



Verschärfungen im Asyl- und Ausländerrecht: ein Überblick - und unsere Argumente dagegen

Monatsversand November 2005, Beilage

AI-Index OORG 85/045b/2005_1

A. Ein Überblick über die Verschärfungen

In der Herbstsession 2005 befasste sich der Nationalrat Ende September 2005 mit der Revision des Asylgesetzes sowie mit Änderungen des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG), die in Zusammenhang mit dem Asylverfahren stehen. Seit der Nationalrat im Mai 2004 die Änderungen des Asylgesetzes zum ersten Mal behandelt hatte, reichte der Bundesrat neue Anträge zur Verschärfung des Gesetzes nach. Diese Verschärfungen wurden in der Frühjahrsession 2005 vom Ständerat im Wesentlichen übernommen. Der Nationalrat stimmte praktisch allen Verschärfungsvorschlägen zu. Nur der verfassungswidrige Nothilfestopp blieb chancenlos. Die wichtigsten Verschärfungen sind die folgenden:

1. Nichteintreten auf Asylgesuch bei Papierlosigkeit

Der Nationalrat beschloss wie der Ständerat, dass auf Asylgesuche nicht eingetreten wird, wenn nicht innerhalb von 48 Stunden Reise- oder Identitätspapiere vorgelegt werden oder deren Fehlen glaubhaft gemacht werden kann. Der grundlegende Unterschied zur bereits bestehenden Bestimmung liegt in der Art der eingereichten Papiere. Dokumente wie Fahrausweise oder Geburtschein reichen für die Einleitung eines Asylverfahrens zukünftig nicht mehr aus. In Zukunft reichen „Hinweise auf Verfolgung“ nicht mehr aus, damit das Asylgesuch trotz Papierlosigkeit geprüft werden muss. Nur wenn die Flüchtlingseigenschaft bereits bei der Anhörung nachgewiesen oder glaubhaft gemacht werden kann, müssen Asylgesuche von „Papierlosen“ geprüft werden.

2. Ausdehnung des Sozialhilfestopps

Der Nationalrat stimmte auch der Ausdehnung des Sozialhilfestopps auf alle abgewiesenen Asylbewerber zu. Bereits seit April 2004 erhalten Asylsuchende mit einem Nichteintretensentscheid statt Sozialhilfe nur noch eine Nothilfe. Künftig sollen alle Asylsuchenden mit einem negativen Asylentscheid von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden können, selbst wenn sie die Unmöglichkeit der Ausreise nicht selbst verschulden (z.B. kein Rücknahmeabkommen). Auch besonders Verletzte wie Familien mit kleinen Kindern, Schwangere, unbegleitete Minderjährige, kranke oder ältere Menschen können zukünftig von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden. Der Sozialhilfestopp soll ausserdem auch dann gelten, wenn Betroffene zum Beispiel aufgrund einer Änderung der Situation im Heimatland wieder ins Asylverfahren aufgenommen werden und einen neuen Entscheid in der Schweiz abwarten dürfen.

3. Streichung der humanitären Aufnahme

Der Nationalrat entschied wie auch schon der Ständerat gegen das ursprüngliche Konzept der humanitären Aufnahme. Stattdessen gilt nun neu die vorläufige Aufnahme. Es geht bei dieser Diskussion um zwei Konzepte, die sich mit der Aufnahme von Personen befassen, die die Flüchtlingseigenschaft zwar nicht erfüllen, aber doch nicht zurückgewiesen werden können, weil dies nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Der wesentliche Unterschied zwischen dem Konzept der humanitären Aufnahme und dem der vorläufigen Aufnahme besteht im Zeitpunkt des Familiennachzuges. Bei der vorläufigen Aufnahme können die Betroffenen ihre Familien nicht sofort, sondern erst nach drei Jahren in die Schweiz holen. Der Familiennachzug ist ausserdem nur möglich, wenn die vorläufig aufgenommene Person nicht sozialhilfeabhängig ist und für die Familie sorgen kann. Da die Kantone über den Zugang zum Arbeitsmarkt entscheiden, wird der Familiennachzug in restriktiven Kantonen faktisch verunmöglicht. Nach fünf Jahren Aufenthalt müssen die Kantone die Erteilung einer Jahresaufenthaltsbewilligung für vorläufig Aufgenommene vertieft prüfen.

4. Ungleichbehandlung in Härtefällen

Nach dem geltenden Asylgesetz können die Bundesbehörden eine vorläufige Aufnahme anordnen, wenn infolge besonders guter Integration ein Härtefall vorliegt und das Asylverfahren seit mindestens vier Jahren hängig ist. Neu würden die Kantone nach einem Aufenthalt von fünf Jahren entscheiden, ob sie Härtefall-Gesuche prüfen wollen oder nicht.

5. Haftverschärfungen

Die Gründe für Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft werden mit dem revidierten Asylgesetz erweitert, die maximale Haftdauer wird auf zwei Jahre verlängert und die Durchsetzungshaft wird als neues Instrument eingeführt. Wer sich einer Rückschaffung in den Heimatstaat widersetzt, soll künftig zwei volle Jahre in Haft genommen werden können. Jugendliche zwischen 15 und 18 Jahren sollen notfalls ebenso eingesperrt werden können, allerdings nicht länger als 12 Monate. Die zwei Jahre Haft teilen sich wie folgt auf:

- Die bereits bestehende Vorbereitungshaft wird von drei auf sechs Monate verdoppelt. Während dieser Zeit soll die Zwangsausschaffung vorbereitet werden.
- Ist die betroffene Person in dieser Zeit nicht ausgeschafft worden, kann der Kanton sie in Ausschaffungshaft nehmen. In der Regel soll diese nicht länger als drei Monate dauern, der Richter kann sie aber auf 18 Monate für Erwachsene und 12 Monate für Jugendliche (jeweils inklusive Vorbereitungshaft) verlängern.
- Die Durchsetzungshaft – auch Beugehaft genannt – kann als härteste der möglichen Haftarten bezeichnet werden. Damit soll jemand zur angeordneten Ausreise gezwungen werden können, wenn mildere Massnahmen nicht zum Ziel führen. Auch Minderjährige können in Durchsetzungshaft genommen werden.

B. Unsere Argumente gegen die Verschärfungen

Am 17. März 2005 haben der Ständerat und am 26. und 27. September 2005 der Nationalrat zahlreichen Verschärfungen des Asylgesetzes zugestimmt, Verschärfungen, die sogar noch über die Vorschläge des Bundesrates hinausgehen. Einige Entscheide des Parlaments verletzen das Völkerrecht und gefährden das Recht auf Asyl und die Glaubwürdigkeit der Schweiz. An den verabschiedeten Verschärfungen kritisiert Amnesty International insbesondere folgende vier Massnahmen:¹

1. Nichteintreten auf Asylgesuch bei Papierlosigkeit

→ **Verletzung von Völkerrecht und Flüchtlingskonvention:** Das Asylgesetz soll den Schutz vor Verfolgung sicherstellen. Mit der Verschärfung des Nichteintretensgrundes der Papierlosigkeit, kann das Gesetz dieser Kernaufgabe nicht mehr gerecht werden. Wenn tatsächlich Verfolgte ihre Identität zum Beispiel nur mit einem Führerschein belegen können und keinen Zugang zum Asylverfahren mehr erhalten, wird die Flüchtlingskonvention verletzt. Zu diesem Schluss kommt auch der international anerkannte Völkerrechts- und Asylspezialist Prof. Walter Kälin in seinem Gutachten. Er betrachtet die verschärfte Bestimmung als «völkerrechtswidrig» und «verfassungsrechtlich klar unverhältnismässig». Auch der Bericht des Kommissars für Menschenrechte des Europarates zur Schweiz vom 2. Juni 2005 kritisiert die Verschärfung der Papierlosenbestimmung.

→ **Bestimmung widerspricht jeder Logik:** Diese Massnahme enthält die Vermutung, dass nicht Flüchtling sein kann, wer keine Identitäts- oder Reisepapiere hat. Nach Angaben der UNESCO verfügen aber über 40 Prozent der Weltbevölkerung über keine Identitätspapiere. Ausserdem haben gerade tatsächlich verfolgte Personen, Angehörige von Minderheiten und Personen aus Bürgerkriegsgebieten oft keine Möglichkeit, sich vor der Flucht Identitäts- oder Reisepapiere zu besorgen. Gerade verfolgten Personen ist es nicht möglich, zur Beschaffung von Reisepapieren Kontakt mit den einheimischen Behörden aufzunehmen oder mit gültigen Papieren auszureisen. Laut Statistik des Bundesamtes gaben von den im Jahr 2004 anerkannten Flüchtlingen 69 Prozent Papiere ab. Darin sind allerdings auch Führerausweise und andere Dokumente erfasst, die mit der neuen Bestim-

¹ Zusammengestellt aus Informationen der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), der Tagespresse und AICH.

mung nicht mehr ausreichen. AICH sind mehrere Fälle bekannt, in denen eine Person ohne Identitätspapiere in der Schweiz ein Asylgesuch stellte und als Flüchtling anerkannt wurde.

→ **Bestimmung widerspricht Praxis der Behörden:** In der Praxis werden Asylgesuche von den Schweizer Behörden oft gerade dann abgelehnt, wenn die Betroffenen ohne Probleme von den heimatlichen Behörden Identitätspapiere erhalten:

„dass erfahrungsgemäss eine von den staatlichen Behörden verfolgte Person nicht mit diesen Kontakt aufnimmt oder sich gar persönlich zu diesen Behörden begibt, um sich ein amtliches Dokument ausstellen zu lassen“ (aus einem BFF-Entscheid).

Das BFF lehnte das Asylgesuch von Stanley Van Tha, einem burmesischen Gesuchsteller, unter anderem mangels Glaubwürdigkeit mit der folgenden Begründung ab:

„Vor diesem Hintergrund erstaunt, dass ihm die Behörden im Mai 2002 einen Pass ausstellten. Im Weiteren will der Gesuchsteller behördlich gesucht werden. Da er mit dem Flugzeug legal ausreiste, hätten die Behörden aber Gelegenheit gehabt, ihn festzunehmen.“

Stanley Van Tha wurde nach seiner Ausschaffung aus der Schweiz direkt den burmesischen Behörden übergeben und dort zu 19 Jahren Haft verurteilt.

→ **Verschärfung nützt nicht gegen Missbrauch:** Die Befürworter der Verschärfung des bereits bestehenden Nichteintretensgrundes der Papierlosigkeit erwarten mit dieser Massnahme eine verbesserte Bekämpfung von Missbräuchen. Es ist eine Tatsache, dass die Wegweisung von abgewiesenen Asylsuchenden oft verzögert wird, weil keine Reisepapiere vorhanden sind. Mit noch mehr Nichteintretensentscheiden wird das Vollzugsproblem aber nicht gelöst! Wer einzig den Vollzug der Wegweisung verhindern will, dem kann egal sein, ob ein Nichteintretens- oder ein negativer Entscheid gefällt wird. Die Papierlosenbestimmung ist wenig wirksam, weil ja gerade missbräuchliche Gesuche auch in einem ordentlichen Verfahren keine Chance haben.

2. Ausdehnung des Sozialhilfestopps auf alle abgewiesenen Asylbewerber

→ **Massnahme ist wirkungslos:** Erste Erfahrungen mit den Auswirkungen des Sozialhilfestopps bei Nichteintretensentscheiden haben gezeigt, dass diese Massnahmen wirkungslos ist, weil sie die Asylsuchenden weder zur Ausreise veranlasst, noch zu Kosteneinsparungen führt. Die Ausdehnung des Sozialhilfestopps auf alle abgewiesenen Asylsuchenden fördert die Rückkehr dieser Personen nicht. Ausserdem werden mit dieser Massnahme Kosten auf Kantone, Städte und Private verlagert. Im Jahr 2004 wurden rund 5000 Menschen von der Sozialhilfe ausgeschlossen. Mit der neuen Regelung wären es im laufenden Jahr (bis Ende September) bereits rund 6800 von der Sozialhilfe ausgeschlossene Personen.

→ **Kein Schutz für besonders Verletzliche:** Mit dem Sozialhilfestopp können auch besonders Verletzliche (Familien mit kleinen Kindern, Schwangere, unbegleitete Kinder, kranke oder ältere Menschen) auf die Strasse gestellt werden. Dadurch kann die Kinderrechtskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention verletzt werden.

→ **Bestimmung fördert Verelendung und Illegalisierung:** Der Sozialhilfestopp führt dazu, dass viele Betroffene in die Verelendung und Illegalität gedrängt werden. Erfahrungen mit dem Sozialhilfestopp bei Nichteintretensentscheiden zeigen, dass Schwarzarbeit und Obdachlosigkeit Folgen des Sozialhilfestopps sein können. Vor allem Städte befürchten eine Zunahme der Kosten und der Kriminalität als Folge eines Sozialhilfestopps für alle abgewiesenen Asylsuchenden. Wenn abgewiesene Asylsuchende auf die Strasse und in die Illegalität gedrängt werden, kann dies in der Bevölkerung ausserdem Vorurteile und fremdenfeindliche Haltungen verstärken.

→ **Unmöglichkeit der legalen Ausreise:** Für viele Asylsuchende mit einem negativen Entscheid ist die legale Ausreise aus der Schweiz nicht sofort möglich, weil sie unverschuldet über keine gültigen Reisepapiere verfügen. Eine illegale Ausreise in ein anderes europäisches Land kann nicht befürwortet werden und bringt der Schweiz nichts, da die Schweiz aufgrund von Rückübernahmeabkommen gezwungen werden kann, Asylsuchende zurückzunehmen. Oft müssen Personen, die ausreisen wollen, ohne eigenes Verschulden

monatelang auf ihre Papiere warten. Es kann nicht sein, dass diese Menschen bestraft werden, indem sie vom Sozialhilfesystem ausgeschlossen werden. Auch Personen, die ein Wiedererwägungsgesuch oder ein Revisionsgesuch eingereicht haben, wären von dieser Massnahme betroffen.

3. Streichung der humanitären Aufnahme

→ **Integration:** Das Konzept der humanitären Aufnahme würde die Integration von Bürgerkriegsflüchtlingen und Härtefällen verbessern. Die Betroffenen könnten Ihre Familien sofort in die Schweiz holen. Eine dreijährige Wartefrist ist inkonsequent, weil über 90 Prozent der Betroffenen schliesslich definitiv in der Schweiz bleiben. Deshalb sollte die Familie möglichst früh nachgezogen werden, damit sich alle Familienmitglieder integrieren können. Humanitär Aufgenommene wären auf dem Arbeitsmarkt den übrigen ausländischen Personen gleichgestellt, Jugendliche könnten eine Lehre beginnen. Aus sozialer und finanzieller Sicht, ist die rasche Integration der einzig richtige Entscheid.

→ **Schutz der Familienangehörigen:** Wenn eine Person in der Schweiz vorläufig aufgenommen wird, dann ist dies oft der Fall, weil im Heimatland eine Bürgerkriegssituation oder ein Situation allgemeiner Gewalt herrscht. In solchen Fällen muss davon ausgegangen werden, dass auch die Familienangehörigen der vorläufig aufgenommenen Person in Gefahr sind. Auch aus diesem Grund ist ein sofortiger Familiennachzug nötig.

4. Härtefälle

→ **Ungleichbehandlung:** Mit der Verschärfung des Asylgesetzes wird es den Kantonen überlassen, ob Härtefälle geprüft werden oder nicht. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind aber riesig. Untätige Kantone können nicht gerügt werden. Dadurch wird eine bereits bestehende Ungleichbehandlung noch verschärft. So hat zum Beispiel der Kanton Waadt Härtefallbewilligungen für 1784 Personen beantragt. Der grosse Kanton Zürich im gleichen Zeitraum nur für eine Person. Nach Auffassung der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus ist mit der Zuständigkeit der Kantone der Grundsatz der Gleichbehandlung nicht gewährt. Nötig ist hingegen eine rechtsstaatliche und faire Härtefallregelung, die ausnahmsweise auch nach dem Asylverfahren zur Anwendung kommt.

5. Haftverschärfungen

→ **Unverhältnismässigkeit:** Eine Gefängnisstrafe von zwei Jahren ist gemäss Strafrecht angebracht für einen tätlichen Angriff oder gar eine Vergewaltigung. Im Rahmen des Asylgesetzes ist es völlig unverhältnismässig, eine Person, die zurückgeschafft werden soll, bis zu zwei Jahren in Haft zu halten. Die Anwendung einer Beugehaft von bis zu 18 Monaten ist menschenrechtlich besonders heikel und dürfte die Europäische Menschenrechtskonvention verletzen. Es ist insbesondere nicht zu verantworten, dass auch Jugendliche ab dem 15. Altersjahr in Beugehaft genommen werden können.

→ **Massnahme fördert Vollzug nicht:** Ein Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) zu den Zwangsmassnahmen hat gezeigt, dass sich in den ersten drei Monaten der Haft entscheidet, ob Häftlinge zur Rückkehr bereit sind oder nicht. Die Rückführungsquote sinkt mit zunehmender Haftdauer. Zwischen den Kantonen bestehen grosse Unterschiede: Der Kanton Genf nimmt nur 7 Prozent der Rückgeführten in Haft, der Kanton Zürich 95 Prozent. Die Unterschiede am Anteil der kontrolliert Rückgeführten im Asylbereich sind klein (Genf: 11 Prozent; Zürich: 13 Prozent). Das Beispiel zeigt, dass Rückkehrberatung und massvoller Umgang mit Zwangsmassnahmen die Rückkehr fördern.

→ **Kosten:** Die neuen Haftverschärfungen verursachen hohe Kosten. Ein Tag in der Ausschaffungshaft kostet rund 400 Fr. pro Person. Ein Tag in einem Zentrum für Asylbewerber um die 50 Fr. (Kanton ZH).