

Beschluss Nr. 473/2015

Schwyz, 27. Mai 2015 / ju

Aufforderung zur Standesinitiative: Marschhalt bei der Asylpolitik zur Revision des Dublin-Abkommens – Aufnahmestopp

Beantwortung der Motion M 12/14

1. Wortlaut der Motion

Am 19. November 2014 haben die Kantonsräte Herbert Huwiler und Xaver Schuler in Namen der SVP-Fraktion folgende Motion eingereicht:

„Die Schweiz ist seit jeher einer humanistischen Tradition verpflichtet. Auch angesichts der immensen Flüchtlingswelle, welche derzeit vor allem über das Mittelmeer und Italien nach Europa gelangt, versucht die Schweiz, die notwendigen Strukturen und Voraussetzungen zur Aufnahme der Asylsuchenden zu schaffen. Bund, Kantone und Gemeinden befinden sich deshalb bekanntlich stetig auf der Suche nach geeigneten Unterkünften für die wachsende Anzahl Asylsuchender.

Seit einigen Tagen ist bekannt, dass der Schweiz mehrere Entscheide des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) drohen, welche Einfluss auf das Schweizer Asylwesen haben werden – basierend auf einem Entscheid des EGMR vom 4. November 2014. Dies betrifft insbesondere Asylsuchende, die sich gegen eine Ausschaffung nach Italien wehren (siehe z.B. „NZZ am Sonntag“ vom 9. November 2014). Auch von Seiten der Asylhilfswerke HEKS und Schweizerische Flüchtlingshilfe droht den Behörden offenbar eine Beschwerdeflut, wollen diese Organisationen doch in Zukunft alle sogenannten Dublin-Fälle genauer untersuchen und gegebenenfalls Beschwerde erheben (Sonntagszeitung vom 9. November 2014). Eine Überarbeitung des Dublins-Abkommens scheint unausweichlich.

Betrachtet man die Anzahl Asylsuchende des Jahres 2013 in Europa, so zeigt sich, dass die Schweiz mit 21 460 Asylsuchenden nach Deutschland (126 995), Frankreich (66 265), Schweden (54 365), Grossbritannien (30 820) und Italien (26 620) an sechster Stelle rangiert (Eurostat 2014). Setzt man die Anzahl Asylsuchende ins Verhältnis zur Einwohnerzahl, so befindet sich die Schweiz sogar an dritter Stelle. Nur Schweden und Malta weisen pro 1000 Einwohner mehr Asylbewerber auf. Die starke Ungleichverteilung spricht ebenfalls für eine Überarbeitung des Dublin-Abkommens. Selbst mit dem sogenannten Königsteiner-Schlüssel, welche bei der Verteilung der Asylfälle auch die Wirtschaftskraft miteinbezieht, zeigt sich eine deutlich überproportionale Belastung der Schweiz („Die gerechte Verteilung der Asyl-Lasten in Europa“ von Chapman/Brupbacher vom 15. August 2014, zu finden unter www.tagesanzeiger.ch). Fakt ist, dass das europäische Asylsystem nicht solidarisch funktioniert; das Dublin-Abkommen ist zwin-

gend zu revidieren. Dies insbesondere auch unter dem Aspekt, dass die aktuellen (noch nicht verfügbaren) Zahlen für das Jahr 2014 aufgrund der immensen Flüchtlingswelle wohl noch deutlichere Ungleichgewichte aufzeigen würden.

Das Leid vieler Asylsuchender ist gross. Sie gelangen nach Europa in der Hoffnung auf ein besseres Leben. Umgekehrt stellen die Aufnahmen der Asylsuchenden und deren Betreuung zunehmend immer schwieriger zu bewältigende Herausforderungen dar. Fast täglich ist den Medien zu entnehmen, wie Behörden bei der Suche nach geeigneten Asylunterkünften schweizweit auf Widerstände stossen. Die zunehmende Anzahl Asylsuchender beeinträchtigt das Verständnis der Bevölkerung für die humanitäre Tradition der Schweiz derzeit stark. Einsprachen, Protestaktionen und entsprechende Leserbriefe sind nur einige Ausflüsse davon.

Die Fraktion der SVP des Kantons Schwyz verfolgt diese Entwicklung mit grosser Besorgnis. Auch der Kanton Schwyz steht vor grossen Problemen bei der Unterbringung der Asylsuchenden. Zudem geistert seit längerer Zeit die Möglichkeit eines nationalen Durchgangszentrums im Kanton Schwyz herum. Die Schweiz hat ihre Pflicht zur Aufnahme von Asylsuchenden stets vollumfänglich und – wie aufgezeigt – weit überdurchschnittlich erfüllt. Die aktuelle Flüchtlingswelle und die generöse Schweizer Aufnahmepolitik bringen die grosse Gefahr mit sich, dass das Verständnis der Bevölkerung immer mehr dahinfällt. Die bestehenden Ängste und das Unbehagen in der Bevölkerung müssen ernst genommen werden. Eine Anpassung des Dublin-Abkommens insbesondere im Hinblick auf einen ausgeglichenen und solidarischen Verteilschlüssel ist unausweichlich und muss schnellstmöglich an die Hand genommen werden. Um die bereits schwierige Situation nicht noch weiter zu belasten, ist für die Kantonsratsfraktion der SVP des Kantons Schwyz deshalb ein Marschhalt bei der Asylpolitik geboten. Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, zuhanden der Bundesversammlung eine Standesinitiative aus-zuarbeiten, welche einen Marschhalt bei der Asylpolitik und konkret einen Aufnahmestopp bei den Asylsuchenden fordert. Hat die Schweiz ihr Kontingent doch längst erfüllt. Dieser soll es ermöglichen, die verschiedenen Probleme vor allem auf internationaler Ebene bzw. in Bezug auf das Dublin-Abkommen anzugehen.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

Um am System Dublin teilhaben zu können, hat die Schweiz mit der Europäischen Union ein Assoziierungsabkommen (Dublin Assoziierungsabkommen; SR 0.142.392.68) abgeschlossen, welches seit 1. März 2008 in Kraft ist. Das Abkommen regelt die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung, welcher Staat zuständig ist für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags. Mit der Dublin-Verordnung III vom 13. Juli 2013 und der Einführung von EURODAC (europäische Datenbank zur Speicherung von Fingerabdrücken) wurden die Abklärungen erheblich erleichtert.

Art. 31a Abs. 1 Bst. b des Asylgesetzes vom 6. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) hält fest, dass auf Asylgesuche nicht eingetreten wird, wenn eine Gesuchstellerin oder ein Gesuchsteller in einen Drittstaat ausreisen kann, welcher für die Durchführung des Asyl- und Wegweisungsverfahrens zuständig ist. Diese Bestimmung ist Grundlage für den Nichteintretensentscheid im Dublin-Verfahren.

Mit einer Sistierung des Dublin-Abkommens würde sich die Schweiz in erster Linie selber schaden. Die Schweiz gehört nach wie vor zu jenen Staaten, die vom Dublin-Abkommen profitieren. So hat sie beispielsweise 2014 dreimal mehr Asylsuchende in Dublin-Staaten überstellt, als sie

von diesen übernommen hat. Hinzu kommen rund 2000 Personen, deren Überstellung bewilligt wurde, die sich jedoch durch Untertauchen der Überstellung entzogen haben.

Die Bedeutung des Dublin-Abkommens wird durch den Umstand gesteigert, dass die Bleibequote der Asylsuchenden derzeit überdurchschnittlich hoch ist. Dies liegt an der ethnischen Zusammensetzung der Asylsuchenden, die aus Kriegsgebieten oder aus Ländern mit gravierenden Menschenrechtsverletzungen stammen (Syrien, Eritrea, Sri Lanka usw.). Die Gewährung von Asyl sowie der Vorläufigen Aufnahme hat sich 2014 fast verdoppelt. Dublin-Überstellungen aus dieser Kategorie bedeuten daher eine erhebliche Entlastung der kantonalen Asylstrukturen, die aufgrund der aktuellen Entwicklung weitgehend ausgelastet sind.

Gleichwohl besteht auch beim Dublin-Abkommen Optimierungspotenzial: Überstellungen müssen einfacher und speditiver vollzogen werden können. Die Dauer, bis eine Überstellung erfolgt, muss verkürzt werden. Gemäss Dublin-III-Verordnung ist zudem eine administrative Haft nur dann zulässig, wenn davon ausgegangen werden muss, dass eine Person untertaucht.

Auf europäischer Ebene würde zudem ein fairer Verteilschlüssel zu einer besseren Registrierung führen. Man kann Italien nicht zum Vorwurf machen, nur einen Teil der ankommenden Migranten zu registrieren. Ohne einen fairen Verteilschlüssel müsste Italien rund 80% aller Asylsuchenden aufnehmen.

Im Weiteren zeigt die restriktive Asylpolitik der Schweiz Wirkung. Das lässt sich anhand der Entwicklung der Gesuchszahlen belegen: In der Europäischen Union wurden 2014 rund 600 000 Asylgesuche eingereicht. 545 126 allein in den grössten zehn Aufnahmeländern. Das bedeutet für Europa 2014 einen Anstieg um 35% – die Schweiz hingegen verzeichnete in der gleichen Periode einen Anstieg von 11%.

2.2 Politische Auswirkungen

Das Dublin-Abkommen ist wie das Freizügigkeitsabkommen (FZA) Bestandteil der bilateralen Verträge und mit der Guillotine-Klausel an selbige gekoppelt. Seit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative vom 9. Februar 2014 versucht der Bundesrat in Gesprächen mit der EU zu sondieren, inwieweit sich die Initiative in Übereinstimmung mit dem FZA umsetzen lässt. Die EU sieht hier weder einen Handlungsspielraum, noch signalisiert sie Bereitschaft, Verhandlungen aufzunehmen. Die Anordnung eines Aufnahmestopps und das einseitige Bestehen auf Neuverhandlungen des Dublin-Abkommens wären zum gegenwärtigen Zeitpunkt kontraproduktiv.

Die Motionäre weisen in ihrem Vorstoss auf verschiedene Probleme im Asylwesen hin und verlangen vom Regierungsrat, eine Standesinitiative auszuarbeiten, die einen Marschhalt bei der Asylpolitik und konkret einen Aufnahmestopp bei den Asylgesuchen fordert.

Bei einem Aufnahmestopp durch die Schweiz müssten die Aussengrenzen vollumfänglich geschlossen resp. kontrolliert werden – ein kaum praktikables Unterfangen. Alternativ könnte die Schweiz auf die Behandlung der Asylgesuche verzichten. Die Folge davon wäre ein massiver Anstieg von Personen mit illegalem Aufenthalt und damit verbunden eine erhöhte Kriminalität. Kommt hinzu, dass dieses Vorgehen der humanitären Tradition der Schweiz widersprechen würde.

2.3 Entwicklungen in der Europäischen Union

Der Regierungsrat teilt die Auffassung der Motionäre, dass das Asylwesen eine Belastung für die Schweiz, den Kanton Schwyz sowie die Schwyzer Bezirke und Gemeinden darstellt. Er steht deshalb in engem Kontakt mit dem Staatssekretariat für Migration und setzt sich für eine restriktive und speditive Anwendung der Asylgesetzgebung ein. Gleichzeitig ist er überzeugt, dass den Migrationsbewegungen nur im Staatenverbund wirksam begegnet werden kann. Es braucht internati-

onale Gesamtlösungen. Dazu hat Nationalrat Alois Gmür den Bundesrat beauftragt, dass sich die Schweiz für die Durchführung einer internationalen Flüchtlings- und Asylkonferenz einsetzt. Mit einer ausweichenden Antwort hat der Bundesrat die Motion (15.3240) zur Ablehnung empfohlen. Es wird sich zeigen, wie das Parlament damit umgehen wird.

Die Flüchtlingskatastrophen auf dem Mittelmeer haben den Druck auf Europa massiv erhöht. Es gilt, Sofortmassnahmen zu ergreifen und eine gemeinsame Migrationspolitik zu entwickeln. Innerhalb der EU ist der Wille zu einer verstärkten Zusammenarbeit deutlich gestiegen. Dazu gehören die Stärkung des Grenzschutzes und der Seenoithilfe sowie die Bekämpfung des Schlepperwesens.

Einige Länder der Europäischen Union, allen voran Italien und Deutschland, möchten einen Verteilschlüssel für die Aufnahme von Asylsuchenden einführen, der sich nach der Anzahl der Bevölkerung richtet. Die Verteilung der Asylsuchenden auf die europäischen Staaten ist Teil der europäischen Asylpolitik. Technisch würde sich für die Schweiz als Nicht-EU-Land mit dem EU-internen Verteilschlüssel nichts ändern. Praktisch wäre ein Verteilschlüssel zu begrüssen, weil dies die Bereitschaft, Asylsuchende zu registrieren, fördert. Die Schweiz, die kein klassisches Ersteinreiseland ist, würde dadurch entlastet.

Mittel- und langfristig wird es unausweichlich sein, die Krisenländer politisch und wirtschaftlich zu stabilisieren. Die seit einiger Zeit andauernden Konflikte im Nahen Osten und in Afrika zwingen Menschen und ihre Familien in die Flucht. Dabei ist auch die Schweiz als Zielland im Fokus. In dieser zum Teil prekären Lage bleibt es wohl eine Illusion, die Schutz suchenden Personen zu einem Marschhalt zu bewegen.

2.4 Fazit

Aus folgenden vier Gründen empfiehlt der Regierungsrat, auf die Ergreifung einer Standesinitiative zu verzichten.

- Im vorliegenden Fall steht die Migrationspolitik sowohl in der Schweiz als auch in der EU bereits im Zentrum der politischen Agenda. Der Druck, grenzüberschreitend Massnahmen zur Bekämpfung dieses Flüchtlingsdramas zu ergreifen, ist in hohem Mass gegeben.
- Das Staatssekretariat für Migration ist zurzeit daran, den Asylbereich neu strukturieren. Mit dieser grundlegenden Reform werden die Asylverfahren beschleunigt und künftig mehrheitlich in Zentren des Bundes durchgeführt. Bund, Kanton und Gemeinden haben sich an der zweiten nationalen Asylkonferenz im März 2014 einstimmig darauf geeinigt, in sechs Regionen insgesamt 5000 Plätze für Asylsuchende in Bundeszentren zu schaffen. Dies führt zu einer Entlastung der bisherigen kantonalen und kommunalen Unterbringungsstrukturen. Erste Pilotprojekte zeigen bereits positive Resultate.
- Der geforderte Aufnahmestopp ist inhaltlich nicht genauer definiert und zudem kaum praktikabel. Entweder müsste der Bund die Aussengrenzen komplett abriegeln oder er würde auf die Asylgesuche schlicht nicht mehr eintreten. Ersteres wäre mit einem enormen Aufwand verbunden. Der zweite Ansatz würde die Asylsuchenden in die Illegalität treiben, da dadurch die Migration in ein interessantes Zielland wie die Schweiz nicht aufzuhalten wäre.
- In Bezug auf das Dublin-Abkommen ist festzuhalten, dass dessen Vorteile überwiegen, da die Schweiz gestützt auf Dublin deutlich mehr Wegweisungen vornehmen kann als sie Zuweisungen erhält. Von einer Revision des Abkommens zum aktuellen Zeitpunkt ist angesichts der laufenden Vorverhandlungen zur Umsetzung der Masseneinwanderung abzusehen.

Die Motion ist demzufolge nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 12/14 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Volkswirtschaftsdepartement; Amt für Migration.

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Barraud, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber