

Bern, 14. April 2016 (ergänzt am 6. April 2017)

Eckwerte der gemeinsamen Notfallplanung von Bund und Kantonen im Bereich Asyl

Ausgangslage

Europa sieht sich aktuell mit der grössten Flüchtlingsbewegung seit dem 2. Weltkrieg konfrontiert. Allein über die sogenannte Balkanroute gelangten im Jahr 2015 knapp 900'000 Migrantinnen und Migranten nach Europa. In der Schweiz wurden über 39'000 Asylgesuche gestellt, rund 15 000 mehr als im 2014. Eine Prognose für das Jahr 2016 kann aufgrund der unsicheren Entwicklung in den Konfliktregionen und aufgrund von kaum beeinflussbaren Faktoren entlang der Migrationsrouten nicht erstellt werden. Als Planungsannahme geht das Staatssekretariat für Migration (SEM) für das Jahr 2016 von mindestens 40'000 Asylgesuchen aus.

Notwendigkeit und Grundsätze einer Notfallplanung

Weil die Migrationslage sehr volatil und schwer voraussehbar ist, müssen Bund und Kantone in Betracht ziehen, dass sich die Migrationsrouten verschieben und die Schweiz mit einer deutlich grösseren Zahl von Asylgesuchen konfrontiert ist als letztes Jahr. Denkbar ist auch, dass die Gesuche innert wenigen Tagen stark ansteigen, wie dies beispielsweise Österreich im vergangenen Jahr erlebt hat. Die Schweizer Behörden müssen sich auf diese Szenarien im Rahmen einer Notfallplanung vorbereiten. Entsprechende Arbeiten wurden in den vergangenen Monaten auf verschiedenen Stufen vorangetrieben. Dabei hat sich in den letzten Wochen die Erkenntnis durchgesetzt, dass es sinnvoll ist, wenn die Zuständigkeiten so weit wie möglich dort bleiben, wo sie auch in der normalen Lage sind. Das heisst, dass der Bund für die Registrierung, Erstunterbringung sowie die Durchführung der Asylverfahren und die Kantone grundsätzlich für die Unterbringung zuständig sind.

In den nachfolgend angeführten Eckwerten einer über die verschiedenen staatlichen Ebenen hinweg konsolidierten Notfallplanung soll aufgezeigt werden, auf welche Szenarien sich die Schweiz vorbereitet und welche Behörden im Rahmen dieser Szenarien welche Aufgaben zu erfüllen haben. Fragen des Grenzregimes werden in den bestehenden Gremien und bei dessen Einsetzung auch im Sonderstab Asyl (SONAS) behandelt.

Szenarien

Mit der Notfallplanung sollen sich die Behörden auf folgende Szenarien vorbereiten:

1. 10'000 Asylgesuche innerhalb von 30 Tagen;
2. Je 10'000 Asylgesuche während drei aufeinanderfolgenden Monaten;
3. 30'000 Grenzübertritte innert weniger Tage;
4. Sehr hoher Transitmigrationsdruck;*
5. Verstärkte Kontrollen an der Schweizer Grenze durch Nachbarstaaten.*

Wichtigste Zielsetzungen für alle Szenarien

- Alle Asylsuchenden sollen registriert und sicherheitsüberprüft werden.
- Bei allen Asylsuchenden sollen grenzsanitarische Kontrollen durchgeführt werden.
- Alle Asylsuchenden sollen untergebracht und betreut werden.

- Auch bei einer sehr starken Zunahme der Asylgesuche sollen schwach begründete Asylgesuche und Dublin-Fälle nach Möglichkeit prioritär entschieden werden.
- Die verfügbaren Wegweisungen sind von den Kantonen konsequent zu vollziehen.
- Die Schweiz wird nicht zum Transitland.*
- Ankommende Migranten, die nicht oder nicht mehr um Asyl nachsuchen, werden registriert und minimal versorgt.*

Aufgaben und Zuständigkeiten der Behörden für alle Szenarien

GWK

- Das GWK verstärkt mit Schwerpunktbildungen die Kontrolle der Landesgrenzen an den neuralgischen Grenzabschnitten und sorgt für die Umsetzung der Rückübernahmeabkommen mit den Nachbarstaaten.
- Das GWK unterstützt das SEM bei der Registrierung von Asylsuchenden.
- Das GWK erarbeitet unter Einbezug des VBS, der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten des Schweiz (KKPKS) sowie des SEM eine Notfallplanung zu Kontrollen an den Landesgrenzen bei ausserordentlich grossen Migrationsbewegungen.

SEM

- Das SEM sorgt mit Unterstützung des VBS für die erste Unterbringung und betreut die Asylsuchenden.
- Das SEM registriert alle Asylsuchenden vor der Zuweisung an die Kantone.
- Das SEM führt vor der Zuweisung an die Kantone unter Einbezug von NDB und GWK systematisch sicherheitsrelevante Identitätsprüfungen durch.
- Das SEM führt für alle Asylsuchenden vor der Zuweisung an die Kantone eine erste Gesundheitskontrolle durch.
- Das SEM verfügt über die erforderliche Infrastruktur zur ordentlichen Registrierung (10-Finger-Daktyloskopiesystem) oder zur Schnellregistrierung (2-Finger-Daktyloskopiesystem) bis zu einer Kapazität von 750 Registrierungen pro Arbeitstag – also rund 15 000 pro Monat. Bei Bedarf kann auf eine tägliche Registrierung umgestellt werden. Werden in einem Monat deutlich mehr als 15 000 Asylgesuche eingereicht, verlängert sich der für die Registrierung erforderliche Aufenthalt in den Notunterbringungsstrukturen des Bundes entsprechend und diese sind bei Bedarf durch entsprechende Beschlüsse des Sonderstabs Asyl (SONAS) zu erweitern.
- Das SEM entscheidet im Rahmen von so genannten 48-Stunden-Verfahren und Fast-Track-Verfahren so lange wie möglich prioritär über schwach begründete Asylgesuche sowie wenn immer möglich fristkonform über Dublin-Fälle.
- Das SEM stellt für die Erfüllung dieser Aufgaben eine Kapazität von 6000 Unterbringungsplätzen sicher; im Szenario 3 bis 9000 Unterbringungsplätze. Es belegt Anlagen in folgender Prioritätenordnung:
 - Militärische Anlagen des Bundes
 - Zivile Objekte
 - Schutzanlagen, sofern sie dem Bund von den Kantonen und Gemeinden zur Verfügung gestellt werden. (Die bestehenden Verträge des SEM zur Nutzung von Schutzanlagen bleiben in Kraft und können nach Absprache verlängert werden.)

- Können in einer Notlage trotz der getroffenen Massnahmen nicht mehr alle Asylsuchende untergebracht werden, werden gemäss den Beschlüssen des SONAS Notunterbringungsstrukturen (militärische Anlagen, Schutzanlagen, Mehrzweckhallen, Turnhallen etc.) in Betrieb genommen. Die Kantone können im Notfall auf das Mittel der Verordnung vom 11. März 2016 über die Requisition von Zivilschutzanlagen und Liegestellen zur Bewältigung von Notlagen im Asylbereich (Requisitionsverordnung) zurückgreifen. Sie können diese Unterkünfte dem Bund zur Verfügung stellen.
- Das SEM bereitet ein Konzept zur Anwendung von Art. 55 Asylgesetz vor, für den Fall dass die Asylgesuche nicht mehr im ordentlichen Verfahren bewältigt werden können. Der Bundesrat kann gestützt auf diese Notstandsklausel bei einem ausserordentlich grossen Zuzug von Asylsuchenden die Schutzgewährung einschränken, indem er vom Asylgesetz abweicht und die Voraussetzungen für die Asylgewährung sowie die Rechtsstellung der Flüchtlinge einschränkt und besondere Verfahrensbestimmungen aufstellt. Die Asylgesuche muss der Bund aber in jedem Fall behandeln. Die KKJPD, die SODK und der Gemeinde- und Städteverband werden vor dem Entscheid des Bundesrates konsultiert.
- Das SEM weist die Asylsuchenden entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen und unter Berücksichtigung der in Betrieb befindlichen Unterkünfte des Bundes gemäss dem Verteilschlüssel (Art. 21 AsylVO 1) unter Berücksichtigung des von der SODK 2012 verabschiedeten Kompensationsmodells den Kantonen zu.
- Das SEM führt ein Lagezentrum Asyl, welches die zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone mit regelmässigen Bulletins zur Entwicklung der Migrationslage und zu den Auswirkungen auf die Schweiz informiert.
- Das SEM führt einen Stab Lage Asyl, in welchem das VBS, das GWK, die KKJPD, die SODK, die RK MZF sowie die KKPKS vertreten sind. Der Stab wird nach Bedarf ergänzt.

VBS

- Das VBS unterstützt das SEM bei der Suche und Bereitstellung geeigneter Asylunterkünfte. Die Nutzung militärischer Anlagen durch Kantone und Gemeinde erfolgt erst nach bundesinterner Absprache (VBS/SEM) – gemäss der weiter oben erläuterten Prioritätenordnung.
- Das VBS erhöht die Bereitschaft der Armee, so dass im Bedarfsfall das GWK, das SEM und weitere Behörden mit bis zu 2'000 Armeeangehörigen unterstützt werden können. Im Falle einer weiteren Lageverschlechterung können zusätzliche Armeeangehörige nur mit einem Truppenaufgebot (Mobilmachung) eingesetzt werden.
- Das VBS unterstützt die zuständigen Behörden durch Material, insbesondere in den Bereichen Logistik, Bau, Transport und Verkehr.

NDB

- Der NDB sorgt in Zusammenarbeit mit dem SEM für die Überprüfung der registrierten Asylsuchenden unter sicherheitsrelevanten Aspekten.

Kantonale Behörden

- Jeder Kanton stellt die Unterbringung, Betreuung und Sicherheit der vom SEM zugewiesenen Asylsuchenden sicher. Er belegt Anlagen in folgender Prioritätenordnung:

- Zivile Unterkünfte und Schutzanlagen, die nicht für das VBS reserviert sind (sogenannte Vertragsanlagen)
 - Militärische Anlagen, soweit diese vom VBS freigegeben und nicht vom SEM genutzt werden, sowie Zivilschutzanlagen, die für das VBS reserviert sind (Vertragsanlagen).
 - Können in einer Notlage trotz der getroffenen Massnahmen nicht mehr alle Asylsuchende untergebracht werden, werden gemäss den Beschlüssen des Sonderstabs Asyl (SONAS) Notunterbringungsstrukturen (militärische Anlagen, Schutzanlagen, Mehrzweckhallen, Turnhallen etc.) in Betrieb genommen. Die Kantone können im Notfall auf das Mittel der Requisition gemäss Requisitionsverordnung vom 11.3.16 zurückgreifen. Sie können diese Unterkünfte dem Bund zur Verfügung stellen.
- Jeder Kanton vollzieht gemäss den entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen konsequent die Wegweisungen von rechtskräftig abgewiesenen Asylsuchenden.
 - Jeder Kanton verfügt über je eine kantonale Notfallplanung unter Einbezug der kommunalen Ebene und setzt je einen kantonalen Führungsstab ein.
 - Die kantonalen Polizeikorps unterstützen das GWK bei ausserordentlich grossen Migrationsbewegungen durch verstärkte Patrouillen im grenznahen Raum.
 - Die Kantone unterstützen die Vorhaben des Bundes zur Inbetriebnahme von Unterkünften gemäss Prioritätenordnung – insbesondere in Bezug auf allfällige Baubewilligungsverfahren –, seien es militärische Anlagen oder weitere zivile Objekte.

EJPD, VBS, KKJPD, SODK

Die Vorsteherin EJPD, der Vorsteher VBS sowie die Präsidenten KKJPD und SODK verständigen sich über die Einsetzung des Sonderstabs Asyl (SONAS). Für einen raschen Einsatz werden die notwendigen Vorbereitungsmassnahmen getroffen. Der SONAS kann beispielsweise eingesetzt werden, wenn innert 30 Tagen mehr als 6'000 Asylgesuche eingereicht werden oder wenn besondere Umstände einen raschen und starken Gesuchsanstieg als unmittelbar bevorstehend erscheinen lassen. Aufgabe und Organisation des SONAS richten sich nach den entsprechenden Beschlüssen des Bundesrates zum Notfallkonzept und zum Sonderstab Asyl.