

Notwendigkeit der finanziellen Unterstützung der Rechtsberatungsstellen für Asylsuchende: Ein Argumentarium für die Mitgliedkirchen des SEK

„Die Achtung der Menschenwürde jeder Person, ungeachtet ihrer Rasse, Sprache, Religion, ihres Geschlechts oder ihrer sozialen Stellung gehört zu den Grundsätzen unseres Staates und unserer Kultur. Dieser Grundsatz hat sich besonders in unserem Verhalten gegenüber den Schwachen und Benachteiligten, auch gegenüber den Asylsuchenden und Flüchtlingen zu bewähren“.

Memorandum der drei Landeskirchen zu Asyl- und Flüchtlingsfragen: Auf Seiten der Flüchtlinge, 1985

Die Kirchen setzen sich seit Jahren mit Wort und Tat für eine menschliche Asylpolitik ein. In verschiedenen Grundsatzpapieren und Stellungnahmen haben sie ihre Position klar geäußert. Beispielsweise in der ökumenischen Stellungnahme gegen das revidierte Asylgesetz.

Die Mitgliedkirchen des SEK und die katholischen Kirchen gehören zusammen mit den kirchlichen Hilfswerken zu den wichtigsten Geldgebern der Rechtsberatungsstellen. Seit über 20 Jahren leisten sie damit einen unverzichtbaren Beitrag für die Beratung der Asylsuchenden. Dieser Beitrag muss auch in Zukunft gesichert sein.

Rechtsberatung ist notwendig und effektiv

Viele Rechtsberatungsstellen haben sich ein hohes Fachwissen erarbeitet und sind lokal gut verankert. Dadurch können sie sich sehr wirksam für die Asylsuchenden und die vorläufig Aufgenommenen einsetzen. So erhalten mehr als ein Drittel der anerkannten Flüchtlinge und der vorläufig aufgenommenen Personen ihre Aufenthaltsberechtigung erst im Anschluss an einen Rekurs einer kantonalen oder nationalen Rechtsberatungsstelle.

Rechtsschutz für Asylsuchende hat Priorität. Das bedeutet einerseits Chancenberatung und andererseits Mandatsführung in unterstützungswürdigen Fällen. Der Rechtsschutz soll sowohl in den kantonalen als auch in den nationalen Rechtsberatungsstellen angeboten werden.

Weshalb kirchliche Unterstützung der Rechtsberatungsstellen?

Ab 2008 sollen alle Asylanhörungen in den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) stattfinden. Der zusätzliche finanzielle Unterstützungsbedarf der *nationalen Rechtsberatungsstellen* in unmittelbarer Nähe der EVZ ist aufgrund dieser Verschiebung des Asylverfahrens offensichtlich. HEKS, das Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz, kann durch interne Verschiebungen von den kantonalen zu den nationalen Rechtsberatungsstellen den zusätzlichen Finanzierungsbedarf teilweise decken. Diese Verschiebung von Seiten des HEKS bedingt jedoch, dass die Kirchen ihr Engagement für die *kantonalen Rechtsberatungsstellen* im gleichen Ausmass wie bisher weiterführen. Es wird je nach Entwicklung der Anzahl Asylgesuche und der Finanzierungsentscheide anderer Geldgeber (Hilfswerke und Kirchen) allenfalls nötig sein, in Zukunft zusätzlich zu den vom HEKS verschobenen Mitteln vermehrt in die *nationalen Rechtsberatungsstellen* zu investieren.

Insgesamt beträgt das Budget der nationalen und kantonalen Rechtsberatungsstellen ca. 4 Mio. Franken. Die Mitgliedkirchen des SEK unterstützen die Stellen mit rund 600'000 Franken jährlich, wobei der Grossteil der Mittel in die kantonalen Rechtsberatungsstellen fliesst. Die katholischen Kirchen leisten insgesamt Beiträge in vergleichbarer Höhe. Die Mittel der katholischen Seite kommen ebenfalls hauptsächlich den kantonalen Rechtsberatungsstellen zugute.

Im Folgenden werden Argumente aufgeführt, weswegen die kantonalen Rechtsberatungsstellen weiterhin eine wichtige Funktion zur Sicherung des Rechtsschutzes der Asylsuchenden wahrnehmen und dafür auf finanzielle Mittel der Mitgliedkirchen des SEK und der katholischen Kirchen angewiesen sind.

Der grösste Teil der Asylsuchenden wird immer noch einem Kanton zugewiesen.

2006 erhielten lediglich knapp 17% der Asylsuchenden einen Nichteintretensentscheid (NEE). Das heisst, das Verfahren dieser Asylsuchenden kann theoretisch vollständig im EVZ abgewickelt werden. Aber auch unter diesen Asylsuchenden erhalten viele den NEE erst, wenn sie bereits einem Kanton zugewiesen sind. Sie suchen deshalb Rechtsschutz bei der jeweiligen Rechtsberatungsstelle im Kanton.

Konkret bedeutet dies, dass die sechzig Tage, die Asylsuchende im EVZ maximal verbringen dürfen, nicht ausreichen, um ein materielles Asylverfahren abzuschliessen. Dies, obwohl die Befragung zu den Asylgründen und 80% der erstinstanzlichen Entscheide in den EVZ gefällt werden.

Häufig werden Asylsuchende, deren 30-tägige Beschwerdefrist bereits läuft, an den zuständigen Kanton überwiesen. Es ist die dortige kantonale Rechtsberatungsstelle, die dann tätig werden muss und bei Schutzbedürftigkeit das Mandat übernimmt. Damit diese Vernetzung gelingt, müssen die nationalen und kantonalen Rechtsberatungsstellen gut zusammenarbeiten.

In den letzten fünfzehn Jahren wurde das Asylrecht laufend verschärft, letztmals mit der Teilrevision, die das Volk im September 2006 angenommen hat. Die Verschärfungen bedeuten beispielsweise: Der Zugang zum materiellen Asylverfahren ist erschwert, Zwangsmassnahmen zum Erzwingen der Ausreise werden eingeführt, abgelehnte Asylsuchende erhalten lediglich Nothilfe statt Sozialhilfe, die Kosten für die Beschwerdeverfahren sind erhöht und die Rekursfristen verkürzt worden. Die rechts- und sprachunkundigen Asylsuchenden, die in der Regel mittellos sind, brauchen die Unterstützung durch die Rechtsberatungsstellen, um im Asylverfahren überhaupt eine Chance auf Anerkennung ihres Gesuches zu haben. Auch der Gesetzgeber hat die Notwendigkeit der Rechtsberatung erkannt und hat dies im Asylgesetz festgehalten (Art. 17 Abs. 4). Diese Bestimmung sichert den Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung. Allerdings wird bis heute die Rechtsberatung vom Staat nicht mitfinanziert.

Die Verschärfung des Asylrechts gefährdet die Grund- und Menschenrechte der Asylsuchenden.

Durch den Sozialhilfeausschluss wird das Grundrecht der Hilfe in Notlagen gefährdet (Bundesverfassung Art. 12). Mit den Zwangsmassnahmen wird die Freiheit der Person beeinträchtigt und mit den verkürzten Beschwerdefristen wird das Recht auf eine wirksame Beschwerde tangiert. Auch hier braucht es als Korrektiv die Rechtsberatungsstellen, die sich effektiv für die Rechte ihrer Mandanten einsetzen können.

Die Rechtsberatungsstellen leisten einen wesentlichen Beitrag bei der Anerkennung als Flüchtling und als vorläufig aufgenommene Personen.

Im Jahr 2006 betrug die Anerkennungsquote als Flüchtling fast 20%. Zudem wird einem noch grösseren Anteil der Asylsuchenden eine vorläufige Aufnahme wegen Unzumutbarkeit der Wegweisung gewährt. Fast 80% aller Gesuchsteller können schlussendlich unter verschiedenen Aufenthaltstiteln in der Schweiz bleiben. Viele dieser positiven Entscheide erfolgen erst aufgrund einer Beschwerde durch eine Rechtsberatungsstelle. Häufig sogar erst im anspruchsvollen ausserordentlichen Verfahren (aufgrund eines Wiedererwägungsgesuches oder einer Revision). So wurden von den 1886 Wiedererwägungsgesuchen, die das BFM 2006 behandelte, mehr als 656 – also mehr als ein Drittel – positiv entschieden.

Aktuelle Beispiele aus dem Jahre 2006 sind Wiedererwägungsgesuche, die die Rechtsberatungsstellen für Tibeter einreichen: Dies nach einer Grundsatzentscheidung der Asylrekurskommission, Tibeter, auch wenn sie in Indien oder Nepal gelebt hatten, als Flüchtlinge anzuerkennen oder zumindest vorläufig aufzunehmen. Diese Tibeter haben zum Teil bereits einige Jahre das perspektivenlose Leben von Personen mit Nichteintretensentscheid führen müssen. Sie erhielten nur das Allernötigste zum Überleben und hatten keine Möglichkeiten auf Bildung und Arbeit. Mit der Anerkennung wurde ihre Integration ermöglicht und sie konnten Familienangehörige nachziehen. Die Tibeter standen 2006 an fünfter Stelle in der Rangfolge der Herkunftsländer von Asylsuchenden.

Die Anerkennung der nichtstaatlichen Verfolgung als asylrelevantem Verfolgungsgrund ist auf den Einsatz der Rechtsberatungsstellen zurückzuführen. Dadurch haben beispielsweise Frauen, die vor Zwangsverheiratung oder Genitalbeschneidung fliehen, die Möglichkeit, den Flüchtlingsstatus zu erhalten.

Ein wichtiges Engagement der Rechtsberatungsstellen ist ihr Einsatz für die vorläufig aufgenommenen Personen (Bewilligung F).

Letztes Jahr wurden 5193 Asylsuchende wegen Unzumutbarkeit der Wegweisung – in der Regel, weil sie aus einem Kriegs- oder Bürgerkriegsgebiet stammen – vorläufig aufgenommen. Es leben 25'244 vorläufig Aufgenommene in der Schweiz – mehr als anerkannte Flüchtlinge (23'282). Die Rechtsberatungsstellen machen Eingaben für die Umwandlung der Bewilligung F in eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung (Bewilligung B). Sie engagieren sich für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen. Dadurch leisten sie einen wichtigen Beitrag für eine faire Behandlung der vorläufig aufgenommenen Personen und deren Integration. Die Bedeutung dieser Personengruppe ist wegen ihrer grossen Zahl mit derjenigen der anerkannten Flüchtlinge zu vergleichen.

Für die so genannten verletzlichen Personen haben die Rechtsberatungsstellen ein besonderes Engagement.

Dazu gehören unbegleitete Minderjährige, Alte, Kranke, allein stehende Frauen sowie traumatisierte Asylsuchende. Angehörige dieser Gruppen werden sehr häufig von den Rechtsberatungsstellen betreut, um ihrem besonderen Schutzbedürfnis Rechnung zu tragen. Der Sozialhilfeausschluss nach einer negativen Asylentscheidung trifft die Gruppe der verletzlichen Personen besonders hart: Kinder oder folter- und kriegsversehrte Asylsuchende haben besondere Bedürfnisse, die von den zuständigen Behörden oft nur ungenügend beachtet werden.

Viele anerkannte Flüchtlinge sind auf die Beratung und Unterstützung durch die Rechtsberatungsstellen angewiesen, weil die lokalen Sozialdienste mit ihrer besonderen Situation häufig zu wenig vertraut sind. Dies trifft beispielsweise auf den Bereich der Familienzusammenführung zu.

Die Rechtsberatungsstellen übernehmen eine wichtige Triagefunktion.

Sie vermitteln die Asylsuchenden, die sie oft seit Anfang des Verfahrens kennen, an kompetente Fachstellen weiter. Dies ist insbesondere bei sozialen oder psychischen Problemen von grosser Bedeutung.

Nachdem die Anzahl der Asylgesuche seit 2004 kontinuierlich gesunken ist, wird seit 2006 erstmals wieder ein Anstieg um 4.7% verzeichnet. Auch in den ersten beiden Monaten des Jahres 2007 sind die Asylgesuchszahlen im Vergleich zur gleichen Periode im Jahre 2006 um mehr als 20% gestiegen.

Ab 1. Januar 2008 wird das teilrevidierte Asylgesetz vollständig in Kraft gesetzt. Das Gesetz muss sich dann in der Praxis bewähren. Die Rechtsberatungsstellen haben die wichtige Aufgabe, sich mit juristischen Mitteln dafür einzusetzen, dass die Anwendung des Gesetzes in einem menschenrechtlich vertretbaren Rahmen bleibt. Das bedeutet juristische Einzelfallarbeit. Mit dem Weiterzug von Fällen vor das Bundesverwaltungsgericht – der zweiten und letzten Instanz – sollen Präzedenzfälle geschaffen und zu restriktive Gesetzesanwendung korrigiert werden.

Anita Biedermann und Simon Röthlisberger / Zürich und Bern, August 2007