

Nein zum revidierten Asylgesetz  
und zum neuen Ausländergesetz!

# Eine andere Sicht



Justitia et Pax

Caritas Schweiz

Migratio

## **Impressum**

Herausgeberin:  
Kommission Justitia et Pax  
Postfach 6872  
Effingerstrasse 11  
CH-3001 Bern  
T 031 381 59 55  
[www.juspax.ch](http://www.juspax.ch)

## **in Zusammenarbeit mit Caritas Schweiz und Migratio**

Redaktion: Anne Durrer, Justitia et Pax  
Übersetzung: Elisabeth Mainberger-Ruh, Zürich  
Bild Umschlag: Chantal Brun, Bern  
Layout: Geiger AG Bern

Diese Publikation ist auch auf Französisch und Italienisch gratis erhältlich.  
Weitere Exemplare können bestellt werden unter:  
[bestellung@juspax.ch](mailto:bestellung@juspax.ch)

© Juni 2006

# Editorial

Liebe Leserin, lieber Leser

Am 24. September 2006 wird das Schweizer Volk über zwei Gesetzesvorlagen abstimmen. Die beiden formal getrennten Vorlagen behandeln inhaltlich das gleiche Thema: die Präsenz von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz.

Immer dann, «wenn es um den Sinn des Lebens, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Stellung der Menschheit in der Schöpfung geht»,<sup>1</sup> haben unsere Kirchen ihre Stimme zu erheben. Mit der Beschneidung der Rechte jener Menschen, die zu den Schwächsten in unserer Gesellschaft gehören, würde ein gefährliches Präjudiz geschaffen. Wir anerkennen das legitime Interesse des Staates, den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern auf seinem Territorium zu regeln und die eigenen Rechtsprinzipien zu wahren. Die zur Abstimmung gelangenden Gesetze aber sind inakzeptabel, weil sie den unantastbaren Grundsatz der Würde des Menschen nicht mehr respektieren.

- Das Asylgesetz missachtet rechtsstaatliche Grundsätze; es besteht die Gefahr, dass Verfolgten kein Schutz mehr gewährt wird; für abgewiesene Asylsuchende sieht das Gesetz lediglich eine minimale Nothilfe vor

und trägt so dazu bei, die Zahl der «Papierlosen»<sup>2</sup> zu erhöhen.

- Mit dem Gesetz werden das Recht auf Asyl und die humanitäre Tradition der Schweiz ausgehöhlt.
- Beide Gesetze sind keine Antwort auf die Herausforderungen, vor denen die Schweiz steht: dem Problem der weltweiten Migrationsbewegungen und der Tatsache, dass die Migrantinnen und Migranten vor Armut oder Verfolgung geflohen sind – zwei Gründe, die meist Hand in Hand gehen.
- Mit diesen Gesetzen werden bestimmte Gruppen von Ausländerinnen und Ausländern stigmatisiert, es wird der Radikalisierung der Meinungen Vorschub geleistet.

Wir fordern einen gesetzlichen Rahmen, der die Menschenwürde und die Menschenrechte respektiert, der der Realität der «globalisierten Welt» im beginnenden 21. Jahrhundert Rechnung trägt, der die internationalen Verpflichtungen der Schweiz respektiert, der jenes Terrain absteckt, auf dem sich im Rechtsstaat Vertrauen und Respekt der einen für die anderen entfalten können.

**Sr. Nadja Bühlmann,**

Präsidentin Justitia et Pax

**Jürg Krummenacher,**

Direktor Caritas Schweiz

**Dr. Fulvio Caccia,**

Präsident Migratio

<sup>1</sup> Schweizer Bischofskonferenz – Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund (Hrsg.): Wort der Kirchen: Miteinander in die Zukunft, Bern 2001, Nr. 23, S. 20.

<sup>2</sup> Personen, die ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz leben, auch «Sans-Papiers» genannt.

**Kein Mensch ist eine Insel**, keiner ist sich selbst das Ganze; jeder Mensch ist ein Stück des Kontinentes, ein Stück des festen Landes. Wird ein Brocken Erde von der See fortgespült, wird Europa weniger, gerade so, als würde eine Landzunge weggerissen oder das Landgut deines Freundes oder dein eigenes. Jedes Menschen Tod vermindert mich, denn ich bin Teil der Menschheit...

**John Donne**<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Englischer Dichter und Prediger (1572–1631). Donne, John: Meditation XVII, in: Devotions Upon Emergent Occasions (1624), zit. n. Hemingway, Ernest: For Whom The Bell Tolls, Frankfurt/M. 2004.

# Inhalt

<b>Editorial</b> .....	3
<b>Tragweite der Abstimmungen</b> .....	6
<b>Asylgesetz</b> .....	10
Flüchtling .....	11
Echt oder falsch? Die Jagd nach dem Missbrauch .....	11
Asyl, ein Menschenrecht .....	12
Zugang zum Asylverfahren .....	12
Auf der Strasse ohne Sozialhilfe? .....	14
Ungleich vor dem Gesetz .....	15
Zwangsmassnahmen .....	15
Das Wichtigste in Kürze .....	17
<b>Ausländergesetz</b> .....	17
Unbestreitbare Verschärfungen .....	18
• Familiennachzug .....	18
• Fragwürdige Zwangsmassnahmen .....	19
Lücken im Gesetz .....	19
Bescheidene Verbesserungen .....	20
Willkommen oder unerwünscht .....	21
Das Wichtigste in Kürze .....	21
<b>Unsere Argumente in Kürze</b> .....	22

## Tragweite der Abstimmungen

Die beiden, getrennt zur Abstimmung kommenden Vorlagen behandeln das Recht der Ausländerin, des Ausländers, sich in der Schweiz aufzuhalten (Ausländergesetz). Dabei wird den in ihrem Herkunftsland von Verfolgung bedrohten Menschen besondere Aufmerksamkeit geschenkt (Asylgesetz).

Seit eh und je setzen sich die Kirchen für eine menschenwürdige Aufnahme von Ausländerinnen und Ausländern ein – sei es durch Institutionen wie Caritas, die bei der Aufnahme von Flüchtlingen einen wichtigen Auftrag hat, sei es in unseren Pfarreien, seien es Seelsorger oder Freiwillige. Doch individuelles, vor dem eigenen Gewissen zu verantwortendes Handeln genügt nicht, wenn Grundwerte unserer Gesellschaft, Gerechtigkeit und Menschenwürde, gefährdet sind.

### Die einen gegen die anderen

Entstanden sind die beiden Gesetze in einem politischen Klima der Abgrenzung. Kantonale Abstimmungen zu Ausländerfragen der letzten Jahre haben immer wieder gezeigt, dass das Misstrauen gegenüber Ausländern in keinem direkten Zusammenhang mit der tatsächlichen Präsenz von Ausländerinnen und Ausländern steht, ebenso wenig mit den Kriminalitätsstatistiken. Die Ablehnung wurzelt vermutlich viel tiefer: in den in westlichen Gesellschaften registrierten sozialen und

kulturellen Umwälzungen der letzten dreissig Jahre, die die Menschen verunsichern.

Im Ringen um Integration und Anerkennung stehen die schwächsten Glieder unserer Gesellschaft und die nach Aufnahme suchenden Ausländer einander gegenüber. Angesichts moderner Herausforderungen fühlen sich viele von uns überfordert. Vieles wird immer unübersichtlicher und der Rhythmus wird schneller; das Gefühl macht sich breit, wir hätten unser eigenes Schicksal nicht mehr in der Hand. Für viele ist Arbeitslosigkeit ein brennendes Thema, das die Angst fördert, überflüssig zu sein und die eigene Familie nicht mehr ernähren zu können. Das Stichwort «Globalisierung», die Auslagerung von Arbeitsplätzen, die Alterung der Gesellschaft und interreligiöse Konflikte lösen zusätzliche Verunsicherung aus.

### Unsere Überzeugung

Eine Haltung der überwiegenden Abgrenzung gegenüber Aufenthalt suchenden Ausländerinnen und Ausländern trägt in keiner Weise zum Abbau der begründeten Ängste der Menschen in unserer Gesellschaft und zur konkreten Bewältigung der sozialen Probleme bei. Allgemeines Misstrauen schadet allen. In einem solchen Klima kann weder Dialog noch Austausch, noch gegenseitiger Respekt gedeihen.

(...)dient einander in Liebe! Denn das ganze Gesetz ist in dem einen Wort zusammengefasst: Du sollst deinen Nächsten lieben wie dich selbst!  
Galaterbrief 5,14  
(Einheitsübersetzung)

### **Im Zentrum der Debatte**

Im Zentrum der Debatte um die Abstimmungen vom 24. September stehen die humanitären Grundwerte unserer Gesellschaft: die Würde des Menschen und die daraus abgeleiteten Menschenrechte.

Was ihr von anderen erwartet, das tut ebenso auch ihnen. Lukas 6,31

### **Die Festung Europa**

Migration, daran erinnert das ökumenische «Wort der Kirchen: Miteinander in die Zukunft»,<sup>4</sup> hat es seit jeher gegeben, sie ist im Kollektivgedächtnis lebendig. Manche Migrantinnen und Migranten sind bereit, ihr Leben aufs Spiel zu setzen, um dem Elend und den fehlenden Zukunftsperspektiven in ihrem Heimatland zu entkommen. Wenn so genannte «Wirtschaftsflüchtlinge» legal nicht in Europa einreisen dürfen, werden es einige über den Weg des Asylgesuchs versuchen, andere wiederum die bereits grosse Zahl der Papierlosen weiter anwachsen lassen. In der globalisierten Welt wird für die Freizügigkeit von Waren und Kapital plädiert. Aber sämtliche Reformen zur Regelung des Aufenthalts von Auslän-

dern in den westlichen Ländern orientieren sich an der entgegengesetzten Perspektive: Auswahl der nützlichen und profitbringenden Ausländer, Bekämpfung der ungesteuerten und missbräuchlichen Einwanderung. Dass die Staaten Migration gesetzlich regeln, ist durchaus legitim und notwendig, doch dürfen sie dabei weder die Menschenwürde verletzen, noch die Verhältnismässigkeit aus den Augen verlieren.

### **Unsere Überzeugung**

Als Menschen, die in der Kirche engagiert sind, können wir die Vision einer von Wehrmauern umgebenen Gesellschaft nicht akzeptieren. Eine Gesellschaft, die sich derart abgrenzt und andere Menschen vor allem an ihrem Rentabilitätspotential misst, schafft selbst neue Ungerechtigkeiten. Das Evangelium Jesu Christi ruft uns dagegen in Erinnerung, dass wir Glieder der einen Menschheitsfamilie sind. Solidarität und Empathie sind unteilbar und gelten für alle.

### **Die Würde des Menschen ist nicht verhandelbar!**

Die Würde des Menschen ist auf ihre Weise einzigartig – das gilt grundlegend für die meisten Religionen und humanistisch-philosophischen Weltanschauungen. Daraus leitet sich ab: «Alle Menschen sind – aufgrund ihres Menschseins – frei und gleich an Würde

<sup>4</sup> Schweizer Bischofskonferenz – Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund (Hrsg.): Wort der Kirchen: Miteinander in die Zukunft, Bern 2001, Kapitel 4: «Migration: Vertrauen aufbauen jenseits der Unterschiede», S. 43–52, bes. 46.

und Rechten geboren».<sup>5</sup> Für uns Christinnen und Christen gründet diese Würde in dem Glauben, dass jeder Mensch, ausnahmslos jeder Mensch, nach dem Bilde Gottes geschaffen ist. Daraus resultiert das bedingungslos zu respektierende Recht auf ein Leben in Würde:

- jedes Menschen mit Blick auf die Achtung seiner individuellen Rechte;
- der gesamten Menschheit, weil jede Verletzung der Menschenwürde die Humanität der Menschheit insgesamt in Frage stellt.

In Armut leben, das Lebensnotwendige entbehren, Verfolgung oder willkürliche Inhaftierung erleiden, unter Bedingungen leben, die keine Entfaltung des menschlichen Potenzials jedes Einzelnen, jeder Einzelnen erlaubt – dies alles verletzt die grundlegende Würde der Person. Seit langem engagieren sich denn auch Kirchen und Hilfswerke im Bereich der Entwicklungshilfe und betonen die Rolle, die auch der Staat zu übernehmen hat.

Eine Verletzung der Menschenrechte mag, unter ganz bestimmten Umständen, als tolerierbar eingestuft werden, aber nur, wenn Gründe von höchster Wichtigkeit vorliegen und eine äusserst präzise Güterabwägung erfolgt. Allein das nichtkooperative Verhalten eines Ausländers oder einer Ausländerin kann nicht genügen, um seine Persönlichkeitsrechte einzuschränken. Die

staatlichen Interessen müssen hier hinter den persönlichen Freiheitsrechten zurückstehen!

### **Unsere Überzeugung**

Staatliche Interessen und die Würde des Menschen samt den daraus resultierenden Grundrechten liegen nicht auf derselben Ebene. Zur Wahrung der Menschenwürde zu allen Zeiten und an allen Orten sind die Menschenrechte höher zu gewichten als staatliche Interessen!

### **Erst Auswanderungsland...**

Bis zum 20. Jahrhundert – also vor noch nicht allzu langer Zeit – war die Schweiz ein Auswanderungsland: Ganze Familien verliessen ihre Heimat, um sich in Brasilien, Argentinien oder anderswo niederzulassen. Das bezeugen uns so vertraute lateinamerikanische Orts- und Familiennamen wie Novo Friburgo, Schwager oder Kirchner (so der Name des heutigen Staatspräsidenten von Argentinien aus einer Familie mit Schweizer Wurzeln). Diese Vorfahren waren meist Migranten ohne Berufsbildung. Heute würden wir sie als «Wirtschaftsflüchtlinge» bezeichnen.

### **...nun Einwanderungsland**

Seit Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts hat sich die Situation radikal gewandelt: In der Schweiz setzte eine Periode bis-

<sup>5</sup> Art. 1 der 1948 von der UNO verabschiedeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

her unerreichten Wohlstandes ein, zu der ausländische Arbeitskräfte viel beigetragen haben. Doch bereits in den 1960er Jahren gab es Bewegungen, die vor einer Überfremdung warnten.

### **Eine andere Sicht**

Die Bevölkerung Westeuropas altert.<sup>6</sup> Experten prognostizieren spätestens ab 2030 eine Abnahme der Schweizer Bevölkerung und in weniger als zehn Jahren bereits einen Rückgang der Erwerbsbevölkerung.<sup>7</sup> Wird das am 24. September 2006 zur Abstimmung gelangende Ausländergesetz eine angemessene Antwort auf die Herausforderungen der kommenden Jahre bringen? Zweifel daran sind berechtigt. Schon heute tragen Migrationsbewegungen viel zum Bestand des Erhalts der Bevölkerung der Industrienationen bei. «Zuweilen wird es (das Migrationsphänomen) als Bedrohung beschrieben und für den kurzfristigen politischen Vorteil manipuliert (...).»<sup>8</sup>

Auf das Nachdenken, wie das Zusammenleben verbessert und in einen globalen Rahmen integriert werden kann, darauf verweist das «Wort der Kirchen» und führt aus: «Die Stabilisierung eines angemessenen Lebensniveaus und ei-

ner guten sozialen und kulturellen Integration legitimiert die Zurückhaltung, doch dürfen wir darob nicht unsere Verantwortung gegenüber denjenigen vergessen, die ihren berechtigten Anteil am Wohlstand fordern. Deshalb muss mit der Migrationspolitik die Entwicklungspolitik einhergehen, die darauf abzielt, den ärmsten Bevölkerungsschichten in ihrem Land ein Leben in Würde zu ermöglichen».<sup>9</sup>

### **Unsere Überzeugung**

Zwar vermag die Schweiz nicht alle Menschen, die gerne hier leben und arbeiten würden, aufzunehmen und würdig zu integrieren. Doch wir können die Immigration aus einer anderen Perspektive angehen, nämlich aus jener, welche die Realität der heutigen Welt und die Realität der heutigen Schweiz einbezieht.

Nach diesen Überlegungen zum Thema wenden wir uns im Folgenden den wichtigsten Aspekten der beiden Gesetze zu.

Weder in den letzten Jahren noch heute herrscht in der Schweiz ein «Asylnotstand». Seit 2002 nimmt die Zahl der eingereichten Asylgesuche deutlich ab.

<sup>6</sup> Zum einen steigt unsere Lebenserwartung, zum anderen ist die Geburtenrate tief: Die Bevölkerung der Schweiz und Europas altert und im Vergleich zur aktiven Bevölkerung steigt die Zahl der Rentner überproportional.

<sup>7</sup> Ab 2015 gemäss dem Bevölkerungsszenario 2000–2060 des Bundes.

<sup>8</sup> Msgr. Celestino Migliore, Ständiger Beobachter des Heiligen Stuhls bei den Vereinten Nationen, an der Sitzung der Kommission für Bevölkerung und Entwicklung des Wirtschafts- und Sozialrates vom 5. April 2006 in New York.

<sup>9</sup> Schweizer Bischofskonferenz – Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund (Hrsg.): Wort der Kirchen: Miteinander in die Zukunft, Bern 2001, Nr. 86, S. 47.

# Asylgesetz

Dieselbe Entwicklung ist auch in der Europäischen Union festzustellen, allerdings mit länderspezifischen Unterschieden. 2002 wurden in der Schweiz 26 678 Gesuche eingereicht, 2005 waren es noch 10 061.<sup>10</sup>

Der Rückgang der Asylgesuche in der Schweiz hat vor allem mit der Stabilisierung der politischen Lage auf dem Balkan zu tun, kam doch nach dem Ausbruch des Jugoslawienkrieges 1991 die Mehrheit der Flüchtlinge aus jener Region. Da die Europäische Union die Überwachungsdispositive an ihren Ausseengrenzen beträchtlich verstärkt hat, wird Europa ausserdem zunehmend zu einer unerreichbaren Festung.

Die meisten Flüchtlinge – das Hochkommissariat für Flüchtlinge der Vereinten Nationen schätzte ihre Zahl 2004 auf 19 Millionen – suchen Schutz in einem Nachbarland; 2004 trugen denn auch Iran und der afrikanische Kontinent die Hauptlast der Flüchtlingsaufnahme. Tansania, ein Land mit 36,6 Millionen Einwohnern, nahm 600 000 Flüchtlinge

auf.<sup>11</sup> Verglichen damit würde dies für die Schweiz mit ihren 7,4 Millionen Einwohnern über 121 000 Flüchtlinge bedeuten. Ende 2005 indes lag in der Schweiz die Zahl der Personen im Asylbereich bei 71 871.<sup>12</sup> 23 678 von ihnen sind anerkannte Flüchtlinge, die sich dauerhaft in der Schweiz aufhalten können, 24 453 sind vorläufig aufgenommen.<sup>13</sup>

Seit mehr als zwanzig Jahren setzen sich die Kirchen der Schweiz für eine Asylpolitik ein, welche die Menschenwürde und die humanitäre Tradition der Schweiz respektiert. Diese Tradition schöpft aus den jüdisch-christlichen Wurzeln unserer Zivilisation. In unseren Pfarreien und Hilfswerken begleiten zahlreiche Menschen, sehr oft Frauen und meist auf der Basis von Freiwilligenarbeit, die Asylsuchenden. Sie bieten ihnen Freundschaft, Hilfe und Unterstützung in einer ungewissen Lebensphase an.

## Unsere Überzeugung

Die Effizienz der Asylpolitik misst sich nicht allein an Statistiken und Kosten. Hinter den Zahlen stehen Menschen

<sup>10</sup> Zahlen des Bundesamtes für Migration.

<sup>11</sup> Zahlen des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) für das Jahr 2004.

<sup>12</sup> Personen, deren Asylgesuch in Bearbeitung ist (N-Bewilligung), Personen, die in der Schweiz vorläufig aufgenommen wurden, weil sie nicht in ihr Herkunftsland zurückgeschickt werden können (F-Bewilligung), und Personen, denen Asyl gewährt worden ist (B-Bewilligung); Zahlen des Bundesamtes für Migration per 31.12.2005, [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch).

<sup>13</sup> Eingeschlossen im Total von 71 871 Personen im Asylbereich sind zudem 10 046 Personen «mit rechtskräftigem Entscheid im Vollzugsprozess» und 13 694 Personen, deren Gesuch noch nicht rechtskräftig entschieden ist.

und ein in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ausdrücklich erwähntes Recht «in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu geniessen».<sup>14</sup> Die existenzielle Dimension von Not und Verfolgung lässt sich nicht in Zahlen fassen!

Die gesetzgeberische Tätigkeit – sieben Gesetzesrevisionen seit der Einführung des ersten Asylgesetzes 1979 – und die immer repressivere Asylpolitik stehen ganz klar in keinem Verhältnis zur Dimension, die dem Asyl in der Schweiz effektiv zukommt. Lediglich **5 von 1000 Ausländern** entfallen auf den Asylbereich. Die neu hinzukommenden Einschränkungen wecken in der Schweizer Bevölkerung falsche Erwartungen: Aber kein Staat, kein Gesetz vermag Migrationsbewegungen zu verhindern. Es ist an der Zeit, dass die Schweiz und Europa ganz allgemein das Phänomen anerkennen und eine angemessene Antwort finden.

## Flüchtling

Das Asylgesetz übernimmt die Flüchtlingsdefinition der von der Schweiz und 143 weiteren Staaten unterzeichneten Genfer Konvention von 1951. Als Flüchtlinge anerkannt werden nur Personen, die wegen ihrer **politischen Überzeugung**, ihrer **Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen oder sozialen Gruppe**, ihrer **Religion** oder ihrer **Nationalität**

ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden.

## Echt oder falsch? Die Jagd nach dem Missbrauch

Gibt es überhaupt echte oder falsche Asylgründe? Was haben unsere Vorfahren getan, was würden wir selbst tun, hätten wir in unserer Heimat keinerlei Zukunftsperspektiven? Dass ein Mensch, der nicht das Privileg hatte, in einem reichen und stabilen Land auf die Welt zu kommen, anderswo bessere Lebensbedingungen sucht, ist nur legitim.<sup>15</sup>

Denn ich war hungrig und ihr habt mir zu essen gegeben; ich war durstig und ihr habt mir zu trinken gegeben; ich war fremd und obdachlos und ihr habt mich aufgenommen.  
Matthäus 25,35

Flucht vor Armut – einer zudem häufig mit Verletzungen der grundlegenden Menschenrechte verbundenen Armut – erzeugt indes Misstrauen: Um jeden Preis wollen wir die echten von den falschen Flüchtlingen unterscheiden, also von jenen, die unser Gastrecht missbrauchen und vom System profitieren. Doch nur allzu häufig geht dabei vergessen, dass hinter der Etikette «echt-falsch» ein persönliches Schicksal und eine nicht leichtfertig gefällte Ent-

<sup>14</sup> Art. 14 der 1948 von der UNO verabschiedeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

<sup>15</sup> Zur Anwendung der Ethik auf das Migrationsproblem vgl. Peter A. Schmid: Gibt es ein Recht auf Einwanderung? – Ethische Probleme der Migrationspolitik, in: Ethik in der Schweiz/Éthique en Suisse, hrsg. v. Helmut Holzhey und Peter Schaber, Pano-Verlag, Zürich 1996, S. 75–87.

scheidung stehen: das eigene Umfeld, die eigene Familie, eine Gemeinschaft verlassen, deren Sprache, Bräuche und Kultur vertraut sind, um sich ins Unbekannte vorzuwagen.

### **Unsere Überzeugung**

Das staatliche Recht ist kein Zweck an sich: Dieses Recht ist dem grundlegenden Wert der Würde des Menschen verpflichtet. Das revidierte Asylgesetz aber gefährdet diesen Grundwert – und die daraus abzuleitenden Rechte.

### **Asyl, ein Menschenrecht**

Das Asylgesetz hat das durch die Genfer Konvention garantierte Recht zu regeln, als Flüchtling anerkannt zu werden! Die legitime Missbrauchsbekämpfung darf nicht auf Kosten des unantastbaren Rechts auf Schutz vor Verfolgung gehen: 2005 wurde in der Schweiz 1497 Personen Asyl gewährt (13% der behandelten Gesuche) und 4436 (44%) wurden vorläufig aufgenommen, etwa wegen eines Bürgerkrieges. Trotz strenger Kriterien und einer restriktiveren Auslegung des Verfolgungsbegriffs als in den übrigen europäischen Staaten<sup>16</sup> anerkannte das Bundesamt für Migration **in über der Hälfte der Fälle** die Schutzbedürftigkeit der Asylsuchenden.

Missbräuchliche Asylgesuche sind eine Realität: Wer in der Absicht, in der Schweiz kriminelle Handlungen zu begehen, ein Asylgesuch einreicht, missbraucht offen-

sichtlich unsere Gastfreundschaft. Doch so handelt nur eine kleine Minderheit der Asylsuchenden; diese sind zu bestrafen. Für die Verbrechensbekämpfung aber genügen die Möglichkeiten des Strafgesetzbuches.

### **Unsere Überzeugung**

Im eigenen Land ohne Arbeit oder ohne Einkommen zu sein, ist kein hinreichender Grund für Asyl in der Schweiz. Die Einreichung eines Gesuchs stellt an sich aber noch kein Delikt dar, selbst wenn es gemäss den gesetzlichen Bestimmungen letztlich nicht begründet ist. Wer aber die Schweiz verlassen muss, soll es in Würde tun können.

### **Zugang zum Asylverfahren**

Das AsylG erschwert den Zugang zum Asylverfahren, und zwar in zweierlei Hinsicht: mit der Bestimmung über die Reise- oder Identitätspapiere und mit der Anforderung, Asylsuchende ohne gültige Papiere müssten ihre Flüchtlingseigenschaft «glaubhaft machen können».

Das AsylG legt fest, auf ein Asylgesuch sei nicht einzutreten, wenn die Asylsuchenden nicht innerhalb von 48 Stunden nach Einreichung des Gesuchs ihre Reise- oder Identitätspapiere abgeben (Art. 32). Diese Frist von 48 Stunden ist äusserst knapp bemessen: Selbst Schweizerinnen oder Schweizer

<sup>16</sup> Erst seit Juni 2006 wird durch ein Grundsatzurteil der Asylrekurskommission die nicht-staatliche Verfolgung als Asylgrund auch in der Schweiz anerkannt. Dies entspricht dem internationalen Niveau.

ohne Probleme mit ihren Behörden hätten Schwierigkeiten, so kurzfristig Papiere zu beschaffen!

Diese Bestimmung ist mit der Genfer Konvention nicht vereinbar: Nicht alle Länder der Erde kennen nämlich das System mit Pass oder Identitätskarte für alle, und gewisse Regierungen bedienen sich gerade der Verweigerung von Papieren, also der Verweigerung der Identität, als Instrument der Verfolgung.<sup>17</sup> 1995, bei einer früheren Gesetzesrevision, hatte sich der Bundesrat gegen diese Massnahme ausgesprochen mit dem Argument, dass gerade bedrohte Personen, die übereilt aus ihrem Land fliehen, über keine Identitätspapiere verfügen und dass «völkerrechtliche Verpflichtungen, die die Schweiz eingegangen ist, (...) verletzt (würden), wenn gerade solche Personen vom Asylverfahren ausgeschlossen würden».<sup>18</sup> Welche Gründe mögen den Bundesrat zu einem Meinungswechsel bewogen haben?

Die Anwendung formaler Kriterien – der Besitz von Identitätspapieren – vermag niemals den so unterschiedlichen Schicksalen gerecht zu werden, die hinter den Asylgesuchen stehen. Das Eintreten auf ein Asylgesuch würde mit hin davon abhängen, ob Asylsuchende rechtmässig weggewiesen werden

können, nicht aber von deren Schutzbedürfnis. Dies kann nicht der Geist eines Gesetzes sein, das ein Recht regelt, nämlich das Recht, bei Verfolgung Asyl zu erhalten!

Gewiss hat die Schweiz ein legitimes Interesse daran, die Identität jener Personen zu kennen, die sich auf ihrem Territorium aufhalten. In Zukunft wird, anders als heute, ein Fahrausweis oder eine Geburtsurkunde nicht mehr genügen, um ein gültiges Asylgesuch einzureichen. Doch das Vorhandensein von Identitätspapieren ist in erster Linie für die Wegweisung von Asylsuchenden sehr wichtig: Ohne Papiere erfolgt keine Wegweisung, weil nicht zu eruieren ist, in welches Land eine Person auszuweisen wäre.

Wird das revidierte AsylG angenommen, müssen Asylsuchende ohne Identitätspapiere ihre Flüchtlingseigenschaft «glaubhaft machen können»,<sup>19</sup> und zwar bereits bei der ersten Anhörung, sonst riskieren sie einen «Nichteintretensentscheid». Bisher genügten Hinweise auf Verfolgung. Auf den ersten Blick mag es sich um eine geringfügige Änderung handeln. Sie ist aber keineswegs harmlos und kann fatale Folgen haben. Gerade traumatisierten Menschen wird es schwer fallen, auf Anfrage sofort ihre Lebens-

<sup>17</sup> Vgl. Minh Son Nguyen, in: Asyl 2/06, S. 26 und 27.

<sup>18</sup> Botschaft zur Teilrevision des Asylgesetzes vom 4. Dezember 1995, S. 30.

<sup>19</sup> Laut heutigem Gesetz wird das Gesuch geprüft, wenn Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen, «die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen», also nicht von vornherein wenig glaubhaft sind.

geschichte «auszubreiten» und ihren Leidensweg in Worte zu kleiden. Die Anhörung zwingt die Verfolgten, das erlittene Trauma zu vergegenwärtigen, und ist damit ein beträchtlicher Stressfaktor. Diese Bestimmung bedroht vor allem die am stärksten schutzbedürftigen Personen und verletzt die Genfer Flüchtlingskonvention.<sup>20</sup>

Die im revidierten AsylG vorgesehenen neuen Bestimmungen würden den mit ihrer Ausführung betrauten Personen sehr grosse Verantwortung aufbürden. Denn eine Fehleinschätzung liesse sich, mit möglicherweise fatalen Folgen, nicht mehr rückgängig machen. Zu solchen kommt es bereits heute, weil ausgeschaffte Asylsuchende nachweislich bei der Rückkehr in ihr Herkunftsland inhaftiert oder gefoltert worden sind. Was wird in Zukunft geschehen, wenn das Verfahren noch mehr gestrafft wird? Der Zugang zu juristischer Beratung ist ausserdem nicht garantiert und Personen mit einem Nichteintretensentscheid können während fünf Arbeitstagen inhaftiert werden, in deren Verlauf ein Rekurs gegen den Entscheid eingelegt werden kann. Schon heute werden zahlreiche Asylgesuche erst nach einem solchen Rekurs anerkannt.

### Unsere Überzeugung

Grundsätzlich ist es begrüssenswert, das Asylverfahren so rasch wie möglich durchzuführen, soll doch die Notlage jener Personen nicht unnötig verlängert werden, die darauf warten, dass über ihr Schicksal entschieden wird. Doch diese «Beschleunigung» darf nicht den Zugang zum Asylverfahren dermassen erschweren, dass das Recht auf Asyl faktisch entwertet wird.

Die Schweizer Behörden können neu mit dem Heimat- oder Herkunftsland von erstinstanzlich abgewiesenen Asylsuchenden Kontakt aufnehmen,<sup>21</sup> obwohl zu diesem Zeitpunkt noch gar kein endgültiger Entscheid vorliegt (Art. 97). Mit dieser Massnahme, die der Zeiterparnis bei einer allfälligen Wegweisung dienen soll, werden möglicherweise die zu Hause verbliebenen Angehörigen gerade erst Repressalien von Seiten des verfolgenden Staates ausgesetzt. Dies ist unserer Meinung nach inakzeptabel.

### Auf der Strasse ohne Sozialhilfe?

Das AsylG schliesst Asylsuchende, die ein Wiedererwägungsgesuch eingereicht haben<sup>22</sup> oder abgewiesen worden sind, von der Sozialhilfe aus (Art. 82 und 83). Diese Massnahme destabilisiert die

<sup>20</sup> Zu diesem Schluss kommt Professor Walter Kälin, ein renommierter Experte für Völkerrecht und Menschenrechte. Seine Auffassung wird vom UN-Hochkommissar für Flüchtlinge geteilt. Die Bestimmung weicht auch von den Minimalstandards der Europäischen Union ab.

<sup>21</sup> Heute ist die Kontaktaufnahme mit dem Herkunftsland erst zugelassen, nachdem der Asylantrag definitiv abgelehnt worden ist, also die Person als «nicht schutzbedürftig» gilt.

<sup>22</sup> Asylsuchenden, die Rekurs eingelegt haben, steht das gesetzlich verbürgte Recht zu, sich während des Verfahrens in der Schweiz aufzuhalten.

Asylsuchenden absichtlich und will sie dazu bewegen, «ihre Verantwortung wahrzunehmen» und unser Land zu verlassen. Ältere oder kranke Menschen, Minderjährige, ob in Begleitung ihrer Eltern oder nicht, schwangere Frauen – keine Ausnahme ist vorgesehen: Alle werden lediglich eine minimale Überlebenshilfe erhalten, deren Art und Umfang zudem von der «Grosszügigkeit» der Kantone abhängt.

Städte und Hilfsorganisationen befürchten ein Ansteigen von Elend, Kleinkriminalität und Schwarzarbeit. Denn wer «untertauchen» kann, wird es tun und so die Zahl der Papierlosen vergrössern. Solche Menschen werden dann die bevorzugten Opfer skrupelloser Arbeitgeber sein, die ihren schwachen Status ohne zu zögern ausnützen. Mit dem Vorenthalten von Sozialhilfe trägt der Staat dazu bei, Räume der Illegalität zu schaffen. Dies kann allerdings nicht im Interesse eines Rechtsstaates sein.

### **Unsere Überzeugung**

Laut Bundesverfassung (Art. 7) ist die Würde des Menschen nicht bloss zu achten, sondern zu schützen. In Würde leben – das ist mehr, als mit einem in Form von Sachleistungen entrichteten Minimum zu überleben. Wenn Asylsuchenden menschenwürdige Lebensbedingungen vorenthalten werden, wird dies in keiner Weise die

Lage der vielen in Armut lebenden Schweizerinnen und Schweizer verbessern.<sup>23</sup> Diese Bestimmung widerspricht auch den Zielen der UN-Konvention über die Rechte des Kindes. Sie ist Ausdruck eines beunruhigenden Verlustes an Menschlichkeit.

### **Ungleich vor dem Gesetz**

Die Bundesverfassung anerkennt den Anspruch jeder Person auf Schutz der Privatsphäre, wozu auch die eigene Wohnung gehört (Art. 13). Das AsylG hingegen gestattet die Durchsuchung von Asylsuchenden in ihren Privatwohnungen (Art. 9), und zwar ohne richterlichen Durchsuchungsbefehl, wie dies das Strafgesetz eigentlich vorschreibt. Würde eine Person mit Schweizer Nationalität so behandelt, wäre dies illegal.

### **Unsere Überzeugung**

Hat ein Staat in der Achtung der Grundrechte einen bestimmten Standard erreicht, gilt dieser Standard ausnahmslos für alle, die sich auf seinem Territorium aufhalten. Unterschiede zulassen würde bedeuten, dass es zwei Kategorien von Personen gibt. Dies ist inakzeptabel.

### **Zwangsmassnahmen**

Das heutige Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) sieht Zwangsmassnahmen<sup>24</sup> vor. Mit diesen Bestimmungen soll der

<sup>23</sup> 2005 lebten in der Schweiz gemäss einer Schätzung der Caritas eine Million Personen (Schweizer und Ausländer) in Armut, [www.caritas.ch](http://www.caritas.ch).

<sup>24</sup> Z. B. Einführung unterschiedlicher Haftmotive und Verlängerung der Haftdauer.

Vollzug der Wegweisungen verbessert werden. Sie sind gegen Ausländer gerichtet, die sich ohne fremdenpolizeiliche Bewilligung in der Schweiz aufhalten (illegaler Aufenthalt, abgelaufene Ausreisefrist, Rücknahme einer Aufenthaltsbewilligung). Faktisch sind von dieser Verschärfung überwiegend Asylsuchende betroffen.

Das Parlament hat nun eine massive Verschärfung dieser Massnahmen verabschiedet. Es hat zudem beschlossen, diese auch in das revidierte Asylgesetz einzufügen. Im Klartext: Würde nur die Verschärfung im Asylrecht durch die Schweizer Stimmbürger abgelehnt, so würden diese Massnahmen via das neue Ausländergesetz (AuG) dennoch eingeführt werden. Dieses Vorgehen, ein und denselben Sachverhalt in zwei unterschiedlichen Gesetzen zu regeln, ist demokratiepolitisch bedenklich.

Die neuen Gesetze sehen eine gravierende Verschärfung der Zwangsmassnahmen vor: Verlängerung der Haftdauer, Einführung neuer Haftmotive, insbesondere der «Durchsetzungshaft»,<sup>25</sup> die den Behörden einen weiten Ermessensspielraum lässt. Die Beugehaft – angewandt, wenn eine Person bei der Wegweisung nicht freiwillig kooperiert – ist ein äusserst problema-

tischer Haftgrund, weil sie ein bestimmtes Verhalten durch Zwang zu erreichen versucht. Die Gefahr, die Europäische Menschenrechtskonvention bei der Durchsetzung der Beugehaft zu verletzen, ist deshalb gross.

Zusätzlich werden die Fristen der verschiedenen Haftformen<sup>26</sup> verlängert: Bis auf maximal zwei Jahre für erwachsene Ausländer, deren einziges Vergehen darin besteht, dass sie in der Schweiz bleiben wollen. Ein minderjähriger Ausländer zwischen fünfzehn und achtzehn Jahren könnte bis zu zwölf Monaten in Haft genommen werden. Die UN-Konvention über die Rechte des Kindes sieht die Inhaftierung von Kindern als letztmögliche Massnahme vor und empfiehlt, die Haftdauer auf ein Minimum zu begrenzen. Eine Haftdauer von 12 Monaten ist unverhältnismässig. Zum Vergleich: Für eine versuchte Vergewaltigung muss der Täter mit einer Strafe von 18 Monaten bedingt rechnen.

### **Unsere Überzeugung**

Nicht bloss die Rechtsordnung ist in einer demokratischen Gesellschaft ein grundlegendes Gut, sondern auch die Verhältnismässigkeit der Strafen. Die Zwangsmassnahmen aber sind unverhältnismässig! «Gerechtigkeit, Rechte und Pflichten, wie

<sup>25</sup> Auch: Beugehaft.

<sup>26</sup> Die Vorbereitungshaft wird von drei auf sechs Monate erhöht, die Ausschaffungshaft von neun auf achtzehn Monate für Erwachsene. Neu eingeführt wird die Durchsetzungshaft (bis 18 Monate für Erwachsene, 9 Monate für Jugendliche). Künftig darf ein Erwachsener maximal zwei Jahre (heute ein Jahr) inhaftiert werden, ein Minderjähriger zwischen fünfzehn und achtzehn Jahren ein Jahr.

sie uns das Evangelium von Jesus Christus lehrt, sind unteilbar, bedingen einander und können nicht gegeneinander ausgespielt werden».<sup>27</sup>

Beugehaft und Inhaftierung sind kostspielige Massnahmen, deren Effizienz und Erfolg, wie man aus Erfahrung weiss, sehr gering sind. Eine verlängerte Haft ist kein Garant für eine Rückkehr: Je länger sie dauert, umso unwahrscheinlicher wird vielmehr die Rückkehr. Dies hat die Parlamentarische Verwaltungskontrolle nachgewiesen. Massnahmen der Rückkehrhilfe sind effizienter.

### Das Wichtigste in Kürze

Justitia et Pax, Caritas und Migratio lehnen das am 24. September 2006 zur Abstimmung kommende Asylgesetz ab: Auch künftig muss unsere Asylpolitik an der humanitären Tradition der Schweiz Mass nehmen.

Dass die Schweiz ihre Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte, also der für ausnahmslos alle geltenden Rechte, verletzt, ist nicht tolerierbar.

**Flüchtlinge zu schützen, ist nicht bloss ein Akt der Grosszügigkeit, sondern eine aus dem internationalen Recht erwachsende Pflicht.**

## Ausländergesetz

Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) soll das Bundesgesetz von 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) ersetzen. Das neue Gesetz gilt, von einigen Ausnahmen abgesehen, für Staatsbürgerinnen und -bürger **ausserhalb** der EFTA<sup>28</sup> und **ausserhalb** der Europäischen Union.<sup>29</sup>

Viele katholische Gemeinden in der Schweiz sind ein Zusammenschluss von Ausländern, Migrantinnen – mit oder ohne Papiere – und Secondos. Nach ihrem Pass Ausländerinnen und Ausländer sind sie Schwestern und Brüder im gemeinsamen Glauben, bereichern unsere Feiern und das Gemeindeleben mit ihrer Lebensfreude, ihrem tiefen Glauben, ihrer Kultur und ihren Traditionen.

Gemäss den bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und den EU-Mitgliedstaaten können sich EU-Staatsbürger frei in der Schweiz niederlassen, und zwar unabhängig von ihren beruflichen Qualifikationen oder ihrem Willen, sich in der Schweiz gesellschaftlich zu integrieren.

<sup>27</sup> Verlautbarung der drei Landeskirchen zum internationalen Menschenrechtstag am 10. Dezember 2005 (Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund, Schweizer Bischofskonferenz, Christkatholische Kirche der Schweiz).

<sup>28</sup> Europäische Freihandelsassoziation: Der 1960 gegründeten EFTA gehören heute noch Norwegen, Liechtenstein, Island und die Schweiz an. Die übrigen Mitgliedstaaten sind der Europäischen Union beigetreten.

<sup>29</sup> Das AuG käme immer dann bei EU-Staatsbürgern zur Anwendung, wenn in den bilateralen Abkommen gewisse Bestimmungen nicht vorhanden sind oder das AuG günstigere Bestimmungen enthielte.

Für die Bürgerinnen und Bürger der übrigen, als «Drittstaaten» bezeichneten Länder geben die Bedürfnisse der Wirtschaft den Ausschlag. So gewährt die Schweiz eine Aufenthaltsbewilligung nur jenen Ausländern, die einer Erwerbsarbeit in der Schweiz nachgehen wollen und «diese im Interesse der Gesamtwirtschaft erfolgt».

### **Unsere Überzeugung**

Aus einer Perspektive globaler Verbundenheit und weltweiter Verantwortung erachten wir es als ethisch fragwürdig, dass die Schweiz von den Bildungsanstrengungen weniger entwickelter Staaten profitiert, indem sie gut ausgebildete Eliten «abwirbt», weniger gut Ausgebildete aber zurückweist.

### **Unbestreitbare Verschärfungen**

Im Verlauf der parlamentarischen Debatte wurden insbesondere die gesetzlichen Bestimmungen für den Familiennachzug verschärft. Dieser wird nun für Kinder über zwölf Jahre sehr viel schwieriger.

#### **• Familiennachzug**

Anders als im ursprünglichen bundesrätlichen Entwurf vorgesehen, erlaubt das AuG zwar den Familiennachzug, schreibt aber kein Recht darauf fest. Nur Kinder unter zwölf Jahren erhalten eine Niederlassungsbewilligung in der Schweiz; ältere Kinder erhalten, ausser wenn wichtige familiäre Gründe vor-

liegen, nur eine zeitlich befristete Aufenthaltserlaubnis. Die Definition eines wichtigen familiären Grundes wird in die Kompetenz der Kantone fallen. Deshalb ist anzunehmen, dass sich eine von Kanton zu Kanton unterschiedliche Praxis etablieren wird – eine unbefriedigende Lösung in einem Rechtsstaat.

In ihrer Soziallehre betont die katholische Kirche immer wieder die Bedeutung der familiären Bindungen und der Familie «als erster und natürlicher Keimzelle der menschlichen Gesellschaft (...). Daraus folgt, dass für sie sowohl auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet als auch in kultureller und sittlicher Hinsicht möglichst gut gesorgt werden muss. Dies alles dient dazu, die Familie zu festigen und in der Erfüllung ihrer Aufgabe zu unterstützen».<sup>30</sup>

Unserer Auffassung nach schwächt diese auf zwölf Jahre festgelegte Grenze die Familie in ihrer Existenz und widerspricht dem Geist der Europäischen Menschenrechtskonvention, die in Art. 8 das Recht auf Achtung des Familienlebens festschreibt.

### **Unsere Überzeugung**

Die Achtung des Familienlebens und das wohlverstandene Interesse der Kinder haben Vorrang vor staatlichen Interessen. Diese Überzeugung wird durch die Rechtsprechung des Eu-

<sup>30</sup> Enzyklika *Pacem in Terris* Papst Johannes' XXIII., 1963, Nr. 16.

ropäischen Gerichtshofes für Menschenrechte gestützt. Zwar erweist sich die Integration älterer Kinder erfahrungsgemäss als schwieriger, dennoch sind Verallgemeinerungen nicht angezeigt.

Andere Lösungen wären in Betracht zu ziehen, beispielsweise eine gezielte Integrationshilfe für ältere Mädchen und Knaben oder die Beibehaltung einer Altersgrenze, begleitet von einigen wenigstens in sämtlichen Kantonen geltenden Ausnahmebedingungen.

#### • Fragwürdige Zwangsmassnahmen

Wie wir bereits im Kapitel zur Revision des Asylgesetzes gesehen haben (S. 15), sollen die Zwangsmassnahmen den Vollzug der Wegweisung von Ausländern erleichtern, die sich ohne Bewilligung in der Schweiz aufhalten. Das Parlament hat neue Haftgründe eingeführt, namentlich bei Verweigerung der Zusammenarbeit mit den Behörden, und die Dauer der verschiedenen Haftformen verlängert. Das AuG verschärft die Zwangsmassnahmen massiv. Diese sind übrigens nicht bloss unverhältnismässig, kostspielig und ineffizient, sondern mit der Würde des Menschen unvereinbar.

Migrantinnen und Migranten versuchen zuweilen um jeden Preis, vor den unwürdigen Lebensbedingungen in ihrem Herkunftsland zu fliehen. Nicht wenige kommen auf der Flucht um oder werden

Opfer von skrupellosen Schleppern und landen in noch grösserem menschlichem Elend. Die Schweiz kann unmöglich alle diese Menschen in Würde aufnehmen und in die hiesige Gesellschaft integrieren. Wir anerkennen deshalb die Notwendigkeit einer rechtlichen Regelung. Es ist jedoch mit Recht zu bezweifeln, ob die vorgesehenen Zwangsmassnahmen dazu beitragen, jene von einer Zuwanderung abzuhalten, die manchmal Jahre gebraucht haben, um alle Hindernisse zu überwinden und ihren Weg nach Europa zu finden.

#### Lücken im Gesetz

Das AuG enthält keine Ausnahmebestimmung zum Verbleib einer ausländischen Ehefrau eines gewalttätigen Mannes. Bei einer Trennung kann die Frau aus der Schweiz ausgewiesen werden, wenn die Ehegemeinschaft mit einem Schweizer weniger als 3 Jahre bestanden hat.

Auch für Personen, die sich seit langem illegal in der Schweiz aufhalten, hier arbeiten<sup>31</sup> und Beiträge an die Sozialwerke leisten, sieht das AuG für die Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis Ausnahmen nicht ausdrücklich vor. Solche «Härtefälle» werden gegenwärtig **individuell auf Verordnungsebene** behandelt; die individuelle Behandlung wird im neuen Gesetz verankert, das vorsieht, «Personen vor Ausbeutung zu schützen, die im Zusammenhang mit ihrer Erwerbstätig-

<sup>31</sup> Solche illegale Einwanderer werden gewöhnlich als Papierlose oder «Sans-Papiers» bezeichnet.

keit besonders gefährdet sind» (Art. 30 Abs. 1 Bst. d). Konkret wird sich an der Praxis nichts ändern, sie wird weiterhin von Kanton zu Kanton variieren, ist doch ein Kanton nicht verpflichtet, individuelle Gesuche zu behandeln oder sie an das Bundesamt für Migration weiterzuleiten.

Wir bedauern, dass das AuG keine **Pflichtbestimmung** zur Klärung der Aufenthaltsbedingungen der Papierlosen in der Schweiz enthält. In einem Rechtsstaat sind Schwarzarbeit und Ausbeutung inakzeptabel. Die grosse Zahl der Papierlosen in unserem Land deutet aber darauf hin, dass es in der Schweiz offensichtlich einen hohen Bedarf an wenig qualifizierten Personen gibt. Eine offizielle Anerkennung in Form einer Aufenthaltsbewilligung würde es diesen Personen erlauben, unter menschenwürdigen Bedingungen zu arbeiten

Das Bundesamt für Migration schätzt die Zahl der Papierlosen in der Schweiz auf rund 90 000;<sup>32</sup> sie arbeiten seit Jahren unter häufig jämmerlichen Bedingungen und leben in ständiger Angst vor Ausweisung. Die faktische Bevorzugung der Staatsangehörigen aus dem EU-/EFTA-Raum gegenüber Staatsangehörigen aller übrigen Länder wird weiterhin illegale Immigration zur Folge haben. Dies könnte längerfristig zu einer der staatlichen Kontrolle entzogenen Parallelgesellschaft führen.

## **Bescheidene Verbesserungen**

In gewissen Bereichen sieht das Ausländergesetz Verbesserungen der derzeit geltenden Bestimmungen vor.

Im AuG verankert wird die **Förderung der Integration** in gegenseitiger Achtung und Toleranz, um es den Ausländerinnen und Ausländern zu ermöglichen, «am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben» (Art. 4 Abs. 2). Achtung und Toleranz wächst nur dann, wenn alle aktiv dazu beitragen und alle davon profitieren. Der Gesetzgeber räumt den kantonalen Behörden einen beträchtlichen Ermessensspielraum ein, ist doch die Gewährung einer Niederlassungsbewilligung an die Integration gekoppelt. Leider definiert er die Pflichten des Staates in diesem Punkt nicht. Die Frage ist berechtigt, ob Integration objektiv «messbar» ist. Im Übrigen ist Integration nicht für alle Zuwanderer ein Muss: Investoren, prominente Sportler und andere Persönlichkeiten müssen ihre Fähigkeit, sich zu integrieren oder eine Landessprache zu erlernen, nicht unter Beweis stellen.

Ausländischen Staatsbürgern, die weder arbeitslos (Art. 37) noch von Sozialhilfe (Art. 62 Bst. e) abhängig und im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung<sup>33</sup> sind, erleichtert das AuG die **Mobilität von Kanton zu Kanton**.

<sup>32</sup> Schätzung des Bundesamtes für Migration, April 2005, [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch).

<sup>33</sup> Das AuG unterscheidet zwischen befristeter, aber verlängerbarer **Aufenthaltsbewilligung** (Art. 33) und unbefristeter **Niederlassungsbewilligung** (Art. 34).

Laut Gesetz kann von den Zulassungsvoraussetzungen abgewichen werden, um den **Aufenthalt von Opfern von Menschenhandel zu regeln** (Art. 30 Abs. 1 Bst. e). Es handelt sich dabei um eine bescheidene Massnahme, die vom guten Willen der Behörden abhängig bleiben wird. Zum internationalen Menschenrechtstag (10. Dezember) 2004 haben die Kirchen den Schweizer Parlamentarierinnen und Parlamentariern eine Petition mit 28 000 in unseren Kirchgemeinden gesammelten Unterschriften überreicht, in der für Frauen, die Opfer von Menschenhandel sind, ein Aufenthaltsrecht gefordert wird. Dieses Recht muss zum einen die Möglichkeit enthalten, dass diese Frauen ohne Angst vor einer Ausweisung gegen die Menschenhändler klagen können<sup>34</sup>. Zum anderen ersuchten wir die Behörden, es den Opfern selbst zu überlassen, ob und

wann sie in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen. Eine allein stehende Frau, die sich, häufig gegen ihren Willen, prostituiert hat, hat in vielen Regionen der Erde keinerlei Perspektive mehr auf eine menschenwürdige Existenz.

### **Willkommen oder unerwünscht**

In der Schweiz sind wohlhabende oder hoch qualifizierte Ausländerinnen und Ausländer willkommen – alle anderen sind unerwünscht. Mit den vorgelegten Gesetzesverschärfungen trägt der Gesetzgeber dazu bei, dass das Misstrauen der Schweizer Bevölkerung gegenüber Ausländern weiter wächst. Auf dieser Basis sind Dialog und Integration kaum möglich. Heute richtet sich das Misstrauen gegen die Ausländer, morgen gegen die Arbeitslosen, die Jungen, die Alten oder irgendeine Minderheit... Unabsehbar wächst das Misstrauen!

### **Das Wichtigste in Kürze**

Justitia et Pax, Caritas und Migratio lehnen das am 24. September 2006 zur Abstimmung kommende Ausländergesetz ab. Trotz einiger Verbesserungen im Vergleich zu den heutigen Bestimmungen beruht das AuG auf einem mit der jeder Person innewohnenden Würde unvereinbaren Prinzip: Der Ausschluss und die Diskriminierung von Menschen einzig nach den Kriterien geografischer Zugehörigkeit und wirtschaftlichen Nutzens.

Das AuG enthält keine Bestimmung, welche die Situation der zahlreichen Papierlosen regeln würde; die Voraussetzungen für den Familiennachzug werden verschärft; die Zwangsmassnahmen sind unverhältnismässig.

<sup>34</sup> Aktion «Kein Markt für Frauenhandel» zum internationalen Tag der Menschenrechte vom 10. Dezember 2004, organisiert von Amnesty International, ACAT, Pax Christi sowie Justitia et Pax.

# Unsere Argumente in Kürze

Justitia et Pax, Caritas und Migratio lehnen die beiden am 24. September 2006 zur Abstimmung gelangenden Gesetze ab. Es wird die Illusion geschürt, kraft dieser beiden Gesetze könnte die Immigration kontrolliert und der «Missbrauch» im Asylbereich bekämpft werden. Mit den darin enthaltenen Massnahmen wird ein beunruhigender Verlust an Menschlichkeit in Kauf genommen. Die in den beiden Gesetzen verankerten Zwangsmassnahmen sind unverhältnismässig und hinsichtlich der Achtung der Menschenrechte äusserst fragwürdig.

Das **Asylgesetz** untergräbt die humanitäre Tradition der Schweiz und verletzt die Genfer Konvention.

- Die Schweiz handelt wider ihre internationalen Verpflichtungen: Asyl ist ein Menschenrecht. Von der Erschwerung des Zugangs zum Asylverfahren (Bestimmung über Identitätspapiere) sind vor allem die am stärksten bedrohten Personen gefährdet.
- Das Gesetz respektiert die Menschenwürde der in der Schweiz Schutz Suchenden nicht; es ist mit der Konvention über die Rechte des Kindes nicht vereinbar.
- Das Gesetz respektiert rechtsstaatliche Prinzipien nicht.
- Das Gesetz sieht für abgewiesene Asylsuchende lediglich eine minimale Nothilfe vor und drängt sie so in die Illegalität; die Zahl der Papierlosen wird steigen.

Das **Ausländergesetz** sieht zwar einige Verbesserungen vor, etwa Ausnahmen für die Opfer von Menschenhandel. Aber diese bescheidenen Verbesserungen gleichen die negativen Elemente nicht aus. Das neue Gesetz kann als verpasste Chance betrachtet werden, einen gesetzlichen Rahmen zu schaffen, der der Realität der Welt gerecht würde.

- Das Gesetz sieht für Staatsangehörige, die weder aus der EU noch aus der EFTA stammen, praktisch keinen Zugang zum Arbeitsmarkt mehr vor, was faktisch einer Diskriminierung gleichkommt.
- Das Gesetz berücksichtigt nur den Bedarf an hoch qualifizierten Arbeitskräften.
- Das Gesetz wird dazu beitragen, dass die Zahl der illegal in der Schweiz lebenden Migrantinnen und Migranten steigt (Papierlose).
- Das Gesetz sieht für den Familiennachzug eine restriktivere Praxis vor.
- Das Gesetz schreibt zwar Integration fest, nicht aber die Pflichten des Staates in diesem Bereich.
- Das Gesetz verschärft die Zwangsmassnahmen massiv. Diese sind nicht bloss unverhältnismässig, kostspielig und ineffizient, sondern mit der Würde des Menschen unvereinbar.



