

Dringliche Interpellation SVP-Fraktion vom 18. September 2023

Asylstatus für Afghaninnen – was macht der Kanton St.Gallen gegen die Praxisänderung des SEM?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 20. September 2023

Die SVP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 18. September 2023 nach der Praxisänderung des Staatssekretariates für Migration (SEM) in Bezug auf afghanische Frauen und Mädchen. Diese sollen laut Vorstoss neu grundsätzlich den Asylstatus in der Schweiz erhalten, anstatt wie bisher lediglich den Status der vorläufigen Aufnahme. Weil mit dem Asylstatus das Recht auf sofortigen Familiennachzug verbunden sei, mache dies die Schweiz als Asylland attraktiver und treibe die Asylzahlen weiter in die Höhe.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Das eidgenössische Asylgesetz (SR 142.31; abgekürzt AsylG) definiert, wer als Flüchtling anerkannt wird. Als Grundlage dient die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, die auch von der Schweiz ratifiziert wurde (SR 0.142.30). Flüchtlinge sind Menschen, die in ihrem Heimatstaat (oder im Land, in dem sie zuletzt wohnten) wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauung ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind. Frauenspezifischen Fluchtgründen ist dabei Rechnung zu tragen (Art. 3 Abs. 1 und 2 AsylG). Flüchtling kann somit nur sein, wer (1) aktuell ernsthaften Nachteilen ausgesetzt ist oder solche mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit und in absehbarer Zeit zu befürchten hat, (2) aus einem der genannten Motive heraus gezielt verfolgt wird, (3) keinen Schutz durch den Heimatstaat erhält und (4) keine innerstaatliche Fluchalternative zur Verfügung hat.¹

Die Zuständigkeit für das Asylverfahren liegt allein beim Bund, konkret beim SEM, das jedes Asylgesuch sorgfältig und individuell prüft. Ob einer Person der Flüchtlingsstatus gewährt wird, ob eine Person bei abgelehntem Asylgesuch vorläufig aufgenommen wird oder ob eine Person nach Abschluss des Asylverfahrens aus der Schweiz weggewiesen wird, entscheidet somit ausschliesslich das SEM (Art. 6a AsylG).

Dem Kanton obliegt es, die vom Bund zugewiesenen Asylsuchenden während der Verfahrensdauer unterzubringen und zu betreuen sowie bei jenen Personen, die kein Bleiberecht in der Schweiz zugesprochen erhalten, den Vollzug der Wegweisung durchzusetzen. Das Migrationsamt St.Gallen prüft und verfügt gegen illegal anwesende ausländische Personen ausländerrechtliche Massnahmen wie Verzeigungen wegen widerrechtlichen Aufenthalts, Wegweisungen aus der Schweiz, ausländerrechtliche Inhaftierungen, Ausschaffungen in das Heimat- oder Herkunftsland sowie Ein- und Ausgrenzungen.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Nein. Wie eingangs erwähnt, liegt die Zuständigkeit für das Asylverfahren allein beim Bund. Die Asylgesuche werden auch nach der Praxisänderung im Einzelfall vom SEM geprüft. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips sind die Einflussmöglichkeiten der kantonalen

¹ Vgl. dazu die Website des SEM, mit weiteren Hinweisen: <https://www.sem.admin.ch> → Asyl / Schutz vor Verfolgung.

Regierungen eingeschränkt. Zwar wirken die Kantone im Rahmen von Art. 45 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) an der Willensbildung, insbesondere an der Rechtsetzung auf Bundesebene mit, doch obliegt die Ausführung der Bundesgesetze nach Art. 121 BV im Asylbereich ausschliesslich der Bundesverwaltung, die unter Aufsicht des Bundesrates steht. Angesichts der Verschlechterung der Menschenrechtslage in Afghanistan hat die Regierung Verständnis, dass das SEM die Praxis der Asylgewährung gegenüber weiblichen Asylsuchenden aus Afghanistan neu beurteilt. Dennoch ist sie irritiert, dass das SEM diese Praxisänderung ohne Rücksprache mit den Kantonen, mit der Vereinigung der kantonalen Migrationsämter und mit den Gemeinden vorgenommen hat. Ein vorzeitiger Einbezug der Kantone und Gemeinden wäre nur schon deshalb angezeigt gewesen, weil die Kantone aufgrund ihrer Vollzugszuständigkeit, insbesondere für die Unterbringung und Betreuung, und die Gemeinden aufgrund der ihnen obliegenden Sozialhilfesaufgaben und der finanziellen Abgeltungen für die Sozialhilfe von der Praxisänderung unmittelbar betroffen sind.

2. Im Unterschied zu den Personen, die an der Ostgrenze in Buchs illegal in die Schweiz einreisen, aber in andere EU-Staaten weiterreisen wollen, werden Personen, die in der Schweiz um Asyl ersuchen wollen, entsprechend der Bevölkerungsgrösse auf alle Kantone verteilt. Der Kanton St.Gallen hat entsprechend – anders als in Bezug auf die Situation an der Ostgrenze – nicht die gesamte Last für die Schweiz zu tragen. Im Fall einer Asylgesuchstellung funktioniert der Schweiz-interne Verteilmechanismus gut, so dass jeder Kanton einen Anteil von asylsuchenden Personen entsprechend seines Bevölkerungsanteils zu tragen hat. Dem Kanton St.Gallen werden nach der gesetzlichen Verteilquote 5,9 Prozent aller Gesuchstellenden zugewiesen. Dieser Anteil wird sich auch nach der Praxisänderung des SEM nicht verändern.

Im Jahr 2022 wurden beim SEM 7'054 Asylgesuche von Personen mit Herkunft Afghanistan eingereicht; das entspricht 29 Prozent aller Asylgesuche. 26 Prozent der Asylgesuche aller Nationen entfallen dabei auf Mädchen und Frauen. 4'739 Gesuche von Personen mit Herkunft Afghanistan wurden erledigt. Die Schutzquote der Entscheide betrug 72,8 Prozent (vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge), die Asylquote 12,4 Prozent (Flüchtlinge). Der Mehrzahl der Afghaninnen und Afghanen wurde im Jahr 2022 mit 60,4 Prozent also die vorläufige Aufnahme (VA) gewährt. Die Anzahl Afghaninnen mit VA, die dem Kanton St.Gallen zugewiesen wurden, lässt sich aus den offiziellen Statistiken nicht ermitteln. Die genannten Prozentzahlen bewegen sich im Jahr 2023 auf ähnlichem Niveau.

Wie sich diese Zahlen in den nächsten Monaten entwickeln, lässt sich von Seiten des Migrationsamtes St.Gallen nicht vorhersagen. Das SEM geht indessen generell von einem Anstieg der Asylgesuchszahlen in den nächsten Monaten aus. Diese Prognose steht jedoch nicht im Zusammenhang mit der Praxisänderung bezüglich der afghanischen Frauen und Mädchen. Es ist darauf hinzuweisen, dass sich Frauen und Mädchen auf der bereits grundsätzlich lebensgefährlichen Flucht zusätzlichen Gefahren (z.B. Verschleppung, Vergewaltigung) aussetzen, weshalb sich primär Männer auf den Weg nach Europa machen. Zu erwähnen bleibt zudem, dass in anderen europäischen Staaten bereits seit längerer Zeit Frauen aus Afghanistan die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wird.

Das Migrationsamt geht aufgrund der Praxisänderung des SEM davon aus, dass für afghanische Gesuchstellerinnen künftig eher eine Flüchtlingsanerkennung als eine vorläufige Aufnahme resultiert, was zu einer Verschiebung innerhalb der Schutzquote führt.

Es steht den Afghaninnen mit einer VA zudem offen, ein Gesuch für eine Zuerkennung der originären Flüchtlingseigenschaft und Gewährung von Asyl sowie ein Gesuch um Familienasyl zu stellen. Aufgrund der Einzelfallbeurteilung durch das SEM ist die mengenmässige Auswirkung nicht abschätzbar.

3. Unabhängig von der erwähnten Praxisänderung des SEM sind sowohl die Gemeinde- als auch die Kantonsebene von den hohen Asylgesuchszahlen 2023 stark betroffen. Beide Staatsebenen sind laufend bemüht, neue Unterkünfte bereitzustellen und ausreichend Plätze für zugewiesene Personen (sowohl solche mit Bleiberechtsentscheid als auch für jene im noch laufenden Asylverfahren) zu schaffen. Dazu haben der Kanton und die Gemeinden ein Notfallkonzept erarbeitet, das die enge Zusammenarbeit und Unterstützung der verschiedenen Staatsebenen festsetzt und im Fall einer Notlage auch die Nutzung von Zivilschutzanlagen vorsieht.

Nach Auskunft der VSGP lebten Anfang 2022 in den St.Galler Gemeinden rund 5'000 Personen aus dem (ganzen) Asylbereich. Innerhalb von 18 Monaten hat sich diese Zahl auf rund 10'000 Personen verdoppelt. Dies stellt auch die Gemeinden, insbesondere die Mitarbeitenden der Sozialämter, vor grosse Herausforderungen. Vorab erweist sich die Suche nach passendem Wohnraum zunehmend als schwierig. Die Kollektivunterkünfte des TISG sind zu rund 90 Prozent belegt, jene des Kantons zu über 100 Prozent.

4. Wie erwähnt liegt die Zuständigkeit zur Beurteilung der einzelnen Asylgesuche zwar beim SEM. Aufgrund der vorerwähnten Überlegungen wird die Regierung indessen die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes auf die Notwendigkeit des Einbezugs der Kantone und Gemeinden bei grundlegenden Praxisänderungen in der Asylgewährung hinweisen.