

Vernehmlassung zu den Verordnungen des Gesetzes über Ausländerinnen und Ausländer und des Asylgesetzes. Antwort des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK

Bern, 28 Juni 2007

Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)

Allgemeine Bemerkungen

Für den SEK ist die Integration von MigrantInnen ein zentrales Anliegen. Der SEK würdigt die Festschreibung von Integrationsmassnahmen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe positiv. Wir weisen darauf hin, dass über die Definition des Begriffs Integration keine Einigkeit herrscht und sich infolgedessen ein Ermessensspielraum für die umsetzenden Behörden eröffnet. Der SEK versteht unter Integration einen komplexen und dynamischen Prozess, der weder verordnet, noch auf einzelne Aspekte reduziert werden kann. Auch wenn die Sprachkompetenzen zweifelsohne von grosser Wichtigkeit sind, ist es verkürzt, Integration lediglich daran zu messen – auch darum, weil davon ausschliesslich Personen aus Nicht-EU oder EFTA-Staaten betroffen sind. EU-BürgerInnen können bekanntlich dank dem Freizügigkeitsabkommen weitgehend frei in die Schweiz einreisen und arbeiten und müssen keine Integrationsbemühungen vorweisen. Die teilweise in der Verordnung vorgeschlagenen Massnahmen – z.B. die Berücksichtigung der Integration bei Entscheiden, Beitrag und Pflichten der AusländerInnen, resp. die Integrationsvereinbarung – betreffen demnach nur eine Minderheit der in der Schweiz lebenden MigrantInnen. Dies kommt einem weiteren Ausschluss der ohnehin bereits bei der Zulassung benachteiligten AusländerInnen aus Drittstaaten gleich. Teilhabe und *Chancengleichheit* am öffentlichen und wirtschaftlichen Leben sind für den SEK Kernbereiche so genannt *guter Integration*. Dieses Integrationsverständnis bedingt nicht nur die Offenheit der MigrantInnen selbst, sondern auch die Aufnahmebereitschaft der Schweizer Bevölkerung und der hiesigen Institutionen. Letzteres bedeutet, dass der SEK mit dem Gesetzgeber einverstanden ist und Integration als Querschnittsaufgabe versteht, die eine konsequente Öffnung der Regelstrukturen nötig macht. Im Rahmen des Ausländergesetzes und der Verordnungen ist jedoch ausschliesslich von den Pflichten der MigrantInnen die Rede, nicht aber von den Verpflichtungen der gesamten Gesellschaft und des Staates.

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Ausgehend von der Feststellung, dass den Sprachkompetenzen bei der Integrationsförderung und beim Feststellen von Integration ein hoher Stellenwert beigemessen wird, macht der SEK folgende Anmerkungen:

Kenntnisse einer Landessprache sind ein wichtiger Integrationsfaktor. Aus Gleichheitsgründen müsste er aber auf alle Menschen angewandt werden, also auch (z.B. auf die Englischsprachigen) aus EU-Ländern. Sprachkenntnisse genügen allerdings nicht als Integrationsindikator. Die Hervorhebung von Landessprachkenntnissen führt zu einer unerwünschten Verengung des Integrationsdiskurses – die übrigen Bereiche, die für *erfolgreiche Integration* wichtig sind, werden ausgeklammert.

Der SEK gibt zu bedenken, dass einheitliche Sprachprüfungen sich nicht an den realen Sprachbedürfnissen vieler MigrantInnen orientieren, sondern an einheitlichen Standards, z.B.

am Sprachniveau B1. Die äusserst heterogene und oft mehrsprachige Gruppe *MigrantInnen* wird einem einheitlichen Referenzrahmen zugeordnet, individuelle Sprachbedürfnisse und Kontexte (psychische Belastungen etc.) werden nicht beachtet. Sprachtests können folglich ein bedrohliches Szenario für MigrantInnen sein und widersprechen dem Anliegen, MigrantInnen zur Wahrnehmung ihrer Rechte zu befähigen und damit Chancengleichheit zu schaffen. Der SEK schlägt deshalb vor, eine dem Lebenskontext der betroffenen MigrantInnen angemessene Flexibilität bei der Bewertung der Sprachkenntnisse anzustreben.

Zu Art. 2, Abs. 3, Grundsätze und Ziele

Wird Integration im Wesentlichen als Teilhabe und Chancengleichheit verstanden, so ist auf die besonderen Bedürfnisse der Schwächsten (anerkannte Flüchtlinge, Schutzbedürftige, Traumatisierte) Rücksicht zu nehmen. Dies bedeutet, dass entsprechende Therapieangebote angemessen unterstützt werden.

Zu Art. 3, Berücksichtigung der Integration bei Entscheiden

Abs. 1

In Abs. 1 wird ausgeführt, dass der „Integrationsgrad sämtlicher Familienmitglieder zu beachten“ sei. Dieser Absatz ist zu streichen, weil der Integrationsprozess bei den einzelnen Familienmitgliedern häufig unterschiedlich verläuft. Eine gleiche Gewichtung der Integration aller Familienangehörigen kann zu massiven Benachteiligungen junger Menschen führen. Wird Abs. 1 belassen, so würde dies im Widerspruch zu Art. 53 Abs. 4 AuG stehen, der ausdrücklich den besonderen Anliegen der Integration von Frauen, Kindern und Jugendlichen Rechnung tragen will.

Abs. 2

Für die vorzeitige Erteilung von Niederlassungsbewilligungen soll der Integrationsgrad ausschlaggebend sein. Die Integration wird aufgrund der Sprachkenntnisse gemessen (Referenzniveau A2). Dies bedeutet, dass der Erwerb von Sprachkenntnissen mit Integration gleichgesetzt wird und andere Faktoren, die zur Integration beitragen, keine Beachtung finden. Der SEK regt Folgendes an:

- Im Sinne einer kohärenten Sprachförderungs politik sind eine Harmonisierung der kantonalen Sprachförderung und eine Bereitstellung der entsprechenden Mittel anzustreben. Die Sprachförderung soll nicht ausschliesslich den Kantonen überlassen werden.
- Bei der Sprachförderung und Bewertung der Sprachkenntnisse soll die Mehrsprachigkeit der MigrantInnen angemessene Beachtung finden. Mehrsprachigkeit - besonders Englischkenntnisse und osteuropäische Sprachen haben durch die EU-Erweiterung an Bedeutung gewonnen- ist eine gewinnbringende Ressource.
- Der Bund erarbeitet zusätzlich zu den Bestimmungen bzgl. der Landessprachkenntnisse weitere operationelle Kriterien zur frühzeitigen Erteilung von Niederlassungsbewilligungen.

2. Kapitel: Beitrag und Pflichten der Ausländerinnen und Ausländer

Zu Art. 4, Beitrag und Pflichten der Ausländerinnen und Ausländer

Es ist neben den Pflichten der MigrantInnen die *Offenheit der Schweizer Bevölkerung* als eine der Grundvoraussetzungen für erfolgreiche Integrationsprozesse zu erwähnen.

lit. b. Erlernen einer Landessprache

Im Sinne der zu Art. 3, Abs. 2 geäusserten Anregungen empfiehlt der SEK, die Mehrsprachigkeit der MigrantInnen und weitere Formen des gesellschaftlichen Engagements zu be-

achten. Dies bedeutet, dass die soziale Integration ebenso berücksichtigt wird wie die wirtschaftliche.

Zu Art. 5, Integrationsvereinbarung

Der SEK spricht sich für die Streichung dieses Artikels aus, weil das eigentliche Ziel, die Integration von MigrantInnen zu fördern, aus folgenden Gründen verfehlt wird:

- Lediglich mit einem Teil der AusländerInnen könnte eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen werden. Betroffen davon sind insbesondere Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige. Aus diesen Staaten dürfen zukünftig sowieso nur noch hoch qualifizierte und von der Wirtschaft benötigte AusländerInnen kommen. Nicht-EU-Staatsangehörige sind durch diese hohen Zulassungshürden bereits benachteiligt und würden durch die Einführung der Integrationsvereinbarung eine doppelte Diskriminierung erfahren.
- Die Vereinbarung würde nur für Sozialhilfeempfangende und AusländerInnen ohne Rechtsanspruch auf Niederlassung zur Anwendung kommen.
- Die Zuständigkeit für diesen Artikel läge bei den Kantonen, wobei die zuständigen Behörden einen erheblichen Ermessensspielraum haben. Eine ungleiche Anwendung dieser Regelung in den Kantonen würde zu störender Inkohärenz führen.
- Bei der allfälligen Einführung einer solchen Integrationsvereinbarung müssten einerseits die personellen und fachlichen Ressourcen der zuständigen Behörden aufgestockt, andererseits angemessene Integrationshilfestellungen (Integrationsfachstellen, Sprachkurse etc.) flächendeckend angeboten und entsprechend staatlich finanziert werden. Der SEK legt Wert auf die staatliche Finanzierung solcher Angebote, weil die erwarteten Ergebnisse zur Erfüllung staatlicher Vorgaben dienen.
- Der rechtliche Stellenwert einer Integrationsvereinbarung ist umstritten: Es handelt sich nicht um eine Vereinbarung gleicher Partner, sondern gleicht eher einer einseitigen Verfügung mit Gewährung des rechtlichen Gehörs.

Zu Art. 6, Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen

Abs. 1 und 2 sind zu streichen, weil sozialhilfebeziehende Flüchtlinge, Schutzbedürftige und vorläufig aufgenommene Personen bereits heute aufgrund der kantonalen Gesetzgebung verpflichtet werden können, Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramme zu besuchen. Entsprechende Angebote werden jedoch noch nicht von allen Kantonen gemacht. Eine eidgenössische Verordnungsbestimmung wie Art. 6 Abs. 1 und 2 VIntA kann deshalb diejenigen diskriminieren, die nicht die Möglichkeit haben, in ihrem Kanton ein solches Angebot zu nutzen. Massgebend für die Integration der Flüchtlinge und Schutzbedürftigen ist zudem Art. 82 Abs. 3 AsylG, wo aufgeführt wird, dass ihre berufliche, soziale und kulturelle Integration zu fördern ist.

3. Kapitel: Aufgaben des Bundes und der Kantone

Vorschläge SEK

Der SEK regt an, folgende Elemente in die Verordnung aufzunehmen:

- Die Kantone werden verpflichtet, für alle AusländerInnen zugängliche Integrationsmassnahmen anzubieten. Der Bund leistet für die Programme finanzielle Unterstützung und nimmt eine koordinierende Funktion wahr.
- Bund und Kantone übernehmen die Pflicht, nicht nur über die Migrationspolitik zu informieren, sondern auch pro-aktive Sensibilisierungspolitik zu betreiben, um so das Verständnis für die Migrationsthematik zu erweitern.

Zu Art. 9, Abs. 3, Aufgabenteilung

Im Entwurf der Verordnung ist die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen nicht geregelt. Bei der Definition der Aufgaben ist zu bedenken, dass fremdenpolizeiliche Aufgaben und Integrationsangebote zwei grundsätzlich verschiedene Bereiche sind. Die beiden Bereiche sind deshalb von verschiedenen Behörden wahrzunehmen.

4. Kapitel, 3. Abschnitt: Finanzielle Beiträge für die Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und von Flüchtlingen

Zu Art. 19, Integrationspauschale

Dieser Artikel sieht eine einmalige Integrationspauschale von Fr. 6'000.- für jeden anerkannten Flüchtling und jede vorläufig aufgenommene Person vor. Damit soll namentlich der Spracherwerb und die berufliche Eingliederung gefördert werden. Der SEK begrüsst eine Integrationspauschale.

Aufgrund seines langjährigen Engagements in der Flüchtlingsbetreuung hat beispielsweise das Hilfswerk der Evangelischen Kirchen der Schweiz (HEKS) die Erfahrung gemacht, dass dieser Betrag für eine nachhaltige Integration nicht ausreicht. Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen haben oft aufgrund der Flucht und wegen eines langwierigen Asylverfahrens eine Phase langer Arbeitslosigkeit hinter sich, was ihre berufliche Integration erschwert. Häufig haben sie auch traumatische Ereignisse zu verarbeiten, bevor an eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu denken ist.

Neben der beruflichen und sprachlichen Integration sollen die Mittel auch für die soziale Integration verwendet werden. Dies kommt insbesondere Personen zugute, die wegen ihres Gesundheitszustandes, ihrer Familienpflichten oder aus sonstigen Gründen nicht direkt in den Arbeitsmarkt integriert werden können.

5. Kapitel: Kommissionen

Der SEK plädiert für eine Eidgenössische Migrationskommission, in der die Bereiche *Asyl* und *Ausländer* ihrem Stellenwert entsprechend vertreten sind. Dies bedeutet, dass die Kapazitäten des heutigen Sekretariats der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) nicht abgebaut und wichtige Dienstleistungen wie z.B. die Zeitschrift „terra cognita“ weitergeführt werden sollen.

Die Eidgenössische Flüchtlingskommission (EKF) hatte bisher deutlich weniger Ressourcen zur Verfügung als die EKA. Das Ziel bei der Zusammenlegung der beiden Kommissionen muss sein, die bisherigen Tätigkeiten der EKA im gleichen Ausmass weiterzuführen und die von der EKF behandelten Bereiche zu stärken.

Zu Art. 21, Abs. 1, Tätigkeitsbereiche

Der SEK regt an, der neuen Migrationskommission Verantwortung für die Bewilligung und Initiierung von Projekten im Migrationsbereich zu übertragen. Dies bedeutet, die neue Migrationskommission erhält wie bisher die EKA Finanz- und Entscheidkompetenzen. Die bisherige Projektarbeit der EKA hat gezeigt, dass dies eine erfolgreiche Arbeitsweise ist, die wesentliche Beiträge zur Integration von AusländerInnen leistet.

Zu Art. 23, Abs. 2, Stellungnahmen und Empfehlungen

Der SEK schlägt vor, dass zum Mandat der aus der Fusion von EKF und EKA neu geschaffene Migrationskommission gehört, bei Gesetzgebungsverfahren im Ausländer- und Asylbereich vom Bundesrat und den Departementen angehört zu werden und dadurch eine wesentliche beratende Funktion wahrzunehmen.

Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Zu Art. 31, Schwerwiegender persönlicher Härtefall

Der SEK begrüsst grundsätzlich die Ausformulierung der wichtigsten Entscheidkriterien in der Verordnung. Der Einfluss der Kantone bei der Beurteilung der Härtefälle erachtet der SEK hingegen als heikel. Die bisherige Härtefallspraxis hat gezeigt, dass die Kantone vergleichbare Fälle unterschiedlich beurteilen. Diese Inkohärenz ist störend. (Vgl. Stellungnahmen SEK zum AsylG und AuG).

Ergänzungsvorschlag des SEK zur Erhöhung der Verbindlichkeit der Empfehlungen der regionalen oder der bestehenden nationalen Härtefallkommission:

In Art. 31 ist neu aufzunehmen, dass die Empfehlungen der Härtefallkommissionen bei der Entscheidungsfindung zwingend zu beachten sind. Alle Personen, die ein Härtefallgesuch stellen möchten, sollen die Möglichkeit haben, dieses von einer Härtefallkommission prüfen zu lassen.

Hinweise für die Umsetzung:

Bei der Prüfung der Einzelfälle ist aus Sicht des SEK darauf zu achten, dass die so genannte *Härtefallgerechtigkeit* eingehalten wird, d.h. die einzelnen Kriterien sollen bei jedem Gesuch individuell gewichtet werden. Sind einzelne Kriterien klar erfüllt und andere weniger, so sollen die eindeutig positiven Aspekte höher gewichtet werden und zu einem positiven Entscheid beitragen. Die Kriterien Aufenthaltsdauer und Integration in der Schweiz, Krankheit, die Situation im Herkunftsland oder finanzielle Unabhängigkeit sollen in einer umfassenden Güter- und Interessensabwägung bewertet und damit dem Einzelfall entsprechend gerecht zur Anwendung kommen. So soll beispielsweise die soziale und wirtschaftliche Situation besondere Berücksichtigung finden. Speziell gilt dies bei Kindern und Jugendlichen, die einen Grossteil ihres Lebens in der Schweiz verbracht haben. Eine Rückkehr ins Herkunftsland, das sie oft nur schlecht kennen, kann eine Entwurzelung bedeuten. Für kinderreiche Familien kann eine vollständige Unabhängigkeit von fürsorglicher Hilfe überdies eine hohe Hürde sein. Teilzeitarbeit und ernsthafte Arbeitsbemühungen sind deshalb bei der Härtefallprüfung einzubeziehen. (Vgl. dazu Antwort des Rates SEK auf das Postulat Härtefallkommissionen, Prüfungsbericht Sommer Abgeordnetenversammlung 2007)

Zu Art. 35 und 36, Opfer und Zeuginnen von Menschenhandel

Der SEK begrüsst im Grundsatz die vorgesehenen Schutzbestimmungen für die Opfer und Zeuginnen von Menschenhandel. Der SEK schlägt vor, diesen Personen fallweise eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung und nicht nur eine vorübergehende zu gewähren (Vgl. Stellungnahme SEK 2006 zum Ausländergesetz).

Zu Art. 62, Abs. 2, Niederlassungsbewilligung

In der vorliegenden Fassung der Verordnung ist vorgesehen, dass alle Familienmitglieder die Voraussetzungen für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung erfüllen müssen, d.h. sie müssen die erfolgreiche Integration aller Familienmitglieder nachweisen. Art. 34, Abs. 4 im AuG ermöglicht die Erteilung von Niederlassungsbewilligungen an Einzelpersonen. Der SEK plädiert deshalb für die Streichung von Art. 62, Abs. 2.

Zu Art. 73-75, Familiennachzug und Lebensgemeinschaft

Der Familiennachzug muss bei Kindern unter 12 Jahren innerhalb von fünf, bei älteren innerhalb von einem Jahr geschehen. Art. 73, Abs. 3, resp. Art. 74, Abs. 4 halten fest, dass bei Nichteinhaltung der Nachzugsfrist ein nachträglicher Familiennachzug nur bei „wichtigen familiären Gründen“ bewilligt wird. Der SEK gibt zu bedenken, dass das Alter der Kinder lediglich ein Faktor von vielen ist, der einen erfolgreichen Integrationsprozess begünstigt. Gleich-

zeitig kann ein früher Nachzug der Kinder in die Schweiz insbesondere dann negative Wirkung entfalten, wenn beispielsweise die obligatorische Schulzeit oder eine Ausbildung im Herkunftsland unterbrochen werden muss (vgl. Stellungnahme SEK zum Ausländergesetz, Juni 2006). Wir schlagen deshalb vor, den nachträglichen Familiennachzug grosszügig zu bewilligen und dabei besonders die individuelle Situation der Betroffenen sowie den Kontext im Herkunftsland zu berücksichtigen. Eine strenge Bewilligungspraxis fördert die illegalisierte Migration und würde im Widerspruch zum Grundsatz stehen, das „Kindeswohl“ zu wahren (vgl. Art. 75 VZAE).

Der SEK geht davon aus, dass Art. 75, Abs. 5 dahingehend formuliert und umgesetzt wird, dass vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen der Familiennachzug gemäss Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) voraussetzungslos ermöglicht wird.

Zu Art. 77, Auflösung der Familiengemeinschaft / Lebensgemeinschaft

Auch Partner einer nicht mehr existierenden Lebensgemeinschaft sollen gute Möglichkeiten auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung haben. Bei Art. 77, Abs. 5 regt der SEK an, auch Aussagen und Dokumente von Opferhilfestellen sowie Frauenhäusern bei der Überprüfung ehelicher Gewalt anzuerkennen.

Zu Art. 79, Verstoss gegen die öffentliche Ordnung – Widerruf von Bewilligungen

Der SEK regt an, beim Entscheid über den Widerruf von Bewilligungen ähnliche Kriterien wie bei der Härtefallregelung anzuwenden (vgl. Stellungnahme SEK Ausländergesetz, Antwort Rat des SEK Härtefallpostulat, resp. Art. 31 VZAE). Insbesondere sollen die Dauer des Aufenthalts in der Schweiz, die familiären Verhältnisse, das soziale Netzwerk und die Schwere der Tat gewichtet werden.

Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsyIV 1)

Generelle Bemerkungen zu den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ/TZ)

Das Asylverfahren wurde zu weiten Teilen in die EVZ/TZ verlegt: Die Aufenthaltsdauer ist verlängert worden und ein Grossteil der Entscheide wird ebenfalls dort gefällt. Die bisherigen Strukturen in den Kantonen erfahren dadurch eine gewisse Entlastung und die EVZ eine deutliche Mehrbelastung. Dieser zusätzliche Arbeitsaufwand muss mit entsprechenden Massnahmen und den dazu nötigen finanziellen Mitteln bewältigt werden: Unterkünfte, Betreuung, Beschäftigungs- und Bildungsmöglichkeiten sind dementsprechend anzupassen.

Der SEK und seine Mitgliedkirchen sowie die katholische Landeskirche, der Schweizerische Israelitische Gemeindebund und die Christkatholische Kirche führen seit Jahren Seelsorgedienste in den EVZ/TZ. Die Kosten werden vollumfänglich von den Kirchen und dem Israelitischen Gemeindebund selbst getragen. Diese Dienstleistung ist ein Beitrag zum guten Funktionieren der Zentren, z.B. bei der Konfliktbearbeitung und Prävention.

Seelsorge in den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ/TZ): Recht auf Seelsorge

Der SEK würdigt die gute Zusammenarbeit und den konstruktiven Dialog mit dem BFM im Rahmen der EVZ-Seelsorge eindeutig positiv. Zur Regelung der Seelsorgetätigkeit in den EVZ/TZ besteht eine Rahmenvereinbarung zwischen dem BFM und den Landeskirchen sowie dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund.

Der SEK regt an, dass neben dem Zugang zu Rechtsberatung (Art. 7a, AsyIV 1) auch die Seelsorge für Asylsuchende explizit in der Verordnung festgeschrieben und so für diese Dienstleistung eine solide rechtliche Grundlage geschaffen wird. Auch weitere Spezialseelsorgedienste der Landeskirchen sind rechtlich besser verankert: Sowohl die Gefängnisseelsorge auf kantonaler Ebene als auch die Armseelsorge sind im jeweiligen Gesetz oder in Verordnungen festgehalten. Der Klientel wird ein Recht auf Seelsorge eingeräumt.

Die Aufnahme eines Rechts auf Seelsorge führt nicht zu einer neuen Dienstleistung, sondern entspricht lediglich einer Konsolidierung und Fortführung der bisherigen, guten Praxis. Der SEK schlägt folgende Formulierung vor:

Vorschlag für einen neuen Artikel in der Verordnung: Seelsorge für Asylsuchende in den Empfangs- und Aussenstellen

Art 7d, Abs. 1 (neu) Die Asylsuchenden haben Anrecht auf Seelsorge in den Empfangs- und Verfahrenszentren sowie in den Transitzentren und in den Transitzonen der Flughäfen. Die Seelsorge wird durch die Landeskirchen, den Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund und die zuständigen Behörden organisiert.

Art 7d, Abs. 2 (neu) Werden Aussenstellen eingerichtet, so haben Asylsuchende Anrecht auf Seelsorge. Die Seelsorge wird durch die Landeskirchen, den Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund und die zuständigen Behörden organisiert.

Zu Art. 1bis und 1ter, sichere Herkunfts- und Drittstaaten

Die ausreichende Bestimmung der Sicherheit von Heimat-, Herkunfts- und Drittstaaten ist dem SEK ein wichtiges Anliegen, weil Asylsuchende aus den sogenannten Safe Countries ein Schnellverfahren mit einem Nichteintretensentscheid durchlaufen. Das heisst, ihre Möglichkeiten die Fluchtgründe geltend zu machen und Rechtsschutz zu beanspruchen, sind begrenzt.

Der SEK empfiehlt, zur Bestimmung von sicheren Staaten die Bestimmungen der EU-Verfahrensrichtlinie (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2005/l>) zu beachten. Das bedeutet im Wesentlichen Folgendes:

- Der Heimat- bzw. Herkunftsstaat anerkennt die grundlegenden völkerrechtlichen Menschenrechtsnormen auch im Not- oder Kriegszustand.
- Der Heimat- oder Herkunftsstaat anerkennt die massgeblichen rechtsstaatlichen Grundsätze und hat die entsprechenden Institutionen, um Rechtsverletzungen zu sanktionieren.

Sichere Drittstaaten müssen zudem die folgenden Voraussetzungen aufweisen:

- Im Drittstaat besteht effektiver Schutz vor Verfolgung und Zugang zu einem völkerrechtskonformen Asyl- und Wegweisungsverfahren.
- Die Einhaltung des Non-Refoulement-Gebots wird auch unter Berücksichtigung des Reisewegs beachtet, so dass Kettenabschiebungen, wie sie in der Praxis immer wieder vorkommen, ausgeschlossen werden können.

Zur Beurteilung der Sicherheit von Herkunfts-, Heimat und Drittstaaten berücksichtigt der Bundesrat insbesondere die Berichte des UNHCR, des Europarates sowie die Berichte von Nichtregierungsorganisationen, die im Bereich der Menschenrechte und des Flüchtlings-schutzes aktiv sind.

Zu Art. 3, Übermittlung und Eröffnung von Entscheiden und Verfügungen

Eine ausführliche *mündliche Erläuterung der Entscheide und Verfügungen in einer Sprache, die die Asylsuchenden verstehen*, erachtet der SEK als äusserst wichtig. Die langjährigen Erfahrungen des SEK und seiner Mitgliedkirchen bei der Seelsorge in den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) zeigen: Nur wenn die Asylsuchenden die Entscheide verstehen, können sie diese akzeptieren oder ihre Rechte wahrnehmen und allenfalls Rekurs einlegen. Werden die Entscheide nur noch schriftlich mitgeteilt, kann dies nach Erfahrungen des SEK und des HEKS zu einer Mehrbelastung der Seelsorgenden und der Rechtsberatungsstellen

in unmittelbarer Nähe der EVZ führen, weil diese zwangsläufig einen Teil der Erklärungsarbeit leisten müssen.

Die EVZ sind zurzeit stark ausgelastet. Unter anderem belastet die Perspektivlosigkeit vieler Asylsuchender das Klima beträchtlich. Eine Sparmassnahme wie diese trägt zur weiteren Verschlechterung der Stimmung in den EVZ bei.

Zu Art. 7, unbegleitete minderjährige Asylsuchende

Zur bestmöglichen Wahrung der Interessen des Kindes macht der SEK zusätzlich die folgenden Vorschläge:

- Die zur Erstellung eines Altersgutachtens notwendigen Untersuchungen sollten nur mit der Zustimmung des gesetzlichen Vertreters erfolgen dürfen. Im Zweifelsfall sollte von der Minderjährigkeit ausgegangen werden.
- Die Vertrauensperson muss rechtskundig sein und ist dafür verantwortlich, dass die Rechtsvertretung des minderjährigen Asylsuchenden im Asylverfahren sichergestellt ist. Sie wahrt die Interessen des Minderjährigen bis zu dessen Volljährigkeit bzw. bis zum Zeitpunkt der Anordnung von vormundschaftlichen Massnahmen.
- Das BFM übernimmt die Kosten der Kantone für die Vertrauenspersonen bis zu maximal 60 Tagen.
- Unbegleitete minderjährige Asylsuchende werden denjenigen Kantonen zugewiesen, die über geeignete Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen verfügen oder wo deren Bezugspersonen wohnen.

Zu Art. 7a, Rechtsschutz

Der SEK sieht die Rechtsberatung als wichtige Aufgabe von Hilfswerken und Kirchen (vgl. Bericht des Rates SEK zum *Solidarischen Lastenausgleich für die Rechtsberatungsstellen für Asylsuchende in den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes*, Sommer AV SEK 2007). Wir begrüssen deshalb die Bestimmungen von Art. 7a AsylV 1.

Der SEK schlägt die folgenden Ergänzungen vor, um den Zugang zur Rechtsberatung sicherzustellen:

- Eine unentgeltliche Chancenberatung soll für alle zugänglich sein. Deshalb ist der persönliche Kontakt zwischen der Rechtsberatung und Asylsuchenden wichtig. Das Recht auf eine wirksame Beschwerde (Art. 13 EMRK) sowie die Bestimmungen der EU-Verfahrensrichtlinie verlangen diesen ungehinderten Zugang ebenfalls.
- Die Rechtsvertretung sowie akkreditierte RechtsberaterInnen sollen während festgelegten Öffnungszeiten Zugang zu den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) und Transitzonen und Zentren (TZ) haben und entsprechende Arbeitszimmer sind zur Verfügung zu stellen. Die Empfangsstellenverordnung sowie die Hausordnungen sind entsprechend anzupassen. Rechts- und Chancenberatung schaffen neue Perspektiven für Asylsuchende. Der Vorschlag zur Rechtsberatung in den EVZ/TZ kann deshalb einen Beitrag gegen die Perspektivenlosigkeit vieler Asylsuchender leisten und die aktuell angespannte Stimmung in verschiedenen EVZ/TZ verbessern.

Zu Art. 7c, Gebühren für Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuche

Der SEK versteht das Anliegen des Gesetzgebers, einen Gebührevorschuss gemäss Art. 17b AsylG zu verlangen. Wir befürworten jedoch eine abgestufte Gebühr nach Aufwandkategorien anstelle der vorgeschlagenen Pauschale von CHF 1200, wobei die Gebühr CHF 1200 nicht überschreiten soll.

Zu Art. 12, Verfahren, Aufenthalt und Unterkunft am Flughafen

Gemäss teilrevidiertem AsylG ist es möglich, das ganze Asylverfahren am Flughafen abzuwickeln. Um ein faires Asylverfahren in den Transitzonen der Flughäfen zu ermöglichen, sind der Zugang zur Rechts- und Rückkehrberatung sowie die dazu nötigen Hilfsmittel (Telefon, Fax, Internet) sicherzustellen. Die EU-Verfahrensrichtlinie sieht am Flughafen lediglich eine

Aufenthaltsdauer von 30 Tagen vor, deshalb ist wenn möglich eine kürzere Aufenthaltsdauer als 60 Tage anzustreben. Auf besondere Bedürfnisse von Frauen, Kindern, Alten und Kranken ist speziell Rücksicht zu nehmen. Die Unterkunft, die Betreuung und die Zuständigkeiten für das Asylverfahren an den Flughäfen sollen sich an den Standards der EVZ orientieren, so dass grösstmögliche Gleichbehandlung der Asylsuchenden in allen Zentren möglich ist.

Zu Art. 16a und Art. 19, Empfangsstellen / Aussenstellen, Unterbringung bei besonderen Situationen

Falls Aussenstellen bei überdurchschnittlich hohen Asylgesuchszahlen eingerichtet werden, dann ist aus Sicht des SEK auf Folgendes zu achten: Die Aussenstellen sollen gleich geführt werden wie die EVZ, damit die Asylsuchenden die gleichen Bedingungen haben wie in den ordentlichen Zentren (Bewegungsfreiheit, Betreuung, Zugang zu Seelsorge, Rechtsberatung und Rückkehrberatung sowie Beschäftigungsmöglichkeiten). Diese Forderung nach gleichen Bedingungen beinhaltet, dass die Partner und Auftragsnehmer des BFM, welche diese Dienstleistungen in den EVZ anbieten, auch in den Aussenstellen präsent sein müssen.

In den Aussenstellen wird im Entwurf der Verordnung eine maximale Aufenthaltsdauer von einem Jahr vorgeschlagen. Der SEK erachtet diese Aufenthaltsdauer als eindeutig zu lange, angesichts der Erfahrungen der verlängerten Aufenthaltsdauer in den EVZ. Die Aufenthaltsdauer in den EVZ ist kürzlich auf maximal 60 Tage erhöht worden, was zur deutlichen Verschlechterung des Lebensklimas in den EVZ beigetragen hat. Das aktuelle Betreuungskonzept in den EVZ stösst bereits heute an die Grenzen des Vertretbaren (enge Raumverhältnisse und weitgehend fehlende Beschäftigungsmöglichkeiten). Dieses Betreuungskonzept ist daher für Aufenthalte von bis zu einem Jahr mit Sicherheit ungeeignet. Der SEK schlägt deshalb vor, die Aufenthaltsdauer in allfälligen Aussenstellen auf ebenfalls 60 Tage zu beschränken und mit der Eröffnung und dem Betrieb solcher Notstellen äusserst zurückhaltend zu sein.

Art. 34, Vollzug der Wegweisung bei Familien

Die Wegweisungen von Familienangehörigen können gestaffelt vollzogen werden. Aufgrund der Verpflichtung zum Schutz des Familienlebens (vgl. Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)) vertritt der SEK die Haltung, dass der gestaffelte Vollzug der Wegweisung nicht zu längerer Trennung der Familie führen darf.

Asylverordnung 2 - Finanzierungsfragen (AsyIV 2)

Zu Art. 3, 5 und 28, Festsetzung und Ausrichtung der Sozialhilfe und der Nothilfe

Bei der Ausrichtung der Not- und Sozialhilfe weist der SEK darauf hin, dass auf die Bedürfnisse besonders verletzlicher Personen (Minderjährige, Kranke etc.) Rücksicht genommen werden muss (vgl. ökumenische Stellungnahme 2006 zum Asylgesetz) – auch wenn dies in vielen Kantonen heute bereits der Fall ist. Der Umfang der Nothilfe soll überdies an die Aufenthaltsdauer der betreffenden Person angepasst werden: Wer über längere Zeit in der Schweiz weilt und sein Recht auf Nothilfe beansprucht, soll umfangreichere Leistungen erhalten als jemand, der nur wenige Tage auf Hilfestellungen angewiesen ist. Diese zusätzlichen Leistungen für besonders Verletzte und länger anwesende Personen sind den Kantonen zu vergüten.

Zu Art. 62, Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe

Das Hilfswerk der Evangelischen Kirchen der Schweiz (HEKS), ein Werk des SEK, engagiert sich im Rückkehrbereich und fördert damit die Bereitschaft zur freiwilligen Rückkehr. Auf-

grund dieser Erfahrungen unseres Hilfswerks regen wir an, die nachhaltige Wiedereingliederung im Herkunftsland als Ziel der Rückkehrhilfe zu erwähnen.

Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA)

Zwangsmassnahmen

Der SEK hat sich in den Stellungnahmen zum Asyl- und zum Ausländergesetz ablehnend zu den Zwangsmassnahmen geäussert. Wir weisen deshalb darauf hin, dass der Rechtsschutz gewahrt und die Vorgaben der Kinderrechtskonvention eingehalten werden müssen: Minderjährige sollen nur so kurz als möglich inhaftiert werden. Unbegleitete Minderjährige sind getrennt von Erwachsenen unterzubringen. Für sie ist die maximale Haftdauer von neun Monaten eine äusserst lange Zeit.