



Stans, 27. September 2016

Nr. 656

Justiz- und Sicherheitsdirektion. Gesundheits- und Sozialdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Motion von Landrat Urs Amstad, Beckenried, und Mitunterzeichnenden betreffend eine Standesinitiative zur Sicherung der Landesgrenzen und einer rückführungsorientierten Asylpolitik. Teilweise Gutheissung

1 Sachverhalt

1.1

Mit Schreiben vom 13. Mai 2016 hat das Landratsbüro dem Regierungsrat eine Motion von Landrat Urs Amstad, Beckenried, und Mitunterzeichnenden betreffend eine Standesinitiative zur Sicherung der Landesgrenzen und einer rückführungsorientierten Asylpolitik überwiesen.

An der Landratssitzung vom 25. Mai 2016 hat der Landrat die Motion als dringlich erklärt.

1.2

Die Motion verlangt vom Regierungsrat eine Standesinitiative vorzubereiten, welche die folgenden Ziele verfolgt:

„- Der Bund wird aufgefordert, die Landesgrenzen wieder so zu sichern, dass möglichst keine Flüchtlinge in die Schweiz kommen, die bereits durch sichere (EU-)Staaten gereist sind. Diese Massnahmen sind solange aufrecht zu erhalten, bis die europäische Asyl- und Sicherheitspolitik (Schengen/Dublin) wieder funktioniert.

- Namentlich soll der Bund die Zugverbindungen mit Deutschland, Österreich, Frankreich und insbesondere Italien so sichern, dass Kontrollen vor den Grenzen erfolgen und als Flüchtlinge getarnte Asyloptimierer vor Eintritt in die Schweiz den Zug verlassen müssen.

- Flüchtlinge, die trotzdem über andere sichere (EU-)Staaten in die Schweiz kommen, sollen keinen Asylstatus mehr erhalten.

- Zudem soll der Bundesrat den Vollzug für Rückführungen wieder ins Zentrum seiner Arbeit stellen. Dazu gehört auch mehr Druck auf Staaten auszuüben, die die diesbezügliche Zusammenarbeit erschweren oder die Rückübernahmen verweigern bzw. nur sehr verzögert abwickeln.“

2 Erwägungen

2.1 Frist

Gemäss § 108 Abs. 2 des Landratsreglements (LRR, NG 151.11) hat der Regierungsrat binnen sechs Monaten seit der Überweisung des Vorstosses seine Stellungnahme abzugeben.

Wird eine Motion dringlich erklärt, wie es vorliegend der Fall ist, hat der Regierungsrat seine Stellungnahme binnen zweier Monaten seit der Dringlicherklärung abzugeben (§ 107 Abs. 2 LRR).

Die Beantwortung innert dieser Frist von zwei Monaten konnte nicht eingehalten werden. Der Erstunterzeichner wurde über die Verzögerung mit Schreiben vom 5. Juli 2016 orientiert.

2.2 Gesetzliche Grundlagen zur Standesinitiative

2.2.1 Bundesrechtliche Grundlagen

Gemäss Art. 115 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10) kann jeder Kanton mit einer Standesinitiative vorschlagen, dass eine eidgenössische, parlamentarische Kommission einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeitet. Die Standesinitiative muss begründet werden. Die Begründung muss insbesondere die Zielsetzung des Erlasses enthalten.

Die Standesinitiativen unterliegen einer Vorprüfung (Art. 116 Abs. 1 ParlG). Der Initiative wird Folge gegeben, wenn der Regelungsbedarf im Grundsatz bejaht und das weitere Vorgehen auf dem Weg der Standesinitiative als zweckmässig beurteilt wird (Art. 110 Abs. 1 i.V.m. Art. 116 Abs. 2 ParlG).

2.3 Kantonale Regelung

Gemäss Art. 61 Ziff. 1 der Kantonsverfassung ist der Landrat zuständig für die Einreichung einer Standesinitiative.

2.4 Zur Motion

2.4.1 Vorbemerkungen

Der Regierungsrat teilt grundsätzlich die Bedenken, die mit dieser Motion unter Berücksichtigung der beinahe Verdoppelung der Asylgesuche in den ersten vier Monaten des Jahres 2016 im Vergleich zu den Vorjahresmonaten zu verzeichnen waren. Die Schweiz als verhältnismässig kleines Land könnte durch einen plötzlichen und grossen Zustrom von Flüchtlingen sehr schnell an seine Grenzen kommen. Nicht nur finanziell ist dies belastend, sondern es stellt unsere Systeme auch vor grosse logistische Herausforderungen. So gilt es, alle Personen menschenwürdig unterzubringen und zu betreuen. Zugleich muss in einem sorgfältigen aber dennoch möglichst raschen Verfahren festgestellt werden, welche Personen tatsächlich unseren Schutz brauchen und welchen kein Bleiberecht gewährt werden kann.

Es zeigt sich zudem, dass die Abkommen von Schengen und Dublin nicht durchwegs vertragsgemäss umgesetzt werden. So monieren auch EU-Länder, dass die EU-Aussengrenze nicht ausreichend gesichert wird und dass die Registration der Flüchtlinge in den Erststaaten ungenügend verläuft.

Die Lagebeurteilung und die Prognosen zu der Flüchtlingssituation wechseln fast täglich. Wie viele Flüchtlinge die Schweiz erreichen werden, ist abhängig von vielen Faktoren und kann nicht vorausgesagt werden. Immerhin sind die pessimistischsten Voraussagen aus der Vergangenheit bisher nicht eingetroffen. Für Nidwalden wird die Lage von der kantonalen Task Force Asyl laufend beurteilt. Zudem wurde eine Eventualplanung Asyl erarbeitet. Bei einem konstant erhöhten Zustrom von Flüchtlingen steht auch unser Kanton vor stark erhöhten Herausforderungen hinsichtlich der Unterbringung und Betreuung. Es liegt daher durchaus auch im Nidwaldner Interesse, dass der Flüchtlingsproblematik mit geeigneten Mitteln begegnet wird. Der Regierungsrat erachtet es daher als wichtig, dass der Bundesrat gegen-

über den anderen Schengen- und Dublin-Vertragsstaaten immer wieder deutlich macht, dass unser Land die Einhaltung der Verträge erwartet.

Um der hohen Volatilität der Lage gerecht zu werden, müssen die Verantwortlichen auf neue Situationen rasch reagieren können. So ist augenfällig, dass es in Zeiten, in denen die Lage eher ruhig ist, kaum Sinn ergibt, die Landesgrenzen mit hohem Aufwand zu sichern. Sofern die Flüchtlingsströme rasch und stark zunehmen, müssen zeitgerecht Massnahmen ergriffen werden, um diese zu steuern.

Der Regierungsrat hat durchaus Sympathien mit der Motion; er beantragt gestützt auf die nachfolgenden Begründungen eine teilweise Gutheissung. Es ist auch zu berücksichtigen, dass seit dem Einreichen dieser Motion beispielsweise das Regime an der Südgrenze deutlich verschärft und die Zusammenarbeit mit Italien intensiviert wurde. Nach Einschätzung des zuständigen Bundesrats Ueli Maurer sind dies durchaus erfolgreiche Massnahmen.

2.4.2 Zur Motion

Die vom Motionär angeregte Standesinitiative beinhaltet teilweise Forderungen, die nicht in dieser Form Gegenstand eines Erlasses der Bundesversammlung sein können bzw. die bereits so in einem Bundesgesetz geregelt sind, wie es die Motion verlangt. Die Chancen, dass das Parlament auf die Standesinitiative überhaupt eintritt, sind daher als eher gering einzuschätzen.

Trotz dieser Bedenken ist der Regierungsrat einverstanden, einen Vorstoss für den Landrat vorzubereiten.

Im Einzelnen:

2.4.2.1 **Sicherung der Landesgrenzen, dass keine Flüchtlinge in die Schweiz kommen, die bereits durch sichere EU-Staaten gereist sind bis die europäische Asyl- und Sicherheitspolitik (Schengen/Dublin) wieder funktioniert.**

Die Sicherung der Landesgrenzen gehört zu den operativen Aufgaben des Bundesrats. Gemäss Art. 7 Abs. 2 des Ausländergesetzes (AuG, SR 142.20) regelt der Bundesrat die Personenkontrollen an der Grenze. Dabei hat er insbesondere das Schengen-Assoziierungsabkommen zu beachten.

Der Gesetzgeber hat zwar den Rahmen für die Durchführung von Grenzkontrollen gesteckt. Der Vollzug wurde aber per Gesetz dem Bundesrat übertragen. Es gibt keine parlamentarische Erlassform, mit der die Bundesversammlung direkt und verbindlich auf das Tagesgeschäft des Bundesrats einwirken kann. Weil aber bei der heutigen Rechtslage das Parlament nicht mittels eines Erlasses direkt auf die Art und Intensität der Grenzkontrollen einwirken kann, kann die Forderung nach stärkeren Grenzkontrollen für „Flüchtlinge, die bereits durch sichere EU-Staaten gereist sind“ nicht direkt Gegenstand einer Standesinitiative sein.

Der Regierungsrat beantragt mit der teilweisen Gutheissung der Motion die nachfolgende Änderung des ersten Antrages der Motion:

Der Bund soll die Ausgaben für das Grenzwachtkorps erhöhen.

Die konkrete Umsetzung bzw. die Verwendung der Mittel ist dann Sache des Bundesrats und einer Standesinitiative nicht zugänglich.

2.4.2.2 **Sicherung der Zugverbindungen mit Deutschland, Österreich, Frankreich und insbesondere Italien und Kontrollen vor der Grenze.**

Es gilt grundsätzlich das oben Gesagte. Es liegt im Aufgabenbereich des Bundesrats die Personenkontrollen zu regeln. Überdies ist anzumerken, dass Schweizer Grenzwachter nicht

aufgrund einer einseitigen schweizerischen Anordnung ausserhalb der Landesgrenzen hoheitliche Aufgaben wahrnehmen können. In Kenntnis davon, dass seit der Einreichung der Motion ein Abkommen mit Italien abgeschlossen wurde, wonach gemeinsame Zugkontrollen durchgeführt werden, beantragt der Regierungsrat die nachfolgende Änderung des zweiten Antrages der Motion:

Der Bund soll mit weiteren Nachbarstaaten Abkommen betreffend gemeinsame Zugkontrollen abschliessen.

Die konkrete Umsetzung bzw. die Verwendung der Mittel ist dann Sache des Bundesrats und einer Standesinitiative nicht zugänglich.

2.4.2.3 Keine Gewährung von Asyl an Flüchtlinge, die über andere sichere (EU-) Staaten in die Schweiz kommen

Artikel 31a Ziffer 1 Buchst. a – c des Asylgesetzes (AsylG, SR 142.31) bestimmt, dass das Staatssekretariat für Migration (SEM) in der Regel auf ein Asylgesuch nicht eintritt,

- 1.) wenn die Asyl suchende Person in einen Drittstaat ausreisen kann, der staatsvertraglich für die Durchführung des Asyl- und Wegweisungsverfahrens zuständig ist (Dublin-III-Verordnung),
- 2.) wenn die Asyl suchende Person in einen sicheren Drittstaat zurückkehren kann, in welchem sie sich vorher aufgehalten hat, wobei EU- und EFTA-Staaten generell als sichere Drittstaaten gelten und
- 3.) wenn die Asyl suchende Person sich vorher in einem Drittstaat aufgehalten hat, welcher wirksamen Schutz vor Rückschiebung in einen Staat bietet, in dem ihr Verfolgung oder andere schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen drohen.

Das Bundesgesetz schreibt somit bereits vor, dass Asylgesuche der vom Motionär genannten Personengruppen gar nicht behandelt werden.

Somit ist diese Forderung auf Gesetzesstufe bereits umgesetzt und die Motion in diesem Punkt abzulehnen.

2.4.2.4 Priorisierung des Vollzugs von Rückführungen durch den Bundesrat

Diese Forderung richtet sich wieder an den Bundesrat. Wie oben ausgeführt, kann Gegenstand einer Standesinitiative nur sein, dass eine eidgenössische, parlamentarische Kommission einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeiten soll. Die Priorisierung der Aufgaben des Bundesrats geschieht nicht mittels Parlaments-Erlassen.

Wenn die Verstärkung der Zusammenarbeit mit Herkunftsländern beziehungsweise eine verstärkte Rückführung verlangt wird, ist die Bundesversammlung hierfür nicht zuständig und kann in diesen Bereichen somit auch keinen „Erlass“ beschliessen. Gefordert sind in diesen Punkten der Bundesrat bzw. die nachgeordnete Bundesverwaltung sowie – bezüglich Rückführungen – die kantonalen Behörden.

Der Regierungsrat lehnt die Motion daher in diesem Punkt ab.

2.5 Zusammenfassung und Fazit

Gestützt auf diese Erwägungen und unter Berücksichtigung der Bedenken, die mit diesem parlamentarischen Vorstoss im Zusammenhang mit der aktuellen Asylsituation zum Ausdruck gebracht wurden, beantragt der Regierungsrat dem Landrat die teilweise Gutheissung dieser Motion. Mit der Gutheissung der Forderungen gemäss Ziffer 2.3.2.1 und 2.3.2.2 - aber in geänderter Form wird dann der Regierungsrat nach dem entsprechenden Beschluss des Landrates beauftragt, die Standesinitiative zuhanden des Landrates vorzubereiten. Diese Vorlage benötigt – unter Berücksichtigung der Argumente gemäss der Beratung im Landrat – auch eine entsprechende Begründung.

Beschluss

1. Dem Landrat wird beantragt, die Motion von Landrat Urs Amstad, Beckenried, und Mitunterzeichnenden betreffend eine Standesinitiative zur Sicherung der Landesgrenzen und einer rückführungsorientierten Asylpolitik wie folgt zu ändern und somit teilweise gutzuheissen:

Mit der Standesinitiative sind die folgenden Ziele zu verfolgen:

1.1

Der Bund soll die Ausgaben für das Grenzwachtkorps erhöhen. Diese Massnahme ist solange aufrechtzuerhalten bis die europäische Asyl- und Sicherheitspolitik (Schengen / Dublin) gemäss diesem Abkommen einwandfrei funktioniert.

1.2

Der Bund soll mit weiteren Nachbarstaaten Abkommen betreffend gemeinsame Zugkontrollen abschliessen.

2. Dem Landrat wird beantragt, die übrigen Forderungen dieser Motion im Sinne der Erwägungen abzulehnen

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landrat Urs Amstad, Beckenried
- Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit (SJS) (Präsidium und Sekretariat)
- Landratssekretariat
- Justiz- und Sicherheitsdirektion (elektronisch)
- Gesundheits- und Sozialdirektion (elektronisch)
- Staatskanzlei (elektronisch)
- Direktionssekretariat Justiz- und Sicherheitsdirektion

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber

