

Asylwesen aus Sicht der Kantone

Barbara Janom Steiner
Regierungsrätin Kanton Graubünden

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Liebe Delegierte der BDP Schweiz

Die Geschäftsleitung hat mich gebeten, ein Kurzreferat über das Asylwesen aus Sicht der Kantone zu halten. Ich mache dies gerne, muss aber vorausschicken, dass ich die im Titel enthaltenen Erwartungen in zweierlei Hinsicht nicht erfüllen kann. Zum Einen kann ich nur – aber immerhin – die Sicht des Kantons Graubünden wiedergeben und zum Andern suggeriert der Titel, dass die Sicht der Kantone wesentlich von der Sicht des Bundes abweicht. Dies ist sicher nicht der Fall. Es gibt zwar gewisse Differenzen und unterschiedliche Positionen, dennoch dürften sich die Probleme und Ansichten aber in weiten Teilen decken.

Erlauben Sie mir vorweg zwei allgemeine Bemerkungen:

1. Die Asyl- und Ausländerpolitik bildet, wie die tägliche Zeitungslektüre deutlich veranschaulicht, eines der zentralen innenpolitischen Themen. Kaum ein Bereich vermag derart zu polarisieren und Emotionen zu wecken. Diese Feststellung beschränkt sich allerdings nicht nur auf die aktuellen Erfahrungen. Die Ausländer- und Asylpolitik ist ein innenpolitisches „Hit-Thema“, welches die Bevölkerung schon seit mehreren Jahrzehnten beschäftigt. Waren es in den 60iger und 70iger Jahren vor allem die Überfremdungsinitiativen, welche zu hitzigen Diskussionen führten, sind es heute vor allem Probleme beim Vollzug des Asylrechts, welche zu höchst kontroversen Auseinandersetzungen führen. Das Thema wird uns aber auch in Zukunft noch lange beschäftigen, wenn man sich vor Augen hält, dass für mehrere Millionen Immigranten aus Nordafrika und dem Nahen Osten Europa die Hauptzielregion ist. Sie kommen bspw. über Lybien – Italien oder Nigeria - kanarische Inseln, Marokko, Spanien oder Türkei – Griechenland nach Norden und auch in die Schweiz. Wirtschaftliche Ursachen stehen im Zentrum eines Grossteils der weltweiten Wanderungsbewegungen. Keine Beschäftigung, kein Einkommen und keine Aussicht auf Besserung Mio. von Menschen dazu, in eine andere Region zu streben, in der sie sich bessere wirtschaftliche und soziale Aufstiegsmöglichkeiten erhoffen. Migrationsbewegungen folgen dabei in der Regel dem Arbeitsangebot. Es ist davon auszugehen, dass die Attraktivität des EU-Raumes und auch der Schweiz für Arbeits- und Perspektivensuchende zumindest im bisherigen Ausmass daher sicherlich erhalten bleiben wird. Das tatsächliche Volumen wird dabei stark davon abhängen, wie sich die politische und ökonomische Entwicklung in Afrika und im Nahen Osten darstellen wird. Die einfache Formel dabei lautet: Je bessere Zukunftsaussichten vor allem Jugendliche im eigenen Land haben, desto geringer wird der Druck, dieses zu verlassen. Allerdings wäre es naiv anzunehmen, dass sich die Verhältnisse vor Ort trotz intensiver, internationaler Entwicklungshilfe rasch und signifikant verbessern. Hilfe vor Ort ist langfristig betrachtet die einzig richtige Option – bis sich dies aber auf die Migrationsströme auswirkt, braucht es vermehrte Anstrengungen und Geduld und bis dahin müssen wir die Herausforderungen der Migration im eigenen Land bewältigen. Völlig absurd sind darum die geradezu gebetsmühlenartig vorgetragenen Vorwürfe einer Partei, deren Name mir entfallen ist, an unsere Bundesrätin sie sei für den Anstieg der Anzahl Asylgesuche verantwortlich. Die Anzahl der Asylgesuche in der Schweiz hängt generell von politischen und wirtschaftlichen Faktoren ab und kann im Fall von Nordafrika durch das Handeln des libyschen Staatschefs beeinflusst werden. Es hängt aber sicherlich nicht davon ab, wer dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement vorsteht.
2. Seit Jahrhunderten haben religiös oder politisch Verfolgte in der Schweiz Schutz vor den ihnen drohenden Gefahren gesucht und auch gefunden. Der Grund dafür liegt nicht allein in der geographischen Lage unseres Landes, sondern ebenso sehr in seiner politischen, kon-

fessionellen und kulturellen Vielfalt. Die humanitäre Tradition hilfsbedürftige Verfolgte aufzunehmen wollen wir auch zukünftig hochhalten und ihr nachleben.

Ich komme nun zur Sicht der Kantone, bei der ich mich aufgrund der Komplexität auf einige wenige Schwerpunkte beschränken muss.

Es sind dies:

- die Dauer der Verfahren
- der konsequente Vollzug
- die Langzeitnothilfebezüger
- Schengen / Dublin und
- die Integration

Zur Dauer der Asylverfahren

Ich will es vorwegnehmen: die Asylverfahren dauern zu lange. Ich gebe Ihnen dazu zwei Beispiele aus unserem Kanton:

Eine iranische Familie stellte im Januar 2004 ein Asylgesuch. Das BFM lehnte dieses im Juni 2004 ab. Im Juli 2004 erfolgte die Beschwerde. Im Oktober 2009, d.h. mehr als 5 Jahre später wies das BVGer das Verfahren zur Neubeurteilung an das BFM zurück.

Zweites Beispiel: Eine Russe reichte im April 2005 ein Asylgesuch ein. Das BFM lehnte dieses im August 2006 ab. Die im September 2006 eingereichte Beschwerde ist beim BVGer heute, mehr als vier Jahre später immer noch pendent.

Nun, wo liegt das Problem?

Die Reorganisation des BFM, die von unserer Bundesrätin eingeleitet wurde, zeigt allmählich Wirkung – zwar noch nicht alle, aber sehr viele Pendenzen konnten abgebaut werden. So sind beim BFM von Graubünden nur noch acht Fälle pendent, in denen das Asylgesuch vor 2008 gestellt wurde, 29 aus dem Jahr 2008, 39 aus dem Jahr 2009. Hingegen sind beim Bundesverwaltungsgericht noch 5 Fälle pendent, in denen das Asylgesuch im Jahr 2005 gestellt wurde, 17 Fälle aus dem Jahr 2006, 22 aus dem Jahr 2007, 18 aus dem Jahr 2008 und weitere 21 aus dem Jahr 2009.

Und was machen die Kantone? Meine Damen und Herren, die Kantone haben keinen Einfluss auf die Dauer der Asylverfahren. Das BFM und insbesondere das BVGer entscheiden selbständig, ob und zu welchem Zeitpunkt ein Entscheid gefällt wird. Dazu gehört bspw. auch der Entscheid über die Aussetzung der Behandlung von gewissen Ländern. Gesuche der Kantone um prioritäre oder rasche Behandlung von heiklen Einzelfällen (Dissoziale, Kriminelle, etc.) zwecks rascherer Rückführung werden vom BVGer in der Regel nicht gehört.

Die Kantone können im Asylverfahren auf die Erledigung eines Falles also keinerlei Einfluss nehmen. Früher konnten die Kantone, die für die Unterbringung und Betreuung ihrer Asylsuchenden verantwortlich sind, mit eigenen Befragungen ihre (Problem-)Fälle besser steuern und auch beschleunigen. Diese Kompetenz wurde ihnen übrigens vom Vorgänger unserer Bundesrätin entzogen.

Die Verfahren dauern also regelmässig sehr lange. Insbesondere bleiben beim BVGer Dossiers teilweise über mehrere Jahre liegen, was auch für die betroffenen Asylsuchenden eine äusserst unangenehme Situation darstellt und in der Betreuung oft grosse Probleme verursacht. Unangenehme und/oder schwierige Fälle werden oft gar nicht entschieden oder nach Jahren dem BFM zur Neubeurteilung zurückgewiesen, womit diese schliesslich den Kantonen zur Regelung als Härtefälle bleiben.

Probleme beim Vollzug des Asylentscheids

Nach wie vor ist die Rückführung von abgewiesenen und nicht ausreisewilligen Asylsuchenden für die Kantone mit einem enormen Aufwand verbunden. Für Bund und Kantone bildet die Papierbe-

schaffung in diesen Fällen meist ein besonders langwieriges Prozedere, das mehrere Monate und sogar Jahre dauern kann. Zur gleichen Problemkategorie gehört die Identitätsfeststellung der Asylsuchenden, welche ebenfalls sehr oft mit grossem Aufwand verschiedenster Art verbunden ist.

Der Kanton Graubünden fördert in erster Linie die freiwillige Rückkehr abgewiesener Asylsuchender. Zu diesem Zweck bestehen für Rückreisewillige und –interessierte ein umfangreiches Rückkehrangebot sowie finanzielle Rückkehrhilfen. Wird davon kein Gebrauch gemacht und der Ausreisepflicht keine Folge geleistet, führen wir abgewiesene Asylsuchende oder illegal anwesende Personen konsequent zwangsweise in ihr Herkunftsland zurück. Im Jahr 2009 haben wir in Graubünden 138 Personen polizeilich ausgeschafft. Als Erfolg dieser konsequenten Praxis ergab sich in unserem Kanton ein starker Rückgang bei den durch Asylsuchende verübten Delikten. Straftaten sind um 85%, Betäubungsmitteldelikte um 82% zurückgegangen. Durch den konsequenten Vollzug konnte in Graubünden die Kriminalitätsrate erheblich gesenkt werden.

Leider bilden die technischen Vollzugshindernisse ein weiteres Problem, d.h. in gewisse Länder gibt es keine Rückführungsmöglichkeiten auf dem Luftweg (bspw. Somalia, Eritrea), keine Landeerlaubnisse für Sonderflüge (bspw. Algerien) oder es besteht eine generelle Weigerung zur Rücknahme von zwangsweise zurückgeführten Personen (bspw. Iran). Auch das Aussetzen der Sonderflüge nach Nigeria, nach dem tragischen Tod eines jungen Nigerianers während der Ausschaffung (aufgrund eines Herzleidens) hat die bestehenden Probleme verschärft. Erste Auswirkungen zeigen sich bereits darin, dass anlässlich einer polizeilichen Durchsuchung eines Asylheims letzte Woche in einem Zimmer, das von Nigerianern bewohnt wird, Drogen und Geld gefunden wurde.

Langzeitnothilfebezüger

Ein besonderes Unterbringungsproblem stellen die sog. Nothilfebezüger dar. Diese verbleiben oft über Jahre in für kurze Übergangssituationen vorgesehenen Unterkünften und bereiten dort entsprechende Schwierigkeiten, ohne dass auch nur die geringsten Sanktionsmöglichkeiten (Disziplinierung, Entzug der Nothilfe, etc.) bestehen.

Zwei Beispiele:

Ein Iraner stellt nach seiner Einreise im November 2000 ein Asylgesuch. Der definitive negative Asylentscheid erfolgt im März 2001. Seit Ablauf der Ausreisefrist im März 2001 hält sich der Ausländer illegal in der Schweiz auf. Eine Ausschaffung ist nicht durchführbar, da keine Ausschaffungen in den Iran möglich sind. Angebote für Rückkehrhilfe bei freiwilliger Ausreise lehnte er stets ab. Seit ersten Januar 2008 bezieht er mit Unterbrüchen, insbesondere wegen der Verbüßung von Freiheitsstrafen, Nothilfe im Kanton Graubünden. Der Iraner wurde während seines Aufenthaltes rechtskräftig wegen mehrfacher Widerhandlung gegen das AuG (illegaler Aufenthalt, Missachtung einer Ausgrenzung), einfacher Körperverletzung, Ungehorsams gegen die Polizei, unanständigem Benehmen, geringfügigem Diebstahl, Diebstahl, Missbrauchs einer Fernmeldeanlage, mehrfacher Widerhandlung gegen das BetmG und Raufhandel, gerichtlich verurteilt. **Insgesamt Freiheitsstrafe: 11 Monate und 10 Tage** (abzüglich 4 Tage erstandene Polizei- und 28 Tage Untersuchungshaft)

Zweites Beispiel: Ein Algerier: Einreise 2002, neg. Asylentscheid 2003, Abweisung Beschwerde 2004. Er tauchte unter und wurde dann wieder dem Kt GR zugeführt. Seit Juli 2008 hält er sich in unseren Nothilfestrukturen auf, unterbrochen durch Ausschaffungs- und Durchsetzungs- sowie U-Haft.

Während seines Aufenthaltes erwirkte der Algerier **drei rechtskräftige Verurteilungen wegen Diebstahls, Sachbeschädigung und rechtswidrigen Aufenthaltes**. Diesen Monat befand er sich in **Untersuchungshaft wegen schwerer Körperverletzung (Messerstecherei)**.

Der Langzeitbezug von Nothilfe ist ein Problem – hinzu kommt, dass bei ungebührlichem, gewalttäglichem und /oder deliktischem Verhalten keine Handhabe besteht. Immerhin kann festgestellt werden, dass Graubünden gemäss einer vom BFM in Auftrag gegebenen Studie von sieben untersuchten Kantonen mit Abstand die tiefste Bleibequote weggewiesener Asylsuchender, nämlich 12% aufweist, dies zum Beispiel im Vergleich mit dem Kanton Waadt mit 38%. Der "Vollzugswille" und der konsequente Vollzug sind mitunter die entscheidenden Faktoren die in Graubünden zu dieser tiefen Quote führen.

Schengen / Dublin

Zu Schengen

Eine Reihe von Massnahmen verbessern die internationale Justiz- und Polizei-Zusammenarbeit im Kampf gegen die Kriminalität. Dazu gehören Sicherheitsmassnahmen wie verschärfte Kontrollen der Schengen-Aussengrenzen (in der Schweiz die Flughäfen), eine verstärkte grenzüberschreitende Polizeizusammenarbeit oder die Verbesserung der Rechtshilfe. Herzstück ist das Schengener Informationssystem (SIS), die europaweite Fahndungsdatenbank, die sich als sehr effizient erwiesen hat. Durchschnittlich werden täglich rund 25 Treffer erzielt, mehrheitlich in der Kategorie Einreiseverweigerung. Schengen hat aus unserer Sicht klar zur verbesserten Kriminalitätsbekämpfung geführt.

Wie sieht das mit Dublin aus?

Auch das Dublinabkommen erwies sich anfänglich als sehr gut und effizient. Asylsuchende, denen aufgrund des Fingerabdruckvergleichs nachgewiesen werden kann, dass sie bereits in einem andern Dublinstaat ein Asylverfahren eingeleitet hatten, konnten sehr rasch in den betreffenden Dublinstaat zurückgeführt werden.

Im Jahre 2009 (**01.01.-31.12.2009**) erhielten insgesamt 94 dem Kanton Graubünden zugewiesene Asylsuchende einen NEE im Rahmen des Dublinverfahrens. 76 konnten unverzüglich in den eruierten Dublinstaat zurückgeführt werden; **18 sind bereits vor Eingang des Entscheides untergetaucht**.

Und dann kam der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichtes (BVGer) vom 2. Februar 2010. Mit diesem wurde verfügt, dass das Vollzugsprozedere im Rahmen des Dublinverfahrens insofern geändert werden müsse, als dass den betroffenen Ausländern die Möglichkeit zur Einleitung eines Beschwerdeverfahrens gegen den NEE eingeräumt werden müsse. Diese Frist zur Einreichung einer Beschwerde wurde auf 5 Tage festgelegt. In der Folge erliess das BFM eine Anpassung des Dublin-Vollzugsmanagements.

Nach Eingang der Zustimmung des zuständigen Dublinstaates erlässt das BFM weiterhin einen NEE. Die Migrationsbehörde lädt den betroffenen Ausländer vor und eröffnet den Entscheid. Danach wird der Ausländer wieder auf freien Fuss gesetzt. Mit dieser Massnahme ist ihm eine 5-tägige Frist einzuräumen, um Beschwerde gegen den NEE zu führen. Sofern das zuständige BVGer nach 10 -15 Tagen keinen Beschwerdeeingang vermeldet, bzw. die Migrationsbehörde eine Rechtskraftmitteilung erhält, wird der Ausländer festgenommen und in den zuständigen Dublinstaat zurückgeführt. In den übrigen Fällen ist das Beschwerdeverfahren abzuwarten welches in der Regel mehrere Wochen oder Monate dauert.

Nun, meine Damen und Herren, der ursprüngliche Verfahrensbeschleunigungseffekt ist dadurch zum Erliegen gekommen, zudem ist die Untertauchensquote stark angestiegen.

In der Zeit vom **01. Januar bis gestern** wurden für 127 dem Kanton Graubünden zugewiesene Asylsuchende NE-Entscheide gefällt. Davon konnten 45 Fälle in einen Dublinstaat zurückgeführt werden (vor allem noch Januar-Fälle). Weitere **46 Personen sind untergetaucht**, zwei Personen sind in ihr Heimatland ausgereist. Die restlichen Fälle sind zurzeit noch pendent.

Wie diese Zahlen belegen, ist die Untertauchensquote von 19 auf 36 % gestiegen, sie hat sich praktisch verdoppelt. Eine Festnahme und Überführung in Ausschaffungshaft während der Frist zur Beschwerdeführung ist jedoch nicht möglich, da die meisten dieser Personen die Voraussetzungen für eine Ausschaffungshaft nicht erfüllen und die Haftanordnung vom Haftrichter nicht geschützt würde. Zudem sind nicht genügend Haftplätze noch die personellen Ressourcen für ein aufwändiges Haftverfahrensprozedere vorhanden.

Die Vorteile des sich ursprünglich gut bewährten und zu einer raschen Verfahrensabwicklung führenden Dublinverfahrens sind durch den erwähnten BVGer-Entscheid und die dadurch erforderlichen Anpassungen der Vollzugsmodalitäten zu einem grossen Teil zum Erliegen gekommen und hinfällig geworden, die Vollzüge sind stark gebremst und viele der betroffenen Ausländer tauchen unter.

Integration

Lassen Sie mich zum Abschluss noch ein paar Gedanken zum Thema Integration anbringen. Derzeit leben im Kanton Graubünden Staatsangehörige aus 117 Staaten. Daraus lässt sich abschätzen, welche Probleme in diesem Bereich anstehen. Mit dem neuen Ausländerrecht wurde auch das Instrument der Integrationsförderung weiterentwickelt und ausgebaut. Mit dem vom Bund und Kantonen vermehrt zur Verfügung gestellten finanziellen Mitteln zur Integrationsförderung soll versucht werden, die Integration der Ausländerinnen und Ausländer umfassender, rascher und nachhaltiger zu fördern. Mit einigen Projekten konnten bereits erste Erfolge und positive Ergebnisse und Reaktionen in der Bevölkerung erzielt werden. Derzeit besteht nahezu der Eindruck, dass sämtliche Probleme im Ausländerbereich auf dem Weg der vermehrten Integrationsförderung gelöst werden können. Dies wird sicher nicht der Fall sein – hingegen ist aber sicher, dass wir ohne Integrationsförderung langfristig mehr und grössere Probleme haben werden, was eindrücklich z.B. durch die immer wiederkehrenden Ausschreitungen in den Banlieues von Paris verdeutlicht wird.

Integration kommt nicht von alleine - Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die auf gegenseitigen Respekt und beidseitige Rechte und Pflichten abstellt. Von den Zugewanderten verlangt sie die Einhaltung der demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien, dann das Erlernen einer Kantonsprache, das Streben nach finanzieller Unabhängigkeit und eine aktive Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Die einheimische Bevölkerung muss den Beitrag der ausländischen Bevölkerung anerkennen und für den Austausch offen und bereit sein. Hinzu kommt, dass Integration ein Prozess ist, der individuell über einen längeren Zeitraum abläuft. Er verlangt von den Zugewanderten den Willen und die Bereitschaft, am wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Und Integrationsförderung erfolgt grundsätzlich im Rahmen der Regelstrukturen d.h. sie findet in allen gesellschaftlichen Bereichen, Schule, Arbeit, Gesundheitsbereich und ähnliches statt. Wir alle werden in diesem Bereich gefordert sein, ob wir wollen oder nicht.

Schlussbemerkungen und Fazit

- Die Asylverfahren dauern nach wie vor zu lange. Es wäre darum wünschenswert, wenn auch das Bundesverwaltungsgericht seinen Pendenzenberg endlich in Angriff nehmen würde.
- Das Dublin-Verfahren verlor durch den Grundsatzentscheid des BVGer, mit welchem ein zusätzlicher Rechtsschutz etabliert wurde, erheblich an Effizienz. Der Bundesgesetzgeber muss dringend Massnahmen beschliessen, damit den Kantonen eine Handhabe gegen das Untertauchen gegeben wird.
- Durch konsequenten Vollzug im Asylwesen kann die Kriminalitätsrate und die Bleibequote abgewiesener Asylsuchender nachgewiesenermassen gesenkt werden.
- Demgegenüber besteht leider noch keinerlei Handhabe, Nothilfebezüger bei ungebührlichem, gewalttätigem und /oder deliktischem Verhalten zu sanktionieren. Auch hier ist gesetzgeberischer Handlungsbedarf gegeben.
- Integrationsförderung geht uns alle an, ob wir wollen oder nicht.

Ich habe Ihnen im Rahmen meiner Ausführungen dargelegt, dass die Schweiz ihre humanitäre Tradition weiter leben will und soll. Dazu gehört, wie dies auch der Kanton Graubünden weiterhin tun wird, der konsequente Vollzug des Ausländer- und insbesondere Asylrechts. Dies auch ganz im Interesse der tatsächlich verfolgten und bedrohten Menschen, die in der Schweiz um Schutz nachsuchen und deren Rechte durch die eingeleiteten Massnahmen nicht beeinträchtigt werden.

30.10.2010