III. Innenpolitik / Aussenpolitik

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/1269>

DOI: 10.4000/sjep.1269

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 février 1995

Number of pages: 93-98

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

« III. Innenpolitik / Aussenpolitik », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 14 | 1995,
Online erschienen am: 05 Mai 2013, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/1269> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.1269>

III. Innenpolitik / Aussenpolitik

1. Asylpolitik

Viele Zielländer der internationalen Migrationsströme haben angesichts stetig steigender Flüchtlingszahlen ihre Asylpraxis verschärft, so auch die Schweiz. Ihre Asylpolitik basiert auf dem Asylgesetz, das 1981 in Kraft trat. Das Gesetz wurde seither dreimal teilrevidiert. Die vierte Revision ist eine sog. Totalrevision, sie soll bis 1996 abgeschlossen sein. Mit den drei bisherigen Gesetzesrevisionen im Sinne einer jeweils restriktiveren Asylgewährungspraxis reagierte die Schweiz auf die steigenden Asylgesuche. Per Ende 1993 lebten rund 118 000 Personen auf Grund des Asylrechts in der Schweiz, davon rund 28 000 als anerkannte Flüchtlinge. Weltweit wird die Zahl der internationalen Flüchtlinge und der Vertriebenen im eigenen Land auf annähernd 40 Millionen Menschen geschätzt. Die allergrösste Anzahl der Menschen halten sich in Entwicklungsländern auf.

Die Schweiz erteilt wie die meisten anderen Länder des Nordens nur sehr wenigen Flüchtlingen Asyl; die durchschnittliche Anerkennungsquote bewegte sich in den letzten Jahren weit unter 10 Prozent (4,5 % 1992, 3 % 1991), was dem „europäischen Durchschnitt“ entsprach. 1993 ist diese aufgrund der hohen Flüchtlingszahl aus Bosnien-Herzegowina, wo in rund der Hälfte der Fälle Asyl gewährt wurde, auf durchschnittlich 20 Prozent gestiegen (1). Einer grossen Anzahl der Asylsuchenden gewährt die Schweiz jedoch den „vorläufigen Aufenthalt“, wenn

- das Asylgesuch nicht endgültig rechtskräftig ist (hängiger Rekurs),
- die Rückführung nach einem endgültigen negativen Entscheid in bestimmte Länder/Regionen unzumutbar ist (Sri Lanka),
- die Asylsuchenden zur Gruppe der Gewaltflüchtlinge gehören (Kriegsgebiete wie das ehemalige Jugoslawien).

Flüchtlinge aus Ländern, in denen die Schweiz bestimmte Gebiete als vor Verfolgung sicher einstuft, werden nicht zum vollumfänglichen Asylverfahren

zugelassen, sondern unmittelbar nach Anhörung wieder ins Herkunftsland zurückgeschafft, ausser im Fall einer nachweislichen Verfolgung. Die vom Bundesrat (EJPD und Bundesamt für Flüchtlinge) geführte Liste der „verfolgungssicheren Länder“ umfasst Ungarn, Polen, Bulgarien, Rumänien, Tschechei, Slowakei, Albanien, Ghana, Senegal, Gambia, Indien (Stand Juni 1994). Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat dem Bund empfohlen, in Zukunft die Hilfswerke bei der Länderanalyse im Hinblick auf die Verfolgungssicherheit zu Rate zu ziehen und sie in die Entscheide über die Länderbeurteilung einzubeziehen. Dadurch soll u.a. Kontroversen begegnet werden, die bisher aufgrund der unterschiedlichen Lagebeurteilung zu Auseinandersetzungen zwischen Bund und Hilfswerken führten.

Asylgesuche 1993

Im Jahr 1993 ersuchten insgesamt 24'739 Personen um Asyl in der Schweiz. Gegenüber 17'960 im Vorjahr bedeutet dies wiederum einen Anstieg der Gesuche, welche jedoch im Vergleich zu den vorhergehenden Jahren deutlich geringer ausfielen. Der grösste Teil der Asylsuchenden stammte auch 1993 wie seit 1991 aus dem ehemaligen Jugoslawien (27,8 Prozent aus Bosnien-Herzegowina und 21,2 Prozent aus Rest-Jugoslawien). Bedeutende Personengruppen kamen aus Somalia (9,3 %) und aus Albanien (8,1 %), Sri Lanka (7 %), Türkei (4,4 %). (Vgl. Tabelle „Asylgesuche 1983-1993“). Rund 75 Prozent der eingereisten Asylsuchenden sind illegal über die Grenze gekommen. Im Prinzip wird über ein Asylgesuch innerhalb von sechs Monaten entschieden. Deutlich gestiegen ist die Anerkennungsquote für bestimmte Herkunftsländer, so insbesondere für Asylsuchende aus Bosnien-Herzegowina (46,7 %), aus der Türkei (26,1 %), für Personen aus Sri Lanka hingegen ist sie auf 2,1 Prozent gesunken. Die durchschnittliche Anerkennungsquote betrug 1993 rund 20 Prozent.

Die Rückschaffung der Personen mit einem rechtskräftig negativen Asylentscheid bleibt eines der Hauptprobleme der Asylpraxis. Ende 1993 lebten über 14'000 Personen in der Schweiz, die ausgewiesen werden sollten. Weitere rund 14'000 Personen verfügten über eine Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen.

Wie der 20. Jahresbericht des OECD-Migrationsausschusses nachweist, hat die Migrationsbewegung in Richtung industrialisierte Welt seit 1992 nachgelassen. Der Bericht führt dies in erster Linie auf die in den meisten Ländern verschärften Einwanderungs- und Asylbestimmungen zurück und erst in zweiter Linie auf die verschlechterten wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in diesen Ländern. Eine Ausnahme bildet Deutschland, das mit Asylgesuchen aus Osteuropa überflutet wird. Gemessen an der Gesamtbevölkerung steht die Schweiz unter den OECD-Staaten mit 16,3 Prozent ausländischer Wohnbevölkerung (1,241 Millionen Personen, davon rund 10 Prozent aus dem Asylbereich) an zweiter Stelle hinter Luxemburg (28 Prozent). Der Anteil der Personen aus dem Asylbereich an der schweizerischen Gesamtbevölkerung betrug 1993 1,7 Prozent.

Rückkehrabkommen Schweiz – Sri Lanka

Für Asylsuchende aus Sri Lanka galt in den letzten Jahren aufgrund der Kriegssituation im Heimatland faktisch ein Rückschaffungsstopp. Dieser wurde 1994 aufgehoben, nachdem die Schweiz und Sri Lanka im Januar ein Rückkehrabkommen geschlossen hatten, welches den Asylsuchenden eine Rückkehr in ihre Heimat „in Sicherheit und Würde“ ermöglichen soll. Von diesem in der Asylpraxis neuen Modell betroffen sind rund 12'000 Personen, nämlich alle Staatsangehörigen aus Sri Lanka, deren Gesuch nach dem 30. Juni 1990 eingereicht und in der Zwischenzeit rechtsgültig abgelehnt wurde. Insgesamt halten sich rund 18'000 Tamilen in der Schweiz auf. Für die Rückschaffung gilt, dass die zuletzt eingereisten zuerst ausgeschafft werden. Das Bundesamt für Flüchtlinge geht davon aus, dass die meisten Betroffenen die Rückreise freiwillig antreten. 1994 und 1995 sollen vorerst etappenweise insgesamt 700 Personen zurückgeschafft werden. Die *schweizerische Flüchtlingshilfe /SFH* (Dachorganisation der Flüchtlingshilfswerke) hält die Rückschaffung von Tamilen nach Sri Lanka nach wie vor nicht für zumutbar und verlangte vom Bund, dass die Rückschaffung sehr gut vorbereitet und die Rückkehrenden begleitet werden sollen. Der Bundesrat lehnte die von den Hilfswerken geforderte Begleitkommission ab, dies mit der Begründung, die Rückreise nach Sri Lanka sei zwar „nicht problemlos, aber zumutbar“ (2).

Vierte Gesetzrevision

Die vierte Revision des Asylgesetzes betrifft rund zwei Drittel der Bestimmungen; es geht dabei prioritär um formelle Korrekturen mehr als um materielle Abänderungen. Gleichzeitig wird damit der auf Ende 1995 befristete „dringliche Bundesbeschluss über das Asylverfahren“ in das ordentliche Recht übergeführt. Der Bundesrat betonte bei der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zur Totalrevision, dass dadurch nicht eine grundsätzliche Neuorientierung in der Asylpolitik eingeleitet werden soll. Grundsätzlich sieht der Gesetzesentwurf auch weiterhin vor, dass Asyl nur erhält, wer von staatlichen Organen individuell verfolgt wird und dies im Asylverfahren nachweisen kann. Neu soll der Sonderstatus für Gewaltflüchtlinge im Gesetz verankert werden.

Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht

Der Bundesrat hat dem Parlament in der Frühjahrssession 1994 ein Gesetz zur Schaffung von Sonderrecht für Ausländer ohne Aufenthaltsbewilligung – das betrifft insbesondere viele Asylsuchende – zur Genehmigung vorgelegt. Er reagiert damit auf den Unmut in der Bevölkerung über Straftaten von einzelnen Ausländern/Asylbewerbern gegen das Betäubungsmittelgesetz und schlägt Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vor. Zu den Zwangsmassnahmen gehören namentlich die dreimonatige Vorbereitungshaft und die bis auf neun Monate verlängerte Ausschaffungshaft. Weiter kann Ausländern ohne

Tabelle Nr. 10

Asylgesuche 1983-1993											
Herkunfts- länder	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Äthiopien	153	106	101	150	120	131	204	306	394	94	76
Afghanistan	64	33	28	45	80	71	134	234	233	278	144
Albanien								250	1038	546	2009
Algerien											751
Angola	315	133	371	125	197	322	575	1134	796	96	542
Bangladesh	26	15	34	74	144	195	491	665	593	222	122
Bosnien-Herzegowina ¹											6878
Bulgarien	26	21	12	12	8	30	90	681	217	27	25
Chile	1244	487	322	259	291	139	39	11	7	6	1
CSSR ²	383	214	96	133	96	98	171	21	26	25	12
Ghana	54	58	103	103	101	113	383	450	852	137	66
Indien	21	119	114	210	401	730	720	1828	886	38	21
Irak	79	29	12	18	27	34	26	71	160	117	79
Iran	112	119	162	951	513	291	211	417	222	140	95
Ex-Jugoslawien ³	74	102	138	119	131	818	1365	6545	14205	6262	5291
Libanon	19	49	107	144	375	529	2477	5533	1352	450	400
Nigeria	5	3	2	2	3	8	101	308	515	123	72
Pakistan	121	364	286	392	581	659	1027	1212	1339	631	410
Polen	267	319	199	211	160	293	255	549	60	64	16
Rumänien	245	128	103	105	89	161	431	1959	2682	620	193
Somalia	25	37	5	16	22	22	88	181	910	1077	2295
Sri Lanka	845	1236	2764	593	895	1516	4809	4774	7349	2826	1744
Syrien	20	13	29	138	159	89	115	239	179	146	80
Türkei	1972	2639	3844	4066	5817	9673	9395	7262	4324	1827	1205
Ungarn	261	127	93	70	88	86	16		2	3	5
Vietnam	88	90	166	174	157	129	168	139	86	69	164
Zaire	1005	756	442	214	191	136	419	758	1426	677	362
Übrige	462	228	170	222	267	453	715	1441	1731	1459	1681
Total	7886	7435	9703	8546	10913	16726	24425	36068	41584	17960	24739

1) Der Staat Bosnien-Herzegowina existiert in der Asyl-Datenbank erst ab 1993.
 2) 1993: Tschechien: 2; Slowakei: 10.
 3) Ab 1993 Rest-Jugoslawien ohne Kroatien (76), Slowenien (10) und Mazedonien (64).

Quelle: Bundesamt für Flüchtlinge

Aufenthaltsbewilligung verboten werden, bestimmte Gebiete der Schweiz zu betreten oder zu verlassen. Gegen das vom Parlament im März 1994 im Dringlichkeitsverfahren verabschiedete „Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht“ wurde von Organisationen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich das Referendum ergriffen und im Juli 1994 mit mehr als 75'000 Unterschriften eingereicht. Das Gesetz sei in einem hitzigen politischen Klima entstanden und unnötigerweise im Dringlichkeitsverfahren verabschiedet worden. Zudem lasse es der Fremdenpolizei zuviel Spielraum und könne zu schweren

Verstössen gegen die Grundrechte führen, argumentieren die Referendumsparteien. Das Gesetz werde als Ersatz dafür präsentiert, dass der Bund es bisher versäumt hat, eine zeitgemässe Migrations- und Integrationspolitik zu entwickeln, die auch über die Schweiz hinausblicke. Eine Mehrheit von 73 Prozent der Stimmenden befürwortete die neuen Massnahmen im Ausländerrecht beim Urnengang am 4. Dezember 1994.

Konvention zur Beseitigung der Rassendiskriminierung

1965 ist von der UNO-Generalversammlung das internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung verabschiedet worden. Die Konvention verpflichtet die Unterzeichnerstaaten zur aktiven Bekämpfung von Rassendiskriminierung und rassistischen Vorurteilen. Der Bundesrat und eine Parlamentsmehrheit befürworteten 1994 die Ratifizierung der Konvention durch die Schweiz, dies mit zwei Vorbehalten (Zulassungsbeschränkung ausländischer Staatsangehöriger auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt aufgrund des Drei-Kreis-Modells und die Gewährleistung der Vereinsfreiheit). Am 25. September 1994 befürwortete eine Mehrheit von 54,7 Prozent der Stimmenden die entsprechende Rassismus-Strafnorm. Die Schweiz wird damit 140. Vertragsstaat dieser universellen Konvention.

Weitere asylpolitische Ereignisse/Themen

- Die im Oktober 1993 eingereichte Initiative der SVP „gegen die illegale Einwanderung“ ist mit 106'000 gültigen Unterschriften offiziell zustande gekommen (Juni 1994). Die Initiative verlangt die sofortige Rückschaffung aller illegal eingereisten Ausländerinnen und Ausländer, dies unter Berücksichtigung des Prinzips des Non-Refoulements. (1993 waren dies rund 20'000 Personen).
- Im Februar 1994 lancierten Bürgerliche aus dem rechten Lager (Rechtsfreisinn und Schweizer Demokraten) erneut eine Ausländerinitiative, die Volksinitiative „für eine vernünftige Asylpolitik“, welche den Ausländeranteil bei maximal 18 Prozent begrenzen und die „finanziellen Anreize für Asylbewerber“ unterbinden will. Im Juni 1994 beantragt der Bundesrat dem Parlament, diese Initiative aus völkerrechtlichen Gründen für ungültig zu erklären und die Initiative der SVP ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Anmerkungen

1. Die Anerkennungsquote für gewährtes Asyl, wie sie vom Bundesamt für Flüchtlinge jährlich ausgewiesen wird, muss mit Vorsicht als Massstab für die aktuelle politische Lage in einem Land interpretiert werden. Es trifft zwar zu, dass sich die Anerkennungsquote für Länder erhöht, wenn sich die politische Lage verschärft, wie beispielsweise die Situation der Kurden in der Türkei 1993. Die Quote wird jedoch auch

- beeinflusst durch den Abbau des Pendenzberges, wenn im ausgewiesenen Jahr Asylentscheide von zum Teil über Jahre zurückliegenden Gesuchen gefällt werden.
2. Bundesrat Koller, zitiert in der NZZ vom 21.4.1994 (*Beginn der Rückschaffung nach Sri Lanka*): Die Tamilen seien gleich zu behandeln wie andere Asylsuchende, weil die Lage in ihrem Land heute besser sei als etwa in der Türkei.

Quellen

- Bundesamt für Flüchtlinge, *Asylstatistik 1993*, Bern 1994, sowie die Zeitschrift *Asylon*, Ausgaben 1993 bis Juni 1994
- Weniger Einwanderer in den Industriestaaten (20. Jahresbericht des OECD-Migrationsausschusses), in: NZZ, 5./6. 3.1994
- Amnesty-International, *Magazin*, Nr. 3/März 1994 (*Sri Lanka: Insel der Angst / Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht: Gesetzlich verankerte Willkür*)
- BODS/MODS/MADS/, *Rundbriefe 1993 und 1994*
- Tages-Anzeiger, 23.4.; 11.5.; 2.6.; 3.6., 24.6., 5.7. und 26.9.1994
- NZZ, 19.4.; 21.4.; 7.6., 24.6., 5.7. und 26.9.1994