

Presserohstoff

Bern, 28. Februar 2005

Wo steht die Asylgesetzrevision?

Am 4. September 2002 hat der Bundesrat seine Botschaft zur Asylgesetzrevision veröffentlicht. Viele der vorgeschlagenen Verschärfungen, wie die verkürzte Beschwerdefrist und die Ausschaffungshaft bei Nichteintretensentscheiden, wurden bereits auf den 1. April 2004 unter dem Titel des Sparprogramms eingeführt.

In der Sondersession vom Mai 2004 hat der Nationalrat Asyl- und Ausländergesetz debattiert und weiter verschärft. Im Juli 2004 hat Bundesrat Blocher im Rahmen einer „informellen Konsultation“ weitere Verschärfungen vorgeschlagen. Kantone und Bundesrat stimmten diesen nur teilweise zu. Am 17. März 2005 wird nun der Ständerat über die Anträge der Staatspolitischen Kommission (SPK) entscheiden. Diese schlägt zahlreiche, neue Verschärfungen vor.

Die wichtigsten Beschlüsse der SPK in Kürze:

1 Keine humanitäre Aufnahme

Die humanitäre Aufnahme sollte Bürgerkriegsflüchtlingen und weiteren Bedrohten eine verbesserte Rechtsstellung geben. National- und Bundesrat hatten ihr zugestimmt. Bundesrat Blocher fand für seine Änderungsvorschläge im Sommer 2004 keine Unterstützung der Kantone, und auch der Bundesrat hielt an seinem bisherigen Konzept fest.

Trotzdem hat die SPK ohne Gegenstimme folgendes beschlossen:

- **Der Schutzbereich soll gegenüber heute eingeschränkt werden:** Neu muss eine „Existenzgefährdung“ statt wie heute eine „konkrete Gefährdung“ vorliegen, damit wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs eine vorläufige Aufnahme gewährt werden kann (Art. 14a Abs. 3 ANAG).
Wie bereits Prof. Walter Kälin in seinem Gutachten für UNCHR im August 2004 ausführte, kann dies zu einer empfindlichen Einschränkung der Schutzgewährung führen: *„Die vorgesehene Begrenzung des Aufnahmegrundes der Unzumutbarkeit auf den Fall der ‚Existenzgefährdung‘ ist abzulehnen, da damit gegenüber heute eine massive Beschränkung der vorläufigen Aufnahme erzielt wird: Offenkundig kann die Rückführung Konsequenzen haben, welche – wie eine ohne Behandlung äusserst schmerzhaft, langandauernde Krankheit oder der Zwang, sich zu prostituieren – zwar nicht existenzbedrohend sind, aber den Vollzug der Wegweisung klarerweise unzumutbar machen.“*

Weyermannsstrasse 10
Postfach 8154
CH-3001 Bern

Für Paketpost:
Weyermannsstrasse 10
CH-3008 Bern

T++41 31 370 75 75
F++41 31 370 75 00

info@osar.ch
www.osar.ch

PC-Konto
30-16741-4
Spendenkonto
PC 30-1085-7

- Letztes Jahr wurden 4'198 Menschen vorläufig aufgenommen (gegenüber 1'555 Anerkennungen als Flüchtling). 23'407 vorläufig Aufgenommene lebten Ende 2004 in der Schweiz. Mehr als 90 % der vorläufig Aufgenommenen wurden wegen Unzumutbarkeit aufgenommen („Bericht zur illegalen Migration“). Der bisherige Schutzbereich entsprach europäischen Standards. Mit der neuen Definition droht schwer Traumatisierten, Kranken, unbegleiteten Minderjährigen und weiteren Schutzbedürftigen die Ausschaffung.
- **Härtefälle aufgrund besonders guter Integration können nicht mehr aufgenommen werden:** Die Möglichkeit der vorläufigen Aufnahme von Härtefällen wurde erst mit der letzten Asylgesetzrevision von 1999 eingeführt. Würde darauf verzichtet, hätte der Bund künftig keine Grundlage, im Einzelfall oder gruppenweise Härtefälle aufzunehmen. Im Rahmen der „Humanitären Aktion 2000“ wurden zum Beispiel rund 14'000 Härtefälle vorläufig aufgenommen. Zuständig wären neuerdings die Kantone (s. dazu unten).
- **Kantone können Erwerbstätigkeit bewilligen.** Der Bundesrat wollte humanitär Aufgenommene aber den Jahresaufenthaltern gleichstellen.
- **Familiennachzug kann frühestens drei Jahre nach der Aufnahme bewilligt werden.** Für Ehegatten und Kinder von Bürgerkriegsflüchtlingen ist das zu spät. Sie sind bis dahin vertrieben, Opfer der Gewalt geworden oder leben in Flüchtlingslagern. Weil die Familie zudem kein Sozialfall sein darf, ist Familiennachzug überall dort von vornherein nicht möglich, wo die Kantone keine Erwerbstätigkeit bewilligen.
- **Der Begriff „humanitäre“ Aufnahme wird gestrichen.** Es bleibt bei der vorläufigen Aufnahme. Gegenüber Arbeitgebern und Öffentlichkeit wäre der neue Begriff wichtig gewesen, um das Schutzbedürfnis zu betonen. **Die EU will subsidiär Schutzbedürftige den Flüchtlingen grundsätzlich gleichstellen.** Die humanitäre Aufnahme des Bundesrates geht in die richtige Richtung.

Die SFH setzt sich für die humanitäre Aufnahme ein. Die Einschränkung des Schutzbereichs der vorläufigen Aufnahme muss mit aller Entschiedenheit zurückgewiesen werden.

2 Ausdehnung des Sozialhilfestopps, Nothilfeverweigerung

- **Der Sozialhilfestopp soll für alle abgewiesenen Asylsuchenden und nicht nur für Personen mit Nichteintretensentscheiden Anwendung finden.** Die Kantone können den Zeitpunkt des Sozialhilfestopps selber bestimmen. Damit würden Tausende von Menschen jährlich auf die Strasse und in die Illegalität getrieben. Darunter auch besonders Verletzte wie Familien mit kleinen Kindern, Schwangere, Pflegebedürftige, unbegleitete Minderjährige. Nur eine Minderheit der SPK will sie vom Sozialhilfestopp ausnehmen.

- Das Monitoring des Bundes war auf drei Jahre angelegt. Die Diskussion um die Ausdehnung ist verfrüht und nicht seriös. Noch sind die Folgen der neuen Politik kaum bekannt.
- **Nothilfe soll nach einem Mehrheitsantrag der SPK wie Sozialhilfe verweigert, entzogen oder eingeschränkt werden können.** Diese Bestimmung ist klar verfassungswidrig, denn Hilfe in Notlagen ist Ausdruck der Menschenwürde und kann als Kerngehaltsgarantie nicht weiter eingeschränkt werden. Das Bundesgericht hat Nothilfe schon als ungeschriebenes Verfassungsrecht anerkannt.

Die SFH lehnt den Sozialhilfe- und Nothilfestopp ab, weil damit Menschen in die Verelendung, Illegalität und Kriminalität gedrängt werden. Sie fordert zudem Ausnahmen für besonders Verletzte und eine Rückkehr in Sicherheit und Würde.

3 Verschärfung Nichteintreten bei Papierlosigkeit

- Die SPK hat der vom Bundesrat vorgeschlagenen Verschärfung des Nichteintretensgrundes der Papierlosigkeit zugestimmt. Grundsätzlich sollen Gesuche nur noch geprüft werden, wenn Asylsuchende Reisepapiere vorlegen bzw. die Flüchtlingseigenschaft glaubhaft machen. Bisher genügten auch andere amtliche Dokumente und Hinweise auf Verfolgung.
- Gerade wer verfolgt ist, hat aber oft keine Reisepapiere und muss heimlich und mit einer falschen Identität fliehen. Wer legal und mit eigenen Papieren ausreist, gilt nicht als verfolgt. Tatsächlich Verfolgte könnten zu Unrecht vom Verfahren ausgeschlossen werden.
- Statt der Schutzbedürftigkeit entscheidet künftig die Ausschaffungsfähigkeit darüber, ob Asylgesuche in der Schweiz geprüft werden. **Kein anderer europäischer Staat kennt eine vergleichbare Einschränkung.** Der Vorschlag ist nicht EU-kompatibel.

Die SFH lehnt die Verschärfung entschieden ab, denn sie könnte zu Verletzungen der Genfer Flüchtlingskonvention führen.

4 Einschränkung der Pflichtleistung der Krankenversicherung

- Nach Mehrheitsantrag der SPK soll der Bundesrat künftig die Pflichtleistungen der Krankenkasse für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung einschränken können.
- Bereits heute haben Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung keine freie Wahl von Versicherung, ärztlicher Behandlung und Spital. Mit der Einschränkung der Pflichtleistung droht die Zweiklassenmedizin. Die FMH beurteilt den Vorschlag als „skandalös“.

- Asylsuchende und Schutzbedürftige sind häufig Opfer von Verfolgung, Folter, Vergewaltigung und Krieg. Sie sind daher besonders auf eine richtige medizinische Grundversorgung angewiesen.

Die SFH lehnt die Einschränkung der medizinischen Grundversorgung im Asylbereich ab.

5 Beugehaft und Zwangsmassnahmen

- Geht der fehlende Vollzug auf das Verhalten der ausländischen Person zurück, kann Haft bis zu 18 Monaten (Erwachsene) bzw. 12 Monaten (Minderjährige) angeordnet werden, wenn Ausschaffungshaft nicht zulässig ist oder keine mildere Massnahme zum Ziel führt. Allerdings kann schon seit dem 1. April 2004 Haft bei fehlender Mitwirkung im Wegweisungsvollzug angeordnet werden.
- Die gesamte Haftdauer (inkl. Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft) ist auf 24 Monate (Erwachsene) bzw. 12 Monate (Minderjährige) beschränkt. Nur wenige Dutzend Menschen mussten bisher nach den heute möglichen 9 Monaten Haft entlassen werden, die meisten Vollzüge finden innert 3 Monaten statt. Die durchschnittliche Haftdauer beträgt 23 Tage.
- Die SPK hat folgenden Verschärfungen zugestimmt:
 - Verdoppelung der Vorbereitungshaft von 3 auf 6 Monate
 - Ein- und Ausgrenzung nach negativem Entscheid
 - Kurzfristige Festhaltung bei der Entscheideröffnung
 - Vorbereitungshaft, wenn andere Anordnungen der Behörden im Asylverfahren missachtet werden oder Asylgesuch verspätet und missbräuchlich eingereicht.
 - Ausschaffungshaft, wenn eine Person sich behördlichen Anordnungen widersetzt oder ein NEE in einer Empfangsstelle eröffnet wurde und Vollzug absehbar ist (im letzteren Fall für max. 20 Tage) oder wenn Behörde die Papiere selber beschaffen musste. Verzicht auf richterliche Überprüfung, wenn Ausschaffung innerhalb von 8 Tagen durchführbar ist und die betroffene Person sich schriftlich damit einverstanden erklärt. Neuer Haftgrund für Vorbereitungshaft.
- Offensichtlich stand der SPK ein **Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle** zu den Wirkungen der Zwangsmassnahmen zur Verfügung. Die Öffentlichkeit und der Gesamt-Ständerat sind bis heute nicht über dessen Inhalt informiert. Er dürfte aber eine wichtige Grundlage bilden, um die Berechtigung der neuen Massnahmen zu beurteilen.

Die SFH fordert die Veröffentlichung des Berichtes der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle über die Zwangsmassnahmen. Der Ständerat sollte auf keinen Fall in Unkenntnis des Berichts entscheiden. Die SFH lehnt sachlich nicht begründete Verschärfungen ab und warnt vor den Kosten der Haftverlängerung. Diese Mittel wäre sinnvoller in Rückkehrberatung, Rückkehrhilfe und Wiederaufbau zu investieren.

6 Neue Härtefall-Regel

- Die Kantone sollen gemäss SPK dem Bundesamt für Migration Härtefälle zur Regelung vorschlagen dürfen, wenn sich Personen besonders gut integriert haben und schon mindestens fünf Jahre hier leben. Doch besteht keine Garantie, dass die Kantone Härtefälle überhaupt prüfen. Weigern sich die Kantone, gibt es keine Beschwerdemöglichkeit.
- Im Prinzip wird damit das von Bundesrat Blocher aufgehobene Metzler-Kreisschreiben ins Asylgesetz überführt. Die Folge werden riesige Unterschiede unter den Kantonen sein. Nur die Kantone Waadt und Genf machten relativ oft Gebrauch von der Härtefall-Regelung, die meisten anderen Kantone stellten sehr wenige Gesuche. Während der Kanton Waadt Gesuche für 1'784 Personen stellte, meldete der grosse Kanton Zürich im selben Zeitraum nur einen Fall. Eine grosse Rechtsungleichheit, die rechtsstaatlich bedenklich ist.

Die SFH schlägt eine Härtefall-Regel vor, die den Kantonen Mitsprache gibt und trotzdem national nach einheitlichen Kriterien und in einem rechtsstaatlichen Verfahren angewendet wird.

28. Februar 2005, Jürg Schertenleib