Globethics Repository



Migrationspolitik, Sans-Papiers und Ausschaffungen

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	Journal
Authors	Sahli, Markus;Gyger, Manfred
Publisher	Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-13 19:03:30
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/173209

SEK Fokus 4

Migrationspolitik, Sans-Papiers und Ausschaffungen

Eine Stellungnahme des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes

sek·feps

Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK

Das Dokument wurde von der Abgeordnetenversammlung des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK genehmigt am 20. Juni 2005.

Titel:	Migrationspolitik, Sans-Papiers und Ausschaffungen.
Untertitel:	Eine Stellungnahme des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK
Herausgeber:	Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK
Reihe:	SEK Fokus 4
Autoren:	Markus Sahli, Manfred Gyger
Gestaltung:	Büro + Webdesign Daniela Tobler, Bern
Druck:	Stämpfli AG, Bern
Bestellungen:	www.sek-feps.ch; bestellungen@sek-feps.ch Dieses Dokument wird gratis abgegeben.

Erscheint auch in französischer Sprache:
Politique de migration, sans-papiers et expulsions.
Série FEPS Focus 4

© 2005, Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK, Bern

Inhaltsverzeichnis

Vorwort **2**

1. Zusammenfassung **3**

2. Auftrag der Abgeordnetenversammlung **4**

3. Grundlagen und Vorgehen **5**

4. Sans-Papiers **6**

4.1 Zum Begriff «Sans-Papiers» 6

4.2 Zahlen und Fakten 7

4.3 Stand und Entwicklung der Rechtslage 8

4.4 Haltung des Rates zu den Sans-Papiers 9

5. Ausschaffungen **14**

5.1 Zu den Begriffen «Wegweisung» und «Ausschaffung» 14

5.2 Zahlen und Fakten 14

5.3 Stand und Entwicklung der Rechtslage 15

5.4 Haltung des Rates zu den Ausschaffungen 15

6. Grundsätze für das zukünftige Handeln des Rates **17**

Vorwort

Die Kirchen setzen sich seit Jahrzehnten für eine Asyl- und Migrationspolitik ein, die sich an humanitären Grundsätzen orientiert. Sie tun es aus der Überzeugung, dass Gottes Zuwendung in besonderer Weise den Fremden, den Verfolgten und in ihrer Existenz bedrohten Menschen gilt und diese unserer Sorge anvertraut sind.

Asyl und Migration sind komplexe Politikbereiche. Einfache Lösungen gibt es nicht. Einerseits geht es um Menschen, ihre Ängste und Hoffnungen, ihre Bedürfnisse und Rechte. Andererseits sind politisch verantwortbare Lösungen unter Berücksichtigung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen zu suchen. Die Grundwerte der christlich-jüdischen Tradition, die humanitäre Politik und die rechtsstaatliche Demokratie der Schweiz bieten die Basis für menschlich wie auch politisch verantwortbare Regelungen.

Der vorliegende Bericht wurde als Antwort auf eine Motion der Abgeordnetenversammlung des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK verfasst und im Juni 2005 von ihr genehmigt. Im Bericht werden insbesondere die Fragen zu den Sans-Papiers und die damit verbundenen Ausschaffungsmassnahmen behandelt. Aus der Analyse und Evaluation der Situation von Menschen ohne ordentliche Aufenthaltsregelung in der Schweiz leitet der Rat SEK einerseits Empfehlungen an die Mitgliedkirchen und andererseits eigene Handlungsgrundsätze für die ökumenische und politische Zusammenarbeit in diesen Bereichen ab. Mit der vorliegenden Broschüre soll die Haltung des SEK einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich und für die Arbeit an diesen Themen nutzbar gemacht werden.

Vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Debatten zum neuen Ausländergesetz und zur Asylgesetzrevision erhalten die Handlungsgrundsätze des SEK mit Blick auf die Wahrung der Menschenwürde und der Grundrechte in der Schweiz eine neue Relevanz. Aber nicht nur für die Schweiz, sondern auch für den Aufbau einer europäischen und globalen Wertegemeinschaft ist die Einhaltung menschen- und völkerrechtlicher Verpflichtungen von höchster Bedeutung.

Thomas Wipf, Pfarrer
Präsident des Rates SEK

1. Zusammenfassung

In der Schweiz leben Schätzungen zufolge ca. 80‘000 bis 130‘000 sogenannte Sans-Papiers. Als Sans-Papiers werden Menschen bezeichnet, deren Aufenthalt fremdenpolizeilich nicht geregelt ist. Sie haben juristisch gesehen kein Aufenthaltsrecht und leben dennoch – z.T. seit vielen Jahren – sozial und wirtschaftlich integriert in der Schweiz. Es sind zum Beispiel ehemalige Saisonniers, Ehepartnerinnen oder Ehepartner nach einer Scheidung oder auch abgelehnte Asylbewerber. Personen ohne Aufenthaltsregelung können im Hinblick auf den Vollzug der Wegweisung in Ausschaffungshaft genommen werden. Die Dauer dieser Haft kann unterschiedlich ausfallen und beträgt neu maximal 18 Monate für Erwachsene. Wie viele Personen jährlich in Ausschaffungshaft gelangen und zwangsweise ausgeschafft werden, ist unbekannt.

Das wandernde Gottesvolk ist gemäss biblischer Überlieferung ein Bild für die Kirche. Der christliche Glaube muss deshalb auch in der Überzeugung gelebt werden, dass die Einstellung zu Migrantinnen und Migranten, vor allem zu den Verfolgten unter ihnen, ein besonderer Prüfstein für die Treue zu Gott ist. Diese Grundhaltung lässt der Rat SEK in den Dialog mit den Bundesbehörden, die im Bereich der Migrationspolitik vor äusserst komplexen Herausforderungen stehen, stetig einfliessen. Die Kriterien der Menschenwürde und der Mitmenschlichkeit, die im jüdisch-christlichen Gottes- und Menschenbild verankert sind und die humanitäre Tradition der Schweiz begründen, sollen nach Auffassung des Rates bei der Anwesenheitsregelung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Behörden berücksichtigt werden und bei der Beurteilung konkreter Fälle ihre Wirkung entfalten.

Diese konkrete Wirkung beginnt bereits bei einem nichtdiskriminierenden Sprachgebrauch. Zum Beispiel soll – wenn Sans-Papiers gemeint sind – nicht von «Illegalen» gesprochen werden. Sans-Papiers sind keine Kriminelle. Weiter fordert der Rat, dass Menschen ohne Aufenthaltsrecht den Grundrechtsschutz der schweizerischen Bundesverfassung beanspruchen können, ohne deswegen Gefahr zu laufen, ausgeschafft zu werden. Neben der individuellen Regularisierung in besonders schwerwiegenden Härtefällen

sollte nach Ansicht des Rates zusätzlich die Möglichkeit einer gruppenweisen Regularisierung geschaffen werden. In den gesetzgeberischen Prozessen soll darauf geachtet werden, dass neue Gesetze nicht neue Sans-Papiers ‹produzieren› und dass die Schwarzarbeit effizient bekämpft wird.

Betreffend die Fragen zu den Ausschaffungsmassnahmen setzt sich der Rat für eine gezielte und rechtzeitige Rückkehrberatung und -hilfe ein, um die freiwillige Ausreise zu fördern. Wenn zwangsweise Ausschaffungen unerlässlich werden, fordert der Rat eine möglichst weitgehende Einschränkung oder Vermeidung von Gewalt. Er begrüsst deshalb den Entwurf zum neuen Zwangsanwendungsgesetz auf Bundesebene, das die erlaubten Polizeimittel definiert und gleichzeitig eine Vereinheitlichung der Vollzugspraxis in den Kantonen verspricht.

Weil der Vollzug im Ausländer- und Asylrecht weitgehend bei den Kantonen liegt, dort aber unterschiedlich gehandhabt wird, bittet der Rat die Mitgliedkirchen, die im Bericht dargelegten Grundhaltungen und Forderungen vor Ort mit geeigneten Massnahmen zu unterstützen.

2. Auftrag der Abgeordnetenversammlung

An ihrer Tagung vom 12. November 2001 in Bern überwies die Abgeordnetenversammlung des SEK die Motion de Roche (und 10 Mitunterzeichnende) betreffend Migrationspolitik. Der Rat wird damit beauftragt:

- Seine Haltung zur Lage der Sans-Papiers in unserem Land der Abgeordnetenversammlung, den Mitgliedkirchen des Kirchenbundes und einer weiteren Öffentlichkeit darzulegen. Beispielsweise: Unterstützt der Rat die Forderung nach einer Amnestie für die Papierlosen oder sieht er andere Lösungen?
- Seine Haltung zu den Ausschaffungsentscheiden des Bundes und zur Ausschaffungspraxis der Kantone der Abgeordnetenversammlung, den Mitgliedkirchen des Kirchenbundes und einer weiteren Öffentlichkeit darzulegen.

- Sich mit der Schweizer Bischofskonferenz (SBK) zusammen beim Bund für menschlich vertretbare Lösungen im Sinne des Wortes der Kirchen «Miteinander in die Zukunft» in den zwei obgenannten Handlungsfeldern einzusetzen.
- Sich bei den bevorstehenden Beratungen der eidgenössischen Räte über die Ausländergesetzgebung für menschlich vertretbare Regelungen im Sinne des Wortes der Kirchen «Miteinander in die Zukunft» einzusetzen.

3. Grundlagen und Vorgehen

Wichtige Grundlagen für die Erstellung des Berichts bildeten das «Wort der Kirchen, Miteinander in die Zukunft»[1], die «Migrationspolitischen Leitlinien» des SEK[2], die «Anregungen der Kirchen zur Einführung gesetzlicher Zwangsmassnahmen»[3] und der Bericht «Sans-Papiers – wie weiter?»[4]. Für spezifische Anliegen wurden Expertinnen und Experten aus den Kirchen sowie weiteren Institutionen beigezogen. Zwei befristete Arbeitsgruppen bearbeiteten die Themenfelder «Sans-Papiers» und «Ausschaffungshaft». Zudem wurden Dokumente der Bundesbehörden aus Weisungen, Rundschreiben und Statistiken herangezogen.

1 SBK / SEK (Hrsg.), Miteinander in die Zukunft. Wort der Kirchen, Bern/Freiburg, 2001.

2 SEK (Hrsg.), Migrationspolitische Leitlinien, Bern, 1996.

3 Zwangsmassnahmen-Anregungen zum Gespräch mit den Kantonen, Bern, März 1995; ISE/J+P-Text 4+13/95: Zwangsmassnahmen – wie sich die Anwendung entwickelt, Bern, September 1995.

4 Sans-Papiers, Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus – wie weiter? Bericht von Anne-Marie Saxer an den Rat SEK, 2001.

4. Sans-Papiers

4.1 Zum Begriff «Sans-Papiers»

Der Begriff «Sans-Papiers» wird in unterschiedlichen Zusammenhängen verwendet. In diesem Dokument richtet er sich nach der Definition der Bundesbehörden:

«Als Sans-Papiers werden Menschen bezeichnet, deren Aufenthalt fremdenpolizeilich nicht geregelt ist. Sie haben im Gebiet der Schweiz juristisch kein Anwesenheitsrecht und können – gegebenenfalls unter Anwendung von Zwangsmassnahmen – ausgeschafft werden.»

Sans-Papiers können regulär oder irregulär in die Schweiz eingereist sein. Viele besassen eine fremdenpolizeiliche Bewilligung, die nicht verlängert oder erneuert wurde. Es kann sich um ganz unterschiedliche Personen handeln: ehemalige Saisonniers, Kinder im unerlaubten Familiennachzug, Ehepartnerinnen und Ehepartner ohne längeres Aufenthaltsrecht nach einer Scheidung, Personen nach Beendigung eines bestimmten Aufenthaltszweckes (Studenten, Frauen im Sexgewerbe, Touristen mit abgelaufenem Visum) oder auch abgelehnte Asylbewerber, die keine vorläufige Aufnahme erhalten.

Viele Sans-Papiers, die heute in der Schweiz leben, stammen aus dem osteuropäischen Raum. Die Osterweiterung der Europäischen Union (EU) ist ein wesentlicher Aspekt, der zur Entschärfung der Sans-Papiers-Problematik in der Schweiz beiträgt.

Seit dem 1. Mai 2004 sind die zehn mittel- und osteuropäischen Länder Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern ebenfalls Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Wird das erweiterte Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU angenommen, können auch Angehörige – sowohl qualifizierte Fachleute als auch Hilfskräfte – aus diesen 10 neuen EU-Staaten unter erleichterten Bedingungen in der Schweiz leben und arbeiten. Wichtigste Voraussetzung ist das Vorliegen eines gültigen Arbeitsvertrages.

4.2 Zahlen und Fakten

Wissenschaftlich gesicherte Daten zur Zahl der Sans-Papiers oder zu deren Lebenssituationen existieren nicht. Die Basisbewegung spricht von mehr als 200‘000 Personen ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz. Das Forum für Migrationsstudien in Neuenburg schätzt in einer Studie aus dem Jahr 2001 die Zahl der Sans-Papiers in der Schweiz auf ca. 80‘000 bis 130‘000 Personen. Das Bundesamt für Migration hat im Herbst 2004 eine eigene Studie in Auftrag gegeben, um aufgrund regionaler Erhebungen Rückschlüsse auf die Gesamtzahl der in der Schweiz lebenden Sans-Papiers und auf ihre Lebensumstände ziehen zu können. Diese Studie, an der auch der SEK beratend mitwirkte, bestätigt die bisherigen Schätzungen.

Sans-Papiers arbeiten zum grossen Teil als kostengünstige Arbeitskräfte in Branchen mit anhaltender Nachfrage nach Hilfskräften, wofür die geltenden Bestimmungen kaum Bewilligungen an Angehörige aus Drittstaaten erlauben. Allen voran gehen hier die Privathaushalte, die Landwirtschaft, das Bauwesen, das Gast- und Unterhaltungsgewerbe sowie die Reinigungsbranche. Sans-Papiers sind theoretisch nicht völlig schutzlos, werden jedoch leicht zu Opfern von Ausbeutung, da sie nicht für ihre Rechte eintreten können, ohne ihren Aufenthalt in der Schweiz aufs Spiel zu setzen.
Immerhin ist festzustellen, dass die Kantone heute dem Recht auf Bildung (für Minderjährige), der sozialen Absicherung und der medizinischen Grundversorgung teilweise Rechnung tragen, ohne dass eine Meldung an die Migrationsbehörden erfolgt.

Aufgrund bundesrätlicher Sparanstrengungen (Entlastungsprogramm 03) werden seit April 2004 Personen mit einem Nichteintretensentscheid von asylrechtlicher Sozialhilfe ausgeschlossen und erhalten von den Kantonen nur noch eine (oft zeitlich befristete) Nothilfe. Diese asylpolitische Massnahme des Bundes lässt eine weitere Zunahme der Anzahl Sans-Papiers in der Schweiz befürchten.

4.3 Stand und Entwicklung der Rechtslage

Der Bund hat bisher jede Art von kollektiver Regularisierung abgelehnt. Die Erfahrungen anderer europäischer Staaten zeigen zudem, dass eine kollektive Regularisierung das Problem nur kurzfristig löst. Nach fünf bis zehn Jahren ist die Zahl der irregulären Aufenthalte wieder derart hoch, dass eine weitere kollektive Regularisierung erfolgen muss.

In der Schweiz besteht die Möglichkeit einer Regelung im Sinne eines individuellen Härtefalls. Die Kantone können einzelnen Sans-Papiers Bewilligungen für einen Daueraufenthalt erteilen, wenn sie im Sinne der geltenden Bundesweisungen eine schwerwiegende persönliche Situation feststellen und anerkennen. Eine individuelle Härtefallregelung kann indessen nur vorgenommen werden, wenn das Bundesamt für Migration zustimmt. Ein Rechtsanspruch besteht nicht.

Im September 2004 wurde das Rundschreiben des Bundesamtes für Migration betreffend «Anwesenheitsregelung von Ausländerinnen und Ausländern in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen» insofern restriktiver gefasst, als dessen Anwendung auf abgewiesene Asylsuchende ausgeschlossen wurde. Neu können deshalb nur noch Dossiers von Personen geprüft werden, die nicht über den Asylweg in die Schweiz gelangt sind.

Um die gegenwärtig blockierte Situation etwas zu entschärfen, wurde im Januar 2005 auf Vorschlag der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) und mit Unterstützung der Plattform «Pour une table ronde au sujet des Sans-Papiers» die aus fünf Personen bestehende «Gruppe Sans-Papiers» eingerichtet. Sie hat das Mandat, Dossiers von Einzelpersonen zur Prüfung entgegenzunehmen, welche von der Härtefallregelung Gebrauch machen wollen. Bei positiver Einschätzung wird das Dossier an den Absender zurückgeschickt mit dem Hinweis, dass auf Grund der vorliegenden Datenlage eine positive Empfehlung gemacht werden könne. Die Person wird aufgefordert, sich selbständig oder vertreten durch eine Organisation an den Kanton zu wenden. Mit Einverständnis der gesuchstellenden Person wird die kantonale Migrationsbehörde über die positive Stellungnahme der Gruppe Sans-Papiers orientiert. Der Bundesrat hat von der Bildung

dieses im Rahmen des EKA-Mandats tätigen Beratungsgremiums Kenntnis genommen.

Der Rat SEK begrüsst die Schaffung der Gruppe Sans-Papiers. Sie bildet eine Art Ombudsstelle auf Bundesebene und trägt zur einheitlichen Auslegung der Härtefallregelung bei. Es ist wichtig, dass die Arbeit dieser Gruppe bei den kantonalen Stellen zur Kenntnis genommen wird. Um eine hohe Verbindlichkeit zu erreichen, sollten ihre Empfehlungen von den kantonalen Stellen und von der zuständigen Bundesbehörde (Bundesamt für Migration) weitgehend mitgetragen werden.

4.4 Haltung des Rates zu den Sans-Papiers

Der Rat SEK bearbeitet durch seinen Fachbereich Migration seit 1999 die Problematik der Sans-Papiers und hat dabei folgende grundsätzliche Haltung entwickelt:

4.4.1 Nicht-diskriminierender Sprachgebrauch

In der Alltagssprache wird, wenn von Sans-Papiers die Rede ist, häufig von «Illegalen» gesprochen. Dies ist problematisch, da Illegalität im Allgemeinen mit Kriminalität assoziiert wird. Der Rat setzt sich dafür ein, dass Sans-Papiers nicht durch einen undifferenzierten Sprachgebrauch pauschal mit Kriminellen verglichen werden. Ein grosser Teil der Sans-Papiers in der Schweiz ist wirtschaftlich und sozial integriert. Ihr Vergehen besteht allein in der Übertretung von Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG).

4.4.2 Schutz der Grundrechte

Auch Personen ohne geregelten Aufenthalt sind Trägerinnen und Träger von Menschenwürde und Rechtsansprüchen. Die Schweizerische Bundesverfassung bestimmt, dass der Grundrechtsschutz für «jeden Menschen» gilt. Dieser Grundrechtsschutz umfasst u.a. die Achtung der Menschenwürde, die Rechtsgleichheit vor dem Gesetz, das Diskriminierungsverbot, das Recht auf Leben und persönliche Freiheit, der besondere Schutz der Kinder und Jugendlichen und das Recht auf Hilfe in Notlagen.

Der Rat SEK setzt sich daher mit hoher Priorität dafür ein, dass die Menschenwürde und die durch die Schweizerische Bundesverfassung garantierten Grundrechte geschützt werden. Auch wenn die Sans-Papiers juristisch kein Anwesenheitsrecht besitzen, haben sie dennoch in den Bereichen Gesundheit (Krankenversicherung), Bildung (Grundschulunterricht) und Sozialleistungen (Hilfe in Notlagen) Anspruch auf menschenwürdige Lebensbedingungen.

Dieser Grundrechtsschutz liegt auch im Interesse des Staates. Die Entstehung einer sozial desintegrierten und «illegalisierten Unterklasse» würde den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährden.

4.4.3 Gesetzliche Verankerung der individuellen Härtefallregelung auf Bundesebene

Die Kantone haben die Möglichkeit, auf der Grundlage des Rundschreibens des Bundesamtes für Migration betreffend Anwesenheitsregelung von Ausländerinnen und Ausländern in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen – und sofern gewisse Kriterien erfüllt sind – individuelle Regularisierungen zu beantragen. Der Rat befürwortet diese Regelung. Sie erlaubt, persönliche Situationen von Sans-Papiers individuell zu prüfen und auf besondere Härtefälle angemessen einzugehen. Die Schweiz hat sowohl wirtschaftlich wie auch staatspolitisch ein Interesse daran, seit mehreren Jahren anwesende und integrierte Sans-Papiers zu regularisieren.

Das erwähnte Rundschreiben sowie die darin enthaltenen Kriterien haben jedoch lediglich den Stellenwert von Empfehlungen an die Kantone. Der Rat SEK erachtet die Kantonalisierung im Bereich der Härtefallregelungen als problematisch. Kantonal verschiedene Handhabungen führen gesamtschweizerisch zu Rechtsunsicherheiten. Zudem sehen sich die ‹liberaleren› Kantone mit einer Sogwirkung auf Sans-Papiers konfrontiert, was mittelfristig eine Verschärfungskonkurrenz unter den Kantonen zur Folge hat.

Mit Schreiben vom 24. April 2004 hat sich der Rat SEK deshalb bei den Fraktionen der Bundesversammlung für eine verbindliche Regelung auf Bundesebene ausgesprochen. Die individuelle Härtefallregelung ist in das neue Ausländergesetz (Art. 30, Abs. 1, Bst. b AuG) mit den entsprechenden

Kriterien aufzunehmen. Eine ausländerrechtliche Zulassung soll nach vier jährigem Aufenthalt in der Schweiz ausgesprochen werden können, wenn

- keine Vorstrafen vorliegen,
- die soziale und wirtschaftliche Integration gewährleistet ist,
- persönliche oder verwandtschaftliche Beziehungen zur Schweiz nachweislich vorliegen,
- Krankheit, besondere Verletzlichkeit oder Alter eine Wegweisung unzumutbar machen.

4.4.4 Einmalige humanitäre Aktion: Regularisierung nach gruppenweisen Kriterien

Da die individuell ausgerichtete Härtefallregelung der vermutlich grossen Zahl wirtschaftlich und sozial integrierter Sans-Papiers nicht ausreichend Rechnung tragen kann und sich eine kollektive Regelung aller hier lebenden Sans-Papiers aus staatspolitischen Gründen nicht vertreten lässt, plädiert der Rat weiterhin für den bereits mehrfach in die Diskussion eingebrachten Vorschlag eines Mittelwegs.

Dieser beinhaltet die Regularisierung von Sans-Papiers nach gruppenweisen Kriterien, wie sie im Bericht von lic. iur. Anne-Marie Saxer am 12. November 2002 der Abgeordnetenversammlung zur Kenntnisnahme vorgelegt wurden. Ausgehend von der Grundbedingung eines vierjährigen straffreien Aufenthalts (abgesehen von der Verletzung der Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen des ANAG), der für alle Sans-Papiers gelten würde, liesse sich die Regularisierung folgender möglicher Personengruppen prüfen:

- *Ehemalige Saisonniers aus Nicht-EU oder -EFTA-Staaten*
  Viele heutige Sans-Papiers sind ehemalige Saisonniers, die während vieler Jahre mit einer Saisonbewilligung in der Schweiz gearbeitet hatten. Sie sind durch die Abschaffung des Saisonnierstatuts unverschuldet ihrer ‹legalen› Existenzgrundlage beraubt worden. Besonders für Personen aus Ex-Jugoslawien entstand in der Folge des Krieges eine besonders schwierige Situation.

- *Familien*
  Familien und verbindliche Lebensgemeinschaften bedürfen aus christlicher Sicht des besonderen Schutzes. Zu den Sans-Papiers gehören z.B. unmündige oder mündige Kinder von Eltern mit Aufenthaltsrecht, denen der Nachzug verweigert wurde, aber auch ausländische Ehegatten oder ausländische Eltern von unmündigen Kindern mit legalem Aufenthaltsrecht, die keine Aufenthaltsbewilligung erhielten.

- *ArbeitnehmerInnen*
  Viele Sans-Papiers gehen seit Jahren einer geregelten Arbeit nach. Sie verdienen sich ihren Lebensunterhalt, wenn auch oft unter prekären Arbeitsbedingungen, und sind sozial integriert.

- *Gewaltbetroffene*
  Viele Sans-Papiers sind Frauen, die auf Grund von Heiratsversprechen oder als Opfer des internationalen Frauenhandels in die Schweiz eingereist sind. Sie können sich gegen ihre unmenschlichen Lebensbedingungen nicht zur Wehr setzen, ohne ihre Wegweisung, im Extremfall ihr Leben, zu riskieren.

Der Rat SEK will diesen Vorschlag einer Regularisierung nach Personengruppen weiter in die verschiedenen Gespräche mit den Bundesbehörden und Parlamentariern einbringen. Eine solche Regelung von Sans-Papiers könnte beispielsweise im Sinne einer humanitären Aktion des Bundesrates zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung des neuen Gesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) erfolgen.

4.4.5 Neue Gesetze dürfen keine neuen Sans-Papiers produzieren

Es ist legitim, dass die Zulassungspraxis von Ausländerinnen und Ausländern auch unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Bedürfnisse geschieht und mit einem bestimmten Aufenthaltszweck verbunden wird. Menschen, deren Aufenthaltszweck erloschen ist oder sich geändert hat, haben nach vielen Jahren «Lebensmittelpunkt Schweiz» jedoch Schwierigkeiten, wieder zu Migranten zu werden. Diesem Gesichtspunkt ist aus ethischer Sicht besondere Beachtung zu schenken. Viele heutige Sans-Papiers sind zum Beispiel ehemalige Saisonniers.

Neue Gesetze oder rechtliche Anpassungen, wie das erwähnte Beispiel der Aufhebung des Saisonnierstatuts, können Sans-Papiers ‹produzieren›. Der Rat ist der Überzeugung, dass Menschen, die ihre Arbeitskraft in den Dienst unserer Gesellschaft gestellt sowie Steuern und Sozialversicherungsbeiträge bezahlt haben, durch staatliches Handeln nicht unvermittelt in die Perspektivlosigkeit gestellt werden dürfen.

Er befürwortet deshalb die Möglichkeit, dass die für einen bestimmten Zweck erteilten Bewilligungen erneuert werden können, auch wenn der ursprüngliche Aufenthaltszweck durch einen andern ersetzt wird.

4.4.6 Bekämpfung der Schwarzarbeit

Die Problematik der Sans-Papiers steht in direktem Zusammenhang mit derjenigen der Schwarzarbeit. Da Personen ohne Aufenthaltsbewilligung keine staatliche Unterstützung erhalten und auf Dauer nicht auf die Hilfe von Freunden oder Verwandten zurückgreifen können, sind die meisten «irregulären Aufenthalter» auch «irregulär» erwerbstätig. Viele arbeiten als Niedrigqualifizierte in Haushalten, in der Landwirtschaft, im Bauwesen, im Gastgewerbe oder in der Reinigungsbranche. Gewisse Studien stellen sogar fest, dass rund 30% der Verzeigungen wegen irregulärer Anwesenheit mittel- bis hochqualifizierte Fachpersonen im Banken-, Dienstleistungs- und Versicherungssektor betreffen.[5]

Der Anteil der Schattenwirtschaft in der Schweiz ist, gemessen am jährlichen Bruttosozialprodukt BSP, vergleichsweise niedrig (ca. 9.5%) und beträgt schätzungsweise 38 Milliarden Franken. Wie in weiten Teilen Europas nimmt die Schwarzarbeit auch in unserem Land kontinuierlich zu. Sie führt zu Einkommensverlusten der Steuerbehörden und der Sozialversicherungen sowie zu Wettbewerbsverzerrungen. Für die Arbeitnehmenden und insbesondere für die Sans-Papiers bedeutet Schwarzarbeit sehr oft prekäre bis ausbeuterische Arbeitsbedingungen.

5 Efionayi-Mäder, Denise / Cattacin, Sandro: Illegal in der Schweiz. Eine Übersicht zum Wissensstand, Kurzbericht zuhanden der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats, Neuenburg 2001.

Der Rat SEK befürwortet deshalb die möglichst rasche Inkraftsetzung des neuen Bundesgesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und den Aufbau effizienter Kontrollorgane.

5. Ausschaffungen

5.1 Zu den Begriffen «Wegweisung» und «Ausschaffung»

Jede Ausschaffung basiert auf einem Wegweisungsentscheid, für den im Ausländerbereich die Kantone und im Asylbereich das Bundesamt für Migration zuständig sind. Im Jahr 1995 wurden die sogenannten Zwangsmassnahmen ins Ausländerrecht aufgenommen, welche die bisherige Ausschaffungspraxis der Kantone zusätzlich verschärfte. Dazu gehörte als administrative Massnahme auch die Ausschaffungshaft. Im selbständigen Vollzug durch die Kantone entstanden unterschiedliche Vorgehensweisen. Ausschaffungen erfolgen unter Polizeibegleitung bis zum Flughafen, zur Grenze oder in den Heimatstaat. Wenn die betroffene Person Widerstand leistet, kann die Polizei Gewalt anwenden. Das Bundesamt für Migration hilft bei der Ausbildung ausgewählter Polizeibegleiter, um die Gewaltanwendung einzuschränken.

Über den Umfang der Gewaltanwendung bei Ausschaffungen liegen keine Angaben vor. Aufgrund von tragischen Ereignissen hat die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren jedoch Empfehlungen[6] für die zwangsweise Rückführung auf dem Luftweg erlassen. Diese halten fest, welche Zwangsmassnahmen erlaubt sind (Verwendung eines Spezialhelms zum Schutz vor Selbstverletzungen oder Hand- und Fussfesseln) und welche nicht (Zwangsmedikation, Behinderung der Atemwege).

5.2 Zahlen und Fakten

Gemäss Bundesamt für Migration verliessen im Jahr 2004 rund 48'000 Personen mit Jahres- und Niederlassungsbewilligung die Schweiz. Wie viele davon aus eigenem Entschluss oder infolge Wegweisung ausreisten, ist nicht bekannt. Ausreisende Personen im Asylbereich werden separat erfasst und bekannt gegeben. Ihre Anzahl betrug im Jahr 2004 gegen 20'000 Personen, welche in den obigen Zahlen nicht enthalten sind. Aber auch hier fehlen Angaben, wie viele freiwillig oder unfreiwillig, jedoch ohne Anwendung von Zwangsmassnahmen, ausreisten und wie viele zwangsweise ausgeschafft wurden.

6 Weisungen betreffend zwangsweise Rückführung auf dem Luftweg, KKJPD, April 2002.

5.3 Stand und Entwicklung der Rechtslage

Personen ohne Aufenthaltsregelung können formlos weggewiesen werden. Solche mit einer erloschenen Aufenthaltsbewilligung haben Anspruch auf eine Verfügung mit Rekursmöglichkeit. Normalerweise darf die beschwerdeführende Person den Entscheid in der Schweiz abwarten. Die kantonalen Behörden können einer Beschwerde jedoch die aufschiebende Wirkung entziehen und eine Ausschaffungshaft anordnen. Die Dauer dieser Haft kann unterschiedlich ausfallen und neu bis zu 18 Monaten für Erwachsene oder 12 Monaten für Minderjährige zwischen 15 und 18 Jahren betragen.

Während manche Kantone die Ausschaffungshaft zurückhaltend anordnen und andere einen schnellen Vollzug anstrengen, werden Personen teilweise auch während mehrerer Wochen festgehalten. Obschon diese administrative Massnahme keine Strafuntersuchung darstellt, setzen einzelne Kantone die Trennung der Ausschaffungshäftlinge von Untersuchungs- und Strafgefangenen nicht in die Praxis um. Die Haftbedingungen unterscheiden sich in den Kantonen ebenfalls voneinander, sowohl in Bezug auf die Räumlichkeiten als auch betreffend Rechtsbeistand oder Sozialberatung.

5.4 Haltung des Rates zu den Ausschaffungen

5.4.1 Förderung der freiwilligen Ausreise durch Beratung und Rückkehrhilfe

Der Rat SEK anerkennt, dass rechtsstaatlich gefällte Wegweisungsentscheide durch die zuständigen Behörden vollzogen werden. Er begrüsst die Bemühungen des Bundes, die freiwillige Ausreise im Sinne eines Anreizsystems mit den Instrumenten der Beratung und der Rückkehrhilfe zu unterstützen.

Der Rat begrüsst auch die geplanten Massnahmen des Bundesamtes für Migration, dass Asylsuchende bereits in den Empfangsstellen des Bundes Zugang zu Beratung und Rückkehrhilfe erhalten sollen. Diese Möglichkeit ist auch für diejenigen Asylsuchenden gedacht, die mit einem Nichteintretensentscheid rechnen müssen.

Der Rat SEK unterstützt den Vorschlag der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, den Zugang zu unabhängiger Beratung und Rückkehrhilfe auch für Ausschaffungshäftlinge zu öffnen. Dies könnte deeskalierend wirken und die Notwendigkeit von Zwangsmassnahmen bei der Ausschaffung reduzieren.

5.4.2 Beachtung der Kinderschutzkonvention bei der Ausschaffung Minderjähriger

Der Rat fordert unter Bezugnahme auf die Kinderschutzkonvention, dass minderjährige Kinder nicht weggewiesen oder ausgeschafft werden dürfen, wenn die elterliche Fürsorge im Zielland fehlt oder die Ausbildung nicht abgeschlossen ist. Dieser Grundsatz ist gesetzlich zu verankern.

5.4.3 Wahrung der Würde des Menschen und der allgemeinen Menschenrechte

In den Fällen, in denen es bei einem Entscheidvollzug zu Zwangsmassnahmen kommt, ist der Wahrung der Menschenwürde und der Beachtung der allgemeinen Menschenrechte besondere Beachtung zu schenken. Der Rat SEK begrüsst deshalb die Schaffung eines «Bundesgesetzes über die Anwendung von Zwang im Ausländerrecht und beim Transport von Personen im Auftrag der Bundesbehörden (Zwangsanwendungsgesetz ZAG)». Dieses Gesetz schafft die Grundlage für eine gesamtschweizerisch einheitliche Anwendung polizeilichen Zwangs im Ausschaffungsbereich, die Durchsetzung rechtsstaatlicher Grundsätze und die Wahrung der Grundrechte der betroffenen Personen.

In seiner Stellungnahme zum Gesetzesentwurf fordert der Rat, dass auf die Verwendung von Elektroschockgeräten verzichtet wird. Diese Geräte werden in keinem europäischen Land verwendet. Deren Anwendung kann gemäss dem Bericht der Expertengruppe «Passagier 2» des Bundes Drittpersonen gefährden (insbesondere in Flugzeugen) und bei herzkranken Personen Komplikationen hervorrufen.

Im Rahmen der Spezialausbildung und Weiterschulung von Polizeikräften sind zusätzlich zu den vorgeschlagenen Themen explizit auch die interkulturelle Kommunikation und die Techniken der Deeskalation zu nennen.

6. Grundsätze für das zukünftige Handeln des Rates

Die Migrationsthematik gestaltet sich äusserst komplex. Sie ist zudem in einem sich ständig verändernden Prozess begriffen. Die asyl- und ausländerrechtlichen Revisionen auf verschiedenen Ebenen wirken sich bis in konkrete soziale und wirtschaftliche Zusammenhänge aus. Letztlich sind jedoch einzelne Menschen betroffen, deren Lebensbedingungen sich von einem Tag auf den andern ändern können.

Der Rat SEK bearbeitet die aktuellen asyl- und ausländerrechtlichen Fragen in enger Absprache und Zusammenarbeit mit der Schweizer Bischofskonferenz, der christkatholischen Kirche der Schweiz und in geeigneten Fällen auch mit dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund (SIG). In besonderen Situationen veröffentlichen die Leitungsgremien der drei Landeskirchen zusammen mit den kirchlichen Werken gemeinsame grundsätzliche Stellungnahmen oder Memoranden.

Die eingespielte Praxis der ökumenischen Zusammenarbeit und der gemeinsamen Stellungnahmen stellt die institutionelle Unabhängigkeit der Kirchen und ihrer Werke nicht in Frage. Im Gegenteil: sie erlaubt den einzelnen Leitungsgremien, auch mit eigenen Anliegen an die Behörden zu gelangen oder in die Öffentlichkeit zu treten. Grundsätzlich ist für den Rat SEK die Verpflichtung der «Charta Oecumenica» wegweisend, «auf allen Ebenen gemeinsam zu handeln, wo die Voraussetzungen dazu gegeben sind und nicht Gründe des Glaubens oder grösserer Zweckmässigkeit dem entgegenstehen»[7].
Folgende Überlegungen werden den Beiträgen des Rates zur aktuellen Migrationspolitik auch in Zukunft zu Grunde liegen:

7 Charta Oecumenica, Paragraph II, Kapitel 4 «Gemeinsam handeln».

- Der christliche Glaube kann nur in der Überzeugung gelebt werden, dass die Einstellung zu den Migrantinnen und Migranten, vor allem zu Verfolgten unter ihnen, ein besonderer Prüfstein für die Treue zu Gott ist. «Einen Fremdling sollt ihr nicht bedrücken noch bedrängen; ihr seid ja auch Fremdlinge gewesen in Ägypten» (Ex 22,21). Das Neue Testament erinnert daran, dass menschliches Handeln gegenüber Benachteiligten, Schutzsuchenden und Fremden ein Handeln an Christus selbst ist (Mt 25, 40).
- Dem demokratischen Rechtsstaat ist mit dem Instrument menschlichen Rechts die Aufgabe der Ordnung übertragen. Er hat – auch unter Berücksichtigung der begrenzten sozialen und wirtschaftlichen Integrationskraft der Gesellschaft – die Anwesenheit von Ausländerinnen und Ausländern zu regeln. Dem Rat SEK ist es ein Anliegen, den Bundesrat und die Bundesbehörden auf dieser Handlungsebene in einem kritisch-konstruktiven Dialog zu begleiten.
- Die Aufmerksamkeit des Rates wird auch in Zukunft den gesetzgeberischen Prozessen auf Bundesebene gelten. Die Ausgestaltung von Ausländer- und Asylpolitik muss darauf gerichtet sein, die Entstehung von neuen Sans-Papiers zu verhindern.
- Die gesetzliche Verankerung der Härtefallregelung im Ausländergesetz und die Durchführung einer einmaligen Regularisierung nach gruppenweisen Kriterien bleiben für den Rat SEK zwei sozialethisch und rechtsstaatlich begründete Primäranliegen.
- Für Personen, welche definitiv keinen Daueraufenthalt erhalten und deren Wegweisung vollzogen werden kann, befürwortet der Rat den Ausbau der staatlichen Rückkehrberatung und die Verstärkung der Wiederintegrationshilfe im Herkunftsland.
- Ein besonderes Anliegen stellt für den Rat SEK die Beibehaltung des im Rahmen der humanitären Tradition der Schweiz gewachsenen Asylrechts dar. Dieses muss ein eigenständiger und gemäss den internationalen Konventionen möglichst grosszügig gehandhabter Rechtsbereich in der Zuständigkeit des Bundes bleiben.

Aufgrund der Tatsache, dass die Vollzugsbestimmungen im Ausländer- und Asylrecht vor allem bei den Kantonen liegen und dort unterschiedlich gehandhabt werden, sieht der Rat in diesem Bereich eine grosse Herausforderung für die Mitgliedkirchen. Sie können sich vor Ort über die Praxis orientieren lassen, Behörden und Öffentlichkeit sensibilisieren, eigene Ansprechpersonen bezeichnen und den Aufbau von Beratungsstellen prüfen. Viele Mitgliedkirchen unternehmen bereits heute Anstrengungen für die Anliegen der Sans-Papiers und bieten Ausschaffungshäftlingen eine seelsorgerliche Begleitung an. Die Reformierten Kirchen BE-JU-SO erarbeiteten beispielsweise im Oktober 2004, unter Einsetzung eines Beirates, Handlungsvorschläge zur «Humanisierung des Alltags von Sans-Papiers», welche der SEK anschliessend sämtlichen Mitgliedkirchen im Sinne eines wichtigen Hilfsinstrumentes hat zukommen lassen. In den Kantonen Genf, Waadt, Neuenburg und Bern-Jura leisten die «Centres sociaux protestants» seit Jahren eine grosse Unterstützungsarbeit auch für die von einer Ausschaffung bedrohten Personen und begleiten sie mit Würde und Menschlichkeit.

Grosse Bedeutung misst der Rat ausserdem den Kirchgemeinden zu. Dort sind direkte Kontakte mit Sans-Papiers und Weggewiesenen möglich; in Begegnungen kann Vertrauen und Verständnis wachsen, was zum Beispiel in einem speziellen Gottesdienst zum Flüchtlingstag seinen Ausdruck finden kann.