

Globethics Repository



Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository.
More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Book
Authors	Hungerbühler, Hildegard
Publisher	Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes (ISE)
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-07-12 10:34:30
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/183203

ASYLGESETZ UND BUNDESBESCHLUSS ÜBER DIE DRINGLICHEN MASSNAHMEN IM ASYL- UND AUSLÄNDERBEREICH HINTERGRÜNDE ZU DEN ABSTIMMUNGSVORLAGEN

Hildegard Hungerbühler¹

1. Vorgeschichte und Hintergrund der Volksabstimmung zum Asylgesetz und zum dringlichen Bundesbeschluss

1979 wurde das schweizerische Asylgesetz geschaffen. Sein Hintergrund bildet die von der Schweiz ratifizierte Genfer Konvention über die Rechtsstellung von Flüchtlingen (1951)². Funktion des Asylgesetzes ist es, die Asylgewährung, die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie den vorübergehenden Schutz zu regeln (Art. 1). Mittlerweile haben Bundesrat und Parlament dem Gesetz aufgrund der migrationspolitischen Entwicklung zwei weitere Funktionen zugewiesen: die *Missbrauchsbekämpfung* und die *Minderung der Attraktivität der Schweiz als Asylland*. Die Asylgesuche hatten in der ersten Hälfte der neunziger Jahre erstmals einen Höchststand erreicht, bevor wieder ein deutlicher Rückgang einsetzte. 1998 war erneut eine massive Zunahme zu verzeichnen.

Die Diskussion um die Notwendigkeit einer erneuten Verschärfung (d.h. Abbau der Rechte der Asylsuchenden) des bereits viermal revidierten Asylgesetzes ist seit langem wieder aktuell, die parlamentarische Debatte zur 5. Gesetzesrevision zog sich über Jahre hin und fand im Juni 1998 ihren Abschluss.

Wo liegen die Ursachen für die starke Zunahme Asyl suchender Menschen an den Schweizer Grenzen? Zu dieser Frage finden sich *zwei verschiedene Positionen*:

¹ Hildegard Hungerbühler ist Migrationsbeauftragte des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes. Sie hat den Text verfasst; sie dankt Hans-Balz Peter für seine konstruktive Kritik.

² Art. 1 besagt, dass jede Person als Flüchtling gilt, „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...“

1. Die Schweiz ist zu attraktiv als Asyl-land. Das Asylverfahren ist zu liberal und bietet einen zu grossen Spielraum für Missbräuche. Die Fürsorgeleistungen für Asylsuchende haben eine Sogwirkung.

Ziel der BefürworterInnen dieser Position ist es, den Zugang zum Asylverfahren für Menschen ohne offensichtliche und glaubhaft dargelegte Fluchtgründe zu erschweren. Damit soll eine Signalwirkung und der Rückgang missbräuchlich eingereicherter Asylgesuche erreicht werden.

2. Die Zunahme der Asylgesuche ist eine direkte Auswirkung der Gewalteskalation in Krisengebieten, insbesondere dem Kosovo.³ Asylsuchende fliehen dorthin, wo sie Verwandte und ein soziales Netz haben. In der Schweiz lebt eine sehr grosse Gemeinde von KosovoalbanerInnen, die vor vielen Jahren als ArbeitsmigrantInnen ins Land kamen. So hat sich die Schweiz zum bevorzugten Fluchtziel für Kriegsoffer aus dem Kosovo entwickelt. Hingegen sind z.B. die im Sommer 1997 in Italien gestrandeten Kurden hauptsächlich nach Deutschland oder Holland zu ihren Landsleuten weitergewandert.

Ziel der BefürworterInnen dieser Position ist es, Verfolgten und Gefährdeten ein Asylverfahren mit rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien zu gewähren und ihre Chance auf Schutz nicht von vornherein zu mindern. Dabei wird der Asylmissbrauch und die Notwendigkeit seiner entschiedenen Bekämpfung nicht ignoriert, hingegen andere Bekämpfungsmittel im Bereich des Vollzugs priorisiert, wo die wahren Probleme liegen (Eine Wegweisung von Menschen ohne Papiere ist nicht möglich). Als wichtiges Ziel gilt zudem die Bekämpfung der Migrationsursachen in den Herkunftsländern.

Im Sommer 1998 wurde nun mit der jüngsten Revision nicht nur das Asylgesetz v.a. im Verfahrensbereich erneut verschärft. Der Bundesrat erklärte darüber hinaus die Lage im Asylbereich zur „Notsituation“ und beschloss die dringlichen Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich, die zwei neue Nichteintretensgründe einführten. Damit soll zwei Kategorien von Personen der Zugang zum Asylverfahren verwehrt werden: Personen ohne Identitätspapiere und Personen, die ihr Asylgesuch verspätet einreichen.

Der Zweck dieser neuen Bestimmungen wird mit der *Missbrauchsbekämpfung* begründet bzw. mit dem Ziel, die *Zahl der Asylsuchenden zu senken*. Die erste Fassung des dringlichen Bundesbeschlusses brachte der Schweiz die Kritik des Unhochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) ein, sie verstosse gegen das Völkerrecht. Aufgrund einer vom Bundesrat beantragten völkerrechtlichen Expertise⁴ wurden in der zweiten, vom Parlament verabschiedeten Fassung, juristische Nachbesserungen vorgenommen, die eine knappe Völkerrechtskonformität sicherten.

Für die Hilfswerke, Kirchen und weitere humanitäre Organisationen wiegen diese Minimalgarantien die Willkürgefahr im künftigen Asylverfahren jedoch nicht auf, weshalb sie die Referenden ergriffen, die im Oktober 1998 zustande kamen.

Auch der Vorstand⁵ des SEK sah die Qualität des künftigen schweizerischen Asylverfahrens für Menschen in Not durch die vorgesehenen Änderungen ernstlich gefährdet und beschloss daher die Mitunterstützung der Referenden. Materiell liegt der Entscheid auf der Linie seines langjährigen und kontinuierlichen Einsatzes für bedrohte und verfolgte Menschen. Erstmals hielt er es jedoch für nötig, nicht erst im Vorfeld der Volksabstimmung Stellung zu nehmen, sondern einer solchen überhaupt zum Durchbruch zu verhelfen. Da-

³ Dieser Sachverhalt ist seit Sommer 1998 statistisch nachweisbar (vgl. Zahlen des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF)).

⁴ Von Prof. Walter Kälin, Universität Bern.

⁵ Bis Ende 1998 hiess das Leitungsgremium des SEK Vorstand; neu heisst es Rat.

bei war es ihm wichtig, dass das Vorfeld der Abstimmung für eine möglichst breite und konstruktive Diskussion mit der Bevölkerung genutzt wird, um einerseits auf Ängste einzugehen, andererseits aber auch differenziert über die Situation Asyl suchender Menschen zu informieren (vgl. Anhang I).

2. Abstimmung über das Asylgesetz (Totalrevision)

Unter den zahlreichen Änderungen des Asylgesetzes (AsylG) sollen hier nur die wichtigsten hervorgehoben werden.

2.1 Art.4 AsylG „Gewährung vorübergehenden Schutzes“

Sachverhalt

„Die Schweiz kann Schutzbedürftigen für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung, insbesondere während eines Krieges oder Bürgerkrieges sowie in Situationen allgemeiner Gewalt, vorübergehenden Schutz gewähren.“

Personen, die gemäss Grundsatzentscheid des Bundesrats (Art. 66 AsylG) als Schutzbedürftige gelten, würden kollektiv, d.h. ohne individuelles Asylverfahren aufgenommen.

Fällt eine Person, die ein Gesuch gestellt hat, unter diese Bestimmung, so würde ihr Asylverfahren gem. Art. 69 Abs. 3 AsylG sistiert. D.h. sie könnte keinen Anspruch auf Flüchtlingseigenschaft mehr geltend machen, die ihr das definitive Verbleiben in der Schweiz und einen gesicherten rechtlichen Status garantiert. Dies auch dann nicht, wenn sie individuelle Asylgründe hätte. Sie würde nach dem neuen Gesetz unter die Kategorie der „Schutzbedürftigen“ oder „Gewaltflüchtlinge“ fallen, was folgendes bedeutet:

Die Schutzgewährung könnte per Bundesratsentscheid jederzeit wieder aufgehoben werden (Art. 76 AsylG). Eine Bewilligung zur Erwerbstätigkeit würden Schutzbedürftige nur erhalten, sofern es Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage erlaubten. In den ersten fünf Jahren wären Schutzbedürftige Asylsuchenden fürsorgerechtlich gleichgestellt (Art. 82 Abs. 2 AsylG), d.h. sie hätten kein Anrecht auf Integrationshilfen wie Flüchtlinge. Nach Art. 69 Abs 3 AsylG könnten Schutzbedürftige, die ein Asylgesuch gestellt haben, frühestens fünf Jahre nach dem Sistierungsentscheid die Wiederaufnahme des Verfahrens um Anerkennung als Flüchtlinge verlangen. Bei Wiederaufnahme dieses Verfahrens würde der vorübergehende Schutz aufgehoben (Art. 70 AsylG).

Beurteilung

Auf den ersten Blick vermag der Artikel zur vorübergehenden Schutzgewährung zu überzeugen. Er würde eine bereits im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Art. 41 a Abs. 5 ANAG) enthaltene Bestimmung konsolidieren, mit der das rasche Reagieren auf Krisen (z.B. Kosovo) und die kollektive und somit schnelle und unbürokratische Aufnahme grosser Flüchtlingsgruppen möglich ist.

Die Sistierung des Asylverfahrens bei der Anordnung der vorläufigen Schutzgewährung wiegt jedoch schwer. Gerade die jüngsten Erfahrungen mit Bosnienflüchtlingen zeigten z.B., dass ein grosser Teil der „Gewaltflüchtlinge“ sehr wohl auch individuelle Asylgründe und somit Anrecht auf Anerkennung als Flüchtlinge gehabt hätte.

Unter Bürgerkriegs- und Gewaltflüchtlingen befindet sich in der Regel ein hoher Anteil an Frauen und Kinder, die vielfach schwer traumatisiert sind. Gerade sie benötigten jedoch eine sichere Perspektive und einen stabilen Schutz. Die jederzeit drohende Rückschaffung bedeutet eine grosse psychische Belastung. Die fehlenden Integrationsmöglichkeiten während einer Dauer von fünf Jahren sind ebenfalls problematisch. Dieser Umstand verstärkt

erwiesenermassen gerade bei Jugendlichen die Orientierungslosigkeit oder fördert gar die Gefahr des Abgleitens in Sucht oder Kriminalität, was die Spannung in unserer Bevölkerung weiter verfestigen dürfte. Die Wiederaufnahme eines Asylverfahrens nach frühestens fünf Jahren erschwert zudem die Beweislage für die Betroffenen erheblich. Zudem sind sie vor den Entscheid gestellt, die Schutzgewährung zugunsten eines vielleicht negativ ausgehenden Asylverfahrens zu riskieren.⁶

Die von den Hilfswerken im Zuge der Revision angestrebte Aufnahme eines Gesetzesartikels zur Gewährung vorübergehenden Schutzes (Art. 4 AsylG) wurde im Grundsatz auch vom Vorstand des SEK befürwortet. Er verwendete sich gemeinsam mit der Schweizer Bischofskonferenz (offener Brief an das Parlament vom 27.2.1998) für einen Status, der die tatsächliche Verbesserung des Schutzes sowie Reintegrationschancen für betroffene Menschen garantieren und der Realität von Gewaltflüchtlingen asylrechtlich gerecht würde. Er unterstützte eine weiter gefasste Definition des Begriffs der Schutzbedürftigkeit und bat sich eine bessere Rechtsstellung für Schutzbedürftige aus als sie das revidierte Gesetz nun vorsehen würde. Die Räte haben weder diesen Anliegen Beachtung geschenkt, noch diejenigen der Hilfswerke voll berücksichtigt.

2.2 Art. 80 AsylG „Delegierung der Flüchtlingsfürsorge an die Kantone“

Sachverhalt

Bis anhin haben die Hilfswerke mit ihrem Fachwissen und langjähriger Erfahrung im Mandat des Bundes die Betreuung der Flüchtlinge übernommen. Somit war auch eine Gleichbehandlung nach einheitlichen Unterstützungsrichtlinien des Bundes gewährleistet. Im revidierten Asylgesetz wird dieses Mandat an die Kantone delegiert. Sie können die Erfüllung dieser Aufgabe auch ganz oder teilweise Dritten übertragen. Die Kantone können dabei die Hilfswerke berücksichtigen, sind jedoch nicht dazu verpflichtet.

Beurteilung

Mit der Übertragung dieses Mandats an die Kantone ist die Gleichbehandlung gefährdet. Erfahrungen aus dem Asylbereich der Kantone zeigen zudem, dass dort, wo private Firmen mit der Führung von Zentren für Asylsuchende beauftragt wurden, die Gefahr besteht, dass das Interesse am eigenen Profit vorherrscht. Mit der Änderung der gesetzlichen Zuständigkeit für die Fürsorge anerkannter Flüchtlinge droht den Hilfswerken ein Mandatsverlust, dessen Auswirkungen (z.B. Stellenabbau) noch nicht im vollen Ausmass abzusehen sind.

2.3 Die Einschränkung der Verfahrensrechte für Asylsuchende und die Einführung von Ausnahmebestimmungen (Art. 13 Abs. 3 AsylG; Art.16; Art. 17 Abs. 1 und 3 AsylG; Art. 21;22;23 AsylG)

Im revidierten Asylgesetz würden die regulären Verfahrensrechte für Asylsuchende stark eingeschränkt sowie neue Ausnahmebestimmungen bezüglich des Verwaltungsrechts eingeführt.

⁶ Auch das UNHCR kritisierte die rechtlichen Bedingungen des vorgesehenen „Schutzbedürftigenstatus.“

Sachverhalt

So würden z.B. im Gegensatz zum Verwaltungsverfahrenrecht die Bestimmungen über den Fristenstillstand (Gerichtsferien) nicht gelten (Art. 17 Abs. 1 AsylG). D.h., dass für Asylsuchende über Feiertage oder während der Sommerferien kein Fristenaufschub bestehen würde wie ansonsten in Verwaltungsverfahren üblich.

Das Asylverfahren würde weiter in der Regel nicht in der vom Asylsuchenden gewählten Amtssprache durchgeführt, obwohl jedes Verwaltungsverfahren in der Amtssprache geführt wird, in der sich ein Gesuchsteller an die Bundesbehörde wendet (Art. 16 AsylG).

Behördenentscheide werden zuerst dem Bevollmächtigten der Person übermittelt, um die es im Verwaltungsverfahren geht. Für Menschen, die an der Grenze oder in einem Flughafen ein Asylgesuch einreichen, würde diese Bestimmung nun keine Anwendung mehr finden (Art. 13 Abs.3 AsylG).

Gemäss Art. 21, 22 und 23 könnte im Flughafenverfahren die Einreise in die Schweiz vorläufig verweigert werden und eine vorsorgliche Wegweisung beschlossen werden. Die asylsuchende Person hätte dann eine 24-stündige Frist, um einen Rekurs mit aufschiebender Wirkung einzureichen.

Eine weitere Sonderregelung betrifft minderjährige Asylsuchende. Sie würden nicht wie im Zivilrecht für Minderjährige ohne Eltern vorgesehen, einen amtlich verpflichteten Vormund erhalten. Das Gesetz würde einzig die Ernennung einer Vertrauensperson vorsehen, ohne dass deren Kompetenzen definiert wären (Art. 17 Abs. 3 AsylG).

Beurteilung

All diese Bestimmungen stehen im Widerspruch zum üblichen Verwaltungsverfahrenrecht. Das bedeutet, dass das Asylgesetz Sonderbestimmungen für Asylsuchende einführen würde, die eine Rechtsungleichheit bewirken. Rechtsgleichheit gehört jedoch zu den Grundsätzen eines Rechtsstaats. Wir müssen uns die Frage stellen, ob es gerechtfertigt ist, dass Asylsuchenden die von einem Rechtsstaat zu erwartenden Rechtsgarantien nicht gewährt werden?

Insbesondere die Tatsache, sich innerhalb von 24 Stunden rechtsgültig gegen eine Wegweisung wehren zu müssen, ist eine zu grosse Zumutung.

3. Vernehmlassung zu den Verordnungen im Asylbereich

Dem Bundesrat liegt an der möglichst effizienten Umsetzung des revidierten Asylgesetzes. Ende Januar hat das EJPD in seinem Auftrag die verschiedenen Verordnungen im Asylbereich in die Vernehmlassung geschickt⁷, obwohl die Volksabstimmung über das neue Asylgesetz und den dringlichen Bundesbeschluss erst am 13. Juni 1999 stattfindet.

Die Rechtsabteilung der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), der Dachorganisation der Hilfswerke sowie weitere AsylrechtsexpertInnen haben die Verordnungen geprüft und sind zu einer kritischen abschliessenden Beurteilung gelangt: Die Verordnungen zeigen, dass eine restriktive Umsetzung des Asylgesetzes vorgesehen ist. Verschiedene Bestimmungen beschneiden die Verfahrensrechte für Asyl suchende Menschen noch massiver als in dem vom Parlament im Juni 1998 verabschiedeten revidierten Asylgesetz vorgegeben ist.

Im folgenden soll dies nur an einigen Artikeln belegt werden:

⁷ Schreiben des EJPD vom 22. 1. 1999. – Dadurch hat sich die Sachlage gegenüber Herbst 1998 verändert.

Art. 26 und 27 AsylV1: Mitteilung der Anhörungstermine und Mitwirkung der Vertretung der Hilfswerke bei der Anhörung

Die Hilfswerke können ihre gesetzlich vorgesehene Rolle als Beobachter des Verfahrens nicht wahrnehmen, wenn die Hilfswerkvertreter und –vertreterinnen nur 24 Stunden vor der Anhörung informiert werden und die Protokolle früherer Befragungen nicht erhalten.

Art. 32 AsylV1: Vorsorgliche Wegweisung

Faktisch erlaubt diese Bestimmung die voraussetzungslose vorsorgliche Wegweisung in die Staaten der Europäischen Union. Das Beschwerderecht der Betroffenen wird unterdrückt. Ein Entscheid dieser Tragweite ist sehr problematisch, wenn er auf Verordnungsebene getroffen wird. Dazu wären Änderungen auf Gesetzesesebene Voraussetzung, dies umso mehr, als das Risiko einer Verletzung des Non-refoulement-Prinzips besteht.

Art. 34 AsylV1: Schwerwiegende persönliche Notlage

Der Bundesrat nimmt der Lösung des Parlaments betreffend schwerwiegende persönliche Härtefälle jede Flexibilität und Wirksamkeit. Die Kantone werden künftig noch häufiger als heute mit solchen Fällen konfrontiert.

Art. 49 AsylV1: Abschreibung des hängigen Verfahrens um Anerkennung als Flüchtling

Es widerspricht dem Konzept des Schutzbedürftigenstatus, die sistierten Gesuche bei Aufhebung der vorübergehenden Schutzgewährung gegenstandslos werden zu lassen. Vom Stillschweigen der Betroffenen zum Vorliegen von Hinweisen auf Verfolgung im Rahmen der schriftlichen Gewährung des rechtlichen Gehörs kann nicht automatisch darauf geschlossen werden, dass sie jedes Interesse an der Fortsetzung des Verfahrens verloren haben. Tatsächliche Hindernisse können die fristgerechte Stellungnahme verhindern haben.

Art. 21 AsylV2: Ablehnung der Unterstützungskosten

Die Reduktion der den Kantonen vergüteten Unterstützungspauschalen (für ihre Betreuungskosten im Asylbereich) ist kontraproduktiv. Es wird damit riskiert, dass die minimalen Eingliederungsmassnahmen für Asylsuchende aufgegeben werden müssen. Diese sind jedoch zur Bekämpfung der Kleindelinquenz Voraussetzung. Die Kantone könnten überdies die Inländergleichbehandlung von Flüchtlingen mit der schweizerischen Bevölkerung (eine Vorschrift der Flüchtlingskonvention) nicht ohne finanzielle Verluste sicherstellen.

Art. 64 AsylV2: Gewährung der Rückkehrhilfe für Schutzbedürftige

Mit dem Verweis auf Artikel 35 schlägt der Bundesrat vor, jene Schutzbedürftige von der individuellen Rückkehrhilfe auszuschliessen, die zwar von der Gewährung des rechtlichen Gehörs Gebrauch machen, ohne allerdings genügende Hinweise auf Verfolgung geltend machen zu können. Diese Regelung würde Asyl suchende Menschen zwingen, zwischen der Rückkehrhilfe und der behördlichen Prüfung ihrer Asylgründe zu wählen. Es handelt sich um eine gefährliche, kontraproduktive und ethisch nicht vertretbare Form von Druckausübung.

Art. 23 AsylV4: Verlängerung der vorläufigen Aufnahme

Entgegen dem Bericht stellt die Bestimmung eine massgebliche Änderung des heute geltenden Rechts dar. Vorgesehen ist, dass vorläufig Aufgenommene dem Kanton ein be-

gründetes schriftliches Gesuch um Verlängerung der vorläufigen Aufnahme stellen müssen. Heute genügt das Vorlegen des Ausländerausweises.⁸

Beurteilung

In den Entwürfen der Verordnungen sind Bestimmungen enthalten, für welche gemäss juristischer Expertisen Änderungen auf Gesetzesesebene Voraussetzung gewesen wären.⁹ Die Verordnungsentwürfe verstärken die Befürchtung, dass das revidierte Gesetz der Gefahr eines willkürlichen Umgangs mit Asylsuchenden Vorschub leistet. Die rechtlichen Garantien für ein faires Asylverfahren sind ungenügend.¹⁰

4. Abstimmung über den Bundesbeschluss über die dringlichen Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich

Im Sommer 1998 zeigte sich der Bundesrat unter dem Druck einer sich verschlechternden Stimmung in der Bevölkerung und wegen Kritik aus einem Teil des Parlaments alarmiert über die starke Zunahme von Asylgesuchen. Die Mehrheit der Asylsuchenden konnte keine Papiere vorweisen. Viele reichten ihr Gesuch auch später erst nach. Bundesrat und Parlament werten das Fehlen von Papieren mehrheitlich als Missbrauch (vorgängige Vernichtung)¹¹. Um solch missbräuchliches Einreichen von Asylgesuchen so rasch wie möglich zu bekämpfen, erklärte er die zwei deutlichsten Massnahmen der vorgesehenen Verschärfungen im Asylgesetz per Bundesbeschluss für dringlich.

Sachverhalt

Der dringliche Bundesbeschluss sieht im Asylverfahren neue Nichteintretensgründe vor. Auf Asylgesuche von Menschen mit fehlenden Identitätspapieren oder bei missbräuchlicher Nachreichung und verspäteter Einreichung des Gesuchswürde nicht mehr eingetreten, es sei denn, es gelingt den Asylsuchenden, ihre Bedrohung und Verfolgung (in einem Schnellverfahren) glaubhaft darzulegen. Vor allem umstritten ist der Nichteintretensgrund, der Asylsuchende ohne Papiere betreffen würde (Art 16 Abs. 1 Bst. A bis AsylG (Art. 32 Abs. 2 lit.a rev. AsylG)).

Beurteilung

In der parlamentarischen Debatte wurde immer wieder geltend gemacht, dass mit der „Papierlosenbestimmung“ nur Missbräuche verhindert werden sollen. Im verabschiedeten Gesetzestext fehlt jedoch dieser Hinweis.

Die neuen Bestimmungen sind problematisch, weil sie tatsächlich Verfolgte gefährden könnten und das falsche Instrument für die Missbrauchsbekämpfung wären.

⁸ Die Texte der Asylverordnungen können beim Migrationssekretariat des SEK bezogen werden. Eine umfassende Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) zu den Verordnungen im Asylbereich kann bei dieser bestellt werden.

⁹ Z.B. Art. 32AsylV1: Vorsorgliche Wegweisung. Diese Bestimmung beinhaltet das Risiko zur Verletzung des non-refoulement-Prinzips.

¹⁰ Vgl. Vernehmlassung der Abteilung ‚Kirche und Gesellschaft‘ des SEK zu den Verordnungen zum revidierten Asylgesetz vom 20. April 1999.

¹¹ Solch missbräuchliches Verhalten ist belegt, betrifft jedoch eine Minderheit unter den Asylsuchenden.

- Gerade tatsächlich Verfolgte können sich erwiesenermassen vor der Flucht meist keine Reisepapiere ausstellen lassen.
- Der dringliche Bundesbeschluss steht im Widerspruch zur bisherigen Praxis der Asylbehörden. Künftig soll vom Verfahren ausgeschlossen werden, wer keine Papiere erbringen kann. Wenn Asylsuchende jedoch problemlos Papiere ihres Heimatstaates erhalten, gilt ihre Verfolgung als unglaublich. Von den heute in der Schweiz anerkannten Flüchtlinge sind gemäss Angaben der Schweizerischen Flüchtlingshilfe mindestens 80 Prozent ohne Papiere eingereist.
- Traumatisierte Opfer von Gewalt, Folter oder Vergewaltigung sind meist nicht in der Lage, ihre Asylgründe kurz nach Ankunft in der Schweiz darzulegen.
- Für die Mehrheit aller mittellosen, fremdsprachigen und rechtsunkundigen Asylsuchenden ist es kaum möglich, ohne juristische Hilfe eine rechtsgültige Beschwerde innerhalb der nun neu von 30 Tagen auf 24 Stunden verkürzten Frist in einer Amtssprache einzureichen. Es ist somit zumindest fraglich, ob unter diesen Umständen das Recht auf eine wirksame Beschwerde gemäss Art. 13 EMRK (Europ. Menschenrechtskonvention) noch garantiert ist. Bei fehlender Beschwerde würde jedoch der sofortige Vollzug der Wegweisung riskiert.
- Aus Sicht des UNHCR hat kein Land sein Asylverfahren dermassen verschärft wie die Schweiz. Als Land mit humanitärer Tradition würde sie in Europa ein problematisches Signal setzen.
- Der Dringliche Bundesbeschluss soll zur Missbrauchsbekämpfung dienen. Die Behörden benötigen ein wirksames Instrument für die Fälle, in denen Asylsuchende ihre Mitwirkungspflicht beim Identitätsnachweis verletzen, indem sie z.B. ihre Papiere vernichten oder vorenthalten. Ohne Identitätspapiere kann die Wegweisung von Asylsuchenden jedoch nicht vollzogen werden. Der Aufenthalt verlängert sich bis zur Beschaffung von Papieren durch die Behörden. Gegen diesen Missbrauch ist der dringliche Bundesbeschluss wirkungslos, weil trotz Nichteintreten auf ein Asylgesuch, der unmittelbare Wegweisungsvollzug nicht möglich ist. Wird hingegen auf das Asylgesuch einer tatsächlich verfolgten Person ohne Papiere nicht eingetreten, sind die Folgen nicht zu verantworten. Für die Bekämpfung effektiver Missbräuche besteht mit dem Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht bereits ein geeignetes Mittel. Es ermöglicht, eine bis zu neun Monate dauernde Ausschaffungshaft anzuordnen. In dieser Zeit gelingt es den Behörden in der Regel, Papiere zu beschaffen.

Die Dachorganisation der Hilfswerke, die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), darunter das Hilfswerk der Evangelischen Kirchen der Schweiz (HEKS), rufen zur Ablehnung des dringlichen Bundesbeschlusses sowie des revidierten Asylgesetzes auf.

5. Schlussfolgerungen

5.1 Zu den Abstimmungsvorlagen

Wenn die neueste Revision in Kraft gesetzt wird, ist zu befürchten, dass das Asylgesetz einen willkürlichen Umgang mit Asylsuchenden ermöglichen würde (darunter insbesondere der schwächsten Gruppen), der im Widerspruch steht zu aus christlicher Sicht unverzichtbaren ethischen Anforderungen an ein humanes Asylrecht. Das Gesetz würde nicht einfach - wie geltend gemacht - die Missbrauchsbekämpfung als ein berechtigtes Anliegen erleichtern. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass es generell dem Ausschluss vom Asylverfahren Vorschub leistet. Davon betroffen wären auch bedrohte Menschen. Das Gesetz wäre im weitem nicht mit der Haltung des SEK zu vereinbaren, die er in seinen Memoranden „auf der Seite von Flüchtlingen“ (1985;1987; 1991) und in den 'Migrationspoliti-

schen Leitlinien' (1996) festhält. Die im dringlichen Bundesbeschluss enthaltenen neuen Nichteintretensgründe unterstellen asylsuchende Menschen zum vornherein einem Missbrauchsverdacht, was zu ihrer weiteren Stigmatisierung beiträgt und dem Verhältnis der Schweizer Bevölkerung gegenüber Asylsuchenden nicht förderlich ist.

5.2 Zur Positionierung des Rats des SEK im Vorfeld der Volksabstimmung

Mit einer konsequenten Fortsetzung der eingeschlagenen Linie, d.h. der Ablehnung der Verschärfungen im Asylgesetz und des Dringlichen Bundesbeschlusses, würde der neue Rat für Kontinuität eintreten (vgl. Anhang I). Er könnte dadurch die Glaubwürdigkeit kirchenintern sowie in der Öffentlichkeit verstärken sowie verdeutlichen, dass die Kirche eine Kraft in unserer Gesellschaft ist, die zum Abbau von Menschenrechten nicht schweigt. Das Vorfeld der Abstimmung bietet zudem eine günstige Gelegenheit, um in Zusammenarbeit mit Partnern einen konstruktiven Beitrag an die Asyldiskussion zu leisten. Dabei dürften nicht der Dringliche Bundesbeschluss und das Asylgesetz alleine im Vordergrund stehen. Vielmehr könnte die Chance genutzt werden, um als Kirche zu einer differenzierten und sensibilisierenden Auseinandersetzung zum Thema ‚Fremde in unserer Gesellschaft‘ beizutragen. In dieser Diskussion müssten auch die Ängste von Teilen der schweizerischen Bevölkerung Platz haben und ernst genommen werden.

Der Rat des SEK würde sich mit der Ablehnung der Restriktionen im Asylbereich aber von Teilen der Bevölkerung und Politikern auch den Vorwurf einhandeln, er setze sich einseitig für Asylsuchende ein. Hier stellt sich die Frage, wo denn die Aufgabe einer dem Evangelium verpflichteten Kirche ist, wenn nicht auf der Seite von Verfolgten und Bedrängten?

Die andere Möglichkeit, die alleinige Ablehnung des Bundesbeschlusses über die dringlichen Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich wäre leichter kommunizierbar, da sich in ihm die massivsten Einschränkungen des Asylverfahrens (die zusätzliche Nichteintretensbestimmungen) konzentrieren.

Der Rat würde sich jedoch mit dem alleinigen ‚Nein‘ gegen den dringlichen Bundesbeschluss von der bisher verfolgten Linie des SEK in der Asyl- und Flüchtlingspolitik abwenden. Insbesondere bei denjenigen Mitgliedskirchen, die dem Aufruf des Vorstands zur Unterstützung beider Referenden gefolgt sind (vgl. Anhang I), würde ein Erklärungsbedarf entstehen.

Anhang I

Zur Kontinuität des asyl- und flüchtlingspolitischen Engagements des SEK und seiner Mitgliedskirchen und zu den Motiven des Vorstands des SEK, entgegen seiner bisherigen Praxis, nicht erst im Vorfeld einer Volksabstimmung Stellung zu nehmen, sondern bereits das Referendum (bzw. die Referenden) zu unterstützen

Das Engagement des SEK für verfolgte und bedrohte Menschen hat Tradition. Der Vorstand des SEK hat - unterstützt von Mitgliedskirchen - seit den 80er Jahren die schweizerische Asylpolitik sorgfältig mitverfolgt und wiederholt zu den Gesetzesrevisionen Stellung genommen. Gemeinsam mit den andern Landeskirchen hat er in verschiedenen Memoranden¹² sowie in seinen ‚Migrationspolitischen Leitlinien‘¹³ seine Solidarität mit Asylsuchenden und Flüchtlingen bezeugt.

¹² 1. Memorandum der drei Landeskirchen zu Asyl- und Flüchtlingsfragen. Auf der Seite der Flüchtlinge, 1985

2. Memorandum der drei Landeskirchen zu Asyl- und Flüchtlingsfragen: Auf der Seite der Flüchtlinge. Für eine menschliche Asylpolitik, 1987

Aktuelle Positionierung

Im Vorfeld der jüngsten Gesetzesrevision hat der Vorstand des SEK sich an der Diskussion beteiligt, u.a. mittels offener Briefe vom 21.2.1997 und vom 27.2.1998 (zusammen mit der Schweizer Bischofskonferenz (SBK)) an das Parlament, in denen er auf die problematischen Punkte der Revision hinwies. Er bemühte sich im weiteren beim Bundesrat um die Einberufung eines ‚Runden Tisches‘ zur Formulierung einer gemeinsam zu tragenden Asylpolitik. Mit ihrer Resolution vom 15. Juni 1998 hat auch die AV das Parlament ersucht, von einer weiteren Verschärfung des Asylverfahrens, insbesondere von den dringlichen Massnahmen abzusehen, und damit die Policy des Vorstands gutgeheissen.

Die Anliegen der Kirchen sowie anderer humanitärer Organisationen blieben jedoch letztlich bei der Gesetzesrevision mehrheitlich unberücksichtigt. Das Asylgesetz erfuhr im Juni 1998 eine massive Verschärfung. Darüberhinaus beschlossen Bundesrat und Parlament das Asylgesetz per Dringlichen Bundesbeschluss mit zwei neuen Nichteintretensgründen zu ergänzen, die seit dem 1. Juli 1998 in Kraft getreten sind. Dieser Umstand veranlasste den Vorstand des SEK, ein deutliches Zeichen zu setzen und die Mitunterstützung der Referenden zu beschliessen (vgl. seine Begründung im Pressecommuniqué vom 20.8.1998). Im Anschluss an seine öffentliche Stellungnahme rief er die Mitgliedkirchen auf, die beiden Referenden im Asylbereich bzw. die Unterschriftensammlung zu unterstützen.

Dieser Appell hatte zur Folge,

- dass in einem Teil der Kirchen- und Synodalräte eine asylpolitische Diskussion stattfand bzw. die Auseinandersetzung mit der Rolle der Kirche in diesem Bereich.
- dass folgende Mitgliedkirchen die Referenden öffentlich mitunterstützten: die Kirchen der Romandie, Aargau, Basel-Land, Bern-Jura, Luzern und Solothurn. Bei kleineren Kirchen engagierten sich Kirchenratsmitglieder und andere kirchliche MitarbeiterInnen in lokalen Komitees. Zudem wurde der Aufruf des SEK-Vorstands zur Unterstützung der Unterschriftensammlung teilweise in den Presseorganen der Mitgliedkirchen abgedruckt.
- dass kirchliche Beratungsstellen (u.a. die Fachstelle Migration des Bereichs Weltweite Kirche der Kirchen Bern-Jura, die centres sociaux protestants, die ökumenischen Seelsorgedienste für Asylsuchende etc.) sich in ihrer schwierigen Arbeit im Asylbereich von der Kirchenleitung solidarisch getragen fühlten.
- dass das nationale Referendumskomitee sowie einige ParlamentarierInnen sich von der deutlichen Stellungnahme des SEK-Vorstands positiv überrascht zeigten.
- dass andererseits auch kircheninterne und –externe Zurückhaltung spürbar wurde.
- dass sich die HEKS-Inland-Zentrale grundsätzlich positiv zum Entscheid des Vorstands äusserte, ein öffentliches Zeichen zu setzen gegen eine sich stetig verschärfende Asylpolitik.

3. Memorandum der drei Landeskirchen zur Überwindung von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus. Auf der Seite der Bedrängten. Für eine gemeinsame Zukunft, 1991

13 Vorstand des SEK: Migrationspolitische Leitlinien. Standortbestimmung und Handlungsperspektiven. 1996