12. Asylpolitik und Migrationspolitik

Rosita Fibbi

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/198>

DOI: 10.4000/sjep.198

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 avril 2005

Number of pages: 193-212

ISBN: 2-88247-058-4

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Rosita Fibbi, « 12. Asylpolitik und Migrationspolitik », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 24-1 | 2005, Online erschienen am: 22 April 2010, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/198> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.198>

12. Asylpolitik und Migrationspolitik*

DIE TRADITIONELL in der Innenpolitik angesiedelte Migrationsthematik hat bereits vor Jahren den nationalen Rahmen gesprengt und steht in einem immer engeren Zusammenhang mit verschiedenen aussenpolitischen Fragestellungen. Auch in der Schweiz hat sich diese Erkenntnis durchgesetzt, und zu Beginn des 21. Jahrhunderts wurde versucht, zusammen mit zahlreichen anderen Ländern den Dialog über die Bewältigung der Migrationsströme zu vertiefen. Die daraus hervorgegangenen Initiativen stiessen international auf ein bedeutendes Echo. Angesichts dessen ist der erste Teil des Jahresüberblicks 2004 über die Migrationspolitik einer Gesamtschau über die so genannte Migrationsausserpolitik gewidmet.

Die Wahl Christoph Blochers in die Landesregierung im Dezember 2003 und sein Amtsantritt als Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) im Januar 2004 bewirkten eine Veränderung des politischen Kontextes. Nach mehreren Jahren des Fortschritts auf dem Gebiet der Integrationspolitik wurde eine Kehrtwende vollzogen. Das deutlichste Signal dafür ist die Ablehnung der erleichterten Einbürgerung der Kinder und Enkelkinder von Migrantinnen und Migranten. Die Restrukturierung der für Asylwesen und Einwanderung zuständigen Bundesbehörden – die seit dem 1. Januar 2005 unter dem Dach des neuen Bundesamtes für Migration (BFM) zusammengeschlossen sind – geht mit einer Verschärfung der Politik gegenüber Asylsuchenden und Ausländerinnen und Ausländern einher.

12.1. Migrationsausserpolitik

Die Schweiz hat sich in den vergangenen Jahren als Verfechterin des internationalen Flüchtlingsschutzes profiliert. Im Asylbereich mündete das internationale Engagement der Schweiz in die Durchführung der Ministerkonferenz von 2001 anlässlich des 50-jährigen Bestehens der Genfer Flüchtlingskonvention. Bei diesem Anlass wurde die zentrale Bedeutung des Übereinkommens aus dem Jahre 1951 bekräftigt. Ferner unterstützte die Schweiz die Ausarbeitung und die Lancierung der Agenda für den Flüchtlingsschutz im Jahr 2002 und der darauf gründenden Initiative „Konvention Plus“. Weltweit wie auch auf europäischer Ebene treten die zahlreichen Verbindungen zwischen Innen- und Aussenpolitik auf dem Gebiet der Migration deutlich zu Tage.

📖 **JSDW 2002**, Kap. 5.4., 50-jähriges Bestehen der Genfer Konvention, S. 228.

12.1.1. Internationale Entwicklungen

☐ *Berner Initiative*

Grundsätzlich handelt es sich bei Migrationspolitiken um innerstaatliche Angelegenheiten. Angesichts der wachsenden Zahl der Migrantinnen und Migranten

* Von Rosita Fibbi, Schweizerisches Forum für Migrationsstudien, Neuenburg; Institut d'anthropologie et sociologie, Universität Lausanne.

und der komplexen Migrationsströme innerhalb und zwischen den Regionen wird jedoch die Notwendigkeit einer länderübergreifenden Zusammenarbeit deutlich erkennbar.

2001 regte die Schweiz unter dem Titel „Berner Initiative“ einen Prozess an, der Gespräche mit den Regierungen der Herkunfts-, Transit- und Zielländer von Migrantinnen und Migranten sowie mit zwischenstaatlichen Stellen, Nichtregierungsorganisationen (NGO) und akademischen Kreisen umfasst mit dem Ziel, die gemeinsamen Anliegen mit Blick auf die zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Bereich der Migrationssteuerung zu erörtern. Dieser Prozess führte am 17. Dezember 2004 zur Verabschiedung der Internationalen Agenda für Migrationsmanagement (IAMM) durch Vertreterinnen und Vertreter von 120 Ländern¹, die als Arbeitsinstrument den Bericht der Global Commission for International Migration (GCIM) der UNO ergänzen soll. Die Agenda beruht auf der Anerkennung nationaler und regionaler Interessen und der einzelstaatlichen Souveränität, auf der Respektierung des Völkerrechts und international anerkannter Grundsätze, auf der Einigung auf effektive Praktiken im Umgang mit Migration, auf gegenseitigem Vertrauen und partnerschaftlichen Beziehungen sowie auf Transparenz, Vorhersehbarkeit und Kohärenz.

□ *Global Commission on International Migration*

Während die Berner Initiative als nichtzwingender Verhandlungsprozess die Staaten ermutigen will, sich auf eine Reihe von Grundsätzen für das *Migrationsmanagement* zu einigen, hat die Global Commission on International Migration (GCIM) den Auftrag, die Migrationsproblematik im weitesten Sinne innerhalb der internationalen Organisationen zu thematisieren und Vorschläge an die Adresse des Generalsekretärs der Vereinten Nationen zu formulieren. In seinem Bericht über die Stärkung der Vereinten Nationen bezeichnete Kofi Annan die Migration als eine der prioritären Herausforderungen für die Staatengemeinschaft. Um eine angemessene Antwort auf die Herausforderung der Migrationsproblematik zu finden, richtete die Schweiz im Dezember 2003 zusammen mit Schweden, Brasilien, Marokko und den Philippinen die GCIM in Genf ein. Diese nahm ihre Arbeit im Januar 2004 auf und wird ihren Bericht im Herbst 2005 dem Generalsekretär der Vereinten Nationen vorlegen². In der Zwischenzeit haben sich 17 weitere Länder dem Vorhaben angeschlossen.³

Aufgabe der GCIM ist es, die öffentliche Debatte zwischen Behörden, Zivilgesellschaft, internationalen Organisationen und Wissenschaft zu fördern, um die Migrationsthematik in der globalen politischen Agenda zu verankern. Zudem soll sie Schwachstellen in den bisherigen Ansätzen der Migrationsbewältigung vor dem Hintergrund anderer globaler Herausforderungen analysieren und davon ausgehend Empfehlungen für die Tätigkeit der Vereinten Nationen formulieren.

¹ <www.asyl.admin.ch>.

² Die GCIM (Global Commission on International Migration) tagt unter dem gemeinsamen Vorsitz von Mampela Pamphela (Südafrika) und Jan Karlsson (Schweden), während der Schweizer Rolf Jenny das Sekretariat leitet.

³ Ägypten, Australien, Bangladesch, Deutschland, Indien, Indonesien, Kanada, Mexiko, die Niederlande, Pakistan, Sri Lanka, Südafrika, die Türkei, Ungarn, der Vatikan, das Vereinigte Königreich sowie die Europäische Kommission (EU).

□ *UNHCR: Agenda für den Flüchtlingsschutz und „Konvention Plus“*

Die Genfer Konvention wurde anlässlich ihres 50-jährigen Bestehens im Jahr 2001 zusammen mit dem Zusatzprotokoll von 1976 als Eckpfeiler des weltweiten Flüchtlingsschutzes gewürdigt. Unbestritten ist aber auch, dass neben dem eigentlichen Schutz weitere Herausforderungen zu bewältigen sind, nämlich die Suche nach praxistauglichen und nachhaltigen Lösungen und die gerechte Lastenverteilung unter den Ländern. In diesem Zusammenhang lancierte das UNO-Flüchtlingshochkommissariat (UNHCR) eine Initiative mit dem Titel „Konvention Plus“, welche den Flüchtlingsschutz weltweit stärken und die Bewältigung der Flüchtlingsproblematik im Sinne einer internationalen Zusammenarbeit mit Hilfe spezifischer multilateraler Vereinbarungen erleichtern soll.

Das UNHCR verfügt über eine langjährige Erfahrung auf dem Gebiet besonderer zwischenstaatlicher Vereinbarungen und setzt sich für die Ausarbeitung dreier generischer Abkommen zu drei Themenbereichen ein: die Rückkehr von Flüchtlingen, die Rolle einer gezielteren Entwicklungshilfe bei der Entwicklung nachhaltiger Lösungsansätze und schliesslich die Klärung der Zuständigkeiten zwischen den Staaten bei den sekundären Flüchtlingsströmen und im Asylbereich, d.h. wenn Asylsuchende von einem Land ins nächste ziehen. Zusammen mit Südafrika engagiert sich die Schweiz als Fazilitator des dritten Themenbereichs. In dieser Rolle führt sie gemeinsam mit dem UNHCR den Prozess an, der auf eine Vereinbarung über die sekundären Flüchtlingsbewegungen und namentlich auf eine präzisere Umschreibung der Rollen und Pflichten von Herkunfts-, Transit- und Zielländern abzielt.

Im Gegensatz zur Agenda für den Flüchtlingsschutz, die neben der Tätigkeit des UNHCR auch jene der Regierungen, der NGO und weiterer Partner umfasst, handelt es sich beim Konvention-Plus-Prozess um ein Instrumentarium, welches das UNHCR bei der Wahrnehmung seiner Rolle als Garant des Flüchtlingsschutzes unterstützen soll. Die anlässlich der Ministerkonferenz von 2001 verabschiedete Erklärung bekräftigt die Gültigkeit der Konvention als Grundlage eines sechs Zielsetzungen umfassenden Aktionsprogramms:

1. Stärkung der Umsetzung der Flüchtlingskonvention;
2. Stärkung des Flüchtlingsschutzes im Rahmen grösserer Migrationsbewegungen;
3. Gerechtere Verteilung der Lasten und der Verantwortung;
4. Wirksamere Antworten auf sicherheitsrelevante Fragen;
5. Verstärkte Suche nach nachhaltigen Lösungen;
6. Befriedigung des Schutzbedürfnisses von geflüchteten Frauen und Kindern.

Im Oktober 2004 fand das erste vom UNHCR und von der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) gemeinsam organisierte Asylsymposium statt. Dabei wurden mehrere Argumentationslinien für die künftige Tätigkeit in der Schweiz vorgestellt, die direkt auf die Anforderungen der Agenda für den Flüchtlingsschutz Bezug nehmen⁴.

⁴ UNHCR und SFH, Das 1. Berner Asylsymposium setzt den Dialog in Gang, Medienmitteilung, Bern, 13. Oktober 2004

12.1.2. Entwicklungen auf europäischer Ebene

□ Schengen und Dublin

Seit dem 1. Mai 2004 sind 27 Länder (Europäische Union sowie Norwegen und Island) an der Datenbank EURODAC beteiligt. EURODAC ist das operative Instrument des Dubliner Abkommens und soll verhindern, dass Asylsuchende in mehreren Ländern gleichzeitig ein Asylgesuch stellen können. Das von der Schweiz ausgehandelte Beitrittsabkommen ist unterschrittsreif; allerdings ist der Beitritt zum Dubliner Abkommen untrennbar mit jenem zum Schengener Abkommen verknüpft, welches die europäische Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden regelt. Dazu gehört namentlich die derzeit über 10 Millionen Einträge umfassende europäische Kriminalitätsdatenbank SIS für den raschen Informationsaustausch über gesuchte Personen und Objekte. Weiter beinhaltet das Schengener Abkommen eine einheitliche Kontrolle der EU-Aussengrenzen, die Abschaffung der Grenzkontrollen innerhalb des EU-Raums sowie die Einführung eines für sämtliche EU-Länder gültigen Schengen-Visums.

📖 **Jahrbuch 2003**, Nr. 1, Kap. 12, Dubliner Abkommen, S. 221.

Das Beitrittsabkommen bildete Gegenstand zäher Verhandlungen im Rahmen der zweiten Runde der bilateralen Verhandlungen mit der Europäischen Union (EU). Mit Blick auf die im Abkommen verankerte Evolutionsklausel rang die Schweiz der EU das Zugeständnis ab, künftig an der Entscheidungsfindung (*decision shaping*) mitwirken zu können, obwohl sie als Nicht-EU-Mitglied ohne Stimmrecht keinen Einfluss auf die Beschlussfassung (*decision making*) besitzt. Darüber hinaus wurden spezielle Übergangsfristen vereinbart, die es der Schweiz erlauben sollen, etwaige neue Bestimmungen in ihre Rechtsordnung und spezifischen Verfahren einfließen zu lassen. Eine besondere Knacknuss war der berühmte Artikel 51 über die Rechtshilfe: Der Schweiz gelang es, eine doppelte Garantie ihres Bankgeheimnisses zu erwirken. In der Tat umfasst das Beitrittsabkommen eine unbefristete Ausnahmeregelung für den Fall, dass die Weiterentwicklung des Schengen-Acquis in eine Pflicht zur Rechtshilfe bei Steuerhinterziehung münden sollte. Ebenfalls gewährleistet ist das Spezialitätenprinzip, wonach die im Rahmen eines Rechtshilfesuchs ausgetauschten Informationen nicht in einem Verfahren wegen Steuerhinterziehung verwendet werden dürfen.

Im August 2004 führte ein Meinungsforschungsinstitut eine Befragung über die migrationspolitisch bedeutenden Abkommen von Schengen und Dublin durch, um der Schweizer Bevölkerung im Hinblick auf die Abstimmung den Puls zu fühlen. Rund zwei Drittel der Stimmberechtigten befürworteten den Beitritt der Schweiz zu den beiden Abkommen⁵. Mitte Oktober 2004 lancierten die kantonalen Justiz- und Polizeivorsteher ihre Ja-Kampagne zu Schengen und Dublin.

Im Dezember 2004 wurden die Bilateralen Verträge II mit der Europäischen Union – zu denen auch das Beitrittsabkommen zu Schengen und Dublin gehört – von den Eidgenössischen Räten gutgeheissen. Die Schweizerische Volkspartei (SVP) und die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) ergriffen das Referendum gegen das Abkommen. Ihre Argumentation kreist um die von der SVP traditionell verfochtenen Werte Sicherheit und Identität. Die

⁵ GFS, Breite Akzeptanz zu Verträgen von Schengen und Dublin, 18. August 2004.

Vorlage unterliegt dem fakultativen Referendum, das heisst, die erforderlichen 50'000 Unterschriften müssen bis Ende März 2005 gesammelt werden. Der Bundesrat hat Christoph Blocher die Zuständigkeit für das Dossier nicht entzogen; allerdings werden Volkswirtschaftsminister Joseph Deiss und Aussenministerin Micheline Calmy-Rey die Kampagne zu dieser wichtigen Vorlage aktiv mitgestalten⁶.

□ Europäische Asylrichtlinie

Auf Grund des Vertrags von Amsterdam von 1999 waren die EU-Mitgliedsländer verpflichtet, ihre Asyl- und Migrationspolitiken anzugleichen und Mindeststandards für die Aufnahme von Asylsuchenden, für die Anerkennung von Flüchtlingen, für die Verfahren der Zu- und Aberkennung des Flüchtlingsstatus sowie für den vorübergehenden Schutz zu vereinbaren.

Nach langen Verhandlungen erzielten die Justiz- und Innenminister der 15 alten EU-Mitglieder im April 2004 eine Einigung über die Anerkennung von Flüchtlingen aus Drittstaaten. Es handelt sich dabei um eine der fünf Richtlinien, deren Ausarbeitung von den EU-Staaten 1999 in Tampere beschlossen wurde⁷. Die Richtlinie wurde noch vor dem Beitritt der neuen EU-Mitglieder einstimmig verabschiedet. In der erweiterten EU erfordern Beschlüsse im Asyl- und Migrationsbereich eine qualifizierte Mehrheit.

Die Richtlinie ist in verschiedener Hinsicht positiv zu beurteilen, namentlich mit Blick auf die Definition des Flüchtlingsbegriffs und des subsidiären Schutzes sowie auf die Festlegung der Mindeststandards auf dem Gebiet der sozialen Rechte. Darüber hinaus verankert sie den Schutz gegen nichtstaatliche Gewalt und bietet eine bessere Grundlage für die Berücksichtigung frauenspezifischer Schutzgründe⁸. Die Regelung beruht auf der gegenseitigen Anerkennung innerstaatlicher Bestimmungen und umfasst auch die Bearbeitung von Asylgesuchen von Personen, die aus sicheren Drittstaaten stammen oder über sichere Drittstaaten eingereist sind. Für Asylsuchende und Flüchtlinge ist die Einreise über einen sicheren Drittstaat ein Abweisungsgrund. Als „sicher“ gelten alle Länder, die die Genfer Konvention ratifiziert haben und diese auch umsetzen. Vor der Inkraftsetzung muss die Richtlinie dem Europäischen Parlament vorgelegt werden⁹.

Amnesty International (AI) begrüsst die Richtlinie, die endlich den Schutz vor nichtstaatlicher Verfolgung¹⁰ und die verbesserte Berücksichtigung frauenspezifischer Fluchtgründe gewährleistet. Hingegen wies AI darauf hin, dass die Regelung über die sicheren Drittstaaten problematisch ist, da praktisch kein europäi-

⁶ „Le Conseil fédéral met à l'abri du référendum de l'ASIN huit des neufs accords bilatéraux avec l'UE“, *Le Temps*, 8. Juni 2004.

⁷ Die Beschlüsse von Tampere betreffen neben der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz je eine Richtlinie über die Aufnahme, über die Regelung von Dublin II, über die Familienzusammenführung und über die Qualifikation (Temporary Protection Directive; Reception Directive; Dublin II Regulation; Family Reunification Directive; Qualification Directive), <www.ecre.org/positions/Tampere_June_04.shtml>).

⁸ *ECRE Information Note on the Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted*, October 2004.

⁹ „EU: Einigung über Asylstandards“, *Migration und Bevölkerung*, Juni 2004.

¹⁰ Siehe weiter unten den Abschnitt über die Revision der schweizerischen Asylgesetzgebung, welche den Schutz vor nichtstaatlicher Verfolgung aufgreift.

sches Land ausserhalb der EU das Attribut „sicher“ für sich beanspruchen könne. Zudem impliziere der Begriff sicherer Drittstaat, dass die EU-Mitglieder ihre Verantwortung, die ihnen die Genfer Konvention und die europäische Menschenrechtskonvention auferlegen, an andere Länder delegieren könnten¹¹.

Der erste EURODAC-Tätigkeitsbericht, der nach einjähriger Betriebszeit des Systems erschienen ist, schätzt, dass rund 10 Prozent aller Asylgesuche doppelt eingereicht werden. Allerdings dürfte sich dieser Anteil verringern, sobald das System seine volle Leistungsfähigkeit erreicht.

Mit ihrem Vorschlag, in Afrika Auffanglager für die Unterbringung von Asylsuchenden während des Asylverfahrens zu errichten, lösten Deutschland und Italien europaweit heftige Diskussionen aus. Im September 2004 schlug auch Christop Blocher vor, in Afrika Auffangzentren für Asyl Suchende einzurichten¹². Amnesty International verurteilte diesen Vorstoss als Missachtung der Verpflichtungen aus der Genfer Konvention und als Verletzung des Dubliner Abkommens, welches die Zuständigkeit für die Bearbeitung von Asylgesuchen regelt. Das Asylrecht werde zwar nicht angetastet, aber es werde alles unternommen, damit Flüchtlinge ihren Rechtsanspruch nicht geltend machen könnten¹³. Die EU verzichtete letztlich auf die Errichtung von Lagern in Afrika¹⁴.

In diesem Zusammenhang zu erwähnen ist auch das Rückübernahmeabkommen, das die Schweiz mit Nigeria als erstem afrikanischem Land abgeschlossen hat. Diese Vereinbarung ist sehr wichtig, da sie den bevölkerungsreichsten afrikanischen Staat betrifft (rund 130 Millionen Einwohner) und 15 Prozent aller aus Afrika stammenden Asylsuchenden in der Schweiz nigerianische Staatsangehörige sind. Das Abkommen ergänzt die bereits in Kraft befindlichen Vereinbarungen mit allen europäischen Ländern sowie mit Sri Lanka, Hongkong, den Philippinen und Kirgisistan¹⁵.

12.2. Asylpolitik

12.2.1. Asylstatistik

□ Eingereichte Asylgesuche

Rund 20'800 Personen haben 2003 in der Schweiz um Asyl angesucht. Diese Zahl liegt rund 20 Prozent unter jener des Vorjahres und unter dem Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre (siehe Grafik 4). In der Schweiz wird ein stärkerer Rückgang verzeichnet als auf europäischer und auf globaler Ebene¹⁶.

¹¹ Barbara Lochbichler, Replik zu dem Thema: Asylrechtspraxis in Europa – Welche neuen Lösungen erfordern die heutigen Probleme des Flüchtlingsschutzes, Asylkonferenz der Stadt Zürich, 2004.

¹² „Was taugen Flüchtlingslager in Afrika?“, *Die Weltwoche*, 3. September 2004.

¹³ „Deutschland, Schily schlägt Asyllager in Afrika vor“, *Migration und Bevölkerung*, August 2004.

¹⁴ „EU verzichtet auf Aufnahmelager“, *Neue Zürcher Zeitung*, 1. Oktober 2004.

¹⁵ *Botschaft zum Abkommen über Zuwanderungsangelegenheiten zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Nigeria* vom 10. September 2003 (BB1 2003 6443).

¹⁶ UNHCR, *Global Refugee Trends 2003*, Geneva, June 2004.

Grafik 4: Entwicklung der Asylgesuche (1999–2003)

Quelle: Bundesamt für Flüchtlinge, *Asylstatistik 2003*, BFF, Januar 2004.

Wie bereits im Vorjahr stammen die zahlenmässig stärksten Gruppen von Asylsuchenden aus der Balkanregion, nämlich aus Serbien und Montenegro (14 %) und aus Bosnien und Herzegowina (3,5 %). Auch die Türkei (7 %) und der Irak (6,9 %) zählen nach wie vor zu den wichtigsten Herkunftsländern.

Tabelle 26: In der Schweiz eingereichte Asylgesuche 2002–2003 nach Herkunftsland

Rang	Nation	Asylgesuche 2002	Asylgesuche 2003	in Prozent vom Total
1	Serbien und Montenegro	3 692	2 921	14.0
2	Türkei	1 940	1 652	7.9
3	Irak	1 182	1 444	6.9
4	Algerien	1 020	836	4.0
5	Georgien	687	756	3.6
6	Bosnien und Herzegowina	1 548	729	3.5
7	Guinea	751	652	3.1
8	Kongo DR	746	521	2.5
9	Russland	507	512	2.5
10	Nigeria	1 062	480	2.3
Übrige Nationen		12 990	10 303	49.5
Total		26 125	20 806	100.0

Quelle: Bundesamt für Flüchtlinge, *Asylstatistik 2003*, BFF, Januar 2004.

Georgien und Russland sind zum ersten Mal unter den zehn wichtigsten Herkunftsländern von Asylsuchenden vertreten. Demgegenüber hat sich die Zahl der Personen aus Nigeria halbiert.

In der Rangliste der europäischen Länder nach Anzahl Asylgesuchen gemessen an der Wohnbevölkerung liegt die Schweiz hinter Österreich, Norwegen und Schweden auf dem vierten Platz. Im Jahr zuvor nahm sie noch den dritten Rang ein (siehe Grafik 5).

**Grafik 5: Anzahl Asylgesuche auf 100'000 Einwohner aus Westeuropa
(1. Januar 2002–30. September 2003)**

Quelle: Bundesamt für Flüchtlinge, *Asylstatistik 2003*, BFF, Januar 2004.

▣ *Befürwortete Asylgesuche*

2003 gewährte das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) 1638 Personen Asyl, das sind 5,3 Prozent weniger als im Jahr zuvor. Der Anteil der anerkannten Gesuche an allen behandelten Dossiers ging auf 6 Prozent zurück. Allerdings variiert dieser Anteil je nach Staatsangehörigkeit sehr stark. Er lag für irakische Staatsangehörige über 40 Prozent und für Personen aus der Türkei über 25 Prozent; bei Asylsuchenden aus Afghanistan betrug er knapp 11 Prozent, bei bosnischen Staatsangehörigen 7 Prozent und bei Personen aus Serbien und Montenegro 3 Prozent. Parallel zum sinkenden Anteil der befürworteten Gesuche erhöhte sich die Zahl der Nichteintretensentscheide (NEE, rund 7800, dies entspricht einem Anstieg von ca. 20 Prozent gegenüber dem Vorjahr) und der Ablehnungen (ca. 14'700, das sind 9 Prozent mehr).

3314 Personen wurden 2003 vorläufig aufgenommen (20% weniger als 2002). Hierbei handelt es sich hauptsächlich um Personen aus Serbien und Montenegro sowie aus Bosnien-Herzegowina. Auch die Zahl der fremdenpolizeilich geregelten Fälle (5847, Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen und Eheschliessungen) nahm gegenüber dem Vorjahr ab (-33%)¹⁷. Insgesamt ist die Zahl der Personen im Asylbereich gegenüber dem vorangegangenen Jahr gesunken (-11%). Der im Berichtsjahr beobachtete Rückgang der Anerkennungen und vorläufigen Aufnahmen schliesst an die bereits 2002 erkennbare Tendenz an.

Der Rückgang der Gesuche um rund ein Fünftel bewirkte eine deutliche Verringerung der Anzahl Personen im Asylbereich (sämtliche Kategorien). Ende 2003 wurden 90'468 Personen im Asylbereich gezählt. Das sind 3273 Personen bzw. 3,5 Prozent weniger als Ende Dezember 2002. Der Anteil der Personen aus dem Asylbereich (einschliesslich Flüchtlinge) an der Schweizer Wohnbevölkerung beträgt 1,22 Prozent.

¹⁷ Zur Erinnerung: Seit 2000 werden diese Personen nicht mehr zum Asylbereich gerechnet.

Tabelle 27: Personen im Asylbereich (Stand Ende Dezember 2002 und 2003)

	31.12.2002	31.12.2003	Veränderung in %
Total Personen	93 741	90 468	-3.5
Anerkannte Flüchtlinge	26 034	24 729	-5.0
Vorläufige Aufnahme	26 332	24 467	-7.1
Vollzug hängig oder blockiert	13 420	16 739	24.7
Erstinstanzlich hängige Gesuche (BFF)	16 184	14 096	-12.9
Zweitinstanzlich hängige Gesuche (ARK ^a)	11 771	10 437	-11.3

Quelle: Bundesamt für Flüchtlinge, *Asylstatistik 2003*, BFF, Januar 2004.

^a ARK: Asylrekurskommission.

Wie bereits in früheren Jahren handelt es sich bei knapp drei von fünf Abgängen um unkontrollierte Ausreisen. Zu den nicht offiziellen Wegzügen werden Asylsuchende gezählt, die freiwillig, jedoch ohne Meldung zu erstatten, in die Heimat zurückkehren oder in einen Drittstaat auswandern beziehungsweise sich ohne gültige Papiere weiterhin in der Schweiz aufhalten (Sans-Papiers).

1790 Personen, die als anerkannte Flüchtlinge in der Schweiz wohnten, wurde das Asyl entzogen, da sie keinerlei Gefahren mehr ausgesetzt waren. Ferner hob das BFF die provisorische Aufnahme von 5696 Personen auf. Wie bereits im Vorjahr handelt es sich bei den Betroffenen mehrheitlich um Personen aus Sri Lanka und dem ehemaligen Jugoslawien, die in den Genuss einer kantonal geregelten humanitären Aufnahme gekommen waren.

12.2.2. Sozialhilfestopp bei Nichteintretensentscheid (NEE)

Im Zuge des Entlastungsprogramms für den Bundeshaushalt 2003 wurden zwei Änderungen des Asylgesetzes und des Gesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer beschlossen, die am 1. April 2004 in Kraft traten. Einerseits werden Asylsuchende, deren Gesuch mit einem Nichteintretensentscheid (NEE) beantwortet wird, von der Sozialhilfe ausgeschlossen und erhalten nur mehr materielle Nothilfe. Rund 7800 Personen waren zwischen Januar und Dezember 2003 von dieser Massnahme betroffen. Darüber hinaus wurden die Gründe für die Ausschaffungshaft ausgedehnt: Künftig können Personen, die sich nicht aktiv an der verpflichtenden Beschaffung von Reisedokumenten beteiligen, in Haft genommen werden.

Jahrbuch 2004, Kap. 12, Nr. 1, Entlastungsprogramm für den Bundeshaushalt, S. 218.

Allerdings ist der Anspruch auf Nothilfe gemäss Artikel 12 der Bundesverfassung für alle Personen garantiert, die sich in einer Notlage befinden. Damit soll verhindert werden, dass Bedürftige zum Betteln gezwungen sind. Inwiefern auch Asylsuchende mit NEE auf diese Unterstützung Anspruch haben, ist Gegenstand hitziger Debatten. Verschiedene Elemente tragen zur Komplexität der Frage bei: Wie bereits erwähnt, forderte der Bundesrat den Ausschluss aller abgewiesenen Asylsuchenden von der Sozialhilfe des Bundes. Da sich die Zahl der potenziell Betroffenen massiv erhöht, dürften Abweisungen und Nichteintretensentscheide gravierende Konsequenzen haben.

Auf der anderen Seite sind die Kantone immer stärker in die Asylpolitik eingebunden, und zwar nicht nur über die kantonalen Justiz- und Polizeibehörden, sondern auch über die Sozialdirektionen, die von den lokalen gesellschaftlichen Folgen der auf Bundesebene beschlossenen Massnahmen im Asylbereich direkt

betroffen sind. Die kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren sprechen sich denn auch für die Gewährung von Nothilfe aus. Aus rechtlicher Sicht steht eine Klärung der Frage noch aus¹⁸. Angesichts der von Kanton zu Kanton unterschiedlichen Rechtsprechung und abhängig von den verschiedenen Praktiken wird sich das Bundesgericht zu dieser Frage äussern müssen, um eine einheitliche Linie herbeizuführen.

Auch in Bezug auf die Ausschaffungshaft ist der Rechtsstreit voll entbrannt. Die Rechtmässigkeit der eingeschränkten Bewegungsfreiheit für Asylsuchende mit NEE und der Zuweisung eines Aufenthaltsortes im abgelegenen Gebiet wurde vom Berner Verwaltungsgericht bestätigt. Diese Auslegung wird von den Verteidigern des Asylrechts vehement angefochten. Sie sind der Ansicht, dass das Verwaltungsgericht die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte falsch interpretiert. Laut SFH lässt sich eine derart einschneidende Einschränkung der Bewegungsfreiheit durch keine rechtliche Grundlage rechtfertigen¹⁹. Auch hier wird das Bundesgericht eine Klärung herbeiführen müssen. Insgesamt lässt sich festhalten, dass sich die Gerichtsstellen erneut in die Definition der Vollzugsmodalitäten im Asylbereich eingeschaltet haben.

Schliesslich darf auch nicht vergessen werden, dass der Sozialhilfestopp für Asylsuchende mit Nichteintretensentscheid die Zahl der Sans-Papiers in die Höhe treiben dürfte. In 77 Prozent aller Fälle verlieren die Behörden jede Spur von Personen mit NEE, die eigentlich das Land umgehend verlassen müssten. Gemäss einer Schätzung der SFH bleibt etwa ein Drittel dieser Personen in der Schweiz²⁰.

Der erste Monitoring-Bericht des BFF über den Sozialhilfestopp versucht zu relativieren: Lediglich 273 von insgesamt 1788 Personen mit rechtskräftigem NEE (15 %) erhielten in den Kantonen Nothilfe²¹. In einer ersten Fassung des Berichts beurteilte das BFF diese Massnahme zurückhaltend und riet von einer Ausdehnung ab²²; in der Endversion hingegen wurden diese vorsichtigen Akzente gestrichen.

Die beschönigende Darstellung des Sachverhaltes durch die Bundesbehörden wurde von verschiedenen Seiten kritisiert: Die Kantone zeigen sich nach wie vor besorgt über die steigende Zahl von Sans-Papiers und über die Ausweitung des Sozialhilfestopps auf sämtliche abgewiesenen Asylsuchenden, denn sie rechnen mit Störungen der sozialen Ordnung und explodierenden Kosten für die Kantone²³. In der Tat würde sich die Zahl der Betroffenen von 4000 auf rund 14'000 erhöhen. Jedenfalls forderten die kantonalen Sozialdirektoren Ende November 2004, den Entscheid über die Ausweitung des Sozialhilfestopps zu suspendieren, bis ein verlässliches Monitoring und eine eindeutige rechtliche

¹⁸ Kathrin Amstutz, „Verfassungsrechtliche Mindestanforderungen an die Sozialhilfe im Asylwesen“, *Asyl*, Nr. 2, 2003.

¹⁹ SFH, *Zum Nothilfe-Urteil des Berner Verwaltungsgerichts: Alle Menschen haben ein Recht auf Menschenwürde – auch Personen mit Nichteintretensentscheid*, Pressemitteilung, Bern, 15. November 2004.

²⁰ „Schwarz in der Schweiz“, *Facts*, 24. November 2004.

²¹ Dabei gilt es zu bedenken, dass Personen, die Nothilfe beantragen, mit ihrer Verhaftung oder Ausschaffung rechnen müssen. SFH, „Infos Nothilfe“, <<http://www.osar.ch/d/asyl/index.cfm?tid=62&path=62>>.

²² „Blocher censure un rapport de son administration“, *La Tribune de Genève*, 3. November 2004.

²³ „Requérants à la rue: Berne édulcore la réalité“, *La Tribune de Genève*, 3. November 2004.

Grundlage vorhanden sind²⁴. In gewissen Städten lassen die Statistiken bereits eine Zunahme der Kleinkriminalität erkennen. Von diesem Phänomen sind sämtliche Agglomerationen betroffen²⁵.

Aus politischer Sicht zieht Christoph Blocher eine positive Bilanz der verschärfenden Massnahmen: In einem Interview mit der *Neuen Zürcher Zeitung* und *Le Temps*²⁶ stellte er einen eindeutigen kausalen Zusammenhang zwischen dem Sozialhilfestopp und dem Rückgang der eingereichten Asylgesuche um 29 Prozent her. Dieser Rückgang ist laut Blocher in der Schweiz deutlicher ausgeprägt als in allen anderen europäischen Ländern²⁷. Er räumte ein, dass sich die Zahl der Sans-Papiers wahrscheinlich erhöht habe, bestritt jedoch, dass der Sozialhilfestopp die Ursache für einen Anstieg der Kriminalität sei.

12.2.3. Asylgesetzrevision

Anlässlich der Sondersession vom Mai 2004 befasste sich der Nationalrat mit der Revision des Asylgesetzes. Mit der Änderung dieses Gesetzes, welches erst 1998 grundlegend überarbeitet wurde, reagierten die Behörden auf die SVP-Initiative, die im November 2002 vom Volk hauchdünn abgelehnt worden war. Die Vorlage gelangte noch vor der Totalrevision des Ausländergesetzes in die parlamentarische Beratung.

Die Vorlage enthält zwei aus der Sicht der Asylsuchenden positive Neuerungen: Der Bundesrat schlägt vor, die humanitäre Aufnahme und damit auch die Arbeits-erlaubnis und das Recht auf Familiennachzug auf Personen auszuweiten, die vor einem Bürgerkrieg in ihrer Heimat geflohen sind und in der Schweiz aufgenommen wurden. Entgegen der bisherigen Praxis, wonach der Flüchtlingsstatus nur bei staatlicher Verfolgung im Herkunftsland anerkannt wird, will der Bundesrat künftig auch die nichtstaatliche Verfolgung als Fluchtgrund anerkennen. Damit würde sich insbesondere die Lage von Frauen und Kindern verbessern, und die Schweiz würde sich der Praxis der meisten europäischen Länder anschliessen. In diesen beiden Punkten folgte der Nationalrat den Vorschlägen der Regierung. Allerdings kommen andere von der grossen Kammer beschlossene Bestimmungen einer Verschärfung gegenüber der heutigen Praxis gleich. Laut SFH bedeuten diese Massnahmen das Ende der Rechtsstaatlichkeit im Asylverfahren²⁸.

Der vom Nationalrat verabschiedete Entwurf enthält zusätzliche Nichteintretens-tatbestände: Auf das Gesuch wird nicht eingetreten, wenn Personen über ein als sicher geltendes Land in die Schweiz gelangt sind und dorthin zurückkehren können, und wenn ein Asylgesuch bereits in einem EU- oder EWR-Land abgelehnt worden ist. Ferner sieht der Entwurf die Erfassung biometrischer Daten,

²⁴ „Aide sociale aux requérants: bras de fer en vue entre cantons et Christoph Blocher“, *Le Temps*, 20. November 2004.

²⁵ „Fürsorgestopp macht laut Polizei abgewiesen Asylbewerber kriminell“, *Sonntagszeitung*, 14. November 2004.

²⁶ „Il y a plus de sans-papiers, mais la suppression de l'aide sociale n'a pas fait augmenter la criminalité“, *Le Temps*, 18. November 2004.

²⁷ Vergleicht man die Zahl der im April und im September 2004 eingereichten Asylgesuche, so ist diese Aussage korrekt. Stellt man jedoch die Zahlen der ersten drei Quartale 2003 jenen des entsprechenden Zeitraums im Jahr 2004 gegenüber, beträgt der Rückgang in der Schweiz 27%, gegenüber 23% in Europa. <www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?tbl=STATISTICS>.

²⁸ „Politique d'asile: corriger le tir“, *Planète exil*, 26. Juni 2004.

die Aufrechterhaltung des dreimonatigen Arbeitsverbots sowie neue Gründe für eine Ausschaffungshaft vor. Hingegen wurde der Vorschlag zur Errichtung von Ausschaffungszentren auf Bundesebene abgelehnt²⁹.

Einige Beschlüsse des Nationalrates reichten für den zuständigen Bundesrat Christoph Blocher nicht aus. Er kündigte an, weitere Vorschläge in die Vorlage aufzunehmen, bevor sie dem Ständerat unterbreitet wird. Im Sommer lancierte er diese Änderungsvorschläge im Zuge einer Vernehmlassung im Auftrag seines Departementes, in deren Rahmen die Kantone, die SFH, das UNHCR sowie die politischen Parteien konsultiert wurden. Diese Vernehmlassung im Eilzugstempo³⁰ dauerte gerade einen Monat, denn das Ergebnis sollte im Herbst 2004 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates unterbreitet werden.

Die Vorlage zielt darauf ab, den Sozialhilfestopp auf alle abgewiesenen Personen auszudehnen, ohne die Bilanz der Massnahme in Bezug auf die NEE abzuwarten. Ferner ist vorgesehen, eine Durchsetzungshaft einzuführen, die Maximaldauer der Ausschaffungshaft von neun auf zwölf Monate zu erhöhen, den Nichteintretenstatbestand auf die Nichtabgabe von Reisepapieren auszudehnen und – *last but not least* – die vorläufige Aufnahme aus humanitären Gründen, das Kernstück des vom Nationalrat in der Frühlingssession verabschiedeten Entwurfs, zu streichen.

Trotz weit verbreitetem Protest gegen das informelle Vernehmlassungsverfahren hiessen die Kantone die angestrebte Verschärfung in Bezug auf die Dauer der Ausschaffungshaft mehrheitlich gut. Hingegen beurteilten gewisse Kantone wie Genf, Waadt, Neuenburg, Zug und Schaffhausen sowie die Hilfswerke den Sozialhilfestopp für abgewiesene Asylsuchende als problematisch. Sie befürchten eine Lastenverschiebung vom Bund auf die Kantone und eine Zunahme der Armut und der Delinquenz. Das UNHCR seinerseits zeigte sich beunruhigt in Bezug auf die Vereinbarkeit dieser Massnahmen mit dem Völkerrecht³¹ und namentlich im Hinblick auf den Ausschluss von Personen ohne gültige Reisepapiere vom ordentlichen Verfahren.

Ein weiterer vom Nationalrat diskutierter und gutgeheissener Vorstoss war die Suspendierung der Entwicklungshilfe für nicht kooperative Herkunftsländer. Die Schweizer Hilfswerke legten in einer gemeinsamen Veröffentlichung dar, weshalb die Entwicklungshilfe kein geeignetes Instrument ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen³². Zudem sei die Wirksamkeit dieses Druckmittels zu bezweifeln, denn die Gelder, die von im Exil lebenden Bürgerinnen und Bürgern in die Heimat zurückfliessen, überstiegen den Umfang der Hilfszahlungen bei weitem. Überdies wird dieser Grundsatz bereits seit 1999 angewendet, ohne gesetzlich verankert zu sein. Die Behörden bestreiten, die Hilfszahlungen an kooperative Länder aufgestockt zu haben³³.

²⁹ „Nationalrat verschärft die Asylgesetzgebung“, *Neue Zürcher Zeitung*, 4. Mai 2004.

³⁰ „Zürich macht nicht mit“, *Tages Anzeiger*, 9. Juli 2004.

³¹ Gemäss Walter Kälin sind diese Vorschläge äusserst problematisch und unvereinbar mit verfassungs- und völkerrechtlichen Normen. Walter Kälin, *Rechtsfragen im Zusammenhang mit den Vorschlägen des BFF für „Zusätzliche Massnahmen im Rahmen der Teilrevision des Asylgesetzes“*, Gutachten zuhanden UNHCR (Verbindungsbüro für die Schweiz), Bern, 26. Juli 2004.

³² Siehe Michèle Laubscher, *Entwicklungshilfe ist kein Druckmittel der Asylpolitik*, Arbeitsgemeinschaft Swisscoalition, Bern, 2004.

³³ „La suppression de l'aide au développement aux pays peu coopératifs pourrait devenir réalité“, *Le Temps*, 5. Mai 2004.

Zwischen März 1999 und Mai 2001 fanden zwei Asylsuchende bei ihrer Zwangsrückführung den Tod. Diese Vorfälle haben gezeigt, dass eine gesetzliche Basis für Zwangsmassnahmen bei der Ausschaffung dringend notwendig ist. Der Entwurf des Bundesrates, der eine den Umständen angemessene Gewaltanwendung vorsieht, wurde im November 2004 in die Vernehmlassung geschickt. Er verbietet jede grausame, erniedrigende oder beleidigende Behandlung sowie den Einsatz von Massnahmen, die die Atmung beeinträchtigen können. Hingegen ist der Einsatz von Schlagstöcken und Elektroschock-Geräten als letztes Mittel erlaubt. Namentlich der Einsatz von Elektroschock-Geräten wird von Amnesty International heftig kritisiert, da diese in den Vereinigten Staaten mehrfach zum Tod geführt haben³⁴.

📖 **Jahrbuch 2002**, Kap. 5, Tod von Asylsuchenden bei der zwangsweisen Rückführung, S. 234.

12.3. Die Aufnahme in der Migrationspolitik

In Bezug auf die Migrationspolitik unterscheiden wir traditionell zwischen der Aufnahme von ausländischen Personen in der Schweiz und der Stellung der in der Schweiz niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer. Letztere ist Gegenstand des Unterkapitels „Integrationspolitik“.

12.3.1. Parlamentarische Beratung über das Ausländergesetz

Im Mai und im Juni 2004 befasste sich der Nationalrat mit dem Ausländergesetz. Für Kontroversen in Bezug auf die Aufnahme sorgte die Bestimmung, wonach aus Nicht-EWR- und EU-Ländern ausschliesslich hoch qualifizierte Arbeitskräfte angeworben werden dürfen.

📖 **Jahrbuch 2001**, S. 317; **Jahrbuch 2002**, S. 236; **Jahrbuch 2003**, Nr. 1, S. 228.

In der von der grossen Kammer verabschiedeten Version ist nicht mehr von qualifizierten Arbeitskräften die Rede, sondern von Arbeitskräften, die den Bedürfnissen der Regionen und Branchen gerecht werden³⁵. Laut Ansicht des Centre de contact Suisses-immigrés in Genf deutet alles darauf hin, dass dieser im Erstrat knapp befürwortete Vorstoss, die Zulassung auf nicht qualifizierte Personen auszuweiten, im Ständerat keinen Erfolg haben wird³⁶.

Der Vorschlag der SVP, eine Kurzaufenthalterbewilligung ohne Recht auf Familiennachzug zu schaffen (eine Art neue Saisonierbewilligung), wurde abgelehnt. Bei der Frage des Familiennachzugs gilt die Regel, wonach bei einem juristisch nachrangigen Status höhere Anforderungen erfüllt sein müssen. Inhaberinnen und Inhaber einer Kurzaufenthalts- bzw. Aufenthaltbewilligung müssen über eine „angemessene“ Wohnung verfügen und dürfen nicht von der Sozialhilfe abhängig sein. Inhaberinnen und Inhaber einer Niederlassungsbewilligung müssen die Bedingung des Zusammenlebens erfüllen, während sich die ausländischen Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern sowie deren Kinder unter 18 Jahren ohne Einschränkung in der Schweiz niederlassen können. Der Familiennachzug muss innerhalb von maximal fünf Jahren erfolgen. Die

³⁴ „Expulsions forcées : recours aux électrochocs prévu“, *Le Temps*, 25. November 2004.

³⁵ „Sturm auf billige Land- und Bauarbeiter“, *Neue Zürcher Zeitung*, 7. Mai 2004.

³⁶ Centre de contact Suisses-immigrés, <www.ccsi.ch/article.php3?id_article=90>, Genf.

vom Nationalrat beschlossene Fassung sieht zwar die Anwendung des binären Aufnahmmodells³⁷ für ausländische Arbeitskräfte sowie strengere Massnahmen gegen Missbräuche bei Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen sowie gegen Scheinehen vor, aber sie stärkt auch die Integration³⁸.

Im November 2004 befasste sich die Staatspolitische Kommission des Ständerates mit der Vorlage. Die Kommission lehnte die automatische Erteilung einer Niederlassungsbewilligung für seit mehr als zehn Jahren in der Schweiz lebende Ausländerinnen und Ausländer ab und verschärfte die Bestimmungen betreffend den Familiennachzug. Ferner sprach sich die Kommission gegen eine bevorzugte Behandlung von Sans-Papiers aus, die seit mehr als vier Jahren in der Schweiz leben³⁹. Der Ständerat wird die Vorlage im März 2005 debattieren.

In ihrem dritten Bericht über die Lage in der Schweiz empfiehlt die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarates⁴⁰, die Befugnisse der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) auszuweiten. Der Bericht, der unmittelbar vor der parlamentarischen Debatte über das neue Ausländergesetz erschien, kritisiert die Einwanderungspolitik der Schweiz und namentlich das binäre Aufnahmmodell, das vergiftete Klima rund um die Asyldebatte in der Schweiz sowie die polizeilichen Übergriffe, vor allem gegenüber Menschen aus Afrika.

12.3.2. Freier Personenverkehr: Bilanz der zweiten Phase und Osterweiterung

Die Personenfreizügigkeit wird nicht automatisch auf die zehn Länder ausgedehnt, die im Mai 2004 ihren EU-Beitritt vollzogen haben: Die Schweiz erweitert den Geltungsbereich des im Rahmen der Bilateralen I ausgehandelten Abkommens auf die neuen EU-Mitglieder und sichert sich damit – wie die meisten europäischen Länder auch – eine grosszügige Übergangsfrist. Die Personenfreizügigkeit wird erst im Mai 2011 in Kraft treten. Bis dahin wird die Kontingentierung ausländischer Arbeitskräfte sowie die bevorzugte Behandlung einheimischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufrechterhalten. Das Abkommen über den freien Personenverkehr mit den zehn neuen EU-Ländern, die erforderlichen gesetzgeberischen Anpassungen sowie die neuen innerstaatlichen Massnahmen gegen Lohndumping wurden Anfang November 2004 von der Spezialkommission des Nationalrates verabschiedet.

Von Gewerkschaftsseite wird die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit grundsätzlich befürwortet. Angesichts des befürchteten Lohn- und Sozialdumpings fordern sie jedoch Schutzmassnahmen, die über die flankierenden Massnahmen zu den Bilateralen I hinausgehen. Als Antwort auf die Forderungen der Gewerk-

³⁷ 1991 wurde das so genannte Drei-Kreise-Modell für die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte eingeführt: Der erste Kreis umfasste Personen aus den EU- und EWR-Ländern (freier Personenverkehr), der zweite Kreis Arbeitskräfte aus den Vereinigten Staaten und Kanada (selektive Zulassung) und der dritte Kreis die Personen aus allen übrigen Ländern (Zulassung ausgeschlossen). Im Anschluss an die Kritik der Eidgenössischen Rassismuskommission wurde dieses Modell offiziell abgeschafft und durch ein binäres Zulassungsmodell ersetzt, dessen erster Kreis ebenfalls die EU- und EWR-Staaten abdeckt, während hoch qualifizierte Arbeitskräfte aus allen übrigen Ländern zum zweiten Kreis gehören.

³⁸ „Loi sur les étrangers: une étape franchie dans la douleur“, *Le Temps*, 17. Juni 2004.

³⁹ „Tout refus de naturalisation doit être motivé“, *Le Temps*, 18. November 2004.

⁴⁰ *Third Report on Switzerland*, verfügbar unter <www.coe.int/ecri>.

schaften und den Druck der kleinen und mittelständischen Unternehmen schlägt der Bundesrat verstärkte kantonale Kontrollen über die Einhaltung der Arbeitsbedingungen, verschärfte Sanktionen gegen fehlbare Arbeitgeber sowie eine Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeit von Gesamtarbeitsverträgen vor. In den zuständigen Kommissionen des National- und Ständerates wurden diese begleitenden Massnahmen von drei Regierungsparteien befürwortet. Allein die SVP weigerte sich, die arbeitsrechtlichen Schutzbestimmungen zu unterstützen⁴¹.

Die Vorlage untersteht dem fakultativen Referendum. Eine Ablehnung würde generell das Ende des freien Personenverkehrs bedeuten, da die EU eine nach Herkunft unterschiedliche Behandlung ihrer Bürger keinesfalls billigen könnte. Dies würde zur Kündigung aller sieben bilateralen Verträge aus dem Jahr 1999 führen.

Erleichtert wurde die Einigung über die flankierenden Massnahmen durch die Tatsache, dass gegenwärtig eine erste Bilanz über die zweite Phase des freien Personenverkehrs zwischen der Schweiz und der EU gezogen wird. Seit dem 1. Juni 2004 ist nämlich die bevorzugte Behandlung inländischer Arbeitskräfte auf dem lokalen Arbeitsmarkt ausser Kraft, ebenso wie die Kontrollen über die Einhaltung der Mindestlöhne und Arbeitsbedingungen im Vorfeld der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) sieht seine schlimmsten Befürchtungen bestätigt: Die Löhne geraten häufig unter Druck, und in manchen Kantonen werden die gesetzlichen Bestimmungen nur zögernd umgesetzt. Seit Anfang Sommer 2004 hat sich die Zahl der Arbeitskräfte aus der EU markant erhöht: Die derzeit noch kontingentierten Bewilligungen waren innerhalb eines Quartals ausgeschöpft, und die Zahl der Grenzgänger sowie der Gesuche um Kurzaufenthaltsbewilligungen ist sprunghaft angestiegen⁴². Anders als in der Vergangenheit ging die erhöhte Zahl der Bewilligungen nicht mit einer Verringerung der Arbeitslosenrate einher.

Dieser Hintergrund erklärt, weshalb die Befürchtungen der Gewerkschaften in Bezug auf die Osterweiterung an Plausibilität gewannen und derart einschneidende Massnahmen beschlossen wurden. Der Entscheid des Parlaments vom Dezember 2004, das Protokoll über die Ausdehnung des freien Personenverkehrs an die flankierenden Massnahmen zu koppeln, kommt den Forderungen der Gewerkschaften entgegen und relativiert das Risiko, dass diese das Referendum ergreifen.

12.3.3. Sans-Papiers: Aufhebung des Metzler-Rundschreibens

Das im Dezember 2001 veröffentlichte Metzler-Rundschreiben über die Regelung von Härtefällen bot einen Hoffnungsschimmer für alle Personen, die sich ohne legalen Status im Land aufhielten.

📖 **Jahrbuch 2003**, Nr. 1, S. 231–233 ; **Jahrbuch 2004**, Nr. 1, S. 226.

Mit der Aufhebung des zweiten Teils des Rundschreibens über abgewiesene Asylsuchende fällt die Bilanz sehr gemischt aus. Die Kritik bezieht sich auf verschiedene Aspekte: fallspezifisches Vorgehen, wodurch sich das globale

⁴¹ „Ein pragmatischer Schritt in Richtung Europa“, *Neue Zürcher Zeitung*, 25. November 2004.

⁴² „Dumping salarial: les syndicats stigmatisent les abus et monnaient leur soutien à la libre circulation“, *Le Temps*, 22. Oktober 2004.

Problem nicht lösen lässt; wenig transparente Verfahren, Entscheide ohne Begründung und damit ohne Aussicht auf Rekurs, und vor allen Dingen enorme Unterschiede von Kanton zu Kanton, was umso schwerer wiegt, als die Initiative ursprünglich von den Kantonen ausging. Insgesamt wurden von den 2889 in den Kantonen eingereichten Regularisierungsgesuchen nur gerade 56 Prozent positiv beantwortet – angesichts der schätzungsweise 70'000 bis 180'000 illegal in der Schweiz lebenden Personen ein Tropfen auf den heißen Stein.

Die Asylkreise weisen darauf hin, dass die Härtefälle nicht von heute auf morgen verschwinden werden, im Gegenteil: Zahlreiche Personen können weder ausgewiesen werden, noch lässt sich ihr Status regeln. Um diese Lücke zu schliessen, fordern die Verfechter des Asylrechts sowie gewisse Kantone, die vorläufige Aufnahme in Härtefällen im Asylgesetzentwurf, der sich gegenwärtig in der Vernehmlassung befindet, zu verankern⁴³.

12.4. Integrationspolitik

Die veröffentlichten Ergebnisse der Volkszählung bestätigen einmal mehr, dass die Schweiz ein Einwanderungsland ist. Gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) besaßen 28 Prozent der in der Schweiz wohnhaften Personen bei ihrer Geburt eine ausländische Staatsbürgerschaft⁴⁴, und 9 Prozent der Inhaberinnen und Inhaber eines Schweizer Passes wurden eingebürgert. Ein Drittel der Eingebürgerten sind in der Schweiz geboren und in der Regel gut integriert. 50 Prozent von ihnen haben ihre ursprüngliche Nationalität behalten.

Erstmals seit 1990 lag die Zahl der Zuwanderer aus den EU- und EWR-Mitgliedsstaaten 2003 höher als jene der Personen aus den übrigen Ländern. Dies ist eine Folge des freien Personenverkehrs. Die zahlenmässig bedeutendsten Gruppen stellen die nicht qualifizierten Personen aus Portugal und die in der Regel gut ausgebildeten Deutschen.

12.4.1. Integrationsverordnung

Nachdem die Vernehmlassung über die Durchführungsverordnung zum Integrationsartikel abgeschlossen war, wären rasche Fortschritte in diesem Dossier zu erwarten gewesen. Mit dem Entwurf, der seit Juli 2003 fertiggestellt ist, soll die Grundlage für eine aktive Integrationspolitik geschaffen werden, welche sämtliche Gruppen von Migrantinnen und Migranten umfasst, die längerfristig in der Schweiz leben werden. Ein Schlüsselement ist der Grundsatz der Gegenseitigkeit bei den Integrationsbemühungen, der sowohl Migrantinnen und Migranten als auch Behörden in die Pflicht nimmt. Ursprünglich galt dieses Dossier als prioritär, und die Integrationsverordnung sollte noch vor der Revision des Ausländergesetzes in Kraft treten. Allerdings wurden mit dem politischen Klimawechsel die Akzente neu gesetzt. Im Vordergrund steht nun die Ausländerkriminalität, während die Integrationsthematik in den Hintergrund verwiesen⁴⁵ und der offenkundige Zusammenhang zwischen Prävention und erfolgreicher Integration verschleiert wurde; dies obwohl die Arbeitsgruppe Ausländerkrimina-

⁴³ „La Suisse traîne la patte pour régulariser ses sans-papiers“, *Le Temps*, 24. November 2004.

⁴⁴ BFS, Medienmitteilung Nr. 0350-0406-70, Neuenburg, 5. Juli 2004.

⁴⁵ „Blocher schubladisiert Integration“, *Tages Anzeiger*, 13. Juli 2004.

lität unter dem Vorsitz von Roland Eberle von der SVP, dem derzeitigen Präsidenten der Eidgenössischen Kommission für Flüchtlingsfragen, in ihrem Schlussbericht ausdrücklich darauf hingewiesen hatte, dass die mangelnde Integration von Ausländerinnen und Ausländern in die Gesellschaft als Hauptgrund für kriminelles Verhalten feststeht⁴⁶.

📖 **Jahrbuch 2004**, Kap. 12, Nr. 1, S. 218–219.

In weiten Kreisen wird die Vernachlässigung dieser Stossrichtung bedauert. Das veränderte politische Klima in Bezug auf die Integration zeigte sich auch darin, dass die Behörden bei ihren Vorschlägen zum Asylgesetz auf Integrationsmassnahmen verzichteten.

Ende Juni 2004 stellte Bundesrat Christoph Blocher einen Bericht zur illegalen Migration und zur Kriminalität vor, an dessen Ausarbeitung vier Bundesämter beteiligt waren⁴⁷. Der Bericht befasst sich vorrangig mit Missbräuchen und Problemen im Zusammenhang mit der Migration, angefangen vom illegalen Aufenthalt über die Kriminalität als Sicherheitsproblem und die Schwarzarbeit als wirtschaftlicher Missstand bis zu den Kosten des Asylwesens als Belastung für den Bundeshaushalt. Die Informationen im Bericht sind nicht neu, aber sie dienen nun als Grundlage für einen Massnahmenkatalog, der im Rahmen der oben erörterten Revision des Asylgesetzes auf eine Verschärfung der Asylpraxis abzielt: zeitlich unbegrenzte Ausschaffungshaft, Sozialhilfestopp und Ausdehnung der Nichteintretenstatbestände. Damit wird unterschwellig die Botschaft vermittelt, die Vorschläge im Asylbereich dienten zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Nach Ansicht der SFH entbehrt dieser parteiische und einseitige Bericht jeder wissenschaftlichen Basis, und da er keine neuen Erkenntnisse zu Tage fördere, biete er keine stichhaltigen Argumente, mit denen sich die vorgeschlagenen Massnahmen rechtfertigen liessen⁴⁸.

12.4.2. Einbürgerungen: Dossier in der Sackgasse

In der Volksabstimmung vom 26. September 2004 wurde der Bundesbeschluss über die ordentliche Einbürgerung sowie über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation mit 56,8 Prozent und jener über den Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation mit 51,6 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt. Nach 1983 und 1994 hat der Souverän bereits zum dritten Mal den Bestrebungen eine Abfuhr erteilt, ein Haupthindernis für die Integration der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz aus dem Weg zu räumen.

In zahlreichen Kreisen, die eine aktive Integrationspolitik verfechten, herrscht grosse Ernüchterung. Als Gründe für die Abstimmungsniederlage wurden namentlich das geringe Engagement der bürgerlichen Parteien für die Vorlage⁴⁹ und die äusserst aggressive Kampagne fremdenfeindlicher Kreise⁵⁰ genannt.

⁴⁶ Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität (AGAK), *Schlussbericht*, Bern, 2001.

⁴⁷ IMES, GFF, fedpol und Grenzwachtkorps, *Bericht zur illegalen Migration*, 23. Juni 2004, verfügbar unter <www.auslaender.ch>.

⁴⁸ SFH, *SFH kritisiert einseitigen Bericht aus dem EJPD*, Medienmitteilung, Bern, 29. Juni 2004.

⁴⁹ „Auch Selbstkritik bei den Bürgerlichen“, *Neue Zürcher Zeitung*, 26. September 2004.

⁵⁰ *Muslime bald in der Mehrheit?*, Inserat des „Überparteilichen Komitees gegen Masseneinbürgerungen“.

Entgegen den Behauptungen verschiedener Kommentatoren im Anschluss an die Abstimmung⁵¹ war die anti-jugoslawische Stimmung nicht ausschlaggebend. Im Gegenteil: Die VOX-Analyse machte deutlich, dass das Abstimmungsverhalten durch die allgemeine Haltung gegenüber Ausländerinnen und Ausländern geprägt war⁵². Verschiedentlich wurde auch geltend gemacht, die ländliche Schweiz habe einmal mehr die urbanen Gebiete überstimmt⁵³.

Im Mai 2004 lancierte die SVP ihre Volksinitiative „Für demokratische Einbürgerungen“, die den Gemeinden die Befugnis erteilen will, das Gemeindebürgerrecht und damit auch die Schweizer Staatsbürgerschaft zu erteilen. Die Initiative versteht sich als Antwort auf das Bundesgerichtsurteil aus dem Jahr 2003 und als Protestinstrument gegen die von offizieller Seite formulierten Vorschläge zur Einbürgerungsthematik. Verschiedene Exponenten führen die Abstimmungsniederlage auf die mangelnde Integration der ausländischen Bevölkerung zurück⁵⁴ und nehmen dies als Anlass, sich verstärkt zu Gunsten der Integration zu engagieren⁵⁵.

Im Juli 2003 hatte das Bundesgericht entschieden, dass Urnenentscheide über Einbürgerungsgesuche gegen das Diskriminierungsverbot verstossen und keine Urteilsbegründung zulassen. Nach Auffassung des Bundesgerichtes muss jedoch jeder Einbürgerungsentscheid begründet werden.

Jahrbuch 2004, Kap. 12, Nr. 1, S. 228–229.

Nach der Veröffentlichung des Urteils waren die Luzerner und Schwyzer Gemeinden, in denen an der Urne oder im Rahmen der Gemeindeversammlung und ohne Begründung über Einbürgerungsgesuche entschieden wurde, gezwungen, nach Alternativen zu suchen. Im Oktober 2004 entschied sich die Gemeinde Emmen für die Bildung einer vom Volk gewählten Kommission.

Die SVP sah sich durch die Ablehnung der Einbürgerungsvorlagen am 26. September 2004 in ihrer Haltung bestärkt und will nun die Abschaffung der Doppelbürgerschaft vorantreiben. Obwohl es sich hierbei lediglich um einen Vorstoss handelt, scheint die restriktive Praxis dem Gesetzgeber vorauszuweichen. In Littau beispielsweise wurden die Einbürgerungen kontingentiert, und in Schwyz wird Einbürgerungswilligen der Verzicht auf ihre angestammte Staatsbürgerschaft nahegelegt⁵⁶.

Der Entwurf für das neue Einbürgerungsgesetz ist bereit für die Vernehmlassung. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates orientierte sich in ihrer Prüfung der Vorlage am Entscheid des Bundesgerichtes, wonach Entscheide begründet werden müssen. Gleichzeitig aber gestand sie den Gemeinden das Recht zu, das Stimmvolk über Einbürgerungsgesuche entscheiden zu lassen. Welche Instanz dafür zuständig ist, wird von den Kantonen festgelegt.

⁵¹ Erstanalyse 26.9.04 des Forschungsinstituts gfs.bern zu den Volksabstimmungen über die Einbürgerungsvorlagen vom 26. September 2004.

⁵² „Einbürgerungs-Nein nicht gegen Ex-Jugoslawen gerichtet“, *Neue Zürcher Zeitung*, 19. November 2004.

⁵³ „Marre de la Suisse des petits nains!“, *L'Hebdo*, 30. September 2004.

⁵⁴ „Ihr müsst euch an unsere Ordnung halten“, Interview mit Eduard Gnesa, Direktor des Bundesamtes für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES), *Tages-Anzeiger*, 13. Oktober 2004.

⁵⁵ „Integrationspolitik nach dem Rückschlag: Forum der Migranten reagiert auf das Bürgerrechts-Nein“, *Neue Zürcher Zeitung*, 15. November 2004.

⁵⁶ „A Schwyz, la commune naturalise six candidats après les avoir invités à renier leur nationalité d'origine“, *Le Temps*, 21. Oktober 2004.

12.4.3. Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer: im Kanton Waadt bereits Wirklichkeit

Im Kanton Waadt wurde die Initiative gegen das Stimmrecht von im Kanton ansässigen Ausländerinnen und Ausländer im Januar 2004 abgelehnt. Die 11'000 ausländischen Neuwählerinnen und Neuwähler, die 2004 volljährig wurden, ergeben zusammen mit den anderen Ausländerinnen und Ausländern 80'000 ausländische Wahlberechtigte im Kanton Waadt. Als erster Ausländer wurde ein Portugiese in die Exekutive seiner Wohngemeinde gewählt.

In Genf gelangt die Initiative, die Ausländerinnen und Ausländern das aktive und passive Wahlrecht auf Gemeindeebene verleihen will, voraussichtlich 2005 zur Abstimmung

Jahrbuch 2004, Kap. 12, Nr. 1, Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer in den Kantonen Waadt und Genf, S. 230.

Demgegenüber ist im Kanton Zürich, dessen Verfassung gegenwärtig revidiert wird, keine Rede davon, ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern das Stimmrecht zu verleihen oder den Gemeinden die entsprechende Befugnis zu erteilen.

QUELLEN

Botschaft zum Abkommen über Zuwanderungsangelegenheiten zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Nigeria vom 10. September 2003 (BB1 2003 6443).

Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität (AGAK), *Schlussbericht*, Bern, 2001.

IMES, GFF, fedpol und Grenzwachtkorps, *Bericht zur illegalen Migration*, 23. Juni 2004, verfügbar unter <www.auslaender.ch>.

Kälin, Walter; *Rechtsfragen im Zusammenhang mit den Vorschlägen des BFF für „Zusätzliche Massnahmen im Rahmen der Teilrevision des Asylgesetzes“*, Gutachten zuhanden UNHCR (Verbindungsbüro für die Schweiz), Bern, 26. Juli 2004.

Bundesamt für Flüchtlinge, *Asylon*, Jahrgänge 2003 und 2003.

Bundesamt für Flüchtlinge, *Pressemitteilungen* 2003–2004.

Bundesamt für Flüchtlinge, *Asylstatistik* 2003, Januar 2004.

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), *Third Report on Switzerland*, Strasbourg, Council of Europe, 2004, verfügbar unter <www.coe.int/ecri>.

Bulletin *augen auf*, Bern, Jahrgänge 2003 und 2003.

Bundeszentrale für politische Bildung (Deutschland) und Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (Hamburg), *Migration und Bevölkerung*, Newsletter zur Migration, Integration und Bevölkerungsentwicklung, Berlin, Netzwerk Migration in Europa, Jahrgänge 2003 und 2004.

Centres de contact Suisses-immigrés und SOS Racisme, *Carrefour*, Jahrgänge 2003 und 2004.

Organisation suisse d'aide aux réfugiés, *Planète Exil*, Jahrgänge 2003 und 2004.

Schweizerische Flüchtlingshilfe, *Asyl*, Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und Praxis, Bern, Jahrgänge 2003 und 2004.

Schweizerische Flüchtlingshilfe, *Chronologie der Flüchtlingspolitik*, Jahrgänge 2003 und 2004.

Vivre ensemble (Dokumentationszentrum für Asylrecht), *Vivre ensemble*, bulletin de liaison pour la défense du droit d'asile, Genf, Jahrgänge 2003 und 2004, <www.asile.ch/vivre-ensemble>.

INTERNET-ADRESSEN

UNO-Flüchtlingshochkommissariat (UNHCR): <www.unhcr.ch>

Bundesverwaltung: <www.admin.ch>

Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES)⁵⁷: <www.auslaender.ch>

⁵⁷ Per 1. Januar 2005 wurden das IMES und das BFF zum neuen Bundesamt für Migration (BFM) zusammengeschlossen, <www.bfm.admin.ch>.

Bundesamt für Flüchtlinge (BFF)⁵⁸: <www.asyl.admin.ch>; <www.bff.admin.ch>
Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern: <www.anneepolitique.ch>
Association romande contre le racisme: <www.AcorSosRacisme.org>
European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (Dachorganisation europäischer Nichtregierungsorganisationen im Asyl- und Flüchtlingsbereich): <www.icrc.org>
Human Rights Watch: <www.hrw.org>
Menschenrechte Schweiz MERS – Praktische Hilfsmittel für die Bildungsarbeit zu Menschenrechtsthemen: <www.humanrights.ch>
Schweizerische Flüchtlingshilfe: <www.sfh-osar.ch>
Solidarité sans frontières (Zusammenarbeit von BODS und Asylkoordination): <www.sosf.ch>
Vivre ensemble (Dokumentationszentrum für Asylrecht): <www.asile.ch>
Le Courrier: <www.lecourrier.ch>
Swisspolitics.org: <www.swisspolitics.org>

⁵⁸ Siehe Fussnote 57.