



An den Grossen Rat

20.5108.02

WSU/P205108

Basel, 16. Dezember 2020

Regierungsratsbeschluss vom 15. Dezember 2020

Antrag Beda Baumgartner und Oliver Bolliger auf Einreichung einer Standesinitiative betreffend Aufnahme von Menschen aus Griechenland und Auslastung der Asylzentren

Das Büro des Grossen Rates hat am 14. Oktober 2020 den nachstehenden Antrag Beda Baumgartner und Oliver Bolliger dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, im Namen des Kantons Basel-Stadt bei der Bundesversammlung, gestützt auf Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung, folgende Standesinitiative einzureichen:

"Das Bundesparlament und die Bundesbehörden werden ersucht, sicherzustellen, dass Menschen auf den griechischen Inseln in der Schweiz Schutz geboten wird, damit ihnen hier ein ordentliches Asylverfahren gewährleistet werden kann. Das Bundesparlament soll den Bundesrat zudem beauftragen, die Kapazitäten der Bundesasylzentren, sowie der kantonalen Asylzentren vollständig auszulasten. Der Bundesrat soll zusätzlich andere Staaten in Europa auffordern, es ihm gleichzutun."

Begründung: Nach der Öffnung der türkisch-griechischen Grenze für Flüchtlinge ist die Lage auf den griechischen Inseln, insbesondere auf Lesbos und Samos, eskaliert. Bis zu 80'000 Menschen sind auf dem Weg an die EU-Aussengrenze in Griechenland. Bisher reagierte die EU ausschliesslich mit einer Aufstockung des Frontex-Personals. Die griechische Küstenwache schießt auf Menschen, die in Booten die Küste zu erreichen versuchen. Die Chance, dass die europäischen Länder in angemessener Frist einen Verteilschlüssel finden, um geflüchtete Menschen auf die Länder zu verteilen, ist verschwindend klein. Das System Dublin ist nicht funktionsfähig, der griechische Staat nicht fähig, die Asylgesuche in sinnvoller Zeit zu bewältigen. Die Situation ist eine absolute humanitäre Katastrophe und der Geschichte des europäischen Kontinents nicht würdig. Die Schweiz muss zusammen mit anderen willigen Staaten handeln, um den Menschen auf der Flucht ihr Recht auf Asyl zu gewährleisten. Wir haben die finanziellen Mittel und die benötigte Infrastruktur, um mehr Menschen in die Schweiz zu holen. Der Kanton Basel-Stadt kann mit dieser Standesinitiative zeigen, dass er sich hinter diese Forderung stellt und bereit wäre, seinen Anteil für eine mögliche Umsetzung zu leisten.

Beda Baumgartner, Oliver Bolliger

Wir beantworten diesen Antrag wie folgt:

1. Aktuelle Lage

Die Situation an den Aussengrenzen Europas ist unverändert dramatisch. Weiterhin verlieren zahlreiche Menschen beim Versuch, Europa zu erreichen, ihr Leben. Viele, denen es gelingt, sind mit unmenschlichen Zuständen in Flüchtlingslagern, Polizeistationen oder Haftanstalten konfrontiert oder auf der Strasse ohne staatliche Unterstützung auf sich alleine gestellt.

In Griechenland hat sich seit dem Brand im Lager Moria im September 2020 nicht viel bewegt. Auf der Insel Lesbos ist zwar ein neues Lager errichtet worden. Hilfsorganisationen kritisieren aber, die Zustände seien genauso schlecht wie vorher. Immerhin sind die Unterkünfte auf den Inseln durch die kontinuierliche Umsiedlung von Migrantinnen und Migranten aufs Festland entlastet worden. Stand Anfang November 2020 waren noch rund 18'000 Migrantinnen und Migranten in den Hotspots auf den Inseln untergebracht. Anfangs Jahr waren es rund 42'000 Personen gewesen. Aber auch nach dem Transfer aufs Festland bleiben die Lebensbedingungen der Flüchtlinge prekär: Die konservative griechische Regierung verschärfte zu Beginn des Jahres ihre Asylpolitik: Berechtigten soll innerhalb von zwei bis drei Monaten nach Einreise Asyl gewährt werden und anschliessend die Leistungen und die Unterbringung gestrichen werden. Der Zugang zu Arbeitsmarkt, Wohnungen, zu Bildung und Gesundheitsversorgung ist in der aktuellen Wirtschaftslage für Geflüchtete sehr schwierig.

Mitte Mai unterzeichneten in der Schweiz mehr als 50'000 Privatpersonen, zahlreiche NGO und nebst Basel-Stadt verschiedene Städte, Gemeinden und vereinzelt Kantone den Appell vom asylpolitischen Bündnis „eavkuierenJetzt“ und forderten den Bundesrat auf, sich auf europäischer Ebene für eine Verbesserung der Zustände in den griechischen Flüchtlingslagern einzusetzen sowie rasch und unbürokratisch Flüchtlinge von dort aufzunehmen.

Die Schweiz hat sich seither mit Nothilfe vor Ort und der Aufnahme von 72 unbegleiteten minderjährige Asylsuchende (UMA) aus Griechenland in der Sache engagiert. Zur Aufnahme weiterer Flüchtlinge aus Griechenland ist der Bundesrat nach wie vor nicht bereit. Wie bereits in der Antwort des Regierungsrates vom 11. November 2020 betreffend des Anzug Beda Baumgartner und Konsorten betreffend «Basel als Stadt der Zuflucht» sowie den Anzug Brigitte Hollinger und Konsorten betreffend «Aufnahme von Jesidinnen durch den Kanton Basel-Stadt» (Nr. 18.5300.02) ausgeführt, hat der Bundesrat das Angebot der Städte, zusätzliche Geflüchtete aus Griechenland ausserhalb des Verteilschlüssel aufzunehmen, abgelehnt. Vom EU-Mitgliedstaat Griechenland wird die Einhaltung europäischer Vorgaben im Umgang mit Geflüchteten erwartet. Staatssekretär Mario Gattiker hat im September 2020 gegenüber Vertretungen verschiedener Städte unmissverständlich klargestellt, dass es weiterhin keinen politischen Willen zur verstärkten Aufnahme Geflüchteter aus Griechenland in die Schweiz bzw. in Schweizer Städte gebe. Die Schweiz werde vor Ort mit humanitärer Hilfe aktiv bleiben, sich in Brüssel für eine Verbesserung des Asylsystems einsetzen sowie weitere UMA mit Bezug in die Schweiz aufnehmen, falls Griechenland entsprechende Anträge stelle. Des Weiteren habe der Bundesrat 2019 das Resettlement-Konzept genehmigt, welches vorsieht, dass alle zwei Jahre ein Programm für die Aufnahme von 1'500 bis maximal 2'000 Resettlement-Flüchtlingen verabschiedet werde. Auch sehe die rechtliche Kompetenzteilung zwischen Bund und Kantonen im Ausländer- und Flüchtlingswesen keine direkte Aufnahme von Migrantinnen und Migranten durch die Städte vor.

Basel-Stadt wird sich weiterhin in der Städteallianz engagieren und gemeinsam mit anderen aufnahmewilligen Städten und ihren Kantonsregierungen nach möglichen Wegen suchen, zusätzliche Flüchtlinge aufzunehmen.

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 Bundesver-

sammlung, 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.

Für den vorliegenden Antrag wäre ein Bundesbeschluss ohne rechtssetzende Bestimmungen die adäquate Form. Auch ohne gesetzliche Vorgaben ist ein solcher für den Bundesrat verpflichtend. Die im Antrag formulierten Anliegen müssten jedoch der unterdessen veränderten Situation in Griechenland sowie den aktuellen Ergebnissen der Gespräche zwischen Bund, Kantonen und Städten bezüglich der Aufnahme von zusätzlichen Schutzbedürftigen angepasst und offener formuliert werden. Vorzugsweise sollten sich die Forderungen der Standesinitiative nicht nur auf die Situation von Flüchtlingen in Griechenland beschränken, sondern verbindliche Vorgaben beinhalten, die auch auf vergleichbare Notsituationen in anderen Staaten angewendet werden können. Dies sei nachfolgend in den einzelnen Punkten ausgeführt.

3. Anliegen des Antrags

3.1 Schutzgewährung und Zugang zu Asylverfahren in der Schweiz für Menschen auf den griechischen Inseln

Im Antrag wird vom Bundesparlament und Bundesbehörden gefordert, dass Menschen auf den griechischen Inseln in der Schweiz Schutz geboten wird, damit ihnen hier ein ordentliches Asylverfahren gewährleistet werden kann. Welche Menschen damit gemeint sind, wird nicht genauer definiert. Ob beispielsweise vor allem Vulnerable, also Kranke, Familien oder Kinder gemeint sind, ob ausschliesslich Bewohnerinnen und Bewohner von Flüchtlingslagern oder auch alle, die in Zelten oder Bauruinen auf den Inseln leben, bleibt unklar. Auch wie viele Betroffene in welchem Zeitraum aufgenommen werden sollen, ist nicht benannt.

In diesem Punkt müsste eine Präzisierung der im Antrag genannten Zielgruppe auf «Geflüchtete in humanitären Notsituationen in EU-/EFTA- oder Drittstaaten» vorgenommen werden. Damit bliebe die Aufnahme zusätzlicher Flüchtlinge aus Drittstaaten weiterhin über eine Beteiligung der Schweiz an UNHCR-Resettlement-Programmen unverändert möglich. Für die Aufnahme von besonders Schutzbedürftigen aus EU/EFTA-Staaten könnte der Bundesrat über eine Beteiligung an europäischen Relocation-Programmen oder über einzelstaatliche Aufnahmeentscheide im Rahmen dringlicher humanitärer Sofortmassnahmen entscheiden.

3.2 Auslastung Asylzentren Schweiz

Weiter wird beantragt, dass das Bundesparlament den Bundesrat beauftragt, die Kapazitäten der Bundesasylzentren, sowie der kantonalen Asylzentren vollständig auszulasten.

Hierzu ist festzuhalten, dass Bund und Kantone grundsätzlich darauf bedacht sind, Asylstrukturen möglichst hoch auszulasten und nur so viele Schwankungsreserven bereit zu halten, wie es der volatile Asylbereich verlangt. Alles andere wäre finanzpolitisch kaum zu begründen. Seit dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie im Frühling 2020 werden BAG-Vorgaben auch in Asylunterkünften umgesetzt. Aktuell können Asylstrukturen schweizweit nur zu rund 50% belegt werden, damit die vorgegebenen Abstände eingehalten werden können. Mehrere Kantone müssen zusätzliche Strukturen suchen und in Betrieb nehmen, damit eine Corona-konforme Unterbringung weiterhin möglich bleibt. Die Eingänge von Asylgesuchen in den Bundesasylzentren und damit die Zuweisungen an die Kantone sind zwar auf tiefem Niveau. Aber zahlreiche Personen, die die Schweiz verlassen sollten, können dies aufgrund nationaler Corona-Regimes und eingeschränktem Flugverkehr bis auf weiteres nicht und bleiben auf Unterstützung angewiesen. Auf dieses Anliegen sollte daher verzichtet werden.

3.3 Bundesrat soll Aufnahmewille für zusätzliche Flüchtlinge anderer EU-Staaten stärken

Die Forderung, der Bundesrat soll andere Staaten in Europa auffordern, ebenfalls zusätzliche Flüchtlinge in Not auf griechischen Inseln aufzunehmen, ist auch mit dem Mittel einer Standesinitiative inhaltlich fragwürdig.

Die Schweiz setzt sich bereits seit Jahren für ein solidarischeres europäisches Asylsystem und damit für ein besseres Verteilungssystem ein. Die Schweiz hat sich 2015 denn auch mit der Aufnahme von 1'500 Geflüchteten an der Entlastung der Staaten an der EU-Aussengrenze, allen voran Italien und Griechenland, beteiligt. Hingegen hat die Schweiz in den letzten Jahren von der Dublin-Vereinbarung vor allem profitiert und hat Tausende Geflüchtete an andere, für die Prüfung der Asylgesuche zuständige EU-Staaten zurückgewiesen. Auch wenn der Bundesrat die Aufnahme zusätzlicher Flüchtlinge aus Griechenland beschliessen sollte, ist es fraglich, ob die Schweizer-Vertretungen die richtigen wären, in diesem Kontext Bedeutsames zu bewirken. Auch auf dieses Anliegen sollte verzichtet werden.

4. Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (152.100)

Gemäss §52 Abs. 3 Geschäftsordnung des Grossen Rates gibt vor, dass nach der Bereinigung durch den Grossen ein Antrag auf Einreichung einer Standesinitiative nicht mehr verändert werden.

Obwohl in der Sache unbestritten, ist eine Standesinitiative in vorliegender Form nicht zielführend.

Wenn dem Bundesrat über die Einreichung einer Standesinitiative vorgegeben werden soll, in der Frage der humanitären Notaufnahme von Geflüchteten proaktiver zu handeln und das Angebot von Städten und eventuell Gemeinden zu zusätzlicher Flüchtlingsaufnahme ernst zu nehmen, dürften folgende Elemente nicht fehlen:

- Der Bundesrat schöpft definierte Resettlement-Flüchtlingskontingente innert Frist vollumfänglich aus.
- Der Bundesrat ermöglicht die Aufnahme einer von den Kantonen jährlich gemeldeten Anzahl Geflüchteter, für deren Aufnahme ausserhalb des nationalen Verteilungsschlüssels Zusagen von Städten oder Gemeinden vorliegen.
- Der Bundesrat entscheidet, ob die zusätzlichen Aufnahmen im Rahmen von UNHCR-Resettlement-Programmen, über die Teilnahme an EU-Relocationaktionen oder gemäss Selbstbestimmungsrecht (Art. 17 Abs. 1 Dublin-III-VO in Verbindung mit Art. 29a Abs. 3 AsylV 1) erfolgt.

Mit diesen Zielen würde der Bundesrat verpflichtet, zusätzlichen Gruppen von besonders Schutzbedürftigen die Einreise in die Schweiz innert Jahresfrist zu ermöglichen. Mit der regelmässigen Meldung der zusätzlichen Aufnahmebereitschaft von Städten, Gemeinden über ihre jeweiligen Kantonsregierungen würden die geltenden Kompetenzregelungen eingehalten und dem Bund weiterhin die Planungsfreiheit gewährt, über die konkrete Form der Aufnahme zu bestimmen.

Der Kanton Basel-Stadt wird die Anliegen in dieser Form im Rahmen der kommenden Gespräche der Städteallianz einbringen. Die unterdessen zehn Schweizer Städte der Allianz sind sich einig, dass die Schweiz mehr tun kann und muss und werden sich weiterhin gemeinsam und in Abstimmung mit den Kantonsregierungen dafür einsetzen, dass die direkte Aufnahme von zusätzlichen Flüchtlingen möglich wird.

5. Antrag

Auf Grundlage dieses Berichts beantragen wir, den Antrag Beda Baumgartner und Oliver Bolliger auf Einreichung einer Standesinitiative betreffend Aufnahme von Menschen aus Griechenland und Auslastung der Asylzentren abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin