

KOPIE

Initiative des villes: Politique sociale
Organe de l'Union des villes suisses
Städteinitiative Sozialpolitik
Organisation des Städteverbandes

Herr Dr. Urs Geissmann
Direktor Schweiz. Städteverband
Florastrasse 13
3000 Bern 6

Luzern, 16. Juli 2004

Stellungnahme zu den „zusätzlichen Massnahmen im Rahmen der Teilrevision des Asylgesetzes“

Sehr geehrter Herr Dr. Geissmann, lieber Urs

Wir danken dem Schweiz. Städteverband für die Gelegenheit, am Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des Asylgesetzes teilzunehmen.

A) GRUNDSÄTZLICHE BEMERKUNGEN

Die Städte nehmen mit grosser Sorge und Enttäuschung zur Kenntnis, dass mit einem überhasteten Express-Verfahren (informelle Vernehmlassung, eingeschränkter Kreis, kurze Frist, während den Sommerferien) Entscheide von grosser Tragweite zur Verschärfung des Asyl- und des Ausländergesetzes eingeleitet werden sollen. Eine seriöse Auseinandersetzung mit menschenrechtlich heiklen Vorschlägen und finanziell und sozialpolitisch gravierenden und im heutigen Zeitpunkt schwer abschätzbaren Folgen für die Kantone, die Städte und die Gemeinden wird dadurch verhindert.

Unsere Erfahrungen zeigen, dass die zunehmende Repression im Asylbereich keine Entlastung bewirkt. Im Gegenteil: Die Repression drängt immer mehr der hier anwesenden Menschen in die Illegalität, was zu höheren sozialen und finanziellen Belastungen der kommunalen Ebene und insbesondere der grösseren Städte führt. Weitere Verschärfungen im Asyl- und im Migrationsbereich (ANAG) verursachen eine Zunahme der illegalen Einwanderung und damit der illegalen Aufenthalter.

Es fehlt eine weitsichtige, pragmatische, umsetzungsorientierte migrationspolitische Strategie, welche die Gemeinden und in besonderem Masse die Städte real stützt und entlastet. Die Frage, wie sich mittels Repression die Perspektiven derart verschlechtern lassen, dass kein Anreiz für einen Aufenthalt in der Schweiz mehr gegeben ist, ist falsch gestellt. Wir können die Perspektivenlosigkeit im Herkunftsland nicht überbieten! Die Geschich-

Präsidium
Ruedi Meier
Sozialdirektor, Luzern

Vice-Présidence
Marie-Thérèse Maradan
Ledergerber
Directrice des Affaires
sociales, Fribourg

Geschäftsstelle
Stadt Luzern
Sozialdirektion
Beat Däppeler
Hirschengraben 17
6002 Luzern
T 041 208 81 32
F 041 208 87 39
staedteinitiative
@stadtluzern.ch

www.
staedteinitiative.ch

Secrétariat Suisse
latine
initiative-villes@
lausanne.ch

te der Asylpolitik der letzten Jahre ist Beweis für diesen politischen Trugschluss.

Die einseitige Fokussierung, Missbrauch unter allen Umständen zu verhindern, führt zu einem Bündel von repressiven Massnahmen, die kaum Wirkung zeigen aber Unsummen von Mitteln verschlingen und den Bereich der Illegalität noch verstärken würden. Die Erfahrungen mit der Drogenproblematik in den 90er Jahren hat uns eines gelehrt: Repressive Massnahmen alleine können komplexe Probleme nicht lösen. Nur mit einer kohärenten Problemlösungs-Strategie, in der die Repression im Verbund mit weiteren notwendigen Massnahmen steht, lassen sich nachhaltige Verbesserungen erzielen.

B) BEMERKUNGEN ZU DEN EINZELNEN MASSNAHMEN

1. Ausdehnung des Sozialhilfeausschlusses auf alle Personen mit einem negativen Entscheid

Die Städte lehnen eine Ausdehnung des Sozialhilfeausschlusses kategorisch ab. Die Gründe sind dieselben wie bei den NEE. Dass jetzt, ohne die Auswirkungen des NEE/Sozialhilfeausschluss-Regimes zu kennen, die Fürsorgeverweigerung auf eine zahlenmässig ungleich grössere und viel differenzierter zu betrachtende und zu behandelnde Gruppe (aktuell etwa 17'000 Personen in der Schweiz) ausgedehnt werden soll, macht keinen Sinn. Vor einem solch weitgehenden Entscheid müssten auf jeden Fall die Erkenntnisse aus dem Monitoring des BFF über die Auswirkungen im NEE-Bereich vorliegen. Andernfalls ist dieses Monitoring eine Farce.

Die möglichen Auswirkungen für die Städte sind fatal: Es wird in grosser Zahl Sans-Papiers geben, welche die Schweiz nicht verlassen werden. Insbesondere in den Städten, auf deren Gebiet eine steigende Zahl von Personen sich durchzubringen versucht, verfügen immer mehr Menschen über keinen legalen Aufenthaltsstatus. Das hat auf verschiedensten Ebenen nur negative Auswirkungen: mehr Schwarzarbeit, Ausbeutung, steigende Kleinkriminalität, Zunahme der nicht registrierten Prostitution, Überbelegung von Wohnraum, Drogenhandel, Verslumung einzelner Quartiere, Verhärtung des sozialen Klimas und eine zusätzliche Mehrbelastung in den Asylstrukturen der ersten und zweiten Phase durch Menschen ohne Papiere, die hier unterzukommen versuchen. Diese weitere Belastung der Kernstädte, deren zentralörtliche Lasten schon heute ungenügend abgegolten sind, weisen wir strikt und definitiv zurück.

Jede Ausweitung des Sozialhilfeausschlusses muss auf jeden Fall mit weitgehenden Ausnahmeregelungen für besonders verletzte Personen wie unbegleitete Minderjährige, Familien mit kleinen Kindern, Schwangere, ältere und pflegebedürftige Personen begleitet werden.

Bereits die kurzen Erfahrungen mit dem Sozialhilfeausschluss bei NEE legen es dringend nahe, auf eine rückwirkende Umsetzung zu verzichten. An-

dernfalls würden damit mit einem Schlag Tausende von Sans-Papiers geschaffen. Die Umsetzung würde, da sich die meisten der Betroffenen schon seit Jahren in der Schweiz aufhalten, massive Probleme aufwerfen. Schliesslich ist auf eine einheitliche Regelung bezüglich der Fristen zu achten. Um Rechtsunsicherheit und 26 verschiedene Lösungen zu vermeiden, muss der Bund den Rahmen der Ausreisefristen vorgeben.

Zu den Fragen an die Kantone:

- a. Sind die Kantone grundsätzlich damit einverstanden, dass nicht nur Personen mit einem Negativeintretensentscheid, sondern auch solche mit einem materiellen negativen Entscheid aus der Sozialhilfe ausgeschlossen werden.
Die Städte lehnen die Ausdehnung kategorisch ab (Zu den Gründen vgl. obige Ausführungen).
- b. Sind die Kantone damit einverstanden, dass der Fokus auf die kontrollierte organisierte Ausreise gerichtet ist und die Kantone daher – im Vergleich zu Personen mit einem Nichteintretensentscheid – eine höhere Pauschale erhalten, welche die Dauer bis zum Vollzug der Wegweisung berücksichtigt.
- c. Die Pauschale von Fr. 4'000.—entspricht einer Unterstützungsdauer von rund 100 Tagen. Erachten die Kantone die Dauer von 100 Tagen für eine kontrollierte organisierte Ausreise als ausreichend, unter Berücksichtigung, dass mit der Papierbeschaffung bereits ab dem erstinstanzlichen Entscheid begonnen werden kann und nicht wie bis anhin erst ab rechtskräftigem Entscheid? Wie hoch ist in ihrem Kanton die durchschnittliche Dauer für eine kontrollierte Ausreise?
100 Tage sind mit Sicherheit nicht ausreichend, weshalb eine höhere Pauschale festzulegen ist, ausgehend von der aktuellen durchschnittlichen Vollzugsdauer.
- d. Liegt es im Interesse der Kantone, dass der Bund es offen lässt, in welchem Zeitpunkt die Kantone den Ausschluss aus der Sozialhilfe verfügen bzw. ab wann sie nur noch Nothilfe leisten?
Der Bund muss den Rahmen vorgeben, um Rechtsunsicherheit und 26 verschiedene Lösungen zu vermeiden.
- e. Ist die Übergangsbestimmung aus ihrer Sicht praxistauglich?
Die Übergangsbestimmungen sind nicht praxistauglich. Sollte der Systemwechsel vollzogen werden, so muss auf eine rückwirkende Umsetzung auf jeden Fall verzichtet werden, da eine solche an der Umsetzung scheitern müsste.
- f. Soll die Zuständigkeitsregelung gemäss ZUG für den Asylbereich abgeändert werden? Was wären die Konsequenzen im echten Notfall (z.B. medizinischer Notfall).
Eine Änderung des ZUG ist wünschenswert auch ohne Ausdehnung des Sozialhilfeausschlusses. Die Zuständigkeit für Fürsorge und Vollzug soll übereinstimmen.
- g. Was fehlt in unserem Vorschlag?
Es fehlen Regelungen zur Rückkehrhilfe und –beratung und Ausnahmebestimmungen für Verletzte.

2. Einführung einer Durchsetzungshaft

Die vorgeschlagene Durchsetzungshaft ist sowohl vom Zweck als auch von den Kosten her in keiner Weise mehr verhältnismässig. Personen, deren Vergehen darin besteht, sich ohne eine Bewilligung in der Schweiz aufzuhalten, zeitlich unlimitiert zu inhaftieren, steht in keinem Verhältnis zur Vergehensschwere. Unerhört erscheint es in diesem Zusammenhang, dass bereits Fünfzehnjährige diesem Regime unterworfen werden sollen. Diese Massnahme ist nicht finanzierbar. Die dafür notwendigen Gefängnisplätze existieren nicht und die vorgesehene Abgeltung des Bundes von Fr. 130.- pro Hafttag ist fern der Realitäten.

3. Verlängerung der Ausschaffungshaft von 9 auf 12 Monate

Sollte die Ausweitung der Haftdauer für die Papierbeschaffung von Vorteil sein, so ist sie ausschliesslich dann zu befürworten, wenn damit bei einer deutlich höheren Zahl von Personen der Vollzug möglich wird. Grundsätzlich ist es nämlich nicht nachvollziehbar, weshalb jemand, der neun Monate „aussitzt“, nicht genauso gut auch zwölf Monate ausharren wird. In diesem Fall steigen einzig die Kosten, ohne dass damit eine Wirkung erzielt wird.

4. Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Ein- und Ausgrenzung

Verordnete Ein- und Ausgrenzungen nützen nur, wenn sie auch kontrolliert und bei Zuwiderhandlung Sanktionen ergriffen werden können, andernfalls sind sie kontraproduktiv. Eine Umsetzung mit Aussicht auf Wirkung würde daher einen erheblichen Mehraufwand für die Polizei mit entsprechenden Kosten für die Kantone und Gemeinden bedeuten.

In der Regel bewirken Ausgrenzungen anderer Gemeinden eine Verlagerung zu vermehrtem "Aufenthalt als Tagesstruktur" in den urbanen Zentren, wodurch einmal mehr die Städte zusätzlich belastet werden.

Aus den Erfahrungen im Drogenbereich ist seit langem bekannt, dass ein Verstoß lediglich eine Verzeigung zur Folge hat. Die Massnahme bleibt daher ohne Wirkung.

5. Einführung einer kurzfristigen Festhaltung

Wenn sich dadurch die Beschaffung von Reisedokumenten wesentlich verbessern lässt, ist diese Massnahme auf jeden Fall angemessener als die Verlängerung der Ausschaffungshaft.

6. Ausdehnung des Nichteintretenstatbestandes „Nichtabgabe von Reisepapieren ohne entschuld bare Gründe“

Die Papierabgabe zu fördern, ist ein unbestrittenes Ziel. Allerdings wird die vorgeschlagene Massnahme nichts daran ändern, dass gerade Verfolgte und Bürgerkriegsflüchtlinge oft keine Identitätspapiere beibringen können. Wie sicher gestellt werden soll, dass mit der Änderung nicht gerade diese potentiellen Flüchtlinge getroffen werden, wird nicht dargelegt. Es ist daher zu befürchten, dass durch diese Massnahme die Genfer Flüchtlingskonvention unterlaufen wird.

Es ist auszuführen, welche Gründe als „entschuldbar“ gelten sollen.

7. Einführung von Gebühren im Wiedererwägungsverfahren

Es handelt sich hier um eine Verhinderungsnorm, die sich rechtfertigen liesse, wenn eine besonders sorgfältige Prüfung der Asylgesuche gewährleistet wäre. Die Stossrichtung geht insgesamt aber gerade in die umgekehrte Richtung, wenn eine immer grössere Zahl der Asylgesuche mit NEE erledigt wird.

Gebührevorschüsse von 1'200.- von mittellosen Asyl Suchenden zu verlangen, ist eine Zugangsbeschränkung. Wohl ist das ordentliche Asylverfahren abgeschlossen, doch handelt es sich bei der Frage des Asyls um eine sehr wichtige Frage für das Leben der betroffenen Person, denn ein Fehlentscheid kann für sie lebensbedrohend sein.

Die immer ausgefeiltere Struktur eines Prozesses, der von vornherein nicht gewollt ist, macht zunehmend jedes Rechtsmittel zur Farce und verteuert das Asylverfahren.

8. Erweiterung des Datenkatalogs, der an Heimat- und Herkunftsstaaten bekannt gegeben werden darf

Es ist unter allen Umständen sicherzustellen, dass die Sicherheit der betroffenen Personen nicht gefährdet wird. Eine derartige Massnahme kann zudem nur im europäischen und internationalen Verbund Sinn machen.

9. Massnahmen zur Beschleunigung des Beschwerdeverfahrens

Grundsätzlich ist eine Beschleunigung des Beschwerdeverfahrens zu begrüssen. Zur Beurteilung der Massnahme müssten jedoch die Kriterien der Definition „offensichtlich begründet“ und „offensichtlich unbegründet“ bekannt sein. Die Bürokratisierung eines an sich aussichtslosen Verfahrens macht keinen Sinn.

Betreffend Verzicht auf die Durchführung des Schriftenwechsels gilt ebenfalls: Wiewohl die Reduktion des Aufwands wünschenswert ist, so

muss doch diese Norm auch Kriterien nennen, wann auf den Schriftenwechsel verzichtet werden kann und vor allem, wann er unbedingt durchgeführt werden muss.

10. Vorläufige Aufnahme: Verbesserung der Rechtsstellung vorläufig Aufgenommener, wenn sie Identitäts- und Reisepapiere abgegeben haben. Streichung des Vorschlags der humanitären Aufnahme gemäss Botschaft zur Teilrevision des Asylgesetzes

Die humanitäre Aufnahme stellt für die Städte eine wesentliche Verbesserung der laufenden Teilrevision des Asylgesetzes dar, weil sie in hohem Mass integrationsfördernd ist und zwar für jene, die jahrelang oder für immer in der Schweiz bleiben. Das ist für das soziale Klima in den Städten entscheidend, weshalb an der humanitären Aufnahme festzuhalten ist.

Die Bezeichnung „vorläufige Aufnahme“ ist irreführend. Das ist auch der Grund, weshalb der neue Status mit verbesserter Rechtsstellung als „humanitäre Aufnahme“ bezeichnet werden soll: 30% der erwachsenen Personen mit vorläufiger Aufnahme sind seit 10 oder mehr Jahre in der Schweiz. Weitere 29% zwischen 5 und 9 Jahren. 93% der vorläufig Aufgenommenen sind schutzwürdig (unzumutbare oder unzulässige Wegweisung, persönliche Notlage, humanitäre Aktion). Lediglich 7% erhielten den Status zugesprochen, weil ihre Wegweisung technisch unmöglich ist.

Während der bisherige Vorschlag von diesen Tatsachen ausgeht, wird neu zum Kriterium einer Besserstellung gemacht, ob innert 48 Stunden Identitätspapiere abgegeben werden. Etliche Personen dürften jedoch gar keine Papiere haben, denn gerade wenn im Heimat- oder Herkunftsstaat/-gebiet ein Bürgerkrieg oder eine Situation allgemeiner Gewalt herrscht („Unzumutbarkeit“), sind oft gar keine Papiere vorhanden. Dennoch ist für diesen Fall keine Ausnahmeregelung vorgesehen. Bereits heute ist es jedoch so, dass keine vorläufige Aufnahme angeordnet wird, wenn die Unmöglichkeit des Vollzugs von der betroffenen Person selbst verursacht wird. Diese Praxis wird von der Asylrekurskommission (ARK) gestützt: Vgl. Ziff. 6.2.2 Asyl 52.1. Praxis der ARK zur Unmöglichkeit: Ist der Vollzug der Wegweisung seit mehr als einem Jahr und für unabsehbare Zeit aus technischen Gründen nicht durchführbar, ist von einer Unmöglichkeit des Vollzugs auszugehen und die vorläufige Aufnahme zu verfügen. Nicht vorläufig aufgenommen werden jedoch Personen, die freiwillig ausreisen könnten oder deren fehlende Mitwirkung (z.B. bei der Identifikation) zur Unmöglichkeit des Vollzugs führt (vgl. EMRK 1995/14).

Eine Verbesserung der Rechtsstellung muss unbedingt eine Entsprechung in der Benennung finden, ansonsten wird in der Praxis nur zusätzlich Verwirrung geschaffen. Der Begriff „humanitäre Aufnahme“ bringt zudem klar zum Ausdruck, dass es sich bei den Betroffenen um Personen

handelt, die für einen Aufenthalt in der Schweiz anerkanntermassen gute Gründe haben.

Die längerfristige Verhinderung/Einschränkung der Erwerbsaufnahme und der Integration hat Mehrkosten für die Kantone und vor allem für die Städte und Gemeinden zur Folge und trifft zudem Jugendliche - knapp die Hälfte der vorläufig Aufgenommenen sind unter 20 Jahre alt - unverschuldet besonders stark.

Die Fehler aus der Einwanderungspolitik der 70er und 80er Jahre, wo die Saisoniers ohne Integrationschancen blieben, belasten die Fürsorgebudgets der Gemeinden noch heute. Wie auch im Bericht der Arbeitsgruppe zur Kriminalität festgehalten wird, gibt es keine Alternative zur Integration, auch wenn diese nur temporär sein sollte. Sie ist sogar wesentliche Voraussetzung für die Rückkehr, eine geordnete Ausreise und für die "Stadtverträglichkeit" der Menschen aus andern Ländern.

Schliesslich ist in aller Deutlichkeit festzuhalten, dass unter keinen Umständen eine solche Regelung rückwirkend, d.h. auf die heute in der Schweiz lebenden vorläufig Aufgenommenen angewandt werden darf.

11. Streichung der Sonderabgabe und Rückkehr zu einer modifizierten Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht

Es ist begrüssenswert, dass mehr finanzielle Mittel zur Ausreiseunterstützung (Rückkehrhilfe) eingesetzt werden sollen. Sinnvoll ist es auch, dass für vorläufig Aufgenommene kein Abzug erfolgen soll.

Die Idee eines finanziellen Anreizes lässt sich jedoch einfacher und sachgemässer mit Rückkehrunterstützung und -beratung erreichen, weshalb hier ein Ausbau vorzusehen ist. Umgekehrt soll von einem aufwändigen System „SiRück light“ Abstand genommen werden und im Sinne der ursprünglich beabsichtigten Sparwirkung eine Ersatzabgabe eingeführt werden, wie dies in der Botschaft zur Revision vorgesehen war und im Nationalrat Zustimmung fand.

Aus kommunaler Sicht ist ein neues System, das den Abzug vor allem bei kleinen Einkommen verringert oder gar erlässt, sehr wünschenswert. Asyl Suchende arbeiten in Billiglohnbranchen. Wenn von diesen kleinen Einkommen zusätzliche Abzüge gemacht werden müssen, führt dies regelmässig zu Teilfürsorgeabhängigkeiten (working poor).

Das neu vorgeschlagene System bringt keine Vereinfachung, sondern eine zusätzliche Komplizierung der administrativen Abläufe und damit zusätzlichen Kostenaufwand. Die bürokratischen Aufwendungen stehen in keinem Verhältnis zu den erwarteten Einsparungen!

Fazit

Die Städte erachten die vorgeschlagenen Massnahmen als ungeeignet, die vorhandenen Probleme im Asylbereich zu lösen und lehnen sie wegen ihrer vielfältigen negativen Auswirkungen auf Kantone und Städte ab. Insgesamt führen diese Vorschläge zu einer massiven Kosten- und Problemverlagerung vom Bund auf die Kantone und Städte, zu einer grossen Zahl neuer Sans-Papiers und zu einem Anstieg illegaler Einreisen. Sie sind auch der Integration jener abträglich, die sich zum Teil schon sehr lange in der Schweiz aufhalten. Die negativen Folgen einer solchen Entwicklung werden in erster Linie die grossen Städte und Agglomerationen zu tragen haben. Zu befürchten ist unter anderem der Anstieg von (Klein)Kriminalität und Schwarzarbeit, die Übernutzung von Wohnraum, die Verslumung von einzelnen Quartieren, steigende Verunsicherung der Wohnbevölkerung, eine Verhärtung des sozialen Klimas, ein Ansteigen der Fremdenfeindlichkeit und des Rassismus.

Die Städte erwarten dringend, dass sie in ihrer grossen Aufgabe, die sie bisher geleistet haben, um die wenig überzeugende bundesrätliche Asylpolitik immer wieder zu bewältigen, unterstützt werden. Die hier unterbreiteten Vorschläge tragen dazu in keiner Weise bei, im Gegenteil: Die stadtverträgliche Bewältigung der Einwanderungsprobleme unseres Landes wird torpediert. Die Städte lehnen diese daher vollumfänglich ab und erwarten eine umfassende zukunftsgerichtete Strategie, die die Probleme ganzheitlich betrachtet und die finanziellen Mittel dort investiert, wo sie wirksam sind.

Freundliche Grüsse



Ruedi Meier
Präsident



Beat Däppeler
Geschäftsleiter