Dringliche Interpellation FDP-Fraktion vom 18. September 2023

Heimliche Änderung des SEM bei der Aufnahmepraxis mit unabsehbaren Folgen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 20. September 2023

Die FDP-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 die Flüchtlingseigenschaft sowie eine B-Bewilligung erhalten. Es wird moniert, dass die Praxisänderung ohne Einbezug der zuständigen parlamentarischen Kommissionen und ohne vorgängige Konsultation der Kantone und Gemeinden erfolgt sei, welche die Auswirkungen zu tragen hätten.

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 Fluchtalternative 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. Das kantonale Migrationsamt wurde vom SEM am 11. September 2023 über die Praxisänderung für Frauen und Mädchen aus Afghanistan informiert, die das SEM seit dem

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

17. Juli 2023 anwendet. Das E-Mail ging an die kantonalen Asylkoordinatorinnen und -koordinatoren, die kantonalen Migrationsämter sowie die kantonalen Fürsorgestellen. Die Gemeinden waren nicht direkte Empfängerinnen der Information. Das Migrationsamt hat die Information am 12. September 2023 an den Trägerverein Integrationsprojekte St.Gallen (TISG) weitergeleitet. Das Schreiben des SEM beinhaltet u.a. folgende Informationen:

Die Situation von Frauen und Mädchen in Afghanistan hat sich seit der Machtübernahme der Taliban in vielen Lebensbereichen kontinuierlich verschlechtert. Die zahlreichen Einschränkungen und auferlegten Verhaltensweisen haben gravierende Auswirkungen auf ihre fundamentalen Menschenrechte und schränken ihre Grundrechte massiv ein. Vor diesem Hintergrund können weibliche Asylsuchende aus Afghanistan sowohl als Opfer einer diskriminierenden Gesetzgebung (Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe) als auch einer religiös motivierten Verfolgung betrachtet werden – wenn nicht ohnehin andere flüchtlingsrechtlich relevanten Verfolgungsmotive zum Tragen kommen – und ihnen ist die Flüchtlingseigenschaft zuzuerkennen. Ihre Gesuche wird das SEM weiterhin einzelfallspezifisch prüfen.

Afghaninnen, deren Asylgesuch in der Vergangenheit abgelehnt wurde, die über eine vorläufige Aufnahme oder über die derivative Flüchtlingseigenschaft verfügen, steht es vor dem Hintergrund dieser Praxisanpassung frei, beim SEM ein schriftliches Gesuch um Zuerkennung der originären Flüchtlingseigenschaft und Gewährung von Asyl einzureichen.

Die schriftlichen Gesuche werden somit auch nach der Praxisänderung – wie eingangs erwähnt – vom SEM individuell geprüft, wobei die entsprechende Prüfung einige Zeit in Anspruch nehmen kann. Die Praxisänderung betrifft sowohl neue Asylgesuche, aber auch bereits in der Schweiz lebende Afghaninnen, die begründete Furcht vor künftiger Verfolgung geltend machen können.

2. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips sind die Einflussmöglichkeiten der kantonalen 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 Sozialhilfeaufgaben und der finanziellen Abgeltungen für die Sozialhilfe von der Praxisänderung unmittelbar betroffen sind.

3. 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.

Dem Kanton St.Gallen werden nach der gesetzlichen Verteilquote 5,9 Prozent aller Gesuchstellenden zugewiesen. Per 31. August 2023 lebten 971 Personen aus Afghanistan (97 mit Status Asylsuchende, 874 als vorläufig Aufgenommene) im Kanton St.Gallen; davon ist rund ein Drittel minderjährig.

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.

Personen, die aufgrund der angepassten Praxis die Flüchtlingseigenschaft erhalten, profitieren von den in der Genfer Flüchtlingskonvention definierten Statusrechten. Diese beinhalten neben dem Schutz vor Rückschiebung auch den Anspruch auf Ausüben einer Erwerbstätigkeit, auf geografische Mobilität und einen Reiseausweis. Ferner geht mit der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft der Anspruch auf ordentliche Sozialhilfe einher. Gerade aus diesem Grund wäre es angezeigt gewesen, dass das SEM vor der Praxisänderung die Kantone und Gemeinden konsultiert hätte, denn für die St.Galler Gemeinden kann dies im Einzelfall bedeuten, dass afghanische Personen, die derzeit als vorläufig aufgenommene Personen Asylsozialhilfe beziehen, mit Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft neu Anspruch auf ordentliche Sozialhilfe haben. Diese wird im Rahmen der Globalpauschale 1 während fünf Jahren vom Bund teilkompensiert. Entsprechend wird die rasche Integration der Personen in den Arbeitsmarkt und die rasche Loslösung von der Sozialhilfe zusätzliche Bedeutung erhalten.

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.