

Volksabstimmung zur Revision des Asylgesetzes, 5. April 1987

(Positionspapier für die Oeffentlichkeitsarbeit der SFH,
vom Vorstand verabschiedet am 10.12.1986)

Erstmals in der Geschichte wird das Schweizervolk im Frühjahr zu einer asylpolitischen Vorlage Stellung nehmen. Das Asylgesetz von 1979 war bekanntlich 1981 in Kraft getreten und 1983 ein erstes Mal revidiert worden, ohne dass es in der Folge dem Souverän unterbreitet wurde. Gegen die sogenannte zweite Asylgesetzrevision, im Juni 1986 von den Eidgenössischen Räten verabschiedet, wurde indes erfolgreich das Referendum ergriffen. Anlass für die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, die sich gemäss ihren Statuten auch für die rechtlichen Belange der Flüchtlinge einsetzt und in den vergangenen Jahren den Gesetzgebungsprozess aus nächster Nähe verfolgt hat, zur Vorlage Stellung zu nehmen.

Unsorgfältig vorbereitete Vorlage

Ausgangspunkt der zweiten Asylgesetzrevision bildeten verschiedene Motionen, die 1984 im National- und Ständerat eingebracht wurden und eine Beschleunigung des Asylverfahrens sowie mehr Handlungsspielraum für den Bundesrat bei der Abwehr von Asylbewerbern verlangten. Beide Räte beauftragten den Bundesrat im selben Jahr mit der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage - und zwar im Eilzugstempo. Politiker standen unter dem Eindruck steigender Asylbewerberzahlen, des Pendenzenberges, der Unterbringungsprobleme, der Stimmenverluste bei Wahlen, der Emotionen, die das politische Verhältnis zu den Asylsuchenden in den letzten Jahren geprägt haben und fremdenfeindlichen Tendenzen Vorschub leisteten.

In dieser Situation war für einen sorgfältigen Gesetzgebungsprozess kein Raum. Für jedermann sichtbar wurde dies im Frühjahr 1986, als in der Parlamentsdebatte eine weitreichende Veränderung des Asylverfahrens ohne vorgängige Beratungen tel quel in den Gesetzestext eingebaut wurden, deren finanzielle, organisatorische und asylrechtliche Konsequenzen niemand abzuschätzen vermochte

Von Stimmungen geprägte Entscheide traten an die Stelle einer gründlichen Auseinandersetzung mit den tatsächlichen Fragen, denen wir uns langfristig stellen müssen.

An den wirklichen Problemen vorbei

Drei Hauptprobleme unserer Asylpolitik sind heute nach wie vor ungelöst:

Erstens dauern die Asylverfahren zu lange und bieten mit zunehmender Bürokratisierung immer weniger Gewähr für ein befriedigendes Resultat. Fragen der Unterbringungsnot, Arbeitsverbote, Verwahrlosung und Kriminalität sind weitgehend Folgeprobleme der langen Verfahrensdauer. Das zweite Hauptproblem betrifft die Behandlung jener Volksgruppen oder Einzelpersonen, denen Asyl zwar nicht zuerkannt wird, die aber gleichwohl aus Sicherheitsgründen nicht heimgeschafft werden können. Drittens stellt sich die Frage, wie unser Land sich längerfristig mit dem wachsenden Migrationsdruck aus der Dritten in die industrialisierte Welt auseinandersetzen will, der als Folge einer durch die geltende Weltwirtschaftsordnung geförderten Desintegration weiter Teile der Welt unaufhaltsam erscheint.

Für die Lösung dieser Hauptprobleme ist die vorliegende Gesetzesrevision gänzlich ungeeignet. Sie vertraut einseitig auf das Argument der Abschreckung und führt weder zu einer Vereinfachung und Beschleunigung des Asylverfahrens noch zeigt sie einen Weg zur Bewältigung des Problem der de-facto-Flüchtlinge auf.

Asylpolitik ist nicht allein Sache des Bundesrates

Charakteristisch für die geplante Asylgesetzrevision ist das Abschieben von Verantwortung. Durch zahlreiche unbestimmte Rechtsnormen werden die entscheidenden Fragen nicht mehr gelöst, sondern weiter gereicht. Dies gilt für den Bereich des Verfahrens ebenso wie für den Bereich der Fürsorge.

Besonders trifft dies auf die neue Bestimmung zu, wonach der Bundesrat bei grossem Zustrom von Asylsuchenden in Friedenszeiten die Asylgewährung einschränken oder ausschliessen kann. Die Asylgewährung, einst als Vorrecht eines souveränen Staates empfunden, darf nicht zur alleinigen Sache des Bundesrates werden. Das Parlament insbesondere muss in schwierigen Zeiten seine Verantwortung wahrnehmen. Gravierend ist in diesem Zusammenhang, dass sich die Vorlage darüber ausschweigt, was als "grosser Zustrom" von Asylbewerbern gelten soll.

Die praktische Bedeutung der neuen Bestimmung wird allerdings mancherorts unseres Erachtens überschätzt, denn unser Land bleibt durch internationale Konventionen gebunden, und die wahren Probleme liegen heute nicht bei der Asylgewährung, sondern beim Vollzug der Wegweisungen. Andererseits hat der Bundesrat schon in der Vergangenheit gezeigt, dass er auf dem Verordnungswege einschneidende Verfahrensänderungen einführen kann.

Verzettelung statt Beschleunigung

Ziel neuer Verfahrensschriften müsste es um der materiellen Wahrheitsfindung willen sein, ein faires und rasches Verfahren festzusetzen und Rechtssicherheit zu schaffen. Die Vorlage verfehlt alle drei Ziele.

Vorab ist aufgrund des neuen Gesetzestextes nicht klar, wie das künftige Asylverfahren ausgestaltet werden soll. Der Gesetzgeber hat neu in die Verfahrensbestimmungen ein Sammelsurium von alten und neuen Ideen, Kompetenznormen und Verweisungen aufgenommen, es jedoch unterlassen, die Grundzüge des Verfahrensrechts verbindlich auszuformulieren. Vieles bleibt offen; die Rechtssicherheit ist nicht gewährleistet.

Soweit die geplanten Ausführungsbestimmungen zum neuen Gesetz bekannt sind, lässt sich heute schon sagen, dass das Ziel der Verfahrensbeschleunigung nicht erreicht werden kann. Das Verfahren wird zusätzlich kompliziert, von einem zweistufigen zu einem dreistufigen ausgebaut, ohne dass damit die illegalen Ein-

reisen eingeschränkt werden könnten. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen wird unübersichtlicher, weil die Zuständigkeit für das Asylverfahren neu vom Bund auf die Kantone und dann zurück zum Bund gehen wird.

Die Verzettlung des Verfahrens erschwert ferner die materielle Prüfung der Asylgesuche. Da Asylsuchende inskünftig von drei verschiedenen Beamten befragt werden sollen, werden sie kaum noch Gelegenheit haben, ihre Asylgründe umfassend und in einem Zug vor einer sachkundigen Person darzulegen. Die Aufsplitterung des Verfahrens, des rechtlichen Gehörs und der Zuständigkeiten ist für den Asylsuchenden nicht verständlich, er weiss nicht, wann er was warum sagen muss oder warum er was einem andern sagen soll. Mehr noch als bisher wird er in seiner Unsicherheit auf Ratschläge der Schlepper hören, was der Wahrheitsfindung nicht dienlich sein wird. Gefördert wird andererseits eine sektorielle Betrachtungsweise durch die verschiedenen Behörden, was eine umfassende, sachgerechte Würdigung der Asylgründe erschwert. Eine Beschleunigung kann nur durch ein einfaches Verfahren erreicht werden, wenn möglichst früh eine sach- und landeskundige Person eine einlässliche Befragung durchführt, in deren Anschluss in vielen Fällen eine erstinstanzliche Entscheidung folgen könnte. Durch die Revisionsvorlage wird dieser Weg nicht eröffnet, sondern verbaut.

Fürsorgeabhängigkeit statt Selbstverantwortung

In einigen wenigen Bestimmungen setzt sich die Gesetzesrevision mit Fragen der Fürsorge und Unterbringung auseinander. Die Tendenz der neuen Bestimmungen zielt auf Kontrolle und Abschreckung. So der Zwang zur Unterbringung in Kollektivunterkünften sowie die konsequente Ausrichtung von Fürsorgeleistungen in Form von Naturalien. Nicht die Selbstverantwortung des Asylbewerbers und seine wirtschaftliche Autonomie sind Zielsetzungen des Gesetzes, sondern die fürsorgerische Erfassung und Ueberwachung des Gesuchstellers.

Positiv erwähnen wollen wir, dass die Beschränkung des generellen Arbeitsverbotes für Asylbewerber auf maximal drei Monate gegenüber der geltenden Praxis eine Verbesserung darstellen würde.

Verantwortung auch gegenüber abgewiesener Asylsuchenden

Einer der umstrittensten Punkte der Revisionsvorlage bildet die vorgesehene Ausschaffungshaft, welche für alle Ausländer gelten wird. Umstritten war nicht die Ausschaffungshaft an sich - nur wenige wehren sich prinzipiell dagegen, dass der Staat rechtskräftige Wegweisungen auch vollziehen kann - umstritten ist ihre Dauer von dreissig Tagen. Hinter dem Streit über die Dauer der Ausschaffungshaft verbirgt sich indes die viel entscheidendere Auseinandersetzung um unser Verhalten gegenüber abgewiesenen Asylsuchenden und unsere Verantwortung für sie.

Auch wenn der Staat nicht ganz auf Zwangsmassnahmen verzichten kann, so sind unverhältnismässige Härten, Diskriminierung, ja Kriminalisierung ungeeignete Mittel, um längerfristig die Wegweisungsproblematik anzugehen.

Einen besseren Weg, unserer Verantwortung gegenüber abgewiesener Asylsuchenden wahrzunehmen, weisen hier die Bestimmungen über Rückkehrhilfen, die wir zu den positiven Punkten der Vorlage zählen.

Abschliessende Würdigung

Die Gesetzesvorlage enthält einige begrüssenswerte Neuerungen, die Beachtung verdienen. Neben den bereits Erwähnten gilt diese zweifellos auch für die neue Ausgestaltung der 'vorläufigen Aufnahme', mit der ein alter unbefriedigender rechtlicher Zustand behoben werden könnte. Nicht verschweigen wollen wir auch, dass das geltende Recht überholt ist und Unzulänglichkeiten aufweist und dass verschiedene Anpassungen nötig sind. Insgesamt aber überwiegen die negativen Aspekte der Vorlage, weshalb die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe empfiehlt, die Revisionsvorlage abzulehnen. Ueberstürzt ausgearbeitet, setzt sie einseitig auf das Element der Abschreckung und Ausgrenzung; sie auferlegt dem Asylsuchenden unnötige Härten und vermag die asylpolitischen Ziele nicht zu erreichen. Teilweise geht sie an den wirklichen Problemen vorbei. Vor allem vermag sie den schwierigen Vollzugsproblemen nicht zu begegnen, im Gegenteil, sie werden noch verschärft.

Unabhängig ihrer konkreten Inhalte steht die geplante Asylgesetz-
revision für eine Asylpolitik der geschlossenen Grenzen, der
Abwehr und der Härte. Sie steht damit im Widerspruch zu unseren
besten Traditionen, unserem Selbstverständnis der Humanität
und den asylpolitischen Maximen unseres Landes. Eine Ablehnung
des Gesetzes könnte die Chance für eine neue Asylpolitik öffnen,
die sich mit den Problemen auseinandersetzt und Lösungen auf-
zeigt, die dem Anliegen der Flüchtlinge und den Interessen
unseres Landes eher gerecht werden.

Zürich, 9. Januar 1987 WS/de