



Asylgesetzrevision im Nationalrat

3.-7. Mai 2004

Die wichtigsten Neuerungen
aus menschenrechtlicher Sicht

Jon A. Fanzun
Menschenrechte Schweiz MERS
Hallerstrasse 23
3012 Bern

Tel. +41 (0)31 302 01 61

Fax +41 (0)31 302 00 62

info@humanrights.ch

<http://www.humanrights.ch>

Inhaltsübersicht

1	Überblick	3
2	Drittstaatenregelung	3
3	Humanitäre und provisorische Aufnahme	4
4	Nichtstaatliche Verfolgung	6
5	Verfahren und Beschwerdemöglichkeiten	6
	5.1 Neues Verfahren an den Flughäfen	6
	5.2 Meldung von Persondaten an Herkunftsländer	7
	5.3 Einzelrichter-Entscheide	8
	5.4 Beschwerdefrist	8
6	Entwicklungshilfe	8
7	Bewertung des Gesetzesentwurfs	10
	Links zum Thema Asylpolitik	11

1 Überblick

Vom 3. bis 5. Mai 2004 hat sich der Nationalrat mit der Teilrevision des Asylgesetzes (AsylG) befasst. Es ist die achte Revision des Asylgesetzes seit 1981. Sie wurde vom Bundesrat vor dem Hintergrund der Asylinitiative der SVP lanciert, die am 24. November 2002 mit 49,9 Prozent Ja-Stimmen überaus knapp scheiterte. Die wichtigsten Neuerungen aus menschenrechtlicher Sicht bilden die Bestimmungen über die Drittstaatenregelung, die Rechtsstellung von vorläufig Aufgenommenen (humanitäre Aufnahme), die implizite Anerkennung der nichtstaatlichen Verfolgung als Asylgrund, das Asylverfahren und die Beschwerdemöglichkeiten an den Empfangsstellen und Flughäfen sowie die Einführung einer asylpolitisch bedingten Konditionalitätsklausel bei der Entwicklungshilfe.

In der Eintretensdebatte prallten die unterschiedlichen Meinungen zur Revision aufeinander und es zeigte sich ein tiefer Graben zwischen links und rechts. Mehrere Votanten der politischen Linke warnten vor einer Gefährdung der humanitären Politik der Schweiz und sprachen sich gegen Verschärfungen des Asylgesetzes aus, die aus menschenrechtlicher Sicht fragwürdig seien. Die politische Rechte vertrat demgegenüber die Meinung, dass das geltende Gesetz viel zu laxe sei und forderte ein hartes Durchgreifen, um Missbräuche im Asylwesen zu verhindern. Dem Nationalrat lagen ein Nichteintretensantrag der Grünen Fraktion (Minderheit Cécile Bühlmann, GPS, Luzern) sowie zwei Rückweisungsanträge von Josef Zisyadis (PdA, Waadt) und von Bernhard Hess (SD, Bern) vor. Diese Anträge hatten im Nationalrat keine Chance. Eine Mehrheit der CVP, FDP, SVP und SPS sprach sich für Eintreten aus. Der Rat sprach sich mit 147 zu 28 Stimmen gegen den Nichteintretensantrag der Minderheit Bühlmann aus. Der Rückweisungsantrag Zisyadis wurde mit 156 zu 20 Stimmen, jener von Hess mit 177 zu 1 Stimme verworfen. Insgesamt beriet der Nationalrat 60 Minderheits- und 80 Einzelanträge.

Der Nationalrat schloss die Beratungen über die Revision des Asylgesetzes am 5. Mai 2004 ab. In der Gesamtabstimmung nahm er den Entwurf mit 98 zu 49 Stimmen bei 30 Enthaltungen an. Der Entwurf geht damit an den Ständerat, der sich voraussichtlich in der Herbstsession mit der Revision befassen wird.

Nachfolgend werden die aus menschenrechtlicher Sicht wichtigsten Änderungen dargestellt, die der Nationalrat in der Sondersession beschlossen hat.

2 Drittstaatenregelung (Art. 6, 32 und 34 AsylG, neu)

Ausgangslage: Die Drittstaatenregelung bezweckt Asylsuchende, die den notwendigen Schutz anderswo finden können, in einem beschleunigten Verfahren in einen sicheren Drittstaat weg zu weisen, zu welchem die asylsuchende Person eine gewisse Beziehung hat und welcher das Non-Refoulement-Gebot beachtet. Gemäss der bisher geltenden Regelung kann ein Asylsuchender in einem Drittstaat vorsorglich, d. h. während des laufenden Asylverfahrens in der Schweiz, weg gewiesen werden, sofern die Weiterreise in diesen Drittstaat zulässig, zumutbar und möglich ist (Art. 23 und 42 AsylG, bisher). Gemäss Ansicht des Bundesrats hat sich diese Regelung als weitgehend wirkungslos erwiesen.

Neuregelung: Die vom Bundesrat vorgeschlagene neue Drittstaatenregelung bildet einen der Hauptpfeiler der Teilrevision. Diese Regelung sieht vor, dass Asylsuchende, die sich vor Einreichung ihres Asylgesuchs in einem sicheren Drittstaat aufgehalten haben und dorthin zurückkehren können, in diesen Staat zurückgewiesen werden, ohne dass auf ihr Gesuch eingetreten wird (Art. 34 AsylG, neu). Voraussetzungen für eine Wegweisung sind grundsätzlich der vorherige Aufenthalt in diesem Drittstaat, die Möglichkeit in diesem Schutz zu finden sowie insbesondere die Rückübernahmezusicherung des betroffenen Drittstaates. Die Drittstaatenregelung wird nicht angewandt (d. h. auf ein Gesuch wird eingetreten), wenn der Asylsuchende nahe Familienangehörige oder enge Bekannte in der Schweiz hat, Hinweise auf die

Unsicherheit des Drittstaates bestehen oder wenn es sich bei der asylsuchenden Person offensichtlich um einen Flüchtling handelt. Die vorgeschlagene Neukonzipierung unterscheidet zwischen sicheren Drittstaaten im Allgemeinen und vom Bundesrat als sicher bezeichneten Drittstaaten (Art. 6a Abs. 2 Buchst. a AsylG, neu). Bei Ersteren muss die Asylbehörde bei jeder Wegweisung den Nachweis erbringen, dass der Drittstaat sicher ist und das Non-Refoulement-Gebot einhält. Dieser Nachweis muss bei den vom Bundesrat bezeichneten sicheren Drittstaaten nicht erbracht werden.

In der im Juni 2001 gestarteten Vernehmlassung zum Asylgesetz wurde die neue Drittstaatenregelung von den meisten Kantonen tendenziell gutgeheissen, während Hilfswerke und kirchliche Organisationen diese als zu restriktiv ablehnten.

Debatte im Nationalrat: Die Kommissionmehrheit schlug zur Ergänzung der Drittstaatenregelung einen weiteren Nichteintretenstatbestand vor (Art. 32 Abs. 2 Buchst. f AsylG, neu). Demnach soll auf ein Asylgesuch grundsätzlich nicht eingetreten werden, wenn in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraumes bereits ein ablehnender Asylentscheid gefällt worden ist. Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 wurde dieser Nichteintretenstatbestand bereits im Parlament diskutiert und ist seit dem 1. April 2004 in Kraft. Der Nationalrat folgte der Kommissionmehrheit und lehnte einen Minderheitsantrag von Ruth-Gaby Vermot-Mangold (SPS, Bern) mit 118 zu 58 Stimmen ab. Diese vertrat die Meinung, dass die Bestimmung problematisch sei, weil die Schweiz Nichtmitglied des Dubliner-Asylabkommens sei. Die Schweiz akzeptiere EU-Entscheide im vorausweisendem Gehorsam. Bundesrat Christoph Blocher sprach sich für die Fassung der Kommissionmehrheit aus. Es gehe nicht an, etwas abzuschaffen, das man erst vor ein paar Wochen eingeführt habe.

Im Übrigen stimmte der Nationalrat der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung der Drittstaatenregelung zu. Ein Antrag von Nationalrat Hans Fehr (SVP, Zürich), der die Nichteintretensgründe für Asylgesuche aus sicheren Drittstaaten so ausgestalten wollte, dass keine Ausnahmen möglich sind, wurde mit 122 zu 56 abgelehnt. Ebenfalls abgelehnt (mit 98 zu 70 Stimmen) wurde ein Antrag von Cécile Bühlmann (GPS, Luzern), die verlangte, dass eine Rückführung in einen Drittstaat nicht vorgenommen werden dürfe, wenn der Vollzug der Wegweisung unzumutbar sei.

Schliesslich folgte der Nationalrat dem bundesrätlichen Entwurf auch in Bezug auf die Regelung der Zuständigkeit für die Bezeichnung sicherer Drittstaaten (Art. 6 Abs. 2 Buchst. b, neu). Demnach kommt dem Bundesrat die Kompetenz zu sichere Drittstaaten zu bezeichnen, wobei die Einhaltung des Non-Refoulement-Gebots durch einen solchen Drittstaat ein zwingendes Erfordernis ist. Dies bedingt insbesondere die Ratifizierung und Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie die Flüchtlingskonvention von 1951. Mit 103 zu 66 Stimmen verwarf der Nationalrat einen von Ruth-Gaby Vermot-Mangold eingebrachten Minderheitsantrag, der eine strengere Auslegung des Drittstaatenbegriffs zum Inhalt hatte. Mit 97 zu 71 Stimmen lehnte der Rat auch den Minderheitsantrag Bühlmann ab, der verlangte, dass der Bundesrat vor seiner Entscheidung das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge, die Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen sowie anerkannte Hilfswerke und Menschenrechtsorganisationen konsultieren müsse.

3 Humanitäre und provisorische Aufnahme (Art. 44 AsylG, neu)

Ausgangslage: Personen, deren Wegweisung völkerrechtlich unzulässig, unzumutbar oder technisch nicht möglich ist, werden gemäss der bisherigen Regelung vorläufig aufgenommen. Ungefähr 15 Prozent aller Asylsuchenden, die in die Schweiz einreisen, werden nach den geltenden Bestimmungen als vorläufig Aufgenommene registriert. Dieser Status erwies sich als äusserst problematisch, da die Betroffenen kaum in die Gesellschaft integriert sind. Sie

sind aufgrund des beschränkten Zugangs zum Arbeitsmarkt von der Sozialhilfe abhängig und der Familiennachzug ist ihnen verwehrt.

Neuregelung: An Stelle der vorläufigen Aufnahme sollen neu die provisorische und die humanitäre Aufnahme geschaffen werden.

- *Provisorische Aufnahme:* Personen, deren Wegweisung beispielsweise aus technischen Gründen oder mangels Mitwirkung des Heimatstaates unmöglich ist, sollen in Zukunft provisorisch aufgenommen werden. Die provisorische Aufnahme entspricht der bisherigen vorläufigen Aufnahme. Ist der Vollzug der Ausweisung unmöglich, und ist diese Unmöglichkeit von der asylsuchenden Person verursacht worden (z.B. Verheimlichung der Identität oder Nationalität), wird keine provisorische Aufnahme verfügt, sondern am Vollzug der Wegweisung festgehalten.
- *Humanitäre Aufnahme:* Dagegen sollen Personen, bei denen der Bund festgestellt hat, dass die Wegweisung völkerrechtlich unzulässig oder unzumutbar ist, eine bessere Rechtsstellung erhalten. Die humanitäre Aufnahme beinhaltet im Unterschied zur provisorischen Aufnahme verschiedene Integrationsmassnahmen, wozu ein besserer Zugang zum Arbeitsmarkt sowie die Möglichkeit des Familiennachzugs gehören. Die humanitäre Aufnahme beinhaltet allerdings keinen Rechtsanspruch auf einen definitiven Verbleib in der Schweiz, auch wenn sich die humanitär aufgenommene Person schon mehrere Jahre in der Schweiz aufhält. Es bleibt somit den Kantonen überlassen, ob sie solchen Personen eine Aufenthaltsbewilligung erteilen oder nicht.

Von der provisorischen und humanitären Aufnahme ausgeschlossen sind Personen, die im In- oder Ausland zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe verurteilt wurden, erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen haben oder die innere und äussere Sicherheit der Schweiz gefährden (Art. 60 Abs. 2 AsylG, neu).

Die Kriterien für die Annahme eines unzulässigen, unzumutbaren oder unmöglichen Vollzugs der Wegweisung bleiben unverändert. Gemäss Ansicht des Bundesrates sollen dadurch nicht mehr Personen in der Schweiz bleiben als mit dem bisherigen Konzept der vorläufigen Aufnahme. Die Regierung rechnet damit, dass ab Inkrafttreten der Änderungen des Asylgesetzes im Durchschnitt 2500 Personen pro Jahr humanitär aufgenommen werden.

Debatte im Nationalrat: Die vom Bundesrat vorgeschlagene Einführung des Status der humanitären Aufnahme gehörte zu den umstrittensten Punkten der gesamten Asyldebatte im Nationalrat. Die SVP sowie eine Mehrheit der FDP-Fraktion wollten die humanitäre Aufnahme aus dem Gesetzesentwurf streichen (Minderheitsantrag Hermann Weyeneth, SVP, Bern). Hans Fehr bezeichnete die Einführung des neuen Statuts als unverantwortlich. Damit würde, so Fehr, einem Kontingent von über 20'000 Personen die humanitäre Aufnahme gewährt, was dem Zweck des Asylgesetzes zuwiderlaufe. Philipp Müller (FDP, Aargau) argumentierte, dass die Schaffung der humanitären Aufnahme keine Probleme löse. Es mache keinen Sinn, Personen mittels Sprachkursen und anderen Angeboten besser zu integrieren, sie später aber doch in ihre Herkunftsländer zurückzuschicken. Die Grüne Fraktion sowie die SPS unterstützten die Einführung der humanitären Aufnahme in der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung. Vreni Hubmann (SPS, Zürich) führte in diesem Zusammenhang aus, dass der Vorschlag des Bundesrates den Tendenzen in der EU entspreche, wonach anerkannte Flüchtlinge sowie andere Personen, die auf internationalen Schutz angewiesen sind, im Wesentlichen gleich behandelt werden sollen. Die CVP versuchte zwischen den Polen zu vermitteln und beantragte eine abgeschwächte und eingeschränkte Form der humanitären Aufnahme (Minderheitsanträge von Ruedi Lustenegger, Luzern und Doris Leuthard, Aargau).

Der Nationalrat stimmte schliesslich mit 105 zu 66 Stimmen der bundesrätlichen Fassung zu und lehnte den von Hermann Weyeneth eingebrachten Minderheitsantrag auf Streichung der humanitären Aufnahme ab. Die Minderheitsanträge der CVP (Lustenegger, Leuthard) sowie der Minderheitsantrag von Hans Fehr wurden ebenfalls deutlich abgelehnt.

Es ist anzunehmen, dass in Sachen humanitäre Aufnahme noch nicht das letzte Wort gesprochen ist. Mit Blick auf die Debatte im Ständerat kündete Bundesrat Christoph Blocher an, dass das Statut der humanitären Aufnahme noch unausgegoren sei und genauer angeschaut werden müsse.

4 Nichtstaatliche Verfolgung

Ausgangslage: Während die Mehrzahl der Unterzeichnerstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 auch bei Verfolgung durch nichtsstaatliche Akteure Asyl gewährt (Schutztheorie), erhalten in der Schweiz sei jeher nur Personen Asyl, die eine Verfolgung durch staatliche Behörden oder durch eine Organisation glaubhaft machen, deren Handlungen dem Staat zuzurechnen sind (Zurechenbarkeitstheorie). Vor dem Hintergrund der aus Anlass des 50-Jahr-Jubiläums der Flüchtlingskonvention an alle Staaten gerichteten Aufforderung des Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR), die Schutztheorie anzuerkennen, beschloss das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), seine bisherige Praxis zu überprüfen. Mit Blick auf die Praxis der Mehrzahl der anderen westeuropäischen Staaten und der Bemühungen der EU, die Asylpraxis zu harmonisieren, befürwortete der Bundesrat in der Botschaft zum Asylgesetz vom 4. September 2002 einen Wechsel von der Zurechenbarkeitstheorie zur Schutztheorie.

Neuregelung: Die vom Bundesrat geplante Praxisänderung rief innenpolitischen Widerstand hervor und gab Anlass zu mehreren parlamentarischen Vorstössen.¹ Zum einen wurde befürchtet, dass die Ausweitung des Verfolgungsbegriffs attraktivitätssteigernd wirken könnte. Dem hielt der Bundesrat entgegen, dass das mehrere Staaten, welche die Schutztheorie anwenden, geringere Asylbewerberzahlen aufwiesen als die Schweiz (Dänemark, Österreich, Spanien, Portugal). Zum anderen stiess die vom Bundesrat vertretene Ansicht auf Widerstand, wonach der Wechsel von der Zurechenbarkeitstheorie zur Schutztheorie ohne formelle Gesetzesänderung möglich sei. Der Bundesrat argumentierte, dass der vom Asylgesetz und von der Genfer Flüchtlingskonvention verwendete offene Flüchtlingsbegriff von den rechtsanwendenden Behörden unter Berücksichtigung der internationalen Entwicklung der Rechtsprechung auszulegen sei.

Debatte im Nationalrat: der Freisinnige Philipp Müller wollte die Absicht des Bundesrats, zur Schutztheorie überzugehen mit einem Antrag zu Art. 3 AsylG entgegenwirken. Demnach sollte die nichtstaatliche Verfolgung als Asylgrund explizit ausgeschlossen werden. Nach Konsultationen mit der FDP-Fraktion zog Müller seinen Antrag zurück. In der Eintretensdebatte sprachen sich mehrere Redner und Rednerinnen für den Wechsel von der Zurechenbarkeitstheorie zur Schutztheorie aus, darunter die Fraktionssprecher der SPS, der Grünen und der EVP/EDU-Fraktion.² Die grosse Kammer hat somit implizit grünes Licht für die Anerkennung der nichtsstaatlichen Verfolgung gegeben.

5 Verfahren und Beschwerdemöglichkeiten

5.1 Neues Verfahren an den Flughäfen (Art. 22 AsylG, neu)

Neuregelung: Das Asylverfahren an den Flughäfen wird zu einem vollständigen und beschleunigten Verfahren ausgebaut und dem Verfahren im Inland angeglichen. Die Hilfswerk-

¹ Dringliche Einfache Anfrage Heberlein vom 7. Mai 2001 (01.1025); Interpellation Heberlein vom 21. Juni 2001 (01.3352); Interpellation Beerli vom 21. Juni 2001 (01.3366); Interpellation Heberlein vom 2. März 2004 (04.3011), Frage Fehr vom 3. März 2004 (04.5013).

² Vgl. die Voten folgender Redner und Rednerinnen im Rahmen der Eintretensdebatte vom 3. Mai 2004: Cécile Bühlmann (GPS, Luzern), Josef Zisyadis (PdA, Waadt), Ruth-Gaby Vermot-Mangold (SPS, Bern), Hildegard Fässler-Osterwalder (SPS, St. Gallen), Ueli Leuenberger (GPS, Genf), Ursula Wyss (SPS, Bern), Christina Markwalder Bär (FDP, Bern), Walter Donzé (EVP, Bern).

vertretung soll die Anhörung wie in den anderen Verfahren beobachten können. Den Asylsuchenden kann der Flughafen als Aufenthaltsort zugewiesen werden.

Debatte im Nationalrat: Eine Mehrheit der Kommission schlug vor, den Art. 22 des Gesetzesentwurfs dahingehend zu ändern, dass den Behörden erlaubt wird, biometrische Daten der Asylsuchenden zu erheben. Der Entwurf des Bundesrates sah lediglich die Erstellung von Fingerabdrücken und Fotografien vor. Eine aus SPS- und GPS-VertreterInnen bestehende Minderheit der Kommission schlug dem Rat vor, dem Entwurf des Bundesrates zu folgen, der unterdessen aber den Antrag der Kommissionsmehrheit favorisierte. Susanne Leutenegger Oberholzer (SPS, Basel-Landschaft) gab zu Bedenken, dass die von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Bestimmung rechtsstaatlich nicht haltbar sei. Sie wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Datenschutzbeauftragte die Bestimmung kritisiert habe, weil eine gesetzliche Grundlage für die Erhebung und Weitergabe von biometrischen Daten fehle. Im Namen der CVP-Fraktion äusserte Ruedi Lustenberger (CVP, Luzern) zwar Bedenken betreffend der Rechtstaatlichkeit. Wenn der Bundesrat aber bereit sei, die gesetzliche Grundlage zu liefern, könne man der Kommissionsmehrheit aber zustimmen. Im Namen der FDP-Fraktion sprach sich Kurt Fluri (FDP, Solothurn) für die Erhebung von biometrischen Daten aus. Zudem unterstützte die Fraktion einen Antrag von Kurt Wasserfallen (FDP, Bern), der zusätzlich zu den bereits genannten Identifikationsmethoden auch die Erstellung von DNA-Profilen einführen wollte. Bundesrat Christoph Blocher versicherte dem Rat, die Rechtsgrundlagen so zu gestalten, dass die Erfassung von biometrischen Daten rechtlich möglich sei. Der Rat stimmte mit 113 zu 75 Stimmen der Kommissionsmehrheit zu.

5.2 Meldung von Persondaten an Herkunftsländer (Art. 97 Abs. 2 AsylG, neu)

Ausgangslage: Gemäss bisherigem Recht durften die schweizerischen Behörden erst nach einem rechtskräftigen Asylentscheid mit den Behörden der Heimat- bzw. Herkunftsstaaten Kontakt aufnehmen.

Neuregelung: Der Bundesrat schlug in seinem Gesetzesentwurf vor, dass die schweizerischen Behörden zwecks Beschaffung der für den Vollzug der Wegweisung notwendigen Reispapiere mit dem Herkunfts- oder Heimatstaat Kontakt aufnehmen können, wenn ein Wegweisungsentscheid vorliegt, eine Ausschaffungshaft verfügt wurde oder wenn ein missbräuchliches Asylgesuch mit einem Nichteintretensentscheid abgeschlossen wurde. Auch für die Neuregelung gilt aber, dass bei der Kontaktaufnahme mit dem Heimat- oder Herkunftsland Personendaten nur dann ins Ausland bekannt gegeben werden dürfen, wenn dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Personen nicht schwerwiegend gefährdet wird.³

Debatte im Nationalrat: Die Kommissionsmehrheit schlug eine im Vergleich zum bundesrätlichen Vorschlag weitergehende Fassung von Art. 97 Abs. 2 AsylG vor. Demnach soll die Weitergabe von Personendaten bereits dann möglich sein, wenn in erster Instanz das Vorliegen der Flüchtlingseigenschaft verneint wurde. Die Kommissionsminderheit wollte dagegen am geltenden Recht festhalten. Susanne Leutenegger Oberholzer begründete diesen Antrag damit, dass die frühzeitige Weitergabe von Personendaten ein grosses Risiko für die Verwandten in den Herkunftsstaaten darstelle. Zudem sei das vorgeschlagene Verfahren aus völkerrechtlicher Sicht (EMRK, Flüchtlingskonvention) und aus datenschutzrechtlichen Gründen fragwürdig. SVP, FDP, CVP und der Bundesrat unterstützten die Auffassung der Mehrheit der Kommission. Bundesrat Christoph Blocher führte in seinem Votum aus, dass die geltende Regelung äusserst unbefriedigend sei. Sie führe dazu, dass Tausende von Personen mit einem Wegweisungsentscheid nicht zurückgeführt werden könnten. Die neue Regelung stelle im Übrigen sicher, dass keine Daten weitergegeben dürften, wenn die Betroffenen dadurch ge-

³ Vgl. dazu die Ausführungen in der Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 4. September 2002. In: BBl 2002 6845, hier 6900.

fährdet würden. Der Nationalrat lehnte den Minderheitsantrag Leutenegger Oberholzer mit 110 zu 69 Stimmen ab.

5.3 Einzelrichter-Entscheide (Art. 104 Abs. 2 AsylG, neu)

Neuregelung: Gemäss dem Gesetzesentwurf des Bundesrats sollte der Art. 104 AsylG (Asylrekurskommission) unverändert bleiben. Die Mehrheit der Kommission schlug vor, dass Beschwerden an die Asylrekurskommission nur noch von einem statt wie bisher von drei Richtern entschieden werden sollen.

Debatte im Nationalrat: Eduard Engelberger (FDP, Nidwalden) begründete die Meinung der Kommissionsmehrheit. Er führte aus, dass mit der Einführung von Einzelrichter-Entscheidungen das Asylverfahren beschleunigt und Kosten gespart werden können. Claude Janiak (SPS, Basel-Landschaft) begründete seinen Minderheitsantrag, wonach die Rekurskommission wie bisher mit drei Richtern entscheiden soll. Das Einzelrichter-Verfahren genüge den rechtsstaatlichen Anforderungen nicht. Auch Bundesrat Christoph Blocher bezeichnete das Einzelrichter-Verfahren als „rechtsstaatlich bedenklich“. Der Bundesrat werde dem Ständerat Vorschläge unterbreiten, wie die Probleme bei der Asylrekurskommission unter Beachtung des Rechtsstaatsprinzips gelöst werden könnten. Der Nationalrat stimmte mit 91 zu 84 der Kommissionsmehrheit und damit der Einführung von Einzelrichter-Entscheidungen zu.

5.4 Beschwerdefrist (Art. 108 Abs. 2 AsylG, neu)

Ausgangslage: Die bisherige Regelung sah vor, dass bei Nichteintretensentscheiden die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde entzogen und der sofortige Vollzug angeordnet werden konnte (Art. 45 Abs. 2 AsylG, bisher). Eine asylsuchende Person hat demnach lediglich 24 Stunden Zeit, um bei der Asylrekurskommission ein Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden einzureichen. Die bisherige Regelung wurde in der Vernehmlassung stark kritisiert. In einem für das UNHCR verfassten Gutachten kam Prof. Dr. Walter Kälin (Universität Bern) überdies zum Schluss, dass die Frist von 24 Stunden im Lichte der jüngsten internationalen Rechtsprechung völkerrechtswidrig und mit der Einführung der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) auch verfassungswidrig sei.

Neuregelung: Gemäss der neuen Regelung – die bereits im Zusammenhang mit dem Entlastungsprogramm 2003 beschlossen worden war – kann gegen materielle Asyl- und Wegweisungsentscheide im Flughafenverfahren und gegen Nichteintretensentscheide innerhalb von fünf Arbeitstagen Beschwerde eingelegt werden.

Debatte im Nationalrat: Im Namen einer Kommissionsminderheit plädierte Ruth-Gaby Vermot-Mangold für eine Erhöhung der Beschwerdefrist von fünf auf zehn Arbeitstage. Eine Frist von nur fünf Tagen sei für Menschen, die auf der Flucht sind und sich in einer völlig neuen Umgebung zurecht finden müssen, zu kurz. Der Rat lehnte den Antrag Vermot-Mangold mit 88 zu 63 ab.

6 Entwicklungshilfe (Art. 77 Abs. 4 AsylG, neu)

Hintergrund: Die Konditionalität in den Aussenbeziehungen steht seit den 1990er Jahren auf der politischen Agenda. Um die Kohärenz zu erhöhen postuliert bereits der aussenpolitische Bericht von 1993 den Einsatz der „positiver“ und „negativer“ Konditionalitäten, namentlich zur Förderung und Durchsetzung menschenrechtlicher Anliegen.⁴ Am 20. September 1999 beschloss der Bundesrat die politische Konditionalität grundsätzlich auf die Gesamtheit der Aussenbeziehungen anzuwenden. Hiervon wurde einzig die humanitäre Hilfe ausdrücklich

⁴ Bundesrat. Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 23. November 1993. In: BBl 1994 I 153, hier 182f.

ausgenommen. Als Kriterien für einen teilweisen oder vollständigen Abbruch der Beziehungen zu einem Staat nannte der Bundesrat namentlich folgende Kriterien:

- fehlende Bemühungen bezüglich einer guten Regierungsführung (Good Governance);
- schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte;
- Unterbrechung von Demokratisierungsprozessen;
- schwere Verstösse gegen Frieden und Sicherheit;
- fehlende Bereitschaft zur Rückübernahme der eigenen Staatsangehörigen.

Der teilweise oder vollständige Abbruch der Beziehungen soll dabei die ultima ratio bleiben. Wo immer möglich soll positiven Massnahmen der Vorzug gegeben werden.⁵

Neuregelung: Am 5. März 2003 reichte der Kanton Aargau eine Standesinitiative ein, die unter anderem das Ziel verfolgt, den Bundesrat gesetzlich dazu zu verpflichten, jegliche staatliche Hilfe, insbesondere die Entwicklungshilfe, an Staaten einzustellen, die sich bei der Rückführung ihrer Bürgerinnen und Bürger nicht oder nur ungenügend kooperieren. Des Weiteren verlangt die Standesinitiative, dass der Bundesrat Rückübernahmeabkommen sowie Transitabkommen mit Staaten aus den Herkunftsregionen von Asylsuchenden abzuschliessen.⁶

Am 3. Juli 2003 beantragte die Staatspolitische Kommission des Nationalrates mit Stichtenscheid ihres Präsidenten, der Standesinitiative Folge zu leisten. Die Kommission schlug dem Nationalrat vor, in Art. 77 Abs.2-4 AsylG Bestimmungen zu verankern, wonach der Bundesrat einerseits Rückübernahme- und Transitabkommen anzustreben hat und andererseits die Entwicklungshilfe von der Bereitschaft der Herkunftsländer abhängig machen kann, abgewiesene Asylbewerber zurückzunehmen. Eine Minderheit der Kommission lehnte die Standesinitiative ab, weil völkerrechtlich nicht haltbar sei und gegen die Menschenwürde verstosse.

Debatte im Nationalrat: Während die Bestimmungen betreffend die Rückübernahme- und Transitabkommen (Art. 77 Abs. 2 und 3) im Nationalrat kaum zu Diskussionen Anlass gaben, stiess die Verknüpfung von Entwicklungs- und Asylpolitik auf heftige Kritik der SPS und der Grünen. Cécile Bühlmann führte in diesem Zusammenhang aus, dass die Verknüpfung kaum etwas bringe, da der Kreis der Herkunftsländer der Asylsuchenden sich nicht mit dem Kreis der Empfängerländer der schweizerischen Entwicklungshilfe decke. Von den fünfzehn Ländern, aus denen drei Viertel aller Flüchtlinge kommen, gebe es mit sieben gar keine Entwicklungszusammenarbeit. Pia Hollenstein (GPS, St. Gallen) warnte vor den negativen Folgen einer Streichung der Entwicklungshilfe an Staaten, die bei der Rückführung nicht kooperierten. Die Streichung der Hilfe würde, so Hollenstein, vor allem die unterprivilegierten Schichten treffen und dadurch noch mehr Menschen zur Emigration nach Europa verleiten. Remo Gysin (SPS, Basel-Stadt) kritisierte, dass es nicht einsehbar sei, weshalb die Konditionalität ausgerechnet bei der fehlenden Rückübernahme von abgewiesenen Asylbewerbern zum Tragen kommen solle, nicht aber bei schweren Verstössen gegen die Menschenrechte und gegen den Frieden. Die Tatsache, dass der Bundesrat keine Sanktionen gegen wichtige Handelspartner ergreife, welche die Menschenrechte systematisch verletzten, zeige, dass die Konditionalität opportunistisch zur Anwendung komme. Die Befürworter der Verknüpfung aus der SVP, FDP, CVP und EVP argumentierten, dass dem Bundesrat ein Instrument in die Hand gegeben werden müsse, um die schweizerischen Interessen gegenüber den Herkunftsländern von Asylsuchenden wirksamer zu vertreten. So vertrat etwa Rudolf Joder (SVP, Bern) die Meinung, dass es stossend und für weite Bevölkerungsteile unverständlich sei, wenn aus einer

⁵ Vgl. dazu: Pressemitteilung des Bundesrates vom 20. September 1999 (<http://www.admin.ch/cp/d/37e61078.0@fwsrv.g.bfi.admin.ch.html>).

⁶ Standesinitiative Aargau. Teiländerung des Asylgesetzes (03.304) http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2003/d_gesch_20030304.htm.

Region, die zu den Schwerpunkten der Entwicklungszusammenarbeit gehöre, gleichzeitig viele Asylsuchende kämen. In solchen Fällen müsse die Schweiz ihre Interessen besser vertreten und die betreffenden Staaten mit den schweizerischen Anliegen konfrontieren.

Im Namen des Bundesrates vertrat Christoph Blocher die Position der Befürworter. Es gehe nicht darum, so Blocher, einem Land die Entwicklungshilfe wegzunehmen, sondern darum, Rückführungsabkommen abzuschliessen. Die Einstellung der Hilfe sei im Übrigen lediglich das letzte Mittel, wenn der Dialog nichts nütze. Der Justizminister führte weiter aus, dass sich die Konditionalität nicht allein auf die Entwicklungshilfe beziehen müsse. Mit Blick auf die noch ausstehende Debatte im Ständerat stellte er eine neue Formulierung des Art. 77 Abs. 4 in Aussicht, welche unter anderem auch die Wirtschaftshilfe (z.B. Investitionsabkommen) beinhalten solle.

Eher knapp stimmte der Nationalrat mit 80 zu 74 Stimmen dem Vorschlag seiner Staatspolitischen Kommission zu, Staaten, die sich bei der Rücknahme ihrer Bürger unkooperativ verhalten, die Entwicklungshilfe ganz oder teilweise zu streichen. Drei weitere Minderheitsanträge wurden mehr oder weniger deutlich abgelehnt.

7 Bewertung des Gesetzesentwurfs

Das neue Gesetz bringt auf der einen Seite Verbesserungen für eine Gruppe von Asylsuchenden, die seit Jahren weitgehend rechtlos und perspektivlos im Status der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz leben. Für die Asylsuchenden, deren Wegweisung völkerrechtlich unzulässig oder unzumutbar ist, sieht das Gesetz die humanitäre Aufnahme vor. Diese Personen, die in absehbarer Zeit nicht in ihre Heimatländer zurückkehren können, sollen mittels verbessertem Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Ausbildungsangeboten sowie der Möglichkeit des Familiennachzugs besser integriert werden. Aus menschenrechtlicher Sicht ist der Wechsel von der Zurechenbarkeits- zur Schutztheorie (Anerkennung der nichtstaatlichen Verfolgung als Asylgrund), den der Nationalrat implizit gutgeheissen hat, positiv zu bewerten.

Auf der anderen Seite enthält das revidierte Gesetz zahlreiche Verschärfungen. Dazu gehört erstens eine neue Drittstaatenregelung, gemäss der auf Asylgesuche grundsätzlich nicht mehr eingetreten wird, wenn in einem EU- oder EWR-Land bereits ein Asylentscheid gefällt worden ist. Zweitens wurde beschlossen, das Asylverfahren durch kürzere Verfahrens- und Beschwerdefristen zu beschleunigen. Drittens sollen Beschwerden an die Asylrekurskommission nur noch von einem statt von drei Richtern entschieden werden, ein unter dem Blickwinkel der Rechtsstaatlichkeit bedenklicher Beschluss. Viertens stimmte der Nationalrat dem bundesrätlichen Vorschlag zu, Staaten, die sich bei der Rücknahme ihrer Bürger unkooperativ verhalten, die Entwicklungshilfe ganz oder teilweise zu streichen.

Der Gesetzesentwurf geht nun an den Ständerat. Im Hinblick auf die Beratung in der kleinen Kammer ist mit weiteren Verschärfungen zu rechnen. So schlägt Justizminister Christoph Blocher – unter Vorbehalt der Zustimmung des Gesamtbundesrates – die Einführung neuer Haftgründe sowie eine unbeschränkte Verlängerung der Ausschaffungshaft mit regelmässiger Überprüfung vor. Zudem soll Ländern, die sich gegen den Abschluss von Rückübernahmeabkommen wehren, nicht nur mit dem Entzug von Entwicklungshilfe, sondern auch mit anderen Nachteilen, beispielsweise dem Verzicht auf Investitionsabkommen, gedroht werden.

Links zum Thema Asylpolitik

Völkerrechtliche Grundlagen

- Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.30)
http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_142_30.html
- Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.301)
http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_142_301.html
- Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK (SR 0.101):
http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_101.html

Gesetzliche Grundlagen (geltendes Recht)

- Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (SR 142.31):
http://www.admin.ch/ch/d/sr/c142_31.html
- Asylverordnung 1 vom 11. August 1999 über Verfahrensfragen (SR 142.311):
http://www.admin.ch/ch/d/sr/c142_311.html
- Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 über Finanzierungsfragen (SR 142.312):
http://www.admin.ch/ch/d/sr/c142_312.html

Teilrevision des Asylgesetzes

- Bundesrätlicher Entwurf des Asylgesetzes:
<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/6938.pdf>
- Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes:
<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/6845.pdf>

Behörden

- Bundesamt für Flüchtlinge (BFF):
<http://www.asyl.admin.ch/deutsch/bffintro.htm>
- Schweizerische Asylrekurskommission (ARK)
<http://www.ark-cra.ch/default.asp>
- Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF)
http://www.admin.ch/ch/d/cf/ko/index_113.html

Nichtregierungsorganisationen

- Schweizerische Flüchtlingshilfe
<http://www.sfh-osar.ch/d/index.cfm>
- Solidarité sans frontières:
<http://www.sosf.ch/>

Thematische Dossiers zur Teilrevision des Asylgesetzes

- Dossier der Parlamentsdienste der Bundesversammlung:
<http://www.parlament.ch/homepage/do-dossiers-az/do-asylgesetz.htm>
- Dossier der Schweizerischen Flüchtlingshilfe:
<http://www.sfh-osar.ch/d/asyl/index.cfm?tid=64&path=64>
- Dossier von Menschenrechte Schweiz MERS
http://www.humanrights.ch/cms/front_content.php?idcatart=384&lang=1&client=1
- Dossier des Netzwerks zur schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik (SSN)
http://www.ssn.ethz.ch/info_dienst/linkslib/index.cfm?Parent=2351

Bibliographie

- Bibliographie des Projekts Diplomatische Dokumente der Schweiz (DDS) zum Thema „Die Schweiz und die Migration“:
http://www.dodis.ch/d/bibliographie_migration.asp