werden die Daten gemäss Buchstabe a, das heisst die Personalien, genügen. Nur wenn diese Daten nicht ausreichen, werden zusätzlich Fingerabdrücke und Fotos des Betroffenen weitergegeben. Angaben über den Gesundheitszustand einer weggewiesenen Person können dem Heimat- oder Herkunftsstaat mitgeteilt werden, wenn es im Interesse der betroffenen Person liegt, zum Beispiel weil sie aufgrund ihres Gesundheitszustands spezielle Pflege oder besondere Transportgelegenheiten benötigt oder wenn sie ihre Einwilligung zur Datenbekanntgabe gegeben hat. Der letztgenannte Grund entspricht einem allgemeinen Grundsatz des Datenschutzrechtes und braucht daher im Asylgesetz nicht speziell erwähnt zu werden.

Artikel 93 Bekanntgabe von Personendaten an Drittstaaten und internationale Organisationen

In den westlichen Staaten hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass das weltweite Asyl- und Migrationsproblem nur in internationaler Zusammenarbeit angegangen werden kann. Die Schweiz hat deshalb ihre Kontakte zu anderen Aufnahmestaaten in den letzten Jahren erheblich intensiviert. Eine internationale Zusammenarbeit setzt einen vielfältigen Austausch von Informationen voraus. Auch die Mitteilung respektive der Austausch von Personendaten kann sich dabei als notwendig erweisen. Dabei ist Artikel 6 DSG zu beachten, wonach Personendaten nur dann ins Ausland bekanntgegeben werden dürfen, wenn dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Person nicht schwerwiegend gefährdet wird. Dies ist namentlich der Fall, wenn im Empfängerstaat respektive bei der internationalen Organisation ein dem schweizerischen gleichwertiger Datenschutz fehlt. Als gleichwertig kann der Datenschutz dann angesehen werden, wenn im betreffenden Staat die materiellen Grundsätze im Sinne der Artikel 4, 5 und 7 DSG (das heisst rechtmässige Beschaffung der Daten; Bearbeitung der Daten muss verhältnismässig sein und nach Treu und Glauben geschehen; nur zu dem Zweck, der bei Beschaffung angegeben, aus den Umständen ersichtlich oder gesetzlich vorgesehen ist; Richtigkeit der Daten; angemessene technische und organisatorische Massnahmen gegen unbefugtes Bearbeiten) beachtet werden und die betroffene Person Auskunft über ihre Daten verlangen und diese allenfalls berichtigen oder löschen lassen kann (vgl. Botschaft vom 23. März 1988 zum Bundesgesetz über den Datenschutz; BB 1988 II 452). Als formelles Kriterium schreibt Artikel 6 DSG vor, dass die Übermittlung von Datensammlungen ins Ausland dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten zu melden ist, wenn für die Bekanntgabe keine gesetzliche Pflicht besteht oder die betroffene Person davon keine Kenntnis hat. Mit dem vorliegenden Artikel sollen die im Asylbereich zuständigen Bundesbehörden die Kompetenz erhalten, im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit mit Staaten, die über einen der Schweiz gleichwertigen Datenschutz verfügen, oder internationalen Organisationen (hauptsächlich UNHCR, IKRK, IOM) Personendaten von Asylsuchenden ins Ausland bekanntzugeben. Es kann sich dabei zum Beispiel um eine Auskunftser-

teilung im Einzelfall, um einen regelmässigen Austausch von Personendaten zwecks Ermittlung von Mehrfachgesuchen oder um einen Datenaustausch zwecks statistischer Bearbeitung handeln. Die Umsetzung des Dubliner Abkommens, dem die Schweiz mittels einem Parallelabkommen beitreten möchte, hätte ebenfalls eine regelmässige Datenbekanntgabe zur Folge. Die erfolgreiche Umsetzung des Dubliner Abkommens hängt nämlich wesentlich von der Einrichtung einer europäischen Fingerabdruckdatenbank von Asylsuchenden ab.

In Absatz 2 ist abschliessend aufgezählt, welche Personendaten zum oben erwähnten Zweck bekanntgegeben werden dürfen. Dieser Datenkatalog deckt sich mit demjenigen des Dubliner Abkommens (Art. 15). Es handelt sich dabei um einen Maximalkatalog aller Daten, die grundsätzlich mitgeteilt werden dürfen. Im konkreten Fall werden aus dem gesamten Datenkatalog jedoch nur diejenigen Personendaten weitergegeben, die benötigt werden. Die Daten nach Buchstaben a, b sowie d-f sind selbsterklärend. Weitere zur Identifikation einer Person erforderliche Daten nach Buchstabe c sind zum Beispiel Fotos oder Fingerabdrücke.

Artikel 94 Datenbekanntgabe im Rahmen von internationalen Abkommen

Nach Artikel 6 DSG ist eine Bekanntgabe von Personendaten ins Ausland nur zulässig, wenn dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Person nicht schwerwiegend gefährdet wird, was namentlich der Fall ist, wenn im Empfängerstaat ein dem schweizerischen gleichwertiger Datenschutz fehlt (vgl. Ausführungen zu Art. 93).

Es kann sich auch als notwendig und sinnvoll erweisen, Daten an Staaten bekanntzugeben, die nicht über einen der Schweiz gleichwertigen Datenschutz verfügen. Zu denken ist dabei zum Beispiel an Rückübernahmeabkommen mit Entwicklungsländern. Traditionell bestehen seit den fünfziger Jahren Rückübernahmeabkommen mit den Nachbarstaaten der Schweiz (mit Ausnahme von Italien). Zusätzlich beabsichtigt die Schweiz aufgrund der Empfehlungen der Budapester Minister-Konferenz von 1993, langfristig mit verschiedenen Staaten Rückübernahmeabkommen abzuschliessen. Priorität haben dabei einerseits die Hauptherkunftsländer von Asylsuchenden und andererseits Transitländer wie Ungarn oder Bulgarien. Mit Rückübernahmeabkommen werden in der Regel folgende Bereiche geregelt: Rückübernahme eigener Staatsangehöriger, die die Voraussetzungen für den Aufenthalt oder die Einreise nicht oder nicht mehr erfüllen, Rückübernahme von Drittäusländern, die einen gültigen Aufenthaltstitel besitzen, der durch die um Rückübernahme ersuchte Vertragspartei ausgestellt wurde, Durchschub von Ausländern, wenn die Weiterreise gesichert ist. Bei der Umsetzung derartiger Abkommen ist es unerlässlich, dass zwischen den betroffenen Staaten Daten der Person, die von einem Staat rückübernommen werden soll, ausgetauscht werden. In der Regel dürfen dies die Personalien sowie Angaben über Reisepapiere, Aufenthaltsorte, Reisewege, Aufenthaltserlaubnisse und erteilte Visa sein. Wenn nun diese Datenbekanntgabe nicht zulässig wäre, weil der betreffende Staat über keinen der Schweiz gleichwertigen Datenschutz verfügt, könnte die Schweiz faktisch keine Rückübernahmeabkommen mit afrikanischen, asiatischen oder zum Teil auch osteuropäischen Staaten abschliessen. Dies kann nicht Sinn und Zweck des Datenschutzes sein, vor allem nicht im Hinblick darauf, dass diese Rückübernahmeabkommen durchaus auch im Interesse der Betroffenen liegen können. Sofern somit der eigentliche Zweck von Artikel 6 DSG, nämlich die Ver-

hinderung einer schwerwiegenden Persönlichkeitsgefährdung, durch eine Datenbekanntgabe im oben erwähnten Sinn nicht verletzt wird, muss die Datenbekanntgabe zulässig sein. Der Schutzgedanke von Artikel 6 DSG wird dadurch gewahrt, dass im jeweiligen Abkommen Art und Umfang der bekanntzugebenden Personendaten, deren Zweckbindung, allfällige Sicherheitsmassnahmen sowie die zuständigen Behörden explizit festzulegen sind.

Artikel 95 Abnahme und Auswertung von Fingerabdrücken

Die erkennungsdienstliche Behandlung Asylsuchender ist schon im geltenden Recht geregelt (Art. 14 Abs. 2 und Art. 13d Abs. 1 [*bisher*]), ebenso die Speicherung der zur Identifizierung erhobenen Daten im automatisierten Fingerabdruckidentifikationssystem AFIS (Art. 12 AsylIV 1). Die bisher verstreuten Bestimmungen über die erkennungsdienstliche Behandlung sollen nun zusammenhängend und auf Gesetzesstufe geregelt werden. Artikel 12 Absatz 2 AsylIV 1 ist als allgemeiner Grundsatz in Artikel 92 Absatz 1 aufgenommen worden.

Absatz I Systematische Daktyloskopierung

Absatz 1 bestimmt, dass Asylsuchende sowie Schutzbedürftige grundsätzlich daktyloskopierte und fotografiert werden, und zwar anlässlich der Erhebung der Personalien bei Beginn des Asylverfahrens. Diese Bestimmung entspricht geltendem Recht und geltender Praxis. Seit dem 1. Januar 1988 werden den Asylsuchenden die Fingerabdrücke abgenommen. Diese Massnahme hat sich bewährt: Sie ermöglicht dem BFF, Asylsuchende zu entdecken, die unter verschiedenen Identitäten ein Asylgesuch stellen (Mehrfach- oder Doppelgesuche). Heute handelt es sich nur noch bei 0,9 Prozent der Gesuche um Mehrfach- oder Doppelgesuche, gegenüber 15 Prozent bei Einführung der Massnahme. Dies ist einerseits das Resultat der systematischen Daktyloskopierung der Asylsuchenden und der raschen Auswertung (dank elektronischer Übermittlungsmethoden liegt das Resultat des Abgleichs eines neuen Fingerabdruckbogens in der Regel innert 24 Stunden vor und ist somit bekannt, solange sich die asylsuchende Person noch in der Empfangsstelle aufhält) und andererseits der Möglichkeit, in solchen Fällen Nichteintretentsentscheide mit sofortigem Vollzug der Wegweisung zu verfügen. Würden die Asylsuchenden nicht daktyloskopierte oder würde die Auswertung wie früher Monate in Anspruch nehmen, so müsste wieder mit einem sprunghaften Anstieg von Doppel- respektive Mehrfachgesuchen gerechnet werden.

Neu ist, dass der Bundesrat die Ausnahmen regeln kann, das heisst er kann diejenigen Personenkategorien bestimmen, die nicht systematisch daktyloskopierte werden. Bereits heute werden in der Praxis zum Beispiel Personen, die als Gruppe von anerkannten Flüchtlingen gemäss Artikel 22 (*bisher*) in die Schweiz kommen, sowie Kinder unter 14 Jahren in Begleitung der Eltern nicht daktyloskopiert.

Schliesslich wird der Geltungsbereich dieser Bestimmung auf die Schutzbedürftigen ausgedehnt. Auch bei dieser Personenkategorie besteht das berechtigte Bedürfnis der Behörden am Anfang des Verfahrens zu prüfen, ob sich jemand schon einmal in der Schweiz aufgehalten hat. Im übrigen steht nicht immer bereits zu Beginn des (Asyl)Verfahrens fest, dass jemand zu einer Gruppe Schutzbedürftiger gehören wird.

Absatz 2 Speicherung der Fingerabdrücke

Die Fingerabdrücke der Asylsuchenden und Schutzbedürftigen werden ohne Vermerk der zugehörigen Personalien in die elektronische Datenbank AFIS eingelesen und gespeichert. Anhand einer Nummer kann das BFF die Fingerabdrücke den entsprechenden Personalien zuordnen.

Absatz 3 Abgleich

Neu abgenommene Fingerabdrücke werden nicht nur mit der bestehenden Fingerabdrucksammlung des BFF, sondern auch mit denjenigen des Bundesamtes für Polizeiwesen (BAP) verglichen. Das BAP betreibt eine Datenbank zur zentralen Registrierung und Auswertung von Fingerabdrücken (Zehnfingerabdruckbogen) und Tatortspuren (an einem Tatort gefundene einzelne Fingerabdrücke), die von Behörden der Kantone, des Bundes oder des Auslandes bei Strafverfolgungen oder bei Erfüllung anderer gesetzlicher Aufgaben erhoben worden sind (vgl. dazu Art. 351^{septies} StGB und die Verordnung über den Erkennungsdienst des Bundesamtes für Polizeiwesen [SR 172.213.57]). Diese Abgleiche bezeichnen einerseits die Feststellung der Identität einer Person und ermöglichen andererseits notwendige Abklärungen im Rahmen des Asylverfahrens, zum Beispiel Abklärungen zur Asylwürdigkeit einer Person (vgl. Art. 50) oder zur Überprüfung der Glaubwürdigkeit der Aussagen, zumal frühere polizeiliche Erfassungen in der Schweiz im Widerspruch zur Asylbegründung stehen können. Zudem soll dadurch die Amtshilfe an polizeiliche Behörden erleichtert werden (vgl. dazu Abs. 4). Wie die Statistiken zeigen, waren von den Asylsuchenden, von denen 1994 neue Fingerabdruckbogen eingingen, sieben Prozent bereits aus polizeilichen Gründen erfasst (z.B. wegen illegaler Einreise). Von den 1994 insgesamt eingegangenen 21'661 Polizeibogen stimmten 3'541 mit Fingerabdruckbogen von Asylsuchenden überein. Eine derartige Übereinstimmung ist ein für die jeweilige Behörde wertvoller Hinweis, den sie je nach Sachlage weiterverfolgen wird. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass das BFF sofort Kenntnis davon erhält, wenn ein Asylsuchender polizeilich gesucht oder bereits früher wegen strafbaren Handlungen verurteilt worden ist, auch wenn er im Asylverfahren unter anderen Personalien bekannt ist. Es kann dann daraus die entsprechenden Konsequenzen ziehen (z.B. prioritäre Behandlung des Asylgesuchs, Prüfung der Asylunwürdigkeit).

Absätze 4-6 Amtshilfe

In den Absätzen 4-6 wird die Amtshilfe des BFF an das BAP und die kantonalen Polizeibehörden geregelt. Das BFF respektive das BAP als Inhaber der Datensammlung (das heißt der jeweiligen Fingerabdrucksammlung) ist zugleich das verantwortliche Organ im Sinne von Artikel 16 Absatz 1 DSG.

Es sind zwei Fälle zu unterscheiden. Erstens besteht die Möglichkeit, dass das BFF anlässlich des Abgleichs nach Absatz 3 feststellt, dass ein neu eingelesener Fingerabdruckbogen einer asylsuchenden Person mit einem aus polizeilichen Gründen erfassten Fingerabdruck übereinstimmt. Diese Feststellung sowie die Personalien der betroffenen Person werden dann dem BAP und den betroffenen kantonalen Polizeibehörden mitgeteilt. Diese Bekanntgabe hat vorerst rein informativen Charakter. Es geht darum,

den Polizeibehörden mitzuteilen, dass die Person, von der sie Fingerabdrücke abgenommen haben, sich als asylsuchende Person in der Schweiz aufhält. Ob dieser Umstand einen Einfluss auf das polizeiliche Verfahren hat, hängt vom jeweiligen Einzelfall ab. Auf jeden Fall werden die Polizeibehörden aber in die Lage versetzt, in Kenntnis der Sachlage zu entscheiden.

Die zweite Möglichkeit besteht darin, dass das BAP eine Übereinstimmung zwischen einem aus polizeilichen Gründen erfassten Zehnfingerabdruckbogen oder einer Tatortspur und dem Zehnfingerabdruckbogen einer asylsuchenden Person feststellt. Auf Anfrage hin gibt das BFF dann dem BAP und den betroffenen kantonalen Polizeibehörden die allenfalls abweichenden Personalien der betroffenen Person bekannt. Die Gründe für diese Datenbekanntgabe sind dieselben wie bereits erwähnt.

Der Datenkatalog in den Absätzen 4 und 5 ist abschliessend. In Absatz 6 wird festgehalten, dass die nach den Absätzen 4 und 5 übermittelten Personendaten nicht ohne die Zustimmung des Inhabers der Datensammlung ins Ausland bekanntgegeben werden dürfen. Der Inhaber der Datensammlung ist dafür verantwortlich, dass die Grundsätze von Artikel 6 DSG, der die Datenbekanntgabe ins Ausland regelt, eingehalten werden.

Absatz 7 Löschung

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht, einzig die Ergänzung betreffend die Schutzbedürftigen ist neu (vgl. Art. 12 Abs. 4 AsylIV 1).

Nach Buchstabe a werden die Fingerabdrücke einer Person, die als Flüchtling anerkannt wurde und die in der Schweiz Asyl erhält, gelöscht. Ergeht ein negativer Asylentscheid oder ein Nichteintretentsentscheid, so werden die Fingerabdrücke zehn Jahre nach der rechtskräftigen Ablehnung des Gesuchs oder nach dessen Erledigung durch Rückzug oder Abschreibung gelöscht. Diese relativ lange Frist ist aus folgenden Gründen notwendig: Ein ablehnender Entscheid hat erstens nicht zwingend die Ausreise oder die Ausschaffung des Ausländer zur Folge. In zunehmendem Masse kommt es statt dessen zu einer vorläufigen Aufnahme. Diese Ersatzmassnahme für den undurchführbaren Vollzug einer Wegweisungsverfügung kann mehrere Jahre dauern. Eine zu kurze Aufbewahrungsdauer der Fingerabdruckbogen hätte zur Folge, dass bei Personen, deren Wegweisung erst nach Monaten oder gar Jahren vollzogen wird, bei einer späteren Wiedereinreise ihr früherer Aufenthalt in der Schweiz nicht mehr anhand des Abgleichs der Fingerabdrücke festgestellt werden kann. Zweitens zeigt die Erfahrung, dass Asylsuchende oft erst nach mehrjährigem Aufenthalt in anderen europäischen Staaten in die Schweiz zurückkommen. Bei einer zu kurzen Lösungsfrist würden diese Fälle nicht entdeckt. Da aber der Zweck der Fingerabdrucknahme in erster Linie die Verhinderung von Missbräuchen durch Einreichung von Mehrfachgesuchen ist, wäre eine zu kurze Lösungsfrist nicht sinnvoll.

Artikel 96 Registratursystem

Seit dem Jahre 1984 verwenden auch das BFF und die Beschwerdebehörden zunehmend moderne Informations- und Kommunikationstechnologien. Immer mehr Arbeitsvorgänge werden heute nicht mehr manuell, sondern mittels elektronischer Datenverarbeitungssysteme erledigt. Dies betrifft insbesondere die Registrierung aller Personen, die ein im Zuständigkeitsbereich des BFF liegendes Gesuch gestellt haben, sowie die Registrierung der einzelnen Geschäfte mit Einschluss einer Geschäftskontrolle. Bei der ARK und dem

Beschwerdedienst des EJPD geht es um die Registrierung der eingegangenen Beschwerden. Dabei ist zu beachten, dass die Beschwerdebehörden dem Datenschutzgesetz nur für Datenbearbeitungen unterstehen, die vor oder nach einem Verfahren stattfinden, denn Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c DSG ist auf hängige oberinstanzliche Verwaltungsverfahren nicht anwendbar.

Da in diesem Zusammenhang auch Personendaten, die nach Artikel 3 Buchstabe c DSG als besonders schützenswert gelten (zum Beispiel Angaben über Religion und ethnische Zugehörigkeit einer asylsuchenden Person) erfasst werden, ist für diese Datenbearbeitungen die von Artikel 17 und 19 DSG verlangte formelle Rechtsgrundlage zu schaffen. Die Verordnung über das automatisierte Personenregistratursystem AUPER (AUPER-Verordnung; SR I 42.315) genügt diesem Erfordernis nicht.

In Absatz 1 wird festgehalten, dass und zu welchen Zwecken das BFF ein automatisiertes Registratursystem betreibt. Neben der bereits erwähnten Registrierung von Personen und der diese Personen betreffenden Geschäfte (inkl. einer Geschäftskontrolle) wird das System auch für die Abwicklung interner Arbeitsvorgänge wie etwa Dossierbestellungen verwendet. Ein weiterer wesentlicher Zweck ist das Erstellen von Statistiken. Statistische Angaben werden einerseits für amtsinterne Führungs- und Steuerungsaufgaben gebraucht; andererseits ist auch die Öffentlichkeit immer mehr an Statistiken aus dem Asylbereich interessiert.

Absatz 2 hält in Ergänzung zu Artikel 91 ausdrücklich fest, dass in diesem System auch besonders schützenswerte Personendaten wie Angaben zur religiösen oder ethnischen Zugehörigkeit sowie über bezogene Fürsorgeleistungen, inklusive Gesundheitskosten, erfasst und bearbeitet werden dürfen. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend. Bei Bedarf wäre es somit zulässig, im System weitere besonders schützenswerte Personendaten zu erfassen und zu bearbeiten.

Absatz 3 enthält eine Delegationsnorm an den Bundesrat, wonach dieser beauftragt wird, Ausführungsbestimmungen über Organisation und Betrieb des Systems zu erlassen. Über den Katalog der zu erfassenden Daten, den Zugriff auf die Daten, die Bearbeitungsberechtigung, die Aufbewahrungsdauer der Daten sowie die Archivierung und Löschung der Daten hat der Bundesrat ebenfalls zusätzliche Bestimmungen zu erlassen.

Artikel 97 Bekanntgabe von Daten aus dem Registratursystem

Eine Zusammenarbeit zwischen Behörden, deren Aufgabengebiete sich berühren, ist in der heutigen arbeitsteiligen und spezialisierten Verwaltung unabdingbar, wenn die Behörden ihre Aufgaben in Kenntnis aller relevanten Tatsachen erfüllen wollen. Gesichtspunkte wie Effizienz und Ressourcenknappheit müssen bei der Art der Zusammenarbeit ebenso berücksichtigt werden wie die Wahrung der Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen. Der Asylbereich ist ein Gebiet, in dem über das eigentliche Asylverfahren hinaus viele Behörden und Organisationen an Daten interessiert sind, weil die Asylsuchenden mit allen „Lebensbereichen“ in Berührung kommen (Arbeit, Fürsorge, Wohnung, Begehen von Straftaten usw.). Dies führt dazu, dass verschiedenste Behörden und Organisationen aus unterschiedlichen Gründen mit Asylsuchenden zu tun haben und daher auf Informationen angewiesen sind. Diese Behörden könnten die beim BFF vorhandenen Daten nicht oder nur mit einem unverhältnismässig grossen Aufwand

selbst beschaffen. Es ist daher in Abwägung der oben erwähnten Aspekte zu regeln, welchen Behörden grundsätzlich die vom BFF gespeicherten Daten weitergegeben werden können. Dabei ist zu beachten, dass nicht jeder Benutzer auf alle in diesem System gespeicherten Daten Zugriff hat. Vielmehr wird jedem Benutzer jeweils nur auf diejenigen Daten Zugriff gewährt, die er für die Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben benötigt. Dies bedingt, dass das BFF vor der Einrichtung eines Online-Zugriffes genau abklärt, ob dieser gemäss datenschutzrechtlichen Grundsätzen gerechtfertigt ist.

In Absatz 1 wird die Datenbekanntgabe durch ein Abrufverfahren geregelt. Dafür braucht es gemäss Artikel 19 DSG eine formellgesetzliche Grundlage, wenn es um besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile geht. Das Registratursystem enthält solche Daten (vgl. Art. 96). Daher wird hier abschliessend aufgezählt, welchen Behörden das BFF nach der oben erwähnten Prüfung einen Online-Zugriff auf bestimmte Daten des Registratursystems geben kann. Es sind dies zunächst diejenigen Behörden, die Aufgaben gemäss dem Asylgesetz zu erfüllen haben wie die Fremdenpolizei- und die Fürsorgebehörden der Kantone, die für die innere Sicherheit zuständigen Bundesbehörden, die ARK, der Beschwerdedienst des EJPD und der Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten (Bst. a, b [am Ende], d, e, g).

Die für das Polizeiwesen zuständigen Bundesbehörden (Bst. b) benötigen den Zugriff auf das Registratursystem zur raschen Identifikation einer Person, von der bei ihnen ein Geschäft hängig ist. Es geht um die Feststellung, welchen Status (Anwesenheitsberechtigung) die betreffende Person in der Schweiz hat oder in welchem Verfahrensstadium sie sich befindet. Das Resultat dieser Abklärung kann durchaus im Interesse der betroffenen Person liegen und für sie von Vorteil sein, zum Beispiel wenn festgestellt wird, dass sie als asylsuchende Person während des Asylverfahrens ein Anwesenheitsrecht hat. Der Zweck ist nicht der Zugriff für Fahndungszwecke, sondern die Identifikation einer bestimmten Person. Angesichts der Vielzahl solcher Geschäfte respektive der Dringlichkeit etwa im Bereich der sicherheits- und gerichtspolizeilichen Ermittlungen ist ein Online-Zugriff unabdingbar. Die Alternative - Amtshilfe im Einzelfall auf schriftlichem oder telefonischem Wege - würde die Zusammenarbeit der Behörden unnötig erschweren.

Zwischen den Aufgabengebieten des BFF und des BFA besteht naturgemäss ein enger Zusammenhang; Asylsuchende sind Ausländerinnen und Ausländer mit einem speziellen Status. Insbesondere im Bereich der Wegweisung und der vorläufigen Aufnahme gehen Aufgaben und Kompetenzen beinahe nahtlos ineinander über. Ein Online-Zugriff auf das Registratursystem ist daher für das Bundesamt für Ausländerfragen unabdingbar (Bst. c). Die Grenzposten sowie die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden benötigen einen Online-Zugriff auf das Registratursystem, um ihre Kontrollfunktionen wahrnehmen zu können. Die Grenzposten müssen bei illegal Einreisenden sofort feststellen können, ob sich diese Person schon einmal in der Schweiz aufhielt oder ob eine rechtskräftige Wegweisungsverfügung vorliegt. Die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden müssen ebenfalls rasch in der Lage sein festzustellen, ob eine Person, bei der sie eine Personenkontrolle vornehmen oder gegen die sie ermitteln, ein Asylgesuch gestellt hat. Es geht vor allem darum, dass diese Abfragen auch nachts oder an Sonn- und Feiertagen, also ausserhalb der Bürozeiten, durchgeführt werden können.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle benötigt den Online-Zugriff auf das Registratursystem zur Wahrung der Finanzaufsicht im Bereich der Rückerstattung der von den

Kantonen an Asylsuchende oder anerkannte Flüchtlinge ausgerichteten Fürsorgeleistungen. Das Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (SR 614.0) sieht in Artikel 10 vor, dass alle Bundesbehörden der Eidgenössischen Finanzkontrolle die zur Wahrung der Finanzaufsicht relevanten Daten zugänglich zu machen haben (BBl 1994 III 1858).

Die kantonalen Arbeitsämter schliesslich benötigen den Online-Zugriff auf das Registratursystem, um anlässlich eines Gesuches um eine Arbeitsbewilligung prüfen zu können, ob die asylsuchende Person einem Arbeitsverbot nach Artikel 40 unterliegt.

Es gibt weitere Behörden oder Organisationen, denen regelmässig Daten aus dem Registratursystem bekanntgegeben werden, die aber keinen Online-Zugriff benötigen. Diese Datenbekanntgabe geschieht zum Beispiel durch Abgabe von Magnetbändern, Listen usw. In Absatz 2 ist geregelt, wem auf diese Art und Weise Daten aus dem Registratursystem bekanntgegeben werden.

In Absatz 3 wird festgehalten, dass die nach den Absätzen 1 und 2 bekanntgegebenen Personendaten nicht ohne die Zustimmung des Inhabers der Datenbank, das heisst des BFF, ins Ausland weitergegeben werden dürfen. Artikel 6 DSG gilt sinngemäss.

Der datenschutzrechtliche Grundsatz, dass Daten unbeteiligter Dritter in der Regel nicht zugänglich gemacht oder weiterbearbeitet werden dürfen, ist ein Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips: Personendaten dürfen nur in dem Umfang zur Verfügung gestellt und bearbeitet werden, wie es für die jeweilige Aufgabenerfüllung notwendig ist. Bei einer automatisierten Datenbearbeitung ist das System so aufzubauen, dass der erwähnte Grundsatz eingehalten werden kann. Absatz 4 hält diese Verpflichtung ausdrücklich fest.

Artikel 98 Informations- und Dokumentationssystem

Das BFF ist darauf angewiesen, in seinem Aufgabengebiet möglichst gut und umfassend informiert und dokumentiert zu sein. Auch in diesem Bereich werden die bisherigen papiergebundenen Archive und Ablagesysteme zunehmend durch elektronische Datenverarbeitungssysteme ersetzt. Das BFF hat in Zusammenarbeit mit der ARK ein Informations- und Dokumentationssystem aufgebaut. Dieses System besteht aus verschiedenen Datenbanken, in denen die für den Aufgabenbereich des BFF und der ARK wichtigen Informationen und Dokumentationen gespeichert werden. Im Unterschied zum in Artikel 96 geregelten Registratursystem werden im Informations- und Dokumentationssystem in erster Linie sachbezogene Daten und Informationen gespeichert. Das BFF unterhält heute folgende Datenbanken: Länderdokumentation BFF, Gerichtsdokumente BFF und Rechts- und Sachdokumentation BFF. In der Datenbank Länderdokumentation werden Daten und Informationen über die wichtigsten Herkunfts länder der Asylsuchenden, wie zum Beispiel Angaben über den Aufbau des Staatswesens, die Justiz, die Einhaltung der Menschenrechte, die politischen Parteien, Einzelereignisse wie Demonstrationen, Putschversuche usw., gespeichert. Die meisten Informationen stammen aus öffentlich zugänglichen Quellen wie Zeitungen, Berichten von Menschenrechtsorganisationen und Hilfswerken. Daneben enthält die Datenbank amtseigene Publikationen wie Länderberichte und -analysen. Die Datenbank Gerichtsdokumente ist eine Referenzdatenbank, aus der ersichtlich ist, welche Gerichtsdokumente dem BFF

vorliegen. Es handelt sich dabei um Gerichtsurteile, Vorladungen usw., die dem BFF anlässlich von Asylverfahren als Beweismittel vorgelegt wurden. Diese Urteile können auch für die Beurteilung anderer Fälle von Bedeutung sein, sei es als „Muster“ für ein echtes Dokument eines bestimmten Landes oder Gerichtes oder als „Muster“ für ein Urteil in einem Massenprozess. Die Gerichtsurteile selbst sind in der Datenbank nicht gespeichert. In der Datenbank Rechts- und Sachdokumentation werden insbesondere Dokumente zur Amts- und Entscheidpraxis des BFF sowie juristische Gutachten zu Asyl- und Flüchtlingsfragen gespeichert.

Die ARK unterhält zwei Datenbanken in diesem Informations- und Dokumentationssystem: Die juristische Dokumentation ARK und die Sachdokumentation ARK. Diese Datenbanken enthalten dieselben Documentengruppen wie die Rechts- und Sachdokumentation BFF. Das BFF und die ARK sind unabhängig betreffend ihrer Datenbanken. Einzig für die Infrastruktur und den Betrieb im technischen Sinn besteht eine Zusammenarbeit.

Absatz 1 schafft die aufgrund der Artikel 17 und 19 DSG notwendige gesetzliche Grundlage für dieses Informations- und Dokumentationssystem. Wie ausgeführt, geht es in diesem System um sachbezogene Daten. Trotzdem kann es vorkommen, dass in einem Text auch einmal Personendaten sowie besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile enthalten sind und gespeichert werden. Zum heutigen Zeitpunkt können Personendaten (Name, Vorname und Jahrgang) in der Datenbank Gerichtsdokumente enthalten sein. In den anderen Datenbanken werden Personendaten entweder anonymisiert oder sie sind Bestandteil eines öffentlich zugänglichen Dokumentes, das in die Datenbank eingelesen wurde.

Die Absätze 2 und 3 legen den Benutzerkreis fest. Dabei wird unterschieden, ob eine Datenbank auch besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile oder vorwiegend sachliche oder aus öffentlichen Quellen entnommene Informationen enthält. Bei letzterer können die Daten auf Gesuch hin mittels Abrufverfahren externen Benutzerinnen und Benutzern zugänglich gemacht werden. Ein Zugriff auf dieses System kommt dabei natürlich nur in Frage, wenn die externen Benutzer ein genügendes Interesse nachweisen können, das heißt wenn sie den Zugriff auf die Informationen zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe benötigen. Es wird sich dabei um Behörden oder Stellen handeln, die mit der Asyl- und Flüchtlingsproblematik zu tun haben, zum Beispiel um das Generalsekretariat des Departementes, den Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik im EDA, die kantonalen Fremdenpolizeibehörden oder den Oberauditor der Schweizerischen Armee. Letzterer hat beispielsweise im Zusammenhang mit der Untersuchung von Kriegsverbrechen ein Interesse an den länderspezifischen Kenntnissen des BFF.

Absatz 4 schafft eine Delegationsnorm an den Bundesrat. Dieser hat die notwendigen Ausführungsbestimmungen namentlich bezüglich der Zugriffsrechte auf das System und den angemessenen Schutz der darin erfassten Personendaten zu erlassen.

21.08 8. Kapitel: Rechtsschutz

21.081 1. Abschnitt: Beschwerdeverfahren auf Kantonsebene

Artikel 99

Absatz 1 verpflichtet die Kantone, mindestens eine Beschwerdeinstanz vorzusehen, die über Beschwerden gegen Verfügungen kantonaler Behörden entscheidet. Dieser Grundsatz kommt mit der vorgeschlagenen Formulierung, die sich stark an Artikel 33 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700) anlehnt, besser zur Geltung als in Artikel 46 Absatz 1 (*bisher*).

Absatz 2 beinhaltet die Regelung, dass sich die Beschwerde gegen Verfügungen und Beschwerdeentscheide von letzten kantonalen Instanzen nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege richtet, sofern das vorliegende Gesetz nichts anderes bestimmt.

21.082 2. Abschnitt: Beschwerdeverfahren auf Bundesebene

Artikel 100 Schweizerische Asylrekurskommission

Absatz 1 dieser Bestimmung entspricht unverändert Artikel 11 Absatz 4 (*bisher*). Neu eingefügt werden die Absätze 2 und 3.

Um einer Rechtszersplitterung in der Rechtsprechung der ARK vorzubeugen und um somit eine grösstmögliche Einheit der Jurisdiktion zu gewährleisten, sehen die Absätze 2 und 3 diesbezüglich gewisse Verantwortlichkeits- und Koordinationsmechanismen vor. Insbesondere soll nach Absatz 2 auf Gesetzesstufe ein Instrument zur Schaffung von verbindlichen Leitlinien für die Rechtsprechung der ARK verankert werden.

Artikel 101 Zuständigkeit

Absatz 1 entspricht grundsätzlich Artikel 11 Absatz 2 (*bisher*). Entscheide des BFF nach den Buchstaben a-e können mit Beschwerde bei der ARK angefochten werden, welche endgültig darüber entscheidet. Neu aufgenommen beziehungsweise ergänzt werden - im Vergleich zum bisherigen Recht - die Buchstaben b und d, die im Zusammenhang mit dem 4. Kapitel über die Gewährung vorübergehenden Schutzes und die Rechtsstellung der Schutzbedürftigen stehen. Die Verweigerung des vorübergehenden Schutzes nach den Artikeln 66 und 67 ist gemäss Buchstabe b mittels Beschwerde anfechtbar. Buchstabe d nimmt Bezug auf die Artikel 60 und 61 sowie die Artikel 74 und 75 über den Widerruf und das Erlöschen des Asyls beziehungsweise des vorübergehenden Schutzes.

Ebenfalls neu ist Buchstabe e. Bis anhin entschied das EJPD über Beschwerden gegen Aufhebungsverfügungen von vorläufigen Aufnahmen aller Ausländerkategorien. Da gemäss Buchstabe c die ARK letztinstanzlich über Beschwerden gegen Wegweisungsentscheide entscheidet, erscheint es systemgerecht, dass sie neu auch über eine allfällige

Beschwerde gegen die Aufhebung einer vorläufigen Aufnahme entscheidet, sofern diese im Rahmen eines Asylverfahrens ergangen ist. Das Departement soll aber nach wie vor zuständig sein für Beschwerden gegen Aufhebungsverfügungen des BFF über vorläufige Aufnahmen von Ausländern, soweit diese nicht im Zusammenhang mit einem Asylverfahren erlassen worden sind (vgl. Art. 20 Abs. 1 Bst. b ANAG).

Zum neuen Absatz 2 verweisen wir auf unsere Ausführungen zu Artikel 41 Absatz 3 (vgl. Ziff. 21.025).

Das Datenschutzgesetz enthält in Artikel 25 Rechtsschutzbestimmungen, die auch für das Bearbeiten von Personendaten des Asylbereichs Geltung beanspruchen. Für eine abweichende Regelung besteht kein Grund. Der ausdrückliche Verweis auf das Datenschutzgesetz in Absatz 3 dient der Klarstellung.

Absatz 4 entspricht Artikel 11 Absatz 5 (*bisher*). Unter anderen als in den Absätzen 1-3 aufgeführten Beschwerden sind insbesondere die Beschwerden zu verstehen, die gegen Entscheide des BFF erhoben werden, die sich aber nicht gegen Personen aus dem Asylbereich richten, sondern gegen Personen aus dem übrigen Ausländerbereich. Absatz 4 ist ferner anwendbar für Beschwerden nach Artikel 26 Absatz 3: Der Zwischenentscheid über die Zuweisung einer asylsuchenden Person an einen bestimmten Kanton kann beim Departement angefochten werden, jedoch nur mit der Begründung, er verletze den Grundsatz der Einheit der Familie.

Artikel 102 Beschwerdegründe

Diese Bestimmung, die aus gesetzestechnischen Gründen neu in zwei Absätze gegliedert ist, entspricht materiell unverändert Artikel 11 Absatz 3 (*bisher*).

Artikel 103 Anfechtbare Zwischenverfügungen

Der materielle Gehalt dieser Bestimmung wurde von Artikel 46a (*bisher*) grundsätzlich unverändert übernommen. Aus gesetzestechnischen Gründen wurden jedoch zwei Absätze gebildet.

Absatz 1 statuiert, dass Zwischenverfügungen, die in Anwendung der Artikel 10 Absätze 1-3 und Artikel 18-45 AsylG sowie Artikel 22a ANAG ergehen, nur durch Beschwerde gegen die Endverfügung angefochten werden können. Vorbehalten bleibt die Anfechtung von Verfügungen über die Zuweisung von Asylsuchenden an einen Kanton nach Artikel 26 Absatz 3. Wie wir bereits oben zu Artikel 102 Absatz 4 ausgeführt haben, können solche Entscheide nur angefochten werden, wenn der Grundsatz der Einheit der Familie verletzt wurde. Beschwerdeinstanz ist das EJPD.

Absatz 2 Buchstabe b steht im Zusammenhang mit Artikel 66 Absatz 3, wonach das Verfahren über ein allfälliges Gesuch um Anerkennung als Flüchtling sistiert wird, wenn einer Person vorübergehender Schutz gewährt wird. Um ein Verfahren im Verfahren auszuschliessen, wird der Grundsatz verankert, wonach die Sistierungsverfügung nach Artikel 66 Absatz 3 nicht angefochten werden kann.

Zwischenverfügungen gemäss Absatz 2 sind bei der Rekurskommission anfechtbar.

Artikel 104 Behandlungsfrist

Diese Bestimmung entspricht Artikel 46b (*bisher*). Durch die Neuregelungen im 4. Kapitel (Gewährung vorübergehenden Schutzes und Rechtsstellung der Schutzbedürftigen) wurde in Artikel 104 zusätzlich der Verweis auf Artikel 33 aufgenommen, wonach über Beschwerden gegen Nichteintretentsentscheide nach der Aufhebung des vorübergehenden Schutzes ebenfalls in der Regel innert sechs Wochen zu entscheiden ist.

Artikel 105 Verfahrensfristen

Diese Bestimmung entspricht materiell unverändert Artikel 46c (*bisher*).

Artikel 106 Vereinfachtes Verfahren

Der erste Satz entspricht unverändert Artikel 46d Satz 1 (*bisher*). Mit der sprachlichen Modifikation des zweiten Satzes soll zum Ausdruck gebracht werden, dass der Entscheid über eine offensichtlich unbegründete Beschwerde in jedem Fall nur summarisch zu begründen ist. Damit wird auch auf Beschwerdeebene verfahrensökonomischen Prinzipien Rechnung getragen.

Artikel 107 Aufschiebende Wirkung und sofortiger Vollzug

Die Sachüberschrift sowie die Absätze 1-3 entsprechen - mit sprachlich-redaktionellen Änderungen - Artikel 47 Absätze 1-2^{bis} (*bisher*) in der Fassung des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Absatz 4 entspricht Artikel 47 Absatz 3 (*bisher*) in der Fassung des AVB.

21.09 9. Kapitel: Internationale Zusammenarbeit und beratende Kommission

Artikel 108 Internationale Zusammenarbeit

Bereits im bisherigen Artikel 48 ist der Grundsatz statuiert, dass sich der Bund an der Lösung von Flüchtlingsproblemen auf internationaler Ebene beteiligt, wobei er namentlich mit dem UNHCR zusammenarbeitet.

Neu soll in Artikel 108 verankert werden, dass sich der Bund einerseits an der Lösung von Flüchtlingsproblemen im Ausland und andererseits an der Harmonisierung der europäischen Flüchtlingspolitik beteiligt. Dabei intensiviert er insbesondere die internationale Zusammenarbeit in Europa mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), aber auch mit mittel- und osteuropäischen Staaten. Diese Bestimmung bildet zudem die gesetzliche Grundlage für die freiwillige Finanzierung von Aktivitäten internationaler Organisationen (z.B. des UNHCR und der „Organisation internationale pour les migrations“ [OIM]) und Programmen - beispielsweise des „International Center for Migration

Policy Development“ (ICMPD) - zur Eindämmung von unkontrollierten Wanderungsbewegungen durch den Bund. Schliesslich umfasst dieser Artikel auch die Verpflichtung des Bundes, präventive Massnahmen im Wanderungsbereich zu unterstützen.

Artikel 109 Beratende Kommission

Der Wortlaut dieser Bestimmung entspricht unverändert dem Artikel 49 (*bisher*).

21.10 10. Kapitel: Strafbestimmungen zum 5. Kapitel 2. Abschnitt

Artikel 110 - 113

Zur konsequenten Durchsetzung der Bestimmungen des 5. Kapitels 2. Abschnitt wurden Strafbestimmungen analog zum AHV-Gesetz (Art. 87-90 AHVG) ins Asylgesetz aufgenommen. Diese Bestimmungen wurden bereits mit dem Bundesbeschluss über Sparmassnahmen eingefügt. Um dem Prinzip des Bestimmtheitsgeboetes zu entsprechen, konnte man es nicht bei einem Verweis auf die Strafnormen des AHVG belassen.

Aufgrund der Strafbestimmungen sind namentlich folgende Handlungen strafbar:

- das Erwirken einer Auszahlung der Sicherheitsleistung durch unwahre oder unvollständige Angaben;
- unwahre oder unvollständige Angaben über den AHV-pflichtigen Lohn, der als Berechnungsgrundlage für die Sicherheitsleistung massgebend ist;
- die sicherheitsleistungspflichtige Person entzieht sich der Verpflichtung nach Artikel 81 Absatz 4;
- Arbeitgeber verwenden den Lohnabzug der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers nicht für den vorgesehenen Zweck.

Das BFF hat festgestellt, dass immer mehr Arbeitgeber den letztgenannten Tatbestand erfüllen. Weil auch der nachträglichen Zahlungsaufforderung oft nur zögernd oder gar nicht nachgekommen wird, entsteht für das BFF ein erheblicher administrativer Aufwand. Ist der Arbeitgeber nicht mehr zahlungsfähig, so verliert die sicherheitsleistungspflichtige Person zudem den Teil ihres Lohnes, den der Arbeitgeber auf das Sicherheitskonto hätte einzuzahlen müssen. Ein solches Verhalten der Arbeitgeber rechtfertigt die vorgesehene Sanktion.

Die Strafverfolgung soll wie bei den Strafbestimmungen des AHVG Sache der Kantone sein. Da die Artikel 6 und 7 des Verwaltungsstrafrechtsgesetzes vom 22. März 1974 (VStrR; SR 313.0) nur dann angewendet werden, wenn die Verfolgung und Beurteilung von Widerhandlungen einer Verwaltungsbehörde des Bundes übertragen werden, müssen diese explizit als anwendbar erklärt werden.

21.11 11. Kapitel: Schlussbestimmungen

Artikel 114 Vollzug

Diese Bestimmung stellt geltendes Recht dar. Der Bundesrat wird die notwendigen Ausführungsbestimmungen zum Vollzug des Asylgesetzes erlassen.

Artikel 115 Aufhebung bisherigen Rechts

Da es sich beim vorliegenden Entwurf um eine Totalrevision handelt, wird das bestehende Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 aufgehoben.

Der Bundesbeschluss über Sparmassnahmen ist befristet bis zum 31. Dezember 1997. Die Bestimmungen dieses Beschlusses sind inhaltlich grösstenteils in das totalrevidierte Asylgesetz übernommen worden. Falls das revidierte Asylgesetz vor dem 1. Januar 1998 in Kraft tritt, würde der Bundesbeschluss daher obsolet und müsste im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Asylgesetzes aufgehoben werden.

Artikel 116 Übergangsbestimmungen

Absatz 1

Nach Absatz 1 gilt für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes hängigen Verfahren das neue Recht. Dieser Grundsatz erfährt folgende Ausnahmen:

Absatz 2

Die im bisherigen Artikel 17 Absatz 2 vorgesehene Möglichkeit der Kantone, Asylsuchenden, deren Gesuch seit über vier Jahren hängig ist, eine fremdenpolizeiliche Aufenthaltsbewilligung zu erteilen (sogenannte „Härtefallregelung“), besteht nach dem neuen Recht nicht mehr. Folgerichtig bestimmt Absatz 2 der Übergangsbestimmungen, dass hängige Verfahren um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Aufenthaltsbewilligung nach Artikel 17 Absatz 2 (*bisher*) mit Inkrafttreten dieses Gesetzes gegenstandslos werden, und zwar auf jeder Verfahrensstufe. Davon werden die kantonalen Behörden, das BFA sowie das Departement und das Schweizerische Bundesgericht als Beschwerdeinstanzen betroffen sein. Aufgrund der Ablösung der bisherigen Regelung durch das neue Konzept nach Artikel 41 Absatz 3 wird das BFF oder die ARK im Rahmen der Prüfung des Vollzugs der Wegweisung zu entscheiden haben, ob eine vorläufige Aufnahme aufgrund einer schwerwiegenden persönlichen Notlage angeordnet werden kann, wenn vier Jahre nach Einreichen des Asylgesuchs noch kein rechtskräftiger Entscheid ergangen ist.

Absatz 3

Die ARK und das Departement bleiben mit Ausnahme von Verfahren nach Artikel 17 Absatz 2 (*bisher*) für alle bei ihnen hängigen Beschwerden zuständig.

Absatz 4

Die Bestimmung über die gruppenweise vorläufige Aufnahme von Ausländern (Art. 14a Absatz 5 ANAG [bisher]) wird mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes aufgehoben und durch die neue Regelung über die Gewährung vorübergehenden Schutzes (4. Kapitel) ersetzt. Für diejenigen Personen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes nach dem bisherigen Artikel 14a Absatz 5 ANAG vorläufig aufgenommen sind, gelten ab diesem Zeitpunkt die Bestimmungen des neuen 4. Kapitels. Damit diesen Personen durch die Gesetzesänderung kein Nachteil entsteht, wird ihnen die Anwesenheitsdauer als gruppenweise vorläufig aufgenommene Person bezüglich der Berechnung der Aufenthaltsdauer in der Schweiz nach Artikel 70 Absätze 2 und 3 angerechnet.

Absatz 5

Nach Artikel 76 Absatz 1 sind neu die Kantone zuständig für die Gewährleistung der Fürsorge für alle Personen, die sich gestützt auf das Asylgesetz in der Schweiz aufhalten. Bisher war die Fürsorgezuständigkeit zwischen dem Bund und den Kantonen aufgeteilt. Absatz 5 sieht nun eine zweijährige Übergangsfrist vor, während der bezüglich Fürsorgezuständigkeit noch bisheriges Recht gilt. Diese Frist soll den betroffenen Behörden und Hilfswerken die Zeit geben, die sie für die Anpassung an die neue Zuständigkeitsordnung benötigen.

22 Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

221 Vorbemerkung

Die Artikel 14a-14c sowie Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe b ANAG stehen in einem engen sachlichen Zusammenhang mit dem Asylgesetz. Ihre Änderungen werden nur dann in Kraft treten, wenn auch das Asylgesetz vom Parlament oder, falls das Referendum ergriffen wird, vom Volk gutgeheissen wird. Hingegen sollten die übrigen Änderungen des ANAG (vgl. Art. 21, 22a-22g, 24a, 25, 25a und 25b; Übergangsbestimmung; Einführung einer Abkürzung des Titels; Gliederungstitel) unabhängig von der Gutheissung des Asylgesetzes in Kraft treten können. Aus diesen Gründen erfolgen die Änderungen des ANAG in zwei Erlassen.

222 Änderung der Artikel 14a - 14c

Artikel 14a Absätze 2-4

Durch den Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) vom 22. Juni 1990, gültig bis 31. Dezember 1995, wurden die Absätze 2-4 abgeändert. Mit der Änderung des AVB vom 23. Juni 1995 erfolgte die Verlängerung seiner Geltungsdauer bis zum 31. Dezember 1997. Die Absätze drei und vier werden unverändert ins ANAG überführt. Absatz 2

(*bisher*) hielt fest, dass der Vollzug dann nicht möglich sei, wenn der Ausländer weder in den Herkunfts- oder in den Heimatstaat noch in einen Drittstaat verbracht werden konnte. Umstritten war, ob ein Ausländer, der theoretisch freiwillig zurückkehren könnte, dies aber nicht will, unter Absatz 2 (*bisher*) zu subsumieren sei. Ausländer, die nur deshalb nicht in ihr Heimat- und Herkunftsland oder in einen Drittstaat verbracht werden können, weil sie ihre Zustimmung zur Rückkehr verweigern und der Hinderungsgrund somit bei ihnen selbst liegt, fallen nicht unter Artikel 14a Absatz 2. Dies wird mit der Neuformulierung klar zum Ausdruck gebracht (vgl. dazu Urteil der ARK vom 27. Juni 1995 i.S. I.H.; EMARK 1995/14). Der Vollzug gilt in solchen Fällen als möglich und die vorläufige Aufnahme wird somit nicht angeordnet.

Artikel 14a Absatz 4^{bis}

Bei der Prüfung, ob ein Wegweisungsvollzug durchführbar ist, begutachtet das BFF oder die ARK neu im Sinne eines zusätzlichen vierten Kriteriums - neben der Zulässigkeit, der Zumutbarkeit und der Möglichkeit (Abs. 2-4) -, ob bei der betroffenen Person eine schwerwiegende persönliche Notlage, die nicht im Ausland, sondern in der Schweiz begründet sein muss, vorliegt. Diese Prüfung wird jedoch nur dann vorgenommen, wenn die vorerwähnten Instanzen vier Jahre nach Einreichen des Asylgesuches noch keinen rechtskräftigen Asyl- und Wegweisungsentscheid gefällt haben. Im übrigen verweisen wir hierzu auf unsere Ausführungen unter Ziffer 21.025 zu Artikel 41 Absatz 3 AsylG.

Artikel 14a Absatz 5

Mit der Regelung des Verfahrens und der Rechtsstellung der neu ins Gesetz aufgenommenen Kategorie der Schutzbedürftigen im Asylgesetz wird die bisher im ANAG verankerte Bestimmung über die gruppenweise vorläufige Aufnahme (Abs. 5) aufgehoben. Die individuelle vorläufige Aufnahme bleibt jedoch für bestimmte Einzelfälle bestehen, in denen der Vollzug der Wegweisung unzulässig, unzumutbar oder unmöglich erscheint.

Artikel 14a Absatz 6

Absatz 4 erwähnt als Beispiel der Unzumutbarkeit des Vollzugs die konkrete Gefährdung des Ausländers. Dieser Absatz soll jedoch keine Anwendung finden, wenn der weg- oder ausgewiesene Ausländer die öffentliche Sicherheit und Ordnung verletzt hat oder in schwerwiegender Weise gefährdet. Dies soll ebenfalls für diejenigen Fälle gelten, in denen nach Artikel 41 Absatz 3 AsylG eine schwerwiegende persönliche Notlage vorliegt.

Artikel 14b Absatz 2^{bis}

Konsequenterweise soll eine nach Artikel 14a Absatz 4^{bis} angeordnete vorläufige Aufnahme aufgehoben werden können, wenn die eigentliche Voraussetzung für deren Anordnung - nämlich die schwerwiegende persönliche Notlage (vgl. Art. 41 Abs. 3 AsylG) - nicht mehr gegeben ist. Ebenfalls sollte die aufgrund einer persönlichen Notsituation gewährte vorläufige Aufnahme widerrufen werden können, falls die betreffende Person wegen eines Verbrechens oder Vergehens gerichtlich bestraft wurde.

oder wenn ihr allgemeines Verhalten und ihre Handlungen darauf schliessen lassen, dass sie nicht gewillt oder nicht fähig ist, sich in die bei uns geltende Ordnung einzufügen (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a und b).

Artikel 14b Absatz 3

Hierzu verweisen wir auf die Erläuterungen zu Artikel 14a Absatz 5.

Artikel 14b Absatz 4

Bereits der geltende Artikel 14b sieht vor, dass der Bund die Ausreisekosten für vorläufig aufgenommene Personen übernimmt, sofern sie mittellos sind. Neu soll auch die Ausrichtung von Rückkehrhilfe möglich sein, hat doch die Schweiz ein eminentes Interesse an der Förderung der freiwilligen Rückkehr. Diese Ausdehnung der Rückkehrhilfe auf die Kategorie der vorläufig aufgenommenen Ausländer, die die Schweiz verlassen wollen oder aufgrund einer vollziehbar gewordenen Wegweisung verlassen müssen, ist letztlich auch unter finanziellen Aspekten sinnvoll: Bei freiwilliger Ausreise entfallen die Kosten für den Zwangsvollzug. Im Interesse einer möglichst überschaubaren Gesetzgebung empfiehlt sich in diesem Bereich ein Verweis auf die Regelung für Asylsuchende, zumal keine sachlichen Gründe vorliegen, die eine abweichende Behandlung dieser beiden Kategorien rechtfertigen würden.

Artikel 14c Absatz 1

Die vorläufige Aufnahme kann jeweils für zwölf Monate verfügt werden, sofern sie nicht aufgrund von Artikel 14b Absatz 2 aufzuheben ist. Ein neuer Aufhebungsgrund ist Artikel 14b Absatz 2^{bis}, welcher vorliegt, wenn keine schwerwiegende persönliche Notlage nach Artikel 41 Absatz 3 des Asylgesetzes mehr gegeben ist oder wenn Gründe nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe a oder b vorhanden sind.

Artikel 14c Absätze 2 und 3

Siehe Erläuterungen unter Artikel 14a Absätze 2-4. Diese Absätze werden unverändert ins ANAG überführt.

Artikel 14c Absätze 4-6

Bis zum Inkrafttreten des Bundesbeschlusses über Sparmassnahmen regelte Artikel 14c Absätze 4-6 (*bisher*) Festsetzung, Ausrichtung, Rückerstattung und Abrechnung von Fürsorgeleistungen sowie die Rückerstattung der Fürsorgekosten von vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern vom Bund an die Kantone. Es waren grundsätzlich die gleichen Regeln, die für Asylsuchende zur Anwendung kamen. Ausgenommen war die Leistung von Sicherheit: Während Asylsuchende generell Sicherheit leisten müssen - es wird ihnen ein bestimmter Prozentsatz vom Erwerbs-einkommen abgezogen - überliess es die damalige Regelung den Kantonen, zu bestimmen, ob und in welcher Form vorläufig Aufgenommene Sicherheit leisten mussten (Art. 14c Abs. 4 in fine ANAG [*bisher*] sowie Art. 6 Abs. 4 und 5 der Verordnung über die vorläufige Aufnahme von Ausländern). Nachdem sich die Sicherheitsleistungspflicht,

die 1990 für Asylsuchende bundesweit eingeführt wurde und in allen Kantonen gleich gehandhabt wird, bewährt hatte, wurde dieses System durch den Bundesbeschluss über Sparmassnahmen auch für vorläufig Aufgenommene eingeführt, wobei generell auf Artikel 21a AsylG (*bisher*) verwiesen wurde. Zusätzlich wurde auch die Möglichkeit der pauschalen Abgeltung der Kantone für ausgerichtete Fürsorgeleistungen eingeführt. Absatz 4 entspricht materiell, mit redaktionellen Änderungen, dem bisherigen Artikel 14c Absatz 6. Während die Fürsorge für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge aufgrund der Flüchtlingskonvention nach den für Flüchtlinge anwendbaren Bestimmungen ausgerichtet wird, werden die Fürsorgeleistungen für vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer wie *bisher* nach den für Asylsuchende anwendbaren Bestimmungen des 5. Kapitels ausgerichtet. Der Bund zahlt den Kantonen für ihre Fürsorgeauslagen eine Pauschale nach Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe a AsylG, wie sie auch für Asylsuchende ausgerichtet wird (Abs. 5).

Gestützt auf Artikel 14c Absatz 7 (*bisher*) vergütete der Bund den Kantonen die Fürsorgeauslagen pauschal für jeden vorläufig Aufgenommenen bis zum Tag, an dem die Wegweisung zu vollziehen war. Artikel 12 Absätze 1 und 2 der Verordnung über die vorläufige Aufnahme von Ausländern halten fest, dass der Bund die vorläufige Aufnahme zwar aufheben kann, der Kanton jedoch die Ausreisefrist festsetzt, bis zu welcher der Bund die Kosten übernehmen muss. Um zu verhindern, dass die Kantone auf Kosten des Bundes eine unverhältnismässig lange Ausreisefrist ansetzen, soll der Bund durch den neuen Absatz 5 die Möglichkeit erhalten, anlässlich der Aufhebung der vorläufigen Aufnahme gleichzeitig den Zeitpunkt in jedem Einzelfall zu bestimmen, ab welchem der Bund seine Zahlungen einstellen wird. Dies entspricht einer analogen Praxis bei abgewiesenen Asylsuchenden, wo das Bundesamt die individuelle Ausreisefrist ansetzt, bis zu welcher der Bund die Kosten trägt, die Kantone jedoch für die Ausreise des abgewiesenen Asylsuchenden verantwortlich sind.

Absatz 6 übernimmt mit redaktionellen Änderungen den materiellen Inhalt des Artikels 14c Absatz 10 des Bundesbeschlusses über Sparmassnahmen.

223 Beschwerdezuständigkeit (Art. 20 Abs. 1 Bst. b)

Als Korrelat zu Artikel 101 Absatz 1 Buchstabe e AsylG (vgl. Ziff. 21.082) wird Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe b insofern angepasst, als der Beschwerdedienst des EJPD neu nicht mehr über Beschwerden gegen Verfügungen entscheidet, mit denen die vorläufige Aufnahme von Personen aus dem Asylbereich aufgehoben wurde, sondern nur noch über Beschwerden aus dem übrigen Ausländerbereich. Da gemäss Buchstabe c von Artikel 101 Absatz 1 AsylG die ARK letztinstanzlich Beschwerden gegen Wegweisungsentscheide beurteilt, die im Rahmen eines Asylverfahrens ergehen, erscheint es systemgerecht, dass neu auch sie - und nicht mehr der Beschwerdedienst - über eine allfällige Beschwerde gegen die Aufhebung einer vorläufigen Aufnahme aus dem Asylbereich entscheidet.

224 Gesetzliche Grundlagen betreffend Fristenstillstand (Art. 21 [neu]) und Vollzugsunterstützung (Art. 22a [neu])

Artikel 21 (neu)

Wir schlagen vor, wie im Asylgesetz (vgl. Art. 17 Abs. 1) so auch im ANAG eine Ausnahmebestimmung zu den allgemeinen im VwVG statuierten Regeln über den Fristenstillstand (vgl. Art. 22a VwVG) aufzunehmen.

Der Erlass dieser neuen Bestimmung drängt sich auf, um - wie im Asylgesetz - klarzustellen, dass dem Beschleunigungsgebot Beachtung zu schenken ist.

Auch hier wird einer grundsätzlich anderen als der im VwVG vermuteten Interessenlage Rechnung getragen.

Die vorgeschlagene Ausnahmeregelung liegt auch und vor allem im Interesse der von den Zwangsmassnahmen betroffenen Ausländer und Ausländerinnen. Sie garantiert, dass eingereichte Rechtsmittel gegen die verfügbten Einschränkungen der persönlichen Freiheit innerhalb der in den entsprechenden Bestimmungen vorgesehenen kurzen Fristen behandelt werden (bzw. in Fällen von Ein- bzw. Ausgrenzung das Verfahren nicht durch Gerichtsferien verzögert wird).

Artikel 22a (neu)

Für den Vollzug von Weg- und Ausweisungen sind die Kantone zuständig (Art. 43 AsylG und Art. 15 ANAG). In den letzten Jahren hat das BFF gestützt auf Artikel 18c AsylG (*bisher*) die Kantone beim Vollzug unterstützt, was von den Kantonen sehr begrüßt wurde. Die Unterstützung kann insbesondere darin bestehen, dass der Bund bei der Beschaffung von Reisepapieren mitwirkt, Reisemöglichkeiten organisiert oder die Zusammenarbeit zwischen mehreren betroffenen Kantonen sowie mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten koordiniert. Diese Unterstützung sollte auch auf Personen aus dem übrigen Ausländerbereich ausgedehnt werden können. Da es sich bei weggewiesenen Asylsuchenden um Ausländer und Ausländerinnen im Sinne des ANAG handelt, rechtfertigt es sich, eine analoge Bestimmung zu Artikel 18c AsylG (*bisher*) ausschliesslich im ANAG aufzunehmen. Die Vollzugsunterstützung leistet das EJPD, welches die Aufgabe insbesondere an das BFF oder an das BFA getrennt oder gemeinsam delegieren kann. Auf eine „Kann-Formulierung“ wurde in der vorliegenden Bestimmung bewusst verzichtet, da die Vollzugsunterstützung eine nicht mehr wegzudenkende Hilfe für die Kantone geworden ist und der Vollzug der Wegweisung auch im Interesse des Bundes liegt.

225 Datenschutzbestimmungen im ANAG (Art. 22b [neu] - 22g [neu])

Artikel 22b (neu)

Es werden zuerst die wesentlichen Bereiche aufgezählt, in denen das BFA für die Erfüllung seiner Aufgaben Personendaten bearbeitet. Die im Zentralen Ausländerregister enthaltenen Daten sind in einem Datenkatalog als Anhang zur revidierten Verordnung über das Zentrale Ausländerregister vom 23. November 1994 (ZAR-Verordnung; SR 142.215) detailliert aufgeführt; ebenso die Zugriffs- und Bearbeitungsberechtigungen der angeschlossenen Amtsstellen.

Daten über administrative und strafrechtliche Massnahmen sowie Verurteilungen gehören zu den besonders schützenswerten Daten (Art. 3 Bst. c DSG), für deren Bearbeitung eine formellgesetzliche Grundlage benötigt wird (Art. 17 Abs. 2 DSG). Sie werden daher im Buchstaben d aufgeführt. In Einzelfällen kann es vorkommen, dass das BFA im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgaben auch noch weitere besonders schützenswerte Daten bearbeitet (z.B. über religiöse, weltanschauliche und politische Ansichten und Tätigkeiten sowie die Gesundheit). Gemäss Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe a DSG ist dafür jedoch kein formelles Gesetz notwendig, sofern diese Daten ausnahmsweise für eine in einem formellen Gesetz ausdrücklich vorgesehene Aufgabe unentbehrlich sind.

Artikel 22c (neu)

Absatz 1

Das BFA wird ermächtigt, Personendaten von Ausländerinnen und Ausländern mit ausländischen Behörden auszutauschen. Gemäss Artikel 6 Absatz 1 DSG dürfen Personendaten nicht ins Ausland bekanntgegeben werden, wenn dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Person schwerwiegend gefährdet würde, namentlich weil ein Datenschutz fehlt, der dem schweizerischen gleichwertig ist oder wenn gesetzliche Geheimhaltungs- und Schweigepflichten sowie überwiegende öffentliche oder private Interessen verletzt werden. Gleichwertig ist der Datenschutz im Empfängerstaat insbesondere dann, wenn die allgemeinen Grundsätze im Sinne von Artikel 4 DSG bei der Datenbearbeitung eingehalten werden, der Betroffene Auskunft über seine Daten verlangen und diese allenfalls berichtigen oder löschen kann (vgl. Botschaft vom 23. März 1988 zum Bundesgesetz über den Datenschutz; BB1 1988 II 452). Ein gleichwertiger Datenschutz bedeutet auch, dass eine unabhängige Kontrollbehörde besteht. Die Sicherheit der übermittelten Daten ist in ausreichender Weise zu gewährleisten. Es muss feststehen, welche ausländische Behörde für die Entgegennahme der übermittelten Daten zuständig ist und dass diese nicht in unzulässiger Weise für andere Zwecke benutzt werden. Die Modalitäten solcher Datenübermittlungen werden in der Regel im Rahmen von Staatsverträgen näher umschrieben. Die Datenbekanntgabe ins Ausland kann im Einzelfall oder als regelmässiger Austausch von Personendaten erfolgen, z.B. im Anwendungsbereich der Rückübernahme- und Durchbeförderungsabkommen mit den meisten Nachbarstaaten der Schweiz. Die Bestimmungen des DSG sind im Sinn dieser Erläuterungen beim Abschluss von Staatsverträgen zu berücksichtigen.

Absatz 2

In diesem Absatz wird ein Datenkatalog aufgenommen mit einer abschliessenden Aufzählung der Personendaten, welche fallweise ins Ausland bekanntgegeben werden dürfen. Dieser Datenkatalog enthält die für den Anwendungsbereich der Ausländergesetzgebung erforderlichen Personendaten (analoge Regelung in Art. 93 Abs. 2 AsylG). Als weitere zur Identifikation einer Person erforderlichen Daten werden insbesondere Fotos und Fingerabdrücke verstanden. Die Abnahme der Fingerabdrücke ist für die eindeutige Festlegung der Identität von entscheidender Bedeutung.

Der Datenkatalog gibt die Daten wieder, die höchstens mitgeteilt werden dürfen. Die datenschutzrechtlichen Grundsätze in Artikel 4 DSG, insbesondere die Zweckbindung und das Verhältnismässigkeitsgebot, kommen im konkreten Fall zur Anwendung. Aus dem Datenkatalog werden mithin nur diejenigen Daten bekanntgegeben, die effektiv benötigt werden.

Absatz 3

In diesem Absatz wird die Rechtsgrundlage für die Abnahme von Fingerabdrücken von Ausländern im Zusammenhang mit der Visumerteilung und mit fremdenpolizeilichen Verfahren geschaffen. Die Fingerabdrücke werden ausschliesslich zur Personenidentifikation benutzt. Sie sind ein wichtiges Mittel zur Bekämpfung der Umgehung von ausländerrechtlichen Vorschriften, da eine schnelle Feststellung der genauen Personalien die Beschaffung der oft fehlenden Reisepapiere wesentlich erleichtert. Der Vollzug von Wegweisungen ist nur möglich, wenn die betroffene Person im Besitz von gültigen Reisepapieren ist. Im Rahmen des Projekts Elektronische Visumausstellung (EVA) sollen in den schweizerischen Auslandvertretungen bei der Visumerteilung Fingerabdrücke abgenommen werden können. Der Bundesrat bestimmt in den Ausführungserlassen die Einzelheiten, namentlich die Voraussetzungen zur Abnahme von Fingerabdrücken und die Speicherung in einer Datenbank.

Artikel 22d (neu)

Absatz 1

Die Berechtigung zur Datenbearbeitung schliesst grundsätzlich auch den Betrieb von Datenbanken ein (Art. 3 Bst. e i.V.m. Art. 11 Abs. 2 DSG). In diesem Absatz wird eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für das ZAR geschaffen.

Absatz 2

Hier wird im Interesse der Transparenz der Zweck der Datenbearbeitung im ZAR definiert.

Artikel 22e (neu)

Absatz 1

Im ersten Absatz werden alle eidgenössischen und kantonalen Behörden aufgezählt, die Daten direkt aus dem ZAR abrufen können. Eine formellgesetzliche Grundlage für den Anschluss ist nur notwendig, wenn ein Zugriff auf besonders schützenswerte Daten oder

das Erstellen von Persönlichkeitsprofilen möglich ist (Abs. 3; Art. 19 Abs. 3 DSG). Im Entwurf werden jedoch alle angeschlossenen Stellen erwähnt, damit bereits auf Gesetzesebene ein klarer Überblick besteht. Zur Zeit gehen wir davon aus, dass keine weiteren Behörden angeschlossen werden.

Der direkte Anschluss der Auslandvertretungen an das ZAR (Bst. b) ist noch nicht realisiert. Im Rahmen des Projekts Elektronische Visumsausstellung (EVA) wird die Ausgestaltung dieser On-Line Anschlüsse zur Zeit geprüft.

Die angeschlossenen Behörden dürfen die Daten aus dem ZAR nur für Aufgaben nach der Ausländergesetzgebung (ANAG, Asylgesetz, Bürgerrechtsgesetz) verwenden. Eine wichtige Ausnahme bilden die Behörden, die Polizeiaufgaben erfüllen: Die Polizeibehörden der Kantone und Gemeinden (Bst. g) sowie die Bundesbehörden im Bereich Innere Sicherheit und Polizeiwesen (Bst. k). Diese Stellen dürfen die Daten aus dem ZAR auch für Polizeiaufgaben ausserhalb des ANAG-Bereichs benutzen. Dabei ist der Zugriff auf die Daten allerdings eingeschränkt. Für die Polizeiaufgaben ohne direkten fremdenpolizeilichen Bezug dürfen die Personendaten des ZAR ausschliesslich zur Personenidentifikation verwendet werden (z.B. Rechts- und Amtshilfe, Aufenthalts- und Adressnachforschungen für polizeiliche Zwecke usw.). Zudem können die Polizeibehörden der Kantone und Gemeinden, die Grenzkontrollorgane und die Bundesbehörden im Bereich der Inneren Sicherheit und des Polizeiwesens nur in nachfolgenden Bereichen Daten abfragen:

- Einreise- und Anwesenheitsbewilligungen und Rückweisungen an der Grenze,
- Personalien, Nationalität und Adresse,
- Aufenthaltszweck,
- Beruf und Arbeitgeber.

Im Interesse einer wirksamen Unterstützung der Polizeiarbeit (Bekämpfung des organisierten Verbrechens, des Drogenhandels und anderer grenzüberschreitender Tatbestände, an denen Ausländer in zunehmendem Ausmass beteiligt sind; Gewährleistung der Inneren Sicherheit) sowie mit Blick auf die in diesem Bereich oft bestehende Dringlichkeit ist es notwendig, dass die Behörden mit Polizeiaufgaben einen direkten Anschluss an das ZAR besitzen.

Die Ausländer wissen in der Regel, dass die von ihnen im Rahmen des fremdenpolizeilichen Verfahrens erhobenen Daten auch für allgemeine Polizeiaufgaben benutzt werden können. Der Zweck der Datenbearbeitung ist also ersichtlich (Art. 4 Abs. 3 DSG). Die Daten von Schweizern, die sich auf einer Gemeinde anmelden, werden von den Polizeibehörden in gleicher Weise beigezogen. Der Schutz von Personendaten unbeteiligter Dritter wird in Absatz 2 ausdrücklich garantiert.

Die Schweizerische Ausgleichskasse (SAK) besitzt ebenfalls einen Anschluss an das ZAR (Bst. i). Sie ist das Durchführungsorgan der AHV/IV für die im Ausland wohnenden Personen (Art. 62 Abs. 2 AHVG und Art. 113 Abs. 1 der Verordnung vom 31. Oktober 1947 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [AHVV; SR 831.101]). In dieser Funktion obliegen ihr insbesondere die Behandlung der Leistungsgesuche von Versicherten, deren Heimatstaaten mit der Schweiz ein Abkommen über Soziale Sicherheit

- # abgeschlossen haben (derzeit 21 Staaten), sowie die Bearbeitung der Begehren um Meldung der schweizerischen Versicherungszeiten an die betreffenden ausländischen Sozialversicherungsträger. Dabei kommt der Frage des früheren Wohnsitzes eine zentrale Bedeutung zu. Angesichts der Tatsache, dass die SAK allein mehr Leistungsgesuche aus dem Ausland bearbeitet als die für die Versicherten im Inland zuständigen Behörden, ist ein On-Line Anschluss an das ZAR gerechtfertigt.

Absatz 2

Diese Bestimmung stellt sicher, dass Personendaten unbeteiligter Dritter vor dem Bearbeiten durch unbefugte Personen geschützt bleiben. Dies gilt auch für die im Rahmen des fremdenpolizeilichen Verfahrens erhobenen Personendaten, die für Polizeiaufgaben benutzt werden (Bst. g und k).

Absatz 3

In diesem Absatz wird eine Delegationsnorm verankert, die dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, auf dem Verordnungsweg die für den Betrieb des ZAR erforderlichen Bestimmungen insbesondere über die Bearbeitungsberechtigung und Archivierung der Daten zu erlassen. Der Bundesrat kann den Anschluss von weiteren Behörden durch eine Anpassung der ZAR-Verordnung bewilligen, sofern das DSG dafür keine formell-gesetzliche Grundlage vorschreibt.

Artikel 22f(neu)

In diesem Artikel wird die gesetzliche Grundlage für ein automatisiertes Personendossier-, Informations- und Dokumentationssystem geschaffen. Dieses System dient zur Vereinfachung der Verfahrensabläufe bei der Erfüllung der Aufgaben nach dem ANAG. Der Zugriff auf die in diesem System enthaltenen Personendossiers wird nur im Einzelfall möglich sein, das heisst wenn die Behörde, die das Dossier erstellt hat, ausdrücklich damit einverstanden ist und die Daten im System für den Empfänger für eine gewisse Zeit freigibt. Aus der Sicht des Datenschutzes ergibt sich somit keine grundsätzliche Änderung gegenüber der Benutzung von herkömmlichen Dossiers. Insbesondere ist nicht geplant, mit diesem Personendossier- und Dokumentationssystem mehr Daten zu bearbeiten, als dies bereits heute mit den Papierdossiers geschieht. Neu ist lediglich, dass die bereits bestehenden fremdenpolizeilichen Dossiers elektronisch gespeichert und übermittelt werden. Eine Beteiligung von anderen Bundesämtern und der Kantone ist vorgesehen.

Artikel 22g (neu)

Das Datenschutzgesetz enthält in Artikel 25 Rechtsschutzbestimmungen, die auch für das Bearbeiten von Personendaten im Ausländerbereich gelten. Für eine abweichende Regelung besteht kein Grund. Der ausdrückliche Verweis auf das Datenschutzgesetz dient der Klarstellung.

226 Einziehung von Reisedokumenten (Art. 24a [neu])

Wir schlagen vor, analog zu Artikel 10 Absatz 4 AsylG auch im ANAG eine Bestimmung aufzunehmen, wonach gefälschte oder verfälschte sowie missbräuchlich verwendete echte Reisedokumente eingezogen werden können. Mit der Aufnahme von Artikel 24a wird somit neu die gesetzliche Grundlage geschaffen, um den entsprechenden Behörden den Einzug beziehungsweise die Sicherstellung solcher Dokumente im gesamten Ausländerbereich zu ermöglichen.

Der Vorbehalt der Einziehung von oben erwähnten Dokumenten im Rahmen eines Strafverfahrens wird statuiert, weil die kantonalen Strafbehörden einen Einzug solcher Dokumente gestützt auf Artikel 58 StGB verfügen können.

227 Gesetzliche Grundlagen zur Förderung der Integration von Ausländern (Art. 25 Abs. 1 Bst. i [neu] und Art. 25a [neu])

Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe i (neu)

Die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) ist seit 1970 die Stelle, die auf Bundesebene in integrationspolitischen Belangen weitgehend wegleitend ist und dabei koordinierend wirkt. Die heterogene Zusammensetzung der Kommission mit 28 Mitgliedern sowie die zahlreichen Kontakte zu den verschiedensten Kreisen, die einen konkreten Beitrag zur Förderung der Integration der ausländischen Bevölkerung und des gegenseitigen Verständnisses leisten können, haben sich bewährt. Integrationsarbeit kann nur erfolgreich sein, wenn sie von den massgebenden Kreisen auf allen Ebenen gemeinsam getragen wird. Die Mittlerfunktion der EKA wurde denn auch in ihr neues Mandat vom 6. März 1995 aufgenommen. Danach soll die Kommission ihre Abklärungen und praxisorientierten Arbeiten weiterführen.

Die Existenz der EKA stützt sich auf einen Bundesratsbeschluss aus dem Jahre 1970 ab und verfügt somit über keine Gesetzesgrundlage. Diese ist indessen erforderlich, wenn der EKA gewisse Aufgaben im Zusammenhang mit dem Integrationsartikel, Artikel 25a (neu), übertragen werden sollen. Ausländer- und Flüchtlingspolitik überschneiden sich zunehmend. Da sich dies auf die Integrationsebene auswirkt, soll die EKA die anerkannten Flüchtlinge in ihre Aktivitäten mit einbeziehen. Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe i (neu) ermächtigt den Bundesrat, eine Sachverständigenkommission für Ausländerfragen zu bestimmen. Ein gesetzliches Verankern der EKA war bereits in der Vorlage zu einem neuen Ausländergesetz vom 19. Juni 1981 (AuG) vorgesehen. Diese Absicht blieb damals unbestritten.

Artikel 25a (neu)

Der Bund konnte bisher mangels Gesetzesgrundlage die Integrationsbemühungen in den Kantonen nur indirekt und punktuell unterstützen (z.B. in den Bereichen Berufsbildung, Gesundheitsprävention und anerkannte Flüchtlinge). Im Gegensatz zum Flüchtlingsbereich stehen keine finanziellen Mittel zur Verfügung, um Integrationsprojekte sowie allenfalls gewisse Tätigkeiten der Ausländerdienststellen oder analoger Organisationen mitzufinanzieren. In den Bereichen Information und Allgemeinbildung (Vermittlung von Sprachkenntnissen und Sachwissen über staatliche und gesellschaftliche Einrichtungen, Eigenheiten, Gepflogenheiten) ist ein grösseres Engagement auch auf gesamtschweizerischer Ebene erforderlich.

Besondere Beachtung ist der Information und der fachlichen Unterstützung der Stadt- und Gemeindebehörden zu schenken. Sie sind unmittelbar mit den Schwierigkeiten konfrontiert, die sich aus der Ausländerpräsenz ergeben können, und tragen deshalb für die Integration der ausländischen Einwohner eine grosse Verantwortung. Die Herausgabe von Informationsmaterialien, welche wesentliche Problembereiche und konkrete Lösungsmöglichkeiten aufzeigen, ist zu fördern. Erwähnt sei diesbezüglich das Handbuch «Ausländer in der Gemeinde», das die EKA gemeinsam mit den Dachverbänden der Städte, Gemeinden und Bürgergemeinden 1990 herausgegeben hat.

Es ist heute unbestritten, dass die Integrationsbemühungen zu verbessern sind. Die zusätzlichen Anstrengungen müssen von den gesellschaftlich und politisch massgebenden Kreisen auf allen Ebenen gemeinsam getragen werden. Mit der Aufnahme eines Integrationsartikels im ANAG soll die Voraussetzung geschaffen werden, damit die Integrationsbemühungen intensiviert werden können, wobei dem Bund die Möglichkeit einer finanziellen Beteiligung an der Integrationsarbeit eingeräumt würde.

Allgemeine wie projektbezogene Bundesbeiträge sollen in der Regel nur unter der Voraussetzung gewährt werden, dass die Kantone, Gemeinden oder Dritte sich ihrerseits an den Kosten beteiligen. Der Stellungnahme der jeweiligen Kantons- beziehungsweise Lokalbehörden über die Dringlichkeit und Zweckmässigkeit kantonaler oder regionaler Vorhaben ist besondere Bedeutung beizumessen. Über den jährlichen Höchstbetrag werden die Eidgenössischen Räte im Rahmen des Budgets zu befinden haben. Der Bundesrat hat das Verfahren und die bundesinterne Zuständigkeit zu regeln.

Die EKA soll angesichts ihrer Sachkenntnis, ihrer Kontakte zu den in der Integrationsarbeit tätigen Stellen und ihrer Zusammensetzung ermächtigt werden können, die Ausrichtung von Beiträgen zu beantragen und zu Beitragsgesuchen Stellung zu nehmen.

228 Kompetenznorm zum Abschluss von bilateralen Abkommen (Art. 25b [neu])

Im Ausländerbereich werden heute in wachsender Zahl bilaterale Übereinkommen geschlossen, mit dem Ziel, eine flächendeckende Rechtsordnung herzustellen. So sind Vereinbarungen über die Erleichterung der Visumspflicht, über das Rückübernahme- und das Durchschubsrecht sowie über die berufliche Aus- und Weiterbildung von ausländischen Personen (sogenannte Stagiaireabkommen) heute ein gängiges Instrument, dem auch wichtige integrationspolitische Bedeutung gegenüber europäischen Staaten zukommt. Gleichzeitig ist insbesondere bei den Durchführungsvereinbarungen eine gewisse Standardisierung eingetreten, indem rechtsstaatlichen Anliegen systematisch Rechnung getragen wird (z.B. Datenschutz, Unberührtheitsklausel, Vorbehalt des Auslieferungs- und Rechtshilfeverfahrens usw.).

Aufgrund dieser Elemente und der erwähnten politischen Zielsetzung der Flächen-deckung stellt sich die Frage, ob der Bundesrat, in dessen staatsvertragliche Kompetenz der Abschluss solcher Abkommen grundsätzlich fällt, sich notwendigerweise mit jedem einzelnen Abkommen befassen muss. Aufgrund der zu beobachtenden Standardisierung von Durchführungsübereinkommen in den erwähnten Bereichen und ihres vorwiegend administrativen Charakters scheint es sinnvoll zu vermeiden, dass sich der Bundesrat mit derartigen Geschäften mehrmals befassen muss, und eine ausdrückliche Subdelegation von Vertragsabschlussbefugnissen an das zuständige Departement zu statuieren.

Im vorliegenden Artikel wird daher in Absatz 1 die Staatsvertragskompetenz in den genannten Bereichen des Bundesrates verankert. In den Absätzen 2 und 3 werden das EJPD im Bereich der Durchführung von Rückübernahme- und Transitabkommen sowie das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) im Bereich der Durchführung der Stagiaireabkommen zum Vertragsabschluss ermächtigt.

23 Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger

Artikel 1 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG; SR 851.1) wird mit den Schutzbedürftigen ergänzt aufgrund der Aufnahme des neuen 4. Kapitels des Asylgesetzes über die Gewährung vorübergehenden Schutzes und die Rechtsstellung der Schutzbedürftigen (Art. 63ff. AsylG). Diese Änderung wird nur dann in Kraft treten, wenn auch das Asylgesetz vom Parlament oder, falls das Referendum ergriffen wird, vom Volk gutgeheissen wird.

24 Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen

Absatz 3 des *Einzigsten Artikels* des Bundesbeschlusses vom 27. April 1972 betreffend die Genehmigung des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen (SR 855.1) wird aus rein formellen Gründen geändert, indem der Verweis auf die Fürsorgebestimmungen des Asylgesetzes angepasst wird. Da diese Änderung in einem engen sachlichen Zusammenhang mit dem Asylgesetz steht, wird sie nur dann in Kraft treten, wenn auch das Asylgesetz vom Parlament oder, falls das Referendum ergriffen wird, vom Volk gutgeheissen wird.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

31 Auf den Bund

Von Beginn der Revisionsarbeiten an stand fest, dass in Anbetracht der massiv gestiegenen Kosten im Asylbereich, insbesondere im Fürsorgebereich, und der gegenwärtigen Finanzlage von Bund, Kantonen und Gemeinden nach kostensenkenden Lösungen gesucht werden muss. Die vom Vorsteher des EJPD eingesetzte „Expertengruppe Revision des Abgeltungssystems im Asylbereich“ erhielt dementsprechend einen klaren Auftrag. Aufgrund der prekären finanziellen Situation des Bundes wurden indessen wesentliche Einsparungsmöglichkeiten bereits realisiert. So wurde im Rahmen des dringlichen Bundesbeschlusses über Sparmassnahmen die Pflicht zur Rückerstattung von Fürsorgeleistungen und zur Aufnung eines Sicherheitskontos von Asylsuchenden auf vorläufig Aufgenommene ausgedehnt und der Abzug vom jeweiligen Erwerbseinkommen von sieben auf zehn Prozent angehoben. Per Ende September 1995 unterhielten rund 40'000 Personen ein Sicherheitskonto mit einem Gesamtkapital von über 110 Millionen Franken.

Die finanziellen Auswirkungen dieser Vorlage sind kaum quantifizierbar. Der Entwurf wurde hingegen so konzipiert, dass es die politischen Behörden in der Hand haben, die jeweils zu erwartenden Kosten, mit Ausnahme der Fürsorgekosten für individuell eingereiste Asylsuchende, zu steuern. So wird beispielsweise der Bundesrat bei einem Entscheid über die Aufnahme von Schutzbedürftigen auch finanzrelevante Aspekte berücksichtigen können. Die aus dem dringlichen Bundesbeschluss über Sparmassnahmen übernommene Rechtsgrundlage zur Pauschalierung von Fürsorgeauslagen für Asylsuchende wird zweifellos ebenfalls kostensenkend wirken. Die im vorliegenden Entwurf vorgesehene Ausweitung der Pauschalierungsmöglichkeiten beinhaltet ein weiteres Sparpotential. Die betragsmässige Festlegung von kostensenkenden oder zumindest kostenneutralen Pauschalen kann allerdings nicht im Rahmen der formellen Gesetzgebung erfolgen. Über die Höhe der Pauschalen wird sich der Bund im Hinblick auf die anstehende Verordnungsrevision mit den Kantonen einigen müssen. Ein - zwar nicht genau bezifferbares - Sparpotential liegt im Vorschlag, für die Flüchtlingsbetreuung in Zukunft nicht mehr eine eigene Fürsorgestruktur der Hilfswerke zu finanzieren.

In der Abstimmung vom 12. März 1995 haben Volk und Stände den Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1994 über eine Ausgabenbremse angenommen. Danach sind Rechtsgrundlagen für neue Ausgaben mit qualifiziertem Mehr der eidgenössischen Räte zu beschliessen, wenn sie wiederkehrend zwei Millionen oder einmalig 20 Millionen Franken übersteigen. Bei einer Totalrevision stehen grundsätzlich alle gesetzlichen Regelungen zur Debatte. Das Parlament ist in diesem Sinne frei, auch auf den Inhalt bisher bestehender Artikel, ob unverändert, ergänzt oder redaktionell überarbeitet, zurückzukommen. Unter dem Aspekt neuer oder veränderter Aufgaben und Zuständigkeiten des Bundes ist aber vor allem auf folgende Artikel hinzuweisen:

Artikel 41 Absatz 3 AsylG sieht vor, dass in Zukunft Personen wegen Vorliegens einer schwerwiegenden persönlichen Notlage vorläufig aufgenommen werden können. Damit geht die finanzielle Zuständigkeit von den Kantonen auf den Bund über. Echte Mehrkosten dürften damit jedoch nicht entstehen, da die bisher zuständigen Kantone eine Härtefallbewilligung (Art. 13 Bst. f BVO) in der Regel nur dann erteilt haben, wenn die betroffenen Personen nicht fürsorgeabhängig waren. Zudem ist es in jüngster Vergangenheit verschiedentlich vorgekommen, dass Kantone die Härtefallbewilligungen von Personen, die von der Fürsorge abhängig waren, nicht mehr verlängerten, so dass sie vorläufig aufgenommen werden mussten und damit in die Kostenzuständigkeit des Bundes fielen.

Nach Artikel 83 Absätze 1 und 2 AsylG trägt der Bund die Fürsorgekosten für Schutzbedürftige, wobei die Kantone in Form einer Pauschale für die ausgerichteten Unterstützungsleistungen und ihre Aufwendungen abzugelten sind. Auch hier handelt es sich nicht um echte Mehrkosten. Personen, die künftig dieser Kategorie unterstehen sollen, wurden bisher kollektiv vorläufig aufgenommen und unterstanden damit ohne zeitliche Begrenzung der Unterstützungszuständigkeit des Bundes. Vorgesehen ist nun aber, dass der Bund den Kantonen während fünf Jahren nach Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nur noch die Hälfte der Pauschale für die Fürsorgekosten ausrichten wird. Spätestens nach diesem Zeitpunkt müssen die Kantone die Fürsorge für Schutzbedürftige selber gewähren. Diese Kostenteilung rechtfertigt sich nicht zuletzt in Anbetracht der Tatsache, dass das Steueraufkommen der erwerbstätigen Schutzbedürftigen in erster Linie den Kantonen und Gemeinden zukommt.

Artikel 86 Absatz 2 dehnt die Möglichkeit, den Kantonen die Stipendien für die berufliche Aus- und Weiterbildung zurückzuerstatten, von den anerkannten Flüchtlingen auf alle von diesem Gesetz betroffenen Personenkategorien aus. Diese Kostenrubrik war in der Vergangenheit nur von geringer Bedeutung und wird, wie die Erfahrung mit den Flüchtenden aus Ex-Jugoslawien zeigt, wohl auch bei Ausdehnung dieser Bestimmung auf weitere Personengruppen nicht wesentlich ins Gewicht fallen.

Mit Artikel 86 Absatz 3 AsylG wird eine Rechtsgrundlage für die Subventionierung von Einrichtungen für traumatisierte Personen geschaffen. Anlass für die Aufnahme einer solchen Bestimmung war die Schaffung eines Foltertherapiezentrums durch das Schweizerische Rote Kreuz, das auch in Zukunft in Form von Betriebsbeiträgen unterstützt werden soll. Es ist jedoch kaum anzunehmen, dass die jährlichen Beiträge des Bundes jemals die zwei Millionen-Grenze überschreiten werden.

Auch die neue Bestimmung in Artikel 86 Absatz 4, wonach für die Eingliederung von Flüchtlingen und Schutzbedürftigen finanzielle Beiträge ausgerichtet werden können, dürfte von geringer Bedeutung sein. Dies zeigen unter anderem die Erfahrungen mit Integrationsprojekten für anerkannte Flüchtlinge. Das Konzept für die Schutzbedürftigen ist zudem primär rückkehrorientiert; Integrationsmassnahmen kommen erst dann in Frage, wenn an eine Rückkehr kaum mehr zu denken ist. Zudem ist die Übernahme der Kosten durch den Bund davon abhängig, dass sich Kantone, Gemeinden oder Dritte angemessen daran beteiligen.

Mit Artikel 87 Absatz 1 AsylG sollen inskünftig die Kosten für die Einreise und Ausreise von Flüchtlingen und Schutzbedürftigen übernommen werden können. Ob von dieser Bestimmung Gebrauch gemacht werden wird, hängt ganz vom dannzumaligen politischen Willen ab; mehr als zwei Millionen Franken dürften für solche Operationen kaum aufgewendet werden.

Artikel 22a ANAG sieht auf nachdrücklichen Wunsch verschiedener Kantone die Ausdehnung der Vollzugsunterstützung bei Wegweisungen im gesamten Ausländerbereich vor. Auf den ersten Blick ist mit personellem Mehraufwand zu rechnen. Wir gehen jedoch davon aus, dass durch Personalreduktionen im Fürsorgebereich infolge der weitgehenden Pauschalierungen allfällige Personalaufstockungen im Vollzugsbereich mehr als kompensiert werden können und damit kostenneutral bleiben werden.

Eine grundsätzlich neue Aufgabe übernimmt der Bund mit Artikel 25a ANAG. Danach kann er künftig Integrationsprojekte von Kantonen, Gemeinden und Dritten im allgemeinen Ausländerbereich mitfinanzieren. Hier lässt sich der Finanzaufwand nicht abschätzen, weil das finanzielle Engagement Dritter, das Voraussetzung für eine Beteiligung des Bundes ist, ungewiss bleibt.

32 Auf die Kantone und Gemeinden

Infolge der Übertragung der Fürsorgezuständigkeit für anerkannte Flüchtlinge mit Aufenthaltsbewilligung auf die Kantone, wird ihnen eine gewisse Mehrbelastung bei den Verwaltungsaufwendungen entstehen. Diese soll jedoch kostenneutral durch die Festlegung von Pauschalen abgegolten werden. Es darf jedoch erwartet werden, dass die zusätzliche Entschädigung der Kantone durch den Verzicht auf die Finanzierung besonderer Betreuungsstrukturen der Hilfswerke kompensiert werden kann.

Inwieweit Kantone und Gemeinden durch die vorgeschlagene Teilung der Unterstützungskosten für Schutzbedürftige fünf Jahre und durch ihre vollumfängliche Übernahme zehn Jahre nach Gewährung des vorübergehenden Schutzes zusätzlich belastet werden, ist schwierig zu prognostizieren. Eine allfällige Mehrbelastung wird wesentlich von der Anzahl der aufgenommenen Schutzbedürftigen und ihrer Integration in den Erwerbsprozess abhängen. In Anbetracht des Umstandes, dass die Kantone vor

einem Aufnahmebeschluss des Bundesrates begrüsst werden und, wie bereits erwähnt, primär vom Steueraufkommen profitieren, erscheint die vorgeschlagene Unterstützungs-zuständigkeit gerechtfertigt.

Ob die Gemeinden eine Mehrbelastung erfahren, kann nicht beurteilt werden. Dies hängt wesentlich davon ab, ob die Kantone Teile der ihnen vergüteten Pauschalbeiträge an die Gemeinden weiterleiten oder nicht. Die Regelung dieses Verhältnisses obliegt ausschliesslich der kantonalen Gesetzgebung.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage, das heisst die Überführung des AVB ins ordentliche Recht, ist in der Legislaturplanung 1991-1995 nicht explizit angekündigt. Der Bundesrat bekämpfte jedoch in seinem Bericht über die Legislaturplanung 1991-1995 vom 25. März 1992 (BBI 1992 III 36, Ziff. 1.1.3, Ziel 7) seine Entschlossenheit, das Asylverfahren im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen weiterhin zu beschleunigen und Massnahmen zu treffen, um zu verhindern, dass das Asylverfahren nicht zur Umgehung der Einwanderungsgesetzgebung missbraucht wird. Ebenfalls sollen die internationalen Abkommen, insbesondere die Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention, weiterhin strikt beachtet werden, zumal gerade diese beiden Abkommen eine unverrückbare Grundlage der schweizerischen Innen- und Aussenpolitik darstellen. Ferner soll auf den konsequenten Vollzug der Wegweisung von abgewiesenen Asylsuchenden unter Berücksichtigung grösstmöglicher Sicherheit und Würde hingewirkt werden. Als weitere Absichtserklärung hat der Bundesrat in seinem Bericht festgehalten, dass er die Zusammenarbeit unter den Aufnahmestaaten Europas verstärken und sich am Ausbau der Europäischen Abkommen beteiligen will.

Mit diesen Ausführungen kommt klar zum Ausdruck, dass der Bundesrat bestrebt ist, politisch verfolgten Menschen unabhängig von ihrer Nationalität, Rasse oder Religion im Sinne der langjährigen humanitären Tradition unseres Landes weiterhin Asyl zu gewähren, zumal die Schweiz als ein von sozialen Unruhen, ethnischen Konflikten und bürgerkriegsähnlichen Zuständen verschontes Land um die grosse Bedeutung der Menschen- und Minderheitsrechte weiss. Diesem Anliegen wird mit dem vorliegenden Entwurf auch dadurch Rechnung getragen, dass neu Bestimmungen über die Gewährung vorübergehenden Schutzes an Schutzbedürftige ins Asylgesetz aufgenommen werden sollen.

Da aber die Asylgesetzgebung mehr und mehr zum Ersatz der Einwanderungsgesetzgebung geworden ist, muss das Asylverfahren wieder seinem ursprünglichen Zweck zugeführt werden. Der auch im internationalen Vergleich hohe Ausländeranteil und die zeitweilige Überforderung der gesamten Asylinfrastruktur im Bereich des Verfahrens und der Fürsorge stellen die Schweiz vor eine grosse Belastungsprobe.

Wir sind der Auffassung, dass der vorliegende Entwurf all diesen Anliegen Rechnung trägt.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Bei der Beurteilung des Grades der Übereinstimmung von Landesrecht mit europäischem Recht ist in erster Linie die EMRK in Betracht zu ziehen. Eine besondere Bedeutung kommt ihr deshalb zu, weil sie nicht nur Verpflichtungen für die Vertragsstaaten beinhaltet, sondern dem Einzelnen subjektive Rechte einräumt, die ihrer Natur nach verfassungsmässigen Charakter haben. Bei der Ausgestaltung des Asylrechts ist daher insbesondere die Rechtsprechung der Konventionsorgane zu beachten.

Von herausragender Bedeutung im Flüchtlingsrecht ist zunächst Artikel 3 EMRK. Der Bundesrat hat in den vergangenen Jahren verschiedentlich darauf hingewiesen, dass die in Artikel 3 EMRK festgehaltenen Garantien zwingendes Völkerrecht darstellen. Nach dieser Bestimmung darf niemand der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung ausgesetzt werden. Eine verbotene Handlung kann auch dadurch begangen werden, dass ein Vertragsstaat eine ausländische Person in einen Staat zurückweist oder ausweist, wenn für diese ernsthafte Gründe zur Annahme einer reellen Gefahr bestehen, einer derartigen Behandlung ausgesetzt zu werden. Die Vereinbarkeit einer Verfügung oder eines Entscheides mit Artikel 3 EMRK ist daher sowohl bei der vorsorglichen Wegweisung in Fällen am Flughafen oder an der Grenze als auch bei der vorsorglichen Wegweisung in einen Drittstaat während des Verfahrens und im Wegweisungsverfahren zu prüfen. Im Falle der illegalen Einreise wie auch bei der Gesuchstellung an der Landesgrenze hat diese Prüfung unter den heutigen Umständen kaum eine praktische Bedeutung, da ohne weiteres davon ausgegangen werden kann, dass sämtliche an die Schweiz grenzenden Nachbarstaaten ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen einhalten und insbesondere keine auf Artikel 3 EMRK gestützte Bedenken bestehen. Da keine der in der Konvention verankerten Rechte und Freiheiten tangiert sind, erübrigt sich in diesen Fällen auch die Einführung einer nach Artikel 13 EMRK geforderten wirk samen Beschwerde bei einer nationalen Instanz.

Bei den Verfahren auf den Flughäfen ist neben Artikel 3 EMRK auch Artikel 5 EMRK zu beachten. Diese Bestimmung garantiert die persönliche Freiheit. Zur Frage, ob das Belassen asylsuchender Personen in der internationalen Zone eines Flughafens vor dem Entscheid über eine allfällige Einreise einer freiheitsentziehenden Massnahme gleichkommt, verweisen wir auf unsere ausführlichen Erläuterungen zum neuen Artikel 21 Absatz 3 AsylG (vgl. Ziff. 21.022). Diese Bestimmung statuiert den Grundsatz, dass Personen, die in einem schweizerischen Flughafen um Asyl nachsuchen, den Entscheid am Flughafen abzuwarten haben. Ergeht der Entscheid nicht innert zehn Arbeitstagen, bewilligt das Bundesamt die Einreise.

Artikel 8 EMRK schützt die Einheit der Familie und ist daher eine weitere im Asyl-, Flüchtlings- und Ausländerbereich vorrangig zu beachtende Bestimmung. Die Asylgesetzgebung enthält schon seit jeher eingehende Regelungen für anerkannte Flüchtlinge und asylsuchende Personen zu den Fragen der Familienzusammenführung und zum

Prinzip der Einheit der Familie. In der Praxis ergaben sich denn auch kaum Übereinstimmungsprobleme mit der EMRK. Eine Änderung wurde lediglich notwendig bei der Verteilung asylsuchender Personen auf die Kantone. Die bisherige Regelung sah gegen diese Zwischenverfügung keine selbständige Beschwerdemöglichkeit vor, so dass im Falle einer Tangierung des Rechtes auf Einheit der Familie keine wirksame Beschwerde im Sinne von Artikel 13 EMRK zur Verfügung stand. Der vorgeschlagene Gesetzesentwurf beseitigt diesen Mangel.

Die bisherige wie auch die vorgeschlagene zukünftige gesetzliche Regelung schliesst die Familienzusammenführung von Asylsuchenden während des Verfahrens und von vorläufig aufgenommenen Personen aus. In beiden Fällen hat die ausländische Person kein Aufenthaltsrecht in der Schweiz. Der dadurch bewirkte Eingriff in die Ausübung des Rechtes auf Einheit der Familie ist durch die Notwendigkeit, die ansonsten unkontrollierte Einwanderung zu steuern, bestimmt. Die Strassburger Organe haben sich bisher nicht dazu geäussert, wie lange und in welchem Ausmass der Vorrang der öffentlichen Interessen gegenüber den Individualinteressen anhält. Die Einführung einer zeitlichen Limite drängt sich daher nicht auf. Die Problematik zeigt immerhin auf, dass schon aus Gründen der EMRK-Konformität ein speditives Asylverfahren angezeigt ist und der Handlungsspielraum der Kantone bei der Frage der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an vorläufig aufgenommene Personen nicht unbeschränkt ist.

Im Verfahrensbereich geniesst Artikel 13 EMRK eine weitreichende Bedeutung. Nach dieser Bestimmung besitzt eine Person das Recht auf eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz, soweit die in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten tangiert werden. Nach konstanter Praxis der Konventionsorgane muss dabei einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung zukommen, um als wirksam zu gelten. Der Gesetzesentwurf berücksichtigt diese Erfordernisse insbesondere im Hinblick auf die Artikel 3 und 8 EMRK. So garantiert er, dass einer von einer Entfernungsmassnahme betroffenen Person stets die Möglichkeit eingeräumt wird, eine Verfügung von einer unabhängigen Instanz überprüfen zu lassen, wenn sich durch diese Massnahme die Frage einer unmenschlichen Behandlung nach Artikel 3 EMRK stellen kann.

Neben den in der Konvention verankerten Rechten sind bei der Frage der Übereinstimmung mit dem europäischen Recht weitere Instrumente des Europarates in Betracht zu ziehen. Das Ministerkomitee des Europarates hat in den vergangenen Jahren verschiedene Texte verabschiedet, die den Bereich des Asylrechtes berühren. Zu erwähnen sind insbesondere die Empfehlungen R (81) 16 über die Harmonisierung der nationalen Verfahren im Asylbereich, die Empfehlung R (84) 1 über den Schutz von Personen, die unter die Bestimmungen der Flüchtlingskonvention fallen, jedoch nicht formell als Flüchtlinge anerkannt werden können, sowie die Empfehlung R (94) 5 über Richtlinien zur Praxis der Vertragsstaaten bezüglich der Ankunft von asylsuchenden Personen auf Europäischen Flughäfen. Der vorliegende Gesetzesentwurf trägt den in diesen Empfehlungen festgelegten Standards Rechnung.

Teil VI des Maastrichter Vertrages „Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“ umschreibt in Artikel K.1 die Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse. Neben der Asylpolitik werden unter anderem auch die Vorschriften über das Überschreiten der Aussengrenze, die Einwanderungspolitik und die Politik gegenüber Staatsangehörigen dritter Länder genannt.

Die bisherigen Harmonisierungsbestrebungen unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union führten 1990 zum Abschluss des Dubliner-Abkommens. Das Abkommen ist bislang noch nicht in Kraft getreten, weil noch nicht alle Mitgliedstaaten das Übereinkommen ratifiziert haben. Demzufolge konnten auch die Verhandlungen mit Nichtmitgliedstaaten über ein Parallelabkommen zum Dubliner-Abkommen noch nicht an die Hand genommen werden. Die Schweiz ist an einer Ausdehnung des Geltungsbereiches dieses Instrumentes interessiert, da es einen wirksamen Beitrag zur Endämmung der unkontrollierten innereuropäischen Wanderungsbewegungen von asylsuchenden Personen leistet. Gleichzeitig stellt es sicher, dass ein Asylgesuch in einem der europäischen Länder materiell geprüft wird. Zusätzliche Bedeutung erhält das Dubliner-Abkommen dadurch, dass der Rat für Justiz und Inneres inzwischen eine Entschließung über Minimalgarantien im Bereich der Asylverfahren verabschiedet hat. Die im vorliegenden Gesetzesentwurf festgelegten Standards entsprechen diesen Minimalgarantien. Im weiteren enthält er die für die zukünftige Anwendung eines Parallelabkommens zum Dubliner-Abkommen notwendigen innerstaatlichen gesetzlichen Bestimmungen.

6 . . . Verfassungsmässigkeit

Der Entwurf zum totalrevidierten Asylgesetz und zu den Änderungen des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer stützt sich auf den Artikel 69^{ter} der Bundesverfassung.

Anmerkungen

- 1) Dieser statistische Mittelwert wurde aus den DFW- bzw. BFF-Zahlen der Jahre 1986 - 1994 ermittelt.
- 2) Der genaue Anteil der Gewaltflüchtlinge an den Personen, die unter einem ausländerrechtlichen Titel (Asyl, individuelle oder kollektive vorläufige Aufnahme, fremdenpolizeiliche Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen [Art. 13 Bst. f BVO], Tolerierung) in der Schweiz bleiben, kann aufgrund der in diesem Punkt fehlenden Statistik nicht beziffert werden.
- 3) Die genauen Zahlen 1986 - 1994 lauten:
Gesuche total: 196'908; davon Türkei: 44'512 Gesuche; Jugoslawien (Bosnien-Herzegowina wird erst seit 1993 statistisch separat erfasst): 48'130 Gesuche; Sri Lanka: 25'970 Gesuche; Libanon: 11'429 Gesuche.
- 4) So wurden 1992 5'155, 1993 insgesamt 9'588 und 1994 11'523 vorläufige Aufnahmen ausgesprochen (inkl. der bundesrätlichen Sonderaktionen im Rahmen der Bundesratsbeschlüsse zu Ex-Jugoslawien).
- 5) Bundesratsbeschluss und dazugehörige Weisung des EJPD vom 18. Dezember 1991 (unveröffentlicht).
- 6) Interkantonale Vereinbarung zu einem bevölkerungsproportionalen Verteilschlüssel für Kriegsvertriebene vom 5. Juli 1993.
- 7) Laut Schätzungen des UNHCR hielten sich Ende 1993 etwa 742'000 Flüchtlinge aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien in Drittstaaten auf. Mindestens 3.5 Millionen Menschen befinden sich innerhalb des ehemaligen Staatsgebietes von Jugoslawien auf der Flucht (sog. "displaced persons").
- 8) Gesetz Nr. 933 vom 28. November 1992 ("Gesetz über die vorläufige Aufenthaltsbewilligung für gewisse Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien etc.").
- 9) BVerwG 1B303.78, Urteil vom 19.7.1978
- 10) Dies zeigt sich etwa in der hohen Anerkennungsquote (1993: 46.7 %; 1994: 22.7 %) für bosnische Asylsuchende in der Schweiz.
- 11) So hat etwa die Schweizerische Asylrekurskommission bisher eine konkrete Gefährdung von Kosovo-Albanern allein aufgrund ihrer Volkszugehörigkeit bei einer Rückkehr in den Kosovo verneint (vgl. etwa Urteil der VII. Kammer vom 26. März 1993, zitiert in ASYL 1993/2, S. 33f.). Ähnlich verlangt die deutsche Rechtsprechung für das Vorliegen einer Gruppenverfolgung grundsätzlich eine Verfolgungsdichte in Form flächendeckender Massenausschreitungen, während ein feindliches Klima, einschliesslich möglicher Diskriminierungen einer Bevölkerungsgruppe, noch keine politische Gruppenverfolgung begründet (Entscheidung des BVerwG, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1990, S.1177).
- 12) Vgl. z.B. Urteil im Fall Vilvarajah vom 30. Oktober 1991; Series A, Vol. 215 (1991).
- 13) Vergleichbare Überlegungen finden sich auch im Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom 15. Mai 1991 (BBI 1991 III 291).
- 14) Erstes schweizerisches Beispiel einer solchen Vereinbarung mit einem Herkunftsstaat und einer internationalen Organisation stellt das Abkommen mit Sri Lanka vom 11. Januar 1994 dar, worin dem UNHCR eine Beobachterfunktion zugewiesen wird.

Pauschale Abgeltung der Fürsorgeleistungen durch den Bund

Kategorie	Fürsorgekosten heute	Fürsorgekosten neu	Betreuungskosten heute	Betreuungskosten neu	Verwaltungskosten heute	Verwaltungskosten neu
Asylsuchende	pauschal * Art. 20b Abs. 1 ^{bis} Art. 10 AsylV 2	pauschal ** Art. 83 Abs. 1 Bst. a	pauschal Art. 11 AsylV 2	pauschal Art. 83 Abs. 1 Bst. b	pauschal Art. 20b Abs. 2 ^{bis}	pauschal Art. 83 Abs. 1 Bst. b
Individuell vorläufig Aufgenommene	pauschal * Art. 14c Abs. 8	pauschal ** Art. 83 Abs. 1 Bst. a	-	-	-	-
Gruppenweise vorläufig Aufgenommene	pauschal * Art. 14c Abs. 8	Status aufgehoben pauschal ** Art. 83 Abs. 1 Bst. a	-	Status aufgehoben pauschal Art. 83 Abs. 1 Bst. a	-	Status aufgehoben pauschal Art. 83 Abs. 1 Bst. b
Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung	-	-	-	-	-	-
Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung	-	-	-	-	-	-
Schutzbedürftige mit Niederlassungsbewilligung	-	-	-	-	-	-
Flüchtlinge mit Aufenthaltsbewilligung	effektiv Art. 31 Abs. 1	pauschal **/*** Art. 83 Abs. 3	pauschal Art. 34 Abs. 1 Bst. a	pauschal Art. 83 Abs. 3	pauschal Art. 34 Abs. 1 Bst. b	pauschal Art. 83 Abs. 3
Flüchtlinge mit Niederlassungsbewilligung	-	-	pauschal Art. 54 AsylV 2	-	-	Art. 55 AsylV 2
Betagte oder behinderte Flüchtlinge mit Niederlassungsbewilligung	effektiv Art. 31 Abs. 4	pauschal *** Art. 83 Abs. 4	-	-	-	-

* Die Gesundheitskosten, welche Bestandteil der Fürsorgekosten sind, werden effektiv abgegolten.

** Die Abgeltungsform der Gesundheitskosten ist noch offen. Sie können Bestandteil der Pauschale für die Basisfürsorge sein oder nach Art. 84 Abs. 3 effektiv abgegolten werden. Dies wird jedoch auf Verordnungsstufe geregelt werden.

*** Integrationsleistungen werden voraussichtlich individuell ausgerichtet und effektiv abgerechnet.

Konkordanztabelle Asylgesetz / Entwurf

Asylgesetz		Entwurf		
Art.	Abs.	Art.	Abs.	Sachtitel
1		1	Bst. a	Gegenstand
2		2	1	Asyl
3	1, 2	3	1, 2	Flüchtlingsbegriff
3	3	48	1	Familienasyl
4		2	2	Asyl
5		47		Zweitäsyl
6	1, Bst. a	49	1, Bst. a	Aufnahme in einem Drittstaat
6	1, Bst. b	49	1, Bst. b	Aufnahme in einem Drittstaat
6	2	49	2	Aufnahme in einem Drittstaat
7	1, 2	48	1, 3	Familienasyl
8		50		Asylunwürdigkeit
8a		51		Subjektive Nachfluchtgründe
9	1-4	52	1-4	Ausnahmesituationen
9a		aufgehoben		
10		aufgehoben		
11	1	24		Zuständige Behörde
11	2	101	1	Zuständigkeit
11	3	102	1, 2	Beschwerdegründe
11	4	100	1	Schweizerische Asylrechtskommission
11	5	101	4	Zuständigkeit
12		6		Verfahrensgrundsätze
12a	1	7	1	Nachweis der Flüchtlingseigenschaft
12a	2, 3	7	2, 3	Nachweis der Flüchtlingseigenschaft
12b *	1, Bst. b	8	1, Bst. b	Mitwirkungspflicht
12b	1, Bst. a, c, d	8	1, Bst. a, c, d	Mitwirkungspflicht
12b	2-4	8	2-4	Mitwirkungspflicht
12b *	5	9	1, 2	Durchsuchung
12c		11		Beweisverfahren
12d	1, 2	13	1, 2	Eröffnung und Begründung von Verfügungen und Entscheiden
12e	1, 2	12	1, 2	Zustelladresse
12f	1-3	14	1-3	Verhältnis zu fremdenpolizeilichen Verfahren
12f	1, Satz 2	aufgehoben		

Asylgesetz		Entwurf		Sachtitel
Art.	Abs.	Art.	Abs.	
13		18		Asylgesuch
13a		19	1	Einreichung
13b	1-3	20	1-3	Asylgesuch aus dem Ausland und Einreisebewilligung
13c	1, 2	21	1, 2	Asylgesuch an der Grenze und Einreisebewilligung
13c	3	21	4	Asylgesuch an der Grenze und Einreisebewilligung
13d	1, Satz 1	21	1	Asylgesuch an der Grenze und Einreisebewilligung
13d	1, Satz 2	95	1	Abnahme und Auswertung von Fingerabdrücken
13d	2, Bst. a, b, c	22	1, Bst. a, b, d	Vorsorgliche Wegweisung am Flughafen
13d	3, 4	22	2, 3	Vorsorgliche Wegweisung am Flughafen
13e	1, 2	23	1, 2	Anhaltung bei der illegalen Einreise
13f	1	19	2	Einreichung
13f	2	aufgehoben		
14	1	25	1	Empfangsstellen
14	2, Satz 1+2	25	2	Empfangsstellen
14	2, Satz 3	95	1	Abnahme und Auswertung von Fingerabdrücken
14	2, Satz 4	10	1	Sicherstellung und Einziehung von Dokumenten
14	3	aufgehoben		
14	4	19	4	Einreichung
14a	1-3	26	1-3	Verteilung auf die Kantone
14b	1	15		Interkantonale Stellen
14b	2	aufgehoben		
15	1, Satz 1+2	28	1, 2	Anhörung zu den Asylgründen
15	1, Satz 3	aufgehoben		
15	2	28	3	Anhörung zu den Asylgründen
15	3	28	4	Anhörung zu den Asylgründen
15	4, Satz 1	30		Entscheidvorbereitung durch die Kantone
15	4, Satz 1, letzter Teil	aufgehoben		
15	4, Satz 2	86	5	Weitere Beiträge
15a	1	29	1	Hilfswerksvertretung
15a	2	29	3, Satz 1	Hilfswerksvertretung
15a	3-5	29	4	Hilfswerksvertretung
15a	6	89	2	Beiträge an Hilfswerke
16	1, Bst. a	31	1	Nichteintretensgründe

Asylgesetz		Entwurf		
Art.	Abs.	Art.	Abs.	Sachtitel
16	1, Bst. b, c, d, e	31	2, Bst. a, b, c, d,	Nichteintretensgründe
16	2	32	1, 2	Nichteintreten bei Asylgesuchen aus verfolgungssicheren Staaten
16	3	34		Nichteintretentsentscheide
16a	1	37	1	Ablehnung ohne weitere Abklärungen
16a	2	37	2	Ablehnung ohne weitere Abklärungen
16b	1	35		Asyl ohne weitere Abklärungen
16b	2	aufgehoben		
16c	1, 2	38	1, 2	Weitere Abklärungen
17	1	41	1	Wegweisung und vorläufige Aufnahme
17	2, 3	aufgehoben		
17a	1, Bst. a, c, e, f	42	1, Bst. a, c, e, f	Inhalt der Wegweisungsverfügung
17a *	1, Bst. b, d	42	1, Bst. b, d	Inhalt der Wegweisungsverfügung
17a *	2	42	2	Inhalt der Wegweisungsverfügung
18 *	1	41	2	Wegweisung und vorläufige Aufnahme
18	2, 3 *	43	1, 2	Vollzug durch die Kantone
18a		44		Massnahmen bei unbekanntem Aufenthalt
18b		45	Satz 1	Zusammenarbeit der Kantone
18c		ANAG, Art. 22a		-
18d	1	10	2	Sicherstellung und Einziehung von Dokumenten
18d	2	10	4	Sicherstellung und Einziehung von Dokumenten
18e	1	87	2	Kosten für die Ein- und Ausreise
18e	2	88		Rückkehrhilfe und Wiedereingliederung
19	1-3	39	1-3	Aufenthalt und vorsorgliche Weg- weisung
20	1, 2	27	1, 2	Zuweisung eines Aufenthaltsortes und Unterbringung
20a	1	77, 76 Abs. 1		Anspruch auf Fürsorgeleistung Zuständigkeit
20a	2	78	1	Fürsorgeleistungen
20a	3	78	2	Fürsorgeleistungen
20b	1	83	1	Pauschalen
20b	2	85	1, 2	Finanzierung von Kollektivunterkünften
20b	3	86	1	Weitere Beiträge
20b **	1 ^{bis}	84	2	Festsetzung der Pauschalen
20b **	1 ^{ter}	84	1	Festsetzung der Pauschalen

Asylgesetz		Entwurf		Sachtitel
Art.	Abs.	Art.	Abs.	
21	1, 3	40	1, 4	Bewilligung zur Erwerbstätigkeit
21	2	40	2	Bewilligung zur Erwerbstätigkeit
21a **	1, Satz 1, Teil 2	81	1	Sicherheitsleistungspflicht
21a **	1, Satz 2	81	2	Sicherheitsleistungspflicht
21a **	2, 3	81	3	Sicherheitsleistungspflicht
21a **	3	81	3	Sicherheitsleistungspflicht
21a **	4	81	4	Sicherheitsleistungspflicht
21a **	5	82	1	Auszahlung der Sicherheitsleistung
21a **	6	81	5	Sicherheitsleistungspflicht
21b	aufgehoben			
22	1, 2	53	1, 2	Entscheid
23	Satz 1	54	1	Verteilung und Erstintegration
23	Satz 2	aufgehoben		
24		55		Grundsatz
25		56		Wirkung
26		57	1	Regelung der Anwesenheit
27		58		Erwerbstätigkeit
28		57	2	Regelung der Anwesenheit
29		59		Medizinalprüfungen
30		aufgehoben		
31	1	83	3	Pauschalen
31	2	76	1	Zuständigkeit
31	3	83	3	Pauschalen
31	4	83	4	Pauschalen
32	1	29	2, Satz 1	Hilfswerkvertretung
32	2	29	2	Hilfswerkvertretung
33	1	86	2	Weitere Beiträge
33	2	87	1	Kosten für die Ein- und Ausreise
34	1, Bst. a	83	1, Bst. b	Pauschalen
34	1, Bst. b	89	1	Beiträge an Hilfswerke
34	2	89	3	Beiträge an Hilfswerke
35		aufgehoben		
36		aufgehoben		
37	1	78	1, 3	Fürsorgeleistungen
37	2	84	1	Festsetzung der Pauschalen
38	1, 2	79		Einschränkungen der Fürsorgeleistungen
39		77		Anspruch auf Fürsorgeleistungen
40	1-3	80	1, 4	Rückerstattungspflicht
40	4	80	3	Rückerstattungspflicht
40	5	80	2, 4	Rückerstattungspflicht
40a	1	76	1	Zuständigkeit

Asylgesetz		Entwurf		
Art.	Abs.	Art.	Abs.	Sachtitel
40a	2	78	1	Fürsorgeleistungen
41	1	60	1	Widerruf
41	2, 3	60	3, 4	Widerruf
42	1	61	1, Bst. a, b	Erlöschen
42	2	61	2	Erlöschen
43		60	1	Widerruf
44	1	62		Ausweisung
44	2	61	1, Bst. d	Erlöschen
45	1, 2	5	1, 2	Rückschiebungsverbot
46	1	99	1	
46	2	99	2	
46a		103	1, 2	Anfechtbare Zwischenverfügungen
46b		104		Behandlungsfrist
46c	1-3	105	1-3	Verfahrensfristen
46d		106		Vereinfachtes Verfahren
46e		aufgehoben		
47 *	1, 2, 2 ^{bis}	107	1-3	Aufschiebende Wirkung und sofortiger Vollzug
47	3	107	4	Aufschiebende Wirkung und sofortiger Vollzug
48		108, 86 Abs. 6		Internationale Zusammenarbeit Weitere Beiträge
49		109		Beratende Kommission
50		114		Vollzug

Legende:

* Bundesgesetz vom 18. März 1994 über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht

** Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994 über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich

ANAG Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

Konkordanztabelle Entwurf / Asylgesetz

Entwurf			Asylgesetz	
Art.	Abs.	Sachtitel	Art.	Abs.
1	Bst. a	Gegenstand	1	
1	Bst. b	Gegenstand	neu	
2	1	Asyl	2	
2	2	Asyl	4	
3	1, 2	Flüchtlingsbegriff	3	1, 2
4		Gewährung vorübergehenden Schutzes	neu	
5	1, 2	Rückschiebungsverbot	45	1, 2
6		Verfahrensgrundsätze	12	
7	1-3	Nachweis der Flüchtlingseigenschaft	12a	1-3
8	1, Bst. b	Mitwirkungspflicht	12b *	1, Bst. b
8	1, Bst. a, c, d, 2, 3	Mitwirkungspflicht	12b	1, Bst. a, c, d, 3, 4
9	1, 2	Durchsuchung	12b *	5
10	1	Sicherstellung und Einziehung von Dokumenten	14	2, Satz 4
10	2	Sicherstellung und Einziehung von Dokumenten	18d	1
10	3	Sicherstellung und Einziehung von Dokumenten	neu	
10	4	Sicherstellung und Einziehung von Dokumenten	18d	2
11		Beweisverfahren	12c	
12	1, 2	Zustelladresse	12e	1, 2
13	1, 2	Eröffnung und Begründung von Verfügungen und Entscheiden	12d	1, 2
13	3, 4	Eröffnung und Begründung von Verfügungen und Entscheiden	neu	
14	1-3	Verhältnis zu fremdenpolizeilichen Verfahren	12f	1-3
15		Interkantonale Stellen	14b	1
16	1, 2	Verfahrenssprache	neu (Art. 116,2 BV)	
16	3	Verfahrenssprache	neu (Art. 24 VOARK)	
17		Besondere Verfahrensbestimmungen	neu	
18		Asylgesuch	13	
19	1	Einreichung	13a	
19	2, 3	Einreichung	13f	1, 2 .
19	4	Einreichung	14	4
20	1-3	Asylgesuch aus dem Ausland und Einreise- bewilligung	13b	1-3
21	1, 2	Asylgesuch an der Grenze und Einreise- bewilligung	13c Abs. 1, 2; 13d Abs. 1, Satz 1	
21	3	Asylgesuch an der Grenze und Einreise- bewilligung	neu	
21	4	Asylgesuch an der Grenze und Einreise- bewilligung	13c	3

Entwurf			Asylgesetz	
Art.	Abs.	Sachtitel	Art.	Abs.
22	1, Bst. a, b, d	Vorsorgliche Wegweisung am Flughafen	13d	2, Bst. a, b, c
22	1, Bst. c	Vorsorgliche Wegweisung am Flughafen	neu	
22	2, 3	Vorsorgliche Wegweisung am Flughafen	13d	3, 4
23	1, 2	Anhaltung bei der illegalen Einreise	13e	1, 2
24		Zuständige Behörde	11	1
25	1, 2	Empfangsstellen	14	1, 2 Satz 1+2
26	1-3	Verteilung auf die Kantone	14a	I-3
27	1, 2	Zuweisung eines Aufenthaltsortes und Unterbringung	20	1, 2
28	1, 2	Anhörung zu den Asylgründen	15	1, Satz 1+2
28	3, 4	Anhörung zu den Asylgründen	15	2, 3
29	1	Hilfswerksvertretung	15a	1
29	2, Satz 1	Hilfswerksvertretung	32	1
29	2, Satz 2	Hilfswerksvertretung	neu	
29	3, Satz 1	Hilfswerksvertretung	15a	2
29	3, Satz 2	Hilfswerksvertretung	neu	
29	4	Hilfswerksvertretung	15a	3-5
30		Entscheidvorbereitung durch die Kantone	15	4
31		Nichteintretensgründe	16	1
32	1, 2	Nichteintreten bei Asylgesuchen aus ver- folgungssicheren Staaten	16	2
33		Nichteintreten nach Aufhebung des vorüber- gehenden Schutzes	neu	
34		Nichteintretentscheide	16	3
35		Asyl ohne weitere Abklärungen	16b	1
36		Gewährung vorübergehenden Schutzes ohne weitere Abklärungen	neu	
37	1, 2	Ablehnung ohne weitere Abklärungen	16a	1, 2
38	1, Satz 3	Weitere Abklärungen	16 Abs. 1 AsylV 1	
38	1, 2	Weitere Abklärungen	16c	1,2
39	1-3	Aufenthalt und vorsorgliche Wegweisung	19	1-3
40	1, 2, 4	Bewilligung zur Erwerbstätigkeit	21	1-3
40	3	Bewilligung zur Erwerbstätigkeit	neu	
41	1	Wegweisung und vorläufige Aufnahme	17	1
41	2	Wegweisung und vorläufige Aufnahme	18 *	1
41	3	Wegweisung und vorläufige Aufnahme	neu	
42	1, Bst. b,d	Inhalt der Wegweisungsverfügung	17a *	1, Bst. b, d
42	1, Bst. a, c, e, f	Inhalt der Wegweisungsverfügung	17a	1, Bst. a, c, e, f
42	2	Inhalt der Wegweisungsverfügung	17a *	2
43	1, 2	Vollzug durch die Kantone	18	2, 3
44		Massnahmen bei unbekanntem Aufenthalt	18a	
45	Satz 1	Zusammenarbeit der Kantone	18b	

Entwurf			Asylgesetz	
Art.	Abs.	Sachtitel	Art.	Abs.
45	Satz 2	Zusammenarbeit der Kantone	neu	
46		Grundsatz	neu	
47		Zweitasyl	5	
48		Familienasyl	3 Abs. 3; 7	
49	1, 2	Aufnahme in einem Drittstaat	6	1, 2
50		Asylunwürdigkeit	8	
51		Subjektive Nachfluchtgründe	8a	
52	1-4	Ausnahmesituationen	9	1-4
53	1, 2	Entscheid	22	1, 2
54	1	Verteilung und Erstintegration	23	Satz 1
54	2	Verteilung und Erstintegration	neu	
55		Grundsatz	24	
56		Wirkung	25	
57	1	Regelung der Anwesenheit	26	
57	2	Regelung der Anwesenheit	28	
58		Erwerbstätigkeit	27	
59		Medizinalprüfungen	29	
60	1, 3, 4	Widerruf	41	1-3
60	2	Widerruf	neu	
61	1, Bst. a,b	Erlöschen	42	1
61	1, Bst. c	Erlöschen	neu	
61	1, Bst. d	Erlöschen	44	2
61	2	Erlöschen	42	2
62		Ausweisung	44	1
63 - 75		4. Kapitel: Gewährung vorübergehenden Schutzes und Rechtsstellung der Schutzbedürftigen	neu	
76	1	Zuständigkeit	20a Abs. 1; 40a Abs. 1; 31 Abs. 1	
76	2	Zuständigkeit	neu	
77		Anspruch auf Fürsorgeleistungen	20a	1
78	1	Fürsorgeleistungen	20a Abs. 2; 40a Abs. 2	
78	2	Fürsorgeleistungen	20a	3
78	3	Fürsorgeleistungen	37	1
79		Einschränkungen der Fürsorgeleistungen	38; 10b AsylV 2	
80	1	Rückerstattungspflicht	21a	1
80	1, 4	Rückerstattungspflicht	40	1-3
80	2, 4	Rückerstattungspflicht	40	5
80	3	Rückerstattungspflicht	40	4
81	1	Sicherheitsleistungspflicht	21a **	1, Satz 1, Teil 2
81	2	Sicherheitsleistungspflicht	21a ** Abs. 1, Satz 2; 37 Abs. 2 AsylV 2	
81	3	Sicherheitsleistungspflicht	21a **	2, 3

Entwurf			Asylgesetz	
Art.	Abs.	Sachtitel	Art.	Abs.
81	4	Sicherheitsleistungspflicht	21a **	4
81	5	Sicherheitsleistungspflicht	21a **	6
82	1	Auszahlung der Sicherheitsleistung	21a **	5
82	2	Auszahlung der Sicherheitsleistung	42 AsylV 2	
82	3	Auszahlung der Sicherheitsleistung	21a **	6
83	1	Pauschalen	20b	1
83	2	Pauschalen	neu	
83	3	Pauschalen	31	1
83	4	Pauschalen	31	4
83	5	Pauschalen	neu	
84	1	Festsetzung der Pauschalen	20b **	Abs. 1 ^{ter}
84	2	Festsetzung der Pauschalen	20b **	Abs. 1 ^{ter}
84	3	Festsetzung der Pauschalen	neu	
85	1, 2	Finanzierung von Kollektivunterkünften	20b	2
85	3	Finanzierung von Kollektivunterkünften	neu	
86	1	Weitere Beiträge	20b	3
86	2	Weitere Beiträge	33	1
86	5	Weitere Beiträge	15	4, Satz 2
86	6	Weitere Beiträge	48	
86	3, 4, 7	Weitere Beiträge	neu	
87	1	Kosten für die Ein- und Ausreise	33	2
87	2	Kosten für die Ein- und Ausreise	18e Abs. 1, 9 AsylV 2	
87	3	Kosten für die Ein- und Ausreise	9 AsylV 2	
87	4	Kosten für die Ein- und Ausreise	neu	
88	1, Bst. a	Rückkehrhilfe und Wiedereingliederung	18e	2
88	1-3	Rückkehrhilfe und Wiedereingliederung	9a Abs. 1-3 AsylV 2	
89	1	Beiträge an Hilfswerke	34	1, Bst. b
89	2	Beiträge an Hilfswerke	15a	6
89	3	Beiträge an Hilfswerke	34	2
90	1	Aufsicht	35	
90	2-4	Aufsicht	56 AsylV 2	
91 - 98		7. Kapitel: Bearbeitung von Personendaten	neu	
99	1, 2	-	46	1, 2
100	1	Schweizerische Asylrekurskommission	11	4
100	2, 3	Schweizerische Asylrekurskommission	neu	
101	1, Bst. b, e	Zuständigkeit	neu	
101	1, Bst. a, c, d	Zuständigkeit	11	2, Bst. a, b, c
101	2	Zuständigkeit	neu	
101	3	Zuständigkeit	neu	
101	4	Zuständigkeit	11	5

Entwurf			Asylgesetz	
Art.	Abs.	Sachtitel	Art.	Abs.
102		Beschwerdegründe	11	3
103	1, 2	Anfechtbare Zwischenverfügungen	46a	
104		Behandlungsfrist	46b	
105	1-3	Verfahrensfristen	46c	1-3
106		Vereinfachtes Verfahren	46d	
107	1-3	Aufschiebende Wirkung und sofortiger Vollzug	47 *	1, 2, 2 ^{bis}
107	4	Aufschiebende Wirkung und sofortiger Vollzug	47	3
108		Internationale Zusammenarbeit	48	
109		Beratende Kommission	49	
110		Vergehen	49a **	
111		Übertretungen	49b **	Bst. a, b
112		Vergehen und Übertretungen im Geschäftsbetrieb	49c **	
113		Strafverfolgung	49d **	

Legende:

* Bundesgesetz vom 18. März 1994 über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht

** Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994 über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich

VOARK Verordnung vom 18. Dezember 1991 über die Schweizerische Asylrekruskommission

AsylV 1 Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 22. Mai 1991

AsylV 2 Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 22. Mai 1991, Änderungen vom 24. November 1993 und 26. Oktober 1994

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 69^{ter} der Bundesverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 4. Dezember 1995¹⁾,
beschliesst:*

1. Kapitel: Grundsätze

Art. 1 Gegenstand

Dieses Gesetz regelt:

- a. die Asylgewährung und die Rechtsstellung der Flüchtlinge in der Schweiz;
- b. den vorübergehenden Schutz von Schutzbedürftigen in der Schweiz und deren Rückkehr.

Art. 2 Asyl

¹⁾ Die Schweiz gewährt Flüchtlingen auf Gesuch hin nach diesem Gesetz Asyl.

²⁾ Asyl umfasst den Schutz und die Rechtsstellung, die Personen aufgrund ihrer Flüchtlingseigenschaft in der Schweiz gewährt werden. Es schliesst das Recht auf Anwesenheit in der Schweiz ein.

Art. 3 Flüchtlingsbegriff

¹⁾ Flüchtlinge sind Personen, die in ihrem Heimatstaat oder im Land, in dem sie zuletzt wohnten, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen ernsthafte Nachteile ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden.

²⁾ Als ernsthafte Nachteile gelten namentlich die Gefährdung des Leibes, des Lebens oder der Freiheit sowie Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken.

Art. 4 Gewährung vorübergehenden Schutzes

Die Schweiz kann Schutzbedürftigen für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung, insbesondere während eines Krieges oder Bürgerkrieges, vorübergehenden Schutz gewähren.

¹⁾ BBI 1996 II 1

Art. 5 Rückschiebungsverbot

¹ Keine Person darf in irgendeiner Form zur Ausreise in ein Land gezwungen werden, in dem ihr Leib, ihr Leben oder ihre Freiheit aus einem Grund nach Artikel 3 Absatz 1 gefährdet ist oder in dem sie Gefahr läuft, zur Ausreise in ein solches Land gezwungen zu werden.

² Eine Person kann sich nicht auf das Rückschiebungsverbot berufen, wenn erhebliche Gründe für die Annahme vorliegen, dass sie die Sicherheit der Schweiz gefährdet oder wenn sie als gemeingefährlich einzustufen ist, weil sie wegen eines besonders schweren Verbrechens oder Vergehens rechtskräftig verurteilt worden ist.

Art. 6 Verfahrensgrundsätze

Verfahren nach diesem Gesetz richten sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz¹⁾ und dem Bundesrechtspflegegesetz²⁾, soweit das vorliegende Gesetz nichts anderes bestimmt.

2. Kapitel: Asylsuchende

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 7 Nachweis der Flüchtlingseigenschaft

¹ Wer um Asyl nachsucht, muss die Flüchtlingseigenschaft nachweisen oder zumindest glaubhaft machen.

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

³ Unglaublich 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. 8 Mitwirkungspflicht

¹ Asylsuchende sind verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken. Sie müssen insbesondere:

- a. ihre Identität offenlegen;
- b. in der Empfangsstelle Reisepapiere und Identitätsausweise abgeben;
- c. bei der Anhörung angeben, weshalb sie um Asyl nachsuchen;
- d. allfällige Beweismittel vollständig bezeichnen und sie unverzüglich einreichen oder, soweit dies zumutbar erscheint, sich darum bemühen, sie innerhalb einer angemessenen Frist zu beschaffen.

² Von Asylsuchenden kann verlangt werden, für die Übersetzung fremdsprachiger Dokumente in eine Amtssprache besorgt zu sein.

³ Asylsuchende, die sich in der Schweiz aufhalten, sind verpflichtet, sich während des Verfahrens den Behörden von Bund und Kantonen zur Verfügung zu halten.

¹⁾ SR 172.021

²⁾ SR 173.110

Sie müssen ihre Adresse und jede Änderung der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde des Kantons oder der Gemeinde (kantonale Behörde) sofort mitteilen.

Art. 9 Durchsuchung

¹ Die zuständige Behörde darf Asylsuchende, die in einer Empfangsstelle oder in einer Kollektivunterkunft untergebracht sind, sowie Sachen, die sie mit sich führen, auf Reise- und Identitätspapiere sowie auf gefährliche Gegenstände hin durchsuchen.

² Asylsuchende dürfen nur von Personen gleichen Geschlechts durchsucht werden.

Art. 10 Sicherstellung und Einziehung von Dokumenten

¹ Das Bundesamt für Flüchtlinge (Bundesamt) nimmt die Reisepapiere und Identitätsausweise von Asylsuchenden zu den Akten.

² Behörden und Amtsstellen stellen Reisepapiere, Identitätsausweise oder andere Dokumente, die auf die Identität einer asylsuchenden Person Hinweise geben können, zuhanden des Bundesamtes sicher.

³ Überprüft die sicherstellende Behörde oder Amtsstelle Dokumente nach Absatz 2 auf ihre Echtheit hin, so ist dem Bundesamt das Resultat dieser Überprüfung mitzuteilen.

⁴ Verfälschte und gefälschte Dokumente sowie echte Dokumente, die missbräuchlich verwendet wurden, können vom Bundesamt oder von der Beschwerdeinstanz eingezogen beziehungsweise zuhanden des Berechtigten sichergestellt werden.

Art. 11 Beweisverfahren

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

Art. 12 Zustelladresse

¹ Eine Zustellung oder Mitteilung an die letzte den Behörden bekannte Adresse von Asylsuchenden oder von ihnen Bevollmächtigten wird nach Ablauf der ordentlichen siebentägigen Abholfrist rechtsgültig, auch wenn die Betroffenen aufgrund einer besonderen Vereinbarung mit den Post-, Telefon- und Telegrafenbetrieben erst zu einem späteren Zeitpunkt davon Kenntnis erhalten oder wenn die Sendung als unzustellbar zurückkommt.

² Wird die asylsuchende Person durch mehrere Bevollmächtigte vertreten und bezeichnen diese keine gemeinsame Zustelladresse, so stellt die Behörde ihre Mitteilungen der von der asylsuchenden Person zuerst bezeichneten bevollmächtigten Person zu.

Art. 13 Eröffnung und Begründung von Verfügungen und Entscheiden

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

² Die mündliche Eröffnung ist samt Begründung protokollarisch festzuhalten. Den Asylsuchenden ist ein Protokollauszug auszuhändigen.

³ In Fällen nach den Artikeln 21 und 22 können die zuständigen Behörden auch unterschriebene, mit Telefax übermittelte Verfügungen und Entscheide den Asylsuchenden eröffnen. Sie müssen die Aushändigung der Verfügung oder des Entscheids schriftlich bestätigen; bleibt die Bestätigung aus, so macht die zuständige Behörde die Aushändigung aktenkundig. Artikel 11 Absatz 3 des Verfahrensgesetzes¹⁾ findet keine Anwendung. Der bevollmächtigten Person wird die Eröffnung bekanntgegeben.

⁴ In anderen dringlichen Fällen kann das Bundesamt eine kantonale Behörde oder eine schweizerische diplomatische Mission oder einen konsularischen Posten im Ausland (schweizerische Vertretung) ermächtigen, unterschriebene, mit Telefax übermittelte Verfügungen oder Entscheide zu eröffnen.

Art. 14 Verhältnis zu fremdenpolizeilichen Verfahren

¹ In Fällen, in denen kein Anspruch auf Erteilung einer fremdenpolizeilichen Aufenthaltsbewilligung besteht, kann vom Zeitpunkt der Einreichung eines Asylgesuches bis zur Ausreise nach seiner rechtskräftigen Ablehnung oder bis zur Anordnung einer Ersatzmassnahme bei nicht durchführbarem Vollzug kein Verfahren um Erteilung einer solchen eingeleitet werden.

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

³ Erteilte Aufenthaltsbewilligungen bleiben gültig und können gemäss den fremdenpolizeilichen Bestimmungen verlängert werden.

Art. 15 Interkantonale Stellen

Die Kantone können zur Erfüllung der ihnen nach diesem Gesetz übertragenen Aufgaben, insbesondere für die Anhörung, Entscheidvorbereitung und den Vollzug der Wegweisung, interkantonale Stellen errichten.

Art. 16 Verfahrenssprache

¹ Eingaben an Bundesbehörden können in jeder Amtssprache eingereicht werden.

² Das Verfahren vor dem Bundesamt wird in der Regel in der Amtssprache geführt, in der die kantonale Anhörung stattfand oder die am Wohnort der Asylsuchenden Amtssprache ist.

³ Das Verfahren vor der Schweizerischen Asylrekurskommission (Rekurskommision) wird in der Regel in der Sprache geführt, in der die angefochtene Verfügung ergangen ist. Hat die Partei ihr Rechtsmittel in einer anderen Amtssprache verfasst, so kann das Verfahren in dieser Sprache geführt werden.

¹⁾ SR 172.021

Art. 17 Besondere Verfahrensbestimmungen

¹ Die Bestimmung des Verwaltungsverfahrensgesetzes¹⁾ über den Fristenstillstand findet keine Anwendung auf das Asylverfahren.

² Der Bundesrat erlässt ergänzende Bestimmungen über das Asylverfahren, insbesondere um der speziellen Situation von Frauen und Minderjährigen im Verfahren gerecht zu werden.

2. Abschnitt: Asylgesuch und Einreise

Art. 18 Asylgesuch

Jede Äusserung, mit der eine Person zu erkennen gibt, dass sie die Schweiz um Schutz vor Verfolgung nachsucht, gilt als Asylgesuch.

Art. 19 Einreichung

¹ Das Asylgesuch ist bei einer schweizerischen Vertretung oder bei der Einreise an einem geöffneten Grenzübergang zu stellen.

² Wer in der Schweiz von einem Kanton eine Anwesenheitsbewilligung erhalten hat, richtet das Asylgesuch an die Behörde des betreffenden Kantons.

³ Wer sich ohne Anwesenheitsbewilligung in der Schweiz befindet, stellt das Asylgesuch an einer Empfangsstelle.

⁴ Die Asylsuchenden werden bei der Einreichung des Gesuches auf ihre Rechte und Pflichten im Asylverfahren hingewiesen.

Art. 20 Asylgesuch aus dem Ausland und Einreisebewilligung

¹ Die schweizerische Vertretung überweist das Asylgesuch mit einem Bericht dem Bundesamt.

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

³ Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Departement) kann schweizerische Vertretungen ermächtigen, Asylsuchenden die Einreise zu bewilligen, die glaubhaft machen, dass eine unmittelbare Gefahr für den Leib, das Leben oder die Freiheit aus einem Grund nach Artikel 3 Absatz 1 besteht.

Art. 21 Asylgesuch an der Grenze und Einreisebewilligung

¹ Personen, die an der Grenze oder bei der Grenzkontrolle in einem schweizerischen Flughafen um Asyl nachsuchen, erhalten vom Bundesamt die Bewilligung zur Einreise, wenn kein anderes Land staatsvertraglich zur Behandlung ihres Asylgesuches verpflichtet ist und sie:

a. das zur Einreise erforderliche Ausweispapier oder Visum besitzen; oder

¹⁾ SR 172.021

- b. im Land, aus dem sie direkt in die Schweiz gelangt sind, aus einem Grund nach Artikel 3 Absatz 1 gefährdet oder von unmenschlicher Behandlung bedroht erscheinen.

² Das Bundesamt bewilligt die Einreise ferner, wenn:

- a. die Asylsuchenden glaubhaft machen, dass das Land, aus dem sie direkt kommen, sie in Verletzung des Rückschiebungsverbotes zur Ausreise in ein Land zwingen würde, in dem sie gefährdet erscheinen; oder
- b. die Schweiz staatsvertraglich zur Behandlung ihres Gesuches verpflichtet ist.

³ Personen, die in einem schweizerischen Flughafen um Asyl nachsuchen, haben die Verfügung am Flughafen abzuwarten. Ergeht die Verfügung nicht innert zehn Arbeitstagen, so bewilligt das Bundesamt die Einreise.

⁴ Der Bundesrat bestimmt, in welchen weiteren Fällen die Einreise bewilligt wird.

Art. 22 Vorsorgliche Wegweisung am Flughafen

¹ Wird die Einreise am Flughafen nicht bewilligt, so kann das Bundesamt die asylsuchende Person vorsorglich wegweisen, wenn ihre Weiterreise in einen Drittstaat zulässig, zumutbar und möglich ist, namentlich wenn:

- a. dieser Staat vertraglich für die Behandlung ihres Asylgesuchs zuständig ist;
- b. sie sich vorher dort aufgehalten hat und dort wieder einreisen und um Schutz nachsuchen kann;
- c. sie für diesen Drittstaat ein Visum besitzt; oder
- d. dort nahe Angehörige oder andere Personen leben, zu denen sie enge Beziehungen hat.

² Die vorsorgliche Wegweisung ist sofort vollstreckbar, wenn das Bundesamt nichts anderes verfügt.

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

Art. 23 Anhaltung bei der illegalen Einreise

¹ Halten die kantonalen Polizeiorgane im grenznahen Raum Personen an, die illegal in die Schweiz einreisen und um Asyl nachsuchen wollen, so informieren sie diese, wo sie ihr Gesuch einreichen können, und übergeben sie den zuständigen Behörden des Nachbarstaates.

² Solche Personen werden an eine Empfangsstelle gewiesen, wenn die Übergabe an den Nachbarstaat nicht möglich ist oder wenn angenommen werden muss, dass sie dort aus einem Grund nach Artikel 3 Absatz 1 gefährdet oder von unmenschlicher Behandlung bedroht sind.

3. Abschnitt: Das erstinstanzliche Verfahren

Art. 24 Zuständige Behörde

Das Bundesamt entscheidet über Gewährung oder Verweigerung des Asyls sowie über die Wegweisung aus der Schweiz.

Art. 25 Empfangsstellen

- ¹ Der Bund errichtet Empfangsstellen, die vom Bundesamt geführt werden.
- ² Die Empfangsstelle erhebt die Personalien der Asylsuchenden. Sie kann die Asylsuchenden summarisch zum Reiseweg und zu den Gründen befragen, warum sie ihr Land verlassen haben.

Art. 26 Verteilung auf die Kantone

- ¹ Die Kantone verständigen sich über die Verteilung der Asylsuchenden.
- ² Können sich die Kantone nicht einigen, so legt der Bundesrat nach Anhörung der Kantone in einer Verordnung die Kriterien für die Verteilung fest.
- ³ Das Bundesamt weist die Asylsuchenden den Kantonen zu. Es trägt dabei den schützenswerten Interessen der Kantone und der Asylsuchenden Rechnung. Der Zuweisungsentscheid kann nur mit der Begründung angefochten werden, er verletze den Grundsatz der Einheit der Familie.

Art. 27 Zuweisung eines Aufenthaltsortes und Unterbringung

- ¹ Das Bundesamt oder die kantonalen Behörden können Asylsuchenden einen Aufenthaltsort zuweisen.
- ² Sie können Asylsuchenden eine Unterkunft zuweisen, insbesondere sie kollektiv unterbringen.

Art. 28 Anhörung zu den Asylgründen

- ¹ Die kantonale Behörde hört die Asylsuchenden innerhalb von 20 Arbeitstagen nach dem Zuweisungsentscheid des Bundesamtes zu den Asylgründen an. Sie zieht nötigenfalls eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher bei.
- ² Die Asylsuchenden können sich von einer Vertreterin oder einem Vertreter und einer Dolmetscherin oder einem Dolmetscher ihrer Wahl, die selber nicht Asylsuchende sind, begleiten lassen.
- ³ Über die Anhörung wird ein Protokoll geführt. Dieses wird von den Beteiligten, mit Ausnahme der Hilfswerksvertretung, unterzeichnet.
- ⁴ Das Bundesamt kann Asylsuchende direkt anhören. Die direkte Anhörung ist zu fördern, wenn sie organisatorisch möglich ist und zu einer erheblichen Beschleunigung des Verfahrens führt. Die Anhörung richtet sich nach den Absätzen 1–3.

Art. 29 Hilfswerksvertretung

- ¹ Zugelassene Hilfswerke entsenden eine Vertreterin oder einen Vertreter zur Anhörung über die Asylgründe nach Artikel 28, sofern die asylsuchende Person dies nicht ablehnt.
- ² Der Bundesrat regelt die Voraussetzungen für die Zulassung der Hilfswerke. Zuständig für die Zulassung ist das Departement. Die Hilfswerke sorgen für die Koordination ihrer Vertretung bei der Anhörung.

³ Die Behörden teilen den Hilfswerken die Anhörungstermine rechtzeitig mit. Leistet die Hilfswerksvertretung der Einladung keine Folge, so entfalten die Anhörungen gleichwohl volle Rechtswirkung.

⁴ Die Hilfswerksvertretung beobachtet die Anhörung, hat aber keine Parteirechte. Sie bestätigt ihre Mitwirkung im Protokoll und untersteht gegenüber Dritten der Schweigepflicht. Sie kann Fragen zur Erhellung des Sachverhaltes stellen lassen, weitere Abklärungen anregen und Einwendungen zum Protokoll anbringen.

Art. 30 Entscheidvorbereitung durch die Kantone

Das Departement kann im Einverständnis mit den Kantonen festlegen, dass kantonale Beamtinnen und Beamte unter der Leitung des Bundesamtes Entscheide nach den Artikeln 31–37 zuhanden des Bundesamtes vorbereiten.

Art. 31 Nichteintretensgründe

¹ Auf Gesuche, die die Voraussetzungen nach Artikel 18 nicht erfüllen, wird nicht eingetreten.

² Auf Asylgesuche wird nicht eingetreten, wenn Asylsuchende:

- a. die Behörden über ihre Identität täuschen und diese Täuschung aufgrund der Ergebnisse der erkennungsdienstlichen Behandlung oder anderer Beweismittel feststeht;
- b. ihre Mitwirkungspflicht schuldhaft auf andere Weise grob verletzen;
- c. in ein Land ausreisen können, in welchem bereits ein Asylgesuch hängig ist oder das staatsvertraglich für die Durchführung des Asyl- und Wegweisungsverfahrens zuständig ist und das sie nicht zur Ausreise in ein Land zwingt, in welchem sie verfolgt würden oder unmenschlicher Behandlung ausgesetzt wären;
- d. in der Schweiz bereits ein Asylverfahren erfolglos durchlaufen oder ihr Gesuch zurückgezogen haben oder während des hängigen Asylverfahrens in den Heimat- oder Herkunftsstaat zurückgekehrt sind, ausser die Anhörung ergebe Hinweise, dass in der Zwischenzeit Ereignisse eingetreten sind, die geeignet sind, die Flüchtlingseigenschaft zu begründen oder die für die Gewährung vorübergehenden Schutzes relevant sind.

Art. 32 Nichteintreten bei Asylgesuchen aus verfolgungssicheren Staaten

¹ Der Bundesrat kann Staaten bezeichnen, in welchen nach seinen Feststellungen Sicherheit vor Verfolgung besteht; entsprechende Beschlüsse überprüft er periodisch.

² Auf Gesuche oder Beschwerden von Asylsuchenden aus verfolgungssicheren Staaten wird nicht eingetreten, ausser es gebe Hinweise auf eine Verfolgung.

Art. 33 Nichteintreten nach Aufhebung des vorübergehenden Schutzes

Wird der vorübergehende Schutz aufgehoben und ergeben sich aufgrund des der betroffenen Person gewährten rechtlichen Gehörs keine Hinweise auf eine Verfolgung, so wird auf ein Asylgesuch nicht eingetreten.

Art. 34 Nichteintretentsentscheide

Nichteintretentsentscheide sind in der Regel innerhalb von 20 Arbeitstagen nach der Gesuchstellung zu treffen und summarisch zu begründen.

Art. 35 Asyl ohne weitere Abklärungen

Können Asylsuchende aufgrund der Anhörung ihre Flüchtlingseigenschaft nachweisen oder glaubhaft machen und liegt kein Asylausschlussgrund nach den Artikeln 49–51 vor, so wird ihnen ohne weitere Abklärungen Asyl gewährt.

Art. 36 Gewährung vorübergehenden Schutzes ohne weitere Abklärungen

Wird aufgrund der Befragung in der Empfangsstelle oder der Anhörung zu den Asylgründen offensichtlich, dass Asylsuchende zu einer Gruppe Schutzbedürftiger nach Artikel 63 gehören, so wird ihnen ohne weitere Abklärungen vorübergehender Schutz gewährt.

Art. 37 Ablehnung ohne weitere Abklärungen

¹ Wird aufgrund der Anhörung zu den Asylgründen offensichtlich, dass Asylsuchende ihre Flüchtlingseigenschaft weder beweisen noch glaubhaft machen können und ihrer Wegweisung keine Gründe entgegenstehen, so wird das Gesuch ohne weitere Abklärungen abgelehnt.

² Der Entscheid ist in der Regel innerhalb von 20 Arbeitstagen nach der Anhörung zu treffen; er muss zumindest summarisch begründet werden.

Art. 38 Weitere Abklärungen

¹ Kann das Gesuch nicht nach den Artikeln 35–37 entschieden werden, so trifft das Bundesamt zusätzliche Abklärungen. Es kann bei den schweizerischen Vertretungen Auskünfte einholen. Ebenso kann es Asylsuchende ergänzend anhören oder ihnen durch die kantonale Behörde Ergänzungsfragen stellen lassen. Das Verfahren richtet sich dabei nach den Artikeln 28 und 29.

² Bei Asylsuchenden, die sich während des Verfahrens im Ausland befinden, klärt das Bundesamt den Sachverhalt durch Vermittlung der zuständigen schweizerischen Vertretung ab.

4. Abschnitt: Stellung während des Asylverfahrens

Art. 39 Aufenthalt und vorsorgliche Wegweisung

¹ Wer ein Asylgesuch in der Schweiz gestellt hat, darf sich unter Vorbehalt von Artikel 107 bis zum Abschluss des Verfahrens in der Schweiz aufhalten.

² Das Bundesamt kann Asylsuchende jedoch vorsorglich wegweisen, wenn ihre Weiterreise in einen Drittstaat zulässig, zumutbar und möglich ist, namentlich wenn:

- a. dieser Staat vertraglich für die Behandlung des Asylgesuchs zuständig ist;
- b. sie sich vorher einige Zeit dort aufgehalten haben; oder

c. dort nahe Angehörige oder andere Personen leben, zu denen sie enge Beziehungen haben.

³ Die vorsorgliche Wegweisung ist sofort vollstreckbar, wenn das Bundesamt nichts anderes verfügt.

Art. 40 Bewilligung zur Erwerbstätigkeit

¹ Während der ersten drei Monate nach dem Einreichen eines Asylgesuchs dürfen Asylsuchende keine Erwerbstätigkeit ausüben. Ergeht innerhalb dieser Frist erinstanzlich ein negativer Entscheid, so kann der Kanton die Bewilligung zur Erwerbstätigkeit für weitere drei Monate verweigern.

² Die Bewilligung zur Erwerbstätigkeit erlischt nach Ablauf der mit dem rechtskräftigen negativen Ausgang des Asylverfahrens festgesetzten Ausreisefrist, selbst wenn ein ausserordentliches Rechtsmittel oder ein Rechtsbehelf ergriffen und der Vollzug der Wegweisung ausgesetzt wurde.

³ Das Departement kann in Absprache mit dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement die Kantone ermächtigen, für bestimmte Kategorien von Personen Bewilligungen zur Erwerbstätigkeit über den Ablauf der Ausreisefrist hinaus zu verlängern, sofern besondere Umstände dies rechtfertigen.

⁴ Asylsuchende, die nach den fremdenpolizeilichen Bestimmungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt sind oder an gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen teilnehmen, unterliegen dem Arbeitsverbot nicht.

5. Abschnitt: Wegweisung

Art. 41 Wegweisung und vorläufige Aufnahme

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; es berücksichtigt dabei den Grundsatz der Einheit der Familie.

² Ist der Vollzug der Wegweisung nicht zulässig, nicht zumutbar oder nicht möglich, so regelt es das Anwesenheitsverhältnis nach den gesetzlichen Bestimmungen über die vorläufige Aufnahme nach dem Bundesgesetz vom 26. März 1931¹⁰ über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer.

³ Eine vorläufige Aufnahme kann ferner in Fällen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage angeordnet werden, wenn vier Jahre nach Einreichen des Asylgesuchs noch kein rechtskräftiger Entscheid ergangen ist. Das Bundesamt oder die Rekurskommission gibt vor einer Ablehnung des Asylgesuchs dem Kanton Gelegenheit, innerhalb einer angemessenen Frist die vorläufige Aufnahme oder den Vollzug der Wegweisung zu beantragen.

¹⁰ SR 142.20

Art. 42 Inhalt der Wegweisungsverfügung

¹ Die Wegweisungsverfügung enthält:

- a. die Verpflichtung der asylsuchenden Person, die Schweiz zu verlassen;
- b. den Zeitpunkt, bis zu dem sie die Schweiz verlassen haben muss; bei Anordnung einer vorläufigen Aufnahme wird die Frist für die Ausreise erst mit dem Aufhebungsentscheid festgesetzt;
- c. die Androhung von Zwangsmitteln im Unterlassungsfall;
- d. gegebenenfalls die Bezeichnung der Staaten, in welche die asylsuchende Person nicht zurückgeführt werden darf;
- e. gegebenenfalls die Anordnung einer Ersatzmassnahme anstelle des Vollzugs;
- f. die Bezeichnung des für den Vollzug der Wegweisung oder der Ersatzmassnahme zuständigen Kantons.

² Bei Entscheiden nach den Artikeln 31 und 32 kann der sofortige Vollzug angeordnet werden.

Art. 43 Vollzug durch die Kantone

¹ Die Kantone sind verpflichtet, die Wegweisungsverfügung zu vollziehen.

² Erweist sich der Vollzug als nicht möglich, so beantragt der Kanton dem Bundesamt die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme.

Art. 44 Massnahmen bei unbekanntem Aufenthalt

Entziehen sich weggewiesene Asylsuchende durch Verheimlichung ihres Aufenthaltsortes dem Vollzug, so kann der Kanton oder das Bundesamt sie polizeilich ausschreiben lassen.

Art. 45 Zusammenarbeit der Kantone

Befinden sich weggewiesene Asylsuchende nicht im Kanton, der die Wegweisung vollziehen muss, so leistet ihm der Aufenthaltskanton auf Ersuchen hin Amtshilfe. Die Amtshilfe besteht insbesondere in der Zuführung der betroffenen Person oder in ihrer direkten Ausschaffung.

3. Kapitel: Asylgewährung und Rechtsstellung der Flüchtlinge

1. Abschnitt: Asylgewährung

Art. 46 Grundsatz

Asyl wird Personen gewährt, wenn sie die Flüchtlingseigenschaft besitzen und kein Asylausschlussgrund vorliegt.

Art. 47 Zweitasyl

Flüchtlingen, die in einem andern Staat aufgenommen worden sind, kann Asyl gewährt werden, wenn sie sich seit mindestens zwei Jahren ordnungsgemäss und ununterbrochen in der Schweiz aufhalten.

Art. 48 Familienasyl

¹ Ehegatten von Flüchtlingen und ihre minderjährigen Kinder, die selber keine Verfolgung geltend machen, werden als Flüchtlinge anerkannt und erhalten Asyl, wenn:

- a. sie gemeinsam ein Asylgesuch gestellt haben und keine Asylausschlussgründe vorliegen;
- b. die Familie durch die Flucht getrennt wurde, sich in der Schweiz vereinigen will und keine besonderen Umstände dagegen sprechen.

² In der Schweiz geborene Kinder von Flüchtlingen werden auch als Flüchtlinge anerkannt.

³ Andere nahe Angehörige von in der Schweiz lebenden Flüchtlingen, die durch die Flucht getrennt wurden und sich in der Schweiz vereinigen wollen, können in das Familienasyl eingeschlossen werden, wenn besondere Umstände für eine Zusammenführung in der Schweiz sprechen.

⁴ Befinden sich die anspruchsberechtigten Personen im Ausland, so ist ihre Einreise zu bewilligen.

⁵ Der Bundesrat regelt für Flüchtlinge, die vorläufig aufgenommen worden sind, die Voraussetzungen für eine Vereinigung der Familie in der Schweiz.

Art. 49 Aufnahme in einem Drittstaat

¹ Einer Person, die sich in der Schweiz befindet, wird in der Regel kein Asyl gewährt, wenn sie:

- a. sich vor ihrer Einreise einige Zeit in einem Drittstaat aufgehalten hat, in den sie zurückkehren kann;
- b. in einen Drittstaat ausreisen kann, in dem nahe Angehörige leben.

² Einer Person, die sich im Ausland befindet, kann das Asyl verweigert werden, wenn es ihr zugemutet werden kann, sich in einem andern Staat um Aufnahme zu bemühen.

Art. 50 Asylunwürdigkeit

Flüchtlingen wird kein Asyl gewährt, wenn sie wegen verwerflicher Handlungen dessen unwürdig sind oder wenn sie die innere oder die äussere Sicherheit der Schweiz verletzt haben oder gefährden.

Art. 51 Subjektive Nachfluchtgründe

Flüchtlingen wird kein Asyl gewährt, wenn sie erst durch ihre Ausreise aus dem Heimat- oder Herkunftsstaat oder wegen ihres Verhaltens nach der Ausreise Flüchtlinge im Sinne von Artikel 3 wurden.

Art. 52 Ausnahmesituationen

¹ In Zeiten erhöhter internationaler Spannungen, bei Ausbruch eines bewaffneten Konfliktes, an dem die Schweiz nicht beteiligt ist, oder bei ausserordentlich grossem Zustrom von Asylsuchenden in Friedenszeiten gewährt die Schweiz Flüchtlingen Asyl, solange ihr dies nach den Umständen möglich ist.

² Der Bundesrat trifft die erforderlichen Massnahmen. Er kann, in Abweichung vom Gesetz, die Voraussetzungen für die Asylgewährung und die Rechtsstellung der Flüchtlinge einschränken und besondere Verfahrensbestimmungen aufstellen. Er erstattet der Bundesversammlung darüber unverzüglich Bericht.

³ Wenn die dauernde Beherbergung von Flüchtlingen die Möglichkeit der Schweiz übersteigt, kann Asyl auch nur vorübergehend gewährt werden, bis die Aufgenommenen weiterreisen können.

⁴ Zeichnet sich ab, dass eine erhebliche Anzahl von Flüchtlingen auf die Schweiz zukommt, so sucht der Bundesrat eine rasche und wirksame internationale Zusammenarbeit im Hinblick auf deren Verteilung.

2. Abschnitt: Asyl für Gruppen

Art. 53 Entscheid

¹ Grösseren Flüchtlingsgruppen wird aufgrund eines Entscheides des Bundesrates Asyl gewährt. Bei kleineren Flüchtlingsgruppen entscheidet das Departement.

² Das Bundesamt bestimmt, wer einer solchen Gruppe angehört.

Art. 54 Verteilung und Erstintegration

¹ Für die Verteilung der Flüchtlinge auf die Kantone gilt Artikel 26.

² Der Bund kann im Rahmen der Erstintegration Flüchtlingsgruppen vorübergehend eine Unterkunft zuweisen und sie insbesondere in einem Erstintegrationszentrum unterbringen.

3. Abschnitt: Rechtsstellung der Flüchtlinge

Art. 55 Grundsatz

Die Rechtsstellung der Flüchtlinge in der Schweiz richtet sich nach dem für Ausländerinnen und Ausländer geltenden Recht, soweit nicht besondere Bestimmungen, namentlich dieses Gesetzes und des Abkommens vom 28. Juli 1951¹⁾ über die Rechtsstellung der Flüchtlinge anwendbar sind.

Art. 56 Wirkung

Personen, denen die Schweiz Asyl gewährt hat oder die als Flüchtlinge vorläufig aufgenommen wurden, gelten gegenüber allen eidgenössischen und kantonalen Behörden als Flüchtlinge im Sinne dieses Gesetzes sowie des Abkommens vom 28. Juli 1951¹⁾ über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.

¹⁾ SR 0.142.30

Art. 57 Regelung der Anwesenheit

¹ Personen, denen Asyl gewährt wurde, haben Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung im Kanton, in dem sie sich ordnungsgemäss aufhalten.

² Personen, denen die Schweiz Asyl gewährt hat und die sich seit mindestens fünf Jahren ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, haben Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung, wenn gegen sie kein Ausweisungsgrund nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe a oder b des Bundesgesetzes vom 26. März 1931¹⁾ über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vorliegt.

Art. 58 Erwerbstätigkeit

Personen, denen die Schweiz Asyl gewährt oder die sie als Flüchtlinge vorläufig aufgenommen hat, werden eine Erwerbstätigkeit sowie der Stellen- und Berufswechsel bewilligt.

Art. 59 Medizinalprüfungen

Personen, denen die Schweiz Asyl gewährt hat, werden zu den eidgenössischen Medizinalprüfungen zugelassen; das Eidgenössische Departement des Innern bestimmt die Voraussetzungen.

4. Abschnitt: Beendigung des Asyls

Art. 60 Widerruf

¹ Das Bundesamt widerruft das Asyl oder aberkennt die Flüchtlingseigenschaft:

- a. wenn die ausländische Person das Asyl oder die Flüchtlingseigenschaft durch falsche Angaben oder Verschweigen wesentlicher Tatsachen erschlichen hat;
- b. aus Gründen nach Artikel 1 Buchstabe C Ziffern 1–6 des Abkommens vom 28. Juli 1951²⁾ über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.

² Das Bundesamt widerruft das Asyl, wenn Flüchtlinge die innere oder die äussere Sicherheit der Schweiz verletzt haben, gefährden oder verwerfliche Handlungen begangen haben.

³ Der Asylwiderruf oder die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft gilt gegenüber allen eidgenössischen und kantonalen Behörden.

⁴ Der Asylwiderruf oder die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft erstreckt sich nicht auf den Ehegatten und die Kinder, ausser es erweise sich, dass diese des Schutzes nicht bedürfen.

Art. 61 Erlöschen

¹ Das Asyl in der Schweiz erlischt:

- a. wenn sich Flüchtlinge während mehr als drei Jahren im Ausland aufgehalten haben;

¹⁾ SR 142.20

²⁾ SR 0.142.30

- b. wenn Flüchtlinge in einem anderen Land Asyl oder die Bewilligung zum dauernden Verbleiben erhalten haben;
- c. wenn die Flüchtlinge darauf verzichten;
- d. mit dem Vollzug der Ausweisung oder der gerichtlichen Landesverweisung.

² Das Bundesamt kann die Frist nach Absatz 1 Buchstabe a verlängern, wenn besondere Umstände vorliegen.

Art. 62 Ausweisung

Flüchtlinge dürfen nur ausgewiesen werden, wenn sie die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden oder die öffentliche Ordnung in schwerwiegender Weise verletzt haben. Artikel 5 bleibt vorbehalten.

4. Kapitel:

Gewährung vorübergehenden Schutzes und Rechtsstellung der Schutzbedürftigen

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 63 Grundsatzentscheid des Bundesrates

¹ Der Bundesrat entscheidet, ob und nach welchen Kriterien Gruppen von Schutzbedürftigen nach Artikel 4 vorübergehender Schutz gewährt wird.

² Er konsultiert zuvor Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge.

Art. 64 Aussenpolitische Massnahmen

¹ Die Gewährung vorübergehenden Schutzes ergänzt Massnahmen und Hilfeleistungen im Heimat- oder Herkunftsstaat oder in der Herkunftsregion der Schutzbedürftigen.

² Der Bund arbeitet mit dem Heimat- oder Herkunftsstaat, anderen Aufnahmestaaten und internationalen Organisationen zusammen, um die Voraussetzungen für eine sichere Rückkehr zu schaffen.

2. Abschnitt: Verfahren

Art. 65 Schutzbedürftige im Ausland

¹ Das Bundesamt bezeichnet die Gruppe Schutzbedürftiger näher und entscheidet, wem in der Schweiz vorübergehender Schutz gewährt wird. Es berücksichtigt dabei den Grundsatz der Einheit der Familie.

² Der Entscheid über die Gewährung vorübergehenden Schutzes kann nur mit der Begründung angefochten werden, er verletze den Grundsatz der Einheit der Familie.

³ Für individuelle Gesuche aus dem Ausland gilt Artikel 20 sinngemäss.

Art. 66 Schutzbedürftige an der Grenze und im Inland

¹ Auf Gesuche von Schutzbedürftigen an der Grenze oder im Inland finden die Artikel 18 und 19 sowie 21–23 sinngemäss Anwendung.

² Das Bundesamt bestimmt im Anschluss an die Befragung in der Empfangsstelle nach Artikel 25, wer einer Gruppe Schutzbedürftiger angehört und wem in der Schweiz vorübergehender Schutz gewährt wird.

³ Wird einer Person vorübergehender Schutz gewährt, so wird das Verfahren über ein allfälliges Gesuch um Anerkennung als Flüchtling sistiert.

⁴ Beabsichtigt das Bundesamt, den vorübergehenden Schutz zu verweigern, so setzt es das Verfahren über die Anerkennung als Flüchtling oder das Wegweisungsverfahren unverzüglich fort.

Art. 67 Gewährung vorübergehenden Schutzes an Familien

¹ Ehegatten von Schutzbedürftigen und ihren minderjährigen Kindern wird ebenfalls vorübergehender Schutz gewährt, wenn:

- a. sie gemeinsam um Schutz nachsuchen und keine Ausschlussgründe nach Artikel 69 vorliegen;
- b. die Familie durch Ereignisse nach Artikel 4 getrennt wurde, sich in der Schweiz vereinigen will und keine besonderen Umstände dagegen sprechen.

² Den in der Schweiz geborenen Kindern von Schutzbedürftigen wird ebenfalls vorübergehender Schutz gewährt.

³ Befinden sich die anspruchsberechtigten Personen im Ausland, so ist ihre Einreise zu bewilligen.

⁴ Der Bundesrat regelt für weitere Fälle die Voraussetzungen für eine Vereinigung der Familie in der Schweiz.

Art. 68 Verfahren

Im übrigen finden auf die Verfahren nach den Artikeln 65–67 die Bestimmungen des ersten und des dritten Abschnittes des zweiten Kapitels sinngemäss Anwendung.

Art. 69 Ausschlussgründe

Vorübergehender Schutz wird nicht gewährt, wenn die schutzbedürftige Person einen Tatbestand nach Artikel 50 erfüllt oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung verletzt hat oder in schwerwiegender Weise gefährdet.

3. Abschnitt: Rechtsstellung

Art. 70 Regelung der Anwesenheit

¹ Schutzbedürftige halten sich im Kanton auf, dem sie zugeteilt wurden.

² Fünf Jahre nach Gewährung des vorübergehenden Schutzes erhalten Schutzbedürftige von diesem Kanton eine Aufenthaltsbewilligung, die bis zur Aufhebung des vorübergehenden Schutzes befristet ist.

³ Zehn Jahre nach Gewährung des vorübergehenden Schutzes kann ihnen der Kanton eine Niederlassungsbewilligung erteilen.

Art. 71 Bewilligung zur Erwerbstätigkeit

¹ Während der ersten sechs Monate nach Einreise in die Schweiz dürfen Schutzbedürftige keine Erwerbstätigkeit ausüben. Danach bewilligen die kantonalen Behörden den Schutzbedürftigen eine unselbständige Erwerbstätigkeit, sofern es Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage erlauben.

² Der Bundesrat kann unter Berücksichtigung der Dauer des Aufenthalts günstigere Bedingungen für eine Erwerbstätigkeit erlassen.

³ Bereits erteilte Bewilligungen zur Erwerbstätigkeit bleiben bestehen.

4. Abschnitt:

Beendigung des vorübergehenden Schutzes und Rückkehr

Art. 72 Aufhebung des vorübergehenden Schutzes und Wegweisung

¹ Der Bundesrat setzt nach Konsultationen mit Vertreterinnen und Vertretern der Kantone, dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge sowie mit internationalen Organisationen den Zeitpunkt fest, auf den der vorübergehende Schutz für bestimmte Gruppen von Schutzbedürftigen aufgehoben wird; er trifft den Entscheid in einer Allgemeinverfügung.

² Das Bundesamt gewährt den vom Entscheid nach Absatz 1 betroffenen Personen das rechtliche Gehör.

³ Ergeben sich aufgrund des rechtlichen Gehörs Hinweise auf eine Verfolgung, so findet eine Anhörung nach den Artikeln 28 und 29 statt. Ergeben sich keine Hinweise auf eine Verfolgung, so entscheidet das Bundesamt nach Artikel 33.

⁴ In den übrigen Fällen verfügt das Bundesamt die Wegweisung. Für den Vollzug der Wegweisung gelten die Artikel 10 Absatz 4 und 43–45 dieses Gesetzes sowie Artikel 22a des Bundesgesetzes vom 26. März 1931¹¹ über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer sinngemäss.

Art. 73 Rückkehr

Der Bund unterstützt internationale Aktionen für die organisierte Rückkehr.

Art. 74 Widerruf

¹ Das Bundesamt kann den vorübergehenden Schutz widerrufen, wenn:

- a. er durch falsche Angaben oder Verschweigen wesentlicher Tatsachen erschlichen worden ist;
- b. die schutzbedürftige Person die innere oder die äussere Sicherheit der Schweiz verletzt hat, gefährdet oder verwerfliche Handlungen begangen hat;

¹¹ SR 142.20

- c. sich die schutzbedürftige Person wiederholt oder längere Zeit im Heimat- oder Herkunftsstaat aufgehalten hat;
- d. die schutzbedürftige Person in einem Drittstaat ein ordentliches Aufenthaltsrecht hat, in den sie zurückkehren kann.

² Der Widerruf des vorübergehenden Schutzes erstreckt sich nicht auf den Ehegatten und die Kinder, ausser es erweise sich, dass diese nicht schutzbedürftig sind.

³ Wird der vorübergehende Schutz widerrufen, so findet in der Regel eine Anhörung nach den Artikeln 28 und 29 statt.

Art. 75 Erlöschen

Der vorübergehende Schutz erlischt, wenn die schutzbedürftige Person den Mittelpunkt ihrer Lebensverhältnisse ins Ausland verlegt, auf den vorübergehenden Schutz verzichtet oder gestützt auf das Bundesgesetz vom 26. März 1931¹⁰ über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer eine Niederlassungsbewilligung erhalten hat.

5. Kapitel: Fürsorge

1. Abschnitt: Ausrichtung von Fürsorgeleistungen

Art. 76 Zuständigkeit

¹ Die Kantone gewährleisten die Fürsorge für Personen, die sich gestützt auf dieses Gesetz in der Schweiz aufhalten. Die Kantone können die Erfüllung dieser Aufgabe ganz oder teilweise Dritten, namentlich den nach Artikel 29 Absatz 2 zugelassenen Hilfswerken, übertragen.

² Solange sich diese Personen in einer Empfangsstelle oder in einem Erstintegrationszentrum für Flüchtlingsgruppen aufhalten, gewährleistet der Bund die Fürsorge.

Art. 77 Anspruch auf Fürsorgeleistungen

Personen, die sich gestützt auf dieses Gesetz in der Schweiz aufhalten und die ihren Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können, erhalten die notwendige Fürsorge, sofern nicht Dritte aufgrund einer gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtung für sie aufkommen müssen.

Art. 78 Fürsorgeleistungen

¹ Für die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen gilt kantonales Recht.

² Für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung ist die Unterstützung nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten.

³ Der besonderen Lage von Flüchtlingen und Schutzbedürftigen, die Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben, muss bei der Unterstützung Rechnung getra-

¹⁰ SR 142.20

gen werden; namentlich soll die berufliche und soziale Eingliederung erleichtert werden.

Art. 79 Einschränkungen der Fürsorgeleistungen

Die zuständigen Stellen können Fürsorgeleistungen ganz oder teilweise ablehnen, kürzen oder entziehen, wenn die begünstigte Person:

- a. sie durch unwahre oder unvollständige Angaben erwirkt oder zu erwirken versucht hat;
- b. sich weigert, der zuständigen Stelle über ihre wirtschaftlichen Verhältnisse Auskunft zu erteilen, oder sie nicht ermächtigt, Auskünfte einzuholen;
- c. wesentliche Änderungen ihrer Verhältnisse nicht meldet;
- d. es offensichtlich unterlässt, ihre Lage zu verbessern, namentlich wenn sie eine ihr zugewiesene zumutbare Arbeit oder Unterkunft nicht annimmt;
- e. ohne Absprache mit der zuständigen Stelle ein Arbeits- oder Mietverhältnis auflöst oder dessen Auflösung verschuldet und damit ihre Lage verschlechtert;
- f. die Fürsorgeleistungen missbräuchlich verwendet;
- g. sich trotz der Androhung des Entzuges von Fürsorgeleistungen nicht an die Anordnung der zuständigen Stelle hält.

2. Abschnitt: Rückerstattungspflicht und Sicherheitsleistungen

Art. 80 Rückerstattungspflicht

¹ Soweit zumutbar, sind Fürsorge-, Verfahrens-, Ausreise- und Vollzugskosten zurückzuerstatten.

² Der Bund macht den Rückerstattungsanspruch geltend. Das Departement kann diese Aufgabe den Kantonen übertragen.

³ Der Anspruch auf Rückerstattung verjährt ein Jahr, nachdem die zuständige Behörde davon Kenntnis erhalten hat, in jedem Fall aber zehn Jahre nach seiner Entstehung. Die Verjährung ruht, solange ein Sicherheitskonto nach Artikel 81 Absatz 2 besteht. Auf Rückerstattungsforderungen wird kein Zins erhoben.

⁴ Der Bundesrat regelt die Einzelheiten und die Ausnahmen von der Rückerstattungspflicht. Er kann bei der Festsetzung der rückerstattungspflichtigen Kosten von Regelvermutungen ausgehen.

Art. 81 Sicherheitsleistungspflicht

¹ Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung sind verpflichtet, für die Rückerstattung von Fürsorge-, Verfahrens-, Ausreise- und Vollzugskosten Sicherheit zu leisten.

² Der Bund richtet ausschliesslich zu diesem Zweck Sicherheitskonti ein. Er kann deren Führung Dritten übertragen. Die Kosten für die Führung eines Kontos gehen zu Lasten der sicherheitsleistungspflichtigen Person.

³ Der Bundesrat legt fest, welchen Anteil vom Erwerbseinkommen der sicherheitsleistungspflichtigen Person der Arbeitgeber auf das Sicherheitskonto zu überweisen hat. Die kantonale Behörde verbindet die Bewilligung zur vorläufigen Erwerbstätigkeit mit einer entsprechenden Auflage.

⁴ Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung müssen ihre Vermögenswerte, die nicht aus ihrem Erwerbseinkommen stammen, offenlegen. Die zuständigen Behörden können solche Vermögenswerte bis zum voraussichtlichen Betrag der Fürsorge-, Verfahrens-, Ausreise- und Vollzugskosten zuhanden des Sicherheitskontos sicherstellen und mit den aufgelaufenen Kosten verrechnen, soweit:

- a. die Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung die Herkunft der Vermögenswerte nicht nachweisen; oder
- b. sie einen vom Bundesrat festzusetzenden Betrag übersteigen.

⁵ Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Art. 82 Auszahlung der Sicherheitsleistung

¹ Die Sicherheitsleistung wird abzüglich der verrechenbaren Kosten auf Antrag ausbezahlt, wenn die sicherheitsleistungspflichtigen Personen:

- a. die Schweiz nachgewiesenermassen oder vermutungsweise endgültig verlassen haben;
- b. als Asylsuchende oder Flüchtlinge eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben;
- c. denen vorübergehender Schutz gewährt wurde, eine Niederlassungsbewilligung erhalten haben oder sich seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz aufzuhalten.

² Der Anspruch auf Auszahlung eines allfälligen Guthabens, der nicht innerhalb von fünf Jahren nach Entstehung ordnungsgemäss geltend gemacht wird, geht auf den Bund über.

³ Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

6. Kapitel: Bundesbeiträge

Art. 83 Pauschalen

¹ Der Bund zahlt den Kantonen für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung bis längstens zum Tag, an dem die Wegweisung zu vollziehen ist oder an dem sie eine Aufenthaltsbewilligung erhalten oder einen Anspruch auf Aufenthaltsbewilligung haben:

- a. eine Pauschale für die Fürsorgekosten; und
- b. einen Pauschalbeitrag an die Betreuungs- und Verwaltungskosten.

² Der Bund zahlt den Kantonen die Hälfte der Pauschale nach Absatz 1 Buchstabe a für Schutzbedürftige, die nach Artikel 70 Absatz 2 einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben, bis zum Tag, an dem die Wegweisung zu vollziehen ist, beziehungsweise bis zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung oder längstens bis zum Zeitpunkt, in dem eine solche nach Artikel 70 Absatz 3 erteilt werden könnte.

³ Der Bund vergütet den Kantonen für Flüchtlinge bis zum Tag, an welchem sie die Niederlassungsbewilligung erhalten oder ein Anspruch auf Niederlassung nach Artikel 57 Absatz 2 entsteht, die Fürsorge-, Betreuungs- und Verwaltungskosten pauschal.

⁴ Der Bundesrat kann die Ausrichtung von Pauschalen für weitere Fälle anordnen, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen. Dies gilt namentlich für Flüchtlinge mit Niederlassungsbewilligung und für Schutzbedürftige mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung, die betagt oder behindert sind.

⁵ Die Pauschalen werden nicht ausgerichtet, wenn der Bund eine Pauschale nach Artikel 14e Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931¹⁰ über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer entrichtet.

Art. 84 Festsetzung der Pauschalen

¹ Der Bundesrat setzt die Höhe der Pauschalen nach Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe a, Absätze 2 und 3 aufgrund der voraussichtlichen Aufwendungen für kostengünstige Lösungen fest.

² Die Pauschalen können namentlich nach Bedürftigkeit oder Aufenthaltsdauer festgesetzt und kantonsweise abgestuft werden.

³ Der Bundesrat regelt:

- a. die Abgeltung besonderer Fürsorgeleistungen, welche nicht pauschal abgegolten werden;
- b. das weitere Verfahren.

Art. 85 Finanzierung von Kollektivunterkünften

¹ Der Bund kann die Errichtung, den Umbau und die Einrichtung von Kollektivunterkünften, in denen die Behörden Personen unterbringen, die sich gestützt auf dieses Gesetz in der Schweiz aufhalten, ganz oder teilweise finanzieren.

² Der Bundesrat regelt das Verfahren und bestimmt die Einzelheiten über die Eigentumsverhältnisse und die Sicherung der Zweckbestimmung solcher Unterkünfte.

³ Er legt fest, inwieweit der vom Bund für die direkte Finanzierung von Unterkünften aufgewendete Betrag mit der Pauschale zu verrechnen ist.

Art. 86 Weitere Beiträge

¹ Der Bund kann die Durchführung von gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen fördern.

² Er kann den Kantonen die Stipendien für die berufliche Aus- und Weiterbildung zurückstatten.

³ Er kann an Einrichtungen für traumatisierte Personen, die sich gestützt auf dieses Gesetz in der Schweiz aufhalten, Beiträge leisten.

⁴ Er kann für die soziale und berufliche Eingliederung von Flüchtlingen und Schutzbedürftigen, die Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben, finanzielle Beiträge ausrichten; diese werden in der Regel nur gewährt, wenn sich die Kantone, Gemeinden oder Dritte angemessen an den Kosten beteiligen.

¹⁰ SR I 42.20

- ⁵ Der Bund vergütet den Kantonen die Personalkosten, die ihnen durch die Entscheidvorbereitung nach Artikel 30 entstehen.
- ⁶ Er kann im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit nach Artikel 108 Beiträge an die Trägerschaft von international ausgerichteten Projekten oder an international tätige Organisationen ausrichten.
- ⁷ Der Bundesrat regelt die Voraussetzungen und das Verfahren zur Ausrichtung und Abrechnung der Beiträge.

Art. 87 Kosten für die Ein- und Ausreise

- ¹ Der Bund kann die Kosten der Ein- und Ausreise von Flüchtlingen und Schutzbedürftigen übernehmen.
- ² Er übernimmt die Kosten für die Ausreise von Asylsuchenden, von Personen, deren Asylgesuch abgelehnt wurde oder die ihr Asylgesuch zurückgezogen haben, und von Personen, die nach der Aufhebung des vorübergehenden Schutzes weggewiesen werden, sofern sie mittellos sind.
- ³ Er kann für Aufwendungen der Kantone, die mit der Organisation der Ausreise direkt in Zusammenhang stehen, Beiträge ausrichten.
- ⁴ Der Bundesrat regelt die Voraussetzungen und das Verfahren zur Ausrichtung und Abrechnung der Beiträge. Nach Möglichkeit setzt er Pauschalen fest.

Art. 88 Rückkehrhilfe und Wiedereingliederung

- ¹ Der Bund leistet Rückkehrhilfe. Er kann dazu folgende Massnahmen vorsehen:
 - a. vollständige oder teilweise Finanzierung von Projekten in der Schweiz zur Erhaltung der Rückkehrfähigkeit;
 - b. vollständige oder teilweise Finanzierung von Projekten im Heimat-, Herkunfts- oder Drittstaat zur Erleichterung der Rückkehr und der Reintegration;
 - c. finanzielle Unterstützung im Einzelfall zur Erleichterung der Eingliederung oder zur medizinischen Betreuung im Heimat-, Herkunfts- oder Drittstaat.
- ² Der Bund kann zum Zwecke der Rückkehrhilfe und Wiedereingliederung mit internationalen Organisationen zusammenarbeiten und eine Koordinationsstelle einrichten.
- ³ Der Bundesrat regelt die Voraussetzungen und das Verfahren zur Ausrichtung und Abrechnung der Beiträge.

Art. 89 Beiträge an Hilfswerke

- ¹ Der Bund kann Beiträge an die Verwaltungskosten einer Dachorganisation der zugelassenen Hilfswerke ausrichten.
- ² Die zugelassenen Hilfswerke werden für die Mitwirkung bei der Anhörung nach Artikel 29 mit einer Pauschale entschädigt.
- ³ Der Bundesrat setzt die Höhe der Beiträge nach Absatz 1 und der Pauschale nach Absatz 2 fest.

Art. 90 Aufsicht

¹ Der Bund prüft die subventionsrechtlich korrekte Verwendung und die vorschriften-gemässe Abrechnung der Bundesbeiträge. Er kann mit dieser Aufgabe auch Dritte beauftragen.

² Wer Bundesbeiträge erhält, muss den mit der Finanzaufsicht betrauten Organen auf Verlangen die notwendigen Akten und Rechnungsunterlagen vorlegen, die erforderlichen Auskünfte erteilen sowie Zutritt an Ort und Stelle gewähren. Verletzungen dieser Pflicht werden nach Artikel 40 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990¹⁾ sanktioniert.

³ Die Eidgenössische Finanzkontrolle übt ihre Aufsicht über das Finanzgebaren im Asylbereich nach Massgabe des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1967²⁾ über die Eidgenössische Finanzkontrolle aus. Sie kann auch Kontrollen an Ort und Stelle durchführen.

7. Kapitel: Bearbeitung von Personendaten

Art. 91 Bearbeiten von Personendaten

Das Bundesamt, die Beschwerdebehörden sowie die mit Aufgaben nach diesem Gesetz beauftragten privaten Organisationen können Personendaten, insbesondere auch besonders schützenswerte Daten oder Persönlichkeitsprofile nach Artikel 3 Buchstaben c und d des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992³⁾ über den Datenschutz einer asylsuchenden oder schutzbedürftigen Person und ihrer Angehörigen bearbeiten oder bearbeiten lassen, soweit sie diese zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen.

Art. 92 Bekanntgabe von Personendaten an den Heimat- oder Herkunftsstaat

¹ Personendaten von Asylsuchenden, anerkannten Flüchtlingen und Schutzbedürftigen dürfen dem Heimat- oder Herkunftsstaat nicht bekanntgegeben werden, wenn dadurch die betroffene Person oder ihre Angehörigen gefährdet würden.

² Vom Zeitpunkt an, in dem ein Wegweisungsentscheid vollziehbar ist, darf die zuständige Behörde zwecks Beschaffung der für den Vollzug der Wegweisungsverfügung notwendigen Reisepapiere Kontakt mit den Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates aufnehmen und diesen die zur Ausweiserstellung erforderlichen Personalien bekanntgeben.

³ Für den Vollzug einer Wegweisung in den Heimat- oder Herkunftsstaat kann die für die Organisation der Ausreise zuständige Behörde folgende Daten der ausländischen Behörde bekanntgeben:

- a. Name, Vorname, Aliasnamen, Geburtsdatum, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Name und Vorname der Eltern und letzte Adresse im Heimat- oder Herkunftsstaat;

¹⁾ SR 616.1

²⁾ SR 614.0

³⁾ SR 235.1

- b. gegebenenfalls Fingerabdrücke und Fotos;
- c. Angaben über den Gesundheitszustand, soweit dies im Interesse der betroffenen Person liegt.

Art. 93 Bekanntgabe von Personendaten an Drittstaaten und internationale Organisationen

¹ Das Bundesamt und die Beschwerdebehörden dürfen zum Vollzug dieses Gesetzes den mit entsprechenden Aufgaben betrauten ausländischen Behörden und internationalen Organisationen Personendaten bekanntgeben, wenn der betreffende Staat oder die internationale Organisation für einen ausreichenden Schutz der übermittelten Daten Gewähr bietet.

² Folgende Personendaten dürfen bekanntgegeben werden:

- a. Personalien (Name, Vorname, Aliasnamen, Geburtsdatum, Geschlecht, Staatsangehörigkeit) der betroffenen Person und, sofern notwendig, der Angehörigen;
- b. Angaben über den Reisepass oder andere Identitätsausweise;
- c. weitere zur Identifikation einer Person erforderliche Daten;
- d. Angaben über Aufenthaltsorte und Reisewege;
- e. Angaben über Anwesenheitsbewilligungen und erteilte Visa;
- f. Angaben über ein gestelltes Asylgesuch (Ort und Datum der Einreichung, Stand des Verfahrens, summarische Angaben über den Inhalt eines getroffenen Entscheides).

Art. 94 Datenbekanntgabe im Rahmen von internationalen Abkommen

Das Bundesamt kann zur Umsetzung von internationalen Abkommen entgegen Artikel 6 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992¹⁾ über den Datenschutz die erforderlichen Personendaten auch an Staaten bekanntgeben, die über keinen der Schweiz gleichwertigen Datenschutz verfügen, sofern dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Personen nicht schwerwiegend gefährdet wird. Art und Umfang der bekanntzugebenden Personendaten, die Zweckbindung, allfällige Sicherheitsmassnahmen sowie die zuständigen Behörden sind im entsprechenden Abkommen festzulegen.

Art. 95 Abnahme und Auswertung von Fingerabdrücken

¹ Von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen werden in der Regel ein Fingerabdruckbogen und Fotografien erstellt. Der Bundesrat regelt die Ausnahmen.

² Die Fingerabdrücke werden ohne zugehörige Personalien in einer Datenbank gespeichert.

³ Das Bundesamt vergleicht neu abgenommene Fingerabdrücke mit der eigenen Fingerabdrucksammlung und denjenigen des Bundesamtes für Polizeiwesen, um:

- a. die Identität der betroffenen Person zu überprüfen;
- b. zu prüfen, ob die betroffene Person sich bereits einmal um Asyl beworben hat;

¹⁾ SR 235.1

- c. zu prüfen, ob Daten vorliegen, welche die Aussagen der betroffenen Person bestätigen oder widerlegen;
- d. zu prüfen, ob Daten vorliegen, welche die Asylwürdigkeit der betroffenen Person in Frage stellen;
- e. die Amtshilfe an polizeiliche Behörden zu erleichtern.

⁴ Wird eine Übereinstimmung mit Fingerabdrücken des Bundesamtes für Polizeiwesen festgestellt, so gibt das Bundesamt diesen Umstand dem Bundesamt für Polizeiwesen sowie den betroffenen kantonalen Polizeibehörden unter Angabe der Personalien der betroffenen Person (Name, Vorname, Geburtsdatum, Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Aliasnamen) bekannt.

⁵ Wird vom Bundesamt für Polizeiwesen eine Übereinstimmung mit Fingerabdrücken des Bundesamtes festgestellt, so gibt das Bundesamt auf Anfrage hin diesem sowie den betroffenen kantonalen Polizeibehörden die zu einem Fingerabdruck gehörenden Personalien (Name, Vorname, Geburtsdatum, Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Aliasnamen) bekannt.

⁶ Die nach den Absätzen 4 und 5 übermittelten Personendaten dürfen nicht ohne die Zustimmung des Inhabers der Datensammlung ins Ausland bekanntgegeben werden. Artikel 6 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992¹⁾ über den Datenschutz gilt sinngemäss.

⁷ Die Daten werden gelöscht:

- a. wenn Asyl gewährt wird;*
- b. spätestens zehn Jahre nach rechtskräftiger Ablehnung, Rückzug oder Abschreibung des Asylgesuchs oder nach einem Nichteintretentscheid;
- c. bei Schutzbedürftigen spätestens zehn Jahre nach der Einreise.

Art. 96 Registratursystem

¹ Das Bundesamt und die Beschwerdebehörden betreiben je ein automatisiertes Registratursystem zur:

- a. Registrierung von Asylsuchenden, Flüchtlingen, Schutzbedürftigen, vorläufig Aufgenommenen und Staatenlosen;
- b. Registrierung von Beschwerden;
- c. effizienten und rationellen Organisation der Arbeitsabläufe;
- d. Führung einer Geschäftskontrolle;
- e. Erstellung von Statistiken.

² Im automatisierten Registratursystem werden alle zur Aufgabenerfüllung nach Absatz 1 erforderlichen Personendaten gespeichert und bearbeitet, insbesondere auch Angaben zur religiösen oder ethnischen Zugehörigkeit sowie Angaben über bezogene Fürsorgeleistungen, inklusive Gesundheitskosten.

³ Der Bundesrat erlässt Ausführungsbestimmungen über Organisation und Betrieb des automatisierten Personenregistratursystems, über den Katalog der zu erfassenden Daten, den Zugriff auf die Daten, die Bearbeitungsberechtigung, die Aufbewahrungsduer der Daten sowie der Archivierung und Löschung der Daten.

¹⁾ SR 235.1

Art. 97 Bekanntgabe von Daten aus dem Registratursystem

¹ Das Bundesamt kann die von ihm oder in seinem Auftrag im automatisierten Registratursystem gespeicherten Daten folgenden Behörden durch ein Abrufverfahren zugänglich machen:

- a. den Fremdenpolizei- und Fürsorgebehörden der Kantone für ihre Aufgaben nach diesem Gesetz;
- b. den für die innere Sicherheit und dem Polizeiwesen zuständigen Bundesbehörden zur Personenidentifikation in den Bereichen der sicherheits- und gerichtspolizeilichen Ermittlungen, des interkantonalen und internationalen polizeilichen Nachrichtenaustausches, der internationalen Rechts- und Amtshilfe und der Kontrolle der RIPOL-Eingaben gemäss der RIPOL-Verordnung vom 27. Juni 1990¹⁾ sowie zur Begutachtung der Asylunwürdigkeit und der Verletzung oder Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz nach Artikel 50 dieses Gesetzes;
- c. dem Bundesamt für Ausländerfragen für seine Aufgaben nach dem Bundesgesetz vom 26. März 1931²⁾ über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer;
- d. der Rekurskommission zur Behandlung der bei ihr eingegangenen Rechtsmittel;
- e. dem Beschwerdedienst des Departements zur Behandlung der bei ihm eingegangenen Rechtsmittel;
- f. den Grenzposten zur Kontrolle der illegalen Einreisen;
- g. dem Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten zur Erfüllung seiner Aufgaben nach diesem Gesetz;
- h. der Eidgenössischen Finanzkontrolle zur Wahrung der Finanzaufsicht;
- i. den kantonalen und kommunalen Polizeibehörden für ihre fremdenpolizeilichen Kontrollaufgaben sowie zur Personenidentifikation bei sicherheits- und kriminalpolizeilichen Ermittlungen;
- k. den kantonalen Arbeitsämtern zur Prüfung der Gesuche um eine Arbeitsbewilligung für Asylsuchende und Schutzbedürftige.

² Das Bundesamt kann die von ihm oder in seinem Auftrag im automatisierten Personenregistratursystem gespeicherten Daten folgenden Behörden oder Organisationen in anderer Weise bekanntgeben:

- a. dem Bundesamt für Statistik in anonymisierter Form zur Erstellung von Statistiken, insbesondere für die jährliche eidgenössische Statistik über den Bevölkerungsstand und für die Volkszählungen;
- b. der Schweizerischen Flüchtlingshilfe zur Koordination der den zugelassenen Hilfswerken nach diesem Gesetz übertragenen Aufgaben;
- c. den mit der Führung der Sicherheitskontos nach diesem Gesetz beauftragten Dritten für die Erfüllung ihrer Aufgaben.

¹⁾ SR 172.213.61

²⁾ SR 142.20

³ Die nach den Absätzen 1 und 2 bekanntgegebenen Personendaten dürfen nicht ohne die Zustimmung des Inhabers der Datensammlung ins Ausland weitergeleitet werden. Artikel 6 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992¹⁾ über den Datenschutz gilt sinngemäss.

⁴ Daten unbeteiligter Dritter dürfen den in Absatz 1 genannten Behörden in der Regel nicht zugänglich gemacht und von diesen in keinem Fall weiterbearbeitet werden.

Art. 98 Informations- und Dokumentationssystem

¹ Das Bundesamt betreibt in Zusammenarbeit mit der Rekurskommission ein automatisiertes Informations- und Dokumentationssystem. Darin werden in verschiedenen Datenbanken sachbezogene Informationen und Dokumentationen aus dem Aufgabenbereich des Bundesamtes und der Rekurskommission gespeichert. Sofern es erforderlich ist, können auch in den Texten enthaltene Personendaten, namentlich Personalien, sowie besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile gespeichert werden.

² Auf Datenbanken, die besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile enthalten, haben nur Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesamtes und der Rekurskommission Zugriff.

³ Datenbanken, die vorwiegend sachbezogene, aus öffentlichen Quellen entnommene Informationen enthalten, können auf Gesuch hin mittels Abrufverfahren externen Benutzerinnen und Benutzern zugänglich gemacht werden.

⁴ Der Bundesrat regelt die Einzelheiten, namentlich den Zugriff auf das System und den angemessenen Schutz der darin erfassten Personendaten.

8. Kapitel: Rechtsschutz

1. Abschnitt: Beschwerdeverfahren auf Kantonsebene

Art. 99

¹ Die Kantone müssen mindestens eine Beschwerdeinstanz vorsehen, bei der gegen Verfügungen kantonaler Behörden, die sich auf dieses Gesetz und seine Ausführungsbestimmungen stützen, Beschwerde geführt werden kann.

² Beschwerden gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide richten sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege, soweit dieses Gesetz nichts Abweichendes vorsieht.

2. Abschnitt: Beschwerdeverfahren auf Bundesebene

Art. 100 Schweizerische Asylrekurskommission

¹ Der Bundesrat wählt die Mitglieder der Rekurskommission und regelt ihre Stellung. Er legt die Organisation fest und kann Verfahrensvorschriften erlassen,

¹⁾ SR 235.1

namentlich über mündliche Verhandlungen, die mündliche Eröffnung von Verfügungen und das summarische Verfahren.

² Soll eine Grundsatzfrage entschieden oder eine wesentliche Rechtsfrage abweichend von einem früheren Entscheid beurteilt werden, so ist die Zustimmung der Gesamtkommission einzuholen. Sie beschliesst mit der Stimmenmehrheit ihrer Mitglieder. Die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident hat den Stichentscheid. Der Beschluss ist für die Erledigung der Streitsache bindend.

³ Die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident bestimmt die für die Koordination der Rechtsprechung erforderlichen organisatorischen Massnahmen.

Art. 101 Zuständigkeit

¹ Die Rekurskommission entscheidet endgültig über Beschwerden gegen Entscheide des Bundesamtes über die:

- a. Verweigerung des Asyls und das Nichteintreten auf ein Asylgesuch;
- b. Verweigerung des vorübergehenden Schutzes; vorbehalten bleibt Artikel 65 Absatz 2, soweit nicht die Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Familie gerügt wird;
- c. Wegweisung;
- d. Beendigung des Asyls oder des vorübergehenden Schutzes;
- e. Aufhebung der vorläufigen Aufnahme, die nach Artikel 41 Absätze 2 und 3 angeordnet worden ist.

² Dem Kanton steht die Beschwerde an die Rekurskommission offen, sofern das Bundesamt seinem Antrag nach Artikel 41 Absatz 3 nicht statt gibt.

³ Für Beschwerden, die sich auf Bestimmungen des siebten Kapitels berufen, gilt Artikel 25 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992¹⁾ über den Datenschutz.

⁴ Über andere Beschwerden entscheidet das Departement endgültig, soweit nicht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist.

Art. 102 Beschwerdegründe

¹ Mit der Beschwerde an die Rekurskommission kann gerügt werden:

- a. Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Missbrauch und Überschreitung des Ermessens;
- b. unrichtige und unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts;
- c. Unangemessenheit.

² Bei der Beurteilung der Unangemessenheit ist die Rekurskommission an die Richtlinien und besonderen Weisungen des Bundesrates gebunden.

Art. 103 Anfechtbare Zwischenverfügungen

¹ Zwischenverfügungen, die in Anwendung der Artikel 10 Absätze 1–3 und Artikel 18–45 dieses Gesetzes sowie Artikel 22a des Bundesgesetzes vom 26. März 1931²⁾ über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer ergehen, können nur

¹⁾ SR 235.1

²⁾ SR 142.20

durch Beschwerde gegen die Endverfügung angefochten werden. Vorbehalten bleibt die Anfechtung von Verfügungen nach Artikel 26 Absatz 3.

² Selbständig anfechtbar sind ausserdem, sofern sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können:

- a. vorsorgliche Massnahmen;
- b. Verfügungen, mit denen das Verfahren sistiert wird, ausser Verfügungen nach Artikel 66 Absatz 3.

Art. 104 Behandlungsfrist

Die Rekurskommission entscheidet über Beschwerden gegen Verfügungen nach den Artikeln 31–33 und 37 Absatz 1 in der Regel innerhalb von sechs Wochen.

Art. 105 Verfahrensfristen

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 Die Frist kann verlängert werden, wenn die beschwerdeführende Person oder ihre Vertreterin respektive ihr Vertreter namentlich wegen Krankheit oder Unfall verhindert ist, innerhalb dieser Frist zu handeln.

Art. 106 Vereinfachtes Verfahren

Bei offensichtlich unbegründeten Beschwerden kann auf den Schriftenwechsel verzichtet werden. Der Beschwerdeentscheid wird nur summarisch begründet.

Art. 107 Aufschiebende Wirkung und sofortiger Vollzug

¹ Wurde der sofortige Vollzug der Wegweisung angeordnet, so kann die ausländische Person innerhalb von 24 Stunden bei der Rekurskommission ein Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einreichen. Die ausländische Person ist auf ihre Rechte hinzuweisen.

² Über ein Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung hat die Rekurskommission innerhalb von 48 Stunden zu entscheiden.

³ Die beschwerdeführende Person kann bis zum Entscheid über ihr Gesuch von der zuständigen Behörde festgehalten werden, längstens aber während 72 Stunden.

⁴ Die Einreichung ausserordentlicher Rechtsmittel und Rechtsbehelfe hemmt den Vollzug nicht, es sei denn, die für die Behandlung zuständige Behörde setze ihn aus.

9. Kapitel: Internationale Zusammenarbeit und beratende Kommission

Art. 108 Internationale Zusammenarbeit

Der Bund beteiligt sich an der Harmonisierung der europäischen Flüchtlingspolitik auf internationaler Ebene sowie an der Lösung von Flüchtlingsproblemen im Ausland. Er unterstützt die Tätigkeit internationaler Hilfswerke. Er arbeitet namentlich mit dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge zusammen.

Art. 109 Beratende Kommission

Der Bundesrat setzt eine beratende Kommission für Flüchtlingsfragen ein.

10. Kapitel: Strafbestimmungen zum 5. Kapitel 2. Abschnitt

Art. 110 Vergehen

Mit Gefängnis bis zu sechs Monaten oder mit Busse bis zu 20 000 Franken wird bestraft, sofern nicht ein mit einer höheren Strafe bedrohtes Verbrechen oder Vergehen des Strafgesetzbuches¹⁾ vorliegt, wer:

- a. durch unwahre oder unvollständige Angaben oder in anderer Weise aufgrund dieses Gesetzes für sich oder einen anderen einen geldwerten Vorteil erwirkt, der ihm nicht zukommt;
- b. sich durch unwahre oder unvollständige Angaben oder in anderer Weise der Pflicht zur Sicherheitsleistung nach Artikel 81 ganz oder teilweise entzieht;
- c. als Arbeitgeber einer Arbeitnehmerin oder einem Arbeitnehmer Sicherheitsleistungen vom Lohn abzieht und sie nicht für den vorgesehenen Zweck verwendet.

Art. 111 Übertretungen

Mit Busse wird bestraft, sofern nicht ein Tatbestand nach Artikel 110 vorliegt, wer:

- a. die Auskunftspflicht verletzt, indem er wissentlich unwahre Angaben macht oder eine Auskunft verweigert;
- b. sich einer von der zuständigen Stelle angeordneten Kontrolle widersetzt oder diese in anderer Weise verunmöglicht.

Art. 112 Vergehen und Übertretungen im Geschäftsbetrieb

Wird das Vergehen oder die Übertretung im Geschäftsbetrieb einer juristischen Person, einer Personengesellschaft oder einer Einzelfirma oder im Betrieb einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder Anstalt begangen, so gelten die Artikel 6 und 7 des Verwaltungsstrafrechtsgesetzes²⁾.

¹⁾ SR 311.0

²⁾ SR 313.0

Art. 113 Strafverfolgung

Die Strafverfolgung ist Sache der Kantone.

11. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 114 Vollzug

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt. Er erlässt die Ausführungsbestimmungen.

Art. 115 Aufhebung bisherigen Rechts

Es werden aufgehoben:

- a. das Asylgesetz vom 5. Oktober 1979¹⁾;
- b. der Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994²⁾ über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich.

Art. 116 Übergangsbestimmungen

¹⁾ Für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes hängigen Verfahren gilt das neue Recht.

²⁾ Hängige Verfahren um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Aufenthaltsbewilligung nach dem bisherigen Artikel 17 Absatz 2 werden gegenstandslos.

³⁾ Die Rekurskommission und das Departement bleiben zuständig für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bei ihnen hängigen Beschwerden. Vorbehalten bleibt Absatz 2.

⁴⁾ Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes werden auf die nach dem bisherigen Artikel 14a Absatz 5 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931³⁾ über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer gruppenweise vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländer die Bestimmungen des 4. Kapitels angewendet. Die Anwesenheitsdauer als gruppenweise vorläufig aufgenommene Person wird auf die Fristen nach Artikel 70 Absätze 2 und 3 angerechnet.

⁵⁾ Für die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen an Flüchtlinge mit Aufenthaltsbewilligung gilt bis zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes das bisherige Recht.

Art. 117 Referendum und Inkrafttreten

¹⁾ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

²⁾ Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

¹⁾ AS 1980 1718, 1986 2062, 1987 1674, 1990 938 1587, 1994 1634 2876, 1995 146 4356

²⁾ AS 1994 2876

³⁾ SR 142.20

Änderung bisherigen Rechts

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

Art. 14a Abs. 2–6

² Der Vollzug ist nicht möglich, wenn der Ausländer weder in den Herkunfts- oder in den Heimatstaat noch in einen Drittstaat ausreisen oder dorthin gebracht 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.

^{4bis} Führt der Vollzug der Wegweisung nach Artikel 41 Absatz 3 des Asylgesetzes vom ...²⁾ für den Asylbewerber zu einer schwerwiegenden persönlichen Notlage, so kann das Bundesamt für Flüchtlinge die vorläufige Aufnahme verfügen.

⁵ Aufgehoben

⁶ Die Absätze 4 und ^{4bis} finden keine Anwendung, wenn der weg- oder ausgewiesene Ausländer die öffentliche Sicherheit und Ordnung verletzt hat oder in schwerwiegender Weise gefährdet.

Art. 14b Abs. 2^{bis}–4

^{2bis} Die vorläufige Aufnahme nach Artikel 14a Absatz ^{4bis} kann aufgehoben werden, wenn beim Ausländer keine schwerwiegende persönliche Notlage nach Artikel 41 Absatz 3 des Asylgesetzes vom ...²⁾ mehr gegeben ist oder wenn Gründe nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe a oder b vorliegen.

³ Aufgehoben

⁴ Für die Übernahme der Ausreisekosten und die Ausrichtung von Rückkehrhilfe durch den Bund gelten die Artikel 87 und 88 des Asylgesetzes, soweit sie auf Asylsuchende anwendbar sind.

Art. 14c

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

² Der vorläufig aufgenommene Ausländer kann seinen Aufenthaltsort im Gebiet des bisherigen Aufenthaltskantons frei wählen.

¹⁾ SR 142.20: AS ...

²⁾ SR 142.31: AS ...

³ Die kantonalen Behörden bewilligen dem Ausländer eine unselbständige Erwerbstätigkeit, sofern die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage dies gestatten.

⁴ Festsetzung, Ausrichtung und Abrechnung von Fürsorgeleistungen richten sich nach kantonalem Recht. Kapitel 5 des Asylgesetzes vom ...¹⁾ gilt sinngemäss. Die Fürsorge für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge richtet sich nach den für Flüchtlinge anwendbaren Bestimmungen der Kapitel 5 und 6 des Asylgesetzes.

⁵ Der Bund zahlt den Kantonen für jeden vorläufig aufgenommenen Ausländer eine Pauschale nach Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe a des Asylgesetzes. Die Kostenerstattungspflicht beginnt mit der Einreichung des Gesuches nach Artikel 14b Absatz 1 oder mit der Anordnung der vorläufigen Aufnahme nach Artikel 14a Absatz 1 und dauert bis zum Zeitpunkt, den das Bundesamt für Flüchtlinge mit der Aufhebung der vorläufigen Aufnahme festsetzt.

⁶ Vorläufig aufgenommene Ausländer sind verpflichtet, für die Rückerstattung von Fürsorge-, Verfahrens-, Ausreise- und Vollzugskosten Sicherheit zu leisten. Die Artikel 80–82 sowie die Bestimmungen des 10. Kapitels des Asylgesetzes gelten sinngemäss.

Art. 20 Abs. 1 Bst. b

¹ Eine Beschwerde beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement ist zulässig gegen:

b. Verfügungen des Bundesamtes für Flüchtlinge über die vorläufige Aufnahme von Ausländern; ausgenommen sind Verfügungen nach Artikel 41 Absätze 2 und 3 des Asylgesetzes vom ...¹⁾.

2. Das Bundesgesetz vom 24. Juni 1977²⁾ über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 3

³ Die Unterstützung von Auslandschweizern richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 21. März 1973³⁾ über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer, die Unterstützung Asylsuchender, Flüchtlinge, Schutzbedürftiger, vorläufig Aufgenommener und Staatenloser nach besonderen Erlassen⁴⁾ des Bundes.

3. Der Bundesbeschluss vom 27. April 1972⁵⁾ betreffend die Genehmigung des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen wird wie folgt geändert:

Einziger Artikel Abs. 3

³ Für die Fürsorge Staatenloser, die dem Übereinkommen unterstehen, gelten die Fürsorgebestimmungen für Flüchtlinge des 5. und 6. Kapitels des Asylgesetzes vom ...¹⁾.

¹⁾ SR 142.31; AS ...

²⁾ SR 851.1

³⁾ SR 852.1

⁴⁾ Vgl. SR 142.31, 855.1

⁵⁾ SR 855.1

Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

Entwurf

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 4. Dezember 1995¹⁾,
beschliesst:*

I

Das Bundesgesetz vom 26. März 1931²⁾ über Aufenthalt und Niederlassung wird wie folgt geändert:

Einführung einer Abkürzung des Titels: ANAG

Art. 21 (neu)

Die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes³⁾ und des Bundesrechtspflegegesetzes⁴⁾ über den Fristenstillstand finden im Verfahren nach den Artikeln 13a, 13b und 13e keine Anwendung.

Art. 22a (neu)

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement unterstützt die mit dem Vollzug der Weg- oder Ausweisung von Ausländern betrauten Kantone, indem es insbesondere:

- a. bei der Beschaffung von Reisepapieren mitwirkt;
- b. Reisemöglichkeiten organisiert;
- c. die Zusammenarbeit zwischen mehreren betroffenen Kantonen sowie mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten koordiniert.

Dritter Abschnitt: Datenschutzbestimmungen

Art. 22b (neu)

Das Bundesamt für Ausländerfragen und, in seinem Zuständigkeitsbereich, der Beschwerdedienst des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements können die zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben notwendigen Personendaten von Ausländern bearbeiten oder bearbeiten lassen. Es dürfen insbesondere folgende Daten bearbeitet werden:

¹⁾ BBI 1996 II 1

²⁾ SR 142.20

³⁾ SR 172.021

⁴⁾ SR 173.110

- a. die Personalien;
- b. die fremdenpolizeiliche Regelung;
- c. die berufliche Tätigkeit;
- d. administrative und strafrechtliche Massnahmen und Verurteilungen;
- e. nicht erfüllte öffentlich-rechtliche Pflichten oder Alimentenverpflichtungen.

Art. 22c (neu)

¹ Das Bundesamt für Ausländerfragen kann zur Erfüllung seiner Aufgaben, insbesondere zur Bekämpfung strafbarer Handlungen im Ausländerbereich, Personendaten von Ausländern den mit entsprechenden Aufgaben betrauten ausländischen Behörden und internationalen Organisationen zur weiteren Bearbeitung bekanntgeben, wenn sie für einen ausreichenden Schutz der übermittelten Daten Gewähr bieten.

² Nach Absatz 1 können folgende Personendaten bekanntgegeben werden:

- a. Personalien (Name, Vorname, Aliasnamen, Geburtsdatum, Geschlecht, Staatsangehörigkeit) der betroffenen Person und gegebenenfalls der Angehörigen;
- b. Angaben über den Reisepass oder andere Identitätsausweise;
- c. weitere zur Identifikation einer Person erforderliche Daten;
- d. Angaben über Aufenthaltsorte und Reisewege;
- e. Angaben über Anwesenheitsbewilligung und erteilte Visa;
- f. Angaben über den Gesundheitszustand, soweit dies im Interesse der betroffenen Person liegt.

³ Bei der Prüfung der Einreisevoraussetzungen sowie bei fremdenpolizeilichen Verfahren können von Ausländern zur Feststellung der Identität Fingerabdrücke und Fotografien erstellt werden. Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen.

Art. 22d (neu)

¹ Das Bundesamt für Ausländerfragen führt in Zusammenarbeit mit den in Artikel 22e aufgeführten Bundesstellen und unter Mitwirkung der Kantone ein automatisiertes Register über Ausländer (Zentrales Ausländerregister).

² Das Zentrale Ausländerregister dient der Rationalisierung der Arbeitsabläufe, der Kontrolle im Rahmen der Ausländergesetzgebung, der Erstellung von Statistiken über Ausländer, sowie in besonderen Fällen der Erleichterung der Amtshilfe.

Art. 22e (neu)

¹ Das Bundesamt für Ausländerfragen kann Personendaten aus dem Zentralen Ausländerregister folgenden Behörden durch ein Abrufverfahren für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben direkt zugänglich machen:

- a. den Fremdenpolizeibehörden der Kantone und Gemeinden für die Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz;
- b. den schweizerischen Vertretungen im Ausland für die Prüfung der Visumgesuche;

- c. den Arbeitsmarktbehörden von Bund, Kantonen und Gemeinden für ihre Aufgaben nach der Verordnung vom 6. Oktober 1986¹⁾ über die Begrenzung der Zahl der Ausländer;
- d. den Asylbehörden des Bundes für ihre Aufgaben nach dem Asylgesetz vom ...²⁾ und nach diesem Gesetz;
- e. dem Beschwerdedienst des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements für die Instruktion der Beschwerden nach diesem Gesetz;
- f. den Grenzposten für die Durchführung der Personenkontrolle und die Erteilung von Ausnahmevisa;
- g. den Polizeibehörden der Kantone und Gemeinden für Kontrollaufgaben nach diesem Gesetz sowie zur Personenidentifikation bei sicherheits- und kriminalpolizeilichen Ermittlungen;
- h. den Bundesbehörden zur Erstellung von Statistiken, insbesondere für die jährliche eidgenössische Statistik über den Bevölkerungsstand und für die Volkszählungen sowie für weitere Aufgaben nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992³⁾;
- i. der Schweizerischen Ausgleichskasse für die Abklärung der Leistungsgesuche ausgereister Ausländer und die Berechnung der ihnen zustehenden Leistungen;
- k. den Bundesbehörden im Bereich der inneren Sicherheit und des Polizeiwesens:
 1. für Einbürgerungsverfahren,
 2. ausschliesslich zur Personenidentifikation im Zusammenhang mit Aufgaben im Bereich des interkantonalen und internationalen polizeilichen Nachrichtenaustausches,
 3. ausschliesslich zur Personenidentifikation im Zusammenhang mit Auslieferungsverfahren, Rechts- und Amtshilfe, der stellvertretenden Strafverfolgung und Strafvollstreckung sowie der Kontrolle der RIPOL-Eingaben nach der RIPOL-Verordnung vom 27. Juni 1990⁴⁾,
 4. für die Handhabung der politischen Fremdenpolizei, insbesondere betreffend Einreisesperren und Ausweisungen zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz,
 5. ausschliesslich zur Personenidentifikation bei sicherheits- und gerichtspolizeilichen Ermittlungen.

¹⁾ Personendaten unbeteiligter Dritter dürfen beim Abrufverfahren in der Regel nicht zugänglich gemacht und in keinem Fall weiterbearbeitet werden.

²⁾ Der Bundesrat erlässt Ausführungsbestimmungen über Organisation und Betrieb des Zentralen Ausländerregisters sowie über den Katalog der zu erfassenden Daten, den Zugriff auf die Daten, die Bearbeitungsberechtigung, die Aufbewahrungsdauer der Daten sowie der Archivierung und Löschung der Daten.

³⁾ SR 823.21

²⁾ SR 142.31; AS ...

³⁾ SR 431.01

⁴⁾ SR 172.213.61

Art. 22f (neu)

Das Bundesamt für Ausländerfragen betreibt in Zusammenarbeit mit dem Beschwerdedienst des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und den kantonalen und kommunalen Fremdenpolizeibehörden ein automatisiertes Personen-dossier-, Informations- und Dokumentationssystem. Es dient zur Vereinfachung der Verfahrensabläufe in Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz und zum schnellen und einfachen Zugriff auf Dokumentationen.

Art. 22g (neu)

Für Beschwerden, die sich auf Bestimmungen dieses Abschnittes berufen, gilt Artikel 25 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992¹⁾ über den Datenschutz.

Gliederungstitel vor Art. 23

Vierter Abschnitt: Strafbestimmungen

Art. 24a (neu)

Verfälschte und gefälschte Reisedokumente sowie echte Reisedokumente, die missbräuchlich verwendet wurden, können nach Weisung des Bundesamtes für Ausländerfragen von den schweizerischen Auslandvertretungen, den Grenzposten sowie den zuständigen kantonalen Behörden eingezogen beziehungsweise zuhanden des Berechtigten sichergestellt werden. Vorbehalten bleibt die Einziehung im Rahmen eines Strafverfahrens.

Gliederungstitel vor Art. 25

Fünfter Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 25 Abs. 1 Bst. i (neu)

- ¹⁾ ... Er ist insbesondere befugt, die folgenden Gegenstände zu regeln:
i. die Einsetzung einer aus Schweizern und Ausländern bestehenden beratenden Kommission für Ausländerfragen und die Bestimmung ihrer Aufgaben.

Art. 25a (neu)

¹⁾ Der Bund kann für die soziale Eingliederung von Ausländern finanzielle Beiträge ausrichten; diese werden in der Regel nur gewährt, wenn sich die Kantone, Gemeinden oder Dritte angemessen an den Kosten beteiligen. Der Bundesrat regelt das Verfahren.

²⁾ Die vom Bundesrat nach Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe i eingesetzte beratende Kommission ist berechtigt, die Ausrichtung von Beiträgen zu beantragen und zu eingegangenen Beitragsgesuchen Stellung zu nehmen.

³⁾ Die Bundesversammlung setzt mit dem Budget den jährlichen Höchstbetrag fest.

¹⁾ SR 235.1

Art. 25b (neu)

- ¹ Der Bundesrat kann mit ausländischen Staaten Vereinbarungen über die Visumpflicht, über Rückübernahme und Transit von Personen mit unbefugtem Aufenthalt in der Schweiz sowie Abkommen über die berufliche Aus- und Weiterbildung (Stägaireabkommen) abschliessen.
- ² Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement kann im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten mit ausländischen Migrationsbehörden oder internationalen Organisationen Vereinbarungen über die technische Durchführung von Rückübernahme- und Transitabkommen treffen.
- ³ Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement kann im Einvernehmen mit den übrigen interessierten Bundesbehörden mit ausländischen Arbeitsmarktbehörden Vereinbarungen über die technische Durchführung der Abkommen über die berufliche Aus- und Weiterbildung (Stägaireabkommen) treffen.

II

Übergangsbestimmung

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement bleibt zuständig für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Gesetzesänderung bei ihm hängigen Beschwerden.

III

Referendum und Inkrafttreten

- ¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.
- ² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

**Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über
Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 4. Dezember 1995**

In Bundesblatt

Dans Feuille fédérale

In Foglio federale

Jahr 1996

Année

Anno

Band 2

Volume

Volume

Heft 14

Cahier

Numero

Geschäftsnummer 95.088

Numéro d'affaire

Numero dell'oggetto

Datum 09.04.1996

Date

Data

Seite 1-183

Page

Pagina

Ref. No 10 053 820

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.