



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

NEWSLETTER

Weitere Verschärfungen

Die Asylverfahren beschleunigen, effizienter ausgestalten und Missbräuche bekämpfen; so wurden im Jahre 2009, ein Jahr nach Inkrafttreten des revidierten Asyl- und Ausländergesetzes, weitere Verschärfungen gefordert und deren Umsetzung vorangetrieben. Seitdem ist die Mühle zur Beschränkung von Rechten asylsuchender Menschen wieder kräftig am drehen. Die vielen Berichte und Entwürfe verleiten dazu, den Überblick zu verlieren. Umso wichtiger ist es, sich von der Komplexität der erneuten Revision nicht davon abbringen zu lassen, deren Entwicklung minutiös zu verfolgen und endlich eine grundsätzliche Debatte anzustreben.

Da das Asylrecht in den letzten zwei Jahrzehnten andauernden Verschärfungen ausgesetzt war, ist eine Rückbesinnung auf das Grundrecht Asyl dringend notwendig. Solange jedoch falsche Vorurteile, Angst, Fremdenfeindlichkeit und die Herbeiredung von Flüchtlingswellen den Diskurs bestimmen, wird die Schutzbedürftigkeit tausender Menschen ausser Acht gelassen.

Isolation in Bundeszentren

Im Mai dieses Jahres hiess die Staatspolitische Kommission des Ständerates einstimmig die vorgeschlagenen Massnahmen des EJPD zu Beschleunigungen im Asylbereich gut; dies würde unter anderem heissen, dass Asylsuchende in Bundeszentren untergebracht werden, womit bewusst jeglicher Kontakt zur Aussenwelt unterbunden wird, es keinen Zugang zu einer unabhängigen Rechtsvertretung gibt, medizinische Vorbringen, welche nach den ersten Untersuchungen geltend gemacht werden, nicht mehr beachtet und die Fristen für eine wirksame Beschwerde niemals ausreichen wer-

den. So lehnen die Demokratischen Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS) diese Massnahmen ab. Schnellere Verfahren sind zwar grundsätzlich wünschenswert, jedoch nur solange sie rechtsstaatlich korrekt ablaufen.

Beschleunigung der Verfahren

Da eine solche Revision mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird, hat das EJPD



Aufgegriffener Asylsuchender in Chiasso © Jacek Pulawski 2009

zusätzlich Vorschläge für kurzfristige Massnahmen ausgearbeitet. Diese Zusatzbotschaft (September 2011) umfasst u.a. die Schaffung einer Vorbereitungsphase vor dem eigentlichen Asylverfahren, medizinische Abklärungen in den Empfangszentren, Massnahmen für einen «besseren Rechtsschutz» und einen Informationsaustausch zwischen EJPD und Bundesverwaltungsgericht. Die DJS erachtet diese Massnahmen ebenfalls als nicht geeignet (vgl. www.djs-jds.ch). Denn grundlegende Rechte werden auch hier weiter eingeschränkt, die Beweislast, vor allem im medizinischen Bereich, scheint die asylsuchenden Menschen zu erdrücken und die richterliche Unabhängigkeit wird verletzt. Solange es offensichtlich nur um eine schnellstmögliche Wegweisung geht, wollen wir keine Beschleunigungen.

Melanie Aebli, Geschäftsleiterin DJS

Liebe Leserinnen und Leser

Die Wahlen sind vorbei – die Nervosität war gross! Viele vergriffen sich in der Tonart und wiesen Asylsuchenden, AusländerInnen und Sans Papiers die Rolle von Sündenböcken zu für eine Schweiz, die uns aus vielen Gründen emotional zu entgleiten droht. «Keine Masseneinwanderung», verkündeten Tausende von Plakaten – in «bewährter Manier» mit groben Stiefeln auf Schweizerfahnen. Beschämende Plakate, beschämende Lügen, beschämende Verurteilungen, gestützt durch eine Geld strotzende Kampagne! Sie sind auch nach den Wahlen noch immer bequeme Sündenböcke, die Fremden, meist mundtot dazu, denn ihre wenigen Rechte erlauben es ihnen nicht, sich zur Wehr zu setzen. Das müssen wir anderen tun!

Was wollen wir? Jetzt brauchen wir im neuen Parlament PolitikerInnen, die sich nicht fürchten, den gefährlichen Mainstream – Masseneinwanderung, Überfremdung, Kriminalität – zu durchbrechen, die für eine verantwortliche Schweiz eintreten und der Fremdenfeindlichkeit Argumente entgegenhalten. Wir brauchen ParlamentarierInnen, die keine Angst haben, ein beschwerliches Thema kontinuierlich zu bearbeiten und verhindern, dass neue Verschärfungen im Asyl- und Ausländerrecht durchgesetzt werden.

Die Fälle der Schweizerischen Beobachtungsstelle zeigen, dass es kaum möglich ist, von der Nothilfe zu leben, dass die Härtefallregelungen der verschiedenen Kantone willkürlich sind, dass der Familiennachzug unnötig erschwert und Kinderrechte ungenügend gewährt werden. Zwangsausschaffungen bleiben auch mit Menschenrechtsbeobachtenden ein ungeöstes und schwerwiegendes Problem.

Es gibt für neue ParlamentarierInnen viele unangenehme und schwierige Baustellen im Asyl- und Ausländerrecht, es gilt vor allem, die Rechte von Asylsuchenden, MigrantInnen und Sans-Papiers zu schützen. Vielleicht gelingt es, der humanitären Schweiz ein neues Gesicht zu geben – ohne schwarze Stiefel auf Schweizerfahnen!

Ruth-Gaby Vermot, Präsidentin

Fragwürdige Ausschaffungspraxis

Im Juli 2011 wurde erstmals wieder ein Ausschaffungsflug nach Nigeria durchgeführt. Anstatt wie Pakete total verschnürt nach Level IV (Totalfesselung mit einem Kopfhelm; keinerlei Bewegungsspielraum) ausgeschafft zu werden, wurden 19 Nigerianer in einem Level II-Sonderflug mit abgeänderter leichter Hand- und Fussfesselung nach Nigeria zurückgeschafft.

Unter dem Druck der nigerianischen Behörden haben sich die Schweizer Behörden für diese Vorgehensweise entschieden. Erstere widersetzten sich der Rücknahme von abgewiesenen Asylsuchenden per Level IV-Sonderflug, nachdem im

gen und Polizeistock auf einen nicht einsteigewilligen Nigerianer einschlugen – zeigen, dass die neuste Praxis nicht aus Überzeugung bezüglich Handlungsbedarf eingeführt wurde. So wurde nach diesem bedauerlichen Zwischenfall nicht etwa öffentlich hinterfragt, weshalb es zu dieser Gewalteskalation gekommen ist, sondern seitens des BFM angekündigt, dass man versuche, mit den nigerianischen Behörden über eine Wiederaufnahme der Level IV-Ausschaffungen zu verhandeln. Die Polizeigewerkschaft forderte gar die Verabreichung von Beruhigungsmitteln, obwohl dies verboten ist.

Amnesty International vertritt seit Jahren die Meinung, dass es in einem Grossteil der Kantone an Dialog mit abgewiesenen Asylsuchenden fehlt und eine Verbesserung der Rückkehrberatung und der an diese gebundenen Projekte zu noch mehr freiwilligen Rückführungen führen würde als dies heute der Fall ist. Ein erster Schritt sollte die Auslagerung der Rückkehrberatungsstelle aus den kantonalen Migrationsämtern sein. Da diese auch über die Administrativhaft (z.B. Ausschaffungshaft) verfügen, geniessen sie weniger Vertrauen als vom Staat unabhängige Rückkehrbüros.

haben, kann zudem festgestellt werden, dass sie meistens nicht aus purer Renitenz nicht eingestiegen sind, sondern nachvollziehbare Gründe für ihre Weigerung hatten, so etwa die Nichtherausgabe eines hinterlegten Ausweises, die noch nicht erfolgte Ausbezahlung der zweiten Säule oder ein in der Schweiz verbleibendes Kind.

Wahrung der Verhältnismässigkeit

Das der Polizeiarbeit zu Grunde liegende Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt explizit, dass die am wenigsten einschneidende Massnahme gewählt werden muss, um polizeiliche Aufgaben zu erfüllen. Die an oberster Stelle stehende Taktik sind Dialog und Deeskalation. Es scheint, dass sich die Behörden erst unter dem Druck der nigerianischen Behörden wieder an dieses Prinzip erinnert haben, als sie unter Anwendung von Dialog und Deeskalation 20 von 21 Personen anhalten konnten, aus eigenen Kräften ins Flugzeug einzusteigen. In all diesen Fällen wäre es unverhältnismässig gewesen, eine Level IV-Fesselung durchzuführen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass ein Nigerianer wieder zurückgebracht werden musste, weil er sich im Flugzeug selbst verletzt hat. Er kehrte nämlich in der Folge freiwillig nach Nigeria zurück, nachdem er ein wichtiges, bei den Behörden hinterlegtes Dokument zurückerhalten hatte.

Denise Graf, Amnesty International



Ausschaffungsgefängnis Frambois © Fernand Melgar 2011

März 2010 der Nigerianer Josef Ndukaku Chiakwa während der Vorbereitungen zu diesem Flug gestorben war und die Todesursache bis heute nicht geklärt ist.

Tödliche Ausschaffungen

Seit 1999 sind in der Schweiz drei Personen bei Ausschaffungsversuchen nach Level IV-Manier gestorben. Nach jedem Todesfall wurden gewisse Praxisanpassungen vorgenommen. Grundsätzlich wurden die Level IV-Ausschaffungen jedoch bis zur Weigerung der nigerianischen Behörden nie hinterfragt. Verschiedene Verlautbarungen von Behördenvertretern nach der Publikation der schockierenden Aufnahmen von «10 vor 10» vom Juli 2011 – als Polizisten mit Faustschlä-

Solche Level IV-Ausschaffungen sind in den meisten

Fällen unverhältnismässig, weil alle Betroffenen unabhängig von ihrem Verhalten wie Pakete verschnürt werden und das Niveau der Fesselung keiner individuellen Risikobeurteilung angepasst wird. Der im September 2011 in den Schweizer Kinos angelaufene Film «Vol spécial» des Lausanners Fernand Melgar zeigt uns zwei Nigerianer, die ihr Gepäck vorbereiten, sich von Mitgefangenen und Gefängnispersonal verabschieden und freiwillig mit den Polizisten mitgehen. Auch der Transport zum Flughafen Zürich verlief problemlos. Dennoch wurden sie dort einer schmerzhaften, beängstigenden und äusserst gefährlichen Level IV-Fesselung unterworfen.

Im Dialog mit Personen, die die vorherigen Ausschaffungsversuche verweigert

Vol spécial

KONTAKTADRESSEN

Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA)

Geschäftsstelle
Maulbeerstrasse 14, 3011 Bern
Tel. 031 381 45 40
info@beobachtungsstelle.ch
sekretariat@beobachtungsstelle.ch
www.beobachtungsstelle.ch

Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers

Case postale 270, 1211 Genève 8
Tel. 022 310 57 30
info@odae-romand.ch
www.odae-romand.ch

Beobachtungsstelle Ostschweiz für Asyl- und Ausländerrecht

Florastrasse 6, 9000 St. Gallen
Tel. 071 222 90 66
rds@beobachtungsstelle.ch
www.beobachtungsstelle-rds.ch

Familiennachzug in die Schweiz

Ein Blick in die Statistik des Bundesamts für Migration (August 2011) zeigt, dass die Einreise per Familiennachzug (inkl. Personen aus dem EU- und EFTA-Raum) mit knapp 32% den zweitwichtigsten Einwanderungsgrund darstellt. Von September 2010 bis August 2011 sind auf diesem Weg 44'130 Personen in die Schweiz eingereist; davon 9'201 Personen, die mit einem/einer SchweizerIn verheiratet sind. Neben EhepartnerInnen umfasst diese Zahl auch nachgezogene Kinder oder andere Verwandte in auf- und absteigender Linie.

Das Institut des Familiennachzugs geht auf das in der Verfassung festgehaltene Recht auf Familienleben zurück. Hierbei handelt es sich um ein Grundrecht, das auch in verschiedenen internationalen Garantien festgehalten ist und allen Menschen zusteht. Es ist zudem erwiesen, dass der Familiennachzug und das damit ermöglichte familiäre Zusammenleben einen positiven Einfluss auf die Integration von MigrantInnen haben.

Obwohl das Recht auf Familienleben explizit in unserer Verfassung und in diversen völkerrechtlichen Garantien festgehalten ist, starten verschiedene Kreise regelmässig den Versuch, dieses Recht zu beschränken und die ohnehin schon strengen Voraussetzungen für den Familiennachzug um weitere Kriterien zu ergänzen. Im Vordergrund stehen hier verschiedene parlamentarische Vorstösse, die allesamt zum Ziel haben, durch Verschärfungen die Einwanderung aus Drittstaaten zu reduzieren und damit auch fundamentale Grund- und Flüchtlingsrechte zu beschneiden.

Familientrennungen

Im Austausch mit Rechtsberatungsstellen haben wir festgestellt, dass die kantonale Praxis in Fragen des Familiennachzugs sehr uneinheitlich ist und bereits heute regelmässig zu schwierigen Situa-

tionen für die Betroffenen führt. Das Thema ist äusserst komplex, da je nach Aufenthaltstitel der um Familiennachzug ersuchenden Person, die Voraussetzungen verschieden sind. Häufig werden Familienzusammenführungen mit Hinweis auf die im Ausländergesetz festgehaltenen Fristen für den Nachzug von Kindern abgelehnt. Das AuG sieht vor, dass Kinder ab zwölf Jahren nur binnen eines Jahres in die Schweiz nachgezogen werden können. Für Ausnahmen müssen wichtige familiäre Gründe geltend gemacht werden. Welche Gründe als wichtig genug anerkannt werden, ist jedoch nicht klar und wird sowohl vom Gesetz als auch vom BFM offen gelassen.

In einem unserer Fälle führte diese Fristenregelung gar zur absurden Situation, dass nur einer von zwei Brüdern zu seiner Mutter in die Schweiz einreisen durfte; der Ältere musste im Heimatland zurückbleiben. Weitere Schwierigkeiten ergeben sich beim Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen oder bei der kantonal sehr unterschiedlichen Auslegung der gesetzlichen Voraussetzungen.

Neuer Fachbericht 2012

Die SBAA und die beiden Beobachtungsstellen in der West- und in der Ostschweiz setzen sich zurzeit intensiv mit Fragen rund um den Familiennachzug auseinander und werden im Frühjahr 2012 einen gemeinsamen Fachbericht veröffentlichen. Der Bericht will insbesondere die persönliche Situation der betroffenen Personen in den Vordergrund rücken und aufzeigen, welche rechtlichen und menschlichen Konsequenzen ein abgelehnter Familiennachzug für diese zur Folge hat. (cd)



Recht auf Familienleben massiv erschwert

«Abiel» macht sich grosse Sorgen um seine Familie, die er bei seiner Flucht in Eritrea zurücklassen musste. Seine Frau «Delina» flüchtete nach massiven Drohungen mit den Kindern in den Sudan, fand dort aber keinen Schutz. Als vorläufig aufgenommenener Flüchtling kann «Abiel» gemäss Art. 85 Abs. 7 AuG den Nachzug seiner Familie erst nach einer dreijährigen Wartefrist beantragen (für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl besteht keine Wartefrist). Aufgrund dessen stellten «Delina» und die Kinder ein eigenständiges Asylgesuch aus dem Ausland. Dieses wurde jedoch abgelehnt, da das Bundesamt für Migration die Flüchtlingslager im Osten Sudans entgegen verschiedener Berichte von Menschenrechtsorganisationen für genügend sicher hält. Ob die Familie jemals vereint werden kann, bleibt ungewiss; nach Ablauf der Wartefrist werden u.a. eine bedarfsgerechte Wohnung, genügend finanzielle Mittel und Sozialhilfeunabhängigkeit vorausgesetzt.

Derartige Sonderregelungen sind insbesondere im Falle von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen problematisch, da feststeht, dass sie in unmittelbarer Zukunft nicht zurückgewiesen werden können. Ihnen wird somit ihr Recht auf Familienleben (Art. 13 Abs. 1 BV; Art. 8 Abs. 1 EMRK) verwehrt.

Dieser Fall wurde von der Schweizerischen Beobachtungsstelle dokumentiert (Fall 157)

Die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht braucht Ihre Unterstützung!

- ▶ Werden Sie Mitglied
- ▶ Unterstützen Sie uns mit einer Spende
- ▶ Haben Sie Informationen von konkreten Fällen?
Melden Sie dies bitte einer regionalen Beobachtungsstelle oder direkt nach Bern an die Geschäftsstelle.

Herzlichen Dank!

PC: 60-262690-6, SBAA Bern

Heiratsverbot für Sans-Papiers

Lange Zeit galt die Ehe als eine ausschliesslich private Angelegenheit. Heutzutage wird sie zunehmend zu einer Staatsaffäre. Der Gesetzgeber hat Scheinehen – Ehen, die nur geschlossen werden, um ein Bleiberecht in der Schweiz zu erwirken – den Kampf angesagt und schränkt dabei das Grundrecht auf Ehe- und Familienleben unverhältnismässig stark ein.

Die «Missbrauchsbekämpfung» wurde bereits durch die am 1. Januar 2008 in Kraft getretene Änderung des Zivilgesetzbuches massiv verstärkt. Zivilstandsbehörden wurden angeordnet, Ehegesuche von Paaren abzulehnen, die den einzigen Zweck verfolgen, durch die Heirat ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz zu erlangen (Art. 97a ZGB). Dies genügte Nationalrat Toni Brunner (SVP) nicht. Er lancierte 2009 erfolgreich eine parlamentarische Initiative, die das ZGB um zwei weitere Bestimmungen ergänzte. Seit dem 1. Januar 2011 müssen nun alle heiratswilligen ausländischen Staatsangehörigen ihren rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz nachweisen (Art. 98 Abs. 4 ZGB). Zum andern sind die Zivilstandsämter verpflichtet, die Ausländerbehörden über illegale Brautleute zu benachrichtigen (Art. 99 Abs. 4 ZGB). Die Zivilstandsämter werden somit dazu benutzt, Sans-Papiers aufzuspüren.

Verfassungskonforme Auslegung

Heiraten ist ein Grundrecht, das sowohl durch die Bundesverfassung als auch durch verschiedene internationale Konventionen geschützt ist. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in seinem Urteil vom 14. Dezember 2010 im Falle O'Donoghue et al. gegen das Vereinigte Königreich nochmals deutlich unterstrichen, dass dieses Recht allen Menschen zusteht; mit oder ohne Aufenthaltsbewilligung im jeweiligen Land.

Konkret heisst dies, dass die Schweiz Personen ohne geregelten Aufenthalt die Eheschliessung, trotz den neuen Bestimmungen des ZGB, nicht generell verweigern darf. Eine rigide Umsetzung dieser Gesetzesänderung wäre eine unverhältnismässige Beeinträchtigung des Grundrechts auf Ehe. Dementsprechend wurde in den Weisungen zum Ausländerrecht eine «Kann-Formulierung» für die kantonalen Migrationsämter eingeführt, wonach es in ihrem Ermessen liegt, eine Kurzaufenthaltsbewilligung im Hinblick auf ein Ehevorbereitungsverfahren zu erteilen, sofern keine Indizien auf eine Scheinehe vorliegen.

Theorie und Praxis klaffen auseinander

Anlaufstellen für Sans-Papiers und andere spezialisierte Fachorganisationen hegen jedoch Zweifel daran, dass die verantwortlichen Behörden in ihrer täglichen Arbeit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung tragen. Laut Bea Schwager, Leiterin der Sans-Papiers Anlaufstelle in Zürich, gibt es grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. Währendem die Migrationsämter in Basel-Stadt oder in der Romandie solche Ad-hoc - Kurzaufenthaltsbewilligungen ausstellen würden, weigere sich beispielsweise der Kanton Zürich, Ausnahmen vorzusehen und Einzelfälle zu prüfen.

«Die ursprünglich beabsichtigte "Missbrauchsbekämpfung" wandelte sich in ein faktisches Heiratsverbot für Menschen ohne geregelten Aufenthalt in der Schweiz – schätzungsweise zwischen 100'000 und 180'000 Personen», so Bea Schwager. An der Tatsache, dass diese Menschen nach wie vor ohne Rechte in unserem Land leben und arbeiten, ändert Lex Brunner nichts. (oj)

**kein
mensch
ist
illegal**

Kollektive Regularisierung – ja!

Die Sans-Papiers-Demo vom 1. Oktober 2011 in Bern forderte die kollektive Regularisierung. Zu Recht.

Die Einführung der «Lex Brunner» Anfang diesen Jahres knüpft nahtlos an die schweizerische Tradition der Scheuklappen- und Brechstangenpolitik gegenüber den Sans-Papiers an. Ignoranz und Repression bilden dabei die beiden Eckpfeiler, auf welchen «eine der grössten Heucheleien in unserem Land» (Zitat von Bundesrätin Sommaruga) basiert. Diese Heuchelei äussert sich darin, dass Sans-Papiers einerseits als billige Arbeitskräfte gebraucht werden, leicht auszubeuten und deshalb äusserst willkommen sind. Andererseits diffamiert man dieselben Menschen als «Illegale», beschneidet auf immer unverfrorenere Weise ihre Grundrechte und verhindert systematisch jedwede Möglichkeit ihrer Regularisierung.

Als Instrument zur Überwindung ihrer individuellen Illegalität kennt die Schweiz seit gut einer Dekade die Härtefallregelung. Deren Dysfunktionalität dokumentiert die Praxis der letzten zehn Jahre jedoch eindrücklich: die willkürliche Handhabung der Härtefallregelung kommt einer Lotterie gleich, denn auch ein zum Teil über 20-jähriger Aufenthalt in der Schweiz führt zu keinem positiven Entscheid. Das schweizerische Regularisierungsverfahren für Sans-Papiers muss somit als gescheitert bezeichnet werden.

Es ist deshalb höchste Zeit, realpolitisch wirksame wie umsetzbare Lösungen ins Auge zu fassen. Dabei bringen gerade die ökonomische Logik sowie ein historischer Blick über die Schweizer Grenzen hinaus Interessantes zum Vorschein: Am vermeintlich «roten Tuch» der kollektiven Regularisierung führt kein Weg vorbei.

Moreno Casasola, Sosp

IMPRESSUM

Herausgeberin:

Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA)
Maulbeerstrasse 14, 3011 Bern

Redaktion: Claudia Dubacher

Autorinnen: Claudia Dubacher (cd)
Olivia Jost (oj)

Lektorin: Claudia Dubacher

Gestaltung: Franca Hirt

Abonnenten Service:

Der Newsletter kann kostenlos abonniert werden unter: www.beobachtungsstelle.ch

oder senden Sie eine E-Mail an: sekretariat@beobachtungsstelle.ch

Auflage: 2800 Exemplare Deutsch/Französisch
Erscheint zweimal jährlich.

PC: 60-262690-6 SBAA, 3011 Bern