

Dringliche Interpellation SVP-Fraktion vom 28. November 2022

Dramatische Lage an der Ostgrenze aufgrund massenhafter illegaler Einreisen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 30. November 2022

Die SVP-Fraktion erkundigt sich in ihrer dringlichen Interpellation vom 28. November 2022 nach den derzeitigen illegalen Grenzübertritten im Rheintal und stellt verschiedene Fragen dazu:

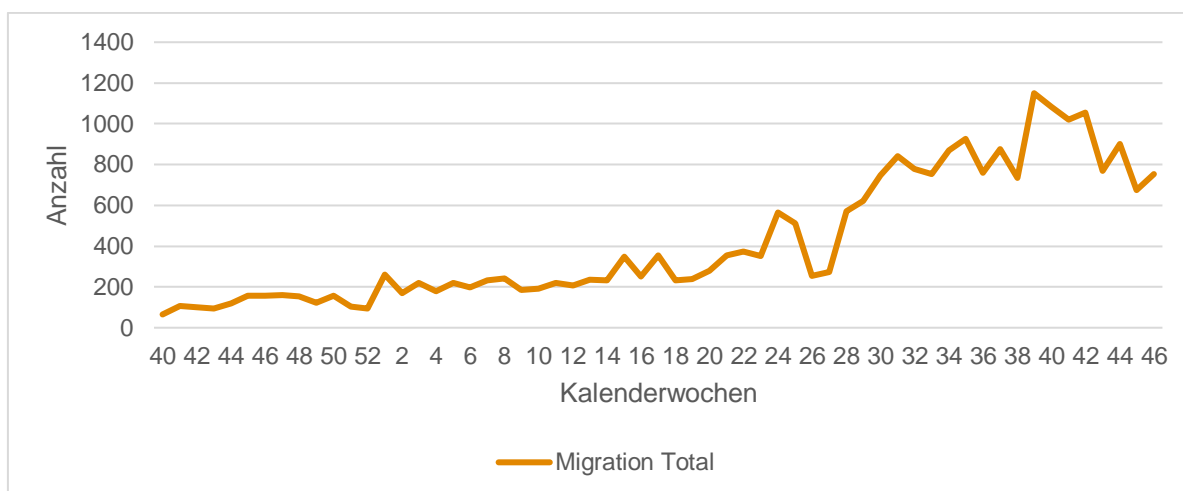
Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Migrationslage Ost beschäftigt den Kanton St.Gallen seit einiger Zeit stark. Bereits vor einem Jahr (am 17. November 2021) hat der Kanton St.Gallen an einer Medienkonferenz über die Migrationslage Ost informiert. Dabei wurde aufgezeigt, dass es an den Rahmenbedingungen für eine rasche Rückübernahme der illegal eingereisten Migrantinnen und Migranten an der Ostgrenze fehlt. Bereits damals hat der Kanton St.Gallen darauf hingewiesen, dass die Migrationslage Ost kein Problem des Kantons St.Gallen, sondern der gesamten Schweiz ist, und er hat in diesem Zusammenhang auch eine Notfallplanung für die Kontrolle an den Landesgrenzen bei ausserordentlich grossen Migrationsbewegungen gefordert. An dieser Beurteilung hat sich nichts geändert. Solange Österreich keine illegalen Migrantinnen und Migranten (zeitnah) zurücknimmt, sind dem Kanton St.Gallen die Hände gebunden.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und das Staatssekretariat für Migration (SEM) weisen zur vorliegenden Interpellation darauf hin, dass eine Anpassung und Ergänzung des Rückübernahmeabkommens mit Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein (SR 0.142.111.639) mit einem vereinfachten Rückübergabeverfahren an der Grenze, analog zur Regelung mit Italien, nach wie vor ein offenes Anliegen der Schweiz ist, für das sich der Bund aktiv einsetzt. Um bei der Eindämmung der irregulären Migration enger zusammenzuarbeiten, haben Österreich und die Schweiz zudem einen gemeinsamen Aktionsplan ausgearbeitet. Dieser enthält neben migrationspolitischen Schritten auf bilateraler und internationaler Ebene auch bilaterale grenzpolizeiliche Massnahmen. Die Schweiz und Österreich werden die Umsetzung des Aktionsplans im Dezember 2022 im Rahmen eines Treffens evaluieren. Bereits gefruchtet haben die Interventionen der Schweiz und gleichgesinnter Schengen-Staaten sowohl bei der Europäischen Kommission als auch bei Serbien, dessen Visapolitik die aktuelle Migrationslage mitverursacht. Serbien passt nun seine Visapolitik schrittweise an.

Die aktuelle Migrationslage ist ein europäisches Problem, das primär auf europäischer Ebene gelöst werden muss. Sie betrifft daher auch die ganze Schweiz und es findet ein enger Austausch zwischen dem Kanton St.Gallen und den involvierten Bundesbehörden (insbesondere Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit [BAZG] und SEM) statt. Auf Ministerebene wurde die Thematik der irregulären Sekundärmigration erstmals am 14. Oktober 2022 im Rat der Justiz- und Innenministerinnen und -minister der EU- und Schengen-Staaten besprochen. Bundesrätin Karin Keller-Sutter hat an diesem Ministerrat die Schweiz vertreten.

Das nachfolgende Diagramm gibt Auskunft über die vom BAZG an der Ostgrenze aufgegriffenen Migrantinnen und Migranten¹:



Die oben aufgeführte Statistik widerspiegelt nur die effektiv angehaltenen Personen. Aufgrund der nicht mehr konsequent alle Züge und Personen aus Österreich umfassenden Kontrollen des BAZG ist von höheren Zahlen auszugehen.

Die wichtigsten Herkunftsländer der Migrantinnen und Migranten sind Afghanistan, Tunesien, Indien, Syrien, Marokko, Pakistan und Burundi.

Mit dem Anstieg der illegalen Einreisen im Sommer 2021 wurde dieser Migrationslage seitens des Kantons St.Gallen (Kantonspolizei St.Gallen) mit den nachfolgenden Massnahmen basierend auf dem Grundlagenkonzept «Refugio» begegnet:

Erste Phase, Sommer/Herbst 2021

Vertragliche Vereinbarung für das provisorische Bearbeitungszentrum (POB) Ochensand in Buchs sowie die dazu nötigen Um- und Ausbauarbeiten sowie Festlegung der Einsatzorganisation und Prozessabläufe mit dem Ziel, ab Januar 2022 eine tagfertige² Bearbeitung für Rückübernahmen durch Österreich zu ermöglichen. Die wöchentlichen Einreisezahlen im Herbst 2021 lagen bei rund 200 Migrantinnen und Migranten.

Zweite Phase, ab Oktober 2021 (überlappend mit der ersten Phase)

Migrantinnen und Migranten, die in der Schweiz um Asyl ersuchten, wurden dem Bundesasylzentrum (BAZ) Altstätten zugewiesen. Während volljährige Migrantinnen und Migranten durch das BAZG mit einer Wegweisungsverfügung mit einer Ausreisefrist aus der Schweiz von sieben Tagen belegt wurden, wurden minderjährige Migrantinnen und Migranten in eine betreute Unterkunft überführt, um innerhalb von 48 Stunden das Dublin-Verfahren anstossen zu können. Sowohl die voll- als auch die minderjährigen Migrantinnen und Migranten setzten jedoch ihre Reisen in Richtung Frankreich und England fort, ohne dass nur ein einziges Dublin-Verfahren angestossen werden konnte. Ein ganz geringer Teil der Migrantinnen und Migranten nutzte die Möglichkeit eines Asylantrags.

¹ Der Anteil der Frauen ist marginal (< 1 Prozent).

² Erledigung aller formellen Vorgaben und Dokumente durch die kantonalen Behörden, die für eine Rückführung (nach Dublin oder Rückübernahmeabkommen) erforderlich sind, innerhalb eines Tages.

Dritte Phase, vom 3. Januar 2022 bis 10. März 2022 – Betrieb POB Ochsensand

Mit der Inbetriebnahme des POB Ochsensand konnte die tagfertige Bearbeitung der Migrationsfälle – mit Beteiligung Zoll Ost, Migrationsamt, Amt für Militär und Zivilschutz, Kantonspolizei St.Gallen, Schweizerischem Rotem Kreuz (SRK), Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS), VüCH AG sowie zahlreichen Dolmetscherinnen und Dolmetschern – erreicht werden. Im Anschluss wurden die Migrantinnen und Migranten in je eine Unterkunft für Jugendliche und Erwachsene zur Fortsetzung des Dublin-Prozesses überführt. Migrantinnen und Migranten unter 14 Jahre konnten dem BAZ Altstätten übergeben werden, das über die entsprechenden Strukturen verfügt. Mit einer zusätzlichen Notschlafstelle in Buchs wurde die Unterbringung von in der Nacht anlaufenden Migrantinnen und Migranten sichergestellt. In einer Stabsorganisation (Gesamtleitung Kantonspolizei St.Gallen) mit acht Einsatzabschnitten wurden in diesen gut zwei Monaten dabei 2'005 Migrationsfälle tagfertig bearbeitet.

Die in die Unterkünfte überführten Migrantinnen und Migranten setzten jedoch ihre Reise in Richtung Frankreich in der Regel innert kürzester Zeit fort. Da die Migrantinnen und Migranten damit nicht mehr greifbar waren, wäre ein Dublin-Verfahren ins Leere gelaufen. Stellt die Schweiz ein Dublin-Übernahmegesuch für eine Person, das sie dann gar nicht vollziehen kann, könnte sie gemäss den Dublin-Regeln für diese Person zuständig werden und müsste sie daher ihrerseits zurücknehmen, wenn die Person etwa in Frankreich aufgegriffen würde. Das SEM hat daher nach Rücksprache mit dem Kanton St.Gallen entschieden, ein Dublin-Verfahren bei Personen ohne Asylgesuch erst einzuleiten, wenn eine Person nach zwei Tagen noch greifbar ist. Die gemäss Dublin vorgesehene maximale Frist von zwei Monaten für die Einleitung eines Dublin-Verfahrens wird damit eingehalten. Es besteht keine rechtliche Grundlage, eine Person festzuhalten, nur weil es sich um einen Dublin-Fall handelt.

Die grossen Anstrengungen der involvierten Akteure und insbesondere des Kantons St.Gallen haben eindrücklich aufgezeigt, dass sich das Problem mit rein nationalen Massnahmen nicht lösen lässt. Da die meisten Personen ihre Reise trotz allem fortsetzten, wurde der Betrieb des POB schliesslich eingestellt.

Vierte Phase, vom 11. März 2022 bis 31. Juli 2022

Wie in allen Phasen wurden Migrantinnen und Migranten, die in der Schweiz um Asyl ersuchten, dem BAZ Altstätten zugewiesen. Sowohl die voll- als auch die minderjährigen Migrantinnen und Migranten wurden nach der Sicherheitskontrolle durch das BAZG in eine Unterkunft überführt, um innerhalb der folgenden 48 Stunden das Dublin-Verfahren anstossen zu können. Sowohl die voll- als auch die minderjährigen Migrantinnen und Migranten setzten jedoch ihre Reisen in Richtung Frankreich und England fort, ohne dass nur ein einziges Dublin-Verfahren angestossen werden konnte. Aus diesem Grund wurden diese Massnahmen per Ende Juli 2022 ebenfalls eingestellt. Alleinreisende Migrantinnen und Migranten unter 14 Jahren (lediglich wenige Einzelfälle) wurden in das BAZ Altstätten in die Obhut des SEM übergeben. Personen, die zur Fahndung ausgeschrieben sind, wurden nach wie vor von der Kantonspolizei St.Gallen zur weiteren Bearbeitung übernommen.

Fünfte Phase, seit 1. August 2022

Seit 1. August 2022 werden alleinreisende Migrantinnen und Migranten unter 14 Jahren sowie Personen, die zur Fahndung ausgeschrieben sind (positiver AFIS-Treffer³), nach der Sicherheitskontrolle durch das BAZG der Kantonspolizei St.Gallen zur weiteren Bearbeitung übergeben. Alle anderen Migrantinnen und Migranten werden aus der Kontrolle entlassen, da keine Handhabe besteht, sie länger festzuhalten und eine Rückführung nach Österreich nicht möglich ist.

³ AFIS = Automatisiertes Fingerabdruckidentifizierungssystem.

Wie bereits ausgeführt, ist die Migrationslage Ost kein Problem des Kantons St.Gallen, sondern ein europäisches Problem und damit auch eines der gesamten Schweiz. Entsprechend eng ist daher auch der Austausch mit den Bundesbehörden. Auf Ersuchen des Sicherheits- und Justizdepartementes findet am 5. Dezember 2022 eine Besprechung mit der Vorsteherin des EJPD statt. Ziel ist es, ein tragfähiges und rechtsstaatliches Vorgehen an der Ostgrenze zu definieren und die nationale Notfallplanung zu Kontrollen (einschliesslich Vollzug) an den Landesgrenzen bei ausserordentlich grossen Migrationsbewegungen voranzutreiben.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Nach Art. 115 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (SR 142.20; abgekürzt AIG) wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft, wer Einreisevorschriften nach Art. 5 verletzt. In der Phase drei (siehe oben) wurden durch die Kantonspolizei St.Gallen 442 Strafanzeigen bei der zuständigen Staatsanwaltschaft unter anderem wegen Widerhandlung gegen Art. 115 Abs. 1 AIG eingereicht. Aufgrund des Untertauchens konnte die Strafverfolgung durch die Staatsanwaltschaft nicht mehr fortgeführt werden. Die Anzeigen der Kantonspolizei waren somit wirkungslos. Eine längere Inhaftierung dieser Personen – wegen blosser illegaler Einreise – war aufgrund der Verhältnismässigkeit nicht möglich. Zudem wären die für eine Inhaftierung erforderlichen Gefängnisplätze nicht im Ansatz vorhanden gewesen.
2. Ein Untertauchen bzw. Weiterreisen kann aufgrund fehlender gesetzlicher Grundlagen nicht verhindert werden. Eine Inhaftierung ist nicht zulässig. Zum einen muss in der überwiegenden Zahl der Fälle ein Dublin-Verfahren durchgeführt werden, wobei eine Inhaftierung nur aufgrund der Durchführung eines Dublin-Verfahrens nicht zulässig ist (Art. 28 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung⁴). Zum anderen wäre eine Inhaftierung auch nicht verhältnismässig, zumal knapp die Hälfte der Migrantinnen und Migranten minderjährig ist und diesen Personen besonderer Schutz zukommt. Selbst wenn eine Festnahme für die Rückführung gesetzlich möglich wäre, sind die infrastrukturellen Kapazitäten hierzu in diesem Umfang nicht vorhanden. Dafür müssten mehrere tausend Administrativhaftplätze verfügbar sein. Eine rechtliche Grundlage oder andere Möglichkeiten, Migrantinnen und Migranten an der Weiterreise zu hindern, gibt es nicht. Ein Strafverfahren verzögert die Weiterreise allerhöchstens um 48 Stunden. Selbst eine Verurteilung im Schnellverfahren zu einer unbedingten Freiheitsstrafe würde nicht zu einem sofortigen Vollzug führen (Einsprachefrist wäre abzuwarten). Einreisende künstlich in der Schweiz zu behalten und allenfalls gegen ihren Willen in ein Asylverfahren zu versetzen, nur um ein Strafverfahren in einem Bagatelldelikt zu führen, ist nicht zielführend.
3. Die Errichtung temporärer Haftanstalten für die Durchsetzung des Dublin-Out-Verfahrens scheitert an den rechtlichen Grundlagen (u.a. Haftgrund und Verhältnismässigkeit) und den effektiven Möglichkeiten. Aufgrund der Dauer bis zur effektiven Rückübernahme bzw. Rückführung müssten gleichzeitig mehrere tausend Personen über mehrere Wochen inhaftiert werden können.

Wie ausgeführt, besteht im Dublin-Verfahren keine rechtliche Grundlage für eine Haft. Strafprozessual können die illegal Eingereisten höchstens 48 Stunden festgehalten werden. Dieser Freiheitsentzug dient der Identitätsabklärung sowie der Befragung – was in der Regel innerhalb von 24 Stunden geschieht.

⁴ ABI EU Nr. L 180/31 vom 26. Juni 2013.

4. Die Regierung erachtet den Einsatz der Armee zur Sicherung der Ostgrenze (Schengen-Binnengrenze) als nicht angemessen. Es wäre zudem äusserst fraglich, ob sich damit die illegale Sekundärmigration im Schengenraum tatsächlich eindämmen liesse, da die Verfahren zur Rückübernahme und Rückführung gleichblieben. Wie das EJPD und das SEM in ihrer Stellungnahme zur vorliegenden Interpellation aufzeigen, führt Österreich an seiner Grenze zu Ungarn systematische Kontrollen mit Unterstützung des Bundesheeres durch. Im Ergebnis stellen die Migrantinnen und Migranten an der Grenze ein Asylgesuch, kommen so in die österreichischen Asylstrukturen und reisen in vielen Fällen kurz darauf trotzdem weiter. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass dies in der Schweiz anders wäre. Die Überlappung der Ukraine-Krise mit den gestiegenen Asylgesuchen stellt die Behörden von Kantonen, Gemeinden und Bund bereits heute vor grosse Herausforderungen. Eine zusätzliche und missbräuchliche Belastung des Asylsystems durch Personen, die in der Schweiz gar keinen Schutz wollen, gilt es daher zu vermeiden.

Die Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen würde es den über 10'000 täglich einreisenden Grenzgängerinnen und Grenzgängern massiv erschweren, in die Schweiz einzureisen. Die Auswirkungen auf die Wirtschaft im Rheintal wären enorm.

Im Übrigen sind im Jahr 2022 nicht mehr Straftaten durch illegale (insbesondere durchreisende) Ausländerinnen und Ausländer verübt worden als in den Vorjahren. Einbruch- und Ladendiebstähle (durch anwesende Asylsuchende, abgewiesene Illegale oder sonstige BAZ-Bewohnerinnen und -Bewohner) halten sich im üblichen Rahmen. Es ist also nicht mehr Kriminalität festzustellen, seit mehr Migrantinnen und Migranten an der Ostgrenze eingereist sind. Die Personen, die angeben, weiterreisen zu wollen, tun dies in der Regel auch, was Stichproben beweisen. Diejenigen, die offiziell in der Schweiz bleiben wollen, stellen in der Regel einen Asylantrag.