

Volksabstimmung: Asyl- und Ausländergesetz

Verschärfte Zwangsmassnahmen und erleichterte Integration

21. August 2006

Nummer 28

7. Jahrgang

dossierpolitik

Asyl- und Ausländerfragen neu geregelt

Das Wichtigste in Kürze

Am 24. September befinden die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über das teilrevidierte Asylgesetz und das neue Ausländergesetz, nachdem linke Kreise und Menschenrechtsorganisationen das Referendum ergriffen haben.

Das neue Ausländergesetz soll das Gesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern von 1931 ersetzen. Es gilt für Ausländer, die nicht aus dem EU- und EFTA-Gebiet kommen. Mit dem neuen Zulassungssystem sollen nur qualifizierte Arbeitskräfte eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Die zugelassenen Personen profitieren von einer verbesserten Rechtsstellung. Ziel ist eine leichtere berufliche und soziale Integration. Missbräuche wie das Schlepperwesen, Scheinehen oder Schwarzarbeit können effektiver bekämpft werden. Ausländern, die nicht mit den Behörden kooperieren, drohen verschärfte Zwangsmassnahmen.

Neben der Totalrevision des Ausländergesetzes soll das bestehende Asylgesetz verschärft werden. Neu wird auf Asylgesuche nicht eingetreten, wenn Asylsuchende die nötigen Identitätspapiere nicht abgeben. Personen, die ihre Identität nicht offenlegen, können in Zukunft bis zu 24 Monate in Ausschaffungshaft gebracht werden. Abgewiesene Asylsuchende werden von der Sozialhilfe ausgeschlossen. Die Stellung der vorläufig Aufgenommenen hingegen wird verbessert.

Position von economiesuisse

Die Wirtschaft spricht sich für das neue Ausländergesetz und das teilrevidierte Asylgesetz aus. Für die rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländer bedeuten die Revisionen vor allem hinsichtlich der Integration einen Schritt nach vorne. Die verschärften Zwangsmassnahmen entsprechen einem Wunsch der Kantone.

Gegen das neue Ausländergesetz und das revidierte Asylgesetz haben Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen, kirchliche und linke Kreise das Referendum ergriffen. Am 24. September kommt es zur Volksabstimmung.

Das neue Ausländergesetz soll das Gesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern (ANAG) von 1931 ersetzen, während das 1999 in Kraft getretene Asylgesetz teilrevidiert werden soll. Die beiden Vorlagen werden häufig miteinander vermischt. Einzelne Überschneidungen sollen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich um zwei Vorlagen mit verschiedenem Geltungsbereich handelt. Das Ausländergesetz regelt den Umgang mit Ausländern, die nicht unter das Freizügigkeitsabkommen mit den EU-/EFTA-Staaten fallen. Das Asylgesetz hingegen gilt für Personen aus dem Asylbereich.

Das neue Ausländergesetz

Das neue Ausländergesetz soll nur für die Ausländer gelten, die nicht aus dem EU-/EFTA-Raum kommen, das heisst etwa 625 000 Personen oder 41 Prozent der in der Schweiz ansässigen Ausländer. Das Freizügigkeitsabkommen aus dem Jahr 2002 regelt den Personenverkehr mit den EU- und EFTA-Staaten umfassend. Mit dem neuen Ausländergesetz soll die Rechtsstellung der Ausländer auf Gesetzes- und nicht mehr auf Verordnungsstufe geregelt werden. Damit wird das Parlament direkt in die Festlegung der Ausländerpolitik miteinbezogen. Das neue Gesetz dreht sich um die drei Bereiche Zulassung, Integration und Missbrauchsbekämpfung. Im Nationalrat wurde es mit 106 gegen 66 Stimmen und im Ständerat mit 33 gegen 8 Stimmen angenommen.

Duales Zulassungssystem

Die Zulassung von Ausländern soll in Zukunft über ein duales System erfolgen: EU- und EFTA-Bürger werden gemäss dem Freizügigkeitsabkommen zugelassen, bei Ausländern aus Drittstaaten wird die Zulassung auf qualifizierte Arbeitskräfte begrenzt. In Artikel 23 des Ausländergesetzes heisst es dazu: „Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit können nur Führungskräften, Spezialistinnen und Spezialisten und anderen qualifizierten Arbeitskräften erteilt werden.“

Zudem können Drittstaatenangehörige nur zu einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz zugelassen werden, wenn sich keine andere Arbeitskraft aus dem Inland oder dem EU-/EFTA-Raum finden lässt. Auf Verordnungsebene ist dies bereits seit 1998 so geregelt. Unter Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Interesses kann der Bundesrat Höchstzahlen für Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen aussprechen. Ausländische Personen dürfen nur dann in der Schweiz beschäftigt werden, wenn die hiesigen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Ausserdem müssen sie über eine bedarfsgerechte Wohnung verfügen. Für Weiterbildungen, Familiennachzug oder humanitäre Angelegenheiten gelten weiterhin besondere Zulassungsvorschriften.

Verbesserte Integration

Ziel des neuen Zulassungssystems ist eine langfristige soziale und berufliche Integration. Die Situation der rechtmässig und dauerhaft anwesenden Ausländerinnen und Ausländer wird verbessert. Zum ersten Mal sind im neuen Ausländergesetz die Grundsätze der Integration gesetzlich festgehalten: „Ziel der Integration ist das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz.“

Die Integration wird als zweiseitiger Prozess angeschaut, der gleichermaßen vom Willen der einheimischen wie der ausländischen Bevölkerung abhängt. Die Bemühungen der Behörden für eine verbesserte Integration sollen dem Motto „fördern und fordern“ folgen. Die Behörden sollen insbesondere den Spracherwerb, das berufliche Fortkommen, die Gesundheitsvorsorge sowie das gegenseitige Verständnis „fördern“. Auf der anderen Seite kann laut Artikel 54 die Erteilung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung mit der Bedingung verbunden werden, dass ein Sprach- oder Integrationskurs besucht wird. Die Niederlassungsbewilligung beispielsweise, die einen unbefristeten Aufenthalt in der Schweiz erlaubt, kann bei guter Integration neu bereits nach fünf Jahren anstatt nach zehn Jahren erteilt werden. Die in der Schweiz ansässigen Ausländer sind also „gefordert“, ihren Teil zur Integration beizutragen.

Auch der Familiennachzug wird im Ausländergesetz neu geregelt. Die Familie muss innerhalb von fünf Jahren nachgezogen werden, Kinder über zwölf Jahre bereits innerhalb von einem Jahr. Mit dieser Fristsetzung soll eine möglichst frühe Einschulung der Kinder ermöglicht werden. Neu können auch Kurzaufenthalter und Studierende ihre Familien nachziehen, wenn sie eine angemessene Wohnung und genügend finanzielle Mittel haben.

Im Bereich der Mobilität besteht eine Annäherung an die Bestimmungen des Freizügigkeitsabkommens. Die Mobilität der in der Schweiz ansässigen Ausländer wird im neuen Gesetz erhöht. Kantons-, Berufs- oder Stellenwechsel sind weitgehend von komplizierten Bewilligungsverfahren befreit. Dies erleichtert die Integration und vereinfacht die Verfahren für Arbeitgeber und Behörden. Im ANAG galt der Grundsatz: „Der Ausländer braucht für den Stellen-, Berufs- und Kantonswechsel eine Bewilligung.“ Mit dem neuen Gesetz dürfen bereits Kurzaufenthalter ihre bewilligte Tätigkeit in der ganzen Schweiz ausüben, allein zum Wohnortwechsel in einen anderen Kanton benötigen sie eine Bewilligung. Ausländer mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung können den Wohnort und die Stelle ohne Bewilligung in der ganzen Schweiz wechseln.

Rückkehrwilligen Ausländern kann der Bund mit dem neuen Gesetz in Zukunft eine Rückkehrhilfe anbieten. Wie bereits heute im Asylbereich wird damit denjenigen Ausländern, die sich in einer besonderen Notlage befinden, der Einstieg in der alten Heimat erleichtert.

Bekämpfung von Missbrauch

Der Missbrauch des geltenden Rechts durch eine Minderheit von Ausländerinnen und Ausländern erfordert neue Massnahmen. Vor allem das Schlepperwesen, die Schwarzarbeit und Scheinehen haben dem Bund in der Vergangenheit zu schaffen gemacht. Diese Tatbestände haben Eingang ins neue Gesetz gefunden.

Schlepper können in Zukunft mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder 100 000 Franken gebüsst werden. Scheinehen, die nur zur Umgehung der Aufenthaltsbestimmungen eingegangen werden, können künftig mit Gefängnis oder 20 000 Franken gebüsst werden. Das Zivilgesetzbuch sieht vor, dass die Zivilstandsbeamten die Trauung verweigern können, wenn das Brautpaar offensichtlich keine Lebensgemeinschaft begründen will.

Die Luftverkehrsunternehmen werden dazu angehalten, ihre Sorgfalts- und Betreuungspflichten einzuhalten. Dazu heisst es in Artikel 92: „Die Luftverkehrsunternehmen sind verpflichtet, alle Vorkehrungen zu treffen, die für sie zumutbar sind, damit nur Personen befördert werden, die über die für die Durchreise, Einreise oder Ausreise erforderlichen Reisedokumente verfügen.“ Wenn sie die Sorg-

faltspflicht verletzen, können sie für jede widerrechtlich beförderte Person mit bis zu 5000 Franken gebüsst werden.

Im Normalfall treten die abgewiesenen Personen ihre Rückkehr freiwillig an. Die Zwangsmassnahmen für Ausländer und Ausländerinnen, die sich der Rückkehr in ihr Heimatland widersetzen, sind im neuen Ausländergesetz verschärft. Um der Ausreisepflicht Nachachtung zu verschaffen, kann eine Person in Haft genommen werden. Neu betragen die maximalen Haftzeiten 24 Monate für Erwachsene und zwölf Monate für Minderjährige zwischen 15 und 18 Jahren. Diese Zeit nutzen die Behörden vor allem im Asylbereich, um die Identität derjenigen Personen abzuklären, die nicht mit den Behörden kooperieren. Bei den Zwangsmassnahmen überschneiden sich das Ausländer- und das teilrevidierte Asylgesetz.

Das teilrevidierte Asylgesetz

Das Asylgesetz ist seit 1999 in Kraft. Die Erfahrungen, die seither gemacht wurden und die angepasste internationale Rechtsprechung waren Anlass für eine Teilrevision des Gesetzes. Vor allem die Bestimmungen in den Bereichen Asylverfahren, Wegweisungsvollzug und Asylmissbrauch wurden überarbeitet und verschärft. Unverhältnismässige Verfahren sollen abgebaut und effektivere Praktiken eingeführt werden. Im Nationalrat wurde das Asylgesetz mit 108 gegen 69 Stimmen angenommen, während es im Ständerat mit 33 gegen 12 Stimmen befürwortet wurde.

Mit einer neuen Drittstaatenregelung sollen Asylsuchende, die aus einem als sicher geltenden Drittstaat in die Schweiz einreisen, in diesen Drittstaat zurückgeschickt werden können. In diesem Zusammenhang ist eine gute Zusammenarbeit mit den jeweiligen Staaten von grosser Bedeutung. Die Asylsuchenden können nur in einen Staat zurückgeschafft werden, der dem auch zustimmt.

Fehlende Ausweispapiere

Eine wichtige Neuregelung im Asylgesetz betrifft die Reise- und Identitätspapiere. In der Vergangenheit haben viele Asylsuchende bei ihrem Gesuch keine Ausweispapiere abgegeben. Dies erschwert die Arbeit der Behörden, denn der Flüchtlingsstatus kann nur überprüft werden, wenn Gewissheit über die Identität der Asyl suchenden Person herrscht. Aus diesem Grund wird in Artikel 32 neu festgehalten: „Auf Asylgesuche wird nicht eingetreten, wenn Asylsuchende den Behörden nicht innerhalb von 48 Stunden nach Einreichung des Gesuchs Reise- oder Identitätspapiere abgeben.“

Wenn die Asyl suchende Person aus entschuldigen Gründen keine Papiere vorweisen kann oder aufgrund der Anhörung weitere Abklärungen nötig sind, wird von dieser

Bestimmung allerdings abgesehen. Das Asylverfahren soll durch diese Regelung beschleunigt werden.

Verschärfte Zwangsmassnahmen

Asylsuchende, die nicht für sich selber aufkommen können, werden durch Sozialhilfe- oder Nothilfeleistungen unterstützt. Für diese Leistungen gilt kantonales Recht. Asylsuchende mit einem Nichteintretensentscheid, einem negativen Asylentscheid oder einer Ausreiseverpflichtung sollen künftig von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden. Sie erhalten auf Ersuchen hin Nothilfeleistungen.

Es ist vorgesehen, dass der Bund den Kantonen eine einmalige Pauschale zur Deckung der Kosten für Personen im Wegweisungsvollzug entrichtet. Diese Pauschale richtet sich nach der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von abgewiesenen Asylbewerbern der jeweiligen Nation. Auch für Personen im Asylverfahren und aufgenommene Personen zahlt der Bund den Kantonen eine Globalpauschale. Damit steigt der Anreiz für die Kantone, unternehmerisch zu handeln. Minderjährige und Kranke können eine speziell auf ihre Bedürfnisse bemessene Nothilfe beanspruchen.

Die freiwillige Ausreise steht bei Wegweisungsentscheiden immer im Vordergrund. Um die Ausreise derjenigen Personen zu sichern, die nicht in der Schweiz bleiben dürfen und nicht mit den Behörden kooperieren, sieht das neue Gesetz eine Verschärfung der Zwangsmassnahmen vor. Dabei können sie neu maximal 24 Monate in Haft genommen werden, wie es im Ausländergesetz festgehalten ist. Die heute geltende Regelung sieht eine maximale Ausschaffungshaft von zwölf Monaten vor. Die Ausschaffungshaft wird jederzeit aufgehoben, wenn die betroffene Person ihre Identität offenlegt und bereit ist, mit den Behörden zusammenzuarbeiten.

Vorläufige Aufnahme

Im Juni 2006 befanden sich laut Bundesamt für Migration 23 515 Flüchtlinge in der Schweiz. Weitere 25 193 Personen fielen unter die Kategorie der vorläufig Aufgenommenen. Vorläufig Aufgenommene erfüllen zwar nicht die Bedingungen des Flüchtlingsstatus, ihre Wegweisung ist allerdings nicht zulässig, nicht zumutbar oder nicht möglich. Nicht zumutbar ist eine Wegweisung, wenn die betroffene Person durch einen Krieg oder eine medizinische Notlage im Heimatland konkret gefährdet ist. Der Status der vorläufigen Aufnahme kann jederzeit aufgehoben werden.

Im teilrevidierten Asylgesetz sind die Möglichkeiten für vorläufig Aufgenommene neu festgelegt. So können die Kantone „einer vorläufig aufgenommenen Person unabhängig von der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage eine Bewilligung zur Erwerbstätigkeit erteilen“. Nach drei Jah-

ren können vorläufig Aufgenommene ihre Familie, das heisst Ehegatten und minderjährige Kinder, nachziehen und in die vorläufige Aufnahme einschliessen. Auf diese Art und Weise werden die vorläufig Aufgenommenen besser integriert und sind weniger von Sozialhilfeleistungen abhängig.

Zudem erhalten die Kantone durch die so genannte Härtefallregelung die Möglichkeit, einer Person unabhängig vom Verfahrensstand eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Von dieser Regelung kann dann Gebrauch gemacht werden, wenn die betroffene Person seit fünf Jahren in der Schweiz ist, ihr Wohnort den Behörden stets bekannt war und wegen ihrer fortgeschrittenen Integration ein schwer wiegender persönlicher Härtefall vorliegt.