

Nein zum Asylgesetz Ja zu Menschenwürde und Rechtsstaat

Gemeinsame Stellungnahme zum Asylgesetz



sek·feps

Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
Fédération des Églises protestantes de Suisse
Federazione delle Chiese evangeliche della Svizzera



Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK
Schweizer Bischofskonferenz SBK
Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund SIG

Reihe SEK Gemeinsame Texte

- 1 Ökumenische Erklärung zum Wasser als Menschenrecht und als öffentliches Gut, 2005, 4 Seiten. Erhältlich auch in Französisch, Englisch und Spanisch.
- 2 Europäisches Ökumenisches Umweltnetzwerk ECEN: Der Beitrag der Kirchen zu einem ökologisch nachhaltigen Europa – Aufruf an die Kirchen, Mai 2005, 15 Seiten. Nur elektronisch als pdf unter www.sek-feps.ch. Englische Fassung unter www.ecen.org/baselfinational.doc.
- 3 Sonntag schützen, Gemeinschaft stärken – Ein ökumenischer Beitrag der Kirchen zur Revision des Arbeitsgesetzes, Juli 2005, 11 Seiten. Erhältlich auch in Französisch und Italienisch.
- 4 Nein zum Asylgesetz. Ja zu Menschenwürde und Rechtsstaat – Gemeinsame Stellungnahme zum Asylgesetz, Juni 2006, 10 Seiten. Erhältlich auch in Französisch.

Diese Broschüren werden gratis abgegeben.

Bestellungen online unter www.sek.ch oder per Email: bestellungen@sek-feps.ch.

Herausgeber Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK
Schweizer Bischofskonferenz SBK
Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund SIG

Autor Simon Röthlisberger

Reihe Gemeinsame Texte

Gestaltung Büro + Webdesign Daniela Tobler, Bern

Druck Stämpfli AG, Bern

Der Text wurde vom Rat des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes, von der Schweizer Bischofskonferenz und von der Geschäftsleitung des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes genehmigt.

Internet www.sek-feps.ch, www.kath.ch/sbk
Email bestellungen@sek-feps.ch, info-sbk@bluewin.ch

© 2006 (Juni), Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK
Verlag Institut für Theologie und Ethik ITE, Bern
ISBN 3-7229-4053-2

Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK
Schweizer Bischofskonferenz SBK
Schweizerischer Israelitische Gemeindebund SIG

Wir setzen uns ein,

- für die humanitäre Tradition der Schweiz,
- für den Schutz von Verfolgten,
- für ein faires Asylverfahren,
- für die Bekämpfung von Missbräuchen.

Wir lehnen das revidierte Asylgesetz ab, weil es

- den Zugang zum Asylverfahren erschwert,
- abgewiesene Asylsuchende ohne Sozialhilfe auf die Strasse stellt,
- mehr Menschen zu Sans-Papiers macht,
- zu störender Ungleichbehandlung von Härtefällen führt,
- untaugliche Zwangsmassnahmen vorsieht, die die Menschenwürde missachten.

Wir sehen eine leichte Verbesserung

- bei der vorläufigen Aufnahme der seit Jahren anwesenden Asylsuchenden.

1. Wir setzen uns für die humanitäre Tradition der Schweiz ein

Am 24. September 2006 wird über das revidierte Asylgesetz (AsylG) eine nationale Volksabstimmung stattfinden. Das Gesetz wurde in der Winter-session 2005 vom Parlament verabschiedet. Eine breite Koalition von Hilfswerken, Parteien und weiteren Organisationen ergriff gegen die Vorlage das Referendum und reichte es im April 2006 ein.

Im Zentrum der Abstimmung steht die Frage, wie die Schweiz mit Migrantinnen und Migranten umgehen will – sei dies mit Asylsuchenden oder mit denjenigen Personen, die aus unterschiedlichsten Gründen ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz leben (Sans-Papiers).

Der Schweizerische Evangelische Kirchenbund (SEK), die Schweizer Bischofskonferenz (SBK) und der Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG) haben sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich zur Gesetzgebung im Migrations- und Asylbereich geäussert und sich dabei für den Schutz der Menschenwürde sowie christlicher und jüdischer Werte eingesetzt. Die wesentlichsten Anliegen, welche der SEK, die SBK und der SIG 2003 bis 2005 zum Asylgesetz an das Parlament und seine Kommissionen gerichtet haben, wurden vom Parlament im zur Abstimmung gelangenden Gesetz nicht aufgenommen: die humanitäre Aufnahme, der weitere Zugang zur Sozialhilfe und der Verzicht auf den vorgesehenen Nichteintretensentscheid bei Papierlosigkeit. Einzig das Grundrecht auf Nothilfe wurde nach Intervention des Bundesgerichts schliesslich wieder aufgenommen.

Der SEK, die SBK und der SIG zeigen sich sehr besorgt darüber, dass diese zentralen Anliegen vom Parlament nicht berücksichtigt worden sind.

Die humanitäre Tradition der Schweiz mit ihren christlich-jüdischen Werten steht auf dem Spiel, widerspricht ihr doch das vom Parlament verabschiedete Gesetz in wichtigen Punkten. Der SEK, die SBK und der SIG bekräftigen mit dieser Stellungnahme ihre bisherige Position und wollen eine Orientierungshilfe leisten.

Sie äussern sich zum Asylgesetz auch in dankbarer Anerkennung des unermüdlischen Einsatzes all jener Menschen, besonders auch vieler Frauen, die sich in den Gemeinden und in den Hilfswerken seit Jahren und oft ehrenamtlich für die Begleitung und die Verbesserung der Lebensbedingungen von Asylsuchenden engagieren.

2. Die Bedeutung des Asylrechts: Verfolgte erhalten Schutz

Grundsätzlich erhalten alle Menschen, welche in ihren Herkunftsgebieten verfolgt oder bedroht sind, nach den völkerrechtlich anerkannten Kriterien in der Schweiz Asyl. In der Schweiz leben knapp 50 000 Personen aus dem Asylbereich (N und F Ausweis). Dies sind 0,6% der Gesamtbevölkerung – ein sehr kleiner Anteil im Vergleich zu den rund 20% Ausländerinnen und Ausländern, die ständig in der Schweiz wohnen (Bundesamt für Migration, Dezember 2005). Dennoch ist die Asylfrage im globalen Kontext zentral: Die UNO schützt und unterstützt weltweit 20.8 Millionen Menschen, die in flüchtlingsähnlichen Situationen leben (UNHCR, 2006).

Die Schweizer Asylpolitik orientiert sich einerseits an der Genfer Flüchtlingskonvention: Ein Flüchtling ist eine Person, «die aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich ausserhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will.» (Genfer Flüchtlingskonvention, 1951). Es ist eine zentrale Aufgabe des Staates, verfolgte Menschen nach fairen Kriterien konsequent aufzunehmen. Es gibt zugleich klare christliche und jüdische Begründungen für die Gewährung von Schutz für Verfolgte. Es geht immer um Menschen als von Gott gewollte und geliebte Geschöpfe.

Im konkreten Fall fordern der SEK, die SBK und der SIG vor allem die Rechtsgleichheit und die Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen. Auch für Asylsuchende gilt: Es geht um Menschen, ihre individuellen Schicksale, ihre Lebensmöglichkeiten und deren Gefährdung oder Bedro-

hung. Die existenzielle Dimension von Not, Vertreibung und Verfolgung lässt sich nicht nur statistisch und ökonomisch verrechnen.

3. Missbräuche durch faires Verfahren bekämpfen

Gegen Missbräuche vorzugehen ist ein wichtiges und berechtigtes Anliegen. Auch der SEK, die SBK und der SIG sind der Ansicht, dass Asylsuchende, die sich unkooperativ verhalten, kriminelle Handlungen begehen, ihre Identität falsch angeben oder Identitätsdokumente vernichten das Asylsystem belasten. Sie provozieren oder schüren eine negative, dem Fremden misstrauende Stimmung in der Bevölkerung. Der Anteil der Missbrauchsfälle wird jedoch oft überschätzt. Dies zeigen die hohen Quoten von Asylanerkennung und von *vorläufig* Aufgenommenen. Im Jahr 2005 wurden 10 061 Asylgesuche gestellt. Im gleichen Jahr wurden 1 497 Menschen als Flüchtlinge anerkannt und 4 436 Personen – beispielsweise wegen Bürgerkrieg – vorläufig aufgenommen. Mehr als jeder zweite Entscheid führte also trotz restriktiver Kriterien in der geltenden Asylgesetzgebung zur Schutzgewährung. Ein abgewiesenes Asylgesuch ist zudem kein Indiz für Missbrauch, denn oft werden Gesuche erst entschieden, wenn die Gefährdungslage vorüber ist und die rechtmässig angegebenen Asylgründe hin-fällig geworden sind.

Probleme bereitet der Vollzug der Wegweisung von manchen abgewiesenen Asylsuchenden. Das geltende Gesetz sieht aber zahlreiche Massnahmen vor: Schon heute können Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft von zusammen insgesamt einem Jahr angeordnet werden. Das Gesetz erlaubt auch die Ein- oder Ausgrenzung von Asylsuchenden, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedrohen, das heisst diese Personen dürfen bestimmte öffentliche Räume nicht mehr betreten oder verlassen. Untersuchungen zeigen, dass diese Massnahmen nicht erschöpfend angewendet werden. Nur selten wenden die Kantone beispielsweise die sogenannte Vorbereitungschaft an (Parlamentarische Verwaltungskontrolle, 2005).

Eine Minderheit von Asylsuchenden wird trotzdem kriminell. Gegen sie muss aber mit dem Strafrecht, nicht mit dem Asylgesetz vorgegangen wer-

den. Schon mit dem heute geltenden Gesetz wird effizient und wirkungsvoll gearbeitet: Der Zeitraum, während welchem sich die Asylsuchenden im Verfahren befinden, wurde schon jetzt verkürzt. Gleichzeitig ist mit der Beruhigung der Situation in wichtigen Herkunftsstaaten von Asylsuchenden (Kosovo, Bosnien) die Anzahl der Asylgesuche in ganz Europa deutlich zurückgegangen. 1999 wurden in der Schweiz noch 48 075 Asylgesuche gestellt; im letzten Jahr waren es lediglich 10 061. Schärfere Grenzkontrollen an der EU-Aussengrenze verhindern oft, dass Menschen in Europa überhaupt ein Asylgesuch stellen können.

Ein Asylgesuch zu stellen, ist noch kein Missbrauch, sondern ein Recht, das allen offen stehen muss, die glauben, die Flüchtlingseigenschaften zu erfüllen. Von diesem Zugang zum Asylverfahren kann zwar kein Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt in der Schweiz abgeleitet werden; aber abgelehnten Asylsuchenden soll eine Rückkehr in ihr Herkunftsland in Sicherheit und Würde dank Rückkehrberatung und -hilfe ermöglicht werden.

Alle Asylsuchenden haben Anrecht auf ein faires Verfahren und eine seriöse Prüfung ihrer Fluchtgründe. Es kann nicht das Ziel einer Asylgesetzgebung sein, möglichst tiefe Gesuchszahlen zu bewirken. Das vorgeschlagene Gesetz ist zudem geprägt von Sparbemühungen des Bundes. Das zentrale Anliegen der Schutzgewährung für Verfolgte wird dabei pervertiert. Unglaubwürdige Missbrauchsbekämpfung geht hier zulasten von tatsächlich Verfolgten und steht im Widerspruch zur staatlichen Verpflichtung, die Flüchtlingseigenschaften von Asylsuchenden zu überprüfen.

4. Kein Zugang zum Asylverfahren?

Auf Asylgesuche soll künftig grundsätzlich nur noch eingetreten werden, wenn innerhalb von 48 Stunden gültige Reise- oder Identitätspapiere vorliegen. Führerausweise oder Geburtsurkunden werden nicht anerkannt. Bedenklich ist dabei die Tatsache, dass damit Asylsuchende vom regulären Verfahren ohne materielle Prüfung der Flüchtlingseigenschaften ausgeschlossen werden. Verfolgte verfügen aber oft nicht über die verlangten Dokumente, weil sie ihr Land rasch verlassen mussten, weil sie nicht in der Lage waren, vor der Ausreise gültige Papiere zu beschaffen oder weil ihnen

diese weggenommen wurden. Sprachliche Schwierigkeiten können eine zusätzliche Hürde zur Beschaffung der Papiere in so kurzer Zeit sein.

Asylsuchende müssten künftig *glaubhaft* machen können, dass sie verfolgt werden – bis jetzt reichten *Hinweise* auf Verfolgung aus. Dies wäre eine fatale Änderung, die den Behörden grosse Ermessensspielräume eröffnet: Vor allem gefolterte, vergewaltigte und in Kriegen traumatisierte Menschen sind oft nicht in der Lage, über ihre Leiden und die Vergangenheit zu sprechen und in einer ersten kurzen Befragung ihre Asylgründe glaubhaft vorzubringen. Eine Befragung bedeutet für diese Menschen eine Stresssituation und Re-Traumatisierung. Mit dieser neuen 48 Stunden-Regelung würden echte Flüchtlinge aus dem Asylverfahren ausgeschlossen. Aus der Optik der Unterzeichnenden würde dies die völkerrechtlichen Verpflichtungen und die Genfer Flüchtlingskonvention verletzen. Überdies hat sich die Schweiz mit der Unterzeichnung der sogenannten *Nonrefoulement-Bestimmung* (Rückschiebeverbot) in der Flüchtlingskonvention dazu verpflichtet, Personen nicht in ein Land zurück zu schaffen, in dem ihnen Tod oder Folter drohen.

5. Verletzliche ohne Sozialhilfe auf der Strasse?

Das vorgeschlagene Asylgesetz will bewusst den Leidensdruck für die Betroffenen erhöhen. Mit dem Sozialhilfestopp will es eine sogenannte *selbstverantwortliche* Ausreise fördern und zu diesem Zweck ausnahmslos alle abgewiesenen Asylsuchenden auf die Strasse setzen. Alte, Kranke, Kinder mit und ohne Eltern, Familien und Schwangere hätten nur noch Anrecht auf Nothilfe, die aber in allen Kantonen unterschiedlich ausgerichtet wird und nur das Allernötigste zum Überleben umfasst.

Der SEK, die SBK und der SIG befürchten eine Verelendung der Nothilfeberechtigten, mehr Kleinkriminalität, Schwarzarbeit und mehr Sans-Papiers, da viele dieser auf Nothilfe gesetzten untertauchen würden. Diese Menschen würden weiterhin mitten unter uns leben – aber unter unwürdigsten Bedingungen und oft als Schwarzarbeitende von Arbeitgebern ausgenutzt.

6. Mehr Sans-Papiers zu befürchten

Die enge Auslegung des Flüchtlingsbegriffs sowie die Ausweitung der Nichteintretensgründe und die Einführung der neuen Zwangsmassnahmen sollen das Asylverfahren mit Absicht so unattraktiv wie möglich machen. Das könnte die offiziellen Asylgesuche künftig zwar reduzieren. Zu befürchten ist aber, dass dafür die Anzahl Menschen ohne gültige Aufenthaltsbewilligung zunehmen wird. Illegaler Aufenthalt von Personen aus dem Asylbereich würde zum Normalfall. Dies kann nicht im Interesse unseres Landes liegen und widerspricht dem Grundgedanken des Rechts auf Asyl.

7. Störende Ungleichbehandlung der Härtefälle

Asylsuchende bleiben oft jahrelang in der Schweiz. Häufig arbeiten die Eltern und die Kinder gehen zur Schule. Die Kinder fühlen sich hier oftmals mehr zuhause als in ihrer Herkunftsregion – eine Rückkehr bedeutet dann für sie eine Ausreise in ein fast unbekanntes Land.

Die Härtefallregelung ermöglicht es, jene Asylsuchenden aufzunehmen, die mehr als fünf Jahre in der Schweiz leben, gut integriert sind und für welche die Rückkehr ins Herkunftsland unzumutbar scheint.

Nach dem vorgeschlagenen Gesetz aber würde es ausschliesslich im Ermessen der Kantone liegen, ob sie Härtefälle von Asylsuchenden, die seit mehr als fünf Jahre in der Schweiz leben, prüfen wollen. Zwar dürften neu auch Gesuche von abgelehnten Asylsuchenden geprüft werden; doch die voraussehbare ungleiche Praxis in den verschiedenen Kantonen würde Ungleichbehandlung und Ungerechtigkeiten schaffen und wäre eine rechtstaatlich fragwürdige Lösung.

8. Untaugliche Zwangsmassnahmen missachten Menschenwürde

Haft wird bei den Zwangsmassnahmen nicht als Strafe für rechtswidriges Verhalten eingesetzt, sondern soll die Ausschaffung garantieren. Die vorgeschlagenen verschärften Haftgründe und Haftarten würden hauptsächlich bei Asylsuchenden, ehemaligen Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen, bei Arbeitsmigrantinnen und -migranten, deren Aufenthaltsrecht aufgehoben wurde, und bei Sans-Papiers eingesetzt.

Der Wille einer Person soll bei fehlender Kooperation mit den Schweizer Behörden mittels *Durchsetzungshaft* gebrochen werden. «Jede Art von Durchsetzungshaft gerät in eine gefährliche Nähe zur Folter», schrieb Staatsrechtsprofessor Jörg Paul Müller in einem Gutachten (im Auftrag der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH, 2005) über die Einschränkung der Nothilfe. Auch minderjährige Jugendliche könnten ab dem 15. Altersjahr bis zu neun Monaten in Durchsetzungshaft genommen werden. Dies ist eine lange Zeit für junge Menschen. Bei Erwachsenen könnte die Haft insgesamt (Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft zusammen) zwei Jahre, bei Jugendlichen ein Jahr dauern. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind demzufolge unverhältnismässig, teuer und garantieren überdies die Ausreise nicht. Untersuchungen zeigen: Je länger die Haft dauert, desto unwahrscheinlicher wird die Rückführung. Die meisten Rückführungen finden nämlich in den ersten Wochen der Inhaftierung statt (Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, 2005).

Diese Zwangsmassnahmen wären sowohl im neuen Asyl- als auch im neuen Ausländergesetz verankert. Dies bedeutet, dass diese Regelungen in Kraft treten und auf Asylsuchende und andere Migrantinnen und Migranten angewendet würden, käme es zur Annahme eines der Gesetze. So würden die Zwangsmassnahmen bei einer Ablehnung des Asylgesetzes und einer Annahme des Ausländergesetzes trotzdem eingeführt werden. Beispielsweise würden sie für abgewiesene Asylsuchende mit Nichteintretensentscheid (NEE) gelten, da diese Personen unter das Ausländergesetz fallen.

9. Verbesserungen bei vorläufiger Aufnahme – und bei nichtstaatlicher Verfolgung?

Der Nationalrat hat zwar in seiner Erstdebatte über das Asylgesetz eine *humanitäre Aufnahme* beschlossen. Diese hätte eine Besserstellung von Personen, deren Wegweisung nicht möglich, unzulässig oder unzumutbar ist (Bürgerkrieg, Krankheit, Härtefälle), beim Familiennachzug und auf dem Arbeitsmarkt erreicht. Im revidierten Asylgesetz ist nun lediglich eine leichte Verbesserung der schon heute bestehenden *vorläufigen Aufnahme* vorgesehen. Nach drei Jahren Aufenthalt könnte der Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene bewilligt werden, wenn genügend Wohnraum vorhanden und die Person nicht sozialhilfeabhängig ist. Dies ist grundsätzlich zu begrüssen, wie auch die bereits eingeführte Regelung, dass die Kantone Arbeitsbewilligungen einfacher erteilen könnten. Da aber die Kompetenz zur Erteilung der Arbeitsbewilligung bei den Kantonen zu liegen käme, würde die Umsetzung dieser Verbesserung sehr unterschiedlich ausfallen und zu stossenden Ungleichbehandlungen führen: Wer nicht arbeiten dürfte, wäre auf Sozialhilfe angewiesen und könnte folglich seine Familie nicht nachziehen.

Sämtliche europäische Staaten gewähren Asyl, auch wenn die Betroffenen nicht von einem Staat, sondern von nichtstaatlichen Akteuren verfolgt werden, zum Beispiel bei Blutrache, Ehrenmord oder Familienfehden. Im Juni 2006 hat nun die Schweizerische Asylrekurskommission entschieden, dass in Zukunft auch in der Schweiz nichtstaatlich verfolgte Flüchtlinge Asyl erhalten werden. Dieser Entscheid ist für das Bundesamt für Migration verbindlich. Der Bundesrat wollte die Änderung erst nach in Kraft treten des revidierten Asylgesetzes einführen, obwohl die rechtlichen Grundlagen bereits heute vorhanden sind. Einer der Gründe, weshalb das revidierte Asylgesetz angenommen werden soll, ist somit hinfällig geworden.

10. Folgerung

Der SEK, die SBK und der SIG wollen die humanitäre Tradition der Schweiz bewahren. Verfolgte sollen weiterhin Schutz erhalten, Missbräuche gezielt bekämpft werden. Dazu bietet die geltende Gesetzgebung genügend Möglichkeiten – dies ist eine Frage der Anwendung des bestehenden Gesetzes und nicht eines neuen, verschärften Gesetzes. Im revidierten Asylgesetz sind zwar leichte Verbesserungen auszumachen, aber diese können die Verschärfungen nicht aufwiegen. Christlich-jüdische Werte verpflichten dazu, *Menschenwürde für alle Menschen einzufordern. Schwache zu schützen, Missbräuche zu bekämpfen und völkerrechtliche und rechtsstaatliche Grundsätze einzuhalten. Die Unterzeichnenden empfehlen aus diesen Gründen die Ablehnung des Asylgesetzes.*

Bern/Fribourg/Zürich, 7. Juni 2006

Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
Pfarrer Thomas Wipf, Präsident des Rates

Schweizer Bischofskonferenz
Bischof Amédée Grab, Präsident

Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund
Prof. Dr. Alfred Donath, Präsident