



Für Realitätssinn, Augenmass und Fairness

Die Position der Caritas zur gegenwärtigen Diskussion im Asyl-
und Flüchtlingsbereich

I. Vorbemerkungen zur gegenwärtigen Asyldebatte

Die Schweizer Asylpolitik ist während der letzten Monate in den Fokus hitziger Medien- und Parlamentsdebatten geraten. In jüngster Zeit spitzt sich die medial angeführte Asyldebatte gar auf das Thema Asylsuchende und Kriminalität zu und bereitet den Boden für immer kühnere und realitätsfremde politische Rezepte: Reduktion der Asylsuchenden zu gewährenden Unterstützung auf blosse Nothilfe, flächendeckende DNA-Analysen, Handy- und Rayonverbote und zahlreiche andere Vorschläge sollen dafür sorgen, dass im Zeichen der Asylabwehr die Asylsuchenden letztlich in aussichtslose Notlagen abgedrängt und ihnen grundlegende Rechte vorenthalten werden. Ausserdem wird mit Kriminalität Politik gemacht. Dies zeigen auch die Beschlüsse des Nationalrats in der Sommersession 2012 zur Verschärfung des Asylrechts.

Es stehen wichtige Entscheide über die künftige Ausrichtung der Schweizer Asylpolitik an. Zum ersten Mal seit der Kosovo-Krise sind die Asylgesuche – unter anderem aufgrund des arabischen Frühlings in Nordafrika sowie aufgrund der wirtschaftlichen Krise in Mittel- und Osteuropa – wieder angestiegen.

Diese jüngste Entwicklung macht gleichzeitig verschiedene Migrationsaspekte besonders deutlich: Wegen der politischen und vor allem auch wirtschaftlichen Krisen ist die vergleichsweise wohlhabende Schweiz vermehrt mit Menschen konfrontiert, die sowohl in ihrer Heimat als auch in anderen europäischen Ländern kein Auskommen mehr finden und den Weg in die Schweiz über die Einreichung eines Asylgesuches versuchen. Zugleich sind der Bund und die Kantone nicht in der Lage, auf steigende Asylgesuche adäquat reagieren zu können. Ursache sind vor allem knappe Unterbringungskapazitäten, mangelnde finanzielle und personelle Ressourcen sowie fehlender politischer Wille.

Die knappen Unterkünfte sind unter anderem Resultat eines politischen Entscheids unter dem früheren Bundesrat Christoph Blocher. Weil die Bundesgelder gekürzt wurden, sahen sich die Kantone gezwungen, ihre Reserveunterkünfte abzubauen. Die Asylverfahren dauern insbesondere aufgrund von Personalengpässen und einer missglückten Reorganisation des Bundesamts für Migration zu lange. Massnahmen zur Verkürzung der Asylverfahren unter Beibehaltung einer fairen Prozedur sollten in der vergangenen Sommersession des Nationalrats behandelt werden. Anstatt über geeignete Verfahren, Verantwortlichkeiten und Unterbringungsmöglichkeiten zu entscheiden, wurden in der Volkskammer – durchaus in populistischer Absicht – Massnahmen zur Verschärfung des Asylgesetzes beschlossen. Diese lassen jedoch sowohl die heutigen komplexen Problemlagen von Asylsuchenden als auch die konkrete Situation der Kantone und Gemeinden ausser Acht. Sie verfolgen in erster Linie eine Politik der Abschreckung, um die Schweiz als Zielland für Asylsuchende unattraktiv zu machen.

Eine solche Absicht ist nicht neu. Seit Inkrafttreten des Asylgesetzes 1981 wurden zehn verschärfende Revisionen vorgenommen. Sie alle haben das Ziel verfehlt, eine abschreckende Wirkung zu erzielen. Erreicht wurde hingegen, dass der gesamte Asylbereich für die Behörden und Fachleute immer komplexer und unübersichtlicher ausgestaltet wurde und die Asylsuchenden sich in zunehmend prekären Lebenslagen befinden. Die neuesten Beschlüsse des Nationalrats stiften zudem grosse Verwirrung, da bereits laufende Revisionsverfahren durch neue und wenig durchdachte parlamentarische Entscheidungen überlagert werden.

Mit dem vorliegenden Positionspapier möchte Caritas Schweiz aufzeigen, worüber aktuell in der Asylpolitik diskutiert und debattiert wird. Insbesondere geht die Stellungnahme kritisch auf die Verschärfungsbeschlüsse des Nationalrats in der Sommersession 2012 ein. Sodann will das Positionspapier aufzeigen, welche Herausforderungen thematisiert und bewältigt werden sollten, um dem Anspruch einer fairen und zugleich lösungsorientierten humanitären Asylpolitik gerecht zu werden.

II. Zu den asylpolitischen Entscheidungen des Nationalrats

Bereits im Vorfeld der Sommersession hatte sich die Staatspolitische Kommission des Nationalrats für weitreichende Verschärfungen des Asylrechts ausgesprochen, die geradezu eine neue Entrechtungs-Dimension annehmen und den Zielsetzungen einer humanitären Asylpolitik zuwiderlaufen. Zahlreiche Vorstösse wurden vom Nationalrat bestätigt und angenommen. Selbst das Kernstück – der Flüchtlingsbegriff – wurde aufgeweicht. Im Weiteren sollen nach dem Willen des Nationalrats alle Asylsuchenden nur noch Nothilfe erhalten, und jene Rechte, die vorläufig aufgenommenen Personen 2008 eingeräumt worden waren, um ihre Integration zu erleichtern, sollen wieder beschnitten werden. Dadurch würden die neuen Massnahmen dazu beitragen, die Situation sowohl von Asylsuchenden als auch von anerkannten Schutzsuchenden in der Schweiz noch prekärer zu machen und diese in aussichtslose Notlagen abzudrängen. Erfreulich ist, dass der Ständerat die Entscheide zumindest teilweise korrigieren möchte.

Für alle nur noch Nothilfe

Alle Asylsuchenden sollen in Zukunft nur noch Nothilfe erhalten. Ursprünglich war das Instrument der Nothilfe als Überbrückungshilfe für Personen mit einem Nichteintretensentscheid eingeführt worden. 2005 wurde die Ausdehnung der Nothilfe auch auf abgewiesene Asylsuchende beschlossen. Nun soll das Regime sogar alle Asylsuchenden während des ganzen Verfahrens umfassen. Es handelt sich dabei um minimale Geldbeträge oder Naturalien – es wird von acht Franken pro Tag gesprochen –, um rudimentäre Unterkünfte, ohne Beschäftigungsprogramme, ohne Betreuung und ohne Unterstützung. Mit einem Nothilferegime würden alle Asylsuchenden materiell in eine sehr schwierige Lage versetzt.

Jeder Asylsuchende hat nebst einem fairen Verfahren ein verfassungsmässiges Recht auf Hilfe und Unterstützung, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Ein Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom Juli 2012 hält unmissverständlich fest: «Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.» Auch für die Schweiz ist aufgrund der Bundesverfassung klar: Das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum umfasst nicht nur die physische Existenzsicherung, sondern auch das soziokulturelle Existenzminimum, also die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und ein Mindestmass an Teil-

habe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Dieses Grundrecht gilt für jeden Menschen in der Schweiz, unabhängig von Aufenthaltsstatus und nationaler Zugehörigkeit.

Unsere Position: Ein Nothilferegime, das asylsuchende Menschen aus der Gesellschaft ausgrenzen soll, verstösst nicht nur gegen grundlegende Menschenrechte sowie gegen Buchstaben und Geist der Bundesverfassung. Es löst kein einziges Problem, sondern schafft im Gegenteil neue Probleme. Es werden deswegen auch nicht weniger Menschen ein Asylgesuch stellen. Ihre Situation wird jedoch immer prekärer und aussichtsloser. Die Kantone und Gemeinden, die das Nothilferegime umsetzen müssen, sehen sich vor Ort mit den konkreten Auswirkungen und Schwierigkeiten konfrontiert. Zusammen mit anderen Hilfswerken appellieren wir an den Ständerat, dass dieser in der Herbstsession das vom Nationalrat beschlossene Nothilfe-Regime ablehnt.

Dienstverweigerung: wirkungslose Neuregelung

Dienstverweigerung und Desertion gelten nach dem Willen des Nationalrats nicht mehr als Fluchtgründe. Damit werden zum ersten Mal Personen, die als Folge von Dienstverweigerung oder Desertion von ihrem – in der Regel totalitären – Heimatstaat aus politischen Gründen gravierende Nachteile wie Folter oder Verfolgung gewärtigen müssen, nicht mehr als Flüchtlinge anerkannt. Diese Einschränkung zielt ganz direkt auf Flüchtlinge aus Eritrea. Deren wachsende Zahl soll dadurch reduziert werden. Da es sich aber um an Leib und Leben bedrohte Menschen handelt, können sie nicht in ihre Heimat zurückgeschickt werden. Gemäss Bundesrätin Sommaruga wird die Schweiz ihnen weiterhin Asyl gewähren oder sie vorläufig aufnehmen müssen.

Unsere Position: Bei dieser Entscheidung handelt es sich um eine rein symbolische Verschärfungs- und Abschreckungspolitik. Sobald offenkundig ist, dass mit der Neuregelung keine Praxisänderung verbunden ist, wird die Bestimmung keinerlei Wirkung entfalten. Eine gesetzliche Bestimmung zu erlassen, die nur vorspiegelt, dass Dienstverweigerer nicht mehr als Flüchtlinge anerkannt werden können, ist unseriös. Wirkungslose Gesetze wiederum unterhöhlen das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik.

Keine Asylgesuche mehr auf Schweizer Botschaften

Bis anhin hatten Verfolgte die Möglichkeit, auf einer Schweizer Botschaft im Ausland ein Asylgesuch einreichen zu können. Dies war für Asylsuchende eine sinnvolle Alternative, um nicht beschwerliche und oft sehr gefährliche Fluchtwege einschlagen zu müssen oder auf Schlepper angewiesen zu sein. Künftig wird diese Alternative nicht mehr möglich sein.

Unsere Position: Potenzielle Asylsuchende konnten vor Ort im Voraus gut informiert werden und erhielten so die Gelegenheit, ihre Chancen auf Asylgewährung in der Schweiz besser abschätzen zu können. Auf diese Weise konnte auch eine legale Einreise gefördert werden.

Späterer Familiennachzug: unangebrachte Härten

Vorläufig Aufgenommene – beispielsweise Kriegsflüchtlinge – sollen ihre Familie nicht mehr wie bisher nach drei Jahren, sondern erst nach fünf Jahren nachziehen können. Diese Verlängerung unterläuft das Recht auf eine möglichst baldige Familienzusammenführung und verzögert frühzeitige Integrationsbemühungen. Es ist erwiesen, dass sich Menschen erst dann um ihre Integration bemühen, wenn sie sich nicht mehr um ihre abwesenden Familienmitglieder sorgen müssen.

Unsere Position: Der Nationalrat lässt ausser Acht, dass die Mehrheit der vorläufig Aufgenommenen wegen der Lage in ihrem Heimatland in der Schweiz bleibt und deshalb mit der Verlängerung der Frist für den Familiennachzug nichts erreicht wird. Die Demonstration von Härte gegenüber Menschen, die ohnehin von Leid geprüft sind, ist unangebracht.

Willkürliche Fristverlängerung für vorläufig Aufgenommene

Gesuche für eine normale Aufenthaltsbewilligung von vorläufig Aufgenommenen sollen künftig erst nach einem Aufenthalt von sieben statt wie heute nach fünf Jahren vertieft geprüft werden. Mit dieser Entscheidung würden vorläufig aufgenommene Personen sogar noch schlechter gestellt als Asylsuchende.

Unsere Position: Dieser Entscheid erscheint willkürlich und konträr im Vergleich zum Entscheid von 2008. Damals wurde im Asyl- und Ausländerrecht die rechtliche Stellung von vorläufig Aufgenommenen verbessert, um ihnen eine möglichst rasche Integration zu ermöglichen. Dies aufgrund der Tatsache, dass neunzig Prozent aller Schutzsuchenden mit dem Status der vorläufigen Aufnahme schliesslich im Lande verbleiben.

Sonderzentren für renitente Asylsuchende

Der Nationalrat sprach sich zwar nicht für die in der Debatte anfänglich vorgeschlagenen geschlossenen Zentren aus, um «verhaltensauffällige» Asylsuchende wegzusperren. Er bevorzugte jedoch eine Light-Variante mit eigenen Zentren für Renitente. Damit besteht die Gefahr, dass Asylsuchende über Gebühr ihrer Freiheit beraubt und kriminalisiert werden. Der Gesetzgeber definiert nirgends, was unter «renitent» zu verstehen ist. Der Ausdruck wird aber populistisch für die unterschiedlichsten Verhaltensweisen eingesetzt. Sollte es sich dabei um Delikt-handlungen handeln, müssen diese selbstverständlich mit den Mitteln des Strafrechts angegangen werden. Handelt es sich lediglich um nicht angepasstes, auffälliges Verhalten, wie Anpöbelung unter Alkoholeinfluss, sind eigene Zentren die falsche Strategie. Vielmehr gilt es, solche Asylsuchende möglichst auf verschiedene Zentren aufzuteilen, sie sinnvoll zu beschäftigen und – allenfalls auch nur vorübergehend – in Strukturen einzugliedern.

Unsere Position: Nicht angepasstes Verhalten hat vielerlei Gründe. Erfahrene Fachleute erkennen insbesondere drei Ursachen: Es fehlen (tragende) Erfolgserlebnisse, Erwartungen wurden enttäuscht, und es sind keinerlei Perspektiven vorhanden. In solchen ausweglos erscheinenden Situationen sind mit Gemeinwesen-Einsätzen gute Erfahrungen gemacht worden, auch mit Asylsuchenden.

III. Herausforderungen und Lösungen

Entwicklungsländer nehmen am meisten Flüchtlinge auf

Laut dem Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge sind weltweit mehr als 43 Millionen Menschen auf der Flucht vor Krieg und Verfolgung. Drei Viertel aller Flüchtlinge leben in einem Nachbarland ihres Herkunftslandes. Entwicklungsländer sind Zufluchtsort für 80 Prozent aller grenzüberschreitenden Flüchtlinge. Die Länder mit der grössten Flüchtlingsbevölkerung waren 2010 wie auch im Jahr davor Pakistan (1,9 Mio.), Iran (1,1 Mio.) und Syrien (1 Mio.). Gegenwärtig sind aus Syrien Hunderttausende von Menschen auf der Flucht, vorwiegend in den benachbarten Ländern Türkei, Libanon, Jordanien und Irak. Im Land selber hat die Zahl der vom Bürgerkrieg Vertriebenen nach Uno-Angaben eine Million erreicht.

Unsere Position: Die Schweiz ist in der Lage, grössere Kontingente von besonders verletzlichen Personen aufzunehmen aus Ländern, in denen sich humanitäre Katastrophen ereignen. Die selbst verursachten knappen Unterbringungsmöglichkeiten dürfen nicht zur Rechtfertigung für eine restriktive Politik vorgeschoben werden. Mit politischem Willen, gemeinsamen Anstrengungen und den angemessenen finanziellen Ressourcen soll einer humanitären Flüchtlingspolitik nachgelebt werden.

Menschen setzen ihr Leben aufs Spiel

Aufgrund des Aufbruchs im arabischen Raum gingen 2011 in Italien 56000 Bootsflüchtlinge an Land, über 1500 ertranken im Mittelmeer. Griechenland meldete mehr als 25000 Asylsuchende an der Grenze zur Türkei. Italien, Malta und Griechenland als erste europäische Ankunftsdestinationen mussten bis anhin die Hauptlast der europäischen Flüchtlingspolitik tragen und sind damit masslos überfordert. In der Europäischen Union werden Lösungen diskutiert, um ankommende Flüchtlinge besser auf alle Länder zu verteilen. Ein solches Burden-Sharing sollte politisch prioritär vorangetrieben werden, und die Schweiz sollte ihre Rolle in einem solchen System überdenken.

Unsere Position: Die Schweiz befindet sich aufgrund ihrer geografischen Lage in einer privilegierten Situation: Sie kann wegen des Dublin-Systems diejenigen Asylsuchenden, die bereits in einem anderen EU-Land ein Gesuch gestellt haben, grundsätzlich wieder dorthin zurückschicken. Bei einer Entscheidung für eine Überstellung in einen Dublin-Staat muss die Schweiz jedoch die Situation vor Ort, insbesondere diejenige in Italien, Griechenland und Malta, miteinbeziehen. Dabei muss sie sich an Minimalstandards für die Unterstützung menschenwürdiger Asylverfahren sowie für Aufenthaltsbedingungen orientieren.

Mit Kriminalität Politik machen

In jüngster Zeit überschlagen sich in den Medien Meldungen über Sachbeschädigungen und Vermögensdelikte, die Asylsuchenden, vor allem aus dem Maghreb, zugeschrieben werden. Regelmässig sind daraufhin Politiker und Politikerinnen zur Stelle, die Vorschläge für verschärfende Massnahmen formulieren. Die publizistische Hektik setzt letztlich alle Asylsuchenden einem Generalverdacht aus. Es werden Kriminalitätsstatistiken mit Zahlen von Beschuldigten veröffentlicht, die gar nicht alle rechtskräftig verurteilt sind. Redaktionen weisen sodann wenigstens im Kleingedruckten darauf hin, dass ein Teil der Zunahme auch an der steigenden Polizeipräsenz liegen könnte und dass lediglich einige hundert Asylbewerber Vermögensdelikte begangen hätten. Angesichts der Tatsache, dass sich per Ende 2011 insgesamt 40677 Personen im Asylprozess befanden, ist dies ein kleiner Teil. Es handelt sich vorwiegend um junge Männer, die ihre Heimat verlassen haben, um sich eine bessere Lebensgrundlage schaffen zu können. Sie brachten sich zunächst mehr schlecht als recht in Italien durch und verloren wegen der dortigen Wirtschaftskrise auch dieses Auskommen.

Auch kleinere Vermögensdelikte oder Diebstähle sind ärgerlich und inakzeptabel. Und es ist keine Frage, dass begangene Taten strafrechtlich verfolgt werden müssen. Tatbestände müssen aber nachgewiesen werden, und es braucht eine richterliche Verurteilung. In der öffentlichen Diskussion geraten jedoch alle Asylsuchenden unter einen Generalverdacht, und es werden ihnen allgemein kriminelle Energien unterstellt. Dies ist unzulässig. Wir gehen ja – beispielsweise – auch nicht einfach davon aus, dass alle Schweizerinnen und Schweizer willens sind, Steuern zu hinterziehen.

Es muss klar unterschieden werden zwischen kriminellem Verhalten und einem Verhalten, das innerhalb unserer Gesellschaft zwar Grenzen überschreitet, jedoch nicht kriminell ist. Anstatt aber ganze Gemeinschaften einem Tatverdacht auszusetzen, sollte man Personen mit auffälligem Verhalten etwas entgegensetzen. Es sollten Möglichkeiten geschaffen werden, dass sie mit ihrem Potenzial und ihren Ressourcen einen Beitrag an die Gesellschaft leisten können. Es ist keine Lösung, so genannte renitente Asylsuchende in Zentren zusammenzuziehen und zu isolieren. Damit verstärkt sich nur die Problemlage. Deshalb ist im Gegenteil ihre Verteilung anzustreben. Mit ihrer Verteilung auf Gemeinden und mit Angeboten zu unterschiedlichen Beschäftigungsmöglichkeiten werden in der Regel gute Erfahrungen gemacht.

Unsere Position: Caritas erachtet es als bedenklich, dass mit dem Argument «Kriminalität» unbenommen in immer weiteren Kreisen Politik gemacht und das Asylrecht verschärft wird. Es braucht eine strikte Unterscheidung und Trennung von Straf- und Asylrecht.

In der öffentlichen Debatte wird kaum mehr unterschieden zwischen Kriminalität im Sinne von strafrechtlich nachgewiesenen Taten, dem Verdacht auf solche Taten sowie auffälligem Verhalten an und für sich. Zahlreiche politische Stellungnahmen entpuppen sich als Stimmungsmache, die den Boden vorbereiten für fragwürdige Regelungen wie beispielsweise den Entscheid, alle Asylsuchenden einem Notregime zu unterwerfen. Zahlreiche politische Vorstösse sind in ihren Wirkungen nicht durchdacht und bedienen in erster Linie die innenpolitische Stimmung.

Die Schweiz setzt primär auf Abwehr

In der Schweiz haben im vergangenen Jahr (2011) 22551 Personen ein Asylgesuch eingereicht.

3711 Personen wurden 2011 als Flüchtlinge anerkannt, 3070 Personen wurden vorläufig aufgenommen. Insgesamt erhielten 2011 beinahe 6800 Menschen Schutz in der Schweiz, was einem Anteil von 30 Prozent aller eingereichten Gesuche entspricht. Die Schweiz liegt im Vergleich hinter den grössten Asylgebern Europas, nämlich Grossbritannien, Deutschland, Frankreich, Schweden, den Niederlanden und Italien.

Unsere Position: Obwohl die Schweiz keinen Spitzenplatz unter den Asyl gewährenden Staaten einnimmt, ist es wegen des dauerhaften politischen Drucks gegen Asylsuchende gelungen, auch die jährlich 6800 anerkannten Schutzbedürftigen zum Problem zu machen sowie deren Aufenthaltsstatus und Lebenssituation zu verschlechtern.

Vorläufig Aufgenommene: berufliche Integration nicht gelungen

Die bisherige Praxis zeigt: Rund neunzig Prozent der Schutzsuchenden mit dem so genannten Vorläufigen-Status F verbleiben – aufgrund der Situation in ihren Herkunftsländern – dauerhaft in der Schweiz. Obwohl mit dem Ausländergesetz 2008 versucht wurde, ihre Situation bezüglich der Integration und vor allem im Bereich der Erwerbsaufnahme zu verbessern, bleibt ihr Status sehr unsicher und prekär.

Unsere Position: Viele vorläufig Aufgenommene finden auch unter enormen Anstrengungen keine geeignete Wohnung, und Arbeitgeber sind nach wie vor kaum bereit, Menschen mit einem F-Status eine Anstellung zu gewähren, da sie damit zu viele Unsicherheiten verbunden sehen. Der Status der Vorläufigkeit auf längere Dauer macht wenig Sinn und führt Menschen nur in paradoxe Lebenssituationen: Es wird von ihnen eine rasche Integration erwartet, aber gleichzeitig bleibt ihnen der berufliche Einstieg verschlossen. Eine Integration wird so zumindest für die erste Generation verunmöglicht und ist später kaum mehr nachzuholen.

Verbraucht das Asylwesen am falschen Ort Ressourcen?

Ein grosser Teil der Finanzen in den Bundesunterkünften für Asylsuchende wird für Sicherheit ausgegeben, klar weniger für Betreuung sowie für Beschäftigungs- und Lernmöglichkeiten. Letztere sollen sogar verhindert werden, um die Integration auf keinen Fall zu fördern. Die externen Sicherheitskosten der Bundesunterkünfte betragen im Jahr 2010 12,8 Millionen Franken. Sie erhöhten sich im Jahr 2011 um 65 Prozent auf 20,8 Millionen Franken.

Beispielsweise wurden für die 6-monatige Notunterkunft auf dem Jaunpass von Ende August 2011 bis Ende Februar 2012 Sicherheitskosten in der Höhe von 2,2 Millionen aufgewendet, und zwar für 50 Plätze. Das Argument dafür lautete, für die ansässige Bevölkerung könne so die

notwendige Sicherheit gewährleistet werden. Die Kantone, die Empfangszentren führen, sollen auch immer mehr für Sicherheitskosten abgegolten werden. Die Finanzen werden also nicht für die Betreuung und die Unterstützung der Asylsuchenden gebraucht, sondern primär für den Schutz der Schweizer Bevölkerung.

Unsere Position: Caritas stellt die Strategie der ausdrücklichen Nicht-Integration von Asylsuchenden in Frage. Aufgrund eigener Erfahrungen erweist es sich als weitaus sinnvoller und für alle Beteiligten zufriedenstellender, Menschen nicht auszugrenzen, sondern ihnen ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen. Insbesondere sollen sie sich aktiv beschäftigen können. Dies muss auch dann der Fall sein, wenn sie aufgrund von nicht anerkannten Asylgründen das Land voraussichtlich wieder verlassen müssen. Die Zeit in der Schweiz soll und darf nicht eine verlorene Zeit sein. Es lohnt sich in jedem Fall, dafür entsprechende Mittel einzusetzen, die dafür bei den Sicherheitskosten wieder eingespart werden können.

Prekäre Lebenssituationen regularisieren

Das Zwei-Kreise-Modell der schweizerischen und europäischen Migrationspolitik führt dazu, dass Menschen ausserhalb der EU- und EFTA-Staaten kaum Zugang zum Schweizerischen Arbeitsmarkt haben. Arbeitskräfte aus diesen so genannten Drittstaaten sind lediglich für nachgefragte Berufe und in einem jährlich festgelegten Kontingent zugelassen. Aus diesem Grund wählen Menschen, die in ihren Ländern kein Auskommen mehr finden, auch den Weg über einen Asylantrag, ohne dass sie den Status als an Leib und Leben Verfolgte nach Flüchtlingskonvention erfüllen. Sie müssen die Schweiz nach einem negativen Entscheid zu einem festgelegten Zeitpunkt verlassen. Bis zu ihrer Ausreise haben sie das Anrecht auf Nothilfe. Wie bereits erwähnt, dient diese als Überbrückungshilfe oder vielmehr als Abschreckung dafür, sich noch länger in der Schweiz aufzuhalten. Doch für viele ist die Heimkehr

kein gangbarer Weg. Darum sind auch im Jahr 2011 wieder 1700 abgewiesene Asylsuchende untergetaucht. Sie arbeiten teilweise als Sans-Papiers zu prekären Bedingungen, und etwa die Hälfte von ihnen bezieht Nothilfe. Ende 2010 befanden sich 8400 Menschen in diesem Nothilfe-System, das Minimalbeiträge für Ernährung, rudimentäre Unterkunft, medizinische Grundversorgung und allenfalls Bekleidung garantiert.

Unsere Position: Für Situationen, aufgrund derer Menschen jahrelang in einem prekären Zustand verweilen müssen, braucht es eine grosszügigere Ausgestaltung der Härtefallregelung oder zu einem bestimmten Zeitpunkt eine Regularisierung des Aufenthalts. Gefragt sind pragmatische Lösungen: 2010 bezogen 8400 Personen Nothilfe, was den Staat 44 Millionen Franken kostet. Diese Nothilfe ist nicht abschreckend, sie führt aber in vieler Hinsicht zu schwierigen Lebenssituationen. Statt auszugrenzen sollten die Kompetenzen der hier lebenden Menschen besser eingesetzt werden, zum Vorteil der Gesellschaft wie der Betroffenen selber.

IV. Grundvoraussetzungen verbessern

Damit die Situation der Betroffenen im Asylbereich nachhaltig verbessert und zugleich ein friedliches Zusammenleben garantiert werden kann, müssen aus der Sicht von Caritas nebst den im vorangegangenen Abschnitt genannten Problembereichen hauptsächlich vier Grundvoraussetzungen verändert werden:

1. Kantonale und kommunale Verantwortungsträger müssen sich für wirksame und substanzielle Verbesserungen im Asylbereich einsetzen sowie das Arbeitsverbot aufheben.
2. Notwendig sind kürzere, aber gleichzeitig faire Asylverfahren.
3. Die berufliche und soziale Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen muss erhöht werden.
4. Die Dauer des unsicheren Status F für vorläufig Aufgenommene soll möglichst kurz sein.

Substanzielle Verbesserungen anstreben und das Arbeitsverbot aufheben

Kantonale und kommunale Verantwortungsträger können entscheidend dazu beitragen, dass das Thema Asylpolitik nicht weiterhin auf das Thema Kriminalität reduziert wird, sondern dass statt dessen entscheidende Verbesserungen sowohl für die Asylsuchenden als auch für die einheimische Bevölkerung erreicht werden. Den Verantwortlichen obliegt es, einzustehen für eine faire Asylpolitik, Hand zu bieten für angemessene Unterbringungsmöglichkeiten und für eine offene Kommunikation mit der Bevölkerung. Damit kann auch das Bewusstsein dafür geschärft werden, dass Asylsuchende Menschen sind, deren Menschenwürde unbedingt zu respektieren ist und die ein Recht auf ein faires Verfahren haben. Statt Abschottung und Isolation ist Integration und Austausch sinnvoll. Misstrauen und Ängste können dadurch abgebaut werden.

Unsere Position: Zentral ist, dass Asylsuchende von Anfang an die Möglichkeit einer Beschäftigung und von Sprachkursen haben. Das anfängliche Arbeitsverbot muss aufgehoben werden. Für Asylsuchende, die später einen positiven Entscheid erhalten, wäre sonst die Zeit während der Dauer eines Asylverfahrens eine «verlorene Zeit». Aber auch wenn Menschen wieder in ihre Heimat zurückkehren müssen, sollen sie die Möglichkeit zu einer formellen oder informellen Aus- und Weiterbildung haben.

Kürzere, aber faire Asylverfahren

Es besteht Einigkeit darüber, dass die Asylverfahren zu lange dauern. Das Bundesamt für Migration BFM hat bereits im März 2011 einen Bericht zu Beschleunigungsmassnahmen im Asylverfahren erstellt. Eine Arbeitsgruppe, in welcher die Kantone vertreten sind und Nichtregierungsorganisationen angehört wurden, soll den Prozess einer grundsätzlichen Neuorganisation in den nächsten Jahren begleiten. Als Rahmenbedingungen für schnellere Verfahren sollen 80 Prozent der Asylgesuche in einigen wenigen dezentralen Bundeszentren abgewickelt werden, und zwar in einem vorgegebenen Zeitrahmen. Caritas unterstützt eine sinnvolle Beschleunigung der Asylverfahren. Dies ist letztlich auch im Interesse der Asylsuchenden, denn langwierige Verfahren mit ungewissem Ausgang stellen für die Antragstellenden eine grosse Belastung und Unsicherheit dar. Unverzichtbare Voraussetzung ist indessen, dass der rechtsstaatliche Anspruch auf Beschwerdeführung gegeben ist. Dies muss auch für den Versuch des Bundesamtes für Migration gelten, bei Gesuchen von Asylsuchenden aus den visabefreiten Staaten Mazedonien, Serbien und Bosnien-Herzegowina innert 48 Stunden einen Entscheid zu fällen.

Unsere Position: Beschleunigte Verfahren müssen der je besonderen Situation der Asylsuchenden gerecht werden und genügend lange Beschwerdefristen garantieren. Die Rechtsvertreter müssen ausserdem organisatorisch unabhängig vom Bund sein. Sonst wäre es etwa so, wie wenn Mieterinnen beim Hauseigentümerverband eine Anwältin in Anspruch nehmen müssten. Beschleunigte Verfahren verlangen nach einer deutlichen Aufstockung von Personal beim Bund. Diese Investition lohnt sich zugunsten von späteren Einsparungen.

Berufliche und soziale Integration erhöhen

In der Schweiz lebten per Ende 2011 insgesamt 25342 anerkannte Flüchtlinge und 23310 vorläufig aufgenommene Personen. Von den vorläufig Aufgenommenen leben 9353 Menschen seit mehr als sieben Jahren in der Schweiz. Besorgnis erregend ist insbesondere die tiefe Erwerbsquote dieser Personengruppen. Bei den erwerbsfähigen Flüchtlingen betrug sie im Jahr 2011 durchschnittlich 18 Prozent, bei den vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen 28 Prozent und bei den vorläufig aufgenommenen Personen 35 Prozent. Diese Zahlen zeigen deutlich auf, dass es nicht gelungen ist, Menschen im Asylbe-

reich beruflich zu integrieren. Ein grosser Teil ist auf die Sozialhilfe angewiesen. Seit 2008 zahlt der Bund den Kantonen pro anerkannten Flüchtling und vorläufig aufgenommene Person eine einmalige zweckgebundene Integrationspauschale von sechstausend Franken aus. Damit soll insbesondere die berufliche Integration und der Erwerb einer Landessprache gefördert werden.

Nachdem der Bund die Verantwortung für Integrationsmassnahmen im Asyl- und Flüchtlingsbereich den Kantonen übergeben hat, mussten diese zunächst neue Zusammenarbeitsformen und geeignete Abläufe schaffen, um den je individuellen Hintergründen und Voraussetzungen von Menschen mit Fluchterfahrung gerecht zu werden.

Um die vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge beruflich besser integrieren zu können, ist eine ganze Palette von Massnahmen notwendig. Dies reicht von der erleichterten Anerkennung von ausländischen Ausbildungen und Diplomen bis zum Anbieten von Alphabetisierungskursen. Solche situationsadäquaten Lösungen sind noch nicht überall genügend und erfolgreich umgesetzt worden.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Zahl niedrig qualifizierter Arbeitsstellen in der Schweiz gesunken ist. Die OECD legt der Schweiz in ihrem Bericht „Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten und ihren Kindern in der Schweiz“ nahe, spürbar stärkere Anstrengungen für die Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen zu unternehmen.

Unsere Position: Bis 2014 müssen die Kantone dem Bund umfassende Integrationsprogramme zur Förderung der Integration der ausländischen Wohnbevölkerung einreichen. In diesem Rahmen müssen dringend situationsgerechte Massnahmen auch für anerkannte Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommene geplant werden. Grundlegend ist eine enge interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen den Sozial-, Arbeitsmarkt- und Bildungsbehörden als Voraussetzung für ein professionelles Case Management. Es muss ein Netzwerk zu den Arbeitgebern geschaffen werden, und die Zusammenarbeit mit Immobilienfirmen soll die Suche nach geeignetem und günstigem Wohnraum erleichtern.

Für die Integration ist eine der wichtigsten Voraussetzungen, dass anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene möglichst rasch ihre Familie nachziehen

können. Oft besetzt die Sorge um nicht anwesende Familienmitglieder das Handeln und die Integrationsanstrengungen. Dieser zentrale Punkt steht im grossen Widerspruch zum eben im Nationalrat gefällten Entscheid, dass in Zukunft Familien von Personen mit dem Status der vorläufigen Aufnahme erst nach fünf statt – wie bisher – nach drei Jahren in die Schweiz nachkommen können.

Verkürzung des unsicheren vorläufigen Status

90 Prozent aller vorläufig Aufgenommenen bleiben in der Schweiz. Es ist dringend notwendig, die Dauer des vorläufigen Status zu verkürzen. Dieser bringt tiefe Verunsicherung, löst Ängste über die Zukunft sowie psychische Probleme aus, leistet Diskriminierungen Vorschub und verhindert eine berufliche und soziale Integration.

Unsere Position: Wir schlagen vor, den vorläufigen Status nach drei Jahren in einen regulären Status zu überführen.

Autorin: Marianne Hochuli, Leiterin Bereich Grundlagen, mhochuli@caritas.ch, 041 419 23 20

Wir helfen Menschen.

Löwenstrasse 3
Postfach
CH-6002 Luzern

Telefon: +41 41 419 22 22
Telefax: +41 41 419 24 24
E-Mail: caritas@caritas.ch

Internet: www.caritas.ch
Postkonto: 60-7000-4

Qualitätsmanagementsystem
ISO 9001
Reg.-Nr.14075

