

sek·feps

Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
Fédération des Églises protestantes de Suisse
Federation of Swiss Protestant Churches



Vernehmlassungsantwort des Rates de Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK zu den Änderungen im Asylgesetz und dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer

1. Allgemeine Bemerkungen

Nachdem das revidierte Asylgesetz und das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer erst Anfang 2008 vollständig in Kraft getreten sind, wird nun eine Teilrevision vorgeschlagen.

Als einer der Hauptgründe für die Revision wird die steigende Anzahl Asylgesuche aufgeführt und damit verbunden die Notwendigkeit, das Asylverfahren zu optimieren, um die „Attraktivität der Schweiz als Zielland von Asylsuchenden zu senken (...)“¹. Aus Sicht des SEK kann die steigende Anzahl Asylgesuche nicht Grund für eine härtere Gangart beim Verfahren sein, denn das Einreichen eines Asylgesuchs ist grundsätzlich kein Missbrauch, sondern ein Recht. Überdies spricht die hohe Zahl der Schutzgewährungen dafür, dass eine deutliche Mehrheit der Asylsuchenden effektiv im Herkunftsland verfolgt und gefährdet ist: Bei 67.1 Prozent der im Jahr 2008 behandelten Asylgesuchen wurde die Schutzbedürftigkeit anerkannt. Die Anerkennungsquote (Asylgewährung) lag bei 23 Prozent.

Der SEK gibt zu bedenken, dass die Anzahl Asylgesuche wesentlich von der Lage in Krisengebieten abhängig ist. Die insbesondere gegen Ende des letzten Jahres markant gestiegene Zahl neuer Asylgesuche kann mit grösster Wahrscheinlichkeit auch auf das Inkrafttreten des Dubliner Abkommens zurückgeführt werden. Klares Indiz dafür ist, dass über ein Drittel der Gesuchsteller bereits in einem Dublin-Unterzeichnerstaat registriert sind.

Der SEK stellt aufgrund der Begründungen der Revision fest, dass bei den vorgeschlagenen Änderungen das eigentliche Kernanliegen des Asylsystems – nämlich wie wir Verfolgten effektiv und verlässlich Schutz bieten können – aus dem Blickwinkel geraten ist. Zudem stehen die vorgeschlagenen Änderungen teilweise im Widerspruch zu den Menschenrechten.

Schliesslich scheint dem SEK angesichts der Tatsache, dass die Erfahrungen mit den neuen Regelungen noch äusserst beschränkt sind, eine Revision des Asylrechts auf Gesetzesstufe deutlich verfrüht zu sein.

2. Diskussion der vorgeschlagenen Änderungen

AsylG, Art. 3 Ausschluss von Wehrdienstverweigerern und Deserteuren aus der Flüchtlingseigenschaft

Ausgangslage und Begründung Änderungsbedarf:

Die Asylrekurskommission (ARK) hatte 2006 entschieden, dass Wehrdienstverweigerer und Deserteure aus Eritrea die Flüchtlingseigenschaften erfüllen, weil sie bei einer Rückkehr unverhältnismässig streng behandelt würden und deshalb als politisch motiviert einzustufen seien. In der Folge ist die Anzahl Asylgesuche aus Eritrea stark gestiegen. Dem ARK-Entscheid wird nicht nur Signalwirkung für Eritreer, sondern auch für andere Länder beigemessen. Deshalb müsse das Asylgesetz entsprechend geändert werden. Angesichts dieser Beurteilung wird Art. 3 Abs. 3 (neu) vorgeschlagen:

„Keine Flüchtlinge sind Personen, die einzig wegen Dienstverweigerung oder Desertion ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden.“

Der SEK lehnt den vorgeschlagenen Art. 3 Abs. 3 (neu) aus folgenden Gründen ab:

¹ Vgl. Bericht zu den Änderungen AsylG und AuG EJPD, 19.12.2008, Seite 6.

Dienstverweigerer und Deserteure, die im Herkunftsland unmenschliche Härte erfahren würden, würden zwar weiterhin nicht zurückgeschafft und könnten deshalb in der Schweiz auch in Zukunft Zuflucht finden. Doch eine nur „vorläufige Aufnahme“ und die damit verbundene Nichtanerkennung als Flüchtling ist eine Beschneidung des Schutzes auf minimale humanitäre Standards. Diese Standards sind nicht etwa freiwillig, sondern müssen aufgrund internationaler Verpflichtungen eingehalten werden (Rückschiebungsverbot in der Europäischen Menschenrechtskonvention und in der Genfer Flüchtlingskonvention).

Der SEK weist darauf hin, dass der rechtliche Status der vorläufigen Aufnahme die Integration der Betroffenen tendenziell behindert. Beispielsweise ist bekannt, dass Personen, die einen unsicheren Aufenthaltsstatus haben, auf dem Arbeitsmarkt deutlich schlechtere Chancen haben als diejenigen mit einem dauerhaften Aufenthaltsrecht.

Einzig wegen Wehrdienstverweigerung oder Desertion erhält schon heute niemand Asyl. Die Asylgewährung muss mit asylrelevanten Verfolgungsgründen in Verbindung gebracht werden. Insofern ist die vorgebrachte Änderung von symbolischer Natur, um die Schweiz für Dienstverweigerer und Deserteure weniger attraktiv zu machen. Das Ziel der vorgeschlagenen Änderung, die Zahl der Asylgesuche zu senken, dürfte damit eindeutig nicht erreicht werden.

AsylG, Art. 19 und 20 Keine Asylgesuche mehr auf Schweizer Botschaften einreichen?

Begründung des Änderungsbedarfs gemäss Bundesrat:

Die Anzahl Asylgesuche auf Schweizer Botschaften habe stark zugenommen, jedoch sei die Anzahl der effektiv ermöglichten Einreisen gering. Der Aufwand für die Prüfung der Gesuche sei hoch. Kein anderes Land kenne derzeit das Botschaftsverfahren. Mit den Zuständigkeitsregelungen im Abkommen von Dublin bestehe das Risiko, dass die Schweiz Asylsuchende übernehmen müsse, die vorher auf einer Schweizer Botschaft ein Gesuch gestellt hatten und ein weiteres Gesuch in einem Dublin-Staat stellten.

Der SEK lehnt den Vorschlag, das Botschaftsverfahren aufzuheben (Art. 19, 20), aus folgenden Gründen entschieden ab:

Das Botschaftsverfahren ermöglichte bisher Schutzsuchenden, ein Asylgesuch zu stellen, ohne die Hilfe eines Schleppers in Anspruch zu nehmen und irregulär in die Schweiz einzureisen. Wird das Botschaftsverfahren abgeschafft, werden nur noch diejenigen Flüchtlinge, welche die nötigen finanziellen Mittel für die Reise haben und den Weg in die Schweiz auch effektiv bewältigen, in der Schweiz ein Asylgesuch stellen können. Der SEK erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass zwar die EU-Aussengrenzen aufwendig „gesichert“ und dadurch die Einreisemöglichkeiten erschwert werden. Tausende von Flüchtlingen erreichen Europa nie, weil sie z.B. bei der Durchquerung des Mittelmeers ertrinken.

Die Schweiz hat das Abkommen von Dublin gutgeheissen und ist deshalb nur für Asylsuchende zuständig, die u.a. nicht zuvor längere Zeit in einem anderen Dublin-Staat weilten oder dort bereits ein Asylgesuch gestellt hatten. Dies bedeutet, dass die Schweiz als Land, das von Dublin-Staaten umgeben ist, in Zukunft tendenziell für weniger Asylsuchende zuständig sein wird. Klares Indiz dafür ist der hohe Anteil an Asylsuchenden in den letzten Monaten, die bereits in einem anderen Dublin-Staat registriert sind. Die geäußerte Befürchtung, dass Asylgesuche auf Botschaften unter die Zuständigkeitsregelungen des Abkommens von Dublin fallen würden, ist weder wahrscheinlich, noch abschliessend geklärt und damit auch kein überzeugendes Argument für die Abschaffung des Botschaftsverfahrens.

Das Botschaftsverfahren ist für die Schweiz auch ein effizienter und gleichzeitig kostengünstiger Weg, echte Flüchtlinge zu schützen: Die Asylsuchenden werden nur bei einer positiven Erstprüfung in die Schweiz geholt. Dies bedeutet: viele bleiben in den Krisenregionen und müssen nicht in der Schweiz untergebracht, gepflegt oder allenfalls in ihr Herkunftsland zurückgeführt werden. Zudem sind in den letzten 14 Jahren mehr Asylgesuche, die auf einer Schweizer Vertretung im Ausland gestellt wurden, positiv beurteilt worden (11%) als Asylgesuche, die in der Schweiz selbst eingereicht wurden (9%).²

Eine Anpassung *gegen unten* an EU-Mindeststandards im Flüchtlingsschutz erscheint aufgrund der vorgebrachten Argumente äusserst fragwürdig. Vielmehr kann das Botschaftsverfahren durchaus auch als Kompensation im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention dafür gesehen werden, dass die Schweiz aufgrund entsprechender europäischer Zuständigkeitsregelungen tendenziell für weniger Asylsuchende zuständig sein wird und dass die Möglichkeiten, überhaupt in die Schweiz zu gelangen und hier ein Asylgesuch zu stellen, äusserst beschränkt sind.

AsylG, Art. 111 c, Art. 43, Art. 82 Abs. 2 „Vereinfachung“ des Asylverfahrens bei Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen

Begründung des Änderungsbedarfs gemäss Bundesrat:

Heute können Personen, deren Asylgesuchsverfahren abgeschlossen ist, durch Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuche ihren Aufenthalt in der Schweiz verlängern. Die Anzahl solcher Gesuche habe zugenommen. Daher wird vorgeschlagen, das Verfahren nur noch schriftlich durchzuführen und den Betroffenen lediglich Nothilfe (nur das Überlebenswichtigste) zu gewähren. Ebenfalls soll die Bewilligung zur Erwerbstätigkeit bei Mehrfachgesuchen abgeschafft werden.

Der SEK lehnt den Vorschlag der Vereinfachung bei Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen aufgrund folgender Überlegungen ab:

Der SEK hat sich verschiedentlich dagegen ausgesprochen, dass durch „Nothilfe“ Menschen in eine Bettelexistenz abgedrängt werden. Deutlich Nein zur Nothilfe hat der SEK bei der letzten Revision des Asylgesetzes gesagt. Die Befürchtung, dass die Nothilfe in den verschiedenen Kantonen unterschiedlich gehandhabt werde und teilweise menschenunwürdig sei, hat ein Bericht der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH bestätigt (Dez. 2008). Auch Personen, die aufgrund der vorgeschlagenen Streichung von Art. 43 nicht mehr arbeiten können, könnten nur noch Nothilfe beziehen und verursachen dadurch Mehrkosten. Deshalb ist die bei der aktuellen Revision vorgeschlagene Regelung bei Mehrfachgesuchen (Art. 82 Abs. 2), die den Kreis der Nothilfebeziehenden erweitert, ebenfalls abzulehnen.

Hinsichtlich der angestrebten Effizienzsteigerung bei der Prüfung solcher Gesuche (nur noch schriftliche Verfahren, Beschwerdefrist von lediglich fünf Tagen), darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass es sich um Menschen handelt, die Schutz suchen. Der SEK macht sich deshalb auch aus ethischen Überlegungen für das Recht auf Mehrfach- und Wiedererwägungsgesuche stark. Die sorgfältige Prüfung der Gesuche und faire Beschwerdefristen, die eine echte Chance zum Einreichen einer Beschwerde geben, sind aus der Sicht des SEK unabdingbar. Es ist nicht einsichtig, weshalb Asylsuchende, die zwischen den Gesuchen in ihr Herkunftsland zurückgekehrt sind, anders behandelt werden als solche, die zum ersten Mal ein Asylgesuch stellen.

² Vgl. Piguet, Etienne, NZZ am Sonntag vom 22.02.2009, Nr. 8, S. 19.

AsylG, Art. 115 d sowie 116 c und d Strafrechtliche Sanktionierung missbräuchlicher politischer Tätigkeit

Begründung des Änderungsbedarfs gemäss Bundesrat:

Asylsuchende, die keine asylrelevanten Gründe hätten, verschafften sich teilweise in der Schweiz einen Asylgrund, in dem sie an Demonstrationen teilnehmen würden. Politische Aktivitäten „im privaten Rahmen“ seien weiterhin möglich. In Art. 116 c wird vorgeschlagen, dass mit Busse bestraft wird,

„(...) wer als asylsuchende Person einzig mit der Absicht, subjektive Nachfluchtgründe im Sinne von Art. 54 zu schaffen, öffentliche politische Tätigkeiten entfaltet.“

Weiter soll die Unterstützung und Planung solcher politischer Aktivitäten strafbar sein (Art. 115 d und Art 116 d).

Der SEK lehnt die vorgeschlagene Änderung aus folgenden Überlegungen entschieden ab:

Der SEK anerkennt, dass es im „öffentlichen Interesse“ sein kann zu verhindern, dass Asylsuchende ausschliesslich mit der Absicht, sich „subjektive Nachfluchtgründe“ zu verschaffen, „öffentliche politische Aktivitäten in der Schweiz entfalten“ (Art. 116 c).

Im Bericht zur Vernehmlassung wird jedoch zu Recht festgehalten, dass mit den vorgeschlagenen Neuerungen das Grundrecht auf freie Meinungsäusserung (Art. 16 BV, Art. 10 EMRK, Art. 19 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte) sowie das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 22 BV, Art. 11 EMRK) „tangiert“ werden.³ Der SEK vertritt die Haltung, dass die vorgeschlagene Regelung den Kerngehalt der Grundrechte verletzt: politische Arbeit, auch wenn sie im Hintergrund verrichtet wird, hat die Veränderung gesellschaftlicher Verhältnisse zum Ziel und ist demnach per se immer an mehrere Personen, Gruppen und letztendlich an die Öffentlichkeit gerichtet. Das Recht auf freie Meinungsäusserung und die Versammlungsfreiheit sind wesentliche Bestandteile jedes politischen Engagements. Politische Aktivitäten lediglich „im privaten Rahmen, z.B. politische Äusserungen im Familien- und Freundeskreis“⁴ oder indirekt über die Finanzierung politischer Akteure zuzulassen, ist deshalb eine deutliche Einschränkung der erwähnten Rechte.

Zutreffend wird im Bericht zu den vorgeschlagenen Änderungen im Asylgesetz darauf hingewiesen, dass es in der Praxis schwierig sein wird nachzuweisen, wann Personen in der Absicht handeln, „einzig subjektive Nachfluchtgründe zu schaffen.“⁵ Es fragt sich deshalb, welche Meinungsäusserungen missbräuchlich sind und – weil die Kompetenz des Strafverfahrens gemäss Art. 116 c in der Kompetenz der Kantone liegt – wie die verschiedenen Kantone diese Ermessensspielräume unterschiedlich ausfüllen.

Dadurch, dass die Unterstützung politischer Aktionen strafbar ist, erfahren auch Schweizerinnen und Schweizer eine Einschränkung, ihre politische Haltung und / oder ihre ethische Überzeugung zu leben. Dies ist ebenfalls als eine Verletzung der Grundrechte zu werten. Insbesondere die Verpflichtung, Solidarität mit „den Schwachen“ zu leben ist ein Kernanliegen der Kirchen.

³ Vgl. Bericht zu den Änderungen AsylG und AuG EJPD, 19.12.2008, Seite 28 f.

⁴ Vgl. Bericht zu den Änderungen AsylG und AuG EJPD, 19.12.2008.

⁵ Ebd. Seite 29.

AuG, Art. 19 Abs. 5 Einführung einer Nachweispflicht für die Unzumutbarkeit der Weg- und Ausweisung

Begründung des Änderungsbedarfs gemäss Bundesrat:

Hinsichtlich der Frage nach der Zumutbarkeit einer Rückkehr in das Herkunftsland bestehe oft grosser Abklärungsbedarf zur dortigen Situation. Diese Abklärungen seien schwierig und zeitintensiv. Der Beweis der Unzumutbarkeit sei neu durch den Gesuchsteller zu erbringen, d.h. nur ein „Glaubhaft machen“ der Gefährdung reicht nicht mehr aus.

Der SEK lehnt die vorgeschlagene Änderung aus folgenden Gründen ab:

Von diesem Vorschlag betroffen sind sehr viele Asylsuchende, die zwar nicht Asyl erhalten, jedoch Schutz bedürfen und folglich vorläufig aufgenommen werden – bekanntlich erhalten rund 40 Prozent (2008) der Asylsuchenden eine vorläufige Aufnahme.

Der Vorschlag führt zur Umkehr der Beweislast – Nicht-Ereignisse, z.B. das Nicht-Vorhandensein von sozialen Netzwerken, müssen bewiesen werden. Zudem wird nahegelegt, dass Asylsuchende in der Schweiz einfacher ihre Gefährdung beweisen können als die Behörden. Aufgrund der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Völkerrechtskonvention hat die Schweiz aber weiterhin die Verpflichtung, menschenunwürdige Abschiebungen zu unterlassen. Auch eine allfällige Einführung dieser Neuerung entbindet sie nicht von dieser Verpflichtung. Es stellt sich deshalb die Frage, welche effektiven Änderungen es in der Praxis geben wird, wenn das Non-Refoulement-Prinzip⁶ auch weiterhin sorgfältig zur Anwendung kommt.

AuG, Art. 85 Abs. 5 Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme – eingeschränkte Wohnsitzwahl für Sozialhilfebeziehende

Begründung des Änderungsbedarfs gemäss Bundesrat:

Laut den Erfahrungen der Kantone hielten sich viele der vorläufig Aufgenommenen in den Städten und Agglomerationen auf. Es brauche deshalb eine gesetzliche Handhabe, um dieser Entwicklung entgegenzuwirken.

Der SEK lehnt diesen Vorschlag aus folgenden grundsätzlichen Überlegungen ab:

In der Tat sind meist die sozialen Angebote einerseits sowie die Möglichkeiten zur Netzwerkpflege (Zugang zur Diaspora) andererseits für vorläufig Aufgenommene im urbanen Umfeld deutlich besser als im ruralen. Die Einschränkung der freien Wohnsitzwahl führt jedoch zu einer Ungleichbehandlung der Sozialhilfebeziehenden und widerspricht dem Ziel der *verstärkten Integration* der vorläufig Aufgenommenen. Denn gerade die freie Wohnsitzwahl kann die soziale Integration und die beruflichen Perspektiven erweitern und fördern.

⁶ Vgl. zum „Rückschiebungsverbot“ die Europäische Menschenrechtskonvention und Genfer Flüchtlingskonvention.

3. Zusätzliche Vorschläge

Seelsorge in den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ/TZ): Recht auf Seelsorge?

Zur Regelung der Seelsorgetätigkeit in den EVZ/TZ besteht eine Rahmenvereinbarung zwischen dem BFM und den drei Landeskirchen (Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund, Schweizer Bischofskonferenz, Christkatholische Kirche Schweiz) sowie dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund. Bei der Seelsorge werden auch interreligiöse Aspekte berücksichtigt: Bei Bedarf wird der Zugang zu anderen Religionsgemeinschaften ermöglicht und teilweise auch interreligiöse Anlässe durchgeführt.

Der SEK regt an, die Seelsorge für Asylsuchende explizit im Asylgesetz festzuschreiben und so für diese Dienstleistung eine solide rechtliche Grundlage zu schaffen. Andere Spezialseelsorgedienste der Landeskirchen sind rechtlich besser verankert: Sowohl die Gefängnisseelsorge auf kantonaler Ebene als auch die Armeeseelsorge sind im jeweiligen Gesetz oder in Verordnungen festgehalten. Der Klientel wird ein Recht auf Seelsorge eingeräumt. Die Aufnahme eines Rechts auf Seelsorge führt nicht zu einer neuen Dienstleistung, sondern entspricht lediglich einer Konsolidierung und Fortführung der bisherigen, guten Praxis. Der SEK schlägt folgende Formulierung vor:⁷

Vorschlag für einen neuen Artikel im Asylgesetz: Seelsorge für Asylsuchende in den Empfangs- und Aussenstellen

Art. XXX (neu) *Die Asylsuchenden haben Anrecht auf Seelsorge in den Empfangs- und Verfahrenszentren sowie in den Transitzentren und in den Transitzonen der Flughäfen. Die Seelsorge wird durch die Landeskirchen, den Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund und die zuständigen Behörden organisiert.*

Art. XXX (neu) *Werden Aussenstellen eingerichtet, so haben Asylsuchende Anrecht auf Seelsorge. Die Seelsorge wird durch die Landeskirchen, den Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund und die zuständigen Behörden organisiert.*

Neuregelung bei der Unterbringung der Asylsuchenden

Eine wesentliche Frage, die in den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen bisher nicht bearbeitet wurde, ist die Unterbringung der Asylsuchenden. Ende 2008 und Anfang 2009 waren die Empfangs- und Verfahrenszentren äusserst stark ausgelastet. Die zahlreiche und raschere Weiterleitung der Asylsuchenden an die Kantone führte dort zu Unterbringungsengpässen. Obwohl sich die Situation derzeit auch aufgrund der rückläufigen Anzahl Asylgesuche wieder zu normalisieren scheint, regt der SEK an, die Organisation der Unterbringung neu zu überdenken, so dass auf Schwankungen bei den Asylgesuchszahlen besser reagiert werden kann.

7.4.2009/

Autor: Simon Röthlisberger

⁷ Der SEK hat dieselbe Formulierung bereits in der Vernehmlassung zur Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1) im Sommer 2007 eingebracht.