

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: 80 (1983)

Heft: 1

Artikel: Die Praxis zum Asylgesetz : Versuch einer ersten Bilanz (1. Teil)

Autor: Hadorn, Urs

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-838732>

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: 18.07.2025

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

Die Praxis zum Asylgesetz – Versuch einer ersten Bilanz

(1. Teil)

Referat von Herrn Urs Hadorn, Abteilungschef im Bundesamt für Polizeiwesen, gehalten anlässlich der Sitzung des Vorstandes der Schweiz. Konferenz für öffentliche Fürsorge vom 28. Oktober 1982 in Luzern

Meine Damen und Herren

Ich bin der Anfrage des geschäftsleitenden Ausschusses der Konferenz, bei Ihnen über das Asylgesetz zu referieren, mit Freude nachgekommen. Sie wissen, dass das Asylverfahren geprägt ist durch eine gewissen Aufgabenteilung: die wesentliche Kompetenz liegt beim Bund, der jedoch keine Flüchtlinge aufnehmen kann ohne die Mithilfe der Kantone. Diese Mitwirkung äussert sich einerseits darin, dass die Kantone ein Vorverfahren durchführen, anderseits in der im Gesetz vorgesehenen Verpflichtung der Kantone, die Unterstützung und Betreuung der Asylbewerber zu übernehmen, bis diese im Falle ihrer Anerkennung als Flüchtlinge in die Zuständigkeit der privaten Hilfswerke übergehen.

Dieses Referat wurde mit Absicht als *Versuch* einer ersten Bilanz bezeichnet, weil nach erst zweijähriger Geltungsdauer des Gesetzes eine abschliessende und verbindliche Beurteilung noch nicht möglich ist. Man ist sicher versucht, den sprunghaften Anstieg der Asylgesuche der letzten Jahre mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes in Verbindung zu bringen: während bis Ende der siebziger Jahre jährlich etwa 1000 Ausländer um Asyl nachgesucht hatten, stieg diese Zahl in den Jahren 1978 auf 1389, 1979 auf 1882, 1980 auf 3020 und 1981 auf 4226. Diese Zahl wurde in diesem Jahr bereits Ende August überschritten, weshalb wir davon ausgehen, 1982 mit rund 6000 Asylgesuchen rechnen zu müssen.

Neben diesen individuellen Einreisen wurden in den vergangenen Jahren vom Bundesrat beschlossene Aktionen zur Aufnahme weiterer Flüchtlinge durchgeführt. Ich erinnere an die Indochina-Aktion, in deren Rahmen bis heute rund 8000 Verfolgte aus Vietnam, Kambodscha und Laos in der Schweiz Aufnahme gefunden haben, und an die kleinere Aktion im Januar 1982, als 1000 polnische Flüchtlinge aus Österreich in die Schweiz kamen.

Die starke Zunahme von Asylgesuchen hatte eine erhebliche Anhäufung pender Gesuche zur Folge, da die für ihre Behandlung zuständige Sektion Flüchtlingsfragen im Bundesamt für Polizeiwesen personell nicht in der gleichen Proportion verstärkt werden konnte. Ob die geschilderte Entwicklung ausschliesslich im Zusammenhang mit dem neuen Asylgesetz zu sehen ist, kann nicht mit Sicherheit beurteilt werden. Es darf nicht übersehen werden, dass – in Anbetracht der weltweit auf rund 15 bis 17 Millionen geschätzten Zahl von Flüchtlingen – die Asylproblematik für unser Land, und für die frei-

heitlichen Staaten ganz allgemein, im Laufe der nächsten Jahre nicht kleiner, sondern grösser werden wird. Allerdings ist zu sagen, dass die zum Teil sehr liberalen Bestimmungen des neuen Gesetzes gewissen Missbräuchen eher entgegenkommen, als dies früher der Fall war. Namentlich die beiden Bestimmungen, die besagen, dass ein Asylbewerber bis zum Abschluss des Verfahrens in der Schweiz bleiben kann und dass er in der Regel eine Arbeitsbewilligung erhält, verleiten Ausländer, die keine Aussicht auf eine ordentliche Anwesenheitsregelung haben, dazu, ein Asylbegehren zu stellen.

Dies alles hat, wie Sie wissen, dazu geführt, dass einige Kantone heute vor grossen Problemen stehen, namentlich im Bereich der Fürsorge und der Betreuung, und was die Suche nach Arbeit und Wohnraum betrifft. Von diesen Schwierigkeiten besonders betroffen sind die Westschweiz mit den Zentren Genf und Lausanne und die Regionen Zürich und Basel. Seit Beginn des Jahres 1982 wurde versucht, mit verschiedenen Sofortmassnahmen auf Bundes- und Kantonsebene die Lage besser in den Griff zu bekommen. Ich erinnere an die Schaffung einer ad-hoc-Gruppe, bestehend aus 10 Juristen aus verschiedenen Bundesämtern unseres Departementes, die die ausschliessliche Aufgabe haben, die bis Ende 1981 aufgelaufenen Gesuche zu behandeln, und an die Eröffnung von fünf Aufnahmezentren in der Westschweiz. Die Entwicklung auf dem Asylsektor ist indessen derart rapid, dass wir uns mit diesen Massnahmen nicht begnügen können. Die ganze Problematik ist heute von einer so grossen Bedeutung, dass sie am 19. August 1982 Gegenstand einer umfassenden Aussprache zwischen Vertretern aller Kantonsregierungen und unseres Departementes bildete. Welches politische Gewicht unser Departementschef, Herr Bundesrat Furgler, diesem Problem beimisst, geht daraus hervor, dass er die Flüchtlingsfrage als eines der heute wichtigsten Probleme der schweizerischen Gesamtpolitik beurteilt.

Ich werde meine Ausführungen in diesen Zusammenhang stellen und gliedere sie in drei Teile. In einem ersten Abschnitt möchte ich Sie mit den wichtigsten Bestimmungen des Asylgesetzes vertraut machen. Immer wieder erhalte ich den Eindruck, dass die Kantone gewisse unserer Entscheide nicht verstehen, weil sie die Tragweite oder den Inhalt einzelner Bestimmungen verkennen; ich möchte deshalb einige Artikel kurz kommentieren. Unter dem Titel: «Das böse Bundesamt und seine Verkäufermentalität» werde ich versuchen, das Spannungsfeld zu umreissen, in welchem sich die Asylpolitik abspielt und in welchem wir arbeiten müssen. Im dritten Abschnitt schliesslich möchte ich noch einiges ausführen zur Frage: Wie weiter? Meine Ausführungen werden sich auf die Problematik der Asylbewerber beschränken, da bereits anerkannte und integrierte Flüchtlinge kaum mehr Anlass und Gegenstand besonderer Massnahmen sind.

1. Die wichtigsten Bestimmungen des Asylgesetzes

Art. 2 des Gesetzes bestimmt, dass die Schweiz Flüchtlingen auf Gesuch hin nach Massgabe des Gesetzes Asyl gewährt. Diese Bestimmung ist von grösse-

rer Bedeutung, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Die Botschaft des Bundesrates führt dazu aus, dass eine Verpflichtung des Bundes zu gesetzlich normiertem Handeln statuiert und dem Gesuchsteller der Anspruch auf die verfahrensrechtlich vorgesehene Prüfung des Gesuches und dessen gesetzeskonforme Erledigung gewährleistet wird. Umgekehrt bedeutet dies, dass ein Ausländer, so unsympathisch und arrogant er auch sei, und so aussichtslos sein Gesuch bei erster Prüfung auch erscheinen mag, Anspruch auf Entgegennahme seines Begehrens hat. Nachdem nur das Bundesamt die Kompetenz hat, über das Asylgesuch zu entscheiden, *muss* der Kanton das Gesuch entgegennehmen, ob es ihm passt oder nicht.

Als eigentlicher Kernartikel ist Art. 3 zu bezeichnen, der die Flüchtlingsdefinition enthält. Der Begriff ist Ihnen bekannt, namentlich auch der Umstand, dass als Asylgrund genügt, wenn ein Ausländer eine sogenannte innere Zwangslage oder, mit anderen Worten, einen psychischen Druck geltend und glaubhaft machen kann. Diese Anerkennungs voraussetzung ist bereits in den frühen sechziger Jahren in die schweizerische Asylpraxis eingeführt worden und wurde dann im Gesetz verankert. Sie geht davon aus, dass es in gewissen Staaten Methoden gibt, Menschen ohne konkrete Verfolgungsmassnahmen so unter Druck zu setzen, dass sie ein nach unseren Massstäben nicht menschenwürdiges Leben führen müssen. Wir müssen allerdings eingestehen, dass wir in der Vergangenheit das Bestehen solcher Situationen eher in entgegenkommender Weise angenommen haben. Die Botschaft zum Gesetz sagt klar aus, dass ein psychischer Druck nur dann anzunehmen sei, wenn er durch konkrete Massnahmen, denen der Betroffene ausgesetzt wurde, hervorgerufen wurde. Es genügt demnach nicht, derartige Massnahmen lediglich zu befürchten. Die Beurteilung, ob ein asylrechtlich relevanter psychischer Druck vorhanden ist oder nicht, geschieht naturgemäss in einem gewissen Ermessensspielraum; hier wird künftig wohl ein sorgfältigerer Massstab anzulegen sein. Ermessensspielräume gibt es in vielen Rechtsgebieten und müssen, weil sie nicht klar zu definieren sind, durch die Praxis ausgefüllt werden.

Art. 7, der einen Anspruch auf Familienvereinigung einräumt, bezieht sich auf anerkannte Flüchtlinge. In der jüngeren Vergangenheit stellt man jedoch vermehrt fest, dass eingereiste Asylbewerber nach kurzer Zeit ihre Familien nachkommen lassen. Es muss in diesem Zusammenhang mit aller Deutlichkeit festgehalten werden, dass ein solcher Familienzusammenführungsanspruch während des Asylverfahrens nicht besteht. Wir werden in diesen Fällen eine sehr konsequente Haltung einnehmen, die so weit geht, dass wir Angehörige eines Asylbewerbers zurückschicken müssen. Solche Rückweisungen können wir jedoch nur in Ausnahmefällen vornehmen, weshalb wir darauf angewiesen sind, über den Asylbewerber selbst möglichst rasch über umfassende Informationen zu verfügen.

Eine Bestimmung, die die Kantone besonders betrifft, ist der Art. 15, der das Verfahren in den Kantonen regelt. Dieses Verfahren im Kanton, die Einvernahme des Asylbewerbers, ist kein selbständiges Verfahren, sondern ein eigentliches Vorverfahren, in welchem der Kanton dem Bund eine Arbeit abnimmt, ohne jedoch eine eigene Entscheidungsbefugnis zu haben.

Aus unserer Optik von zentraler Bedeutung ist natürlich der Art. 16, welcher das Verfahren vor dem Bundesamt regelt. Dies um so mehr, als er nicht in der Form Eingang in das Gesetz gefunden hat, wie ihn der Bundesrat dem Parlament vorgeschlagen hatte. Die nachher vorgenommenen Änderungen, Streichung einzelner Satzteile und Einfügung anderer, haben erhebliche Auswirkungen auf unsere Arbeit. Um Ihnen unsere Arbeit etwas näherzubringen und Ihr Verständnis dafür zu fördern, möchte ich die einzelnen Schritte, die ein Asylgesuch bei uns durchläuft, kurz skizzieren. Das Gesetz bestimmt, dass kein Gesuch eines Asylbewerbers abgelehnt werden darf, ohne dass der Gesuchsteller von einem Beamten des Bundesamtes persönlich einvernommen worden ist. Jedes Begehren, das auch nur wenige Fragen offen lässt, ist ein potentiell negativ zu beurteilendes Gesuch. Das heisst, dass alle Asylbewerber einvernommen werden müssen, deren Aussagen nicht so klar und eindeutig sind, dass schon auf Grund des kantonalen Einvernahmeprotokolles positiv entschieden werden kann. In der Praxis bedeutet das, dass rund 80% aller Gesuchsteller von uns einvernommen werden müssen. Die Schwierigkeiten, die sich bei der Einvernahme von Menschen aus den verschiedensten Kulturkreisen ergeben, brauche ich nicht weiter auszuführen; sehr schnell sind zwei, drei Stunden oder ein halber Tag vorbei, bis die Einvernahme abgeschlossen ist und das Protokoll diktiert werden kann.

Anschliessend muss auch der Entscheid noch formuliert werden. Unsere Entscheide haben, wie Sie wissen, die Form von eigentlichen Urteilen: sie enthalten die Darstellung des Sachverhalts, die gesetzlichen Bestimmungen und die Erläuterungen dazu, die Subsumption und schliesslich das Dispositiv des Entscheides. Unsere Arbeit ist anspruchsvoll, zeit- und arbeitsintensiv.

Ein Asylbewerber hat nach dem Gesetz grundsätzlich Anspruch darauf, den Abschluss seines Verfahrens in der Schweiz abwarten zu können. Wenn ein Gesuchsteller sämtliche Rechtsmittel ausschöpft, kann sein Aufenthalt für zwei bis drei Jahre geregelt sein. Dies ist möglicherweise mit ein Grund, weshalb recht viele missbräuchliche Gesuche eingereicht werden. Eine Wegweisung während des Verfahrens kommt nur in wenigen, ganz bestimmten Fällen, die in Art. 19 des Gesetzes umschrieben sind, in Frage. Auch an dieser Stelle muss ich darauf hinweisen, dass die Kompetenz zur Wegweisung während eines Asylverfahrens *ausschliesslich* beim Bundesamt für Polizeiwesen liegt.

Zu erwähnen bleibt schliesslich noch Art. 21, der es erlaubt, einem Asylbewerber in der Regel eine unselbständige Erwerbstätigkeit zu bewilligen. Wir haben festgestellt, dass bei bestimmten Asylbewerberkategorien das Wissen um die Möglichkeit, eine Arbeitsbewilligung zu erhalten, den Ausschlag für die Stellung eines Asylgesuches gegeben hat. Deshalb haben wir geprüft, ob wir für gewisse Gruppen von Bewerbern diesen Anspruch generell einschränken könnten. Das Studium der Materialien zum Gesetz hat jedoch ergeben, dass das Verweigern einer provisorischen Arbeitsbewilligung nur in ganz bestimmten Einzelfällen zulässig ist und nicht auf ganze Gruppen oder gar Nationalitäten ausgedehnt werden kann.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass auf der einen Seite das stark aus-

gebaute Verfahren mit den verschiedenen Rechtsmittelmöglichkeiten bei der heutigen Zahl von Asylbewerbern zu Engpässen führt, und dass auf der andern Seite der Anspruch auf Anwesenheit und Arbeitsbewilligung während des Verfahrens durchaus eine Attraktion auf Ausländer haben kann.

(Fortsetzung in Heft Nr. 2/83)

AUS DER ARBEIT DER KONFERENZ

Alimentenbevorschussung – örtliche Zuständigkeit

Der in Heft Nr. 10/82 dieser Zeitschrift unter diesem Titel publizierte Artikel von Prof. Dr. iur. Cyril Hegnauer hat in weiten Kreisen unserer Mitglieder Verwirrung und Unsicherheit ausgelöst. Der geschäftsleitende Ausschuss der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge sieht sich deshalb veranlasst, eine klärende Stellungnahme zur Frage der Zuständigkeit bei der Alimentenbevorschussung abzugeben.

I. Art. 293, Abs. 2 ZGB verweist die Regelung einer Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen mangels verfassungsrechtlicher Grundlagen ins kantonale öffentliche Recht. Die Kantone sind in der Art dieser Regelung frei; sie haben diese Materie denn auch unterschiedlich behandelt, sei es im EG zum ZGB, in ihren Fürsorge- oder Sozialhilfegesetzen oder in speziellen Erlassen. Dasselbe gilt grundsätzlich auch für die Regelung der örtlichen Zuständigkeit, d. h. für die Bestimmung, welches Gemeinwesen für die Alimentenbevorschussung zuständig ist.

II. Verweist das kantonale Recht auf den zivilrechtlichen Wohnsitz des anspruchsberechtigten Kindes, so ist für die Feststellung desselben allein nach den Bestimmungen des ZGB vorzugehen. Das gilt auch dann, wenn das kantonale Recht die Alimentenbevorschussung der Wohngemeinde, bzw. der Wohnsitzgemeinde zuweist. Viele Kantone haben denn auch diese Regelung getroffen und ausschliesslich den zivilrechtlichen Wohnsitz des Kindes für die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen als massgebend erklärt. Weist jedoch das kantonale Recht die Alimentenbevorschussung in die Zuständigkeit der Fürsorgegemeine oder der Fürsorgebehörde, ohne ausdrücklich auf den