

Abstimmung über die Revision des Asylgesetzes

# Mehr Handlungsspielraum im Asylbereich

*Dienstverweigerer, Auslandgesuche und Testphase als Elemente der dringlichen Gesetzesrevision*

Die Revision des Asylgesetzes, über die das Volk am 9. Juni entscheidet, soll das System der Gesuchsprüfung effizienter machen, ohne den Kern des Flüchtlingsrechts zu berühren.

Christoph Wehrli

Zum vierten Mal in drei Jahrzehnten hat das Volk über eine Revision des Asylgesetzes zu befinden – zwei Volksinitiativen nicht mitgezählt. Die neuen Bestimmungen wurden vom Parlament angesichts der stark steigenden Zahl von Asylgesuchen aus einer grösseren Vorlage herausgelöst und für dringlich

## REVISION ASYLGESETZ

Eidgenössische Volksabstimmung vom 9. Juni

erklärt. Sie traten daher, auf drei Jahre befristet, schon in Kraft, bevor das Referendum ergriffen wurde. Sollte das Volk Nein sagen, gilt der Erlass nur ein Jahr, bis Ende September.

### Flüchtlingsbegriff bleibt

Einer der umstrittenen Punkte ist ein Zusatz zum Flüchtlingsbegriff. Danach sind «Personen, die wegen Wehrdienstverweigerung oder Desertion ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind», keine Flüchtlinge. Mit dieser Ergänzung reagierte der Bundesrat auf ein Urteil der damaligen Asylrekurskommission, wonach Dienstverweigerer in Eritrea mit Repressionen zu rechnen haben, die weit über eine legitime Bestrafung hinausgehen und als politische Verfolgung einzustufen sind. Obwohl schon vorher keine Eritreer in ihren Heimatstaat zurückgeschafft wurden, nahm die Zahl der Asylbewerber aus jenem Land stark zu, nachdem der Rekursentscheid 2006 bekanntgeworden war. 2011 waren es gut 3300, 2012 rund 4400 Gesuche. Ende Jahr lebten fast 9000 Eritreer als anerkannte Flüchtlinge in der Schweiz.

Teilweise wurde vermutet, dass infolge der Gesetzesänderung Dienstverweigerer nur noch «vorläufig aufgenommen» würden. Bundesrätin Simonetta Sommaruga und die Sprecher der Ratskommissionen hielten jedoch eindeutig fest, dass nach wie vor Asyl ge-



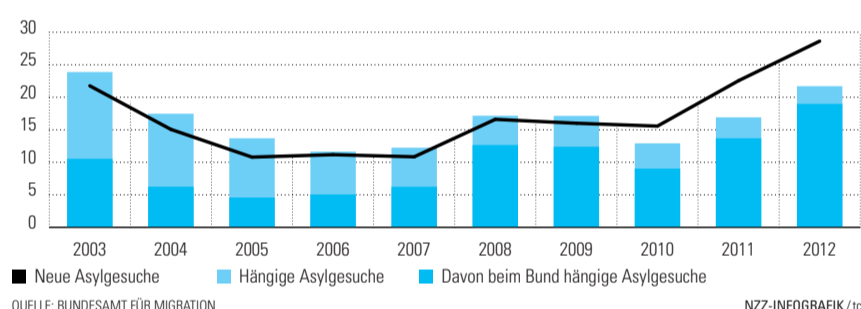
Eritreer, hier in einer Kirche in Zürich, waren ein Anlass zur Gesetzesrevision. Ihr Asylrecht bleibt aber bestehen. ADRIAN BAER / NZZ

währt werden soll. Die Statistik bestätigt dies; in den letzten Monaten fielen weiterhin zwei Drittel der Entscheide für Eritreer positiv aus.

Tatsächlich eine Einschränkung bedeutet der Ausschluss der Möglichkeit, ein Asylgesuch bei einer Schweizer Vertretung im Ausland einzureichen. Es scheint zwar sinnvoll, Asylsuchenden die riskante Reise mithilfe von Schleppern nach Europa zu ersparen und über die Aufnahme oder Abweisung zu entscheiden, wenn sie noch in der Herkunftsregion sind. Doch der Bundesrat macht geltend, die illegale Migration sei kaum verringert worden. Die Schweiz, die noch als einziges europäisches Land diese Möglichkeit bot, sah sich mit immer mehr Gesuchen von Personen konfrontiert, die im Staat der ersten Zuflucht (wie etwa Eritreer im Sudan) nicht unmittelbar bedroht waren. In den ersten neun Monaten des letzten Jahres wurden im Ausland 7667 Einreiseanträge gestellt und 579 gutgeheissen; 6307

### Asylgesuche

In Tausend



QUELLE: BUNDESAMT FÜR MIGRATION NZZ-INFOGRAFIK/Inf.

waren Ende Jahr pendent. Den Botschaften und Konsulaten sowie der Verwaltung in Bern soll der entsprechende Aufwand erspart werden. Für eine Familienzusammenführung (nachdem zum Beispiel der Ehemann Asyl erhalten hat) bleibt der direkte Weg aus dem Ausland offen. Ist jemand unmittelbar, konkret und ernsthaft gefährdet, wie es

allerdings nur im Heimatstaat der Fall sein dürfte, kann ihm ein humanitäres Visum für die Schweiz erteilt werden.

### Handhabe zur Unterbringung

Zwei neue Bestimmungen versprechen Erleichterungen im Umgang mit ganz konkreten Problemen. Seit zwei Jahren

sucht der Bund Lokalitäten zur Ergänzung seiner Empfangs- und Verfahrenszentren, um den wachsenden Andrang auffangen zu können. Insbesondere Personen, für die voraussichtlich ein anderer Aufnahmeort zuständig ist, sollen gar nicht erst einem Kanton zugewiesen werden. Die Benutzung von Militärunterkünften stiess jedoch oft, nicht nur im Aargauer Dorf Bettwil, auf Widerstand und rechtliche Hindernisse.

Nun soll eine Umnutzung von Bauten und Anlagen des Bundes für maximal drei Jahre ohne kantonale und kommunale Bewilligung möglich sein, wenn sie keine erheblichen baulichen Massnahmen erfordert. Der Eingriff in die Kompetenzordnung ist ungewöhnlich. Wie mit politischer Obstruktion umgegangen wird, bleibt offen.

Die Urheber des Referendums wenden sich nicht gegen diese Neuregelung, wohl aber gegen jene über «besondere Zentren» für Asylsuchende, die den Betrieb der regulären Unterkünfte erheblich stören oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden. Die Kritiker befürchten willkürliche Freiheitsbeschränkungen. Zwangsmassnahmen wie ein Ausgangsrayon wären jedoch wie üblich vom Kanton zu verfügen und könnten bei einer richterlichen Behörde angefochten werden. Die Unterkünfte dürften allerdings an unattraktiven Orten angesiedelt werden, und Unterstützung sind nur Sachleistungen vorgesehen. Konkrete Pläne sind übrigens noch nicht bekannt.

### Einstieg in grössere Reform

Nachträglich gelangte ein weiteres Element in die Vorlage. Danach erhält der Bundesrat die Kompetenz, neue Verfahrensabläufe zu testen. Für das künftige, nun zu erprobende System sind die folgenden Prinzipien grundlegend: Zum einen soll das Verfahren in einfachen Fällen ganz und sonst zu einem Teil an Orten durchgeführt werden, wo die Asylsuchenden untergebracht sind. Zum andern sollen eine Rechtsberatung und eine Rechtsvertretung der Asylsuchenden – auf Kosten des Bundes – sowohl zur Effizienz als auch zur Qualität der Gesuchsbehandlung beitragen. Im Gegenzug wird die Beschwerdefrist von 30 auf 10 Tage verkürzt. Alles zusammen soll eine kompakte Abfolge von Verfahrensschritten erlauben.

Meinung & Debatte, Seite 19

## Drei Revisionen

*Rollende Gesetzgebung*

C. W. · Gegenwärtig überlagern sich drei Revisionen des Asylgesetzes.

► **Dringliche Revision.** Das Parlament hat aus einer Vorlage des Bundesrats einen Teil als dringlich herausgelöst. Er trat Ende September 2012 in Kraft. Aufgrund eines nachträglichen Referendums entscheidet am 9. Juni das Volk. Zum Inhalt gehören die Regelung für Dienstverweigerer, die Abschaffung der Gesuchstellung auf Botschaften, Sonderbestimmungen über die Umnutzung von Militärbauten und Grundlagen zur Erprobung neuer Verfahren.

► **Ordentliche Revision.** Eine Reihe von Gesetzesänderungen wurde im letzten Dezember verabschiedet und bisher mit keinem Referendum bekämpft. Wichtige Elemente sind die Einführung eines Vorgesprächs und einer Vorbereitungsphase, die Einschränkung der Nichteintretensgründe und verbindliche Regeln für den Entzug der Sozialhilfe.

► **Systemreform.** Ende April soll eine weitere Revision in die Vernehmlassung gehen. Sie gilt der Umstellung auf ein strafferes Verfahren in Verbindung mit garantierterem Rechtsbeistand und einem Ausbau der Unterkünfte des Bundes.

Die dringliche Revision gilt nur drei Jahre, wenn sie nicht in ordentliches Recht übergeführt wird. Dies könnte allenfalls im Rahmen der dritten Vorlage oder separat erfolgen.

## Asylvorlage als «Gebot der Fairness»

*Justizministerin Simonetta Sommaruga eröffnet den Abstimmungskampf*

Für den Bundesrat ist die als dringlich erklärte Asylvorlage ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem neuen Asylrecht. Sie sei keine «Verschärfungsvorlage».

fon. Bern · Links-grüne Kreise beurteilen die dringlichen Massnahmen im Asylbereich, die seit Ende September 2012 wirksam sind, als untragbare Härte für verfolgte Personen. Für das Parlament und den Bundesrat dagegen stellen sie einen massvollen Etappenschritt hin zu einem zügigeren Asylverfahren dar. Das machte Justizministerin Simonetta Sommaruga am Montag deutlich, als sie vor den Medien die Position des Bundesrates darlegte. Dabei betonte sie, dass die geplante Beschleunigung der Verfahren nicht nur im behördlichen Interesse liege. «Es ist auch den Asylsuchenden gegenüber ein Gebot der Fairness, wenn wir die Verfahren beschleunigen und die Leute nicht mehr während Jahren im Ungewissen lassen.»

### Grundlage für Testverfahren

Im Mittelpunkt der gegnerischen Kritik steht die Abschaffung der sogenannten Botschaftsgesuche. Dass auf Schweizer

Botschaften im Ausland keine Gesuche mehr eingereicht werden könnten, bringe vor allem Frauen und Kindern Nachteile, wird moniert. Die Justizministerin relativierte dies. Direkt gefährdete Personen könnten weiterhin ein humanitäres Visum beantragen, und Angehörige von Flüchtlingen dürften auch künftig im Rahmen von Familienzusammenführungen in die Schweiz einreisen. Die Kritik, dass die dringliche Vorlage Wehrdienstverweigerer vom Asyl ausschliesse, liess Sommaruga ebenfalls nicht gelten. Falls Dienstverweigerer mit unverhältnismässig harten Strafen zu rechnen hätten – wie dies bei den Eritreern regelmässig der Fall sei –, erhielten sie in der Schweiz weiterhin Asyl und könnten auch ihre Familien nachziehen. Der Vorwurf der Gegner, dass es sich um eine «Verschärfungsvorlage» handle, sei also nicht gerechtfertigt.

Der Umgang mit Dienstverweigerern und die Abschaffung von Botschaftsgesuchen sind aus bundesrätlicher Optik aber kaum mehr als Nebensache. Das gilt auch für die in der Kritik stehenden Sonderzentren für Renitente (über deren Standort man noch nichts weiss), bei denen es sich laut Sommaruga nicht um Internierungslager handle. Für die Regierung im Vordergrund steht vielmehr das Fernziel

eines neu gestalteten Asylverfahrens nach dem Vorbild der Niederlande, bei dem in grossen Bundeszentren rasch über den Verbleib einer Person in der Schweiz entschieden wird. Würde die Vorlage über die dringlichen Massnahmen am 9. Juni an der Urne scheitern, wäre dies ein herber Rückschlag für die Umsetzung dieser Grossreform, die mit einer nächsten Gesetzesrevision angegangen werden soll. Denn dann entfielen unter anderem die Rechtsgrundlage, um die neuen Verfahrensabläufe zu erproben. Befürchtungen rund um diese Testphase seien nicht angebracht, betonte Sommaruga. Das Verfahren werde in allen Einzelheiten geregelt und den Gesuchstellern keine Nachteile bringen.

### Einfachere Unterbringung

Ein Nein zur dringlichen Vorlage hätte auch Auswirkungen auf die Unterbringung der Asylsuchenden. Der Bund müsste dann wieder auf die Möglichkeit verzichten, militärische Anlagen ohne Bewilligung des Standortkantons zu nutzen. Der Bund brauche deutlich mehr Plätze, sagte Sommaruga. Sie versicherte angesichts des verbreiteten Widerstands in den jeweiligen Gemeinden, auch fortan nach einvernehmlichen Lösungen suchen zu wollen.

## Kompaktes Verfahren

*Das neue Modell im Test*

C. W. · In einer Anlage in Zürich will der Bund die Reform des Verfahrens erproben. In einer Vorbereitungsphase werden Angaben zur Person erhoben sowie Dokumente überprüft und übersetzt. In dichter Folge wird dann der Asylsuchende zu seinen Gründen angehört und der Entscheid entworfen, dem Betroffenen zur Stellungnahme unterbreitet, definitiv abgefasst und eröffnet. Nach einer Schätzung lassen sich 40 Prozent der Gesuche wegen Zuständigkeit eines anderen Staats (Dublin-Fälle) und 20 Prozent wegen eindeutiger Sachlage innert 100 Tagen erledigen. Wenn sich aufgrund der Anhörung aufwendigere Abklärungen als nötig erweisen, wird das Gesuch im heute üblichen Verfahren weiterbehandelt und der Asylsuchende einem Kanton zugewiesen.

Der Test soll Fragen wie die folgenden beantworten: Welche Abklärungen sind in der Vorbereitungsphase vorzunehmen, ohne sie zu überfrachten? Wie ist das vorgesehene Gespräch über die Chancen des Asylsuchenden zu führen, damit sinnlose Begehren zurückgezogen werden, aber kein Druck ausgeübt wird? Wie lässt sich ein Takt für die Verfahrensschritte vorgeben, ohne alle Flexibilität zu opfern? Führt die Gewährleistung des Rechtsbeistands dazu, dass negative Entscheide eher akzeptiert oder erst recht angefochten werden?