



An den Grossen Rat

15.5438.02

WSU/ P155438

Basel, 3. Februar 2016

Regierungsratsbeschluss vom 2. Februar 2016

## **Antrag Patricia von Falkenstein und Konsorten auf Einreichung einer Standesinitiative betreffend Durchführung einer internationalen Konferenz in der Schweiz zur Flüchtlingspolitik mit Schwerpunkt Ursachenbekämpfung der Fluchtbewegungen in den Herkunftsländern**

Das Büro des Grossen Rates hat am 18. November 2015 den nachstehenden Antrag Patricia von Falkenstein und Konsorten dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

„Täglich erreichen uns Bilder von hilfeschuchenden Menschen, die sich auf der Flucht befinden und ihr Leben riskieren, um aus ihrer Heimat in ein Land zu gelangen, in welchem sie in Sicherheit leben und für ihren Lebensunterhalt aufkommen können.

Die aufnehmenden Länder sind stark gefordert hinsichtlich der Bereitstellung der Infrastruktur und zum Teil leider auch der Akzeptanz der Aufnahmepolitik durch die Bevölkerung.

Die hilfeschuchenden Menschen müssen nach teilweise lebensgefährlichen Reisen oder Transporten, für die sie oft Unsummen an Schlepper bezahlt haben, weitere Verschiebungen in Kauf nehmen und leben nachher in Ungewissheit, ob sie im Zufluchtsland bleiben können oder zurück geschickt werden.

Es ist richtig und zwingend notwendig, dass sich die Schweiz gegenüber Flüchtlingen – der humanitären Tradition verpflichtet – grosszügig zeigt. Zurzeit gilt es in der Schweiz, die Probleme, welche alle westeuropäischen Staaten ähnlich betreffen, auf der Basis unseres Asylgesetzgebung und der internationalen Abkommen anzugehen.

Es kann aber von der Völkergemeinschaft nicht hingenommen werden, dass Millionen Menschen ihre Heimat verlassen, häufig ihr Leben riskieren, um bei uns und in anderen Ländern Zuflucht zu suchen. Es muss zwingend bei den Ursachen der Flucht in den Herkunftsländern der hilfeschuchenden Menschen angesetzt werden. Es kann nicht ohne Reaktion bleiben, wenn menschenverachtende und korrupte Regimes einzelner Staaten und Diktatoren seit längerer Zeit und leider wohl auch in Zukunft Anlass geben, dass ein Teil ihrer Wohnbevölkerung ihre Heimat verlässt. Unsere Hilfe muss einerseits in der Aufnahme Hilfeschuchender bestehen, sollte aber auch versuchen, bei den Ursachen anzusetzen. Am besten wäre den Menschen geholfen, wenn der Grund für die Flucht nicht mehr gegeben wäre und sie in ihrer Heimat bleiben könnten. Grundlage für ergänzende Massnahmen könnten auch die wertvollen Arbeiten der Schweiz im Rahmen des Programms "Protection in the Region" bilden, welches anstrebt, Flüchtlinge in ihrer Herkunftsregion zu unterstützen.

Mit Aussicht auf Erfolg kann nur die Völkergemeinschaft intervenieren. Leider wird die UNO und deren Sicherheitsrat beispielsweise im Syrien-Krieg durch Grossmachtinteressen blockiert. Es wäre deshalb nützlich, wenn die Schweiz die Initiative ergreifen würde und einlädt zu einer internationalen Konferenz, die zum Ziel hat, die Ursachen der Flucht von Millionen Menschen in den entsprechenden Herkunftsländern zu bekämpfen. Asylpolitik als Teil der Innenpolitik der Zufluchtsländer muss ergänzt werden durch eine Flüchtlingsausserpolitik. Eine Einladung an die Zufluchtsstaaten würde der Schweiz gut anstehen. Die Schweiz hat gerade aktuell in ihrem OSZE-Präsidentschaftsjahr und bezüglich der Ukraine-Krise gezeigt, dass sie über eine hohe Vermitt-

lunqs-Kompetenz verfügt und diese anerkannt und geschätzt wird. Darauf aufbauend könnte die Schweiz eine wichtige Rolle bei solchen Lösungsansätzen übernehmen. Einbezogen werden müssten das "European Asylum Support Office" (EASO), das Konsultationsforum "Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees" (IGC) und auch die Europäische Migrationsdirektorenkonferenz (General Directors Immigration Service Conference) und auch weitere bestehende Gremien mit Aufgaben in diesem Bereich.

Bei den Eidgenössischen Räten soll eine Standesinitiative des Kantons Basel-Stadt eingereicht werden, die verlangt, dass die Schweiz zu einer internationalen Konferenz einlädt, welche zum Ziel hat, die Ursachen der Flüchtlingsströme in den Herkunftsländern zu bekämpfen und nach Möglichkeiten sucht, vermehrt in der Nähe der Herkunftsländer menschenwürdige und sichere Aufenthaltsorte zu schaffen, um lebensgefährliche Fluchtwege zu verhindern.

Patricia von Falkenstein, Christine Wirz-von Planta, Michael Koechlin, Raoul I. Furlano, Thomas Müry, Heiner Vischer, Conradin Cramer“

Wir beantworten diesen Antrag wie folgt:

## **1. Allgemein**

In der Tat stellen die Migrationsbewegungen der letzten Monate und ihre Auswirkungen Europa und auch die Schweiz vor grosse Herausforderungen und verlangen eine grundlegende Auseinandersetzung mit Wirkungszusammenhängen und gesellschaftlichen Grundwerten inmitten einer hochgradig globalisierten Welt.

In diesem Sinn stellt der Antrag um Einreichung einer Standesinitiative betreffend Durchführung einer internationalen Konferenz in der Schweiz zur Flüchtlingspolitik mit Schwerpunkt Ursachenbekämpfung der Fluchtbewegungen in den Herkunftsländern einen Schritt in die richtige Richtung dar. Mit der angedachten Vorgehensweise kann sich der Regierungsrat aber aus verschiedenen Gründen nicht einverstanden erklären. Diese Gründe werden nachfolgend näher ausgeführt.

## **2. Standesinitiative**

Gemäss Parlamentsgesetz kann jeder Kanton mit einer Standesinitiative vorschlagen, dass eine Kommission einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeitet. Dabei handelt es sich in der Regel um die Vorbereitung rechtssetzender Beschlüsse. Erlasse der Bundesversammlung, die keine rechtsetzenden Bestimmungen enthalten, ergehen in der Form eines Bundesbeschlusses, wobei es sich hier um die Gewährleistung von Kantonsverfassungen, Finanzierungsbeschlüsse, Einzelakten, Planungsbeschlüsse und teilweise um die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen handeln kann.

Der vorliegende Antrag hat weder die Festsetzung rechtlicher Bestimmungen zum Ziel, noch entspricht er den üblichen Vorgaben für einen Bundeserlass. Für das mit dem Antrag angestrebte Ziel müsste nach Meinung des Regierungsrates anstelle einer Standesinitiative besser ein Instrument auf bundesparlamentarischer Ebene verwendet werden.

## **3. Forderung nach Kohärenz von nationaler Asylpolitik und Flüchtlingsausserpolitik der Zufluchtsländer**

Der Antrag fordert, dass Zufluchtsländer ihre Asylpolitik als Teil der Innenpolitik durch eine Flüchtlingsausserpolitik ergänzen sollten. Aus dem Text geht hingegen nicht hervor, wie der Kreis der Zufluchtsländer definiert werden soll.

Die globale Konfliktdichte ist derzeit ungekannt hoch. Heutige Konflikte zeichnen sich durch eine komplexe und oftmals schwer durchschaubare Vernetzung unterschiedlicher Interessensverbände aus. Entsprechend anspruchsvoll und fragil gestalten sich Friedensprozesse und entsprechend lange dauern Konflikte an. Als direkte Folge davon sind gemäss UNO-Berichten weltweit derzeit über 60 Millionen Menschen auf der Flucht. Viele von ihnen sind Vertriebene im eigenen Land. Neun von zehn Flüchtlingen, welche ihre Heimatstaaten verlassen müssen, leben in angrenzenden Nachbarstaaten. Nur rund 10 Prozent aller Flüchtlinge verfügen über genügend finanzielle, soziale und gesundheitliche Ressourcen, um eine Flucht beispielsweise nach Europa an die Hand zu nehmen. Diese zahlreichen Zufluchtsstaaten ausserhalb Europas, welche teilweise selber in lange andauernde Konflikte involviert sind wie z.B. Libanon, Iran oder Pakistan, müssten ebenfalls zum Teilnehmerkreis der angedachten Konferenz gehören. Ihre Regierungen stehen vor gänzlich anderen Herausforderungen bezüglich der Frage einer Flüchtlingsausserpolitik, als sich diese für europäische Staaten stellt.

Die Schweiz verfügt über langjährige Erfahrung in der Vernetzung von sich laufend verändernder Asylpolitik und Flüchtlingsausserpolitik. Die interdepartementale Zusammenarbeit zwischen dem Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD und dem Eidg. Departement für Auswärtige Angelegenheiten EDA verläuft koordiniert. Hierzu gehört das Aushandeln von Rückübernahmeabkommen mit Herkunftsstaaten abgewiesener Flüchtlinge ebenso wie zahlreiche friedensbildende Massnahmen, sei dies die Stärkung von Demokratisierungs- und Good Governance-Prozessen in fragilen Staaten, internationale Mediation oder Entwicklungszusammenarbeit.

#### **4. Forderung nach Stärkung von Protection in the Region**

Ein weiterer und gewichtiger Aspekt der schweizerischen Migrationspolitik ist die Stärkung der ‚Protection in the Region‘, welche der Antrag ebenfalls anspricht. Bei diesen Projekten steht die notfallmässige Erstversorgung von Flüchtlingen im Vordergrund, welche aus ihrer Heimat in angrenzende Nachbarstaaten fliehen. Die Schweiz unterstützt beispielsweise die Türkei mit Finanz- und Sachmitteln bei der Bewältigung der Herausforderungen mit über 2 Millionen Flüchtlingen aus Syrien. Bei ‚Protection in the Region‘ handelt es sich um Nothilfe, nicht aber um eine nachhaltige Bekämpfung von Fluchtursachen in den Konfliktstaaten.

Für eine nachhaltige Ursachenbekämpfung von Fluchtgründen müsste von der verbreiteten Vorstellung Abschied genommen werden, dass Migration eine Störung einer natürlichen Ordnung sei, die behoben werden sollte. Migration ist in dem Sinn nicht als ein Problem zu betrachten, das es zu lösen gilt, sondern als eine humane Realität:

Migration war und ist bei der sehr ungleichen Verteilung von Ressourcen weltweit und angesichts der zahlreichen kriegerischen Konflikte die einzige Möglichkeit für Millionen von Menschen zu überleben. Einerseits betrifft dies Kriegsflüchtlinge, die ihr nacktes Leben zu retten versuchen und vor Krieg und Verfolgung flüchten, andererseits all diejenigen Menschen, welche aus ökonomischen Gründen ihre Heimat verlassen müssen. Ökonomische Gründe stehen in direktem Zusammenhang mit dem globalen Marktgeschehen, welches über grenzüberschreitende Aktivitäten von Handel, Dienstleistungen, Finanzflüssen und Arbeitskraftmigration entscheidet. Entsprechend werden sich weiterhin Millionen Menschen ausserhalb ihrer Heimat um ein Einkommen bemühen müssen.

Verteilungsgerechtigkeit ist denn auch ein zentraler Bestandteil der von der UNO verabschiedeten „Agenda 2030“. Die UNO-Mitgliedstaaten wollen mit 17 Zielen eine nachhaltige Entwicklung fördern und beispielweise „die Tyrannei der Armut eliminieren“, oder im Bereich von Klima- und Umweltschutz Verbesserungen bewirken. Bundesrat Didier Burkhalter hat am 22. Januar 2016 an der Eröffnung der Jahreskonferenz der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit (Deza) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) in Zürich betont, dass die 17 Ziele der Agenda 2030

künftig eine bedeutsame Rolle bei der Gestaltung der internationalen Beziehungen der Schweiz spielen werden.

## 5. Zielsetzung

Soll folglich über eine nachhaltige Ursachenbekämpfung von Fluchtgründen reflektiert werden, müssten nebst politischen Vertretungen zahlreicher Zufluchtsstaaten auch Wirtschaftsvertreter, Vertretungen von Gremien wie der UNO, Weltbank und Währungsfond, G7 sowie auf Migration spezialisierte Organisationen nicht nur aus Europa, sondern global tätige wie Internationale Organisation für Migration (IOM), der Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) oder das Global Forum on Migration and Development (GFMD) an den runden Tisch gebeten werden. Ebenso müssten unabhängige Initiativen wie beispielsweise die „Erklärung von Bern“ oder Vertretungen von Think-Tanks eingeladen werden.

Sollen, wie im Antrag angesprochen, strapaziöse und lebensgefährliche Fluchtwege vermieden werden, müsste im Rahmen einer solchen Konferenz nebst der Bekämpfung von Fluchtursachen und ‚Protection in the Region‘ auch die Frage legaler Fluchtwege aufgegriffen werden, wie sie beispielsweise in Form der ‚Resettlement Projects‘ von UNHCR bereits existieren. Ebenso müsste die auch positive Potenzialität von Arbeitsmigration im globalen Marktgeschehen, die Berücksichtigung demographischer Entwicklungen, Zuwanderung unter Berücksichtigung nationalstaatlicher Interessen und ein entsprechend geeigneter Mix zwischen repressiven und permissiven Massnahmen traktandiert werden.

Eine Konferenz dieser umfassenden Dimension würde sich nahe an brennenden Zeitfragen bewegen, stellt aber in ihrer Komplexität eine hoch anspruchsvolle Planungsaufgabe dar. Der Regierungsrat kann das grundsätzliche Anliegen an sich nachvollziehen. Jedoch bedürfte es einer inhaltlichen Schärfung, sowohl was inhaltliche Schwerpunkte wie auch den möglichen Teilnehmerkreis und die Zielsetzung betrifft. Im Übrigen beurteilt der Regierungsrat das Instrument der kantonalen Standesinitiative als wenig geeignet, die Zustimmung der zuständigen Kommissionen in National- und Ständerat im Rahmen der Vorprüfung zu gewinnen.

## 6. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Antrag Patrizia von Falkenstein und Konsorten auf Einreichung einer Standesinitiative betreffend Durchführung einer internationalen Konferenz in der Schweiz zur Flüchtlingspolitik mit Schwerpunkt Ursachenbekämpfung der Fluchtbewegungen in den Herkunftsländern nicht gutzuheissen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin