

Zeitschrift: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Band: 82 (1985)

Heft: 12

Artikel: Revision des Asylgesetzes : aus der Sicht der SKöF

Autor: [s.n.]

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-838534>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 05.01.2025

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

Revision des Asylgesetzes

Aus der Sicht der SKöF

Anlässlich seiner Sitzung vom 10. September 1985 in Vaduz verabschiedete der Vorstand die von einer Spezialkommission und vom Arbeitsausschuss unterbreitete Vernehmlassung zum Vorentwurf zur Revision des Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979.

Die eingehende, in einzelnen Grundsatzfragen kritische Stellungnahme der SKöF wurde der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, Frau Bundesrätin Kopp, fristgerecht eingereicht. Der Text unserer Vernehmlassung wird an dieser Stelle vollinhaltlich publiziert.

I. Grundsätzliches

Unter dem Druck der massiven Zunahme von Asylbewerbern in den letzten Jahren und der über 22 000 noch nicht rechtskräftig entschiedenen Asylgesuche muss das Asylgesetz erneut einer Revision unterzogen werden. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob damit gelegentlich die Grenzen der legislatorischen Möglichkeiten erreicht sind. Das Schwergewicht ist künftig vermehrt auf die praktische Durchsetzung zu legen.

Die Handlungsfähigkeit des Bundes im Asylverfahren ist unerlässlich und hat direkte und starke Auswirkungen auf die öffentliche Fürsorge. Die jetzt vorgesehene Revision des Asylgesetzes sollte diese Handlungsfähigkeit gewährleisten, indem sie noch vorhandene Lücken schliesst und die in der bisherigen Praxis manifest gewordenen Mängel so weit als möglich beseitigt.

Im Gesetzesentwurf zeigt sich die allgemeine Tendenz, die Kantone und damit auch die Gemeinden mehr und mehr mit zusätzlichen Aufgaben und Pflichten im Asylbereich zu belasten. Wir halten diese Entwicklung für sehr problematisch. Die gegenwärtige Vollzugskrise ist vor allem auf die Asylpolitik und die Asylgesetzgebung des Bundes zurückzuführen, der auch inskünftig die Hauptverantwortung für den Vollzug des Asylgesetzes zu tragen hat.

Einer weiteren Verkürzung der Verfahrensdauer muss nach wie vor Priorität zukommen. Nur dadurch kann auch dem Problem der Verteilung wirksam begegnet werden.

Der grosse Andrang von Asylbewerbern ruft zwangsläufig nach weiteren Kollektivunterkünften und Durchgangszentren, deren Schaffung und Betrieb nicht Sache der Kantone bzw. der Gemeinden sein kann. Durch eine besondere Kompetenznorm sollte der Bund deshalb ermächtigt und verpflichtet werden, selbst solche Unterkünfte zu schaffen und zu führen.

Bevor wir uns zu den einzelnen Bestimmungen äussern, weisen wir darauf hin, dass im Vorentwurf zur Revision wichtige Bereiche nicht oder nur ungenügend geregelt sind.

1. Der personenrechtliche Status der Asylbewerber während des Verfahrens ist nicht geregelt. Art. 25 des Asylgesetzes vom 25. Oktober 1979 sieht eine Unterstellung des Asylbewerbers unter das internationale Abkommen vom 28. Juli 1958 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge erst mit der Gewährung des Asyls vor. Da die Asylbewerber in aller Regel ihre bisherige Staatsangehörigkeit nicht verloren haben, können sie auch nicht als Staatenlose im Sinne von Art. 7a NAG behandelt werden.

Nachdem es erfahrungsgemäss Jahre dauern kann, bis ein rechtsgültiger Asylentscheid vorliegt, ist es durchaus denkbar, dass sich ein Asylbewerber während der Dauer des Verfahrens verheiraten möchte. Die Beibringung der erforderlichen Heiratspapiere dürfte in den meisten Fällen nahezu unmöglich oder zumindest unzumutbar sein. Angesichts der Tatsache, dass sich mehr als 80% der Asylbewerber als nicht asylberechtigt erweisen (gemäss der Statistik über die 1984 behandelten Gesuche), bestehen erhebliche Bedenken, heiratswillige Asylbewerber von der Beibringung der erforderlichen Dokumente zu befreien und ihnen im Sinne von Art. 7e Abs. 1 und 2 NAG und Art. 168 ZStV die Trauungsbewilligung zu erteilen. Ähnliche Probleme stellen sich auch in anderen zivilrechtlichen Bereichen wie dem Eheschutz oder der Ehescheidung. Die Regelung der personenrechtlichen Stellung des Asylbewerbers während des Verfahrens ist deshalb dringend notwendig.

2. Die übermässig lange Dauer des Verfahrens hat zu einem gewaltigen Rückstau an noch nicht entschiedenen Asylgesuchen geführt. Bis zu einer Endentscheidung vergehen unter Umständen mehrere Jahre, und es muss angenommen werden, dass es auch in Zukunft – trotz der angestrebten Verfahrensbeschleunigung – Fälle geben wird, in denen Asylgesuche während zwei oder mehr Jahren pendent bleiben. Für diese Fälle befürworten wir die Möglichkeit einer gewissen Integration während der Dauer des Verfahrens.

3. Auch fehlten bisher, und ebenso im neuen Gesetz, die rechtlichen und damit auch die finanziellen Grundlagen für Beschäftigungsprogramme, die für eine sinnvolle Eingliederung der Asylbewerber eine wichtige Massnahme darstellen würden. Die bisherige Möglichkeit von unbefristeten Arbeitsverboten steht nicht im Einklang mit Art. 21 und ist auch aus fürsorgerischen Gründen abzulehnen.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 9 Asylgewährung in Ausnahmesituationen

Grundsätzlich stimmen wir der Neufassung des Art. 9 Abs. 1 zu. Es scheint sinnvoll, den Bund mit den nötigen Kompetenzen auszustatten, um auch in Friedenszeiten einem ausserordentlichen Zustrom von Asylbewerbern begegnen zu können, der mit den zur Verfügung stehenden Massnahmen nicht zu bewältigen ist. Allerdings ist auf dem Verordnungsweg der Begriff des «grossen Zustroms» zu präzisieren. Es wird Notrecht geschaffen für Notlagen in der Zukunft, die in keiner Weise voraussehbar sind; im Hinblick auf mög-

chen Missbrauch muss klar zum Ausdruck kommen, dass es sich um eine Sonderregelung handelt.

Art. 9a Vorbereitende Massnahmen der Kantone

Diese neue Bestimmung muss gänzlich abgelehnt werden. Die Kantone, Gemeinden und Hilfswerke haben bereits anlässlich früherer ausserordentlicher Situationen, in denen eine grosse Anzahl von Flüchtlingen kurzfristig unterzubringen war, unter Beweis gestellt, dass sie durchaus in der Lage sind, schnell, unbürokratisch und den gegebenen Verhältnissen angepasste Lösungen zu treffen. Dabei waren stets die grossen regionalen Unterschiede mit zu berücksichtigen. Entscheidend sind nicht theoretisch ausgeheckte Papierplanungen, sondern der richtige Einsatz von Organisation und Helfern sowie der notwendigen finanziellen Mittel.

Ausserdem wäre auch die Nutzungsmöglichkeit bereits bestehender Anlagen und Unterkünfte (beispielsweise militärischer Art) zu prüfen. Eine prophylaktische Bereitstellung von grossen Notunterkünften ist unrealistisch, weil Prognosen über allfällige Flüchtlingszuströme und deren mögliche Destination nicht zu stellen sind und der Einsatz von zusätzlicher Administration und von Steuergeldern nicht zu verantworten ist.

Aus prinzipiellen Erwägungen sind zudem sowohl die Ausarbeitung eines Betreuungskonzeptes durch den Bund wie auch sein Anspruch auf Koordination des Betreuungsdienstes abzulehnen. Die Kompetenz im Bereich der Fürsorge und somit auch über Art und Mass der Unterstützung liegt bei den Kantonen, die sie an die Gemeinden delegieren können. Es wird auch in der Betreuung von Asylbewerbern nicht vom Grundsatz der möglichst individuellen und den örtlichen Verhältnissen angepassten Hilfeleistungen abgewichen. Ein Bundeskonzept müsste zwangsläufig zu einer unerwünschten und unflexiblen Schematisierung der Fürsorge führen, was unbedingt zu verhindern ist. Solche Bestrebungen stehen zudem im Widerspruch zur angestrebten Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen.

Art. 14a Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone

Abs. 1: Die Statuierung der primären Kompetenz der Kantone, sich in bezug auf die Verteilung der Asylsuchenden zu einigen, ist wesentlich. Allerdings ist auf dem Verordnungsweg zusätzlich festzulegen, nach welchem Modus (beispielsweise mit Mehrheitsbeschluss) die Vereinbarung unter den Kantonen zustande kommen soll; zudem müsste bestimmt werden, in welchem Zeitpunkt der Bundesrat zur Ersatzvornahme schreiten darf.

Abs. 2: Die Kompetenz des Bundes zur Intervention bzw. zur Festlegung eines Verteilerschlüssels erweist sich nach den bisher gemachten Erfahrungen als unbedingt notwendig. Das subsidiäre Vorhandensein dieser Bundeskompetenz vermag vermutlich auch als «Einigungszwang» unter den Kantonen zu wirken. Andernfalls gewinnen gerade in Krisenzeiten Fragen der politischen Opportunität die Oberhand.

Der im Kommentar zum Revisions-Vorentwurf unter Ziff. 213 aufgelistete Kriterienkatalog scheint uns jedoch zu unbestimmt; die Grundlagen zur Erarbeitung eines akzeptablen und verhältnismässigen Verteilerschlüssels sind ebenfalls in der entsprechenden Verordnung zu präzisieren und zu detaillieren. Beispielsweise müsste es möglich sein, gleichzeitig auf sprachliche Gegebenheiten Rücksicht zu nehmen und regionale Überbelastungen zu vermeiden.

Generelle Verfahrensvereinfachungen

- *Art. 15 Verfahren im Kanton*
- *Art. 16 Verfahren vor dem Bundesamt*

Die in Art. 15 und 16 angestrebten Änderungen stellen den wichtigsten Teil der Revision des Asylgesetzes dar. Grundsätzlich geht es dabei darum, dass der Bund damit aufgrund der einmaligen kantonalen Befragung einen Aktenentscheid treffen kann und den Gesuchsteller nurmehr in einzelnen Fällen persönlich einvernehmen wird.

Aus folgenden Gründen lehnen wir die mit der Revision angestrebte Kantonalisierung des Verfahrens ab:

Durch die Delegation der Befragung an die Kantone besteht die Gefahr einer uneinheitlichen Praxis, die zu rechtsungleichen Behandlungen von Asylgesuchen führen könnte. Befragung und Entscheid fielen nicht mehr in die Kompetenz eines einzigen Beamten, damit fehlte der für alle Entscheide wichtige persönliche Eindruck.

Für die Kantone ergäben sich infrastrukturelle Probleme, vor allem angesichts des allenthalben geübten Personalstopps. Zudem zeigt der Bund nach wie vor keine Bereitschaft, Verwaltungskosten, die im Zusammenhang mit Asylbewerbern entstehen, auch nur anteilmässig zu entschädigen. Fraglich ist ausserdem, ob den kantonalen Befragungsstellen Personal zur Verfügung stünde, welches mit den Verhältnissen der Herkunftsländer der Asylbewerber vertraut ist.

Der Bund hat zur Behebung des heutigen unhaltbaren Zustandes (rund 22 000 pendente Gesuche) und zur Beschleunigung des Verfahrens bereits wesentliche Massnahmen ergriffen, wie die Personalaufstockung beim Bundesamt für Polizeiwesen, Neuerungen der ersten Revision, vorgesehene Vereinfachungen der zweiten Revision, Aufnahme von Art. 2a in das Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes, deren Auswirkungen sich gelegentlich manifestieren sollten und die abzuwarten sind.

- *Art. 19a Mitwirkungspflicht und Zustelldomizil*

Den in diesem Artikel beabsichtigten Neuerungen stimmen wir zu.

- *Art. 20 Aufenthalt, Unterhalt, Unterbringung und Beschäftigung*

Abs. 1: Dieser Neuerung kann zugestimmt werden.

Abs. 2: Dazu ist festzuhalten, dass sich die Fürsorge nach kantonalem Recht richtet.

Abs. 3: Art. 20 ist durch einen Abs. 3 zu ergänzen, der die Erarbeitung und Bereitstellung von Beschäftigungsprogrammen regelt. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die unter Ziff. I 3. gemachten Ausführungen.

● *Art. 20a Fürsorgeauslagen und Verwaltungskosten*

Diese Bestimmung kann zu einer Auslegungsschwierigkeit führen, weil nicht umschrieben ist, was hier unter der Dauer des Verfahrens zu verstehen ist. Normalerweise findet ein Verfahren seinen Abschluss mit dem Endentscheid. In der Praxis kann es nun aber vorkommen, dass ein Asylbewerber nach einem negativen Entscheid weder ausreist noch ausgeschafft werden kann. Die Bestimmung ist deshalb dahingehend zu präzisieren, dass der Bund den Kantonen die Fürsorgekosten bis zur Ausreise bzw. Ausschaffung sowie die Verwaltungskosten des Asylverfahrens vollumfänglich vergütet.

● *Art. 21b und Art. 33 Rückkehrhilfe/Wiedereingliederungsbeiträge und Stipendien*

Den in diesen Artikeln vorgesehenen Neuregelungen stimmen wir grundsätzlich zu. Es stellt sich jedoch die Frage, ob rückkehrwilligen, rechtskräftig abgewiesenen Asylbewerbern, die nicht in ihr Heimatland zurückkehren können, allenfalls im Zusammenhang mit Entwicklungshilfeprogrammen ebenfalls eine Rückkehrhilfe geboten werden könnte.

Art. 14 ANAG Ausschaffungshaft und Internierung

Abs. 1: Dieser Neuformulierung stimmen wir zu. Die Voraussetzungen sowie der Begriff der «geeigneten Anstalt» sind auf dem Verordnungsweg näher zu umschreiben und zu präzisieren.

Abs. 2: Die Beschaffung von Ausreisepapieren für auszuscaffende Asylbewerber braucht eine gewisse Zeit, weshalb die mögliche Haftdauer von 30 Tagen als angemessen erscheint. Wird ein Asylgesuch abgelehnt, muss auch eine Ausschaffung möglich sein, andernfalls wird ein negativer Entscheid zu einer Farce.

Die Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge verzichtet darauf, zu den übrigen geänderten Bestimmungen des ANAG Stellung zu nehmen, weil sie nicht primär fürsorgerische Aspekte enthalten.