

Initiative „gegen die illegale Einwanderung“

Argumentarium für Gegner der Vorlage

Zu den Zielen der Initiative

Die Initiative will Missbräuche im Asylbereich bekämpfen. Insbesondere will sie das Asylverfahren für arbeitssuchende und illegal einreisende Ausländer und Ausländerinnen unattraktiv machen. Zudem sollen die Asylverfahren beschleunigt werden.

- Gegen die Bekämpfung von Missbräuchen und rasche Asylverfahren ist nichts einzuwenden. Bundesrat und Parlament verfolgen seit Jahren die Strategie, einerseits Missbräuche konsequent zu bekämpfen und andererseits jenen Schutz zu gewähren, die ihn wirklich brauchen. Diese Zielsetzungen sind aber heute überholt. Mit dem dringlichen Bundesbeschluss über das Asylverfahren vom Juni 1990 und mit Änderungen der Asylverordnungen wurden wirksame Massnahmen gegen Missbräuche getroffen. Einige Beispiele:
 - Es ist nicht mehr möglich, nach einem Asylverfahren noch ein Gesuch um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Aufenthaltsbewilligung einzuleiten.
 - Auf Asylgesuche von Ausländern, die ihre Identität verheimlichen, die zumutbare Mitwirkung im Verfahren verweigern, bereits früher ein Asylgesuch in der Schweiz gestellt hatten oder die aus einem sicheren Drittstaat oder Heimatstaat stammen, wird nicht mehr eingetreten.
 - offensichtlich unbegründete Asylgesuche und Asylgesuche von Personen, die kriminell wurden, werden in einem beschleunigten Verfahren behandelt.
 - Fürsorgeleistungen werden auf das Notwendigste beschränkt und wo immer möglich in der Form von Sach- anstatt von Geldleistungen ausgerichtet.
 - Asylsuchende unterliegen während der ersten drei- bis sechs Monate des Asylverfahrens einem Arbeitsverbot, um den Missbrauch des Asylverfahrens durch Arbeitssuchende zu verhindern, und die Behandlung der Asylgesuche wurde so beschleunigt, dass die Verfahren in 80 Prozent der Fälle während der Geltungsdauer des Arbeitsverbots abgeschlossen werden.
 - Arbeitstätige Asylsuchende müssen für Fürsorge- und Vollzugskosten finanzielle Sicherheiten leisten.
- Die Lage im Asylbereich hat sich seit der Lancierung der Initiative entscheidend verändert; die Initiative als Ganzes ist nicht mehr aktuell. In den Jahren 1990 und 1991 erreichte die Zahl der Asylgesuche neue Höchstwerte. Die Schweiz verzeichnete im europäischen Vergleich pro Kopf der Bevölkerung am meisten Asylgesuche, womit der Asylbereich zum dominierenden innenpolitischen Thema wurde. Die Initiative war eine Reaktion auf diese Entwicklung. Bundesrat und Parlament erkannten den Handlungsbedarf. Mit Revisionen des Asyl- und Ausländerrechts schufen sie die Voraussetzungen für eine raschere Abwicklung der Asylverfahren, für eine wirksame Bekämpfung von Missbräuchen und für einen konsequenten Vollzug von Wegweisungen. Zudem verlor das Asylverfahren für arbeitssuchende Ausländer und Ausländerinnen mit dem befristeten Arbeitsverbot für Asylsuchende an Attraktivität. Die Zahl der Asylgesuche ging stark zurück, und die hängigen Asylverfahren wurden

zum grössten Teil abgebaut. Die Beschleunigungsmassnahmen haben dazu geführt, dass heute über 80 Prozent der Fälle innert sechs Monaten abgeschlossen sind. Die Schweiz verfügt im internationalen Vergleich über ein modernes Asylgesetz. Sie ist für Asylsuchende nicht mehr überdurchschnittlich attraktiv. Was die Initiative will, ist also bereits erreicht worden.

- Die Initiative ist auch in dem Sinn überholt als sich die Probleme in den letzten Jahren auf Bereiche verlagert haben, welche die Initiative gar nicht anspricht. Sie liegen darin, dass gewisse Heimatstaaten von abgewiesenen Asylsuchenden den Vollzug von Wegweisungen erschweren oder gar verhindern. Diese Schwierigkeiten lassen sich nicht mit Anpassungen des Asylrechts lösen. Nötig ist hier ein international abgestimmtes Vorgehen. Der Bundesrat setzt alles daran, die Probleme auf diese Weise zu beseitigen.

Zur (Un-)Wirksamkeit der vorgeschlagenen Massnahmen (Gesamtwürdigung mit beispielhaften Aufzählungen)

Der SVP-Pressedienst verspricht folgendes: (Zitat) „Die Wirksamkeit der Initiative liegt darin, dass sie das Problem an der Wurzel packt: Für Gesuchsteller, die unter dem Deckmantel des Asylrechts bessere Lebensumstände wollen, die Arbeit suchen und Geld verdienen wollen, aber gar keine Flüchtlinge sind, ist unser Land, nach Annahme der Initiative, nicht mehr attraktiv.“

- Die Initiative ist unehrlich und gerade deshalb gefährlich. Wer ist nicht für die Bekämpfung der illegalen Einwanderung? Wer nicht für die Verhinderung des Asylrechtsmissbrauchs? Wie soll der Stimmbürger erkennen, dass sich hinter den populär formulierten Versprechungen der Initianten nur Scheinlösungen ohne Wirkung verbergen? Alle Kenner der Materie sind sich nämlich darin einig, dass die Initiative keine Probleme löst, sondern höchstens neue schafft.
- Die im Initiativtext verwendeten Formulierungen erwecken den Eindruck als würden sie wesentliche Verbesserungen bei der Bekämpfung von Missbräuchen mit sich bringen; in Wirklichkeit sind sie derart widersprüchlich und unüberlegt, dass die Absichten der Initianten nicht zum Tragen kommen. Die Initiative bringt nichts als administrativen Leerlauf und verursacht enorme zusätzliche Kosten.
- Am wenigsten kann die Initiative illegale Einreisen verhindern. Weil das Verbot der Rückschiebung Verfolgter beachtet werden soll, bringen Nichteintretensentscheide für illegal Eingereiste keine nennenswerten Nachteile mit sich. Die Androhung von Nichteintretensentscheiden wird deshalb niemanden vom illegalen Grenzübertritt abhalten.
- Andere Bestimmungen sind entweder längst geltendes Recht oder inhaltlich überholt, weil sie Probleme ansprechen, die durch die Missbrauchsgesetzgebung der letzten Jahre bereits gelöst wurden.
- Die aktuellen Probleme liegen beim Vollzug von Wegweisungen. Und dazu sagt die Initiative nichts.

Zu den Initiativbestimmungen im Einzelnen

Kann die Initiative illegale Einreisen verhindern?

Um die illegale Einwanderung zu bekämpfen, soll auf die Asylgesuche illegal Eingereister nicht mehr eingetreten werden. Somit soll in diesen Fällen selbst bei politischer Verfolgung kein Asyl mehr gewährt werden. Es soll nur noch geprüft werden, ob rechtliche, humanitäre oder praktische Gründe gegen eine Wegweisung sprechen. Ist dies der Fall, muss der Aufenthalt in der Schweiz weiterhin bewilligt werden.

- 85 Prozent der Asylsuchenden reisen illegal in die Schweiz ein. Dass dies ein Problem darstellt, kann nicht bestritten werden.
- Die Gründe für die vielen illegalen Einreisen liegen nicht in nachlässigen Grenzkontrollen. Mit dem heutigen Verkehrsaufkommen ist es ganz einfach unmöglich geworden, lückenlose Grenzkontrollen vorzunehmen. Das Grenzwachtkorps überwacht aber insbesondere die neuralgischen Punkte an der „grünen Grenze“ mit adäquaten Einsatzdispositiven und modernen technischen Mitteln. Im vergangenen Jahr wurden über 2'000 Ausländer bei der illegalen Einreise angehalten und den Behörden des Nachbarstaats rücküberstellt.
- Die übrigen europäischen Staaten sind in ähnlichem Ausmass mit dem Problem konfrontiert. Nur in Inselstaaten wie England und Irland können die Einreisen aufgrund der geografischen Gegebenheiten besser kontrolliert werden.
- Auch die Initiative könnte illegale Grenzübertritte nicht verhindern: Wer illegal eingereist ist, soll gemäss Initiative kein Asyl mehr erhalten. Dies ist rechtlich zwar zulässig, bringt aber in der Praxis nichts, weil bei politisch Verfolgten das Rückschiebeverbot der Genfer Flüchtlingskonvention einer Wegweisung entgegensteht - unabhängig davon, ob sie legal oder illegal eingereist sind. Zudem haben politisch Verfolgte aufgrund der Genfer Flüchtlingskonvention Anspruch auf eine bestimmte Rechtsstellung. Beispielsweise stehen ihnen eine Arbeitsbewilligung und die Niederlassungsfreiheit zu. Ihre Rechtsstellung ist deshalb nicht wesentlich schlechter als sie es bei einer Asylgewährung wäre. Weil illegal Eingereiste demnach kaum Nachteile erleiden würden, kann die Initiative illegale Einreisen nicht verhindern.
- Illegale Einreisen können am ehesten durch internationale Abkommen wie Rückübernahme- und Erstasylabkommen unterbunden werden. Sie ermöglichen es, illegale Einreisen rückgängig zu machen, und sie können verhindern, dass dieselbe Person in Europa mehrere Asylgesuche einreicht. Damit werden illegale Einreisen unattraktiv. Der Bundesrat hat bereits mit mehreren Staaten Verträge über die Rückübernahme illegaler Ausländer abgeschlossen, und er rechnet mit einem Anschluss an das Erstasylabkommen der Europäischen Union.

Werden die Asylverfahren mit der Initiative beschleunigt?

Die Initiative will die Asylverfahren beschleunigen, indem die Beschwerdemöglichkeiten gegen ablehnende Asylentscheide eingeschränkt werden. Mit Rekursen gegen ablehnende Asylentscheide sollen nur noch die Verletzung von Bundesrecht, eine willkürliche Feststellung des Sachverhalts oder die Verletzung des rechtlichen Gehörs gerügt werden können. Es soll aber trotzdem eingehend geprüft werden, ob die Asylsuchenden im Falle einer Wegweisung der politischen Verfolgung, der Folter oder einer unmenschlichen Behandlung ausgesetzt würden.

- Als die Initiative im März 1992 lanciert wurde, waren über 60'000 Asylgesuche hängig, und es dauerte oft Jahre, bis ein Asylgesuch erledigt war. Zum damaligen Zeitpunkt war die Forderung nach rascheren Verfahren berechtigt. Heute ist sie aber überholt: Unser Asylverfahren zählt zu den kürzesten in ganz Europa. Dank den von Bund und Parlament getroffenen gesetzgeberischen und administrativen Massnahmen werden heute 80 Prozent der Asylgesuche in erster und zweiter Instanz innerhalb von je drei Monaten abgeschlossen. Gleichzeitig wurden die pendenten Gesuche auf 24'000 reduziert. Sie werden laufend weiter abgebaut.
- Die Initiative will die Beschwerdemöglichkeiten gegen ablehnende Asylentscheide stark einschränken, im Beschwerdeverfahren aber eingehend prüfen lassen, ob Asylsuchende durch eine Wegweisung gefährdet würden. Der Widerspruch ist offensichtlich: Die Rekursinstanz kann einen Entscheid nicht umfassend überprüfen, wenn sie sich nur zu Teilaspekten des Falles äussern darf.
- Der wichtigste Aspekt eines Asylgesuchs ist die richtige und vollständige Feststellung des Sachverhalts, der einer behaupteten Verfolgung zugrunde liegt. Hier soll die Rekursinstanz nur noch beurteilen können, ob der Sachverhalt von der ersten Instanz willkürlich ermittelt wurde. Ob er auch vollständig und richtig ist, könnte die Rekursinstanz nicht mehr prüfen. Sie könnte deshalb auch nicht beurteilen, ob eine Wegweisung gegen das Verbot der Rückschiebung politisch Verfolgter verstösst. Dieses Verbot wollen aber auch die Initianten beachten. Der Widerspruch zwischen den verschiedenen Initiativbestimmungen lässt sich deshalb nur so auflösen, dass in bezug auf die wesentlichen Fragen eines Asylverfahrens alles beim Alten bliebe. Die Einschränkung der Rechtsmittel könnte nur in Nebenpunkten des Verfahrens zum Tragen kommen. Der angestrebte Beschleunigungseffekt bliebe somit aus.
- Es ist rechtsstaatlich bedenklich, eine Initiative zu lancieren, in der sich die einzelnen Bestimmungen gegenseitig widersprechen.

Zur Zwangsverwaltung der Erwerbseinkommen

Wenn Asylsuchende arbeiten, soll ihr Einkommen vom Bund verwaltet werden. Er soll daraus den Lebensunterhalt und alle andern Kosten decken, die sie selbst verursacht haben. Bei einer Asylgewährung oder bei der Ausreise aus der Schweiz würde ein allfälliger Überschuss ausbezahlt.

- Mit dieser Massnahme soll das Asylverfahren für Arbeitssuchende unattraktiv werden. Die Zielsetzung ist überholt. Bundesrat und Parlament haben bereits wirksame Massnahmen getroffen, um Arbeitssuchende vom Asylverfahren fernzuhalten:
 - Asylsuchende unterliegen während der ersten drei Monate des Verfahrens einem Arbeitsverbot. Wird das Asylgesuch innert dieser Frist abgelehnt, kann es auf sechs Monate verlängert werden. Weil 80 Prozent der Asylgesuche in erster und zweiter Instanz innert je drei Monaten erledigt werden, unterliegt der grösste Teil der Asylsuchenden einem Arbeitsverbot.
 - Asylsuchende, die dem Arbeitsverbot nicht mehr unterliegen, dürfen nur Stellen antreten, für die keine einheimische und auch keine ausländische Arbeitskraft mit einer Aufenthaltsbewilligung gefunden wird.
 - Asylsuchende, die arbeiten dürfen, erhalten die Kinderzulagen für ihre im Ausland lebenden Kinder nicht mehr ausbezahlt.
 - Erwerbstätige Asylsuchende müssen einen Teil ihres Lohnes für Fürsorge- und Vollzugskosten abgeben. Zehn Prozent ihres Lohnes werden auf ein Konto überwiesen, über welches nur das Bundesamt für Flüchtlinge verfügen kann. Auf den Sicherheitskonti befinden sich bereits 170 Millionen Franken. Der Prozentabzug macht aufwendige Einzelfallberechnungen unnötig und ist so bemessen, dass sich das Arbeiten für Asylsuchende gerade noch lohnt.
- Diese Massnahmen hatten die erwünschte Wirkung: 1991 stellten noch über 41'000 Ausländer ein Asylgesuch; nur 3 Prozent der geprüften Gesuche ergaben eine politische Verfolgung und zusätzlich war bei 156 Personen der Vollzug der Wegweisung unzulässig oder unzumutbar. 1995 wurden nur noch 17'000 Asylgesuche gestellt, die Anerkennungsquote lag bei 14,9 Prozent und 8'600 Personen wurden - grösstenteils als Kriegsvertriebene - vorläufig aufgenommen. Dies zeigt, dass der Anteil der Gesuche, die aus asylfremden Gründen eingereicht werden, drastisch zurückging.
- Mit der vorgeschlagenen Zwangsverwaltung des Einkommens fiel jeder Anreiz zur Arbeitsaufnahme weg. Die Folge wären steigende Fürsorgekosten.
- Der Bund müsste bei rund 42'000 Erwerbstätigen jeweils über den Kauf von Kleidungsstücken oder die Auszahlung von Kleinbeträgen für persönliche Bedürfnisse befinden. Der administrative Aufwand und die damit verbundenen Kosten wären unabsehbar.
- Berechnungen haben ergeben, dass allein auf Bundesebene Dutzende von zusätzlichen Stellen geschaffen werden müssten, um die Aufgabe zu bewältigen.

Der Rest: nichts Neues

Die Initiative will folgende Grundsätze in die Bundesverfassung aufnehmen:

- Die Definition des Flüchtlings;
- das Gebot, wonach Flüchtlinge nicht in einen Staat abgeschoben werden dürfen, in dem sie gefährdet sind;
- die Grundsätze, wonach Asylsuchende während der Dauer des Asylverfahrens kein Anspruch auf Einreise in die Schweiz, auf freie Niederlassung und auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit haben.

- Für den Stimmbürger sieht es so aus, als würde die Initiative in den genannten Bereichen vernünftige neue Regelungen bringen. Keine dieser Bestimmungen ist aber neu. Sie sind alle bereits im heutigen Asylrecht verankert. Künftig wären sie einfach in der Verfassung statt im Gesetz geregelt.
- Regelungen auf Verfassungsstufe bringen wesentliche Nachteile mit sich: Das letzte Jahrzehnt hat gezeigt, dass sich die Lage im Asylbereich ständig ändert. Bundesrat und Parlament müssen deshalb die nötige Flexibilität haben, um rasch auf neue Entwicklungen reagieren zu können. Mit der laufenden Totalrevision des Asylgesetzes sollen beispielsweise die Bestimmungen über die vorübergehende Aufnahme von Kriegsvertriebenen an die heutigen Erfordernisse angepasst und die Fürsorgestrukturen vereinfacht werden. Mit der Initiative würde der eingeschlagene Weg verlassen. Weil sie Regelungen auf Verfassungsstufe bringt, würde sie Anpassungen künftig erschweren.
- Hinderlich wäre die Initiative auch bei der Formulierung einer umfassenden Migrationspolitik, die darauf abzielt, den Zuwachs der ausländischen Bevölkerung weiter zu reduzieren und die Bereiche Asyl, Ausländer und Arbeitsmarkt besser aufeinander abzustimmen.