Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte

Band: 65 (1985)

Heft: 7-8

Artikel: Asylpolitik als Dauerproblem : Flüchtlingshilfe, Herausforderung in wechselhaften Situation

Autor: Zwicky, Hans

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-164252

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Hans Zwicky

Asylpolitik als Dauerproblem

Flüchtlingshilfe – Herausforderung in wechselhaften Situationen

Das rasche Ansteigen der Zahl von Flüchtlingen aus aller Welt, die in der Schweiz um Asyl nachsuchen, hat die Flüchtlingspolitik zu einem vorrangigen innenpolitischen Problem werden lassen. Mehr Unruhe als die Zahlen an sich nährt die Tatsache, dass sich das Asylgesetz von 1979 mit einem humanitär und rechtsstaatlich maximal ausgestalteten Prüfungs- und Beschwerdeverfahren für die Asylgesuche in aussergewöhnlichen Situationen als nicht ausreichend praktikabel erweist. Die auf mehr als vier Jahre angestiegene Dauer der Behandlung von Asylgesuchen schaffte offenkundige Möglichkeiten des Missbrauchs des schweizerischen Asylverfahrens durch «unechte», nicht eigentlich Verfolgte, sondern wirtschaftlich motivierte Gesuchsteller. Weltweite touristische Mobilität und professionelle Schlepperorganisationen, die illegale Grenzübertritte bewerkstelligen, fördern solche Vorhaben. Dass schliesslich nach mehrjährigem Aufenthalt in der Schweiz abgewiesene Bewerber vielfach nicht mehr zurückgeschickt werden können, erhöht noch die Anziehungskraft unseres Landes.

Reaktion auf überraschende Entwicklung

Die Revision des Asylgesetzes, welche die eidgenössischen Räte im Dezember 1983 verabschiedet haben, hat Voraussetzungen für ein vereinfachtes, effizienteres Verfahren der Prüfung von Asylgesuchen geschaffen, ohne dass Ziel und Gehalt des Erlasses eine Einschränkung erfuhren. Es wurde auf die zweite Beschwerde-Instanz (Gesamtbundesrat) verzichtet, so dass nun das Eidgenössische Justizdepartement im Beschwerdeverfahren über Asylgesuche endgültig entscheidet. Sodann besteht neu die Möglichkeit, in offensichtlich unbegründeten Fällen auf Grund der Akten zu entscheiden und mit der Ablehnung des Gesuchs gleichzeitig die Wegweisung eines Bewerbers zu verfügen.

Erste Erfolge des einfacheren Verfahrens, das verbunden ist mit der Bewilligung zusätzlichen Personals für die Prüfung der Gesuche, liegen auf Mitte dieses Jahres vor. Von diesem Zeitpunkt an soll, nach Abschluss der Ausbildung der neueingestellten Mitarbeiter, die Dauer des Verfahrens für neueingereichte Gesuche im Justizdepartement auf drei bis vier Monate zurückgehen. Im Frühjahr 1985 lag die Zahl der erledigten Asylgesuche erstmals leicht über dem Eingang neuer Anträge. Auch im Beschwerdedienst hat ein allerdings erst bescheidener Abbau der Pendenzen eingesetzt.

Von einer Bewältigung der aufgestauten Gesuche kann aber noch nicht die Rede sein. Erst von 1986 an lässt sich mit einem spürbaren Abbau des Rückstaus rechnen, und die Erledigung aller älteren Pendenzen wird bis 1988 nur zu bewältigen sein, wenn auch die nur befristet bewilligten zusätzlichen Mitarbeiter bis zu diesem Zeitpunkt zur Verfügung stehen werden. Dabei bleibt erst noch ungewiss, ob nicht die zahlreichen internationalen Krisenherde, die Missachtung von Menschenrechten in manchen Ländern oder existentielle Not in der Dritten Welt schlechthin die Zahl der Asylsuchenden von neuem stark ansteigen lassen.

Auf solche in ihrem Ursprung und Ausmass mögliche Entwicklungen wird sich unser Land einrichten müssen, wenn es die humanitäre Aufgabe, der es sich verpflichtet weiss, weiterhin zu erfüllen in der Lage sein soll.

Humanitäre Verpflichtung

Die Gewährung von Asyl an Verfolgte zählt zu den Elementen schweizerischer Geschichte und Politik und ist, nach unglücklichen Peripetien der Flüchtlingspolitik im Zweiten Weltkrieg, 1957 vom Bundesrat als staatspolitische Maxime und Ausdruck schweizerischer Auffassung von Freiheit und Unabhängigkeit umschrieben worden. Daran soll auch in Zukunft nicht gerüttelt werden. In einer Reihe von grundsätzlichen Debatten, die von unmissverständlichem Bewusstsein der Verantwortung und menschlicher Hilfsbereitschaft im Blick auf Verfolgung und Not in weiten Gebieten der Erde geprägt waren, haben die eidgenössischen Räte in eindrücklicher Mehrheit den Willen zum Ausdruck gebracht, die humanitäre Aufgabe unseres Landes gegenüber den Flüchtlingen weiterzuführen. Hilfe soll grosszügig und weitherzig geleistet werden.

Grenzen ergeben sich aber dort, wo die Anforderungen über die Kraft und das Leistungsvermögen eines kleinen Landes hinausgehen. In der Beurteilung möglicher Überforderungen werden sich immer schwierige Ermessensfragen stellen. Sie sind nicht voraussehbar und müssen in jeder Lage neu entschieden werden. Für die verantwortliche politische Führung

bedeutet dies, dass ihr für ihre Entscheide ein ausreichendes Mass an Handlungsfreiheit offenbleiben muss. Die Schwierigkeiten, die sich aus dem unerwarteten Ansteigen der Zahl der Asylgesuche in den letzten Jahren ergeben haben, signalisieren deutlich, dass unser Asylgesetz aus dem Jahr 1979 mit allzu engmaschigen Regelungen des Verfahrens der Asylgewährung die realistischen Möglichkeiten einer zeitgerechten und sachgemässen Durchführung übersteigt. Es wird darin versucht, wovor der Genfer Liberale Reverdin 1978 bei der Beratung der Vorlage im Ständerat gewarnt hatte, das Unvorhersehbare zu regeln – légiférer sur l'imprévisible –; ein Unterfangen, das sich in der politischen Wirklichkeit als untauglich erweisen muss. Schon die gegenwärtige Belastungsprobe lässt sich nur dank den bereits erfolgten Modifikationen des Verfahrens und nur dann gesetzeskonform lösen, wenn keine zusätzlichen Erschwerungen hinzukommen. Sollte ein derartiger ungünstiger Fall eintreten, könnten sich notrechtliche Verfahren, wie sie aus den Reihen der Nationalen Aktion bereits gefordert worden sind, aufdrängen. Beunruhigung in der Bevölkerung über behördliche Schwierigkeiten, ein akutes Problem zu bewältigen, könnte den entsprechenden politischen Druck auslösen.

Wirksam helfen in praktikablem Verfahren

Motionen und parlamentarische Initiativen in den eidgenössischen Räten, aber auch deutliche Absichtserklärungen des Bundesrates haben die Marschroute für das weitere Vorgehen in der Flüchtlingspolitik und für weitere Anpassungen der Verfahrensnormen des Asylgesetzes an die politischen Realitäten vorgezeichnet. Voranzustellen ist das unmissverständliche Festhalten an der Definition des Flüchtlings, dem Asyl in der Schweiz gewährt werden soll. Es geht um Menschen, «die in ihrem Heimatstaat oder im Land, wo sie zuletzt wohnten, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden». Als ernsthafte Nachteile führt das Gesetz neben der «Gefährdung von Leib, Leben oder Freiheit» ausdrücklich auch Massnahmen an, «die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken». Nach wie vor soll dieser Flüchtlingsbegriff, der wegen des Einschlusses des psychischen Drucks einiger Kritik ausgesetzt ist und die Prüfung der Gesuche nicht einfach gestaltet, für alle Gesuchsteller Gültigkeit haben. Bestimmte zahlenmässige Restriktionen oder geographische Begrenzungen etwa auf Asylbewerber aus europäischen Ländern bleiben danach ausgeschlossen.

Ausser Diskussion steht nach wiederholten Erklärungen für den Bundesrat ein Abgehen vom Grundsatz sorgfältiger Abklärung des Einzelfalls nach rechtsstaatlichen Normen und innert kurzer Frist. Damit verbindet sich aber auch – und hier wird ein neuralgischer Punkt der gegenwärtigen Asylpraxis berührt – die konsequente und nach Möglichkeit unmittelbare Wegweisung aus der Schweiz nach Ablehnung eines Asylgesuchs.

Der vielfach übliche Verzicht auf den Vollzug ablehnender Entscheide und die bisher allzu lange Dauer der Prüfung von Gesuchen bilden den wesentlichen Anreiz zum Missbrauch des Asylgesetzes und führen zum unverkennbaren Malaise in der Bevölkerung gegenüber der gegenwärtigen Lage in der Asylpolitik. Nicht zu Unrecht wird der Einwand erhoben, dass unechte Asylbewerber durch missbräuchliche Inanspruchnahme des langwierigen Asylverfahrens gegenüber andern Ausländern, die in der Schweiz arbeiten, bevorzugt werden und die geltenden Regelungen zur Begrenzung der Zahl ausländischer Arbeitskräfte unterlaufen.

Nicht formell, wohl aber in der Praxis, nähert sich dieser Zustand mit längeren Aufenthalten in der Schweiz nach Einreichung eines Asylgesuchs einem subjektiven Recht auf Asyl – im Widerspruch zum Grundsatz, dass die Asylgewährung einen staatlichen Hoheitsakt darstellt. Dieser Sachverhalt ist in den parlamentarischen Debatten immer wieder Gegenstand kritischer Beurteilung unter Hinweis darauf, dass das Asylgesetz mit seinen enggefassten Bestimmungen über das Verfahren der Asylgewährung die Behörden allzu weitgehend binde. Letztlich gilt dieser Einwand auch gegenüber der Asylgewährung an sich. Wenn die formellen Voraussetzungen für einen positiven Entscheid nach dem Gesetz gegeben sind, müssen die Behörden in jedem Fall Asyl erteilen. Das geltende Asylgesetz sieht in Artikel 9 als Ausnahmesituationen mit Sonderkompetenzen des Bundesrates nur erhöhte internationale Spannungen oder den Ausbruch eines bewaffneten Konfliktes vor. Diese Notstandsklausel ist sehr restriktiv und wird einer Situation nicht gerecht, wie sie heute vorliegt und sich durchaus in grösserem Ausmass wiederholen kann.

Kein Verzicht auf staatliche Handlungsfreiheit

Die überraschend eingetretene Entwicklung von Flüchtlingsströmen in den letzten Jahren mit ausgesprochenen Schwerpunkten in aussereuropäischen Ländern legt eine Überprüfung der Notstandsklausel im geltenden Gesetz nahe. Die seinerzeit in der Gesetzesberatung für die Ablehnung eines grösseren Freiraums für behördliche Entscheide in Ausnahmesituationen

bestimmende Auffassung, nicht Notrecht auf Vorrat zu erteilen, führt in der Praxis, wie die Erfahrung zeigt, erst recht zu Forderungen nach notrechtlichen Lösungen im Parlament. Solchen Parforceübungen, die unter dem Druck einer angespannten Lage wenig erspriessliche Emotionen wecken würden, baut man wohl besser vor durch entsprechende Kompetenzzuweisungen an den Bundesrat. So lässt sich rasche Handlungsfähigkeit gewährleisten und die Gefahr des Eindrucks einer von den Ereignissen überrollten politischen Führung vermeiden.

Eine Lösung könnte nach wie vor auf der Linie des Vorschlags liegen, den die vorberatende Kommission des Nationalrates in der Gesetzesberatung von 1978 vorgelegt hatte. Jene Notstandsklausel lautete:

«Wenn ein ausserordentlicher Flüchtlingsstrom es erfordert, kann der Bundesrat nach Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommissionen die Voraussetzungen für die Asylgewährung und die Rechtsstellung der Flüchtlinge einschränkend regeln und besondere Verfahrensbestimmungen aufstellen. Ist sofortiges Handeln geboten, trifft der Bundesrat die erforderlichen Massnahmen vorsorglich und unterrichtet die Kommissionen unverzüglich.»

«Unechte» Flüchtlinge

Ein vorrangiges Problem bildet gegenwärtig die hohe Zahl sogenannter unechter Flüchtlinge, welche die Bedingungen für die Zuerkennung der im Asylgesetz umschriebenen Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen. Die Prüfung jedes einzelnen Falls, von der aus menschlichen und rechtsstaatlichen Gründen nicht abgewichen werden soll, erfordert viel Zeit und bildet die Ursache der grossen Pendenzen im Verfahren der Gesuchsprüfung und der Beschwerden. Lösungen, die zu einer vertretbaren Bereinigung dieser Lage auf kurze Frist führen können, lassen sich, wie auch längerfristig im Blick auf künftige Entwicklungen, im Kern nur durch wirksamere Organisation und vereinfachte Verfahren finden. Den recht vertrauensvollen Erwartungen, welche die Kirchen mit ihrem Appell zu «Mut und Ideenreichtum» an die Behörden richten, um «die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die Schweiz ihrer humanitären Tradition gerecht wird», sind von vornherein enge Grenzen gesetzt.

In Widerspruch zur Philosophie des Asylgesetzes stehen, obwohl in parlamentarischen Voten und in der Öffentlichkeit mehrfach zur Diskussion gestellt, pauschale Asylzuweisungen bei länger hängigen, unerledigten Gesuchen, ebenso wie die Forderung nach einem pauschalen Aufnahmestopp für Asylsuchende. Gegen solche extreme Varianten haben sich, wie der Bundesrat, auch die kantonalen Fürsorgedirektoren deutlich ausgesprochen. Der politischen Realität näher kommen für diese Fälle

befristete fremdenpolizeiliche Regelungen der Anwesenheit in unserem Land. Zumal da heute die Asylsuchenden zu einem bedeutenden Teil aus andern Kontinenten und fremden Kulturkreisen stammen, erschiene eine pauschale Zuerkennung von Asyl, die nach Artikel 28 des Asylgesetzes innert fünf Jahren zum Recht auf dauernde Niederlassung in der Schweiz führt, nicht unbedenklich. Wirkliche Eingliederung in derart kurzer Zeit dürfte doch fragwürdig bleiben. Es lässt sich auch nicht als schlechthin fremdenfeindlich qualifizieren, wenn in der Bevölkerung in diesen Fragen Abwehrreaktionen erkennbar sind. An Hilfsbereitschaft für echte Flüchtlinge mangelt es um so weniger, als Missbräuche im Asylverfahren vermieden und alle möglichen Massnahmen ausgeschöpft werden, um den Opfern politischer Verfolgung in Ländern ihrer Regionen Hilfe angedeihen zu lassen. Vielfach ist auch Angst im Spiel, dass Asylsuchende Arbeitsplätze von Schweizern gefährden.

Erschwerte Rückführung in die Heimatländer

Solche Bedenken stützen sich nicht zuletzt auf die Schwierigkeiten, Asylbewerber, deren Gesuche als nicht begründet beurteilt worden sind, wieder in ihre Länder zurückzuführen. Das ist in manchen Fällen aus humanitären Gründen nach längerer Wartezeit in der Schweiz oder wegen der politischen Lage im Heimatstaat, so gegenwärtig in Sri Lanka, nicht ohne weiteres durchführbar. Liegt die Möglichkeit einer Gefährdung bei der Rückkehr vor, ist es auch, entgegen wohlmeinenden Vorschlägen, wegen der zu respektierenden Souveränität der betreffenden Länder undenkbar, das Schicksal dieser Rückkehrer in ihrer Heimat von der Schweiz aus irgendwie zu begleiten oder gar zu überwachen.

Hindernisse stehen auch der Unterbringung von Flüchtlingen in Ländern ihrer eigenen Regionen gegenüber. Trotz der Bereitschaft der Schweiz, solche Lösungen mitzufinanzieren, ist die Zustimmung der betreffenden Regierungen, wie etwa Indiens im Fall der tamilischen Flüchtlinge aus Sri Lanka, nicht zu gewinnen. Als erfolgreich erweist sich dagegen das Zusammenwirken mit dem Hochkommissariat der UNO für Flüchtlinge in Genf. Diese Organisation leistet wirksame Hilfen in grossem Ausmass. Markante Beispiele sind die Projekte für Afghanen in Pakistan oder für Laoten und Kambodschaner in Thailand.

Das UNO-Hochkommissariat führt in diesem Jahr auch Konsultationen über mögliche Formen internationaler Zusammenarbeit bei der Behandlung von Asylgesuchen aus der Dritten Welt. Als Mitglieder dieser Organisation haben sich die europäischen Länder zu einer Kooperation in der Aufteilung

von Flüchtlingsströmen zusammengefunden, und der Bundesrat hofft, dass in diesem Rahmen die seit Jahren laufenden Arbeiten an einem Übereinkommen über das territoriale Asyl, das ein gegenseitiges Abschieben asylsuchender Personen verhindern soll, bald zu einem Abschluss gelangen. In internationalem Zusammenwirken hat die Schweiz schon mehrfach grössere Gruppen von Flüchtlingen aus Vietnam, Chile und Uganda sowie invalide Flüchtlinge aufgenommen.

Dagegen verhält sich das Departement für Auswärtige Angelegenheiten skeptisch gegenüber parlamentarischen Anregungen zur Einberufung einer europäischen Flüchtlingskonferenz. Diese sollte insbesondere das Ziel verfolgen, für Personen, deren Asylgesuch letztinstanzlich abgewiesen worden ist und die nicht in ihr Heimatland zurückgebracht werden können, in einem andern Land, wenigstens auf Zeit, Möglichkeiten der Einreise und Ausreise sowie des Aufenthalts zu schaffen. Die Chancen der Verständigung über einen zwischenstaatlichen Verteiler unter den europäischen Staaten werden als gering beurteilt.

Schwieriges Problem, aber kein Drama

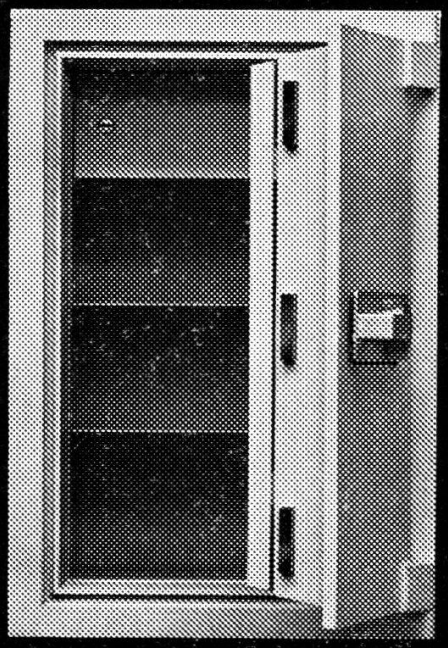
Für die weitere Anpassung des Asylgesetzes an neue Erfordernisse in der Flüchtlingshilfe bleiben letztlich neben der Ausweitung der Notstandsklausel in Artikel 9 auch auf solche ausserordentlichen Lagen, die nicht durch kriegerische Ereignisse ausgelöst worden sind, vorab Massnahmen im Bereich der Organisation und des Verfahrens bestimmend. Um die Prüfung der Asylgesuche effizienter zu gestalten, lässt sich die erste Befragung im Kanton, in dem das Gesuch eingereicht worden ist, allenfalls unter Beteiligung der Hilfswerke, derart ausbauen, dass auf der Stufe des Bundesamtes für Polizeiwesen schon auf Grund der Akten, ohne zweite persönliche Befragung, entschieden werden kann. Zur Entlastung der Kantone besteht die Möglichkeit, dass der Bund neben den fürsorgerischen Aufwendungen für die Flüchtlinge auch die gesamten Verwaltungskosten übernimmt. Nicht in Frage kommt indessen nach grundsätzlichen Erwägungen des Bundesrates eine völlige Übernahme des Flüchtlingswesens durch den Bund, wie umgekehrt eine Übertragung in die Kompetenz der Kantone im Interesse einer rechtsgleichen Behandlung aller Flüchtlinge nicht im Bereich realistischer Erwägungen liegt. Fürsorge soll auch als angestammte Domäne Sache der Kantone bleiben. Bundeseigene Grosslager für Flüchtlinge sind nicht erwünscht.

In der offensichtlich bemühenden Frage, wie die durch Flüchtlinge besonders belasteten Städte mit der Verlagerung von Asylbewerbern in

andere Kantone entlastet werden können, dürfte eine mittlere Variante am aussichtsreichsten erscheinen, gemäss der vom Bund eine Verteilung vorgenommen werden kann, wenn unter den Kantonen keine Einigung zustande kommt. Zum wesentlichen Inhalt einer weiteren Anpassung des Asylgesetzes zählen schliesslich Massnahmen zur Vorbereitung einer konsequenteren Rückführung von Asylbewerbern, deren Gesuche abgelehnt worden sind. Auf dieses Ziel ausgerichtet ist eine gesetzliche Verankerung von Rückkehrhilfen.

Es geht im wesentlichen darum, ein praktikables Asylverfahren sicherzustellen, das ein Höchstmass an humanitären Hilfen offenhält, den Behörden aber auch in ungewöhnlichen Lagen ihre Handlungsfähigkeit sichert. Das sind keine unvereinbaren Forderungen, die auf der einen oder anderen Seite Emotionen rechtfertigen würden. Wir haben, nach den Worten von Bundesrat Friedrich in einer Debatte des Nationalrates, ein Problem zu lösen; aber wir stehen nicht vor einem Drama. Eine erste Etappe der Lösungsversuche zeigt Erfolge. Einige Zuversicht für die nächsten Schritte in der vorgezeichneten Richtung erscheint daher begründet.

Bei Kassenschränken denken Sie daran:



Vidmar Kassen- und Panzerschränke bedeuten Sicherheit
Vidmar Kassenschränke sind feuer-, sturz- und diebessicher
Vidmar Panzerschränke bieten zusätzlichen Schutz gegen Einbruch
Vidmar – eine gute Entscheidung

Vidmar
A + R Wiedemar AG Bern
Tresor- und Stahlmöbelfabrik

3097 Liebefeld-Bern Könizstrasse 161 Telefon (031) 53 61 11