

Auf der Seite der Flüchtlinge

Für eine menschliche Asylpolitik

Memorandum II

der drei Landeskirchen zu Asyl- und Flüchtlingsfragen

Unser Anliegen

Flüchtlings- und Asylfragen sind im Verlauf der letzten Jahre zu einem Hauptthema schweizerischer Innenpolitik geworden. Zwar ist der prozentuale Anteil der Asylbewerber und anerkannten Flüchtlinge an der Gesamtbevölkerung nach wie vor sehr gering (weniger als 1 Prozent). Dennoch haben Asylfragen zu Polarisierungen geführt. Einerseits sehen sich viele Behörden und Bürger angesichts der zunehmenden Probleme im Asylbereich überfordert. Heftige Abwehrreaktionen haben sichtbar gemacht, wie tief weite Bevölkerungskreise verunsichert sind. Andererseits sind viele Menschen durch die öffentlichen Diskussionen auf das tragische Schicksal, das sich hinter manch einem Asylgesuch verbirgt, aufmerksam gemacht worden. Auch die Kirchen sind von diesen Auseinandersetzungen nicht verschont geblieben.

Das Memorandum «Auf der Seite der Flüchtlinge» vom Mai 1985 nimmt Bezug auf die biblische Aufforderung, im benachteiligten Menschen Jesus Christus selbst zu erkennen. Der Platz der Christen kann sich deshalb in der Auseinandersetzung um die «richtige» Asylpolitik nur auf der Seite der Verfolgten befinden. Aus dieser Überlegung haben wir im ersten Memorandum Leitlinien für verantwortliches Handeln von Christen entwickelt, die verdeutlichen sollen, was ein Engagement «auf der Seite der Flüchtlinge» für die Kirchen, für staatliche Behörden und Politiker, für Schulen, Massenmedien und Wirtschaft sowie für alle Bewohner unseres Landes heissen kann.

Flüchtlingsnot braucht neue Antworten

Millionen von Menschen haben ihr Land wegen Kriegen, politischer Unterdrückung und Terror, systematischer Menschenrechtsverletzungen an einzelnen Bevölkerungsgruppen, aber auch wegen wirtschaftlicher Ausweglosigkeit und Hungerkatastrophen verlassen. Täglich fliehen weitere Menschen, weil sie in ihrer Heimat nicht mehr leben können. Nur wenige unter ihnen finden den Weg in unser Land. Es handelt sich beim heutigen Asylproblem nicht um den traurigen Höhepunkt eines lösbaren Problems, sondern um eine der schrecklichen Begleiterscheinungen nationaler und internationaler Konflikte. Immer mehr fallen wirtschaftliche Not und politische Verfol-

gung als Fluchtgründe zusammen. Wir müssen neue Antworten finden, da bei einem weiteren Anwachsen der Flüchtlingsströme die bestehenden Gesetze zur Asyl- und Ausländerfrage kein ausreichendes Instrument mehr zur Bewältigung der Not darstellen.

Wir verstehen durchaus die Ängste in unserer Bevölkerung. Wir glauben aber nicht, dass der Angst mit harten Entscheiden und Worten wirksam begegnet werden kann. Die 2. Asylgesetzrevision scheint uns Ausdruck einer allgemeinen Abwehrhaltung zu sein. Aber auch schon gewisse Vorwegnahmen dieser Revision in der Praxis, das Nein zu einer humanitären Globallösung für langjährige Asylbewerber, Rückschaffungen trotz Gefährdung im Herkunftsland sowie zahlreiche Verschärfungen der kantonalen Asylpraxis sprechen eine deutliche Sprache.

Die Abwehrmassnahmen werden verstärkt

Immer mehr Staaten Europas versuchen, die fremde Not durch strengere Asylgesetze vom eigenen Land fernzuhalten. Beispielsweise müssen sich die Asylsuchenden Vorprüfungsverfahren unterziehen, bevor sie Zugang zum eigentlichen Asylverfahren erhalten; oder sie werden bereits an der Grenze daran gehindert, ihr Gesuch der zuständigen Stelle zu unterbreiten. Oder sie werden einfach in ein Nachbarland abgeschoben. Auch durch Arbeitsverbote und zwangsweises Unterbringen in grossen Flüchtlingslagern wird versucht, Asylsuchende fernzuhalten.

Allgemein wird zwar anerkannt, dass nur durch internationale Zusammenarbeit wirkliche Lösungen gefunden werden können. Aber abgesehen von einigen hoffnungsvollen Ansätzen zur Zusammenarbeit ist von Solidarität unter den europäischen Staaten wenig zu spüren.

Auch in der Schweiz hat sich die Lage verschlechtert

Fremdenfeindliche Tendenzen haben auch bei uns zugenommen; die Töne sind in politischen Debatten, behördlichen Stellungnahmen, Leserbriefen, rassistischen Parolen, Graffiti und Witzen aggressiver geworden. Bereits haben wir uns an die Sprachregelung mit Begriffen wie «Ausschaffung», «Asylanten», «Flüchtlingslager» und ande-

res mehr gewöhnt. Allgemein ist eine Verunsicherung und Polarisierung der Meinungen festzustellen. Mehr und mehr wird zu Methoden der Abschreckung gegriffen.

● **Durch die zweite Revision des Asylgesetzes**

Obwohl das geltende Asylgesetz erst am 1. Januar 1981 in Kraft gesetzt wurde, haben die eidgenössischen Räte bereits die zweite Revision verabschiedet. Zusammen mit dem Asylgesetz ist auch das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer revidiert worden. Wir haben in unseren seinerzeitigen Stellungnahmen einige Vorschläge wie die Bestimmungen über Rückkehrhilfe und Wiedereingliederung ausdrücklich begrüsst. Die Hauptpunkte der Revision aber haben wir zurückgewiesen, weil sie das Asyl- und das Ausländerrecht unnötig verschärfen. Bereits die erste Revision strich in verfassungswidriger Weise die Beschwerdemöglichkeit an den Bundesrat. Durch den nun vorgesehenen Abbau weiterer Verfahrensrechte sind Grundrechtsverletzungen geradezu vorprogrammiert. Wir haben uns insbesondere gegen folgende Neuerungen gewehrt:

- Gegen die Kompetenz des Bundesrates, das Asylgesetz unter vage umschriebenen Voraussetzungen auch in Friedenszeiten ausser Kraft zu setzen;
- Gegen die Kantonalisierung der Befragung des Asylbewerbers (ein Gesuchsteller muss nicht mehr durch die Bundesbehörde befragt werden, obwohl diese den Entscheid über das Asylgesuch fällt und verantworten muss);
- Gegen die Möglichkeit, Asylbewerber auch dann in Flüchtlingszentren unterzubringen, wenn sie für ihren Unterhalt selbst aufkommen können;
- Gegen die Ausschaffungshaft von maximal 30 Tagen.

Unsere Argumente gegen diese Revisionspunkte sind von National- und Ständerat kaum gehört worden. Im Gegenteil: Die Revision ist noch härter als befürchtet ausgefallen. Darüber hinaus hat das Parlament mit dem Grenztormodell eine neue Bestimmung ins Asylgesetz aufgenommen, deren Auswirkung überhaupt nicht absehbar ist.

● **Durch Vorwegnahme der Revision**

Einige Revisionspunkte sind bereits heute faktisch in Kraft, zum Beispiel:

- *Aktenentscheide*: In der Verordnung zum Asylgesetz wurde auf Anfang 1986 die Kategorie der «offensichtlich unbegründeten Gesuche» beträchtlich erweitert. In vielen Fällen sind bereits heute Aktenentscheide des Bundes aufgrund ausschliesslich kantonaler Befragungen Praxis.
- *Grenztore*: Bereits wurde – ohne gesetzliche Grundlage – ein erstes Auffanglager geschaffen, in das asylsuchende Ausländer zwangsweise eingewiesen werden.
- *Ausschaffungshaft*: Als Ersatz für die Ausschaffungshaft wird die geschlossene Internierung verfügt.

● **Durch das Nein zur Globallösung für langjährige Asylbewerber**

Für jene Asylsuchenden, die bereits seit Jahren auf eine Antwort warten, war von verschiedenen Seiten eine humanitäre Globallösung vorgeschlagen worden. Eine solche Lösung hätte die Behörden wesentlich entlastet und eine speditive Erledigung der neuen Gesuche ermöglicht. Die Globallösung scheiterte aber unter anderem am Widerstand der Mehrheit der Kantone.

● **Durch eine härtere Entscheidpraxis**

Der Begriff des Flüchtlings nach Artikel 3 des Asylgesetzes wird heute wesentlich enger ausgelegt.

● **Durch die Heimschaffung abgewiesener Asylbewerber trotz Gefährdung**

Es gibt Asylsuchende, die zwar nicht als Flüchtlinge im Sinne des Asylgesetzes anerkannt werden, die aber wegen der drohenden Gefahr auch nicht in ihre Heimat zurückgeschafft werden dürfen. Viele von ihnen verfügen über keinen rechtlichen Status und leben in ständiger Angst vor einer Ausschaffung. Zu diesen Bedrohten gehören etwa die allermeisten Tamilen: Nach der Aufhebung des generellen Ausschaffungsstopps für tamilische Asylbewerber im März 1986 ist es möglich geworden, sie in die bürgerkriegsähnlichen Wirren von Sri Lanka zurückzuschicken, obwohl sich die politische Lage nach unseren Informationen weiter verschlechtert hat. Ebenfalls bedroht sind Flüchtlinge aus Ostblockstaaten. Sie haben im Fall ihrer Heimkehr eine unter Umständen mehrjährige Strafe wegen sogenannter «Republikflucht» zu gewärtigen. Unsere Behörden versichern, die Zumutbarkeit einer Heimschaffung im Einzelfall sorgfältig zu prüfen; doch ist die dauernde Unsicherheit der Betroffenen kaum tragbar.

● **Durch Verschärfung der kantonalen Asylpraxis**

Wie auf europäischer Ebene, so herrscht auch unter den Kantonen wenig Solidarität. Ein Kanton, der sich um eine humane Asylpraxis bemüht, läuft bald Gefahr, einen unverhältnismässig grossen Anteil an Asylgesuchen behandeln zu müssen. Glücklicherweise finden sich immer wieder Behörden und Beamte, die sich um Lösungen zugunsten der Asylsuchenden bemühen. Oft wird aber leider versucht, Asylbewerber durch fragwürdige Massnahmen vom eigenen Kanton fernzuhalten:

- Den Asylsuchenden wird der Zugang zum gesetzlichen Verfahren erschwert. So wird beispielsweise durch behördliche Schikanen bereits das Einreichen eines Gesuchs behindert. In einigen Fällen weigerten sich die kantonalen Behörden trotz gesetzlicher Verpflichtung, Asylgesuche entgegenzunehmen.

- Statt nur neu eingereiste Asylbewerber auf andere Kantone zu verteilen, werden in letzter Zeit Asylsuchende aus ihrem sozialen Netz und ihrer Arbeitswelt sogar herausgerissen.
- Weggewiesene Asylbewerber werden trotz der fehlenden gesetzlichen Grundlage in Ausschaffungshaft genommen.

Die Verschärfung der Asylpolitik und -praxis hat Folgen

● Psychische Probleme nehmen zu

Asylbewerber leiden unter Arbeitsverboten, schlechten Wohnverhältnissen und sozialer Isolation. Die ständige Angst vor einer Rückschaffung zermürbt. Zahlreiche Asylsuchende halten den psychischen Druck nicht mehr aus. Sie werden krank, tauchen unter oder irren von Land zu Land. Aber auch für viele Betreuerinnen und Betreuer ist die Belastung unzumutbar geworden.

● Meinungen werden polarisiert

Viele Menschen in unserem Land scheinen nicht mehr bereit, einen weiteren Abbau unseres Asylrechts widerstandslos hinzunehmen. Andere rufen nach Abwehrmassnahmen, um des Asylproblems Herr zu werden. Es müssen somit eine weitere Radikalisierung der Meinungen und ein zunehmender Verlust an Menschlichkeit befürchtet werden.

● Verhärtungen verstärken sich

Nehmen auf der einen Seite soziales Engagement und Verweigerung gegenüber bürokratischen Entscheiden zu, so sind auf der andern Seite soziale Gleichgültigkeit, Gewöhnung an die Verhärtung und der Ruf nach noch schärferen Massnahmen zu beobachten. Die speditive Erledigung eines «Falles» und der Abbau des Pendenzenberges drohen zu obersten Maximen zu werden, die für menschengerechte Entscheidungen keinen Raum mehr lassen.

Wir sehen aber auch erfreuliche Zeichen

Zahlreiche Schweizerinnen und Schweizer sind in der Asylfrage hellhörig geworden, und die Polarisierung hat vielerorts zu einem entschiedenen Engagement zugunsten der Asylsuchenden geführt. Mehr als früher wird über Asylfragen und unsere Verantwortung über unsere Landesgrenzen hinaus diskutiert. Immer wieder finden sich glücklicherweise auch Beamte und Behörden, die – oft gegen massiven Widerstand – die Substanz des geltenden Asylgesetzes in der täglichen Praxis zu wahren versuchen. Innerhalb und ausserhalb der Kirchen bemühen sich Menschen, die Vorurteile gegen Fremde abzubauen. Viele stehen für Menschenrechte beispielhaft ein, indem sie Asylsuchenden Schutz und Fürsprecher sind.

Was heute not tut

Angesichts dieser Bilanz stellen sich heute vor allem auf vier Ebenen neue Herausforderungen:

● Ein gutes Asylrecht

Ein gutes Asylrecht schafft Sicherheit sowohl für die schweizerische Bevölkerung als auch für die betroffenen Asylsuchenden. Allgemein wird anerkannt, dass das geltende Gesetz (also ohne die Revisionen) eine taugliche Grundlage für eine humanitäre und effiziente Asylpolitik darstellt. Trotzdem haben die eidgenössischen Räte bereits die zweite Revision verabschiedet. Sie haben dabei der Forderung jener Kreise Rechnung getragen, die nach Abschreckung rufen. Gewiss, nicht jeder Asylsuchende genügt dem gesetzlichen Flüchtlingsbegriff. Aber selbst im Fall der Ablehnung eines Asylgesuchs haben die Betroffenen Anspruch darauf, menschenwürdig behandelt zu werden. Unsere Verantwortung gilt auch den Abgewiesenen. Menschenrechte sind nicht teilbar. Nur ein gründliches Verfahren mit echten Mitwirkungsmöglichkeiten der Betroffenen vermag einen zuverlässigen Entscheid über ein Asylgesuch zu garantieren. Nachdem etliche Verfahrensgarantien durch die zweite Asylgesetzrevision gestrichen worden sind, besteht aber diese Gewähr nicht mehr.

● Eine menschliche Asylpraxis

Die Vergangenheit hat deutlich gezeigt, dass je nach politischer Stimmung ein und dasselbe Asylgesetz liberaler oder restriktiver angewendet werden kann. Dies gilt sowohl für die formelle Anerkennung von Asylsuchenden als Flüchtlinge, als auch für den Entscheid, ob ein abgewiesener Asylbewerber heimgeschafft werden soll. Wenn breite Kreise der Bevölkerung eine offene Asylpolitik mittragen, erleichtert dies den Behörden menschengerechte Entscheidungen. Im Rahmen der Asylpraxis sind aber auch ganz praktische Probleme wie Wohnverhältnisse und Arbeitsmöglichkeiten zu lösen. Im Kontakt mit den zuständigen Behörden auf allen Ebenen können wir uns dafür einsetzen, dass die Würde der Asylsuchenden auch im täglichen Leben geachtet wird.

Wesentlich ist schliesslich, dass die Betroffenen ihre Rechte auch tatsächlich wahrnehmen können. Hier können die Kirchen ihren Beitrag leisten, indem sie Rechts- und Sozialberatungsstellen für Flüchtlinge schaffen und unterstützen.

● Ein offener Rechtsstaat

Auf gesellschaftlicher Ebene gilt der Kampf vor allem der Gewöhnung an Fremdenangst und Abschreckungsgedanken. Misstrauen und Vorurteile werden am besten durch persönliche Begegnung mit Asylsuchenden überwunden. Wahrheitsgetreue Information über die Not der Flüchtlinge und der Verzicht auf unnötige Polemik können ebenfalls zum Verständnis beitragen.

Wir verkennen nicht, dass es auch in der Schweiz Not gibt, dass auch in unserem Land viele Menschen zu kurz kommen und sich nicht mehr zu-

rechtfinden. Ihnen gehört unsere besondere Sorge. Ihre Not darf aber nicht gegen jene der Flüchtlinge ausgespielt werden.

Wir befürchten auch, dass durch die Polarisierung der Meinungen der Rechtsstaat Schweiz in Mitleidenschaft gezogen wird. Wir bekennen uns ausdrücklich zum Rechtsstaat, weil nur er Minderheiten und Benachteiligte zu schützen vermag. Recht wird aber immer von Menschen gemacht und angewendet. Als Bürgerinnen und Bürger dieses Staates sind wir deshalb mitverantwortlich für eine des Menschen würdige Ordnung.

● Internationale Zusammenarbeit

Die vielfältigen weltweiten Zusammenhänge in der Asylfrage erfordern entschiedene Zusammenarbeit auf internationaler Ebene, und zwar zugunsten der Flüchtlinge und nicht im Sinne einer koordinierten Abschreckungspolitik. Das unwürdige Abschieben von Asylsuchenden von Staat zu Staat muss ein Ende haben.

Aktive staatliche Menschenrechts- und Entwicklungspolitik dient der Bekämpfung der Ursachen weltweiter Flüchtlingsnot. Sie kann unsere Asylpolitik sinnvoll ergänzen und unterstützen. Erfreulicherweise haben dies unsere staatlichen Behörden erkannt. Allerdings müssen dieser Erkenntnis vermehrt auch Taten folgen. Wir haben den Eindruck, dass Fragen der Menschenrechts- und der Entwicklungspolitik von der Aussenwirtschafts- und Handelspolitik immer noch vernachlässigt werden. Gerade hier sind die Kirchen besonders herausgefordert. Indem sie gemeinsam – über die eigenen Landesgrenzen hinaus – für die Ärmsten unter den Armen eintreten, können sie auch Zeichen für mehr Solidarität unter den Staaten setzen.

Wofür wir uns besonders einsetzen wollen

Menschenrechts-, Armut- und Flüchtlingsfragen sind vielschichtig miteinander verflochten. Trotz allen Engagements können die Ursachen der weltweiten Flüchtlingsbewegung nicht von heute auf morgen beseitigt werden. Der Zustrom in unser Land wird anhalten. Als Christen und Kirchen müssen wir uns deshalb um eine ganzheitliche, kontinuierliche Anwaltschaft bemühen, die auch dem Urteil kommender Generationen standzuhalten vermag.

Unsere Bundesverfassung beginnt mit den Worten: «Im Namen Gottes des Allmächtigen!». Das bedeutet, dass Recht nicht Selbstzweck bleiben darf, sondern auf andere, höhere Werte ausgerichtet werden muss. Aber auch die in der Verfassung verankerten Grundsätze machen uns auf unsere Pflicht aufmerksam, die Verantwortung für eine menschengerechte Ordnung mitzutragen:

- Indem wir uns im privaten Gespräch, in der öffentlichen Diskussion und in politischen Entscheidungsprozessen für eine solidarische Ausländer- und Asylpolitik und -praxis einsetzen;

- Indem wir darüber wachen, dass konkrete Entscheide über Asylgewährung oder Wegweisung der humanitären Substanz des Asylgesetzes entsprechen, dass die Menschenrechte und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt werden;
- Indem wir uns als Fürsprecher der Asylsuchenden mit den zuständigen Behörden in Verbindung setzen und für menschengerechte Lösungen eintreten. Wenn zweifelhaft ist, ob einem abgewiesenen Asylbewerber im Herkunftsland Verfolgung droht, darf er nicht zurückgeschickt werden.

Wir wissen, wie schwierig die Durchführung einer menschenwürdigen Asylpolitik ist. Auch wir können keine Patentrezepte anbieten. Wichtig bei unserer Meinungsbildung sind für uns jedoch die Arbeit und Erfahrung unserer Hilfswerke, welche sich als unverzichtbare Partner des Bundes und der Kantone um Flüchtlinge kümmern.

Es gehört zu unserer Verantwortung, diese Erfahrungen auch im politischen Entscheidungsprozess geltend zu machen. Wir werden auch künftig bei der Zusammenarbeit mit den Behörden auf die Formulierung und Ausübung einer humanen Asylpolitik drängen.

Bern und Freiburg, 13. Januar 1987

Der Vorstand des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes

Pfr. Heinrich Rusterholz
Präsident

Schweizer Bischofskonferenz

+ Henri Schwery
Präsident

Bischof und Synodalrat der Christkatholischen Kirche der Schweiz

+ Hans Gerny
Dr. Carlo Jenzer