



Übersicht Sondersession AuG/AsylG

Zusammenfassung der wichtigsten Neuerungen sowie Mehr- und Minderheitsanträge im AusländerInnen- und Asylgesetz, wie sie in der Sondersession vom 3. – 7. Mai 2004 vor die Räte kommen.

von **Anni Lanz***

1. Ausländergesetz (AuG).....	1
1.1. Rückweisungsanträge	1
1.2. Familiennachzug	2
1.3. Neue Saison-Aufenthaltsbewilligung	3
1.4. Zulassungsbestimmungen.....	3
1.5. Sans-papiers	3
1.6. Entzug von Aufenthaltsbewilligungen	4
1.7. Datenschutz.....	5
2. Asylgesetzrevisionen	5
2.1. Die ordentliche Teilrevision des Asylgesetzes.....	5
2.2. Arbeitsverbot	6
2.3. Beschaffung von Reisepapieren.....	6
2.4. Die Asylrevision im Rahmen des Entlastungsprogramms	6

Stand 28.4.2004

1. Ausländergesetz (AuG)

1.1. Rückweisungsanträge

In der Parlamentsdebatte vom 3. bis 7. Mai gelangen vor allem die Änderungsanträge der vorberatenden Kommission (SPK) zur Diskussion, während die unbeanstandeten bundesrätlichen Textpassagen vom Parlament in der Regel übernommen werden. Es bestehen zahlreiche Kommissionsanträge. Deshalb gehe ich nachfolgend hauptsächlich auf die Mehrheitsanträge und auf die Minderheitsanträge von rechter Seite ein. Letztere habe bei der neuen Zusammensetzung des Parlaments Chancen, durchzukommen.

Es gibt zahlreiche linke Minderheitsanträge der vorberatenden Kommission (SPK): Sie beginnen schon beim Titel des Gesetzes: Bundesgesetz *für* (statt *über*) die Ausländerinnen und Ausländer. Es gibt Rückweisungsanträge von links-grüner Seite, die dem Bundesrat den Auftrag erteilen, ein neues Gesetz zu erarbeiten, welches keine Unterschiede macht zwischen AusländerInnen aus EU-Ländern und aus anderen Staaten. Bei der heutigen Parlamentszusammensetzung haben die linken Minderheitsanträge praktisch keine Chancen - im Gegensatz zu rechten Minderheitsanträgen. Der neu in den Nationalrat gewählte Philipp Müller (FDP, 18%-Initiative) hat nun die vorliegenden Vorschläge und Anträge zu den beiden Gesetzen überarbeitet und rund 50 neue Anträge eingereicht, mit denen die Situation von Nicht-EU-Angehörigen noch weiter verschlimmert werden soll. „Rückführungslager“ mit beschränk-

* Anni Lanz kennt die Dossiers AuG und AsylG als langjährige politische Sekretärin von Solidarité sans frontières (www.sosf.ch) sehr detailliert. Sie engagiert sich heute unter anderem bei der Kampagne „Ohne uns geht nichts.“ und im Sans-Papiers Kollektiv Basel.

Ohne uns geht nichts.
Sans nous rien ne va plus.
Senza noi non funziona niente.
Neuengasse 8, 3011 Bern
031 311 07 70 / 75 (t/f)

www.ohneuns.ch
www.sansnous.ch
www.senzanoi.ch
contact@ohneuns.ch



ter Bewegungsfreiheit sollen ebenfalls im AuG verankert werden. Auch Nationalrat Kurt Wasserfallen (FDP) hat noch ein Dutzend Anträge nachgeliefert, unter anderem einen Rückweisungsantrag zum AuG. Verbleibende Rechtsansprüche sollen durch Kann-Formulierungen (behördliche Ermessensentscheide) ersetzt, der Familiennachzug noch mehr eingeschränkt, Administrativhaften verlängert und Strafen gegen „nicht-kooperationswillige“ Personen verschärft werden. Anschliessend reichte auch die Ratslinke neue Anträge ein. Es steht noch viel auf dem Spiele in den kommenden Sessionen! Viele Entscheide sind noch nicht abzusehen.

1.2. Familiennachzug

Der Bundesrat (BR) hatte vorgeschlagen, dass MigrantInnen ihren Familiennachzug innerhalb von 5 Jahren geltend machen müssen. Die SPK hat mit Mehrheitsantrag diese Bestimmung verschärft: *Kinder über 14 Jahren müssen innerhalb von 12 Monaten nachgezogen werden* (Art. 46). Die linke Minderheit beantragt Streichung von Art. 46 (Frist für den Familiennachzug). Die Minderheitsanträge von rechter Seite, das Alter von ausländischen Kindern mit Anspruch auf Aufenthaltserteilung und –erneuerung von 18 auf 14 Jahre zu senken, könnte in der Session durchaus durchkommen (Art. 42 und 43). Philipp Müller will das Alter der nachzugsberechtigten Kinder auf 12 Jahre senken.

Die linke Seite blieb mit ihren Anträgen auf Verkürzung der vorausgesetzten Ehedauer für die Erlangung einer Niederlassungsbewilligung (d.h. eines selbständigen Bleiberechts) von 5 auf 2 Jahre in der Minderheit. Allerdings konnte sich eine Kommissionsmehrheit durchringen, bei Auflösung oder Trennung der Familiengemeinschaft einen Anspruch auf Aufenthaltsverlängerung zu verankern, wenn die Ehegemeinschaft mindestens *drei Jahre* gedauert hat und eine erfolgreiche Integration besteht (Art. 49, Auflösung der Familiengemeinschaft). Ansonsten müssen ausländische Ehegatten und Kinder mit dem Gatten/Elternteil, durch den sie einen Aufenthalt erlangt haben, *zusammenwohnen*, damit ihnen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt oder erneuert wird. In Abweichung vom BR-Text soll dies jedoch gemäss Mehrheitsantrag nicht für ausländische Familienangehörige von SchweizerInnen gelten, da sonst die SchweizerInnen aufgrund des Wohnungszwangs gegenüber den EU-Angehörigen diskriminiert würden (Art. 41). Das EU-Parlament hat kürzlich, im Gegensatz zum AuG, den Personenverkehr für Familienangehörige aus Nicht-EU-Ländern in verschiedener Hinsicht erleichtert: Ausländische Familienangehörige (aus Nicht-EU-Ländern) sollen nach einer Trennung nicht automatisch das Aufenthaltsrecht verlieren (BAZ, 13.3.04).

Die Forderung der Initiative Goll „Rechte für Migrantinnen“ (96.461) nach einem eigenständigen Aufenthaltsrecht für ausländische Ehefrauen (-gatten) hat sich nur in abgeschwächter Form durchsetzen können: In Artikel 49 Absatz 2 sollen bei Aufenthaltsverlängerungen nach Trennung und Scheidung *wichtige persönliche Gründe, namentlich „wenn der Ehegatte Opfer ehelicher Gewalt“ wurde, berücksichtigt werden*. Die Beurteilung dieser Gründe bleibt jedoch eine polizeiliche Ermessensfrage.

Eine rechte Minderheit hat neu für KurzaufenthalterInnen eine Familiennachzugsverbot beantragt (Art. 44).

Zivilstandsbeamten sollen eine Eheschliessung verweigern können, wenn sie die ausländischen Ehemännern verdächtigen, keine Lebensgemeinschaft gründen zu wollen (Zivilgesetzbuch, Art. 97a, neu). Gemäss SPK-Mehrheit soll mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft werden, wer eine AusländerIn heiratet,



um dieser zu einer Aufenthaltsbewilligung zu verhelfen. Ebenfalls bestraft wird, wer eine solche Ehe vermittelt. Die SPK hat das Strafmass vom Umfang der Geldbusse auf das Mass der Freiheitsstrafe verschoben (Art. 113). Der Antrag der Linken, bei achtenswerten Gründen für die Hilfe an Sans-papiers von strafrechtlicher Verfolgung abzusehen, ist unterlegen (Art. 111).

1.3. Neue Saison-Aufenthaltsbewilligung

Die rechte Kommissionsminderheit könnte mit ihrem Antrag auf kontingentsbefreite saisonale Aufenthalte bis zu 6 Monate durchaus Erfolg haben (Art. 30a und 31a neu). Für solche Saisonaufenthalter gäbe es keinerlei Rechte. Nach maximal sechs Monaten müssten sie ihren Aufenthalt für mindestens 6 Monate unterbrechen – die idealen Arbeitskräfte für ausbeuterische Arbeitgeber, um den Widerstand von Gewerkschaften zu brechen! Das neue Statut ist eine wahrhafte Sans-papiers-Produktions-Maschine.

1.4. Zulassungsbestimmungen

Art. 23 regelt, welche Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Ländern überhaupt noch in die Schweiz zugelassen werden sollen. Die Kommissionsmehrheit beantragt eine stärkere Betonung der *sozialen Anpassungsfähigkeit* der „Zuzulassenden“, eine Eigenschaft, die sie implizit der Migrationselite zuschreibt. Eine rechte Minderheit will die Zulassungskriterien einerseits auf *Hilfskräfte* ausdehnen, *bei denen in einzelnen Branchen ein dringender Bedarf nachgewiesen ist* (Art. 23, Abs. 3, Ziff. f), andererseits *Kaderangehörige und Spezialisten im Rahmen des Kadertransfers international tätiger Unternehmen von Begrenzungsmaßnahmen befreien* (Art. 19, Abs. 4). Zudem will sie die ausbildungsmässigen Auflagen an Arbeitgeber zur Erteilung von Bewilligungen streichen (Art. 22).

1.5. Sans-papiers

Art. 111 – 113 erhöhen das Strafmass für den „rechtswidrigen Aufenthalt“, für die rechtswidrige Einreise und sogar für die rechtswidrige *Ausreise*. Mit dem neuen Gesetz sollen auch die Modalitäten der Ausreise genau vorgeschrieben werden (Art 5 will Grenzübergänge bezeichnen lassen, über welche die Ausreise zu erfolgen hat).

Art. 30, Abs. 1, Ziff. b enthält gemäss SPK-Mehrheit, tatsächlich eine gesetzlich verankerte Regelung für Sans-papiers. Träte diese in Kraft, könnte sich kein Kanton mehr so billig wie heute der Härtefallregelung entziehen.

Allerdings: Es ist nach wie vor eine Einzelfallregelung. Der Vorschlag der Kommissionsmehrheit für einen Zusatz zur bisherigen Härtefallklausel lautet: *1bis) Bewilligungen nach Abs 1 Buchstabe b von AusländerInnen, die sich mehr als vier Jahre rechtswidrig in der Schweiz aufhalten, werden unter Berücksichtigung der Integration, der familiären Verhältnisse und der Zumutbarkeit einer Rückkehr in das Herkunftsland vertieft geprüft*. Der Mehrheitsvorschlag könnte aber im heutigen rechtslastigen Parlament und mit den Gegenargumenten des Departementchefs Schiffbruch erleiden.

Dieses kleine Zugeständnis an die Forderungen der Sans-papiers ist natürlich minimal im Verhältnis zu den vielen neuen Regelungen in den beiden Gesetzen, die massenweise Sans-papiers produzieren, sowie zu den verschärften Zwangsmassnahmen. So werden gemäss Art. 63 Sans-papiers formlos weggewiesen; eine Verfügung wird nur noch auf sofortiges Begehren erlassen. Eine Beschwerde ist drei Tage nach der Verfügungseröffnung einzureichen und hat keine aufschiebende Wir-



kung. Die Beschwerdeinstanz entscheidet innerhalb von 10 Tagen über deren Wiederherstellung.

Ein weitergehender Vorschlag der Linken zur gruppenweisen Aufnahme fand keine Mehrheit.

Der Schutz für Betroffene des Menschenhandels erhielt, trotz aufwändigen Kampagnen, trotz den Empfehlungen der Arbeitsgruppe Menschenhandel des Bundes und trotz den Rügen von UNO-Menschenrechtskommissionen, geringen Sukkurs: Art. 30 Abs. 1 Ziff. d) und e) versprechen in einer vagen Formulierung, d) *Personen, die im Zusammenhang mit ihrer Erwerbstätigkeit besonders gefährdet sind, vor Ausbeutung zu schützen.* sowie e) *den Aufenthalt von Opfern von Menschenhandel zu regeln.* Auf einen konkreten Aufenthaltsanspruch sowie auf eine ZeugInnenregelung (linker Minderheitsantrag) wird verzichtet. Wie im bisherigen Gesetz wird auch im neuen der Sonderstatus der Cabaret-TänzerInnen nicht erwähnt und lediglich auf Verordnungsstufe geregelt.

Weder zur Härtefallregelung (1bis) noch zu den Schutzbestimmungen (d und e) bestehen Gegenvorschläge von rechter Seite. Dies erhöht deren Annahmehancen, schliesst jedoch nicht vollständig aus, dass das heutige Parlament dennoch Verschärfungen vornimmt.

Die Artikel 68 und 69 zur Ausschaffung und Durchsuchung sind klar gegen Sans-papiers gerichtet. Diese sollen vorbehaltlos ausgeschafft werden können, sobald ihre Ausreisefrist abgelaufen ist. Eine Verpflichtung, Härtefallkriterien oder Betroffenheit von Menschenhandel zu überprüfen, ist nicht angeführt (Art 68). Die behördliche Durchsuchungsbefugnis von Wohnungen und Räumen nach erstinstanzlichem Entscheid (Art. 69) ist auch gegen die Asyl- und Sans-papiers-Bewegung gerichtet: Alle UnterstützerInnen sind den Behörden verdächtig!

1.6. Entzug von Aufenthaltsbewilligungen

Der polizeiliche Widerruf von Aufenthaltsbewilligungen soll erleichtert werden: So können Aufenthaltsbewilligungen und sogar Niederlassungsbewilligungen widerrufen werden, wenn einE AusländerIn zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden ist, gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz und (neu) *im Ausland* verstossen hat oder *auf Sozialhilfe angewiesen ist* (Art. 61 u. 62). Die rechte Kommissionsmehrheit fordert sogar einen Widerruf bei wiederholten kurzen Freiheits- oder Geldstrafen! Der Widerruf der Niederlassungsbewilligung bei Sozialhilfe ist besonders schockierend, auch wenn er nur erfolgen darf, wenn die Hilfe „*dauerhaft und in erheblichem Masse*“ erfolgt. Die Erleichterung des Bewilligungsentzugs durchlöchert den Rechtsanspruch auf Aufenthalt. Philipp Müller will jeglichen Rechtsanspruch auf eine Niederlassungsbewilligung aufheben (Art. 33). Ein Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung beruht auf keinem präzisen Rechtsbegriff - was bedeutet öffentliche Sicherheit und Ordnung genau? - und wird von den Behörden gerne gegen den nicht genehmen politischen Widerstand angeführt. Die Ausdehnung der Sanktionen auch auf im Ausland begangene „Verstösse“ steht im Zusammenhang mit der verstärkten internationalen staatlichen Überwachungszusammenarbeit („Terrorbekämpfung“). Sie stellt das Asylprinzip des Schutzes vor dem Verfolgerstaat in Frage, haben doch nach Ansicht dieser Staaten politische Flüchtlinge, wenn sie für ihre abweichenden politischen Anschauungen kämpften, in der Regel gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen.. Zudem erlauben die neuen Bestimmungen im AuG (Art. 99 – 102) sowie im AsylG, (Art. 97 – 98) die Weitergabe zahlloser Daten von AusländerInnen/Asylsuchenden



an Dritt- und Herkunftsstaaten, was die Betroffenen und ihre Angehörigen stark gefährden kann (siehe dazu auch Absatz 1.7.: Datenschutz sowie Absatz 2.3.: Beschaffung von Reisepapieren).

1.7. Datenschutz

In Art. 96 – 106 – im Kapitel 13 „Datenschutz“ werden die Behördenvollmachten zum Sammeln, Bearbeiten und Weitergeben von Daten massiv ausgedehnt. In den umfangreichen Artikeln finden sich hingegen keine Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Löschung und Lösungsfristen. AusländerInnen sind für Polizei/Behörden bevorzugte Überwachungsobjekte ohne Schutz ihrer Persönlichkeitsrechte. Der massive Abbau des Datenschutzes für Ausländer ist u. a. auf deren „effizientere“ Abschiebung ausgerichtet und beinhaltet die Weitergabe von Daten an Dritt- und Herkunftsstaaten. Die SPK hat zu diesem sensiblen und komplexen Kapitel im AuG kaum Änderungsanträge an der BR-Vorlage vorgenommen – sei es, weil die Bedeutung der Materie von linken ParlamentarierInnen unterschätzt wird, oder die Vorschläge genau den Erwartungen rechtsstehender ParlamentarierInnen entsprechen. Philipp Müller macht jedoch weitergehende Anträge, wie die Verpflichtung der Gerichtshöfe, der Frepo von in Gerichtsfällen involvierten Sans-papiers Mitteilung zu machen.

Die Erfassung biometrischer Daten im AuG-Entwurf vom 8. März 2002 wurde in der SPK nicht bestritten. Weder im Vorentwurf zum AuG vom Juni 2000 noch in der Botschaft zur Teilrevision des Asylgesetzes vom 8.3. 2002 war sie vorgesehen. Ihre nachträgliche Einführung ist auf die polizeistaatliche Expansion nach den Anschlägen vom 11. September zurückzuführen. In der Asylgesetzrevision ist die Erhebung von biometrischen Daten erst durch die SPK-Mehrheit eingeführt worden (Art. 8, Mitwirkungspflicht, Art 22, Verfahren am Flughafen, Art. 26, Empfangsstellen, Art. 97 und 98, Bekanntgabe von Personendaten).

2. Asylgesetzrevisionen

2.1. Die ordentliche Teilrevision des Asylgesetzes

Die Verschärfungen des Asylgesetzes übertreffen m. E. diejenigen des AuG an Entwürdigung. Die Teilrevision des Asylgesetzes, wie sie in der Sondersession vom Mai 2004 traktandiert ist, enthält eine neue Drittstaatenregelung. Asylsuchende, die über sogenannte sichere Staaten eingereist sind, erhalten einen Nichteintretensentscheid, ähnlich dem Vorschlag der SVP-Asylinitiative, die in der Volksabstimmung am 24. November 2002 verworfen wurde.

Rechte Minderheitsanträge wollen die Drittstaatenregelung verschärfen und jegliche Ausnahmen davon (z.B. wenn der/die GesuchstellerIn Familienangehörige in der Schweiz hat) unterdrücken. Rechte Minderheiten verlangen auch die gesetzlich vorgeschriebene Einrichtung von Speziallagern mit eingeschränkter Bewegungsfreiheit – eine Art Internierungslager - für Asylsuchende, die der fehlenden Mitwirkungspflicht oder der sogenannten Renitenz bezichtigt werden (Art. 42 Abs. 2). Die Kommissionmehrheit fordert zudem eine gesetzlich verankerte Verpflichtung des BR, *mit allen Staaten Rückübernahme- (und allenfalls Transit-) Abkommen anzustreben, aus den abgewiesene Asylsuchende stammen* (Art. 77). Sie will eine bundesrätliche Befugnis, *Entwicklungshilfe für diejenigen Staaten zu streichen, die sich bei der Rückführung ihrer Staatsangehörigen nicht als kooperativ erweise*, gesetzlich verankern (Art. 77). Ferner will die Mehrheit die Entscheide der Asylrekurskommission über Beschwerden, Revisionen und Gesuche, wo es oft um existenzielle Rechtsgü-



ter geht, grundsätzlich nur noch von einem Richter, statt von dreien, fällen lassen (Art. 104). In Art. 110 beantragt die SPK-Mehrheit eine zusätzliche Verkürzung der Nachbesserungsfrist bei Nichteintretensentscheiden von sieben auf drei Tage – die Beschwerdefristen wurden in diesen Fällen mit der Asylgesetzrevision im Rahmen des Entlastungsprogramms ohnehin von 30 auf 5 Tage heruntergedrückt.

2.2. Arbeitsverbot

Das vom Bundesrat vorgeschlagene *befristete Arbeitsverbot für bestimmte Gruppen von Asylsuchenden* (Art. 43 Abs. 3bis) ist von der Kommissionsmehrheit unterstützt worden. Eine rechte Kommissionsminderheit will die Erwerbsarbeit während der ganzen Dauer des Asylverfahrens verbieten. Trotzdem stimmte eine Mehrheit dafür, das Arbeitsverbot nach rechtskräftigem Asylentscheid bis zur festgesetzten Ausreisefrist zu streichen. Dieser „Zufallsentscheid“ könnte in der nächsten Sondersession wieder über den Haufen geworfen werden.

2.3. Beschaffung von Reisepapieren

Es gibt viele Überlappungen in den beiden Revisionen zu Asyl- und AusländerInnengesetz, insbesondere der Abbau des Datenschutzes, die Erhebung biometrischer Daten, die Vermittlung von persönlichen Daten an Dritt- und Herkunftsstaaten, um die Ausschaffungen voranzutreiben. Beide Gesetzesrevisionen enthalten Verschärfungen der Mitwirkungspflicht (der Asylsuchenden und der AusländerInnen), die Einschränkung von Beschwerderechten und die Ausdehnung von Zwangsmassnahmen, die Verschärfung der Zulassungsverfahren am Flughafen etc.. Besonders gravierend ist der Mehrheitsbeschluss der Kommission, der den Behörden bereits nach dem erstinstanzlichen negativen Asylentscheid die Kontaktnahme mit der Behörde im Herkunftsland des Asylsuchenden erlaubt – zur beschleunigten Beschaffung von Reisepapieren (Art. 97 Abs. 2). Ein erstinstanzlicher Entscheid ist kein definitiver Entscheid, wenn der oder die Asylsuchende, in vielen Fällen mit Erfolg, rekurriert. Durch diese voreilige Kontaktnahme und Informationsbeschaffung werden nicht nur die Asylsuchenden sondern auch deren Angehörigen in der Heimat zusätzlichen Gefahren ausgesetzt.

Eine verbesserte Regelung für vorläufig Aufgenommene ist ebenfalls ein übergreifender Themenbereich: Im Vorschlag zum teilrevidierten Asylgesetz ist sie unter dem Begriff „humanitäre Aufnahme“ in Art. 44 angeführt. Die Einführung einer humanitären Aufnahme mit besserem Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Ausbildung wird jedoch von einer rechten SPK-Minderheit abgelehnt.

2.4. Die Asylrevision im Rahmen des Entlastungsprogramms

Während die ordentliche Teilrevision des Asylgesetzes gut 4 Jahre beanspruchte, wurden die Asylverschärfungen im Rahmen des Entlastungsprogramms in einem Jahr durchgepeitscht. Der von Ruth Metzler und Jean-Daniel Gerber gepushte Systemwechsel führt zu katastrophalen Änderungen: Asylsuchende mit Nichteintretensentscheid werden innerhalb weniger Tage aus der Sozialhilfe und aus dem Asylbereich ausgeschlossen und zu Sans-papiers gemacht. Ihre Beschwerdefristen werden von 30 auf 5 Tage verkürzt.

Statt Sozialhilfe sollen die in die Illegalität getriebenen auf Antrag Nothilfe, möglichst in Naturalien erhalten. Diese Scheusslichkeiten sind vom Parlament schon abgesegnet worden und treten bereits am 1. April 2004 in Kraft.