

Neue Verschärfungen im Eilverfahren?

Bericht von vier Bundesämtern zur illegalen Migration

Statistisch fehlen zwar gesamtschweizerische Daten, die Behörden von Bund und Kantonen beobachten aber eine klare Zunahme der Probleme mit illegalen Einwanderern. Sie schlagen daher zahlreiche Massnahmen vor, die vom Vollzug über Gesetzesänderungen bis zu neuen Staatsverträgen reichen. Am stärksten forciert wird auf Wunsch von Bundesrat Blocher die Einführung einer unbefristeten «Durchsetzungshaft».

wab. Bern, 28. Juni

Wer sich mit der illegalen Einwanderung befasst, hat es zwangsläufig mit Dunkelziffern zu tun. Der von den zuständigen Ämtern im Justiz- und Polizeidepartement sowie dem Grenzwachtkorps erstellte Bericht über illegale Migration verschweigt aber nicht, dass die Behörden auch dort, wo es möglich wäre, über zu wenig genaue Angaben verfügen. Die Daten der Kantone erlauben es beispielsweise nicht, polizeiliche Verzeigungen nach dem Status der Ausländer (Touristen, Asylsuchende, illegale Aufenthalter, Personen mit festem Wohnsitz in der Schweiz) aufzuschlüsseln. Probleme sind aber eine Realität, und wer sie ignoriert, schadet letztlich der grossen Mehrheit der Ausländer, die sich korrekt verhalten und einen wesentlichen Beitrag in Wirtschaft und Gesellschaft leisten. Darauf wies am Dienstag Eduard Gnesa hin, bisher Direktor des Bundesamtes für Zuwanderung, Integration und Auswanderung und designierter Chef des künftigen Amtes für Migration, in das auch das Bundesamt für Flüchtlinge integriert wird. Gnesa verwies zudem auf die Grenzen eines Berichtes, der sich auf die Probleme fokussiert und alles ausblendet, was gut läuft, so die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte, die Öffnung auf die EU und die Gewährung von Schutz für Verfolgte im Asylbereich.

Der Wege sind viele

Mangels genügender Statistik kann der Bericht meist nur Schätzungen wiedergeben, die eine enorme Streubreite aufweisen. So wird die Zahl der illegalen Aufenthalter auf 50 000 bis 300 000 geschätzt. Ihr Weg in die Schweiz ist ganz verschieden. Die einen gelangen selbständig, andere mit Hilfe von Schleppern über die Grenze, wieder andere werden ohne Bewilligung von Verwandten und Bekannten ins Land geholt oder tauchen nach einem negativen Asylentscheid unter. Einige benützen gefälschte Papiere, andere vernichten ihre Papiere mit dem Ziel, eine Ausschaffung zu verhindern; ferner vermuten die Behörden, dass die Zahl der Scheinehen zugenommen hat.

Die einen sind Straftäter, andere Ausländer sind selbst Opfer von Delikten (namentlich Menschenhandel und -schmuggel). Die Statistik des Kantons Zürich, der die Tatverdächtigen genauer erfasst, weist dabei auf einen steigenden Anteil von Asylsuchenden hin (28 Prozent im Jahr 2003), während der Anteil der Kriminaltouristen eher zurückgeht (11 Prozent). Die Gründe für illegale Migration und Ausländerkriminalität sind ebenfalls vielfältig: der Wohlstand in der Schweiz, ungenügende Integration, zum Teil relativ milde Strafen und Haftbedingungen, schwer vollziehbare Wegweisungen und die Polizeidichte, welche die Behörden als zu gering erachten.

Besserer Vollzug und neue Instrumente

Sicherheitspolitisch ist die Kriminalität das grösste Problem, ökonomisch ist es die Schwarzarbeit, finanzpolitisch sind es die hohen Kosten im Asylbereich. Der Bericht macht indes auch Angaben zum Nutzen von Ausgaben für abgewiesene Asylsuchende: Finanzielle Rückkehrhilfen erweisen sich insofern als nachhaltig, als nur ein unterdurchschnittlich kleiner Anteil der Unterstützten später (meist aus familiären Gründen) illegal in die Schweiz einreist. Bei den 33 000 Personen, deren Rückkehr nach Kosovo 1999 bis 2002 unterstützt wurde, waren es 0,6 Prozent. Demgegenüber stammen gut 10 Prozent aller neuen Asylgesuche von Personen, die schon einmal ein Asylverfahren durchlaufen haben.

Die meisten dieser Erkenntnisse sind nicht neu; sie werden im Bericht über die illegale Migration nur gebündelt und mit einer Befragung der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren abgestützt. Neu ist hingegen ein langer Katalog möglicher und aus Sicht der Behörden erwünschter Massnahmen. Sie beginnen bei einem effizienteren und einheitlicheren Vollzug des geltenden Rechts durch die Kantone, umfassen aber auch Gesetzesverschärfungen und Instrumente, für die zuerst eine völkerrechtliche Grundlage in Form bilateraler Staatsverträge zu schaffen wäre (vgl. Kasten). Ein Teil der Gesetzesverschärfungen liegt bereits im Parlament (neues Ausländergesetz, Gesetz gegen die Schwarzarbeit, Teilrevision des Asylgesetzes), ein Teil folgt in Kürze, darunter der Beitritt zu Schengen/Dublin.

Unbefristete Haft, Bonus-Malus-System

Am stärksten forciert Justizminister Christoph Blocher eine weitere Verschärfung im Asylbereich. Am Mittwoch wird der Bundesrat über die Eröffnung einer kurzen Vernehmlassung bei den Kantonen zur Einführung einer zeitlich unbegrenzten «Durchsetzungshaft» informiert; nach den Sommerferien wird Blocher entscheiden, ob er die neuen Vorschläge direkt in die Staatspolitische Kommission des Ständerats, die das neue Ausländergesetz und das Asylgesetz vorberät, einspeisen oder

zuerst den Bundesrat entscheiden lassen will, wie Urs Hadorn, Interimsdirektor des Bundesamtes für Flüchtlinge, erklärte.

Die «Durchsetzungshaft» soll an die Vorbereitungs- und die Ausschaffungshaft, die bisher auf insgesamt zwölf Monate beschränkt sind, anschliessen und monatlich von einem Haftrichter überprüft werden. Gedacht ist sie für Personen, die sich der Kooperation bei der Abklärung ihrer Identität entziehen und die Haft einfach aussitzen wollen. Blocher hat entschieden, den Kreis der Vernehmlassungsteilnehmer sehr klein zu halten und namentlich die Parteien nicht zu konsultieren, was angesichts der Tragweite der Vorschläge und der Rechtsfragen, die sich stellen, Widerstand provozieren muss. Bei der «Durchsetzungshaft» - eine Wortkreation, um den verpönten Begriff «Beugehaft» zu umgehen - ist fraglich, ob sie mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar ist, handelt es sich doch um einen unbefristeten Freiheitsentzug für Personen, deren einziges Delikt ist, dass sie nicht freiwillig aus der Schweiz ausreisen.

Weiter will das Justizdepartement den Sozialhilfestopp, der im April für Asylsuchende mit Nichteintretensentscheid eingeführt wurde, auf alle abgewiesenen Asylsuchenden ausdehnen, die Bestimmungen über anerkannte Papiere einengen, Wiedererwägungsgesuche mit Gebühren und Kostenvorschuss erschweren, Ein- und Ausgrenzungen für Personen mit nicht befolgter Wegweisung verfügen, die vorläufige Aufnahme mit einem Bonus-Malus-System zur Förderung der Mitwirkung bei der Papierbeschaffung ergänzen und die Frist für die Aufbewahrung der Fingerabdrücke von Asylsuchenden von 10 auf 20 Jahre verlängern. Gnesa warnte allerdings auch hier vor Illusionen. Das Ausländer- und Asylrecht funktioniere wie ein System kommunizierender Röhren: Werde das Asylrecht verschärft, verlagere sich das Problem erfahrungsgemäss auf die illegale Einwanderung ohne Asylgesuch.