

## Flucht in asylpolitische Einseitigkeiten

Als 1999 wegen des Kosovokrieges Flüchtlinge in zeitweise beängstigender Zahl in die Schweiz kamen, war die asylpolitische Stimmung wohl besser als in letzter Zeit. Seit gut anderthalb Jahren hat die Zahl der neuen Asylgesuche sinkende Tendenz, der Aufwand des Bundes für den Asylbereich liegt unter dem Niveau von 1997, und doch hat das Parlament das Gesetz im Zug des Entlastungsprogramms ein weiteres Mal verschärft und der Nationalrat die laufende Revision restriktiver gestaltet. Die radikale Asylinitiative der SVP wurde im November 2002 nur knapp abgelehnt. Ein offizieller Bericht über die illegale Migration scheint Gründe dafür zu liefern: Asylsuchende machen im Kanton Zürich 12 (1998: 10) Prozent der Straftatverdächtigen aus; wer das Land wieder verlassen muss, leistet immer häufiger passiven oder gar aktiven Widerstand; der illegale Aufenthalt wird ein verbreitetes Phänomen. Ist das schlechte Klima also nicht künstlich erzeugt, sondern Ausdruck realer Probleme?

Zur Ausländerkriminalität war schon vor zwei Jahren ein ausführlicher Bericht erschienen, und noch früher hatte die Flüchtlingshilfe das für sie unangenehme Thema aufgegriffen. Die von Bundesrat Christoph Blocher in Auftrag gegebene aktualisierte Rekapitulation bietet nun zeitgerecht die Grundlage für Anträge, mit denen er der in parlamentarischer Beratung stehenden Gesetzesrevision seinen Stempel aufprägen will. Dass mit der Zusammenstellung der Ärgernisse und Schwierigkeiten und mit der Beschränkung auf die polizeiliche Sicht die Lage dramatisiert werden soll, ist ein naheliegender Verdacht. Der neue Departementschef ist seiner SVP etwas schuldig, zumal er die Vakanz an der Spitze des Flüchtlingsamts zwar für dessen Fusion mit der Ausländerbehörde (Imes) benützt, die - enorme - neue Führungsaufgabe aber keinem Hardliner, sondern dem CVP-nahen, ausgesprochen menschenfreundlichen Imes-Direktor Eduard Gnesa übertragen hat.

Der Bericht könnte allerdings auch anders gelesen werden. Im Gesamtrahmen der illegalen Migration erweist sich der «Asylmissbrauch» nur als einer der vielen Wege unerwünschter Zuwanderung - neben dem unerlaubten Familiennachzug, der Scheinehe, dem Verbleiben nach Ablauf eines Visums oder dem direkten Einstieg in die Schwarzarbeit. Die Statistik verzeichnet für Ende Mai gerade 948 abgewiesene Asylsuchende, die ihre Ausreisefrist überschritten haben (weitere nützen es aus, dass ihr Heimatstaat die Zwangsrückführung ablehnt), während die Zahl sämtlicher illegalen Aufenthalte auf 50 000 bis 300 000 geschätzt wird. Diesem zweiten Problem - der unerlaubten Beschäftigung, dem Betrug gegenüber öffentlichen Kassen, dem sozialen Missstand, der Erosion der Rechtsordnung - begegnet man mit weit weniger Aktivismus. Für Kontrollen und Sanktionen fehlen in vielen Kantonen das Personal und

der Wille. Dem Gesetz gegen die Schwarzarbeit hat im Nationalrat die SVP-Fraktion nur lau zugestimmt. In Form einer Legalisierung möchte man aber die Konsequenz auch nicht ziehen.

Trotz dieser Relativierung sind selbstverständlich Mittel zu suchen, um die Effizienz und den Sinngehalt des Asylsystems zu verbessern; denn die Kosten sind immer noch hoch - in diesem Jahr 950 Millionen Franken - und die durchschnittlichen Aufenthaltszeiten jener Migranten, die sich nicht als gefährdet erweisen, zu lang. Doch der neue Migrationsminister entgeht dem alten Dilemma nicht, dass entweder nur an Details geschraubelt oder aber menschenrechtliche Substanz angegriffen wird.

Ein Beispiel: 1998 hatte das Parlament einen Dringlichen Bundesbeschluss erlassen, wonach Asylbewerber ohne Identitätspapiere mit einem Nichteintretensentscheid zu rechnen haben. Seither ist der Anteil derer, die einen Ausweis vorlegen, noch etwas weiter gesunken (auf 22 Prozent). Blocher will nun die geplante «humanitäre Aufnahme» (die «vorläufige Aufnahme» aufgewertet um Familiennachzug und besseren Zugang zum Arbeitsmarkt) zu einem blossen Anreiz umfunktionieren. Der Idee fehlt indessen die Logik. Wenn eine Wegweisung unzumutbar (neu: existenzgefährdend) ist, tritt das Interesse der Behörden an (Rück-)Reisepapieren in den Hintergrund. Wer aber keine Chance zur Aufnahme hat, wird seiner Rückführung so oder so nicht Vorschub leisten.

Zudem ist es menschlich hart und sozialpolitisch widersinnig, «vorläufig Aufgenommene» während vieler Jahre von ihrer Familie zu isolieren und in der Erwerbstätigkeit einzuschränken. Man muss annehmen, dass Blochers Vorschlag nicht einfach auf einem Versehen beruht. Er hatte noch nach seiner Wahl in den Bundesrat die SVP-Initiative gelobt, die eine Asylgewährung an Flüchtlinge weitgehend verunmöglicht hätte. An Blochers Güterabwägung lässt zudem die Idee einer «Durchsetzungshaft» zweifeln. Ein unbegrenzter Freiheitsentzug soll Ausländer mürbe machen, damit sie bei ihrer Ausschaffung mitwirken. Ist die Beendigung eines unerlaubten Aufenthalts einen derartigen, übrigens kostspieligen Eingriff wert? Weit eher zweckbezogen und verhältnismässig scheint die maximal dreitägige «Festhaltung» für Identitätsabklärungen zu sein, die ebenfalls vorgeschlagen wird.

Welche Prioritäten ergeben sich, wenn der Blick weniger einseitig auf Repression und nationale Abgrenzung gerichtet wird? Ein wichtiger Erfolg - von der SVP mit dem Referendum bedroht - ist der mit der EU ausgehandelte Anschluss an deren Dubliner System, das regelt, welcher Staat für ein Asylverfahren zuständig ist, und den nötigen Datenaustausch installiert. Die Verwaltung schätzt, dass

infolge des schweizerischen Beitritts die Zahl der jährlichen Asylgesuche um 500 bis 2000 sinken wird, sonst aber mit einer Zunahme um 5500 bis 7000 Gesuche (Abgewiesene aus EU-Staaten) zu rechnen wäre. Das Interesse an dieser Kooperation ist evident.

In der Konsequenz erhält allerdings die Sorgfalt der Gesuchsprüfung noch grössere Bedeutung, da ein Entscheid grundsätzlich für 28 europäische Staaten gilt. Umso fragwürdiger wäre es, die letztinstanzliche Verantwortung einer einzigen Person zu überlassen, wie es der Nationalrat knapp beschlossen hat. Selbst Blocher bezeichnete dies als «stossend», will nun aber ebenfalls von der Dreierbesetzung der Rekurskommission abrücken. Der Zeitgewinn dürfte übrigens relativ bescheiden sein, wenn ein Beschwerdeverfahren im Durchschnitt 230 Tage dauert. Die genügende personelle Dotation ist hier die bessere Sparmassnahme.

Eine zweite Folge ist noch konkreter. Heute zieht ein erheblicher Teil der weggewiesenen Asylsuchenden in ein anderes europäisches Land weiter. Von diesen dürften mehr in die Schweiz zurückgeschickt werden, wenn sie in Dublin-Staaten dank der Fingerabdruck-Datenbank identifiziert werden können. Die Schweiz wird sich also aktiver um die Rückkehr in den Heimatstaat bemühen müssen - das Wegschauen beim «Untertauchen» ist längerfristig keine Alternative. So ist denn auch die Beendigung der Sozialhilfe nach der Ablehnung eines Asylgesuchs eine zweiseitige Sache. Die in der Revision des Asylgesetzes enthaltene Regelung schafft für die Kantone Anreize, die Ausreise der Weggewiesenen voranzutreiben, lässt aber den nötigen Spielraum für Flexibilität und sieht sozialpolitische Auflagen vor. Blochers Vorschlag ist hingegen eher schematisch, ohne prinzipiell über das geltende Recht hinauszugehen.

Für positive Massnahmen wird in den neuen Papieren aus dem Polizeidepartement kein Gedanke verschwendet. Es dürfte indessen unbestritten sein, dass eine genügende Betreuung, Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten - ohne eine Garantie zu bieten - deliktischem Verhalten vorbeugen und dass die Arbeit Asylsuchender, von der aufnehmenden Bevölkerung als faire Gegenleistung geschätzt, das Klima entspannt.

Blochers eilige und einseitige Zusatzrevision ist eine Herausforderung an die Kantone und Parteien, sich der Materie trotz Ferien zu widmen, an den Bundesrat, sich den Faits accomplis ihres unter Erwartungsdruck stehenden Kollegen nicht einfach zu beugen, und an den Ständerat, im asylpolitischen Boot das Gleichgewicht zu halten.

C. W.