

Schweizerisches  
Jahrbuch für  
Entwicklungspolitik

## Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik

25-1 | 2006  
Fakten und Statistiken 2006

---

# 12. Asylpolitik und Migrationsfragen

Rosita Fibbi

---



### Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/162>  
ISSN: 1663-9677

### Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

### Printed version

Date of publication: 1 avril 2006  
Number of pages: 197-215  
ISBN: 2-88247-062-2  
ISSN: 1660-5926

### Electronic reference

Rosita Fibbi, « 12. Asylpolitik und Migrationsfragen », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 25-1 | 2006, Online erschienen am: 19 April 2010, abgerufen am 07 Mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/162>

---

---

## 12. Asylpolitik und Migrationsfragen\*

---

**D**IE ZU BEGINN der 90er Jahre begonnene umfassende Erneuerung der schweizerischen Migrationspolitik mündete Ende 2005 in die Verabschiedung eines neuen Ausländergesetzes, welches die Gesetzesgrundlage von 1931 ersetzt, und in eine weitere Revision des Asylgesetzes von 1999. Die Verschärfung des Asylrechts wurde von einem markanten Rückgang der Asylgesuche in der Schweiz wie auch in ganz Europa begleitet. Parallel dazu hat die Schweiz mit dem Abkommen über die Personenfreizügigkeit für Bürgerinnen und Bürger aller 25 EU-Mitgliedsländer und mit ihrem Beitritt zu den Abkommen von Schengen und Dublin ihre Annäherung an die EU-Politik konsolidiert. Die Öffnung des Landes für Europäerinnen und Europäer geht mit einem verstärkten Ausschluss von Menschen aus anderen Regionen der Welt einher.

### 12.1. Migrationsaussenpolitik

---

Seit geraumer Zeit sprengen die migrationspolitischen Fragen den Rahmen der Innenpolitik, der so genannten *low politics*: Da sie unmittelbar von weltweiten Ereignissen sowie von auf internationaler Ebene beschlossenen Übereinkommen und gemeinsamen Normen beeinflusst werden, sind sie heute ein fester Bestandteil der Aussenpolitik, der *high politics* also. Aus diesem Grund wird im Folgenden zunächst der internationale Kontext erörtert und erst anschliessend auf die schweizerische Politik gegenüber Ausländerinnen und Ausländern eingegangen.

In der Tat spielt die Schweiz in der internationalen Migrationsdebatte eine recht aktive Rolle: 2005 konnte sie die Früchte ihres früheren internationalen Engagements ernten, darunter auf dem internationalen Parkett die Unterstützung für die Global Commission on International Migration (GCIM) und der Erfolg ihrer Initiative im Rahmen des Hochkommissariats der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), und im innenpolitischen Kontext der Beitritt zu den Abkommen von Schengen und Dublin. An dieser Front zeichnet sich nun eine Atempause ab.

#### 12.1.1. Internationale Entwicklungen

##### □ *Global Commission on International Migration*

Vor knapp fünf Jahren regte die Schweiz einen Konsultationsprozess an mit dem Ziel, einen Rahmen für die Bewältigung der Migration auf internationaler Ebene abzustecken. Dieser Prozess fand im Dezember 2004 mit der Verabschiedung der Internationalen Agenda für Migrationsmanagement (IAMM) einen vorläufigen Abschluss.

📖 **Jahrbuch 2005**, Nr. 1, Kapitel 12, Global Commission on International Migration, S. 194.

\* Von Rosita Fibbi, Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM), Universität Neuenburg; Institut d'anthropologie et de sociologie, Universität Lausanne.

Die mittlerweile an einem Stillstand angelangte Berner Initiative diente als Auslöser für einen Prozess, der schliesslich zur Errichtung der Global Commission on International Migration (GCIM) führte, welche von einem Schweizer Diplomaten präsiert wird. Im Auftrag der Vereinten Nationen lancierte die Kommission eine öffentliche Debatte zwischen Behörden, Zivilgesellschaft, internationalen Organisationen und Wissenschaft, um die Migrationsproblematik in die internationale politischen Agenda aufzunehmen. Im Oktober 2005 legte die Kommission ihren Bericht<sup>1</sup> vor.

Dieser Bericht situiert die gegenwärtige Zunahme der Migrationsströme – deren Umfang sich innerhalb von fünfzehn Jahren verdoppelt hat und heute 200 Millionen Menschen umfasst – im Kontext der wirtschaftlichen Globalisierung. Diese Feststellung mag an sich nicht neu sein, sie verdeutlicht jedoch, dass eine auf bilateralen Grundlagen basierende Migrationssteuerung überholt und unzureichend ist. Zur Bewältigung der heutigen Migrationsproblematik muss der Kreis der Beteiligten neu definiert und erweitert werden. Diesem müssen neben staatlichen Akteuren auch lokale Behörden, der Privatsektor, die NGO, die Institutionen der Zivilgesellschaft sowie die Interessenvertreter der Migrantinnen und Migranten angehören. In ihrer Analyse weisen die Sachverständigen unter anderem auf die fehlende Kohärenz zwischen den verschiedenen staatlichen Politikbereichen hin: Entwicklungs- und Handelspolitiken, aber auch die humanitäre Politik werden formuliert, ohne ihre Auswirkungen auf die internationale Migration zu berücksichtigen.

Ferner bekräftigt der Bericht die Notwendigkeit, den völkerrechtlichen Rahmen zu respektieren. Dazu gehören neben der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sieben weitere Instrumente, die gemäss UNO-Flüchtlingshochkommissariat zu den so genannten *core human rights treaties*<sup>2</sup> zählen. Allerdings wird eingeräumt, dass bis heute kein gemeinsamer Nenner für die Einführung eines Systems für das internationale Migrationsmanagement gefunden werden konnte. Der Bericht nennt indessen an die Adresse der Völkergemeinschaft sechs Handlungsgrundsätze für die Formulierung kohärenter und wirksamer Migrationspolitiken<sup>3</sup>. Ein Schwerpunktthema des Berichts ist die Rolle der Migration bei der Entwicklungsförderung und der Verringerung der Armut.

<sup>1</sup> Global Commission on International Migration, *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, Geneva, GCIM, 2005, <<http://www.gcim.org>>. „Migration hat auch positive Aspekte. Uno-Bericht unterstreicht Beitrag an Entwicklung“, *Neue Zürcher Zeitung*, 6. Oktober 2005.

<sup>2</sup> Zu den wichtigsten für die Migrationsproblematik massgebenden Übereinkommen auf dem Gebiet der Menschenrechte zählen neben der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sieben weitere Konventionen, welche die in der Erklärung genannten Rechte verankern: das Internationale Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, der Internationale Pakt von 1966 über bürgerliche und politische Rechte, der Internationale Pakt von 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, das Übereinkommen von 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, das Übereinkommen von 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, das Übereinkommen von 1989 über die Rechte des Kindes sowie das Übereinkommen von 1990 über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familienangehörigen.

<sup>3</sup> I. *Migrating out of choice: migration and the global economy*. II. *Reinforcing Economic and Developmental impact*. III. *Addressing irregular migration*. IV. *Strengthening social cohesion through integration*. V. *Protecting the rights of migrants*. VI. *Enhancing governance: Coherence, capacity and cooperation*.

In den kommenden Monaten werden die Vereinten Nationen darüber befinden, wie die von der Global Commission on International Migration begonnenen Arbeiten weitergeführt werden sollen.

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

Anlässlich des 50-jährigen Bestehens der Genfer Konvention lancierte das UNHCR seine Initiative „Konvention Plus“, welche Lösungen zur Bewältigung der neuen Herausforderungen auf dem Gebiet des Flüchtlingsschutzes aufzeigen soll, die im Wortlaut der Konvention aus dem Jahre 1951 nicht ausdrücklich genannt werden.

📖 **Jahrbuch 2005**, Nr. 1, Kapitel 12, UNHCR – „Konvention Plus“, S. 195-196.

Die Initiative gelangte im November 2005 zu einem vorläufigen Abschluss. Das UNHCR wird die gewonnenen Erkenntnisse in seine Arbeit einfließen lassen. Ziel des UNHCR war es, den Abschluss generischer Abkommen zu drei vorrangigen Problembereichen voranzutreiben:

- die Neuansiedlung von Flüchtlingen,
- die Rolle einer gezielteren Entwicklungshilfe bei der Ausarbeitung nachhaltiger Lösungsansätze in lange andauernden Flüchtlingssituationen, und
- die Klärung der Zuständigkeiten unter den Staaten bei den sekundären Flüchtlingsströmen und im Asylbereich, d.h. wenn Asylsuchende vom ersten Gastland ins nächste ziehen.

In Bezug auf das seit langem debattierte Thema der Neuansiedlung als Schutzinstrument, als nachhaltige Lösung und als Instrument der Lastenverteilung konnte ein multilaterales Abkommen geschlossen werden. Im Hinblick auf die beiden anderen, relativ neuen Fragestellungen wurde dieses Ziel allerdings nicht erreicht. Immerhin gelang den Fazilitatoren die Ausarbeitung einer gemeinsamen Erklärung. Dänemark und Japan, die für die Frage der gezielten Entwicklungshilfe in lang andauernden Flüchtlingssituationen zuständig sind, wählten einen *Bottom-up*-Ansatz, der gute Praktiken und Handlungsgrundsätze für die Arbeit vor Ort identifiziert. Die spezifische Rolle der gezielten Hilfe gegenüber der humanitären Hilfe muss indessen vertieft erörtert werden. Die Fazilitatoren verstehen ihre bisherige Arbeit als Grundlage für weitere Anstrengungen mit Blick auf die gezielte Entwicklungshilfe<sup>4</sup>.

In Bezug auf den dritten Themenkomplex – die sekundären Flüchtlingsströme – gelang der Schweiz und Südafrika als Fazilitatoren ebenfalls eine Einigung auf eine gemeinsame Erklärung<sup>5</sup>. Die Gruppe hat versucht, die Rollen und Zuständigkeiten der Herkunfts-, Transit- und Zielländer im Zusammenhang mit den sekundären Flüchtlingsbewegungen präziser zu definieren. Anhand einer im Auftrag der *Core Group* des UNHCR durchgeführten Studie über somalische Flüchtlinge in verschiedenen afrikanischen und europäischen Ländern<sup>6</sup> konnten

<sup>4</sup> High Commissioner's Forum, *Convention Plus: Targeting of Development Assistance for Durable Solutions to Forced Displacement*, Joint Statement by the Co-Chairs, 15. November 2005, <<http://www.unhcr.ch>>.

<sup>5</sup> High Commissioner's Forum, *Convention Plus: Core Group on Addressing Irregular Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers*, 8. November 2005.

<sup>6</sup> Joëlle Moret, Simone Baglioni and Denise Efonyi-Mäder, *Movements of Somali Refugees and Asylum-Seekers and States' Responses Thereto*, Neuchâtel; Geneva, Swiss Forum for Migration and Population Studies, UNHCR.

zahlreiche Fragen identifiziert werden, die einer Klärung bedürfen. Aus der Studie geht hervor, dass im Wesentlichen folgende Motive für sekundäre Flüchtlingsbewegungen ausschlaggebend sind: 1) das Fehlen nachhaltiger Lösungen, 2) das Fehlen rechtmässiger Asylverfahren und eines gesicherten rechtlichen Status, und 3) die fehlende physische Sicherheit. Aus diesen Feststellungen ziehen die NGO den Schluss, dass das UNHCR der Stärkung des Flüchtlingsschutzes gegenüber den Wiederaufnahmepolitiken den Vorrang einräumen sollte, damit es seiner Verantwortung gerecht werden kann. Die NGO begrüssen die im Rahmen der „Konvention Plus“ geleistete Arbeit, wünschen aber eine Weiterführung der Diskussion über diese Initiative hinaus auf der Grundlage der Agenda für den Flüchtlingsschutz<sup>7</sup>.

Anlässlich der abschliessenden Tagung zur „Konvention Plus“ verpflichtete sich der Hohe Kommissar, die Ergebnisse zusammenzuführen und in die Praxis des UNHCR zu integrieren. In diesem Zusammenhang sind strukturelle Anpassungen vorgesehen, namentlich durch die Reorganisation des *Department of International Protection* und durch die Schaffung eines *Policy Development and Evaluation Unit*<sup>8</sup>.

### 12.1.2. Entwicklungen auf europäischer Ebene

#### □ *Europäische Asylrichtlinien: eine Bilanz*

Fünf Jahre nach dem Gipfel von 1999, bei dem die Grundzüge einer europäischen Asylpolitik definiert wurden („Geist von Tampere“), ziehen die Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft eine eher durchgezogene Bilanz der seither erzielten Ergebnisse.

In einer Publikation mit dem viel sagenden Titel *Broken Promises – Forgotten Principles*<sup>9</sup> stellt der European Council on Refugees and Exiles (ECRE) fest, dass angesichts des politischen Klimas, das sich laufend verschlechtert hat und durch eine zunehmende Feindseligkeit gegenüber Flüchtlingen und Asylsuchenden geprägt ist, die Dissuasion und die Bekämpfung der illegalen Einwanderung auf Kosten des Schutzes und der Integration von Flüchtlingen ständig an Bedeutung gewinnen.

Allerdings nennt der ECRE auch positive Aspekte: Die Konvention von 1951 wird im Rahmen der EU-Gesetzgebung als wichtigster Garant des Flüchtlingsschutzes anerkannt; dieser Grundsatz gilt nach der EU-Erweiterung für 25 europäische Länder. Zudem sind alle Mitgliedsstaaten verpflichtet, Personen, welche die Kriterien gemäss der Konvention von 1951 erfüllen, Asyl oder anderweitigen Schutz zu gewähren und sie auch vor der Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure zu schützen. Die Festlegung von Mindeststandards wird als sinnvoll beurteilt, auch wenn diese nicht über ein absolutes Mindestmass hinausgehen.

In seiner Publikation weist der ECRE aber auch darauf hin, dass die Bestimmungen über sichere Länder den völkerrechtlich verankerten Grundsatz der Nichtzurückweisung (*Non-Refoulement*) in Frage stellen könnten. Die Richtli-

<sup>7</sup> *NGO Statement to the High Commissioner's Forum*, 17. November 2005.

<sup>8</sup> *High Commissioner's Forum, Chairman's Summary*, 17. November 2005.

<sup>9</sup> <[http://www.ecre.org/positions/Tampere\\_June\\_04.shtml](http://www.ecre.org/positions/Tampere_June_04.shtml)>.

nie über die Familienzusammenführung wird insofern kritisiert, als sie den Schutz der Familie und den Respekt des Familienlebens, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention und in der Konvention über die Rechte des Kindes ausdrücklich festgeschrieben sind, nicht gewährleistet. Angesichts dieses Vorwurfs sah sich das Europäische Parlament veranlasst, die Gesetzmässigkeit dieser Richtlinie durch den Europäischen Gerichtshof beurteilen zu lassen.

#### □ *Rückübernahmeabkommen*

Ein wichtiges Instrument der schweizerischen Migrationsaussenpolitik sind auch die Rückübernahmeabkommen. Mit diesen Abkommen verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten vertraglich zur gegenseitigen Rückübernahme von Staatsangehörigen in ihr Territorium. Als Gegenleistung für diese Verpflichtung kommen die Länder in den Genuss von Wirtschafts- und Entwicklungshilfe.

2005 sind Rückübernahmeabkommen mit Armenien, Bosnien und Herzegowina, Spanien und Slowenien in Kraft getreten, mehrere andere Abkommen sind bereits unterzeichnet, aber noch nicht rechtskräftig. Indessen deutet in der Rückführungspraxis einiges darauf hin, dass diese Abkommen de facto bereits umgesetzt werden, obwohl sie noch nicht ratifiziert und in Kraft gesetzt wurden<sup>10</sup>. Über Vorstösse an dieser Front wurde in letzter Zeit immer weniger berichtet. Die Schweiz hat mit insgesamt 35 Ländern Rückübernahmeabkommen getroffen. 23 davon sind bereits ratifiziert, 12 weitere befinden sich in der Warteschlange. Kürzlich hat das Bundesamt für Migration (BFM) mit zehn Staaten Verhandlungen aufgenommen, mit zehn weiteren Ländern sind Gespräche im Gange. Auch die Rückführungen werden diskret abgewickelt: 2004 wurden 173 Personen mit 34 Sonderflügen in ihre Heimat zurückgebracht.

## 12.2. Asylpolitik

---

### 12.2.1. Asylstatistik

#### □ *Eingereichte Asylgesuche*

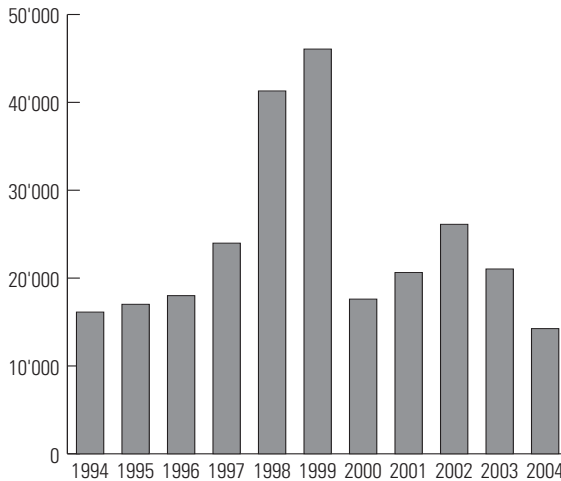
Rund 14 248 Personen haben 2004 in der Schweiz um Asyl angesucht. Dies entspricht einem Rückgang von 32 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Bereits im Jahr zuvor wurde im Vergleich zu 2002 eine Abnahme der eingereichten Gesuche um 20 Prozent verzeichnet. Die in der Schweiz beobachtete Abnahme ist stärker als auf europäischer Ebene (32 % im Vergleich zu 20 %). Die Schweizerische Flüchtlingshilfe weist darauf hin, dass die Entwicklung in der Schweiz der europaweiten Tendenz entspricht. Die grössere Abnahme der Gesuche in der Schweiz ist in erster Linie auf die Entspannung der Lage in den Herkunftsländern zurückzuführen. Dies gilt namentlich für den Kosovo und die Türkei, den wichtigsten Herkunftsländern der Asylsuchenden in der Schweiz<sup>11</sup>. Der Asylstatistik des ersten Halbjahrs 2005 zufolge setzt sich der Rückgang bei den

<sup>10</sup> „Mit Blocher nach Beirut“, *Facts*, 17. Februar 2005. Von verschiedener Seite werden die exorbitanten Kosten dieser Operationen von 1,4 Millionen Franken kritisiert: „Le coût des renvois forcés“, *Le Temps*, 14. April 2005.

<sup>11</sup> SFH, „Schutz für jede dritte asylsuchende Person“, Medienmitteilung, 21. Januar 2005.

eingereichten Gesuchen fort und beschleunigt sich gar: -44 Prozent zwischen Januar und Juni 2005 im Vergleich zum ersten Halbjahr 2004<sup>12</sup>.

**Grafik 3: Entwicklung der Asylgesuche (1994–2004)**



Quelle: BFM, *Asylstatistik 2004*, Januar 2005.

Wie bereits im Vorjahr stammen die zahlenmässig stärksten Gruppen von Asylsuchenden aus der Balkanregion (12,5% aus Serbien und Montenegro). Die GUS (Georgien mit 5,1%, Russland mit 3,5%) hat sich als zweitwichtigste Herkunftsregion etabliert, während die Gesuche von Personen aus Westafrika stark rückläufig sind. Diese beiden Trends sind seit 2003 erkennbar. Nach wie vor zählen die Türkei (8,1%) und der Irak (4,4%) zu den wichtigsten Herkunftsländern der Asylsuchenden.

**Tabelle 27: In der Schweiz eingereichte Asylgesuche 2003–2004 nach Herkunftsland**

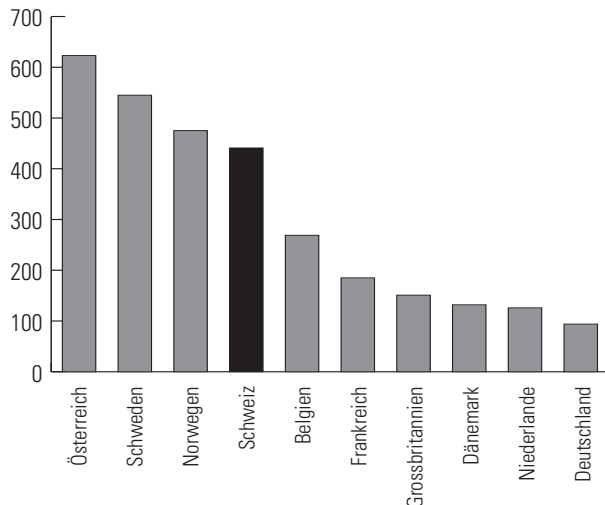
Rang	Nation	Asylgesuche 2003	Asylgesuche 2004	in % der Gesamtsumme
1	Serbien und Montenegro	2953	1777	12.5
2	Türkei	1674	1154	8.1
3	Georgien	762	731	5.1
4	Irak	1458	631	4.4
5	Bulgarien	282	624	4.4
6	Staat + Kontinent unbekannt	1244	602	4.2
7	Somalia	474	592	4.2
8	Russland	511	505	3.5
9	Algérien	830	480	3.4
10	Nigeria	502	418	2.9
	übrige Nationen	10347	6735	47.3
	<b>Insgesamt</b>	<b>21 037</b>	<b>14 248</b>	<b>100</b>

Quelle: BFM, *Asylstatistik 2004*, Januar 2005.

<sup>12</sup> Bundesamt für Migration (BFM), *Asylstatistik Juni 2005*, Juli 2005. Zur Erinnerung: Das Bundesamt für Migration (BFM) ist am 1. Januar 2005 aus der Zusammenlegung des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) und des Bundesamtes für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) hervorgegangen.

Auf der Rangliste der Anzahl Asylgesuche gemessen an der Wohnbevölkerung belegte die Schweiz 2004 unter den europäischen Ländern wie bereits im Vorjahr hinter Österreich, Schweden und Norwegen den vierten Platz (siehe Grafik 4).

**Grafik 4: Anzahl Asylgesuche auf 100000 Einwohner aus Westeuropa (1. Januar 2003 bis 30. September 2004)**



Quelle: BFM, Asylstatistik 2004, Januar 2005.

#### □ *Befürwortete Asylgesuche*

2004 gewährte das Bundesamt für Migration (BFM) 1555 Personen Asyl, das sind 5 Prozent weniger als im Jahr davor. Angesichts des Rückgangs der eingereichten Gesuche erhöhte sich die mittlere Anerkennungsrate von 6,7 Prozent im Jahr 2003 auf 9,2 Prozent. Dabei handelt es sich um einen Durchschnittswert, je nach Staatsangehörigkeit sind markante Unterschiede erkennbar: Beträgt er bei Asylsuchenden aus Togo (33,5%), Afghanistan (33,3%), der Türkei (31%) und dem Irak (29%) rund ein Drittel, liegt er für Personen aus Bosnien und Herzegowina lediglich bei 21 Prozent, für Asylsuchende aus Serbien und Montenegro gar nur bei 4,3 Prozent. 4198 Personen wurden 2004 vorläufig aufgenommen (8% mehr als 2003). Hierbei handelt es sich hauptsächlich um Personen aus Serbien und Montenegro sowie aus Bosnien und Herzegowina.

Ferner ist bei den Nichteintretensentscheiden (rund 5200 NEE, das sind etwa 33% weniger als im Jahr zuvor) sowie bei den abgelehnten Gesuchen (ca. 10000, dies entspricht 32% weniger als 2003) ein Rückgang zu verzeichnen. Dieser Rückgang entspricht in etwa demjenigen bei den eingereichten Gesuchen.



**Tabelle 28: Personen im Asylbereich (Stand Ende Dezember 2003 und 2004)**

	31.12.2003	31.12.2004	Änderung (%)
Gesamte Personen	89285	79374	-11.1
anerkannte Flüchtlinge	24729	24271	-1.9
vorläufige Aufnahme	23355	23407	0.2
Gesamte Personen im Verfahrensprozess	23879	17465	-26.9
Gesamte Personen im Vollzugsprozess	17322	14231	-17.8

Quelle: BFM, *Asylstatistik 2004*, Januar 2005.

Hinweis: Aufgrund der Harmonisierung der Daten der allgemeinen BFF-Statistiken und des Verfahrens- und Vollzugscontrollings und der Reorganisation der Statistiken im Asylwesen ist die Vergleichbarkeit der seit 1993 vom BFF veröffentlichten Zahlen mit den neuen Daten nicht mehr gewährleistet. Die wesentlichen Umstellungen betreffen die Bestandeszahlen zu den Asylsuchenden (Ausweise N) und den vorläufig Aufgenommenen (Ausweise F).

Insgesamt ist die Zahl der Personen im Asylbereich gegenüber dem vorangegangenen Jahr gesunken (-11 %). Der Rückgang der Gesuche um rund ein Drittel bewirkte eine deutliche Verringerung der Anzahl Personen im Asylbereich (sämtliche Kategorien). Ende 2004 umfasste der Asylbereich 79 374 Personen, gegenüber rund 90 000 Ende Dezember 2003.

Wie in den vergangenen Jahren liegen bei den Abgängen die unkontrollierten Abreisen an erster Stelle: 2004 fiel jeder zweite Abgang in diese Kategorie. Zu den „unkontrollierten Abgängen“ werden Asylsuchende gezählt, die freiwillig, jedoch ohne sich abzumelden, in die Heimat zurückkehren oder in einen Drittstaat weiterreisen beziehungsweise sich ohne gültige Papiere weiterhin in der Schweiz aufhalten (*Sans-Papiers*).

1654 Personen, die als anerkannte Flüchtlinge in der Schweiz wohnten, wurde das Asyl entzogen, da sie keinerlei Gefahren mehr ausgesetzt waren. Ferner hob das Bundesamt für Migration die provisorische Aufnahme von 4074 Personen auf. Wie bereits im Vorjahr handelt es sich bei den Betroffenen mehrheitlich um Personen aus Sri Lanka und dem früheren Jugoslawien, die in den Genuss einer kantonal geregelt humanitären Aufnahme gekommen waren.

### 12.2.2. Verabschiedung der Asylgesetzrevision

Im Anschluss an das Ja des Stimmvolkes zum freien Personenverkehr für Staatsangehörige der zehn neuen EU-Länder (siehe auch 12.3.2), und nachdem Bundesrat Christoph Blocher weitere Verschärfungsmassnahmen präsentiert hatte, befasste sich der Ständerat, der den Revisionsentwurf für das Asylgesetz<sup>13</sup> bereits befürwortet hatte, im September 2005 erneut mit der Vorlage. Die Mahnungen der Eidgenössischen Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF), die im März die Parlamentarierinnen und Parlamentarier zu Besonnenheit und Weitsicht bei der Beratung der Änderungen aufgerufen hatte, verhallten wirkungslos<sup>14</sup>. Die Schlussabstimmung zur Vorlage fand am 16. Dezember statt<sup>15</sup>. Vier wesentliche Punkte sind dabei hervorzuheben:

<sup>13</sup> Bundesrat, *Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes, zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung*, vom 4. September 2002 (BBl 2002 6845).

<sup>14</sup> EKF, „EKF kritisiert überhastetes Vorgehen bei der Teilrevision des Asylgesetzes“, Pressemitteilung, 8. März 2005.

<sup>15</sup> Bundesversammlung, *Asylgesetz (AsylG). Änderung vom 16. Dezember 2005* (BBl 2005 7425).

- Eine wichtige Neuerung der im Oktober 1999 in Kraft getretenen Gesetzesrevision war die humanitäre Aufnahme: Sie sollte Asylsuchenden, deren Gesuch abgelehnt worden war, deren Rückführung aber nicht rechtskräftig vollzogen werden kann oder unzumutbar ist, eine mittelfristige Perspektive bieten. Die von der damaligen Bundesrätin Ruth Metzler vorgeschlagene Aufnahme aus humanitären Gründen, die namentlich für Inhaber einer F-Aufenthaltsbewilligung den sofortigen Familiennachzug ermöglicht hätte, wurde jedoch verworfen. Indessen wird der Zugang zum Arbeitsmarkt vereinfacht, indem Arbeitsbewilligungen künftig unabhängig von der Beschäftigungsgläge vergeben werden sollen.

📖 **Jahrbuch 2003**, Nr. 1, Kapitel 12, Humanitäre Aufnahme, S. 222.

- Die Zwangsmassnahmen wurden verschärft. Die maximale Dauer der Ausschaffungshaft für abgewiesene Asylsuchende wird von zwölf auf 24 Monate erhöht. Die Widersetzung gegen den Entscheid gilt neu als Grund für eine länger dauernde Inhaftierung (Beugehaft). Um den Vollzug der Ausreise zu verbessern, wird den Schweizer Behörden die Weitergabe von Personendaten an das Herkunftsland erleichtert. Damit besteht die Gefahr, dass die Sicherheit der Asylsuchenden beeinträchtigt wird.
- Künftig können alle abgewiesenen Asylsuchenden von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden. Bisher waren von dieser Massnahme nur Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid betroffen. Allerdings besteht die Möglichkeit, Nothilfe zu beantragen: Das Bundesgericht hatte die Verweigerung dieser Nothilfe zur Deckung des Existenzminimums (siehe auch 12.2.3) als verfassungswidrig erklärt. Offensichtlich hatte dieses Urteil einen Einfluss auf die parlamentarischen Entscheidungen.
- Eine der neu eingeführten Massnahmen hat das UNO-Flüchtlingshochkommissariat auf den Plan gerufen, nämlich der Nichteintretensgrund der Papierlosigkeit. Dieser besagt, dass Gesuche von Personen, die nicht innerhalb von 48 Stunden nach der Einreichung des Gesuchs Reise- oder Identitätspapiere vorlegen können, automatisch mit einem Nichteintretensentscheid (NEE) beantwortet werden<sup>16</sup>. Das UNHCR befürchtet, dass in der Schweiz aufgrund dieser Bestimmungen Personen vom Asylverfahren ausgeschlossen werden könnten, die eigentlich Anspruch auf internationalen Schutz hätten. In einem Rechtsgutachten vom November 2004 bestätigte Professor Walter Kälin, dass diese Massnahme je nachdem, wie sie angewendet wird, der Genfer Konvention von 1951 zuwiderlaufen könnte<sup>17</sup>. Diese Massnahme richtet sich gegen die rund 60 Prozent der Asylsuchenden, welche nach ihrer Ankunft in der Schweiz angeben, keine gültigen Papiere zu besitzen. Kurz: Wer die Zusammenarbeit verweigert, wird nicht mehr bevorzugt behandelt. In einem Kommentar äusserte die *Neue Zürcher Zeitung* Zweifel daran, dass dies Asylsuchende, die von vornherein nicht auf die Gewährung von Asyl zählen können, davon abzuhalten vermag, ihre Papiere zu vernichten. Wird die Mass-

<sup>16</sup> Während langer Zeit war es üblich, Personen mit gültigen Identitätspapieren das Asyl zu verweigern. Begründet wurde dies mit dem Argument, der Besitz von Identitätspapieren sei der Beweis dafür, dass sie in ihrem Land keinerlei Schwierigkeiten zu erwarten hätten. Mit der neuen Regelung wird demnach eine Kehrtwendung um 180 Grad vollzogen.

<sup>17</sup> Walter Kälin, „Die Schraube anzuziehen ist kontraproduktiv“, *Der Schweizerische Beobachter*, Nr. 5, 2005. „Vos papiers!“, *Le Temps*, 30. September 2005.

nahme hingegen völkerrechtskonform angewendet, stellt sich die Frage, ob es sich nicht um eine Scheinlösung handelt<sup>18</sup>.

Eine breite Koalition bestehend aus NGO, Hilfswerken, Kirchen und Verbänden<sup>19</sup> richtete einen Aufruf an das Parlament, die humanitäre Tradition der Schweiz zu wahren und eine völkerrechtlich korrekte Asylgesetzgebung zu erarbeiten. Angesichts des vom Parlament verabschiedeten Gesetzestextes kündigten die beteiligten Organisationen an, das Referendum zu ergreifen<sup>20</sup>.

Anfang November 2005, noch vor der Schlussabstimmung, wurde in Genf ein Referendumskomitee gebildet, dem namentlich Kirchen sowie die gesamte politische Linke und die Gewerkschaften angehören. Das Komitee hat sowohl das Asyl- wie auch das Ausländergesetz im Visier. Anfang Dezember, unmittelbar vor der Schlussabstimmung über das Asyl- und das Ausländergesetz (siehe auch 12.3.1), fällte die Genfer CVP einstimmig den Grundsatzentscheid, entgegen dem Willen der nationalen Parteileitung das Referendum gegen die beiden Gesetze zu ergreifen. Bereits im September 2005 hatten alle Westschweizer sowie einige Deutschschweizer CVP-Parlamentarier die Asylvorlage in der Schlussabstimmung abgelehnt, da die vorgesehenen Verschärfungen zu einer Entfremdung zwischen der Partei und den Kirchen und angesehenen NGO wie Amnesty International führen würden<sup>21</sup>.

### 12.2.3. „Monitoring Nichteintretensentscheide (NEE)“: die Frage der Nothilfe

Seit April 2004 werden Asylsuchende, deren Gesuch als unbegründet beurteilt wird, vom Sozialhilfesystem des Asylbereichs ausgeschlossen, welches vom Bund finanziert wird. Hingegen können sie Nothilfe beanspruchen. Diese wird indessen von den Kantonen und Gemeinden ausgerichtet.

Das ist der Kontext des Bundesgerichtsurteils vom 18. März 2005 betreffend einen Asylsuchenden im Kanton Solothurn, auf dessen Gesuch nicht eingetreten worden war. Das Bundesgericht entschied mit drei gegen zwei Stimmen, der Ausschluss von der Nothilfe sei verfassungswidrig. Kurz zuvor hatte der Ständerat die Möglichkeit eines Sozialhilfestopps für abgewiesene Asylsuchende befürwortet. In seiner Reaktion auf den Entscheid der Bundesrichter sprach sich der zuständige Bundesrat Christoph Blocher für eine Verfassungsänderung aus<sup>22</sup>. In diesem Zusammenhang ist auf eine schweizerische Besonderheit hinzuweisen: Solange die Hilfe Aufgabe der Kantone ist, verfügt das Bundesgericht über eine umfassende Kontrollkompetenz. Handelt es sich jedoch um eine

<sup>18</sup> „Asylrecht. Verschärfungen setzen sich durch“, *Neue Zürcher Zeitung*, 27. September 2005.

<sup>19</sup> Schweizerische Bischofskonferenz SBK; Justitia et Pax; Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund (SEK); Christkatholische Kirche der Schweiz; Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund (SIG); Plattform der Jüdischen Liberalen Gemeinden der Schweiz; Schweizerischer Evangelischer Frauenbund (SEF); Schweizerischer Katholischer Frauenbund (SKF); Centres Sociaux Protestants (CSP); Caritas Schweiz; Hilfswerk der Evangelischen Kirchen der Schweiz (HEKS); Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK); Schweizerisches ArbeiterInnenhilfswerk (SAH); Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen (VSJF); Amnesty International, Schweizer Sektion; Stiftung Terre des Hommes; Netzwerk Kinderrechte Schweiz; Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV); Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS); Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH).

<sup>20</sup> SFH, „Breite Koalition für ein humanitäres und rechtsstaatliches Asylrecht“, Medienmitteilung, 2. September 2005.

<sup>21</sup> „Le PDC genevois partira au front pour défendre l’asile“, *Le Courrier*, 10. Dezember 2005.

<sup>22</sup> „Il faudra modifier la Constitution“, *Le Temps*, 19. März 2005.

bundesrechtlich geregelte Aufgabe, ist diese Kompetenz weitgehend eingeschränkt. In der Vergangenheit war das Parlament stets darauf bedacht, die Entscheide des Bundesgerichtes zu respektieren<sup>23</sup>. Es handelt sich in diesem Fall um einen Leittscheid des Bundesgerichtes.

Aus der Sicht der Rechte der Asylsuchenden, aber auch in Anbetracht der finanziellen Konsequenzen ist diese Frage äusserst brisant. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) veröffentlicht deshalb jedes Quartal einen Bericht zum Monitoring in Sachen Nichteintretensentscheide. Gemäss dem jüngsten Bericht vom Oktober 2005 haben vom 1. April bis 30. Juni 2005 insgesamt 5092 Asylsuchende einen rechtskräftigen Nichteintretensentscheid (NEE) erhalten. Die Kosten für die von den Kantonen finanzierte Nothilfe sind stark gestiegen. Massgebend für diese Kostenzunahme sind die höheren durchschnittlichen Kosten pro Tag und Person und die steigende Bezugsdauer. Zusätzlich zur Nothilfe entstehen den Kantonen auch noch Kosten für die Unterbringung von Personen mit Nichteintretensentscheiden. Die Kostenentwicklung hat die Behörden dazu bewogen, eine Anpassung der vom Bund an die Kantone bezahlten Nothilfepauschale zu prüfen<sup>24</sup>. Eine solche Anpassung wurde von den Kantonen seit Monaten gefordert.

Im Kanton Waadt war die Asyldebatte von der Diskussion um die 523 Asylsuchenden geprägt, für die der Kanton Waadt eine Ausnahme eingeräumt hatte: Während dreier Jahre hatte der Kanton den seit langem im Kanton wohnhaften Asylsuchenden erlaubt, einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Im April 2005 beschloss jedoch die Waadtländer Regierung, sich strikte an die Bundesgesetzgebung zu halten, welche Asylsuchenden, deren Gesuch abgelehnt wurde, ein Arbeitsverbot auferlegt. Mit diesem Beschluss wurde unter anderem das Ziel verfolgt, die Schwarzarbeit zu bekämpfen. Im Dezember 2005 weigerten sich jedoch rund 40 Arbeitgeber, ihre vom Beschluss betroffenen Angestellten zu entlassen. Unter dem Druck der Öffentlichkeit und des Kantonsparlaments intervenierte die Waadtländer Regierung schliesslich beim BFM in Bern zugunsten der vom Arbeitsverbot betroffenen Äthiopier und Eritreer, um für die ältesten Fälle eine Regularisierung zu erwirken<sup>25</sup>.

#### 12.2.4. Zehn Jahre Zwangsmassnahmen: eine Bilanz

Im Februar 1995 trat das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht in Kraft, nachdem es im Dezember 1994 vom Stimmvolk mit einer knappen Dreiviertelmehrheit gutgeheissen worden war. Zwei Jahre später veröffentlichte das EJPD eine erste Vergleichsbilanz. Daraus ging hervor, dass nur gerade sechs Kantone die Wirksamkeit der Massnahmen für den Ausweisungsvollzug als zufriedenstellend beurteilten. Auf eine weitere Evaluation des Gesetzes wurde seither verzichtet: Das EJPD erstellt keine Statistik über die Umsetzung der Vollzugsmassnahmen, da dies Sache der Kantone sei. Aber auch auf kanto-

<sup>23</sup> Öffentliche Beratungen zum Dossier 2P.318.2004. „Le Tribunal fédéral reconnaît aux requérants déboutés le droit à une aide d'urgence minimale“, *Le Temps*, 19. März 2005.

<sup>24</sup> BFM, *Bericht 2. Quartal 2005* „Monitoring Nichteintretensentscheide“, Pressemitteilung, 31. Oktober 2005.

<sup>25</sup> „Requérants déboutés: d'une main le Conseil d'Etat veut négocier, de l'autre il oblige à licencier“, *Le Courrier*, 14. Dezember 2005.

naler Ebene fehlen systematische Erhebungen: Nur wenige Kantone tragen entsprechende Zahlen zusammen<sup>26</sup>. Während die Verfechter der Zwangsmassnahmen die Augen vor deren Auswirkungen verschliessen, sind die Gegner nach wie vor überzeugt, dass diese Massnahmen nicht in erster Linie den Ausweisungsvollzug erleichtern sollen, sondern zur Einschüchterung der Asylsuchenden dienen<sup>27</sup>.

Im März 2005 jedoch, zeitgleich mit den parlamentarischen Beratungen über das Asyl- und das Ausländergesetz, veröffentlichte die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) ihren Bericht zu dieser Frage. Darin werden die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, namentlich die Ausschaffungshaft für abgewiesene Asylsuchende und illegal anwesende Ausländerinnen und Ausländer, unter dem Gesichtspunkt ihrer Wirksamkeit beurteilt. Die Untersuchung deckt den Zeitraum 2001 bis 2003 ab und zeigt auf, dass die Kantone das Instrument der Ausschaffungshaft sehr unterschiedlich handhaben: Wird sie in Zürich systematisch praktiziert (5767 Fälle), so wird sie im Kanton Genf nur angeordnet, wenn kein anderes Mittel vorhanden ist (56 Inhaftierungen). Insbesondere bei den illegal Anwesenden mit gültigen Papieren dient die Ausschaffungshaft als Mittel zur Sicherstellung der Rückführung, während Asylsuchende häufig die Kooperation verweigern. Die Mehrzahl der Rückführungen erfolgt innert vier Tagen oder aber innerhalb eines Monats. Eine länger dauernde Inhaftierung ist kaum wirksam.

Dieser Befund der PVK stellt die Zweckmässigkeit der vom Ständerat beschlossenen Verlängerung der Haftdauer in Frage. Angesichts der Zweifel in Bezug auf die Vereinbarkeit mit den Grundrechten und der erwiesenermassen mangelhaften Wirkung kritisieren gewisse Parlamentarierinnen und Parlamentarier die so genannte „Bluff-Politik“<sup>28</sup>, das heisst die Einführung von Massnahmen, die korrigiert werden müssen oder nicht durchgesetzt werden können und die einzig das Ziel verfolgen, das Image der Migrationspolitik des Bundes bei der Bevölkerung zu verbessern<sup>29</sup>.

### 12.2.5. Beitritt zu Schengen und Dublin

Am 5. Juni 2005 fand die erste der beiden Volksabstimmungen betreffend die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union statt, nämlich jene über den Beitritt zu den Abkommen von Schengen und von Dublin. Sämtliche EU-Mitgliedsstaaten sind diesen beiden Abkommen beigetreten, das Vereinigte Königreich und Irland indessen sind nur in gewissen klar abgegrenzten Bereichen daran gebunden. Auch die beiden Nicht-EU-Mitglieder Norwegen und Island haben sich den Abkommen von Schengen und von Dublin angeschlossen. Für die Schweiz stand ein vergleichbarer Status zur Debatte. Nach der Aufnahme der zehn EU-Beitrittskandidaten gilt diese grenzüberschreitende Struktur nun für insgesamt 27 europäische Länder.

 **Jahrbuch 2005**, Nr. 1, Kapitel 12, Schengen und Dublin, S. 196–197.

<sup>26</sup> „L'impossible statistique“, *Le Courrier*, 31. Januar 2005.

<sup>27</sup> „Dix ans après, la loi manque toujours sa cible“, *Le Courrier*, 31. Januar 2005.

<sup>28</sup> „Bilan mitigé des mesures de contrainte dans le droit d'asile“, *La Liberté*, 9. April 2005.

<sup>29</sup> PVK, „Evaluation der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht“, Schlussbericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 15. März 2005. „Gesticulations et réalité“, *La Liberté*, 9. April 2005.

Trotz der von beiden Seiten sehr früh lancierten und polarisierenden Abstimmungskampagne wurde die Vorlage mit einer deutlichen Mehrheit (54,6%) angenommen. Die Vorlage sieht eine Abschaffung der Kontrollen an der schweizerischen Landesgrenze zugunsten einer Überprüfung an den EU-Aussengrenzen sowie eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Polizei- und Justizbehörden der anderen europäischen Länder vor. Ein wesentliches Element ist dabei das so genannte Schengen-Informationssystem (SIS) mit seinen gemeinsamen Fahndungslisten (gestohlene Fahrzeuge und Waffen, gesuchte Personen, usw.).

Die Analyse der Abstimmungsergebnisse zeigt, dass sich die Unterschiede zwischen den Sprachregionen im Vergleich zur Abstimmung von 1992 über den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum abgeschwächt haben: In der Tat hat sich in der Westschweiz die Zahl der bedingungslosen EU-Anhänger verringert, gleichzeitig hat der Anteil der EU-Befürworter in den urbanen Zentren der Deutschschweiz zugenommen. Die Vorlage wurde von Personen mit höherem Bildungsstand tendenziell häufiger befürwortet<sup>30</sup>.

Das Abkommen tritt voraussichtlich 2006 in Kraft. Voraussetzung ist ein entsprechender Beschluss des EU-Rates, der von den Schengen-Mitgliedsstaaten im Anschluss an eine Beurteilung der schweizerischen Vollzugskapazitäten einstimmig gefasst werden muss.

### 12.3. Die Aufnahme in der Migrationspolitik

---

Die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU erleichtern die Niederlassung von EU-Bürgern in der Schweiz bzw. von Schweizern in einem EU-Land erheblich. Die neue Möglichkeit wurde von zahlreichen Deutschen genutzt: 2004 wurde eine markante Zunahme von Zuzüglern aus Deutschland, aber auch aus Frankreich verzeichnet. Ende April 2005 zählten 874 080 Personen aus dem EU/EFTA-Raum zur ständigen Schweizer Wohnbevölkerung, dies sind 1,9 Prozent mehr als Ende April 2004. Die Zahl der Niedergelassenen aus Nicht-EU-Ländern erhöhte sich im gleichen Zeitraum um lediglich 0,1 Prozent. Die stärkste Zunahme zwischen 1. Mai 2004 und 3. April 2005 verzeichnete die Gruppe der deutschen Staatsangehörigen (+11 289), gefolgt von den Portugiesen (+8 213) und den Franzosen (+1 357)<sup>31</sup>. Damit stammen derzeit 58 Prozent der in der Schweiz niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer aus einem der 25 EU-Länder.

4,4 Prozent der in der Schweiz Erwerbstätigen sind Grenzgänger. Das In-Kraft-Treten des freien Personenverkehrs im Juni 2002 sowie die Abschaffung der bevorzugten Behandlung einheimischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der Kontrollen über die Einhaltung der Arbeits- und Lohnbedingungen im Juni 2004 haben den Zustrom von Grenzgängern nicht massgeblich ansteigen lassen. Seit 2002 liegt die Zunahme relativ stabil bei 3 Prozent<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Isabelle Engeli, Anke Tresch, *Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 5. Juni 2005*, Vox-Analysen eidgenössischer Urnengänge, Bern; Genf, gfs.bern; Universität Genf, Publikation Nr. 87, Juli 2005.

<sup>31</sup> BFM, „Zunahme bei EU/EFTA-Angehörigen“, Pressemitteilung, 8. Juni 2005.

<sup>32</sup> Bundesamt für Statistik (BFS), „Grenzgängerinnen und Grenzgänger in der Schweiz“, Medienmitteilung, 17. Mai 2005.



### 12.3.1. Ausländergesetz

Im Berichtsjahr haben die Eidgenössischen Räte eine Reihe von Verschärfungen im Ausländergesetz beschlossen<sup>33</sup>. Im März 2005 schlug der Ständerat im Rahmen seiner Debatte über die vom Nationalrat im November 2004 verabschiedete Vorlage vor, die automatische Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach zehnjährigem Aufenthalt aufzuheben. Diese Regelung war von Italien nach zähen Verhandlungen für italienische Staatsangehörige durchgesetzt und anschliessend schrittweise auf alle Gruppen von Ausländerinnen und Ausländern ausgedehnt worden. Der ursprüngliche Gesetzesentwurf stellte diesen Grundsatz nicht in Frage.

Diese Bestimmung sowie die Abschaffung des Anspruchs auf Familiennachzug für Personen mit gültiger Aufenthaltsbewilligung wird von den Gewerkschaften entschieden abgelehnt, denn sie befürchten, dass ohne Rechtsanspruch der Familiennachzug willkürlich gewährt wird<sup>34</sup>.

📖 **Jahrbuch 2005**, Nr. 1, Kapitel 12, Ablehnung der automatischen Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach zehnjährigem Aufenthalt und des Anspruchs auf Familiennachzug, S. 206.

In Bezug auf die Sans-Papiers zeigte sich das Parlament kompromisslos: Regulierungsanträge von Sans-Papiers, die seit mehr als vier Jahren in der Schweiz leben, sollen nicht mehr vertieft geprüft werden. Gewissen Kreisen zufolge bedeutet dies, dass der Anspruch auf Regularisierung verweigert wird.

📖 **Jahrbuch 2005**, Nr. 1, Kapitel 12, 12.3.3. Sans-Papiers: Aufhebung des Metzler-Rundschreibens, S. 207.

Die Absicht, im Gesetz keinen Mechanismus zur Regelung von Härtefällen zu verankern, wird von den Gewerkschaften scharf kritisiert: Die Tatsache, dass bereits Tausende Sans-Papiers in der Schweiz leben, werde damit schlicht ignoriert (siehe auch 12.3.3). In diesem Zusammenhang ist aber auch zu erwähnen, dass der Nationalrat sich geweigert hat, Unternehmen, die illegal in der Schweiz lebende Menschen beschäftigen, von öffentlichen Ausschreibungen auszuschliessen.

Ferner soll nach dem Willen der beratenden Kommission des Ständerates die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung für ausländische Ehegatten davon abhängig gemacht werden, dass die betroffenen Personen in einer ehelichen Gemeinschaft zusammenleben. Diese Rechtsnorm ist für ausländische Ehegatten von Schweizer Bürgern strenger als die Bestimmungen, die gemäss bilateralen Verträgen für ausländische Ehegatten von EU-Bürgern gelten.

Im Anschluss an die Differenzbereinigung fand im Dezember 2005 die parlamentarische Schlussabstimmung über das neue Ausländergesetz statt. Verschiedene Kreise, darunter die im Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten (FIMM)<sup>35</sup> zusammengeschlossenen Migrantenorganisationen, bereiteten das Referendum gegen dieses Gesetz vor.

<sup>33</sup> Bundesrat, *Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer*, vom 8. März 2002 (BB1 2002 3709). Bundesversammlung, *Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)* (BB1 2005 7365).

<sup>34</sup> Unia, „Ausländergesetz: so nicht!“, Medienmitteilung, 15. März 2005.

<sup>35</sup> „La migration reste un thème instrumentalisé“, *Le Temps*, 5. Dezember 2005.

### 12.3.2. Ausdehnung des freien Personenverkehrs auf die neuen EU-Mitgliedsländer

Der zweite aus migrationspolitischer Sicht wichtige Urnengang im Jahr 2005 betraf die Abstimmung vom 25. September über die Ausdehnung des freien Personenverkehrs auf Staatsangehörige der Länder, die der Europäischen Union im Jahr 2004 beigetreten waren.

📖 **Jahrbuch 2005**, Nr. 1, Kapitel 12, 12.3.2. Freier Personenverkehr: Osterweiterung, S. 206.

Die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit sowie die Stärkung der begleitenden Massnahmen gegen Lohndumping wurde mit einem deutlichen Ja (56 %) angenommen. Dieses Resultat übertraf die Erwartungen bei weitem, wurde doch im Vorfeld der Abstimmung ein äusserst knappes Abstimmungsergebnis prognostiziert.

Im rechten wie auch im linken politischen Lager standen sich in der Kampagne Gegner und Befürworter gegenüber. In der Tat stellten sich einige SVP-Parlamentarier gegen die Parole der nationalen Parteileitung, die den freien Personenverkehr ablehnte. Wenige Tage vor der Abstimmung schlug sich Bundesrat Christoph Blocher persönlich auf die Seite der „Abtrünnigen“<sup>36</sup>. Bei der Linken lehnten zahlreiche Gewerkschaftsvertreter eine spätere Liberalisierung des Arbeitsmarktes ab und machten namentlich in Genf die Grenzgänger für die Arbeitslosigkeit verantwortlich.

Im Anschluss an die Abstimmung äusserten Analysten die Ansicht, die Schweiz habe nach der Schengen-Abstimmung mit diesem zweiten Ja europäischer als die Europäer selbst entschieden<sup>37</sup>. Das Ergebnis sei als Sieg des Pragmatismus über isolationistische Ideologen und als Antwort auf die wirtschaftlichen und kulturellen Herausforderungen der heutigen Zeit zu werten<sup>38</sup>.

Der freie Personenverkehr für Angehörige der zehn neuen EU-Länder soll im Februar 2006 in Kraft treten, vorausgesetzt, das Europäische Parlament und der Bundesrat ratifizieren das Abkommen rechtzeitig und die Durchführungsverordnungen über die flankierenden Massnahmen sind bereit. Die Öffnung des schweizerischen Arbeitsmarktes soll schrittweise erfolgen, und zwar nach einem ähnlichen Zeitplan wie jener für die Abkommen mit den 15 „alten“ EU-Ländern. Die Kontingentierung ausländischer Arbeitskräfte sowie die bevorzugte Behandlung einheimischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden bis 2011 aufrechterhalten. Bei hohem Einwanderungsdruck kann die Schweiz gemäss einer Schutzklausel den freien Personenverkehr bis 2014 suspendieren. 2009 kann gegen die Gesamtheit der Abkommen über die Personenfreizügigkeit das Referendum ergriffen werden.

<sup>36</sup> „Christoph Blocher veut la libre circulation. Mes amis politiques se trompent“, *Le Temps*, 15. September 2005. Auch der freisinnige Nationalrat Philippe Müller, Autor der 18%-Initiative, sprach sich für den freien Personenverkehr aus, denn dieser sichere den Zustrom qualifizierter Arbeitnehmer: „Plaidoyer pour une „autre“ immigration“, *Le Courrier*, 17. August 2005.

<sup>37</sup> „Europäischer geht es nicht“, *Blick*, 26. September 2005. Siehe auch Laura Kopp, Thomas Milic, *Analyse zu den Volksabstimmungen vom 25. September 2005*, Vox-Analysen zu eidgenössischen Volksabstimmungen, Bern; Zürich; gfs.bern, Universität Zürich; Vox-Analyse Nr. 88, November 2005.

<sup>38</sup> „Ein pragmatisches Ergebnis“, *Neue Zürcher Zeitung*, 26. September 2005.



### 12.3.3. Sans-Papiers: ein landesweites Phänomen

Im April 2005 veröffentlichte das Bundesamt für Migration eine vom Institut gfs.bern durchgeführte Studie über die Zahl der Sans-Papiers in der Schweiz<sup>39</sup>. Erstmals beschränkte sich eine Untersuchung zu diesem Thema nicht nur auf die Städte, sondern bezog auch ländliche Gebiete mit ein: Die Studie deckt die Kantone Zürich, Basel, Thurgau, Tessin, Waadt und Genf ab. Ausgehend von diesen Daten schätzen die Autoren die Zahl der Sans-Papiers in der Schweiz auf 90 000, wobei sich die definitive Anzahl innerhalb einer Bandbreite von plus oder minus 10 000 Personen bewegen dürfte<sup>40</sup>. Die Studie bestätigt, dass die Sans-Papiers zwar in Bezug auf ihre Herkunft keine homogene Gruppe darstellen, dass sie jedoch häufig in prekären Arbeitsverhältnissen arbeiten.

Zudem erbringt die Studie den Nachweis, dass das Phänomen der Sans-Papiers die ganze Schweiz und nicht nur die Westschweiz betrifft. Nachdem aus Zürich nur gerade vier Regularisierungsanträge gemäss Metzler-Rundschreiben gemeldet worden waren, wurde von verschiedener Seite immer wieder argumentiert, nur die westlichen Landesteile seien vom Phänomen der illegalen Aufenthalter betroffen.

In Genf wird die Zahl der illegal Anwesenden auf 7 000 bis 8 000 geschätzt. Die Genfer Kantonsbehörden waren bei ihrer Intervention beim Bund im Januar 2005 im Zusammenhang mit rund 5 000 im Kanton Genf lebenden Sans-Papiers, die mehrheitlich als Hausangestellte arbeiteten, von vergleichbaren Zahlen ausgegangen.

Der offizielle Antrag Genfs steht in einem krassen Gegensatz zur Verschärfung der Ausländergesetzgebung und gilt als indirekte Kritik ihrer Kurzsichtigkeit<sup>41</sup>. Damit schlagen sich die Genfer Behörden auf die Seite der zahlreichen Kreise, die das neue Ausländergesetz bezichtigen, Massen von Sans-Papiers zu generieren, da es die Nachfrage nach wenig qualifizierten Arbeitskräften nicht berücksichtigt.

Auch ausserhalb der Schweiz hat die Frage nach dem Zugang zum Arbeitsmarkt in Europa für wenig qualifizierte Personen dramatische Ausmasse angenommen: Im Herbst 2005 kletterten unzählige junge Afrikaner über die Metallzäune rund um die spanischen Enklaven Ceuta und Melilla, um so nach Europa zu gelangen. Wiederholt landeten an der Südküste Siziliens und auf Lampedusa ganze Boote mit Einwanderungswilligen.

<sup>39</sup> gfs.bern, *Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend*, Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Migration, Bern, gfs.bern, 6. April 2005.

<sup>40</sup> BFM, „Rund 90'000 illegal Anwesende (Sans Papiers)“, Pressemitteilung, 26. April 2005. Die seit langem angekündigte Studie war mit Spannung erwartet worden. Bereits im Januar sickerten Indiskretionen zur Presse durch, wonach sich schätzungsweise zwischen 120 000 und 130 000 Personen illegal in der Schweiz aufhalten sollen. „130 000 clandestins en Suisse, 20 000 à Zurich: les chiffres confidentiels de la Confédération“, *Le Temps*, 22. Januar 2005.

<sup>41</sup> „Martine Brunschwig Graf dénonce une politique de courte vue“, *Le Courrier*, 17. März 2005.

## 12.4. Integrationspolitik

---

### 12.4.1. Integrationsverordnung

Die im September 2005 verabschiedete Integrationsverordnung, welche die Aufgaben des Bundesamtes für Migration im Bereich der Integration definiert, tritt im Februar 2006 in Kraft. Die Verordnung beruht auf dem Grundsatz, dass Ausländerinnen und Ausländer einen Beitrag zur Integration leisten sollen, indem sie die öffentliche Ordnung und die demokratischen Prinzipien respektieren, die Landessprache erlernen und ihren Willen unter Beweis stellen, sich am wirtschaftlichen Leben zu beteiligen, beispielsweise indem sie eine Ausbildung absolvieren. Die Erteilung und Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung wird von einer Einschätzung des Integrationsgrades der betroffenen Person durch die Behörden abhängig gemacht. Gilt die Person als gut integriert, kann die Niederlassungsbewilligung bereits nach fünf Jahren erteilt werden anstatt erst nach zehn Jahren, wie dies das neue Ausländergesetz (AuG) vorsieht. Bei religiösen Betreuungspersonen kann die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung an die Bedingung geknüpft werden, dass sie einen Sprach- und Integrationskurs besuchen<sup>42</sup>.

### 12.4.2. Einbürgerungen: der Weg zu einem neuen Gesetz

Eine jüngst veröffentlichte Studie hat gezeigt, dass der Anteil der abgelehnten Einbürgerungsanträge, über die an der Gemeindeversammlung abgestimmt wird, um 23 Prozent höher ist als bei Gesuchen, die über ein anderes Verfahren bearbeitet werden<sup>43</sup>. Dieser Befund zielt in dieselbe Richtung wie das Urteil des Bundesgerichts aus dem Jahre 2003, welches Abstimmungen an der Urne in Einbürgerungsfragen als verfassungswidrig erklärte. Auf diesen Entscheid hatte die SVP mit der Lancierung ihrer Initiative „für demokratische Einbürgerungen“ reagiert, die Mitte November 2005 eingereicht wurde. Die Initianten wollen den Grundsatz, dass das Volk über Einbürgerungen entscheidet, in der Verfassung verankern.

📖 **Jahrbuch 2004**, Nr. 1, Kapitel 12, Urteil des Bundesgerichts über Einbürgerungen, S. 228-229.

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates folgte dem Urteil des Bundesgerichtes, wonach Einbürgerungsentscheide begründet werden müssen: Im November 2005 lehnte die Kommission die Praxis ab, wonach die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger automatisch über Einbürgerungen entscheiden. Indessen schlägt sie in ihrem Entwurf vor, dass ein Einbürgerungsgesuch den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet werden darf, wenn seine Ablehnung vorgängig beantragt und begründet wird. Die Vorlage der Kommission dürfte als indirekter Gegenvorschlag zur SVP-Initiative zur Diskussion gestellt werden.

2004 hat die Zahl der Einbürgerungen gegenüber dem hohen Stand im Vorjahr leicht abgenommen: Insgesamt erlangten rund 37 000 Personen das Schweizer

<sup>42</sup> BFM, „Die Integration von Ausländerinnen und Ausländern verbessern“, Medienmitteilung, 7. September 2005.

<sup>43</sup> Marc Helbling, Hanspeter Kriesi, „Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung: Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden“, *Swiss Political Science Review*, Vol. 10, Nr 4, S. 33-58.

Bürgerrecht. Seit 1993 nimmt die Zahl der Schweizerinnen und Schweizer nur noch aufgrund der Einbürgerungen zu<sup>44</sup>.

Nachdem das erleichterte Einbürgerungsverfahren für Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und dritten Generation abgelehnt worden war, schlug die SVP vor, die 1992 in der Schweiz eingeführte doppelte Staatsbürgerschaft abzuschaffen.

#### 12.4.3. Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer

Die Frage nach den politischen Rechten der ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger war durch die verschiedenen Vorstösse betreffend die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern der zweiten und dritten Generation etwas in den Hintergrund gedrängt worden. Nach dem Scheitern dieser Vorlagen wurde diese Debatte neu lanciert. Sie findet indessen nicht auf eidgenössischer, sondern auf kantonaler Ebene statt, denn die Frage der politischen Rechte ist in den Kantonsverfassungen geregelt. Getreu der schweizerischen Politiktradition überlässt es der Bund den Kantonen, bei der Gewährung politischer Rechte neue Wege zu beschreiten. Dies war bereits bei der Einführung des Frauenstimmrechts der Fall. Jede Teil- oder Totalrevision einer Kantonsverfassung unterliegt dem obligatorischen Referendum. Drei Kantone haben bereits über eine Änderung ihrer Verfassung, die dem Souverän zur Abstimmung vorgelegt wurde, die politischen Rechte der niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer neu geregelt.

In Genf wurde im April 2005 über eine Initiative abgestimmt, die das aktive und passive Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf Gemeindeebene forderte. Nach zwei erfolglosen Anläufen in den Jahren 1973 und 2001 wurde dieser dritte Vorstoss vom Genfer Stimmvolk schliesslich gutgeheissen. Die Abstimmung sorgte für ziemliches Aufsehen, denn es war gesamtschweizerisch das erste Mal<sup>45</sup>, dass das Stimmrecht nicht im Rahmen einer Verfassungsrevision verliehen wurde, sondern dass ein separater Urnengang zu genau dieser Frage stattfand.

Eine weitere landesweite Premiere ist aus dem Kanton Jura zu vermelden, der auch das passive Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer kennt: Im Januar 2005 wurde ein italienischer Staatsbürger zum Vorsitzenden des Delsberger Stadtparlaments gewählt. Bis heute haben fünf Westschweizer Kantone (Neuenburg, Jura, Waadt, Genf und Freiburg) ihren ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern politische Rechte verliehen<sup>46</sup>. Zwei Deutschschweizer Kantone, nämlich Graubünden und Appenzell-Ausserrhoden, überlassen es den Gemeinden, ob sie das Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer einführen wollen.

Zahlreiche weitere Vorstösse zur Einführung des Ausländerstimmrechts in den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Bern, Solothurn, Uri und Zürich scheiterten an der fehlenden Unterstützung durch das Volk. Die gegenwärtige Revision der

<sup>44</sup> Bundesamt für Statistik, „Provisorische Ergebnisse zur Bevölkerungsentwicklung im Jahr 2004“, Medienmitteilung, 7. März 2005.

<sup>45</sup> Der Kanton Neuenburg hatte als Vorreiter das Stimmrecht bereits 1849 eingeführt.

<sup>46</sup> Die beiden erstgenannten gewähren das Stimm- und Wahlrecht auf kantonaler, die übrigen lediglich auf kommunaler Ebene.

Zürcher Kantonsverfassung sieht weder die Einführung des Ausländerstimmrechts, noch eine Befugnis der Gemeinden vor, die politischen Rechte für Ausländerinnen und Ausländer auf kommunaler Ebene zu regeln.

## QUELLEN

- Bundesversammlung, *Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)* (BBI 2005 7365).  
Bundesversammlung, *Asylgesetz (AsylG), Änderung vom 16. Dezember 2005* (BBI 2005 7425).  
Bundesrat, *Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer*, vom 8. März 2002 (BBI 2002 3709).  
Bundesrat, *Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes, zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung*, vom 4. September 2002 (BBI 2002 6845).  
Bundesamt für Migration, *Asylstatistik 2004*, Januar 2005.  
Bundesamt für Flüchtlinge/Bundesamt für Migration, *Asylon*, Jahrgänge 2004–2005.  
Bundesamt für Flüchtlinge/Bundesamt für Migration, *Pressemitteilungen 2004–2005*.  
Bulletin *augen auf*, Bern, Jahrgänge 2004 und 2005.  
Centres de contact Suisses-immigrés und SOS Racisme, *Carrefour*, Jahrgänge 2004 und 2005.  
Organisation suisse d'aide aux réfugiés, *Planète Exil*, Jahrgänge 2004 und 2005.  
Schweizerische Flüchtlingshilfe, *Asyl*, Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und Praxis, Bern, Jahrgänge 2004 und 2005.  
Schweizerische Flüchtlingshilfe, *Chronologie der Flüchtlingspolitik*, Jahrgänge 2004 und 2005.  
Vivre ensemble (Dokumentationszentrum für Asylrecht), *Vivre ensemble*, Bulletin de liaison pour la défense du droit d'asile, Genf, Jahrgänge 2004 und 2004, <[www.asile.ch/vivre-ensemble/](http://www.asile.ch/vivre-ensemble/)>.

## INTERNET-ADRESSEN

- UNO-Flüchtlingshochkommissariat (UNHCR): <<http://www.unhcr.ch>>  
Bundesverwaltung: <<http://www.admin.ch>>  
Bundesamt für Migration (BFM): <<http://www.bfm.admin.ch>>  
Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern: <<http://www.anneepolitique.ch>>  
European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (Dachorganisation europäischer Nichtregierungsorganisationen im Asyl- und Flüchtlingsbereich): <<http://www.ecre.org>>  
Human Rights Watch: <[www.hrw.org](http://www.hrw.org)>  
Menschenrechte Schweiz MERS – Praktische Hilfsinstrumente für die Bildungsarbeit zu Menschenrechtsthemen: <<http://www.humanrights.ch>>  
Schweizerische Flüchtlingshilfe: <<http://www.osar.ch>>  
Solidarité sans frontières (Zusammenarbeit von BODS und Asylkoordination): <<http://www.sosf.ch>>  
Swisspolitics.org: <<http://www.swisspolitics.org>>  
*Le Courrier*: <<http://www.lecourrier.ch>>