

**Botschaft
zum Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen
im Asyl- und Ausländerbereich**

vom 13. Mai 1998

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich mit dem Antrag auf Zustimmung.

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

13. Mai 1998

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Cotti

Der Bundeskanzler: Couchebin

Übersicht

Nach dem grossen Zustrom Asylsuchender in den Jahren 1990/91 mit rund 36 000 und 42 000 Gesuchen folgten anschliessend bis 1996 Jahre mit durchschnittlich 16–18 000 neuen Gesuchen. Letztes Jahr war dann zum ersten Mal seit fünf Jahren wieder ein deutlicher Anstieg auf 24 000 Gesuche zu verzeichnen. Im laufenden Jahr erwartet das Bundesamt für Flüchtlinge 32 000 neue Asylgesuche. Somit steigt auch die Anzahl unerledigter Gesuche wieder an. Aufgrund der Weigerung einzelner Herkunftsstaaten, ihre abgewiesenen Staatsangehörigen zurückzunehmen, und bedingt durch den Krieg in Ex-Jugoslawien stieg auch die Zahl der in der Schweiz anwesenden Personen aus dem Asylbereich an.

Die Schweiz befindet sich heute im Asylbereich wiederum in einer schwierigen Lage, die ein rasches Handeln notwendig macht. Um die humanitäre Asylpolitik der Schweiz gegenüber tatsächlich schutzbedürftigen Menschen weiterführen zu können, bedarf es deutlicher Signale, die insbesondere die auffallendsten Missbräuche unseres Asylverfahrens eindämmen helfen. Aus diesem Grund schlägt der Bundesrat vor, in Form eines allgemeinverbindlichen dringlichen Bundesbeschlusses Bestimmungen einzuführen, die geeignet sind, kurzfristig zur Bewältigung der schwierigen Situation beizutragen. So sollen mit dem vorliegenden Bundesbeschluss insbesondere die vom Parlament im Rahmen seiner Debatten zum totalrevidierten Asylgesetz und zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) eingefügten zusätzlichen Nichteintretenstatbestände bei Nichtabgabe von Reisepapieren und bei illegalem Aufenthalt sowie der modifizierte Artikel des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft bei Einreisesperre) dringlich in Kraft gesetzt werden. Die erwähnten Bestimmungen können unmittelbar und ohne Vollzugsgesetzgebung direkt von den Asylbehörden des Bundes angewendet werden. Damit ist die Voraussetzung für eine raschmögliche Umsetzung gegeben.

Der vorgeschlagene Bundesbeschluss sieht in seiner Schlussbestimmung vor, dass die Bestimmungen, falls dagegen das Referendum ergriffen und der Bundesbeschluss in der Volksabstimmung abgelehnt wird, definitiv aus dem totalrevidierten Asylgesetz und dem geänderten ANAG fallen beziehungsweise die bisherige Fassung wieder auflebt. Damit wird sichergestellt, dass der Volkswille respektiert wird.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil 11 Die Entwicklung im Asylbereich

Die Entwicklung der Asylgesuchszahlen in der Schweiz ist seit Beginn der achtziger Jahre von grossen Schwankungen geprägt. Während im Rekordjahr 1991 41 629 neue Asylgesuche eingereicht wurden, folgten anschliessend bis 1996 Jahre mit durchschnittlich 16–18 000 neuen Gesuchen. Gleichzeitig stieg jedoch die Zahl der in der Schweiz anwesenden Personen aufgrund der Weigerung einzelner Herkunftsstaaten, ihre abgewiesenen Staatsangehörigen zurückzunehmen, und bedingt durch den Krieg in Ex-Jugoslawien mit einer durchschnittlichen jährlichen Zuwachsrate von 4 Prozent weiter an. Entgegen dem europäischen Trend stieg 1997 die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz gegenüber dem Vorjahr um über 30 Prozent auf 24 000, und mit rund 136 000 Personen im Asylbereich erreichte auch der Bestand der Anwesenden Ende 1997 ein Rekordhoch. Für das Jahr 1998 ist angesichts der Entwicklung der Gesuchszahlen im zweiten Halbjahr 1997 und in den ersten vier Monaten 1998 mit einem weiteren Anstieg der Asylgesuchszahlen zu rechnen. So nahm im Vergleich zum Vorjahr die Zahl der neuen Asylgesuche in den ersten vier Monaten 1998 um 50 Prozent zu. Aufgrund dieser Entwicklung erwartet das Bundesamt für Flüchtlinge 32 000 Gesuche im laufenden Jahr. Damit verbunden ist, dass auch die Anzahl unerledigter Gesuche anwächst.

Der erhöhte Gesuchseingang kann auf eine Vielzahl von Gründen zurückgeführt werden. Der Migrationsdruck nimmt allgemein aufgrund der sich in verschiedenen Herkunftsländern verschlechternden Lage wieder zu. Ausser in Deutschland und in Dänemark steigen die Asylgesuchszahlen in allen westeuropäischen Zielländern an. Latente Krisen wie in Albanien, Kosovo, Algerien oder im Irak zeigen in einer vernetzten und durch Mobilität geprägten Welt auch in der Schweiz spürbare Auswirkungen. Die Schweiz scheint zudem im internationalen Vergleich als Asylland wieder besonders gesucht zu sein. Im übrigen ist der erhöhte Migrationsdruck auch eine Folge der verstärkten und allmählich wirksam werdenden Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitik in der Europäischen Union. Verschärft werden die Probleme für die Schweiz durch den fehlenden Zugang zu den relevanten Gremien und Instrumenten der EU im Asylbereich (Übereinkommen von Schengen, Dubliner-Abkommen, EUDAC [europäisches Fingerabdrucksystem, in Vorbereitung]). Damit können innereuropäische Wanderungsbewegungen von Asylsuchenden aus dem EU-Raum in die Schweiz nur schwer verhindert werden. Die Schweiz wird so in Europa immer mehr zum einzigen Ort ausserhalb der EU, in den sich abgewiesene Asylsuchende begeben und ihr Glück erneut versuchen können.

Gleichzeitig mit der steigenden Gesuchszahl ist die Abgabe von Reisepapieren durch Asylsuchende gesunken. Die im Jahre 1993 eingeführte «Papierweisung» konnte den Anteil von asylsuchenden Personen, die amtliche Identitätsausweise abgaben, von 20 Prozent auf 57,6 Prozent erhöhen. Seit der Aufhebung der «Papierweisung» durch das Bundesgericht im Mai 1995 ist der Anteil von Asylsuchenden, die Ausweise abgeben, wieder kontinuierlich gesunken (von 57,6 Prozent auf 26,1 Prozent). Soll diese sinkende Tendenz bei der Papierabgabe nicht weiter anhalten, müssen Gegenmassnahmen ergriffen werden.

Ferner besteht in der Schweiz aufgrund der Weigerung verschiedener Staaten, eigene Staatsangehörige zurückzunehmen, ein grosser Rückstau im Vollzugsbereich. Mit dem Abschluss eines Rückübernahmevertrags mit der Bundesrepublik Jugoslawien 1997 konnte zwar ein wichtiger Erfolg in diesem Zusammenhang erzielt werden, doch stehen Ende April 1998 den bereits 1011 zurückgeführten Personen immer noch 18 313 Personen gegenüber, die unser Land verlassen müssen. Allerdings hängt gerade hier die Fortsetzung der Rückführungen eng mit der Lageentwicklung in Kosovo zusammen. Eine Arbeitsgruppe, in der sowohl der Bund als auch die Kantone vertreten waren, hat im April dieses Jahres einen umfassenden Massnahmenkatalog zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Vollzugsbereich vorgelegt, dessen Umsetzung es erlauben wird, die Zuständigkeiten und Abläufe effizienter zu gestalten und Reibungsverluste in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen auf ein Minimum zu beschränken.

Dies alles macht deutlich, dass sich die Schweiz heute im Asylbereich wiederum in einer schwierigen Lage befindet, die ein rasches Handeln notwendig macht.

12 Die Notwendigkeit von Dringlichkeitsrecht

Die letzte grössere Revision des Asylgesetzes wurde 1990 an die Hand genommen. Der Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB; AS 1990 938) trat als dritte Teilrevision des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) am 22. Juni 1990 in Kraft. Das Parlament erklärte diesen Beschluss unter dem Eindruck massiv steigender Gesuchszahlen für dringlich, um der damit verbundenen Probleme rasch möglichst Herr zu werden. Seine Geltungsdauer wurde damals auf fünf Jahre befristet.

Im Dezember 1995 legte der Bundesrat dem Parlament die Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vor (BBl 1996 II 1). Die Geltungsdauer des AVB wurde aufgrund der laufenden parlamentarischen Behandlung der Totalrevision von den eidgenössischen Räten 1995 um zwei und 1997 um drei Jahre verlängert (AS 1995 4356; AS 1997 2372). Obwohl die parlamentarischen Beratungen zur Totalrevision zur Zeit noch andauern, ist absehbar, dass das Parlament die Vorlage in der Sommersession 1998 bereinigen und verabschieden wird. Nachdem ein Referendum angekündigt ist, kann das totalrevidierte Asylgesetz voraussichtlich erst im Sommer 1999 in Kraft treten.

Angesichts der oben aufgezeigten schwierigen Lage erachtet es der Bundesrat als dringend notwendig, rasch Massnahmen zu ergreifen, um wiederum, wie schon 1990/91, einen Trendbruch bei der Zahl neuer Asylgesuche einzuleiten. Um die humanitäre Asylpolitik der Schweiz gegenüber tatsächlich schutzbedürftigen Menschen weiterführen zu können, bedarf es deutlicher Signale, die insbesondere die auffallendsten Missbräuche unseres Asylverfahrens eindämmen helfen. Neben einem ganzen Massnahmenpaket im Verfahrens- und Vollzugsbereich, das in Zusammenarbeit mit den Kantonen umgesetzt werden soll, beantragt der Bundesrat daher dem Parlament, gewisse Bestimmungen aus der laufenden Totalrevision des Asylgesetzes auf dem Weg eines separaten Bundesbeschlusses dringlich in Kraft zu setzen.

Es handelt sich dabei insbesondere um die vom Parlament im Rahmen der Beratungen der Totalrevision selbst eingefügten zusätzlichen Nichteintretenstatbestände. Sie zielen auf ausländische Personen ab, die sich illegal in der Schweiz aufhalten und das Asylgesuch einzig zum Zweck der Verzögerung einer allfällig drohenden Weg-

oder Ausweisung einreichen, beziehungsweise auf Personen, die bei der Einreichung ihres Asylgesuches keine Reisepapiere vorweisen und damit die für das Asylverfahren notwendige Identitätsabklärung erschweren und den Vollzug einer Wegweisung stark verzögern. Bei der Formulierung der Tatbestände wurde insbesondere auf die Kompatibilität mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz aus dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Flüchtlingskonvention [FK]; SR 0.142.30) und der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention [EMRK]; SR 0.101) geachtet. Die erwähnten Bestimmungen können unmittelbar und ohne Vollzugsgesetzgebung direkt von den Asylbehörden des Bundes angewendet werden. Damit ist die Voraussetzung für eine raschmögliche Umsetzung gegeben, und wir erwarten, dass bereits die Ankündigung der Einführung neuer Tatbestände eine präventive Wirkung zeigen wird.

13 Vorverfahren

Der materielle Gehalt der im vorliegenden Entwurf aufgeführten Bestimmungen wurde im Rahmen der Debatten zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) im Verlaufe der Sommersession 1997, Wintersession 1997, Frühjahrssession 1998 sowie April-Sondersession 1998 (Amtl. Bull. NR 1997, Bd. III, S. 986, 1037, 1211, 1245; Amtl. Bull. SR 1997, Bd. V, S. 1184, 1193, 1337, 1367; Amtl. Bull. NR 1998, Bd. II, S. 508, 514, 521, 549; Amtl. Bull. SR 1998, Bd. III, S. 23) von den eidgenössischen Räten beraten. Aus diesem Grund, aber auch aufgrund der Dringlichkeit, wurde kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.

2 Besonderer Teil

21 Änderung des Asylgesetzes

Artikel 12b Absatz 6 (neu) (Mitwirkungspflicht bei der Papierbeschaffung)

Der bestehende Artikel 12b soll durch eine neue Mitwirkungsverpflichtung erweitert werden (Abs. 6 [neu]). Sie ist im Zusammenhang mit dem Nichteintretenstatbestand des Artikels 16 Absatz 1 Buchstabe a^{bis} zu betrachten, welcher ebenfalls mit diesem Bundesbeschluss aufgenommen werden soll.

Nach der neuen Bestimmung ist die asylsuchende Person verpflichtet, bei der Beschaffung von vollzugsgenüglichen Reisepapieren mitzuwirken, soweit sie nicht im Besitze eines gültigen Passes oder Passersatzes ist. Damit möchten wir erreichen, dass nach negativem Ausgang des Asylverfahrens die Rückführung der ausländischen Person in ihren Heimatstaat nicht dadurch verzögert oder verhindert wird, indem sie die notwendige Mitwirkung zum Erlangen von Reisepapieren unterlässt.

Für die vorsätzliche Verletzung dieser Mitwirkungspflicht besteht im Asylgesetz keine direkte Sanktionsmöglichkeit hinsichtlich des Verfahrens, da zum Schutze von potentiellen Flüchtlingen die Papierbeschaffung erst nach negativem Ausgang des Asylverfahrens erfolgen kann und ein Nichteintretentsentscheid, wie es Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe e bei der Verletzung der Mitwirkungspflicht vorsieht, in diesem Zeitpunkt nicht mehr möglich ist, weil ein materieller Entscheid bereits getroffen wurde.

Die Verweigerung dieser spezifischen Mitwirkungspflicht kann jedoch im Rahmen des Wegweisungsvollzuges durch die Anordnung der Ausschaffungshaft sanktioniert werden, ist doch davon auszugehen, dass mit diesem Verhalten konkrete Anzeichen gesetzt werden, die befürchten lassen, dass sich der Ausländer oder die Ausländerin der Ausschaffung entziehen will beziehungsweise dass damit ein Verhalten an den Tag gelegt wird, das darauf schliessen lässt, dass er oder sie sich behördlichen Anordnungen widersetzt, wie dies die Regelung in Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe c ANAG (eingefügt durch das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht [AS 1995 146 151; BBl 1994 I 305]) vorsieht.

Wir versprechen uns von dieser Bestimmung, dass im Zeitpunkt des bevorstehenden Vollzugs der Wegweisung die Bereitschaft zur Mitwirkung bei der Papierbeschaffung aufgrund der drohenden Ausschaffungshaft verbessert werden kann.

Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe a^{bis} (neu) (Nichteintreten bei Nichtabgabe von Reisepapieren oder Identitätsausweisen)

Wer seine Reisepapiere nicht abgibt, versteckt oder vernichtet, kann seinen Aufenthalt in der Schweiz unrechtmässig verlängern, da bei einem allfälligen negativen Ausgang des Asylverfahrens die Wegweisung mangels Reisepapieren häufig nicht innert der gesetzten Frist vollzogen werden kann.

Um das Verfahren und damit die Anwesenheitsdauer in der Schweiz zu verkürzen, sollen die gültigen Nichteintretenstatbestände (Art. 16), welche mit dem AVB eingefügt wurden, um den Tatbestand erweitert werden, dass auf ein Asylgesuch nicht eingetreten wird, wenn den Behörden keine Reisepapiere oder Identitätsausweise (z.B. Pass, Passersatz, Führerausweis oder ein anderes amtliches Dokument mit Fotografie) abgegeben werden. In einem solchen Fall kann das Bundesamt für Flüchtlinge den sofortigen Vollzug der Wegweisung aus der Schweiz anordnen (Art. 17a Abs. 2). Da jedoch vorerst noch Reisepapiere beschafft werden müssen, kann die Wegweisung in der Regel nicht sofort vollzogen werden.

Die asylsuchende Person kann trotz fehlender Papiere einen materiellen Entscheid erwirken, wenn es ihr gelingt, Hinweise auf eine Verfolgung darzulegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen. Diese Möglichkeit wird ihr anlässlich der Anhörung im Sinne von Artikel 15 und 15a gewährt (vgl. Art. 16a^{ter} Abs. 1 [neu]). Damit wird dem Umstand, dass sich unter den betroffenen Personen echte Flüchtlinge befinden können, Rechnung getragen.

Wir hoffen, mit diesem neuen Tatbestand ein Signal setzen zu können und die Anzahl dokumentierter Asylsuchender wieder zu erhöhen, damit ein Wegweisungsvollzug nach negativem Ausgang des Asylverfahrens rasch durchgeführt werden kann. Auf jeden Fall sind das Gebot des Non-Refoulements (Art. 33 FK und Art. 45 AsylG) sowie Artikel 3 EMRK einzuhalten.

Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe b (Nichteintreten bei Identitätstäuschung)

Neben den nachfolgenden Erläuterungen zu dieser Bestimmung verweisen wir grundsätzlich auf die Ausführungen in der Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes vom 4. Dezember 1995 (BBl 1996 II 26, 57) zu Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a.

Vorgesehen wird in dieser Bestimmung, dass die Feststellung der Täuschung über die Identität eines Asylsuchenden auch aufgrund anderer Beweismittel als nur mittels erkennungsdienstlicher Behandlung erfolgen und einen Nichteintretentscheid

rechtfertigen kann. Unter erkennungsdienstlicher Behandlung versteht man unter Fachleuten die Daktyloskopie und die Fotografie. Künftig soll die Täuschung über die Identität, die kumulativ neben den Namen, Vornamen, dem Geburtsdatum auch die Staatsangehörigkeit(en) beziehungsweise Herkunft umfasst, beispielsweise auch mit übereinstimmenden Zeugenaussagen oder anderen Methoden erbracht werden können. Die schon bisher angewandte Daktyloskopie eignet sich nämlich nicht, um eine falsche Staatsangehörigkeit beziehungsweise Herkunft aufzudecken und nachzuweisen. Daher wendet das Bundesamt für Flüchtlinge bereits heute mit Erfolg die Methode der wissenschaftlichen Herkunftsanalyse an. Bei dieser Methode handelt es sich um eine für jeden Fall angewandte Doppelabklärung, die die Analyse sowohl der Sprachen als auch des länderkundlichen Wissensstandes des Probanden umfasst. Dies ist die Tätigkeit der im Bundesamt für Flüchtlinge tätigen Fachstelle LINGUA.

Gemäss geändertem Buchstabe b wird also auf ein Asylgesuch nicht eingetreten, wenn die asylsuchende Person die Behörden über ihre Identität täuscht und diese mit Wissen und Willen erfolgte Täuschung aufgrund der Daktyloskopie oder anderer Beweismittel feststeht. Eine Täuschung kann entweder aktiv oder passiv erfolgen, nämlich entweder durch bewusste Falschangabe oder aber durch absichtliches Verschweigen von Tatsachen. Unter Täuschung der Identität versteht man folglich die Falschangabe oder das Verschweigen beispielsweise des richtigen Namens oder der wahren Staatsangehörigkeit.

Buchstabe b findet nur dann Anwendung, wenn eine Person die Behörden auf erwähnte Weise im Asylverfahren über ihre Identität täuscht. Zum Asylverfahren gehört hier bereits der Versuch der illegalen Einreise, das heisst das Anhalten durch die Grenzbehörden an der Grenze, und das erfolglose Stellen eines Asylgesuches an der Grenze, beides verbunden mit einer formlosen Wegweisung in einen Nachbarstaat.

Hinsichtlich der praktischen Anwendung des Nichteintretenstatbestandes kann folgendes festgehalten werden: Behauptet die asylsuchende Person, sie sei noch nie in der Schweiz gewesen, oder verschweigt sie einen solchen Aufenthalt, stellen die Behörden aber aufgrund der erkennungsdienstlichen Behandlung oder anderer Beweismittel fest, dass die Person bereits früher einmal in einem Asylverfahren unter anderer Identität in Erscheinung getreten ist, so genügt diese objektive Tatsache, um einen Nichteintretentsentscheid gestützt auf Buchstabe b zu fällen.

Keine Anwendung findet Buchstabe b aber insbesondere in den folgenden beiden Fallkonstellationen:

- Reist eine Person in die Schweiz ein und ersucht sie um Asyl, so wird sie in der Empfangsstelle zu ihren Personalien, zu ihrem Reiseweg und summarisch zu den Fluchtgründen befragt. Unter anderem wird ihr auch die Frage gestellt, ob sie bereits einmal in der Schweiz gewesen sei. Wenn die asylsuchende Person erklärt, sie sei schon einmal im Rahmen eines Asylverfahrens oder aus einem anderen Grund unter einem anderen Namen in der Schweiz gewesen, und auch aufgrund der erkennungsdienstlichen Behandlung oder anderer Beweismittel feststeht, dass diese Person sich tatsächlich früher einmal unter einer anderen Identität in unserem Land aufgehalten hat, so kann nicht von Täuschung gesprochen werden. Der Tatbestand von Buchstabe b ist in diesem Fall nicht erfüllt und der Nichteintretensgrund kommt daher nicht zur Anwendung. Möglicherweise könnte Buchstabe d zur Anwendung gelangen, nämlich dann, wenn die Person in der Schweiz bereits ein Asylverfahren erfolglos durchlaufen hat und weitere Voraussetzungen gemäss Buchstabe d gegeben sind.

- Buchstabe b kommt auch dann nicht zur Anwendung, wenn die asylsuchende Person verschweigt, schon einmal in der Schweiz gewesen zu sein, die Asylbehörden aber erwiesenmassen zum Schluss kommen, dass die Person sich beispielsweise im Rahmen eines Strafverfahrens in der Schweiz aufgehalten, jedoch während ihrer damaligen Anwesenheit kein Asylgesuch gestellt hat.

Artikel 16a^{bis} (neu) Nichteintreten bei missbräuchlicher Nachreichung eines Gesuchs

Ein zunehmend häufiger Umstand ist die Einreichung eines Asylgesuches durch Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, deren einziger Grund für die Asylgesuchseinreichung aber die Verhinderung oder Verzögerung einer drohenden Weg- oder Ausweisung und keineswegs die Suche von Schutz vor drohender Verfolgung darstellt. Mit dem neuen Nichteintretenstatbestand kann in solchen Fällen ein rasches Verfahren durchgeführt und der sofortige Vollzug der Weg- oder Ausweisung sichergestellt werden.

Die eidgenössischen Räte haben bei der Beratung dieser Norm im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes deutlich darauf hingewiesen, dass ein solch missbräuchliches Verhalten sanktioniert werden solle. Auf der anderen Seite kamen Zweifel auf, ob die von den eidgenössischen Räten vorgeschlagenen Normen mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar seien. Der Bundesrat schlägt nun eine Fassung vor, die auch nach dem Urteil beigezogener aussenstehender Experten völkerrechtskonform ist.

Grundsätzlich knüpft die Lösung am Umstand der missbräuchlichen Gesuchseinreichung an. In Absatz 1 werden die Elemente des Missbrauchs umschrieben: Wer sich illegal in der Schweiz aufhält und offensichtlich nur zum Zweck der Aufenthaltsverlängerung ein Asylgesuch einreicht, auf dessen Gesuch ist nicht einzutreten.

Da der Nachweis subjektiver Absichten für die Asylbehörden nicht immer einfach zu erbringen sein dürfte, schafft Absatz 2 eine gesetzliche Regelvermutung, die an *objektiven* Tatsachen anknüpft. Damit wird die Beweislast in diesen Fällen umgekehrt und dem Asylsuchenden zugewiesen. So liegt die Vermutung nahe, dass mit einem Asylgesuch missbräuchliche Absichten verfolgt werden, wenn es in engem zeitlichen Zusammenhang mit einer Verhaftung, einem Strafverfahren, dem Vollzug einer Strafe oder dem Erlass einer Weg- oder Ausweisungsverfügung eingereicht wird, obschon zuvor bereits hinreichend Gelegenheit bestanden hätte, ein solches Gesuch einzureichen.

Schliesslich regelt Absatz 3 die Ausnahmen, bei denen nicht von einem Missbrauch ausgegangen werden kann. War die frühere Einreichung eines Gesuches nicht möglich – zum Beispiel wegen Krankheit der asylsuchenden Person oder vorübergehender Schliessung der Empfangsstelle – oder nicht zumutbar – zum Beispiel in Fällen offensichtlicher Traumatisierung –, so ist auf das Asylgesuch einzutreten und eine materielle Prüfung der Fluchtgründe vorzunehmen (Bst. a.), sofern die Person in der Anhörung Hinweise auf eine Verfolgung vorbringt (Bst. b.). Bei der Auslegung des Begriffs «Hinweise auf eine Verfolgung» wird auf die geltende Praxis der Asylbehörden abzustellen sein, welche den identischen Ausdruck bereits im Rahmen der Entscheide über Gesuche aus verfolgungssicheren Staaten anwenden (vgl. Art. 16 Abs. 2). Es genügen somit nicht schon blosse Behauptungen im Sinne von Artikel 13. Einzutreten ist auf ein Gesuch erst dann, wenn entsprechende glaubwürdige Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen, die nicht offensichtlich als haltlos beurteilt werden müssen.

Artikel 16a^{ter} (neu) Verfahren vor Nichteintretentscheiden

Artikel 14 der Asylverordnung 1 vom 22. Mai 1991 über Verfahrensfragen (AsylV 1; SR 142.311) regelt, vor welchen Nichteintretentscheiden nach geltendem Recht eine förmliche Anhörung nach Artikel 15 i.V.m. Artikel 15a durchgeführt werden muss. Angesicht der grossen Bedeutung von Verfahrensgarantien im Zusammenhang mit den neuen Nichteintretenstatbeständen von Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe a^{bis}. (neu) und Artikel 16a^{bis} (neu) erscheint es notwendig, nicht blass in den Ausführungsbestimmungen sondern auf Gesetzesstufe zu regeln, in welchen Fällen eine Anhörung stattzufinden hat. Gegenüber der Regelung im geltenden Asylgesetz, welche die Nichteintretensgründe vor allem auf Fälle beschränkt (insbes. Art. 16 Abs. 1 Bst. b, c und e), in welchen sich ein Nichteintreten prozessual rechtfertigt, bilden die neuen Tatbestände (Art. 16 Abs. 1 Bst. a^{bis}. und Art. 16a^{bis}) qualitativ eine andere Kategorie: Hier ist anzuerkennen, dass sich unter den betroffenen Personen durchaus Flüchtlinge befinden können. Im Kontext der neuen Nichteintretens Gründe erweist sich die Art des Verfahrens damit als elementar, und Wichtiges ist nach gefestigter Lehre und Rechtsprechung zum Legalitätsprinzip in ein Gesetz im formellen Sinn aufzunehmen.

Artikel 16a^{quater} Ablehnung ohne weitere Abklärungen

Aus gesetzestechnischen Gründen wird der bisherige Artikel 16a (Ablehnung ohne weitere Abklärungen) formal zu Artikel 16a^{quater}. Materiell erfährt diese Bestimmung keine Änderung.

Artikel 17a Absatz 2 (Sofortiger Vollzug bei Nichteintretentscheiden)

Die Möglichkeit der Anordnung des sofortigen Vollzugs der Wegweisung ist ein wichtiges Element bei Nichteintretentscheiden. Durch die Regelung des neuen Nichteintretenstatbestandes bei missbräuchlicher Nachreichung eines Asylgesuchs in einem separaten Artikel ist daher auch Artikel 17a Absatz 2 mit der Nennung von Artikel 16a^{bis} zu ergänzen.

Übergangsbestimmung

Aus Gründen der Billigkeit, Rechtssicherheit und praktischen Durchführbarkeit ist vorzusehen, dass für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des vorliegenden Bundesbeschlusses hängigen Verfahren das bisherige Recht gilt.

22 Änderung des ANAG

Artikel 13a Buchstabe c (Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft bei Einreisesperre)

Nicht zuletzt der aktuelle Fall eines algerischen Islamisten hat das Parlament im Rahmen seiner Debatte zur Änderung des ANAG veranlasst, das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (AS 1995 146 151) anzupassen.

Die heute geltende Bestimmung von Artikel 13a Buchstabe c ANAG sieht vor, dass Ausländerinnen und Ausländer ohne Anwesenheitsberechtigung in der Schweiz, welche eine Einreisesperre missachten und nicht sofort weggewiesen werden können, in Vorbereitungshaft (bzw. [in Verbindung mit Art. 13b Abs. 1 Bst. a oder b ANAG] in Ausschaffungshaft) genommen werden können. Diesen Tatbestand erfüllt

jedoch nur, wer von der verfügten Einreisesperre Kenntnis hat und somit vorsätzlich handelt. Es besteht aber kaum je die Möglichkeit, einem Leiter oder Kadermitglied einer extremistischen oder terroristischen Organisation die verhängte Einreisesperre zu eröffnen. Wenn solche Personen dann illegal oder unter falschem Namen in die Schweiz einreisen, ist nach heutigem Recht die Verhängung weder einer Vorbereitungs- noch Ausschaffungshaft möglich.

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

Übergangsbestimmung

Für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des vorliegenden Bundesbeschlusses hängigen Verfahren soll hinsichtlich Änderung des ANAG das neue Recht gelten.

23 Verhältnis zum totalrevidierten Asylgesetz und zur Änderung des ANAG

Die gleichen Bestimmungen, welche mit diesem Bundesbeschluss vorgeschlagen werden, finden sich wieder im totalrevidierten Asylgesetz und in der Änderung des ANAG.

Sollte der dringliche Bundesbeschluss in einer allfälligen Referendumsabstimmung verworfen werden, nicht jedoch das totalrevidierte Asylgesetz und die Änderung des ANAG, so würden auf Umwegen die durch das Volk abgelehnten Bestimmungen des Bundesbeschlusses trotzdem in Kraft treten. Dies käme einer Missachtung des Volkswillens gleich, was aus rechtsstaatlichen Gründen nicht zu verantworten ist. Es ist daher notwendig, im Bundesbeschluss festzuhalten, welche Bestimmungen des totalrevidierten Asylgesetzes und des geänderten ANAG bei einer Ablehnung des Bundesbeschlusses nicht in Kraft treten werden. Dies betrifft die Bestimmungen über die Mitwirkungspflicht bei der Beschaffung von gültigen Reisepapieren, das Nichteintreten bei Nichtabgabe von Reisepapieren oder Identitätsausweisen und das Nichteintreten bei missbräuchlicher Nachreichung eines Asylgesuchs.

Die bereits heute bestehenden Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe b sowie Artikel 17a Absatz 2 sollen jedoch in der Fassung gemäss heute geltendem Asylgesetz weiterhin anwendbar bleiben. Ebenso soll Artikel 13a Buchstabe c ANAG gemäss heute geltender Fassung seine Gültigkeit behalten.

Eine analoge Regelung muss auch im totalrevidierten Asylgesetz und in der Änderung des ANAG eingefügt werden, um zu vermeiden, dass bei Ablehnung des dringlichen Bundesbeschlusses in einer allfälligen Volksabstimmung die verworfenen Bestimmungen mit dem Inkrafttreten des totalrevidierten Asylgesetzes und der Änderung des ANAG wiederaufleben.

3

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich hat weder für den Bund noch für die Kantone und Gemeinden neue Kosten zur Folge. Mit den dringlichen Massnahmen sollen vor allem Missbräuche besser bekämpft werden können, indem in bestimmten Fällen ein schnelleres und einfacheres Verfahren (Nichteintretentsentscheid anstelle von materiellem Entscheid) ermöglicht wird. Ferner darf damit gerechnet werden, dass durch die neuen Bestimmungen vermehrt vollzugsgenügliche Identitätspapiere abgegeben werden beziehungsweise dass bei deren Beschaffung vermehrt mitgewirkt wird. Je kürzer der Aufenthalt von asylsuchenden Personen in der Schweiz ist, desto weniger Kosten fallen an. Die dadurch entstehenden Einsparungen können jedoch nicht beziffert werden. Im Hinblick darauf, dass heute durchschnittlich mit jährlichen Kosten von 15 000 Franken pro unterstützungsbedürftigen Asylsuchenden gerechnet wird, dürften die Einsparungen aber beträchtlich sein.

4

Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 1995–1999 vom 18. März 1996 nicht angekündigt. Zweifellos stellt aber dieser Beschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich ein wichtiges staatspolitisches Ziel dar.

5

Rechtliche Grundlagen

51

Übereinstimmung mit Völkerrecht und Verfassung

Der Bundesbeschluss steht im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz auf dem Gebiet des Flüchtlingsrechts und der Menschenrechte. Bei der Ausgestaltung der neuen Nichteintretenstatbestände wurde insbesondere auf die Einhaltung des völkerrechtlichen Grundsatzes der Nichtrückschiebung geachtet.

Der vorliegende Bundesbeschluss befindet sich im Einklang mit der Verfassung. Er stützt sich auf Artikel 69^{ter} der Bundesverfassung (BV).

52

Rechtsform

Die vorgeschlagenen Bestimmungen sollen zeitlich befristet werden. Gemäss Artikel 6 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG; SR 171.11) sind befristete Erlasses, die rechtssetzende Normen enthalten, in die Form eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses zu kleiden. Als rechtssetzend gelten dabei «alle generellen und abstrakten Normen, welche natürlichen oder juristischen Personen Pflichten auferlegen oder Rechte einräumen oder die Organisation, Zuständigkeit oder die Aufgaben der Behörden oder das Verfahren regeln» (Art. 5 Abs. 2 GVG).

Gemäss Artikel 6 Absatz 3 GVG i.V.m. Artikel 89^{bis} Absatz 1 BV dürfen allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse für dringlich erklärt werden, wenn ihr Inkrafttreten aus sachlichen Gründen keinen Aufschub erträgt. Diese Voraussetzungen sind für die vorgeschlagenen Bestimmungen erfüllt. Wir verweisen auf Ziffer 1 der vorliegenden Botschaft.

Gemäss Artikel 89 Absatz 2 BV unterliegen allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse dem fakultativen Referendum. Dringliche allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse treten ein Jahr nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, wenn das Referendum ergriffen wurde und sie nicht innerhalb dieser Frist vom Volk gutgeheissen wurden (Art. 89^{bis} Abs. 2 BV).

9655

**Bundesbeschluss
über dringliche Massnahmen
im Asyl- und Ausländerbereich
(BMA)**

Entwurf

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 69^{ter} der Bundesverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 13. Mai 1998¹,
beschliesst:*

I

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

Art. 12b Abs. 6 (neu)

⁶ Nach Vorliegen eines vollziehbaren Wegweisungsentscheides ist der Ausländer verpflichtet, bei der Beschaffung gültiger Reisepapiere mitzuwirken.

Art. 16 Abs. 1 Bst. a^{bis} (neu) und Bst. b

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

a^{bis}. den Behörden keine Reisepapiere oder Identitätsausweise abgibt, ausser es liegen Hinweise auf eine Verfolgung vor, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen;

b. die Behörden über seine Identität täuscht und diese Täuschung aufgrund der Ergebnisse der erkennungsdienstlichen Behandlung oder anderer Beweismittel feststeht;

Art. 16a^{bis} (neu) Nichteintreten bei missbräuchlicher Nachreichung eines Gesuchs

¹ Auf das Asylgesuch einer Person, die sich illegal in der Schweiz aufhält, wird nicht eingetreten, wenn sie offensichtlich bezweckt, den drohenden Vollzug einer Weg- oder Ausweisung zu vermeiden.

² Ein solcher Zweck ist zu vermuten, wenn das Gesuch in engem zeitlichem Zusammenhang mit einer Verhaftung, einem Strafverfahren, dem Vollzug einer Strafe oder dem Erlass einer Wegweisungsverfügung eingereicht wird.

³ Absatz 1 ist nicht anwendbar, wenn:

a. eine frühere Einreichung des Gesuches nicht möglich oder nicht zumutbar war; und
b. sich Hinweise auf eine Verfolgung ergeben.

¹ BBI 1998 3225

² SR 142.31

Art. 16a^{ter} (neu) Verfahren vor Nichteintretentsentscheiden

¹ In den Fällen von Artikel 16 Absatz 1 Buchstaben a und a^{bis}, Absatz 2 und Artikel 16a^{bis} findet eine Anhörung nach den Artikeln 15 und 15a statt. Dasselbe gilt in den Fällen des Artikels 16 Absatz 1 Buchstabe d, wenn der Gesuchsteller aus seinem Heimat- oder Herkunftsstaat in die Schweiz zurückgekehrt ist.

² In den übrigen Fällen von Artikel 16 wird dem Gesuchsteller das rechtliche Gehör gewährt.

Art. 16a^{quater}

Bisheriger Art. 16a

Art. 17a Abs. 2

² Bei Entscheiden nach den Artikeln 16 Absätze 1 und 2 sowie 16a^{bis} kann der sofortige Vollzug angeordnet werden.

Übergangsbestimmung

Für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Beschlusses hängigen Verfahren gilt das bisherige Recht.

II

Das Bundesgesetz vom 26. März 1931³ über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer wird wie folgt geändert:

Art. 13a Bst. c

Um die Durchführung eines Wegweisungsverfahrens sicherzustellen, kann die zuständige kantonale Behörde einen Ausländer, der keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt, während der Vorbereitung des Entscheides über seine Aufenthaltsberechtigung für höchstens drei Monate in Haft nehmen, wenn er:

c. trotz Einreisesperre das Gebiet der Schweiz betritt und nicht sofort weggewiesen werden kann;

Übergangsbestimmung

Für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Beschlusses hängigen Verfahren gilt das neue Recht.

³ SR 142.20

III

Verhältnis zum Asylgesetz vom ...⁴ und zur Änderung vom ...⁵ des Bundesgesetzes vom 26. März 1931⁶ über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

Wird gegen den vorliegenden Beschluss das Referendum ergriffen und wird er in einer Volksabstimmung abgelehnt, so gelten die nachstehend aufgeführten Bestimmungen als gestrichen:

- a. die entsprechenden Bestimmungen des Asylgesetzes vom ...⁷:
 1. Artikel 8 Absatz ... (Mitwirkungspflicht bei der Beschaffung von gültigen Reisepapieren),
 2. Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a1 (Nichteintreten bei Nichtabgabe von Reisepapieren oder Identitätsausweisen),
 3. Artikel ... (Nichteintreten bei missbräuchlicher Nachreichung eines Gesuchs); und
- b. die entsprechenden Bestimmungen des Asylgesetzes vom ...⁸:
 1. Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a (Nichteintreten bei Identitätstäuschung); in diesem Fall wird der Inhalt von Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe b in der Fassung gemäss Ziffer I des Bundesbeschlusses vom 22. Juni 1990⁹ über das Asylverfahren, in Kraft bis zum 31. Dezember 2000¹⁰, anstelle der gestrichenen Bestimmung von Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a des Asylgesetzes vom ...¹¹ eingefügt,
 2. Artikel 42 Absatz 2 (Sofortiger Vollzug bei Nichteintretentsentscheiden); in diesem Fall wird der Inhalt von Artikel 17a Absatz 2 in der Fassung gemäss Ziffer II des Bundesgesetzes vom 18. März 1994¹² über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht anstelle der gestrichenen Bestimmung von Artikel 42 Absatz 2 des Asylgesetzes vom ...¹³ unter Anpassung der Artikelverweise eingefügt; und
- c. die entsprechende Bestimmung gemäss Änderung vom ...¹⁴ des Bundesgesetzes vom 26. März 1931¹⁵ über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer: Artikel 13a Buchstabe c (Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft bei Einreisesperre); in diesem Fall bleibt Artikel 13a Buchstabe c in der Fassung gemäss Ziffer I des Bundesgesetzes vom 18. März 1994¹⁶ über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, in Kraft seit 1. Februar 1995, weiterhin anwendbar.

⁴ SR 142.31; AS ... (BBl 1998 3237)

⁵ AS ... (BBl 1998 3238)

⁶ SR 142.20

⁷ SR 142.31; AS ... (BBl 1998 3237)

⁸ SR 142.31; AS ... (BBl 1998 3237)

⁹ AS 1990 938

¹⁰ AS 1995 4356, 1997 2372

¹¹ SR 142.31; AS ... (BBl 1998 3237)

¹² AS 1995 146 151

¹³ SR 142.31; AS ... (BBl 1998 3237)

¹⁴ AS ... (BBl 1998 3238)

¹⁵ SR 142.20

¹⁶ AS 1995 146 151

IV

Schlussbestimmungen

¹ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich.

² Er wird nach Artikel 89^{bis} Absatz 1 der Bundesverfassung als dringlich erklärt und tritt am 1. Juli 1998 in Kraft.

³ Er untersteht nach Artikel 89^{bis} Absatz 2 der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum und gilt bis zum Inkrafttreten einer ihn ersetzenen Bundesgesetzgebung, längstens aber bis zum 31. Dezember 2000.

⁴ Der Bundesrat kann den Beschluss vorzeitig aufheben.

Botschaft zum Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich vom 13. Mai 1998

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.028
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.06.1998
Date	
Data	
Seite	3225-3240
Page	
Pagina	
Ref. No	10 054 681

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.