Zeitschrift: Neue Wege : Beiträge zu Religion und Sozialismus
Herausgeber: Vereinigung Freundinnen und Freunde der Neuen Wege
Band: 93 (1999)
Heft: 4

Artikel: Das Asylrecht verbessern statt abbauen
Autor: Caritas Schweiz
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-144165

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Das Asylrecht verbessern statt abbauen

Die eidgenössischen Räte haben mit der Totalrevision des Asylgesetzes und dem Dringlichen Bundesbeschluss über die Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich am 26. Juni 1998 zwei asylpolitische Erlasse verabschiedet. Am 13. Juni 1999 kommt es zur Abstimmung über diese zwei Vorlagen. Zahlreiche Bestimmungen sowohl im revidierten Asylgesetz wie im Dringlichen Bundesbeschluss sind weder mit einer rechtsstaatlichen noch mit einer menschlichen Flüchtlingspolitik zu vereinbaren. Caritas Schweiz lehnt deshalb beide Vorlagen ab.

Die Totalrevision des Asylgesetzes kam aus unterschiedlichen Gründen zustande. Der zeitlich befristete Bundesbeschluss von 1990 sollte ins ordentliche Recht überführt, und gleichzeitig sollten bestehende Mängel des bisherigen Asylgesetzes behoben werden. Insbesondere der Bosnien-Krieg hatte deutlich gemacht, dass das Asylgesetz mit speziellen Bestimmungen für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge ergänzt werden musste. Zudem war eine Anpassung an das neue Datenschutzgesetz notwendig. Schliesslich wurden – im Rahmen des 1994 vorgezogenen Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht – Bestimmungen für straffällige Asylsuchende und zur Sicherung des Wegweisungsvollzugs erlassen. Der Umfang der neuen Bestimmungen sprengte die bisherige Systematik des Asylgesetzes. Schliesslich drängte sich eine Totalrevision des Asylgesetzes auf.

Dringlicher Bundesbeschluss

Das ursprünglich vorhandene Ziel der Revision – die Optimierung des Asylrechts – wurde im Verlaufe des Gesetzgebungsprozesses immer mehr aus den Augen verloren. Vor dem Hintergrund steigender Asylgesuchszahlen konzentrierte sich die zum Teil undifferenziert geführte Debatte in den Räten zunehmend auf die Bekämpfung von missbräuchlichen Asylgesuchen. Einige der Revisionspunkte wurden schliesslich in einen separaten Erlass gekleidet und mittels des Bundesbeschlusses über Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich per 1. Juli 1998 vorzeitig in Kraft gesetzt.

Nicht der Asylmissbrauch, sondern der Kosovo-Konflikt ist der Grund für die Zunahme der Asylgesuche.

Im Zentrum der Neuerungen stehen zwei neue Bestimmungen, die es erlauben, auf ein Asylgesuch nicht einzutreten. Caritas Schweiz hat sich bereits während des Gesetzgebungsverfahrens gegen diese Verschärfung des Asylrechts ausgesprochen. Zum einen deshalb, weil der starke Anstieg der Asylgesuche eindeutig nicht auf missbräuchliche Asylgesuche, sondern auf die Zuspitzung des Konflikts im Kosovo zurückzuführen ist. Zum anderen auch, weil die Probleme des Asylgesetzes nicht in der Ausgestaltung des Asylverfahrens liegen, sondern im Vollzug der Wegweisung von Asylsuchenden. Mit den im Zentrum des Bundesbeschlusses stehenden neuen Nichteintretens-Tatbeständen wird der Zugang zum Asylverfahren verschärft.

Inskünftig soll auf ein Asylgesuch insbesondere dann nicht mehr eingetreten werden, wenn Asylsuchende innerhalb von 48 Stunden keine Reise- oder Identitätsausweise abgeben und nicht in der Lage sind, für das Fehlen solcher Papiere entschuldbare Gründe zu liefern. Kein Nichteintretens-Entscheid ergeht, wenn Hinweise auf Verfolgung vorliegen, die sich als «nicht

offensichtlich haltlos» erweisen. Mit dieser neuen Bestimmung wollten die eidgenössischen Räte den Behörden ein Instrument in die Hand gehen, um gegen Personen vorzugehen, die ihnen in missbräuchlicher Absicht – etwa, um den Vollzug einer allenfalls später getroffenen Wegweisung zu erschweren – vorhandene Papiere vorenthalten. Die Folgen eines ergangenen Nichteintretens-Entscheides sind für die Betroffenen einschneidend. Die Behörden können den sofortigen Vollzug der Wegweisung anordnen, was bedeutet, dass die Asylsuchende gezwungen sind, innert 24 Stunden Beschwerde zu führen.

Gerade echte Flüchtlinge haben oft keine gültigen Papiere. Auch ihnen kann laut dem neuen Gesetz ein Asylverfahren verwehrt werden.

Die Problematik dieser neuen Bestimmung liegt nun darin, dass vielfach gerade echte Flüchtlinge keine ausreichenden Identitätsausweise haben, weil sie zum Beispiel zum Zeitpunkt ihrer Ausreise bedroht wurden. Auch gegen sie kann ein Nichteintretens-Entscheid ergehen, wenn es ihnen nicht gelingt, in der Empfangsstelle Gründe für das Fehlen der Papiere darzulegen oder auf eine Verfolgung hinzuweisen. Es ist für viele Flüchtlinge aber geradezu typisch, dass sie oft Mühe bekunden, unmittelbar nach ihrer Einreise ins Zufluchtsland Vorgänge und Erlebnisse plausibel und logisch zu erklären. Dies, weil sie gegenüber Behörden aufgrund ihrer negativen Erfahrungen in ihrem Heimatland misstrauisch oder wegen schlimmen Erlebnissen traumatisiert sind. So haben viele bosnische Frauen, die im Rahmen ethnischer Säuberungen durch Sicherheitskräfte und Paramilitärs vergewaltigt wurden, erst nach Monaten oder Jahren begonnen, über das für sie Unfassbare zu reden. Aus diesen Gründen sind Asylgesuche auch bei fehlenden Papieren mit grosser Sorgfalt zu behandeln.

Das oben beschriebene Verfahren vermag diesen Anforderungen in keiner Weise zu genügen. Aufgrund fehlender Kenntnisse der rechtlichen Verhältnisse und der in der Schweiz gesprochenen Sprachen wird es vielen Asylsuchenden zudem nicht möglich sein, sich innert 24 Stunden zu orientieren, sich rechtlich beraten zu lassen und eine begründete Beschwerde einzureichen.

Die Praxis hat die Befürchtungen der Caritas bestätigt. So sind in Verfahren Nichteintretens-Entscheide gefällt worden, in denen die Asylsuchenden beispielsweise von Folter berichtet und damit keineswegs nur «nicht offensichtlich haltlose» Hinweise auf Verfolgung geliefert haben. Gemäss den bisherigen Erfahrungen der Asylbehörden hat die Massnahme nicht dazu geführt, dass die Asylsuchenden vermehrt Identitätsdokumente abgeben. Gestiegen ist mit der Revision jedoch das Risiko, dass Asylbehörden folgenschwere Fehlentscheide treffen.

Totalrevision des Asylgesetzes

Das Asylverfahren wurde in verschiedenen Punkten durch Bestimmungen modifiziert, welche die Wahrnehmung der Rechte durch die Asylsuchenden oder deren Rechtsvertretung erheblich beeinträchtigen. Nach einer Annahme des neuen Gesetzes würde es beispielsweise möglich, im Flughafenverfahren Wegweisungsentscheide direkt den Asylsuchenden und nicht mehr deren Rechtsvertretern zu eröffnen. Eine Ausschaffung könnte somit erfolgen, ohne dass die Rechtsvertreterin oder der Rechtsvertreter eingreifen kann. Dieses Vorgehen wäre insbesondere deshalb bedenklich, weil im Flughafenverfahren aufgrund einer bloss summarischen Prüfung auch Wegweisungen in den Heimat- oder Herkunftsstaat angeordnet werden können. Problematisch ist auch die Bestimmung, wonach inskünftig bereits die fahrlässige Verletzung der Mitwirkungspflicht zu einem Nichteintretens-Entscheid führen kann. Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn ein Asylsuchender die von ihm verlangten Beweismittel zu spät einreicht – ohne dass er deswegen die Absicht hegt, eine Überprüfung des Asylgesuchs zu verhindern.

Im Rahmen des Verordnungsentwurfs zum neuen Asylgesetz ist weiter vorgese-

hen, dass Asylsuchende, die während des Verfahrens wegen vorherigen Aufenthalts in einem Drittstaat in einen Staat der Europäischen Union weggewiesen werden, faktisch von der Beschwerdemöglichkeit ausgeschlossen sind. Dies kann, wie ein entsprechendes Grundsatzurteil der Asylrekurskommission verdeutlicht, in Einzelfällen zu einer Verletzung des Grundsatzes der Nicht-Rückschiebung führen, wenn nicht gewährleistet ist, dass im entsprechenden Drittstaat das Asylgesuch umfassend geprüft wird.

Flüchtlingsfrauen sind im Rahmen des Asylverfahrens noch immer ungenügend geschützt.

Das totalrevidierte Asylgesetz sieht zwar Sonderbestimmungen für Flüchtlingsfrauen und unbegleitete minderjährige Asylsuchende vor. Sie sind allerdings unzureichend. Denn obwohl sich unter den Flüchtlingen weltweit eine Mehrheit von Frauen befinden, trägt die Praxis der Aufnahmestaaten den frauenspezifischen Verfolgungssituationen zu wenig Rechnung. So werden Frauen, die wegen ihrer Auflehnung gegen den sozialen Sittenkodex in ihren Heimatländern (generelles Berufsverbot oder Beschneidung) verfolgt werden, entgegen entsprechenden Empfehlungen des Flüchtlingskommissariates der Vereinten Nationen kaum als Flüchtlinge anerkannt. Frauen sind häufig auch im Asylverfahren benachteiligt. Sie haben unter Umständen besonders Mühe, sich im Asylverfahren frei zu äussern, wenn die Befragung zu den Asylgründen von Männern durchgeführt wird, vor allem wenn es um die Schilderung von sexuellen Übergriffen geht. Diese Schwierigkeiten können dazu führen, dass selbst schwerste Verfolgungserlebnisse im Asylverfahren unentdeckt und somit unberücksichtigt bleiben.

Im Rahmen der Gesetzesrevision wurde die Gelegenheit verpasst, diese gravierenden Lücken wirklich zu schliessen. Der Flüchtlingsbegriff wurde zwar – im Kontext der Definition «asylrelevanter ernsthafter Nachteile» – durch den Zusatz ergänzt, dass «frauenspezifischen Fluchtgründen Rechnung zu tragen» sei. Eine Verbesserung der geltenden Praxis wurde damit jedoch nicht angestrebt. Auf die Verankerung frauenspezifischer Asylverfahrensbestimmungen wurde gänzlich verzichtet. Statt dessen räumt das Gesetz dem Bundesrat die Kompetenz ein, ergänzende Bestimmungen auf Verordnungsstufe zu erlassen. Der Verordnungsentwurf aber enttäuscht: Zwar sollen Asylsuchende bei konkreten Hinweisen auf geschlechtsspezifische Verfolgung durch Personen gleichen Geschlechts befragt werden. Dieser Grundsatz gilt bei weiteren anwesenden Personen wie Übersetzerinnen, Protokollführern und Hilfswerkvertreterinnen allerdings nur «nach Möglichkeit». Zahlreiche weitere Vorschläge frauenspezifischer Verfahrensbestimmungen blieben unberücksichtigt.

Minderjährige Asylsuchende haben Anspruch auf besondere Begleitung im Asylverfahren. Das revidierte Gesetz trägt dem zu wenig Rechnung.

Auch die neuen Bestimmungen für die unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden gehen hinter die Erwartungen zurück. Gemäss der von der Schweiz ratifizierten UN-Kinderrechtskonvention und dem schweizerischem Zivilrecht geniesst diese Personengruppe besonderen Schutz. Die dafür hauptsächlich zuständigen Kantone kommen insbesondere aus administrativen Gründen ihrer Rechtspflicht jedoch vielfach nicht nach und ordnen keine vormundschaftlichen Massnahmen an. Das revidierte Asylgesetz versäumt es, diesbezüglich klare Verhältnisse zu schaffen. Den Kantonen wird jedoch immerhin die Pflicht auferlegt, für die unbegleiteten Flüchtlingskinder bis zur Anordnung einer Vormundschaft oder Beistandschaft eine «Vertrauensperson» zu ernennen. Im Entwurf der Verordnung wird diese Neuerung jedoch wieder relativiert, indem die kantonalen Behörden von der Ernennung solcher Vertrauenspersonen absehen können, wenn sich «ge-

eignete und für diese Aufgabe bereite Familienangehörige» in der Schweiz befinden. Den Behörden werden somit weite Ermessensspielräume eröffnet.

In keiner Weise Rechnung trägt die durch Gesetz und Verordnungsentwurf geschaffene Rechtslage schliesslich einem Grundsatzurteil der Asylrekurskommission. Dieses Urteil hält fest, dass unbegleitete minderjährige Asylsuchende aufgrund der UN-Kinderrechtskonvention und der Bundesverfassung einen Anspruch auf eine amtliche Rechtsvertretung haben, sofern (noch) keine vormundschaftlichen Massnahmen angeordnet wurden.

Die neuen Bestimmungen für Flüchtlingsfrauen und Flüchtlingskinder verbessern deren Situation im Asylverfahren nicht.

Die restriktive Praxis bei Härtefällen wird mit dem neuen Asylgesetz noch zusätzlich verschärft.

Gemäss bisherigem Recht haben die Kantone die Möglichkeit, «Härtefallbewilligungen» – sogenannte humanitäre Aufenthaltsbewilligungen – zu erteilen, sofern das Asylverfahren seit mindestens vier Jahren hängig ist. Das Bundesgericht hat in den vergangenen Jahren die Voraussetzungen für solche Bewilligungen sukzessive verschärft.

Gemäss dem neuen Asylgesetz liegt die Kompetenz für eine solche Regelung bei den Asylbehörden (Bundesamt für Flüchtlinge und Asylrekurskommission), die für entsprechende Fälle die vorläufige Aufnahme anordnen können. In der Hoffnung, dass dadurch der spezifischen Problemlage der Asylsuchenden besser Rechnung getragen werden kann, haben wir die Neuregelung im Gesetz grundsätzlich begrüsst. Der Entwurf der Asylverordnung knüpft eine «schwerwiegende persönliche Notlage» nun aber an eine Mindestdauer des Asylverfahrens von acht Jahren. Damit wird die bisherige restriktive Praxis des Bundesgerichts fortgesetzt. Sie wird sogar – gemessen an der bisherigen Praxis einiger Kantone – noch verschärft.

Der Status für Schutzbedürftige garantiert zwar eine rasche vorübergehende Aufnahme. Für Flüchtlinge allerdings bringt er Nachteile.

Der im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes neu verankerte Status für Schutzbedürftige sieht eine Regelung vor, die eine unbürokratische und vorübergehende Aufnahme von Personen ermöglicht, die aus einem Kriegsgebiet beziehungsweise vor einer «Situation allgemeiner Gewalt» geflohen sind und damit vielfach nicht vom Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention erfasst werden. Gemäss Genfer Konvention und Asylgesetz gelten Personen als Flüchtlinge, die aus Gründen der Rasse, Religion, Gruppenzugehörigkeit, Nationalität oder wegen ihren politischen Anschauungen verfolgt werden oder Verfolgung befürchten müssen.

Die praktische Umsetzung des aufwendigen Asylverfahrens stösst bei einer Massenflucht auf grosse, unüberwindbare Schwierigkeiten. Der Status für Schutzbedürftige ist daher zwingend notwendig. In der konkreten Ausgestaltung enttäuscht der neue Status allerdings. Positiv zu bewerten ist zwar, dass der für den Beschluss zuständige Bundesrat vor einem allfälligen Anordnungs- und Aufhebungsentscheid die Meinung des UNHCR, verschiedener internationaler Organisationen und der Hilfswerke einholen muss. Ebenfalls zu begrüssen ist, dass Schutzbedürftige, die nach fünf Jahren eine Aufenthaltsbewilligung eines Kantons erhalten, von Anfang an Anspruch auf Familienzusammenführung haben und nach drei Monaten eine Erwerbstätigkeit aufnehmen können.

Negativ allerdings ist, dass Schutzbedürftige während der langen Dauer von fünf Jahren – also bis zur Erteilung einer kantonalen Bewilligung – bei fehlender Erwerbstätigkeit den Asylsuchenden gleichgestellt sind. Sie müssen für Unterkunft, Nahrung, Freizeitgestaltung und medizinische Versorgung mit sehr knapp bemessenen finanziellen Mitteln auskommen. Problematisch ist zudem die Ausgestaltung des Status für Schutzbedürftige insbesondere hinsichtlich

des Verhältnisses zum Asylverfahren. Der Bosnien-Krieg hat deutlich vor Augen geführt, dass sich unter den einer «Situation allgemeiner Gewalt» Entflohenen auch zahlreiche Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention befinden können, beispielsweise Frauen, die im Rahmen von ethnischen Säuberungen vergewaltigt wurden. Flüchtlinge geniessen aufgrund der Flüchtlingskonvention mehr Rechte als Schutzbedürftige und können sich insbesondere auf den Grundsatz der Nicht-Rückschiebung und auf bestimmte Statusrechte der Genfer Konvention und des Asylgesetzes berufen. Flüchtlinge dürfen daher nicht generell von einem Asylverfahren ausgeschlossen werden. Gemäss dem neuen Asylgesetz werden hingegen die Asylgesuche der Schutzbedürftigen allgemein sistiert, mit Ausnahme von Gesuchen, die sich bereits aufgrund einer summarischen Prüfung als offensichtlich begründet erweisen. Die Sistierung des Asylverfahrens hat zur Folge, dass die sich unter den Schutzbedürftigen befindenen Flüchtlinge auf verbriefte Rechte wie etwa spezifische Integrationsleistungen oder eingehende medizinische und psychologische Behandlung nach Folterungen verzichten müssen. Erst nach fünf Jahren und spätestens mit der Aufhebung des Schutzbedürftigen-Status besteht ein Anspruch auf Durchführung eines Asylverfahrens, indem über das Vorhandensein der Flüchtlingseigenschaft befunden wird. Es wird aber zu diesem Zeitpunkt keine Befragung durchgeführt. Die Asylsuchenden müssen ihre Begründung des Gesuchs schriftlich verfassen. Im Rahmen des Entwurfs der neuen Asylverordnungen wurde noch ein zusätzliches Erschwernis eingeführt. Danach verlieren Personen, die unter den erwähnten Voraussetzungen ein Asylverfahren durchführen wollen, ihren Anspruch auf die üblicherweise gewährte Rückkehrhilfe, sollte das Verfahren einen negativen Ausgang nehmen.

Insgesamt ist festzustellen, dass der Status für Schutzbedürftige, wie er durch Gesetz und Verordnung konkretisiert wird, im Vergleich zur heutigen Rechtslage für die Flüchtlinge einen Rückschritt bedeutet.

Gefordert sind Konfliktprävention, Hilfe vor Ort und eine verstärkte internationale Zusammenarbeit.

Im Rahmen der Verordnungsentwürfe zum neuen Asylgesetz werden den auf Gesetzesstufe bereits verankerten Restriktionen neue hinzugefügt. An der Schraube der Verschärfungen des Asylgesetzes wird demnach weiter gedreht. Die Asylgesetzgebung geht damit immer mehr auf Distanz zur ursprünglichen Zielsetzung, die den Schutz von Flüchtlingen vorsieht. Sie entwickelt sich zu einem eigentlichen Abwehrinstrument gegenüber Asylsuchenden.

Die aktuelle Entwicklung im Kosovo und auf dem Balkan belegt deutlich, dass Verschärfungen des Asylrechts die Probleme der Aufnahmestaaten nicht lösen, sondern höchstens verlagern. Unverzichtbar für eine wirksame Flüchtlingspolitik sind eine auf Konfliktprävention und Konfliktsbeilegung ausgerichtete aktive Asylaussenpolitik, Hilfe vor Ort und eine verstärkte internationale Zusammenarbeit mit anderen Aufnahmestaaten.

Die Asylgesetzgebung hat zu gewährleisten, dass schutzsuchende Flüchtlinge Zugang zum Asylverfahren haben.

Das Asylgesetz muss demgegenüber seine Funktion als Instrument einer rechtsstaatlichen und menschlichen Aufnahmepolitik beibehalten. Das Gesetz muss rasche und faire Verfahren ermöglichen. Es muss Sonderbestimmungen enthalten, die der spezifischen Problemlage besonders «verletzlicher Gruppen» (Flüchtlingsfrauen, Minderjährige, Folteropfer) Rechnung tragen, und einen Status für Gewaltflüchtlinge beinhalten, der so konzipiert ist, dass der Anspruch der Flüchtlinge auf Asylgewährung weiterhin gewährleistet ist. Schliesslich müssen im Asylgesetz Sicherungen verankert sein, die verhindern, dass fatale Fehlentscheide bezüglich der Wegweisung von Flüchtlingen gefällt werden. Diesen Ansprüchen vermögen weder der Dringliche Bundesbeschluss noch das totalrevidierte Asylgesetz zu genügen.