

Die SVP-Asylinitiative 2002 und die Asylgesetz-Revision 2005

Ein Vergleich

Yann Golay
Rechtsdienst SFH

Weyermannsstrasse 10
Postfach 8154
CH-3001 Bern

Für Paketpost:
Weyermannsstrasse 10
CH-3008 Bern

T++41 31 370 75 75
F++41 31 370 75 00


info@osar.ch
www.osar.ch

3. Februar 2006

PC-Konto
30-16741-4
Spendenkonto
PC 30-1085-7

Impressum

HERAUSGEBERIN

 Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH
Postfach 8154, 3001 Bern
Tel. 031 370 75 75
Fax 031 370 75 00
E-Mail: info@osar.ch
Internet: www.osar.ch
PC: 30-1085-7

VERFASSER

Yann Golay, Rechtsdienst SFH


ÜBERSETZUNG

Isabelle Nicolier Gramigna

VERSIONEN

Original Französisch, deutsche Übersetzung

COPYRIGHT

© 2006  Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH Bern
Kopien und Nachdruck unter Vorbehalt der Quellenangabe erlaubt.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Chronologie	1
3	Wortlaut der SVP-Initiative	3
4	Von der SVP-Initiative propagierte Massnahmen	3
5	Vergleich der von der SVP-Initiative vorgeschlagenen Massnahmen mit den ähnlichen, in der Revision des Asylgesetzes bzw. des Ausländergesetzes enthaltenen	4
5.1	Drittstaatenregelung	4
5.1.1	SVP-Initiative	4
5.1.2	Revidiertes Asylgesetz	4
5.1.3	Würdigung	5
5.2	<i>Carrier sanctions</i>	6
5.2.1	SVP-Initiative	6
5.2.2	Ausländergesetz	6
5.2.3	Würdigung	7
5.3	Einheitliche minimale Fürsorgeleistungen für Asylsuchende, erbracht durch Sachleistungen	8
5.3.1	SVP-Initiative	8
5.3.2	Revidiertes Asylgesetz	8
5.3.3	Würdigung	9
5.4	Bestimmung der Leistungserbringer	11
5.4.1	SVP-Initiative	11
5.4.2	Revidiertes Asylgesetz	11
5.4.3	Würdigung	11
5.5	Minimale Fürsorgeleistungen und Arbeitsverbot für abgewiesene Asylsuchende, bei denen der Vollzug der Wegweisung rechtskräftig ist, und für vorläufig Aufgenommene, die ihre Mitwirkungspflicht grob verletzt haben	12
5.5.1	SVP-Initiative	12
5.5.2	Asylgesetz	12
5.5.3	Würdigung	13
6	Schlussfolgerungen	14
7	Abkürzungsverzeichnis	16

1 Einleitung

Der vorliegende Beitrag hat zum Ziel, die Ähnlichkeiten zwischen dem Inhalt der im Jahr 2000 von der Schweizerischen Volkspartei (SVP) lancierten Eidgenössischen Volksinitiative «gegen Asylrechtsmissbrauch», die bei der Volksabstimmung vom 24. November 2002 abgelehnt wurde, und dem am 4. September 2002 vom Bundesrat präsentierten und vom Parlament am 16. Dezember 2005 genehmigten Revisionsentwurf des Asylgesetzes zu untersuchen. Der vorliegende Vergleich beschränkt sich somit auf die Ähnlichkeiten, welche diese beiden Projekte aufweisen, und behandelt keine anderen Aspekte der Asylgesetz-Revision: Nichteintreten aufgrund fehlender Reisepapiere, Drittstaatenregelung, Ausschluss von der Sozialhilfe von abgewiesenen Asylsuchenden, Beugehaft usw. Diese Punkte stellen ebenso viele Verschärfungen der Asylgesetzgebung dar und gehen sogar noch über das hinaus, was die SVP-Initiative verlangte.

2 Chronologie

Am 13. November 2000 deponierte die SVP mit 107'438 gültigen Unterschriften eine Volksinitiative «gegen Asylrechtsmissbrauch» (nachfolgend die «SVP-Initiative»). Obwohl er die Umsetzung der vorgeschlagenen Bestimmungen als wahrscheinlich äusserst schwierig beurteilte, kam der Bundesrat zum Schluss, dass der Inhalt der Initiative keine Bestimmungen des Völkerrechts verletze und somit auch nicht gegen Art. 194 Abs. 2 BV verstosse.¹

Die SVP-Initiative gab Anlass zu einer Kampagne, die hohe Wellen warf. Dagegen waren der Bundesrat, die Gesamtheit der nationalen politischen Parteien, ausser der SVP und den Schweizer Demokraten, sowie zahlreiche Organisationen der Zivilgesellschaft, darunter auch die in der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) organisierten Hilfswerke.

Am 8. März 2002 präsentierte der Bundesrat einen Entwurf zur Gesamtrevision des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG), ein Projekt, das zur Verabschiedung eines neuen «Ausländergesetzes» (AuG)² führen sollte.

Am 4. September 2002 lancierte der Bundesrat einen Entwurf für die Teilrevision des Asylgesetzes (AsylG), den er nicht als indirekten Gegenentwurf zur SVP-Initiative präsentierte, obwohl es stark den Anschein machte.³

¹ Botschaft des Bundesrats vom 15. Juni 2001 zur Volksinitiative «gegen Asylrechtsmissbrauch» zu Punkt 1.2.

² Botschaft des Bundesrats vom 8. März 2002 zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (02.024, BBl 2002 3709 [Paginierung deutschsprachige Version]).

³ Botschaft des Bundesrates vom 4. September 2002 zur Änderung des Asylgesetzes, zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung und zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (02.060, BBl 2002 6845 ff [Paginierung deutschsprachige Version]).

An der Volksabstimmung vom 24. November 2002 gab die SVP-Initiative Anlass zu einer Wahlbeteiligung von 48 Prozent und wurde mit 50,1 Prozent der Stimmen nur ganz knapp abgelehnt.⁴

Im Februar 2003 wurde im Rahmen des Entlastungsprogramms («EP03») ein Änderungsentwurf des Asylgesetzes lanciert, der gewisse Teile des «ordentlichen» Entwurfs vom September 2002 übernahm und eine Reihe weiterer Massnahmen hinzufügte, insbesondere den Beschluss, die von einem Nichteintretensentscheid betroffenen Asylsuchenden auf die Strasse zu stellen, und die Erweiterung der Haftgründe im Hinblick auf eine Rückschaffung. Diese Massnahmen traten nach Verabschiedung am 19. Dezember 2003 per 1. April 2004 in Kraft.

Ihrerseits nahm die Prüfung des Revisionsentwurfs des Asylgesetzes ihren Lauf – und verlief zunehmend bewegter: Der Nationalrat beugte sich im Mai 2004 über den Entwurf, bevor der Bundesrat, und dies ganz unüblicherweise, dem Parlament am 25. August 2004 neue ergänzende Massnahmen vorlegte. Am 17. März und am 27. und 28. September 2005 debattierten die Eidgenössischen Räte erneut über den Revisionsentwurf und verabschiedeten dessen Schlussfassung am 16. Dezember 2005. Was den Revisionsentwurf des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer anbelangt, bildete er Gegenstand einer Prüfung durch die Eidgenössischen Räte, die weitgehend an jene des Asylgesetzes gekoppelt war.

Die Geschichte dieser x-ten Revision des Asylgesetzes ist gekennzeichnet durch eine Reihe von Verschärfungen des Inhalts des anfänglichen Entwurfs – und der Streichung der wenigen Erleichterungen, die er ursprünglich enthielt. Was zu Beginn nur eine begrenzte Revision war, mündete schliesslich in einen Grossangriff. Das äusserst knappe Ergebnis der Abstimmung vom 24. November 2002 zur SVP-Initiative sowie die Wahl von Christoph Blocher zum Bundesrat am 10. Dezember 2003 und seine Einsetzung an die Spitze des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) sollten die Fassung des am 4. September 2002 lancierten Revisionsentwurfs des Asylgesetzes stark bestimmen und beeinflussen.

⁴ Bundesratsbeschluss vom 29. Januar 2003 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 24. November 2002.

3 Wortlaut der SVP-Initiative

Die SVP-Initiative «gegen Asylrechtsmissbrauch» hatte folgenden Wortlaut:

I

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt ergänzt:

Art. 121 Abs. 1a (neu)

^{1a}Zur Verhinderung von Asylrechtsmissbrauch beachtet der Bund unter Vorbehalt der völkerrechtlichen Verpflichtungen insbesondere folgende Grundsätze:

a. Ist der Asylsuchende aus einem sicheren Drittstaat in die Schweiz eingereist, wird auf ein Asylgesuch nicht eingetreten, wenn der Asylsuchende im Drittstaat ein Asylgesuch gestellt hat oder hätte stellen können;

b. Der Bundesrat legt eine Liste sicherer Drittstaaten fest, in denen die Umsetzung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist;

c. Gegen Fluggesellschaften des konzessionierten Linienverkehrs, welche die Schweiz anfliegen und die geltenden Vorschriften der Mitwirkung bei der Kontrolle der Einreisevorschriften nicht einhalten, werden Sanktionen ergriffen. Einzelheiten regelt das Gesetz;

d. Fürsorgeleistungen an Asylsuchende werden einheitlich für die ganze Schweiz und abweichend von den allgemeinen Normen angesetzt. Sie werden in der Regel durch Sachleistungen erbracht;

e. Die Kantone bestimmen die Leistungserbringer für die ärztliche und zahnärztliche Betreuung von Asylsuchenden;

f. Asylsuchende, deren Gesuch abgelehnt oder auf deren Gesuch nicht eingetreten wurde, und bei denen der Vollzug der Wegweisung möglich, zulässig und zumutbar ist, sowie vorläufig Aufgenommene, welche ihre Mitwirkungspflicht grob verletzen, erhalten bis zu ihrer Ausreise staatliche Fürsorgeleistungen nur im Werte einfacher Unterkunft und Verpflegung sowie ärztlichen und zahnärztlichen Notfalldienst. Erwerbstätigkeiten sind ihnen nur im Rahmen von staatlichen Beschäftigungsprogrammen erlaubt.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Art. 197 (neu)

1. Übergangsbestimmung zu Art. 121 Abs. 1a (Asylrecht) (neu)

Die Bestimmungen von Artikel 121 Absatz 1a treten drei Monate nach ihrer Annahme durch Volk und Stände in Kraft. Der Bundesrat erlässt die nötigen Vollzugsbestimmungen auf dem Verordnungswege, bis sie durch die ordentliche Gesetzgebung abgelöst werden.

4 Von der SVP-Initiative propagierte Massnahmen

Kurz zusammengefasst verlangte die SVP-Initiative «gegen Asylrechtsmissbrauch» die Anwendung folgender Massnahmen:

Nichteintreten auf Asylgesuche von über einen sicheren Drittstaat eingereisten Asylsuchenden («Drittstaatenregelung»).

Sanktionen gegenüber Transportunternehmen («carrier sanctions»).

Einheitliche minimale Fürsorgeleistungen für Asylsuchende, in Abweichung von den allgemeinen Normen, und in der Regel durch Sachleistungen erbracht.

Bestimmung der Leistungserbringer für die ärztliche Betreuung.

Minimale Fürsorgeleistungen und Arbeitsverbot für abgewiesene Asylsuchende, deren Wegweisung rechtskräftig ist, und für vorläufig Aufgenommene, welche ihre Mitwirkungspflicht grob verletzt haben.

5 Vergleich der von der SVP-Initiative vorgeschlagenen Massnahmen mit den ähnlichen, in der Revision des Asylgesetzes bzw. des Ausländergesetzes enthaltenen

5.1 Drittstaatenregelung

5.1.1 SVP-Initiative

Die SVP-Initiative verlangte, dass auf jedes Asylgesuch, das von einer Person eingereicht wird, die über einen sicheren Drittstaat in die Schweiz eingereist ist, nicht eingetreten wird, wenn diese Person in diesem Staat ein Asylgesuch gestellt hat oder hätte stellen können. Die Initiative verlangte zudem, dass der Bundesrat eine Liste sicherer Drittstaaten festlegt, welche die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 sowie die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte (EMRK) einhalten.

5.1.2 Revidiertes Asylgesetz

Das revidierte Asylgesetz sieht vor, dass in der Regel auf ein Asylgesuch eines Asylsuchenden, der aus einem *a priori* sicheren Staat oder einem Staat, dessen Sicherheit von Fall zu Fall von der Verwaltung festgestellt wird,⁵ eingereist ist, nicht eingetreten wird. Ein Nichteintreten erfolgt auch dann, wenn der Asylsuchende in einen Drittstaat weiterreisen kann, weil er über das notwendige Visum verfügt oder dieser Staat für die Durchführung seines Asylverfahrens zuständig ist oder auch, weil dort ihm nahestehende Personen leben. In allen Fällen untersteht das Nichteintreten der Bedingung, dass der betreffende Asylsuchende legal in diesen Drittstaat zurückkehren kann. Das Nichteintreten findet jedoch keine Anwendung, wenn dem Asylsuchenden nahestehende Personen in der Schweiz leben, wenn der Betroffene offensichtlich die Flüchtlingseigenschaft erfüllt oder Hinweise darauf bestehen, dass im Drittstaat kein effektiver Schutz vor Rückschiebung besteht.

⁵ Art.6a und 34 revAsylG.

5.1.3 Würdigung

In diesem Punkt folgt die Revision des Asylgesetzes der SVP-Initiative auf dem Fuss nach, indem sie festlegt, dass in der Regel auf ein Asylgesuch eines Asylsuchenden aus dem einfachen Grund nicht eingetreten wird, dass dieser über einen sicheren Drittstaat eingereist ist, ohne sich zu bemühen, in Erfahrung zu bringen, ob der Betroffene dort wirklich um Asyl ersucht hat, und ohne sich um eine Aufteilung der Behandlung der Asylgesuche zwischen der Schweiz und den Drittländern zu kümmern. Diese im September 2002 vorgeschlagene Regelung muss ohne Zweifel als massive Abschreckungsbemühung der Schweiz gegenüber Asylsuchenden verstanden werden, die unseren Schutz erbeten, aber auch als eine Unterdrucksetzung der Europäischen Union, mit der die Schweiz damals ihren Beitritt zum «Dublin-System», dem Aufteilungssystem der Behandlung der Asylgesuche auf europäischer Ebene, verhandelte. Nachdem dieser Beitritt schliesslich im Laufe des Jahres 2005 erfolgte, verliert die neue Regelung über die sicheren Drittstaaten ihre Tragweite, was die EU-Länder anbelangt, da er das Land der Regelung des «Dublin-Systems» unterstellt. Hingegen behält die Regelung über die sicheren Drittstaaten ihre vollumfängliche Tragweite, was alle anderen sicheren oder von Fall zu Fall als solche beurteilten Drittstaaten anbelangt.

In zwei Punkten geht jedoch die Revision des Asylgesetzes weniger weit als die SVP-Initiative:

Als erstes unterstellt das revidierte Asylgesetz eine Nichteintretensverfügung aufgrund der Einreise durch einen Drittstaat der Bedingung, dass das betreffende Drittland die Rückübernahme des betroffenen Asylsuchenden akzeptiert.⁶ Diesbezüglich sind es vor allem die bilateralen Rückübernahmeabkommen, welche die Schweiz bemüht ist, so weitgehend wie möglich abzuschliessen, welche diese Rückübernahmen regeln, und dies nach relativ limitativen Modalitäten. Die SVP-Initiative hielt sich nicht damit auf, diese Realitäten zu berücksichtigen, da sie sich nicht die Mühe machte, sich darum zu kümmern, ob ein von einem Nichteintretensentscheid aufgrund der Einreise durch einen sicheren Drittstaat betroffener Asylsuchender sich tatsächlich legal dorthin hätte begeben können. Aufgrund dieser Tatsache hätten sich bei ihrer Annahme ernsthafte Anwendungsprobleme ergeben und die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 wäre wiederholt verletzt worden, da die Betroffenen zwischen Hammer und Amboss geraten wären: Vom Asylverfahren in der Schweiz ausgeschlossen, hätten sie sich oft nicht anders als illegal in das entsprechende sichere Drittland begeben können und wären gegebenenfalls einem Ping-Pong-Spiel mit der Schweiz ausgesetzt worden. Man kann jedoch annehmen, dass die SVP-Initiative, wenn sie angenommen worden wäre, in der Praxis nur insoweit hätte angewandt werden können, als die Behörden, von Fall zu Fall, die effektive Möglichkeit der Rückweisung in einen Drittstaat in Betracht gezogen hätten.

Zudem bietet die vom Parlament genehmigte Drittstaatenregelung einen gewissen Handlungsspielraum für die Verwaltung, indem sie drei besondere Umstände auflistet, in denen das Nichteintreten nicht erfolgen darf: Wenn nahe Angehörige des Asylsuchenden oder Personen, zu denen er eine enge Beziehung hat, in der Schweiz leben, wenn der Asylsuchende offensichtlich die Flüchtlingseigenschaft erfüllt und

⁶ Art. 32 Abs. 2 lit. a – e revAsylG, dessen potestative Formulierung die Zustimmung des betreffenden Drittstaates zum Vollzug der Rückführung impliziert.

wenn das Amt Hinweise darauf hat, dass im Drittstaat kein effektiver Schutz vor Verfolgung besteht. Die SVP-Initiative sah keine solchen Schutzklauseln vor. Die Tragweite dieser Ausnahmen ist jedoch beschränkt, insbesondere jene im Zusammenhang mit der offensichtlichen Flüchtlingseigenschaft, eine Annahme, die sich in der Praxis sehr selten als gegeben erweist.

Es bleibt aber dennoch Tatsache, dass die in die Revision des Asylgesetzes aufgenommene Drittstaatenregelung in ihrem Grundsatz, genau wie die ähnliche in der SVP-Initiative enthaltene Forderung, eine vollständige Umkehrung des Paradigmas darstellt, das bisher die schweizerische Politik im Asylrecht geleitet hat. Es wird so unausgesprochen die Auffassung aufgegeben, die der Bundesrat 1957 zum Ausdruck brachte: «Im Hinblick auf die Pflicht, eine der schweizerischen Tradition entsprechende Asylpraxis einzuhalten, ist eine freie, weitherzige Aufnahme von Flüchtlingen in Aussicht zu nehmen».⁷ Im Gegenteil, das Einreichen eines Asylgesuchs in der Schweiz wird von nun an in die Kategorie der Missbräuche eingeordnet und muss daher in der Regel mit Nichteintreten sanktioniert werden. Es ist nicht mehr von einer freien und weitherzigen Aufnahme die Rede, sondern nur noch von einem Empfang subsidiär zu jenem, welchen die Nachbarstaaten und die anderen Durchreiseländer den Asylsuchenden vorbehalten.

5.2 *Carrier sanctions*

5.2.1 SVP-Initiative

Die SVP-Initiative wollte, dass die Fluggesellschaften sanktioniert werden, wenn sie «die Vorschriften der Mitwirkung bei der Kontrolle der Einreisevorschriften» nicht einhalten, d.h., wenn sie Ausländer befördern, die nicht über die für ihre legale Einreise in die Schweiz notwendigen Papiere verfügen (*carrier sanctions*). Das Gesetz hätte die Modalitäten dieser Sanktionen festlegen sollen.

5.2.2 Ausländergesetz

Der Bundesrat hat die Aufnahme von Sanktionen gegen die Transportunternehmen, insbesondere die Fluggesellschaften, in das neue Ausländergesetz vorgesehen, unter der Angabe, dass es sich dabei um eine Antwort auf die SVP-Initiative handle.⁸ Die Fluggesellschaft ist somit verpflichtet, alle Vorkehrungen zu treffen, die für sie zumutbar sind, damit nur Personen befördert werden, die über die erforderlichen Reisedokumente verfügen.⁹

Auf Verlangen der Behörden muss die Fluggesellschaft unverzüglich ihre Passagiere betreuen, denen die Einreise in die Schweiz verweigert wird.¹⁰ Wenn die Fluggesellschaft nachweist, dass sie mit aller verlangten Sorgfalt die Regelmässigkeit der Rei-

⁷ Erklärung des Bundesrats vom 1. Februar 1957 betreffend die «Grundsätze für die Handhabung des Asylrechts in Zeiten erhöhter Spannung und eines Krieges».

⁸ Botschaft des Bundesrats vom 8. März 2002 zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (02.024, BBl 2002 3709 (3762 ff) [Paginierung deutschsprachige Version]).

⁹ Art. 92 Abs. 1 AuG.

¹⁰ Art. 93 Abs. 1 AuG.

sepapiere des betroffenen Passagiers kontrolliert hat, beschränkt sich ihre Betreuungspflicht auf den unverzüglichen Transport in den Herkunftsstaat oder in einen anderen Staat, in den der Passagier legal einreisen kann, sowie auf die Bezahlung der ungedeckten Kosten für die notwendige Begleitung und die Lebenshaltungs- und Betreuungskosten bis zum Zeitpunkt der Ausreise oder der Einreise in die Schweiz.¹¹ Wenn die Fluggesellschaft hingegen nicht nachweisen kann, dass sie ihrer Sorgfaltspflicht nachgekommen ist, muss sie sämtliche von den Schweizer Behörden getragenen Lebenshaltungs- und Betreuungskosten und gegebenenfalls die Kosten für Haft, Begleitung und Ausschaffung übernehmen, für einen Aufenthalt von maximal sechs Monaten.¹²

Die Fluggesellschaft wird hingegen, auch wenn sie ihrer Sorgfaltspflicht nicht nachgekommen ist, nicht sanktioniert, wenn der betroffene Ausländer als Flüchtling nach dem Abkommen von 1951 anerkannt wird. Der Bundesrat ausserdem kann weitere Ausnahmen vorsehen.¹³

Weiter ist vorgesehen, dass die Fluggesellschaft, die in Verletzung ihrer Sorgfaltspflicht Personen ohne die erforderlichen Reisedokumente durch die Schweiz befördert hat, mit einer Busse von höchstens Fr. 5'000.– für jede beförderte Person bestraft wird.¹⁴ Hingegen wird keine Busse erteilt, wenn die Einreise in die Schweiz oder die Weiterreise bewilligt wurde, das Aufdecken einer Fälschung oder Verfälschung der Fluggesellschaft nicht zumutbar war, sie zur Beförderung des betroffenen Passagiers genötigt wurde oder der Passagier als Flüchtling im Sinne des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge anerkannt wurde.¹⁵ Zudem können in leichten Fällen die Behörden von einer Busse absehen, während sie diese reduzieren können, wenn das Luftverkehrsunternehmen und die Eidgenossenschaft ihre Zusammenarbeit durch eine *ad hoc*-Vereinbarung geregelt haben.¹⁶

Schliesslich kann der Bundesrat weitere kommerzielle Beförderungsunternehmen, namentlich internationale Bus- und Taxiunternehmen, solchen Sanktionen unterstellen.¹⁷

5.2.3 Würdigung

Das Ausländergesetz folgt in der Frage der *carrier* sanctions vollumfänglich den Forderungen der SVP-Initiative. Während die Initiative nur eine ziemlich vage Forderung aufstellte, haben Bundesrat und Parlament ein reich ausgestattetes Dispositiv zu dieser Frage angenommen, das den Fluggesellschaften eine Sorgfaltspflicht auferlegt und das Ausmass der Sanktionen und der Betreuungspflicht für den betroffenen Ausländer vom Nachweis abhängig macht, dass sie von Fall zu Fall ihrer Sorgfaltspflicht nachgekommen sind.

¹¹ Art. 93 Abs. 2 AuG.

¹² Art. 93 Abs. 3 AuG.

¹³ Art. 93 Abs. 4 AuG.

¹⁴ Art. 94 Abs. 1 AuG.

¹⁵ Art. 94 Abs. 2 AuG.

¹⁶ Art. 94 Abs. 3 und 4 AuG.

¹⁷ Art. 95 AuG.

Die Subtilität dieser Konstruktion verringert in keiner Weise den abschreckenden Charakter dieser Sanktionen für die Fluggesellschaften, ganz im Gegenteil: Die vorgesehene Abstufung stellt eine zusätzliche Aufforderung für die Fluggesellschaften dar, private Kontrollen für die Regelmässigkeit der Reisedokumente einzurichten.

Zudem sieht das Ausländergesetz die Möglichkeit vor, dieser Art von Sanktionen auch andere Transportunternehmen, abgesehen von Fluggesellschaften, zu unterstellen, was die SVP-Initiative nicht vorsah.

Wenn schliesslich auch begrüsst werden muss, dass das Ausländergesetz vorsieht, von jeder Sanktion oder Betreuungspflicht abzusehen, wenn der betroffene Ausländer am Ende als Flüchtling anerkannt wird, scheint es doch, dass dieses Korrektiv die Auswirkungen der Sanktionen in nichts vermindern wird, z.B. die Delegation der Grenzkontrollen an private Unternehmen, ohne Möglichkeit, ihnen ein Begleitgesuch vorlegen zu können, welches das Fehlen von regulären Papieren wegen drohender Gefahr im Land des Abflugs des betreffenden Flugs überbrücken könnte.

Es muss festgehalten werden, dass die Verantwortung der Fluggesellschaften und der Behörden, die mit der Kontrolle der Reisedokumente, der Betreuung und der Ausschaffung von Passagieren betraut sind, bereits von Anhang 9 des Übereinkommens über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 geregelt wird,¹⁸ welches die Schweiz ohne diesbezüglichen Vorbehalt ratifiziert hat und das an sich ohne Konkretisierung durch ein Gesetz anwendbar ist. Genau wie die SVP-Initiative, wenn sie angenommen worden wäre, verschafft das Ausländergesetz diesen Sanktionen eine grössere Sichtbarkeit und verfeinert deren Anwendungsmodalitäten.

5.3 Einheitliche minimale Fürsorgeleistungen für Asylsuchende, erbracht durch Sachleistungen

5.3.1 SVP-Initiative

Die SVP-Initiative verlangte, dass die Fürsorgeleistungen an Asylsuchende einheitlich für die ganze Schweiz geregelt und abweichend von den allgemeinen Normen angesetzt und in der Regel durch Sachleistungen erbracht werden.

5.3.2 Revidiertes Asylgesetz

Weder das revidierte Asylgesetz noch der ursprüngliche Gesetzestext vom 26. Juni 1998 sieht die Verpflichtung für die Kantone vor, einheitliche Fürsorgeleistungen für die ganze Schweiz zu erbringen. Im Gegenteil, das Asylgesetz bestimmt, dass die Gewährleistung von Sozialhilfe oder Nothilfe in den Kompetenzbereich der Kantone fällt¹⁹ und kantonalem Recht untersteht.²⁰ Dennoch werden die Fürsorgekosten durch den Bund nach durch Bundesrecht geregelte Kriterien abgegolten, was eine breite

¹⁸ SR 0.748.0. Vgl. Botschaft vom 8. März 2002 op. cit. (BBl 2002 3762 [Paginierung deutschsprachige Version]).

¹⁹ Art. 80 Abs. 1 revAsylG.

²⁰ Art. 82 Abs. 1 revAsylG.

Einheitlichkeit der kantonalen Praxis gewährleistet.²¹ Das Gesetz sieht zwar vor, dass der Bundesrat den Betrag der je nach Kanton bezahlten Pauschalentschädigungen ausgestalten kann²² (und die Revision hat an diesem Grundsatz nichts geändert), aber uns ist kein einziger Anwendungsfall dieser Bestimmung bekannt.

Das revidierte Asylgesetz bestimmt, dass das BFM die Ausrichtung eines Teils der Pauschalentschädigungen von der Erreichung sozialpolitischer Ziele abhängig machen kann.²³ Die Tragweite dieser Bestimmung bleibt unklar, aber sie führt eine zusätzliche Möglichkeit ein, die Einheitlichkeit der Bundespauschalen für Fürsorgeleistungen zu verringern und indirekt die Höhe der von den Kantonen gewährten Fürsorgeleistungen.

Das Asylgesetz sieht vor, dass die Fürsorgeleistungen für Asylsuchende so weit als möglich als Sachleistungen erbracht werden.²⁴ Auch hier hat die Revision diesen Grundsatz in keiner Weise abgeändert; sie hat ihn im Gegenteil auf die Regelung der Nothilfe ausgeweitet, die nunmehr für alle abgewiesenen Asylsuchenden gilt.²⁵

Das revidierte Asylgesetz sieht ausdrücklich vor, dass der Ansatz der den Asylsuchenden erteilten Fürsorgeleistungen von demjenigen für die einheimische Bevölkerung abweichen darf.²⁶ Auch wenn bisher die Abweichung von den ordentlichen Fürsorgenormen nicht ausdrücklich im Asylgesetz enthalten war, so war sie dennoch schon Realität, da die vom Bund den Kantonen gewährten Fürsorgepauschalen tiefer lagen und liegen als die ordentlichen Standards:²⁷ Obwohl eine diesbezügliche systematische Studie fehlt, zeigt es sich in der Praxis, dass Asylsuchende häufig um die Hälfte niedrigere Fürsorgeleistungen erhalten als SchweizerInnen und AusländerInnen mit Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung.

Heute wie auch in Zukunft werden die Kinderzulagen während der Dauer des Verfahrens zurückbehalten, wenn die Kinder im Ausland leben; sie werden nur im Fall der Anerkennung als Flüchtling oder bei vorläufiger Aufnahme ausbezahlt.²⁸

5.3.3 Würdigung

Die Asylgesetzgebung setzt schon seit mehreren Jahren eine Regelung der Fürsorgeleistungen ein, die von den üblichen Standards in diesem Bereich markant nach unten abweicht, genauso wie sie auch die Erteilung von Sachleistungen begünstigt. In diesen beiden Punkten schlug daher die SVP-Initiative in Bezug auf die Realität nichts Neues vor.

Entgegen gewissen vorgefassten Meinungen erweist es sich, dass die Fürsorgebehörden manchmal besser fahren, wenn sie einen Notgroschen in bar gewähren anstelle konsequenter Sachleistungen, denn diese setzen die Einrichtung einer ent-

²¹ Art. 88, Art. 89 Abs. 1 und 2, Art. 91 Abs. 3 und 4, Art. 93 Abs. 1 lit. a und b revAsylG.

²² Art. 89 Abs. 2 lit. b revAsylG.

²³ Art. 89 Abs. 3 revAsylG.

²⁴ Art. 82 Abs. 2 revAsylG, Art. 82 Abs. 3 revAsylG.

²⁵ Art. 82 Abs. 3 und 4 revAsylG.

²⁶ Art. 82 Abs. 3 revAsylG.

²⁷ Art. 89 Abs. 1 AsylG cum Art. 2 Abs. 2 und Art. 21 Abs. 1 – 3 AsylV2.

²⁸ Art. 84 revAsylG.

sprechenden Infrastruktur voraus. Dies gilt insbesondere für die Nothilfe gemäss Art. 12 BV. Das Bundesgericht seinerseits lässt zu, dass beide Arten von Leistungen in diesem Rahmen gewährt werden.²⁹

Was den Rückbehalt der Kinderzulagen während der Dauer des Asylverfahrens anbelangt, hatte der Bundesrat 1995 klar betont, dass dieser an sich «unhaltbar» sei, da er den durch die Bundesverfassung garantierten Grundsatz der Gleichbehandlung verletze.³⁰

Der einzige Punkt, in dem sich das Gesetz zumindest formell von der SVP-Initiative unterscheidet, ist derjenige der Einheitlichkeit der erbrachten Leistungen für die ganze Schweiz: Die grundsätzliche Zuständigkeit der Kantone im Fürsorgebereich sichert ihnen in diesem Bereich weitreichende Unabhängigkeit.³¹ In der Praxis wird diese Autonomie jedoch auf die einfachste Formel gebracht, da die Höhe der effektiv gewährten Fürsorgeleistungen stark von der Höhe der vom Bund rückvergüteten Pauschalen abhängt, Pauschalen, die in der Praxis einheitlichen Skalen entsprechen.

Auch wenn das Gesetz bereits vor seiner Revision vorsah, dass der Bundesrat den Betrag der Pauschalentschädigungen je nach Kanton ausgestalten kann, so scheint dies jedoch nie geschehen zu sein. In Zukunft werden solche Unterschiede des Betrags der Bundespauschalen von Kanton zu Kanton ebenfalls möglich sein in Abhängigkeit der Erreichung soziopolitischer Ziele, es bleibt hier aber vorerst unklar, ob das Ganze eine effektiv wahrnehmbare Uneinheitlichkeit bei den Fürsorgeleistungen für Asylsuchende einleitet. Auf jeden Fall ist sicher, dass das revidierte Asylgesetz darauf abzielt, den eidgenössischen oder kantonalen Fürsorgebehörden einen grösseren Handlungsspielraum zu gewähren, was den jakobinischen Zügen der SVP-Initiative zuwiderläuft.

Diese Autonomie der Kantone ist noch akzentuierter bei der Erteilung der Nothilfe, bei der der Bund bisher keine Richtlinie festgelegt hat. Nur die Rechtsprechung des Bundesgerichts sowie, in einem nicht zwingenden Rahmen, die Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK) legen diesbezüglich einen Rahmen fest.³²

²⁹ BGE 131 I 166 (182), Erw. 8.2.

³⁰ Botschaft des Bundesrats vom 4. Dezember 1995 zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (95.088, BBl 1996 II 1).

³¹ Art. 115 BV.

³² Vgl. insbesondere BGE 131 I 166 vom 18. März 2005. Vgl. auch die Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK) vom 27. Mai 2004 zur Nothilfe für von einem Nichteintretensentscheid betroffene Personen.

5.4 Bestimmung der Leistungserbringer

5.4.1 SVP-Initiative

Die SVP-Initiative verlangte, dass die Kantone die Leistungserbringer für die ärztliche und zahnärztliche Betreuung von Asylsuchenden bestimmen.

5.4.2 Revidiertes Asylgesetz

Seit 1999 sieht eine der Asylverordnungen ausdrücklich vor, dass die Kantone für Asylsuchende die freie Wahl ihres Erbringers medizinischer Leistungen sowie ihres Versicherers einschränken.³³

Im Rahmen der Asylgesetz-Revision wurde auch das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) geändert, damit dieses Recht von nun an formell in einem Gesetz steht.³⁴

5.4.3 Würdigung

Die SVP-Initiative rannte auch hier offene Türen ein, da die Asylgesetzgebung seit 1999 vorsieht, dass die Kantone das Recht haben, für Asylsuchende die freie Wahl ihres Erbringers medizinischer Leistungen (Zahnärzte inbegriffen) zu beschränken. Dazu kommt die Bestimmung, auch die Wahl des Versicherers einzuschränken, was die SVP-Initiative nicht verlangte.

Die Asylgesetz-Revision zieht das Festhalten dieses Grundsatzes in formeller Hinsicht in einem Gesetz nach sich, und nicht nur in einer Ausführungsverordnung. Sonst ändert sie nichts an diesem Grundsatz.

Der einzige Punkt, in dem die SVP-Initiative in diesem Bereich weiter ging als die revidierte Asylgesetzgebung, war der, dass sie eine zwingende Formulierung wählte, während das Gesetz für eine potestative Formulierung optiert. In der Praxis haben die Kantone auf jeden Fall reichlich von der durch das Gesetz gebotenen Möglichkeit Gebrauch gemacht und die meisten Asylsuchenden haben schon heute keine freie Wahl ihres Arztes oder ihres Versicherers. Die Modalitäten dieser Einschränkungen variieren von Kanton zu Kanton, entsprechen jedoch auf jeden Fall dem, was die SVP verlangte.

³³ Art. 26 Abs. 4 AsylV2.

³⁴ Art. 82a Abs. 2 – 5 revKVG.

5.5 Minimale Fürsorgeleistungen und Arbeitsverbot für abgewiesene Asylsuchende, bei denen der Vollzug der Wegweisung rechtskräftig ist, und für vorläufig Aufgenommene, die ihre Mitwirkungspflicht grob verletzt haben

5.5.1 SVP-Initiative

Die SVP-Initiative propagierte, dass Asylsuchende, deren Gesuch abgelehnt oder auf deren Gesuch nicht eingetreten wurde, und bei denen der Vollzug der Wegweisung «möglich, zulässig und zumutbar» ist, sowie vorläufig Aufgenommene, welche ihre Mitwirkungspflicht grob verletzt haben, bis zu ihrer Ausreise aus der Schweiz nur eine auf einfache Unterkunft und Verpflegung sowie ärztlichen und zahnärztlichen Notfalldienst beschränkte Fürsorgeleistung erhalten.

Die Initiative verlangte auch, dass diesen Personen die Ausübung einer Erwerbstätigkeit nur im Rahmen von staatlichen Beschäftigungsprogrammen erlaubt ist.

5.5.2 Asylgesetz

Das Asylgesetz und seine Anwendungsverordnung über Finanzierungsfragen sehen auf jeden Fall seit 1998 eine Rückerstattung der Fürsorge- und Unterkunftskosten für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene vor und bieten den Betroffenen nur ganz spartanische Lebensbedingungen.³⁵ In der Praxis müssen sich Asylsuchende mit einer einfachen Verpflegung zufrieden geben und erhalten nur einige Franken Taschengeld pro Tag, dessen genauer Betrag je nach Kanton variiert. Sie wohnen in Unterkünften, die keinen Luxus aufweisen. Wenn ihr Aufenthalt länger dauert und es die Kapazitäten erlauben, erhalten sie eine eigene Wohnung mit einfacher Einrichtung. Wenn es ihnen, nachdem sie eine Stelle gefunden und die Bewilligung, sie anzutreten, erhalten haben, gelingt, finanziell unabhängig zu werden, vergrössert sich in der Folge ihr Handlungsspielraum. Dennoch ist die überwiegende Mehrheit der beruflich aktiven Asylsuchenden in Wirtschaftszweigen beschäftigt, die ihnen nur ein bescheidenes Einkommen garantieren, dies, weil sie im Allgemeinen wenig qualifiziert sind und weil die Gesetzgebung ihren Zugang zum Arbeitsmarkt beschränkt.³⁶

Den durch einen Entscheid in der Sache oder aufgrund eines Nichteintretensentscheids abgewiesenen Asylsuchenden ist es grundsätzlich verboten, nach Ablauf der festgesetzten Ausreisefrist eine Erwerbstätigkeit auszuüben, es sei denn, der Kanton verlängert die Arbeitsbewilligung mit Gutheissung des EJPD oder der betroffene abgewiesene Asylsuchende nimmt an einem gemeinnützigem Beschäftigungsprogramm teil.³⁷

³⁵ Art. 88 Abs. 1 lit. a, Art. 89 Abs. 1, Art. 90 AsylG, Art. 20 Abs. 1, Art. 21 Abs. 1, Abs. 2 lit. a und Abs. 3, Art. 24 Abs. 1 lit. a, Art. 26 Abs. 1 und 2 AsylV2.

³⁶ Art. 6 ff BVO. Zudem geht aus einer im Jahr 2002 vom Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) im Auftrag des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) im Zusammenhang mit der Situation von Asylsuchenden auf dem Schweizer Arbeitsmarkt realisierten Studie hervor, dass, abgesehen von einigen ganz seltenen Ausnahmen, die Betroffenen niedrig qualifizierte Stellen innehaben. Meistens finden Asylsuchende erst nach einem langen Aufenthalt Arbeit: Die Beschäftigungsrate beträgt im ersten Aufenthaltsjahr 4%, 23% nach zwei Jahren, 38% nach vier Jahren und 83% nach fünf Jahren: Etienne Piguët, Jean-Hugues Ravel, Les demandeurs d'asile sur le marché du travail suisse (1996-2000), SFM, Neuenburg, 2002.

³⁷ Art. 43 Abs. 2 – 4 AsylG.

Seit dem 1. April 2004 werden Asylsuchende, auf deren Gesuch rechtskräftig nicht eingetreten wurde, von der den Asylsuchenden gewährten Sozialhilfe ausgeschlossen und als illegal anwesende Ausländer betrachtet, die nur gerade ein Recht auf die – auf ihren effektiven Begriff reduzierte – Nothilfe gemäss Art. 12 BV haben, die nur auf Verlangen erteilt wird und konzipiert wurde, um den Betroffenen von einem weiteren Aufenthalt in der Schweiz abzuhalten.³⁸ Die Kantone erhalten eine einmalige Entschädigung von Fr. 600.– zur Deckung der entsprechenden Kosten.³⁹

Das Asylgesetz sieht vor, dass die Fürsorgeleistungen gekürzt oder entzogen werden können, wenn die begünstigte Person schlecht mit der Fürsorgebehörde zusammenarbeitet oder versucht, sie zu täuschen, keine Anstrengung erbringt, um ihre Lage zu verbessern oder die Fürsorgeleistungen missbräuchlich verwendet.⁴⁰ Die Gesetzesrevision ändert dieses Dispositiv kaum.⁴¹

Im Rahmen der Asylgesetz-Revision wurde die Möglichkeit, die Sozialhilfe zu entziehen, auf alle abgewiesenen Asylsuchenden ausgeweitet, ob sie nun aufgrund eines Entscheids in der Sache oder eines Nichteintretensentscheids abgelehnt wurden. Die Betroffenen haben somit, auf Verlangen hin, nur das Recht auf eine minimale Nothilfe, auch in den Fällen, in denen es ihnen ausdrücklich erlaubt ist, ihren Aufenthalt in der Schweiz zu verlängern im Rahmen der Prüfung eines sogenannten Revisions- oder Wiedererwägungsgesuchs, basierend auf der Geltendmachung neuer Tatsachen oder der Einreichung neuer Beweismittel.⁴²

Im Rahmen der Asylgesetz-Revision wurde auch beschlossen, dass der Bundesrat ein befristetes Arbeitsverbot für bestimmte Gruppen von Asylsuchenden erlassen kann.⁴³

5.5.3 Würdigung

Die Asylgesetz-Revision entspricht hier insofern vollumfänglich den Forderungen der SVP-Initiative, als sie alle abgewiesenen Asylsuchenden zu Wasser und Brot verurteilt. Der Ausschluss derjenigen, die aufgrund eines Nichteintretensentscheids abgewiesen wurden, der seit dem 1. April 2004 gilt, stellte einen Teil der Asylgesetz-Revision dar, dessen Inkrafttreten im Rahmen des Entlastungsprogramms EP03 vorgezogen wurde. Die Revision, die am 16. Dezember 2003 beendet wurde, weitet diesen Ausschluss auf jene aus, die von einem negativen Entscheid in der Sache betroffen sind, und treibt die Verfeinerung noch weiter, indem sie auch abgewiesene Asylsuchende, die danach während der Prüfung eines Revisions- oder Wiedererwägungsgesuchs berechtigt sind, in der Schweiz zu bleiben, dieser Regelung unterstellt.

³⁸ Vgl. insbesondere Kathrin Buchmann/Silvana Kohler, SFH, Verschärfungen vom 1. April 2004 im Asyl- und Ausländerbereich, Bilanz nach einem Jahr, SFH, Bern, 15. Juli 2005; Kathrin Buchmann/Silvana Kohler, Nothilfe für Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid –Überblick über die kantonale Praxis, Stand vom 27. Juni 2004, SFH, Bern, 2. Juni 2004.

³⁹ Art. 44a AsylG, Art. 14f Abs. 2 lit. a ANAG, Art. 15b VVWA.

⁴⁰ Art. 83 AsylG.

⁴¹ Art. 83 Abs. 2 und Art. 83a revAsylG.

⁴² Art. 82 Abs. 1 und 2 revAsylG.

⁴³ Art. 43 Abs. 3^{bis} revAsylG.

Das Arbeitsverbot für abgewiesene Asylsuchende, das von der SVP-Initiative verlangt wurde, ist seit 1998 Realität. Das Gesetz sieht zwar für die Behörden die Möglichkeit vor, davon abzuweichen, aber in der Praxis wurde nie davon Gebrauch gemacht. Diese haben hingegen von Fall zu Fall die für gewisse Gruppen abgewiesener Asylsuchender festgelegten Ausreisefristen verlängert und es ihnen so ermöglicht, für eine gewisse Zeit eine allfällige Erwerbstätigkeit fortzusetzen: Dies war der Fall für Personen, die vor den Konflikten in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo geflüchtet waren, sowie für abgewiesene Asylsuchende aus Äthiopien und Eritrea.⁴⁴

Genau wie die SVP-Initiative berücksichtigt auch das Gesetz nicht, dass die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm keine eigentliche Erwerbstätigkeit darstellt.

Der einzige Punkt, in dem sowohl das aktuelle Gesetz als auch die revidierte Fassung hinter der SVP-Initiative zurückbleiben, betrifft die Annahme einer groben Verletzung seiner Mitwirkungspflicht seitens eines Asylsuchenden im Rahmen der Prüfung des Asylgesuchs: Es ist nicht vorgesehen, dass eine solche Unterlassung Anlass zu einer Kürzung oder einem Entzug von Fürsorgeleistungen geben kann. Nach Wortlaut des Gesetzes ist eine solche Sanktion nur in Betracht zu ziehen, wenn ein Asylsuchender in unbefriedigender Art und Weise mit den für ihn zuständigen Fürsorgebehörden zusammenarbeitet. Dennoch hat das Bundesgericht kürzlich befunden, dass die in Art. 83 AsylG aufgezählten Gründe für eine teilweise oder ganze Ablehnung von Fürsorgeleistungen nicht abschliessend ist.⁴⁵ Die Kantone sind folglich frei, Gründe vorzusehen, die der Forderung der SVP-Initiative entsprechen.

6 Schlussfolgerungen

Ein Vergleich der Inhalte der SVP-Initiative «gegen Asylrechtsmissbrauch», verworfen am 24. November 2002, und der am 16. Dezember 2005 genehmigten Asylgesetz-Revision führt zum Schluss, dass Letztere in weiten Teilen den von der SVP gestellten Forderungen gefolgt ist – sofern diese in Tat und Wahrheit nicht bereits im Asylgesetz von 1998 enthalten waren.

Dies gilt zunächst für die Drittstaatenregelung, die in ihrem Grundsatz der von der SVP propagierten Idee folgt, gemäss der jeder Asylsuchende, der über einen sicheren Drittstaat eingereist ist, in der Regel kein Recht auf Prüfung seines Asylgesuchs hat, und dies, ohne sich darum zu bemühen, in Erfahrung zu bringen, ob der Betroffene dort wirklich um Asyl ersucht hat, und ohne sich um eine Aufteilung der Behandlung der Asylgesuche zwischen der Schweiz und den entsprechenden Drittländern zu kümmern. Das revidierte Asylgesetz sieht zwar eine beschränkte Anzahl Ausnahmen vor, aber diese sind so dehnbar formuliert, dass sie keine wirkliche Garantie bieten. Hier muss festgehalten werden, dass die Tragweite dieser Regelung wie auch immer durch den Beitritt der Schweiz zum «Dublin-System», das die Aufteilung der Behandlung der Asylgesuche auf europäischer Ebene regelt, gemildert wird.

⁴⁴ Vgl. die verschiedenen Kreisschreiben des BFF, zusammengefasst unter der Rubrik Asyl 52.4, heute aufgehoben.

⁴⁵ BGE 130 I 82 vom 19. Februar 2004.

Beim Punkt der Sanktionen gegen Fluggesellschaften, die Passagiere ohne die erforderlichen Reisedokumente befördert haben, entspricht das neue Ausländergesetz vollständig den Forderungen der SVP-Initiative und bietet sogar dem Bundesrat die Möglichkeit, deren Anwendung auf weitere Beförderungsunternehmen wie Busunternehmen auszuweiten.

Bei den Fürsorgeleistungen für Asylsuchende weicht das revidierte Asylgesetz von den Forderungen der SVP-Initiative ab, indem es die Souveränität der Kantone in diesem Bereich bewahrt und keine Pflicht zur ausschliesslichen Sachleistung festsetzt. Dennoch gewährleistet sein Dispositiv in der Praxis eine weitgehende Einheitlichkeit der kantonalen Verfahren und eine möglichst günstige Kostenstruktur – welche nicht immer durch die Erteilung von Sachleistungen erreicht wird, aber in allen Fällen sanktioniert wird durch sehr stark gekürzte Leistungen, die an jene der gemäss Art. 12 BV gewährten Nothilfe grenzen.

Was die Einschränkung der freien Arztwahl anbelangt, sanktioniert das zusammen mit dem Asylgesetz revidierte Krankenversicherungsgesetz diese Bestimmung, die vorher in einer Anwendungsverordnung zum Asylgesetz enthalten war. Obwohl im Gegensatz zur SVP-Initiative das Gesetz in diesem Punkt eine nicht zwingende Formulierung aufweist, scheint es ausser Zweifel, dass die Kantone wie in der Vergangenheit weiterhin regen Gebrauch von dieser Möglichkeit machen werden. Zudem ist auch die Einschränkung des Versicherers möglich – und wird in der Praxis angewandt –, etwas, das die SVP-Initiative nicht vorsah.

Indem alle abgewiesenen Asylsuchenden auf die Strasse gesetzt werden, einschliesslich denen, deren Aufenthalt im Rahmen der Behandlung eines Wiedererwägungs- oder Revisionsgesuchs bewilligt wird, entspricht das revidierte Gesetz auch hier vollumfänglich den Forderungen der SVP-Initiative. Die Betroffenen kommen somit, auf wiederholtes Verlangen, nur in den Genuss eines im Allgemeinen eingeschränkten Zugangs zu einer minimalen Nothilfe. Was das Verbot der Ausübung einer Erwerbstätigkeit anbelangt, das die abgewiesenen Asylsuchenden trifft, ist dieses seit 1998 Realität. Das revidierte Gesetz verstärkt dieses Dispositiv, indem es vorsieht, dass ein solches Verbot nach dem Willen des Bundesrats auch gewisse Gruppen von Asylsuchenden treffen kann. Nur im Falle einer groben Verletzung seiner Mitwirkungspflicht im Rahmen der Prüfung seines Gesuchs seitens eines Asylsuchenden bleibt das revidierte Gesetz hinter dem, was die SVP-Initiative verlangte, zurück, da es nicht festlegt, dass eine solche Unterlassung eine Kürzung oder einen Entzug der Fürsorgeleistungen nach sich ziehen kann. Ein Vorbehalt, der jedoch seinerseits durch eine kürzliche Rechtsprechung des Bundesgerichts relativiert wurde, das den Kantonen erlaubt, zusätzliche Gründe vorzusehen – und nichts verbietet den Kantonen, jenen der Verletzung der Mitwirkungspflicht im Rahmen der Prüfung des Asylgesuchs hinzuzufügen.

Die Revision 2005 führt zudem eine Reihe von zusätzlichen Verschärfungen ein, die nicht Gegenstand des vorliegenden Beitrags sind, da sie zu den Forderungen der im Jahr 2002 abgelehnten SVP-Initiative hinzugekommen sind: Nichteintreten aufgrund fehlender Reisedokumente, Drittstaatenregelung, Fehlen der Garantie auf Zugang zu Rechtsberatung, Übermittlung von Daten an Behörden des Herkunftslands vor Abschluss des Verfahrens, Ausschluss aller abgewiesenen Asylsuchenden von der Sozialhilfe, Hausdurchsuchungen ohne richterlichen Hausdurchsuchungsbefehl, zu-

fallsbedingte Prüfung von Härtefällen, sehr lange Haft, Beugehaft, Abkehr vom Projekt der humanitären Aufnahme usw.

Am Ende des Vergleichs der Forderungen der bei der Volksabstimmung vom 24. November 2002 abgelehnten SVP-Initiative und des Inhalts der am 16. Dezember 2005 vom Parlament verabschiedeten Asyl- und Ausländergesetzgebung drängt sich somit die Schlussfolgerung auf, dass die Eidgenössischen Räte definitiv fast vollständig den maximalistischen Forderungen einer Volksinitiative gefolgt sind, obschon diese an der Urne abgelehnt worden war, und sogar noch eine Reihe von Verschärfungen hinzugefügt haben, auf die offensichtlich nicht einmal die SVP selbst gekommen war.

7 Abkürzungsverzeichnis

ANAG	Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998
AsylV2	Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 für Finanzierungsfragen
AuG	Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
BVO	Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP03	Entlastungsprogramm 2003
revAsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998 und Änderungen vom 16. Dezember 2005
revKVG	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung und Änderungen vom 16. Dezember 2003
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen
SVP	Schweizerische Volkspartei
VVWA	Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen