Zeitschrift: Werdenberger Jahrbuch : Beiträge zu Geschichte und Kultur der Gemeinden Wartau, Sevelen, Buchs, Grabs, Gams und Sennwald

Herausgeber: Historischer Verein der Region Werdenberg

Band: 25 (2012)

Artikel: Die schweizerische Asylpolitik im Lauf der Zeit : ein Abriss mit Bezügen zum Kanton St. Gallen und zur Region Werdenberg

Autor: Dütschler, Regula

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-893515

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Die schweizerische Asylpolitik im Lauf der Zeit

Ein Abriss mit Bezügen zum Kanton St.Gallen und zur Region Werdenberg

Regula Dütschler

Die Asylpolitik der Schweiz bewegt. In der Öffentlichkeit, in der Politik und in den Fachkreisen wird sie kontrovers und emotional diskutiert: Wer soll Aufnahme in unserem Land finden? Wer nicht? Wie kann man das Asylverfahren fair und zugleich rasch durchführen? Wo sollen die Asylsuchenden[1] untergebracht werden? Wie soll der Vollzug von behördlichen Anordnungen sichergestellt werden? Wer finanziert die Aufnahme oder die Rückkehr von Asylsuchenden? Und in welchem Bereich sind internationale Lösungen anzustreben?

Der vorliegende Beitrag will einen konzisen Abriss der schweizerischen Asylpolitik bieten und deren aktuellen regionalen Bezüge zum Kanton St.Gallen und zur Region Werdenberg aufzeigen. Er beschränkt sich deshalb auf die Darstellung der wichtigsten Fakten und wesentlichen Entwicklungslinien, geht jedoch auf einzelne Aspekte der schweizerischen Asylpolitik wie etwa die Thematik der *sans papiers*, der Beschleunigungsmassnahmen im Asylverfahren oder der Integration bewusst nicht näher ein und verzichtet weitgehend auf deren Bewertung.[2]

Rückblick auf die humanitäre Tradition der Schweiz und auf die rechtlichen Entwicklungen

Seit Jahrhunderten haben religiös oder politisch Verfolgte in der Schweiz Schutz vor den ihnen drohenden Gefahren gesucht. Diese Tendenz hält bis heute an. Der Grund dafür liegt nicht allein in der geografischen Lage der Schweiz, sondern ebenso sehr in ihrer politischen, konfessionellen und kulturellen Vielfalt.[3]

Zur Zeit der Reformation und Gegenreformation suchten in der Schweiz vor allem französische Glaubensflüchtlinge Schutz, insbesondere in Genf, wo sich Calvin aufhielt. Aber auch die Stadt St.Gallen – um ein Beispiel mit regionalem Bezug zu nennen – nahm Glaubensflüchtlinge (Hugenotten) auf. Die St.Gallische Textil-Kaufmannsvereinigung der damaligen Stadtrepublik «finanzierte» den Glaubensflüchtlingen unter anderem sogar einen eigenen Pfarrer.[4] Gegen Ende des 17. und zu Beginn des 18. Jahrhunderts hielten sich etwa 20 000 Glaubensflüchtlinge in der Schweiz auf. Ludwig der XIV. reagierte äusserst ungehalten auf die grosszügige Aufnahmepolitik der Schweiz.[5] Der eingesessenen Bevölkerung wurden zu jener Zeit grosse Opfer abverlangt. Im Gegenzug verhalfen die Verfolgten der Schweiz zu materiellem Aufschwung. Manchenorts wurden aber wohlhabende Flüchtlinge aufgenommen, während man sich der armen und schlecht ausgebildeten zu entledigen wusste oder ihnen die Einbürgerung verweigerte.[6]

Nach der Französischen Revolution und im 19. Jahrhundert flüchteten vorwiegend politisch Verfolgte in die Schweiz. Die Aufnahme solcher Flüchtlinge führte des Öfteren zu innenpolitischen Streitigkeiten und zu ernsthaften Auseinandersetzungen mit den Nachbarstaaten, denn die Schweiz war bekannt für eine grosszügige Flüchtlingspolitik. Als aus den Revolutionen von 1848 einziger liberal hervorgegange-

Seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts sind die Herkunftsländer der Asylsuchenden in der Schweiz bedeutend vielfältiger geworden. Bundesamt für Migration

ner Staat musste die Schweiz wegen ihrer grosszügigen Flüchtlingspolitik auf äusseren Druck der Nachbarstaaten gelegentlich Ausweisungen verfügen.[7] *«Rhetorisch verteidigte der Bundesrat das liberale Asylrecht entschieden, wies aber Flüchtlinge nach England oder Amerika aus, wenn sie den politischen Kampf gegen die Regierung in ihrer Heimat von der Schweiz aus fortsetzen wollten und damit die 'innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft' gefährdeten.»*[8]

Die Flüchtlinge gegen Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts bestanden vorwiegend aus Anarchisten, Nihilisten und Angehörigen sozialistischer und kommunistischer Bewegungen. Zu dieser Zeit kann von einem wahren Paradigmenwechsel gesprochen werden: Die Schweiz wurde von einem Auswanderungs- zu einem Einwanderungsland.[9] Das Wort «Überfremdung" tauchte erstmals auf. Welche Auswirkungen hatte nun dieser Paradigmenwechsel?

Während des Ersten Weltkriegs beherbergte die Schweiz vor allem Militär- und Zivilflüchtlinge aus Italien, Deutschland, Österreich-Ungarn, Frankreich und Russland.[10] Doch dieses Handeln der Schweiz wurde im Kontext weltweit wachsender sozialer und politischer Spannungen im Verlauf des Ersten Weltkriegs in Frage gestellt.[11] *«Der Erste Weltkrieg – insbesondere das Jahr 1917 – markierte insofern eine Zäsur, als der Bundesrat unter den Bedingungen des*

Begriffsdefinitionen*

Was ist Asyl?
Asyl umfasst den Schutz und die Rechtsstellung, die Personen aufgrund ihrer Flüchtlingseigenschaft in der Schweiz gewährt werden. Es schliesst das Recht auf Anwesenheit in der Schweiz ein.

Wer ist ein Flüchtling?
Eine Person, die in ihrem Heimatstaat oder im Land, in dem sie zuletzt wohnte, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauung ernsthaften Nachteilen ausgesetzt ist oder begründete Furcht hat, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden. Als ernsthafte Nachteile gelten namentlich die Gefährdung des Leibes, des Lebens oder der Freiheit sowie Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken. Den frauenspezifischen Fluchtgründen ist Rechnung zu tragen.

Was ist ein Härtefall?
Der Kanton kann mit Zustimmung des Bundesamtes einer ihm nach diesem Gesetz zugewiesenen Person eine Aufenthaltsbewilligung erteilen, wenn:

a. die betroffene Person sich seit Einreichung des Asylgesuches mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufhält;

b. der Aufenthaltsort der betroffenen Person den Behörden immer bekannt war; und

c. wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt.

Was ist eine vorläufige Aufnahme?
Ist der Vollzug der Wegweisung nicht zulässig, nicht zumutbar oder nicht möglich, so regelt das Bundesamt für Migration das Anwesenheitsverhältnis.** Der Vollzug ist nicht möglich, wenn die Ausländerin oder der Ausländer weder in den Heimat- oder in den Herkunftsstaat noch in einen Drittstaat ausreisen oder dorthin gebracht werden kann. Der Vollzug ist nicht zulässig, wenn völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz einer Weiterreise der Ausländerin oder des Ausländers in den Heimat-, Herkunfts- oder in einen Drittstaat entgegenstehen. Der Vollzug kann für Ausländerinnen oder Ausländer unzumutbar sein, wenn sie in Situationen wie Krieg, Bürgerkrieg, allgemeiner Gewalt und medizinischer Notlage im Heimat- oder Herkunftsstaat konkret gefährdet sind.

Wem wird vorübergehenden Schutz gewährt?
Die Schweiz kann Schutzbedürftigen für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung, insbesondere während eines Krieges oder Bürgerkrieges sowie in Situationen allgemeiner Gewalt, vorübergehenden Schutz gewähren. Hierbei handelt es sich um kollektive Entscheide.

* Nach Artikel 2ff., Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998, SR 142.31.

** Artikel 83, Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005, SR 142.20.

1 Sofern nicht eine für beide Geschlechter geltende Form zur Verfügung steht, wird in diesem Beitrag der Einfachheit halber nur die männliche Form gebraucht.

2 Auf das Thema Integration mit Bezug zum Werdenberg wird in den nachfolgenden Beiträgen ausführlich eingegangen.

3 Nach Darstellung des Bundesamtes für Migration (BFM) auf www.bfm.admin.ch; vgl. auch die vorstehenden Beiträge in diesem Buch, besonders den Überblicksbeitrag von Susanne Keller-Giger, «'Homo sapiens' war immer auch 'Homo migrans'».

4 Auskunft des Behörden- und Verwaltungsarchivs St.Gallen.

5 Nach Vuilleumier 1987.

6 Vgl. www.bfm.admin.ch

7 Nach Vuilleumier 1987. – Siehe in diesem Buch auch den Fall des württembergischen Flüchtlings Johann Jakob Kümmerle in Hans Jakob Reich, «Pfarrer Lang und Geometer Kümmerle, Flüchtlinge aus dem Königreich Württemberg».

8 Maissen 2010, S. 209.

9 Nach Maissen 2010.

10 Nach Vuilleumier 1987.

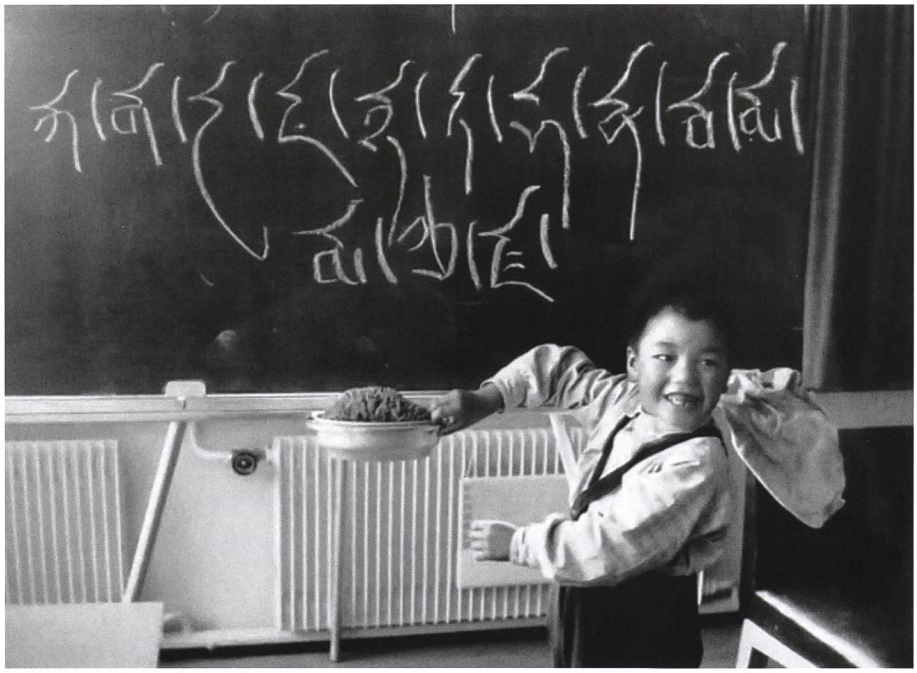
11 Nach Expertenkommission Schweiz–Zweiter Weltkrieg.

Bahnhof Buchs 1915: Heimtransport von Italienern aus Österreich-Ungarn nach der Kriegserklärung Italiens an Österreich. Archiv Hansruedi Rohrer, Buchs

Vollmachtenregimes die Zentralisierung der Flüchtlingspolitik beschloss.»[12] Bis dahin lag das Asylrecht[13] in der Kompetenz der Kantone, welche dieses unterschiedlich auslegten. Waren einige Kantone möglichst grosszügig bei der Aufnahme von Flüchtlingen (beispielsweise Basel-Landschaft), so waren andere ausgesprochen radikal (zum Beispiel Tessin).[14] Seit 1925 liegt die Ausländer-, Arbeitsmarkt- und Flüchtlingspolitik in der Kompetenz des Bundes.[15] Mit der Schaffung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG[16]) wurde die Gewährung von Asyl auf Bundesebene gesetzlich verankert.[17] *«Die Asylgewährung wurde als Recht des Staates verstanden, sich dem Auslieferungsbegehren des Verfolgerstaates zu widersetzen, während es keinen individuell zu prüfenden Anspruch der Verfolgten auf Asyl gab.»*[18]

Zur Zeit des Nationalsozialismus wollte die Schweiz den Flüchtlingen nicht als Asylland, sondern lediglich als Transitland zur Verfügung stehen. Der damalige Bundesrat Eduard von Steiger prägte 1942 die Metapher vom «stark besetzten Rettungsboot».[19] Die schweizerische Asylpolitik wurde restriktiver geführt. *«Als politischer Flüchtling galt, wer wegen seiner politischen Tätigkeit persönlich gefährdet war. Bei der Anerkennung politischer Flüchtlinge übten die Bundesbehörden grösste Zurückhaltung, wobei insbesondere Kommunisten unerwünscht waren. Die Verfolgung von Juden wurde 1933 explizit nicht als politische Verfolgung definiert.»*[20] Tausende jüdische Flüchtlinge wurden an der Schweizer Grenze zurückgeschickt.[21] *«Diese enge Auslegung des Flüchtlingsbegriffs führte dazu, dass die Schweiz von 1933 bis 1945 nur sehr wenige politische Flüchtlinge anerkannte. Alle anderen Flüchtlinge wurden in den 1930er Jahren dem Ausländergesetz unterstellt. Das heisst, sie erhielten allenfalls eine kurzfristige Aufenthalts-*[22] *oder eine Toleranzbewilligung*[23] *zur Organisation der Weiterreise. Da diese Bewilligungen von den Kantonen erteilt wurden, hatten letztere bis 1942 grossen Entscheidungsspielraum in der Flüchtlingspolitik.»*[24]

Eine überwiegende Mehrheit der Kantone unterstützte die rigide Rückweisungspolitik des Bundes. Auch die Armee übte beträchtlichen Einfluss auf die Asylpolitik aus, indem letztere den Prämissen der militärischen Sicherheit untergeordnet wurde. Die Armeespitze sah in der Anwesenheit von Flüchtlingen ein Sicherheitsrisiko. Doch gab es in den Kantonen auch Vertreter, wel-



Als erste aussereuropäische Flüchtlinge kamen 1960 Tibeter in die Schweiz und fanden – als vor einem kommunistischen Regime Geflohene – überaus herzliche Aufnahme. Foto vom 26. November 1960. ETH, Archiv für Zeitgeschichte, SFH, VE 2905

Die antikommunistische Stimmung in der Schweiz begünstigte die gute Aufnahme der Flüchtlinge aus Ungarn (1956), Tschechoslowakei (1968), Indochina (1975–1983) und Polen (1981). Fähnchenverkauf zugunsten tschechischer Flüchtlinge. ETH, Archiv für Zeitgeschichte, SFH, VE 2906

che die gesetzlichen Vorgaben grosszügig auslegten, um Menschenleben retten zu können. *«Wenn solche Kompetenzüberschreitungen ans Licht kamen, so hatten sie für die fehlbaren Beamten meist schlimme Konsequenzen.»*[25] Als Beispiel hierzu sei der Fall des damaligen St.Galler Polizeikommandanten Paul Grüninger erwähnt, der Fluchthilfe nach Österreich und die illegale Einreise von Flüchtlingen in die Schweiz begünstigt hat.[26]

Mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs haben sich auch die Beziehungen zwischen der Schweiz und den Nachbarstaaten wieder «verbessert», die im 19. Jahrhundert die grosszügige Aufnahmepolitik der Schweiz beanstandet hatten. 1956 nahm die Schweiz vorübergehend 14 000 ungarische Flüchtlinge auf, wovon 7000 definitiv im Land blieben. 1960 wurden rund 1000 Tibeter, die vor der chinesischen Herrschaft geflohen waren, aufgenommen. *«Ungefähr nochmals so viele Landsleute* [kamen] *in den folgenden Jahren nach.»*[27] 1968 kamen etwa 14 000 tschechoslowakische Flüchtlinge in die Schweiz. Seit den 1970er Jahren sind auch immer mehr Flüchtlinge aus anderen Kontinenten, vor allem aus Drittweltländern, dazugekommen. *«Im Jahr 1972 werden 200 Ugander indischer Abstammung in der Schweiz aufgenommen, nachdem sie von Idi Amin Dada aus ihrem Land vertrieben wurden.»*[28] 1973 kamen beispielsweise mehr als 200 chilenische Flüchtlinge, bis 1983 sollten es 1600 sein. Zwischen 1975 und 1983 wurde 8200 Flüchtlingen aus Südostasien in der Schweiz Asyl gewährt. Schliesslich wurden 1981 2500 polnische Flüchtlinge aufgenommen.[29]

1981 trat das erste schweizerische Asylgesetz in Kraft. Bis dahin diente lediglich ein Artikel im Ausländergesetz als rechtliche Grundlage für den Asylbereich. Mit dem neuen Gesetz sollte den Behörden ein grösserer Handlungsspielraum ermöglicht werden. Paradoxerweise ist seit Beginn der 80er-Jahre die Zahl der Asylgesuche aber deutlich angestiegen. Dabei ist eine wachsende Vielfalt der Herkunftsländer festzustellen. Viele der Asylsuchenden stammen aus Sri Lanka, der Türkei, dem Westbalkan, dem Irak und verschiedenen afrikanischen Ländern, nicht zuletzt auch in Folge der zunehmenden Mobilität und Vernetzung der Welt. Die ersten Sri Lanker, überwiegend Tamilen, sind bereits in den 1980-Jahren in die Schweiz gekommen und haben ein Asylgesuch gestellt. Obwohl nur wenige Sri Lanker als politische Flüchtlinge anerkannt wurden, sind viele von ihnen in der Schweiz geblieben. Mit mehr als 40 000 Personen, wovon viele in der Zwischenzeit eingebür-

12 Expertenkommission Schweiz–Zweiter Weltkrieg, S. 46.

13 Nebst den Kompetenzen im Asylbereich verfügten die Kantone bis zur Gründung des ersten Ausländergesetzes auch über eigene Kompetenzen im Bereich der Personenfreizügigkeit.

14 Nach Maissen 2010.

15 Gründung der eidgenössischen Zentrale für Fremdenpolizei.

16 Das ANAG wurde 2005 durch das AuG abgelöst.

17 Der St.Galler Max Ruth hat damals als «Chefjurist» wesentlich zum ANAG beigetragen.

18 Expertenkommission Schweiz–Zweiter Weltkrieg, S. 23.

19 Expertenkommission Schweiz–Zweiter Weltkrieg, S. 320.

20 Expertenkommission Schweiz–Zweiter Weltkrieg, S. 23.

21 Migrationsbericht 2010, BFM, S. 815ff.

22 Die Aufenthaltsbewilligung berechtigte zu einem befristeten Aufenthalt von ein bis zwei Jahren.

23 Die Toleranzbewilligung berechtigte zu einem befristeten Aufenthalt von drei bis sechs Monaten.

24 Expertenkommission Schweiz–Zweiter Weltkrieg, S. 23.

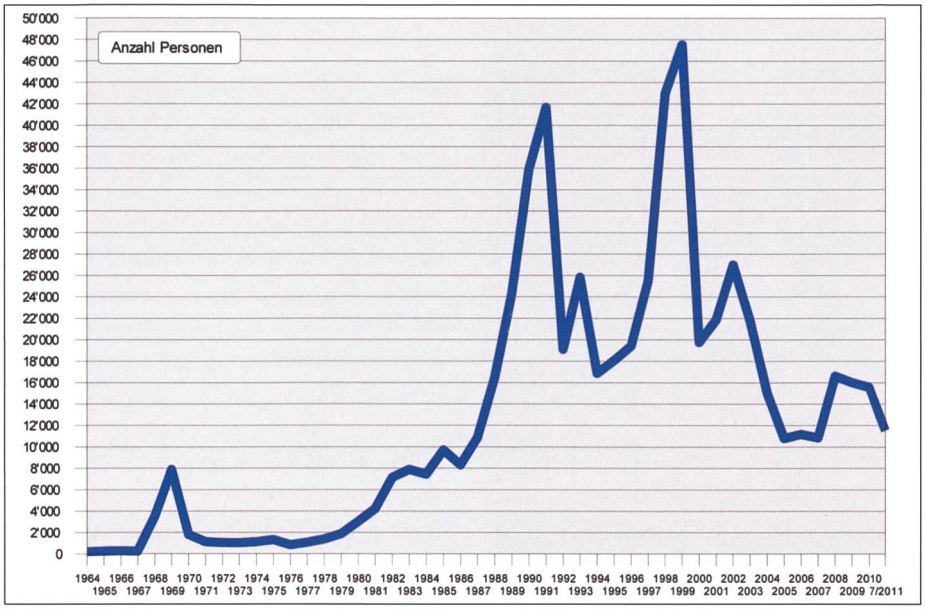
25 Expertenkommission Schweiz–Zweiter Weltkrieg, S. 130.

26 Vgl. dazu KELLER, STEFAN, *Grüningers Fall – Geschichten von Flucht und Hilfe,* Zürich 1993. – Siehe auch die dreiteilige Folge von SCHLAEPFER, RALPH, *Das Schicksal des Landjägers und Flüchtlingshelfers Christian Dutler,* in: *Werdenberger Jahrbuch 2003,* 16. Jg., *2005,* 18. Jg., und *2007,* 20. Jg.

27 Piguet 2004, S. 93.

28 Piguet 2004, S. 94.

29 Nach Vuilleumier 1987.



Entwicklung der Zahl der Asylgesuche in der Schweiz von 1964 bis 31. Juli 2011.
Bundesamt für Migration

gert sind, ist die srilankische Diaspora in der Schweiz eine der grössten in Europa. Während des Krieges in Bosnien und Herzegowina von 1992 bis 1995 nahm die Schweiz fast 30 000 Schutz suchende Personen auf. Während des Kosovo-Konflikts 1998/99 waren es 53 000.

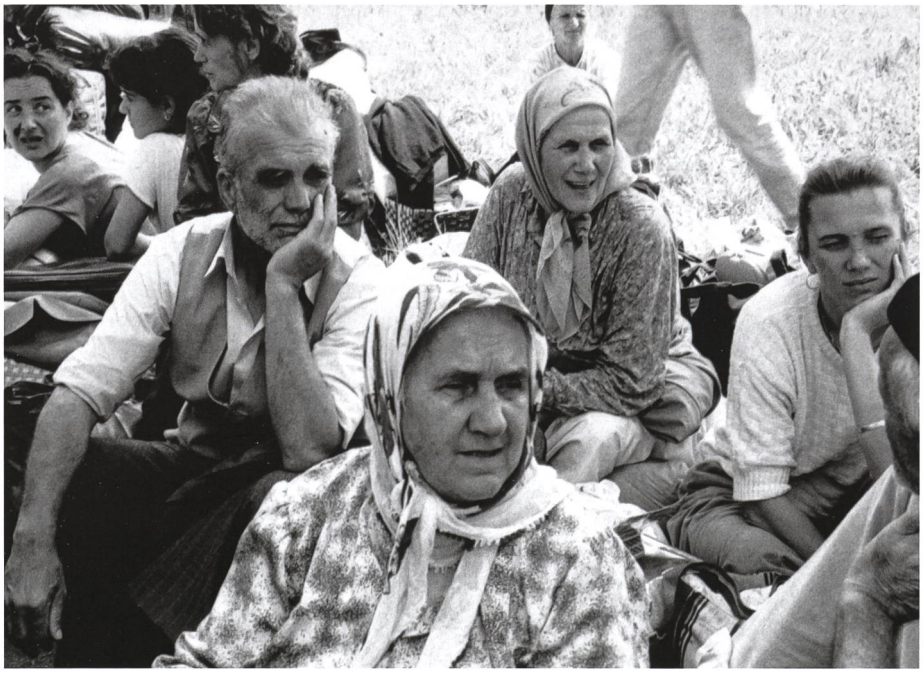
Nachdem die Asylgesuchszahlen zu Beginn des 21. Jahrhunderts bei zirka 20 000 pro Jahr einpendelten, halbierten sie sich in der Folge, bevor sie in den letzten zwei Jahren wieder zunahmen.

Die Gründe, um in der Schweiz um Asyl zu ersuchen, sind vielfältig. Nebst echten Flüchtlingen und Kriegsvertriebenen gibt es auch viele Asylsuchende, die in der Schweiz auf ein besseres Leben hoffen. Aufgabe der Schweizer Behörden ist es, unter den Asylsuchenden jene zu bestimmen, die gemäss Gesetz Anspruch auf Schutz haben. Das Asylgesetz (AsylG) sowie die einschlägigen Verordnungen bilden die rechtliche Grundlage für diesen schwierigen Entscheidfindungsprozess.

Verfahrensablauf

Ein Asylgesuch kann bei einer schweizerischen Vertretung, bei der Einreise an einem geöffneten Grenzübergang oder – dies ist in der Regel der Fall – in einem Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) des Bundes gestellt werden.[30] Eine Mehrheit der Asylgesuche wird bei einem der fünf EVZ in Altstätten, Basel, Chiasso, Kreuzlingen oder Vallorbe eingereicht.

Sind die Voraussetzungen für das Eintreten auf ein Asylgesuch gegeben, prüft das Bundesamt für Migration (BFM) in einem ersten Schritt, ob die asylsuchende Person die Flüchtlingseigenschaft gemäss Artikel 3 AsylG erfüllt oder nicht. Wer seine Asylgründe



Bosnische Flüchtlinge nach ihrer Ankunft am 23. Juli 1992 in Buchs. Archiv Hansruedi Rohrer, Buchs

Blagica Alilović, die Stellenleiterin des damaligen Kroatischen Sozialdienstes, leistete im Sommer 1992 bei der Ankunft der Flüchtlinge aus Bosnien wertvolle Dolmetscherdienste. Archiv Hansruedi Rohrer, Buchs

Bundespräsenz im Flüchtlings-Auffanglager Birkenau in Buchs am 23. Juli 1992 (von links): Bundesrat Arnold Koller und der stellvertretende Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge Urs Hadorn mit dem Buchser Gemeindepräsidenten Ernst Hanselmann.
Archiv Hansruedi Rohrer, Buchs

glaubhaft darstellt und in asylrechtlich relevanter Weise bedroht ist, wird als Flüchtling anerkannt und erhält in der Regel in der Schweiz Asyl. Wer aufgrund einer eingehenden Prüfung seiner individuellen Asylgründe die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllt, wird aus der Schweiz ausgewiesen. In einem zweiten Schritt ist abzuklären, ob die Voraussetzungen für den Vollzug der Wegweisung einer abgewiesenen Person gegeben sind.[31]

Die maximale Aufenthaltsdauer in einem EVZ beträgt 60 Tage. Kann das Asylgesuch in dieser Zeitspanne nicht abschliessend behandelt werden, wird die betroffene Person gemäss einem Verteilschlüssel (nach Bevölkerungsgrösse) einem Kanton zugeteilt. Dem Kanton St.Gallen werden demzufolge jährlich 6 Prozent aller Asylsuchenden zugewiesen.

Die Mehrheit der Asylgesuche wird abgelehnt. Deshalb werden Asylsuchende von Beginn an auf die Rückkehr ins Heimatland vorbereitet. Im EVZ haben die Asylsuchenden die Möglichkeit, eine vertrauliche Rückkehrberatung aufzusuchen. Diese ist ihnen im Fall einer Rückkehr bei der Organisation der Ausreise behilflich und kann für die Reintegration im Heimatstaat finanzielle Rückkehrhilfe gewährleisten. Die Rückkehrhilfe soll die freiwillige und pflichtgemässe Rückkehr von asylsuchenden Personen fördern. Im Weiteren werden den Asylsuchenden Beschäftigungsprogramme (zum Beispiel Näh- oder Wascharbeiten) angeboten. Zudem wird grosser Wert auf die Erhaltung einer eigenen Lebensgestaltung gelegt.

Lehnt das BFM ein Asylgesuch ab oder tritt es nicht darauf ein, so verfügt es in der Regel die Wegweisung aus der Schweiz und ordnet den Vollzug an. Ist der Vollzug der Wegweisung nicht zulässig, nicht zumutbar oder nicht möglich, so regelt das BFM das Anwesenheitsverhältnis. Der Zuweisungskanton ist verpflichtet, die Wegweisungsverfügung zu vollziehen.[32]

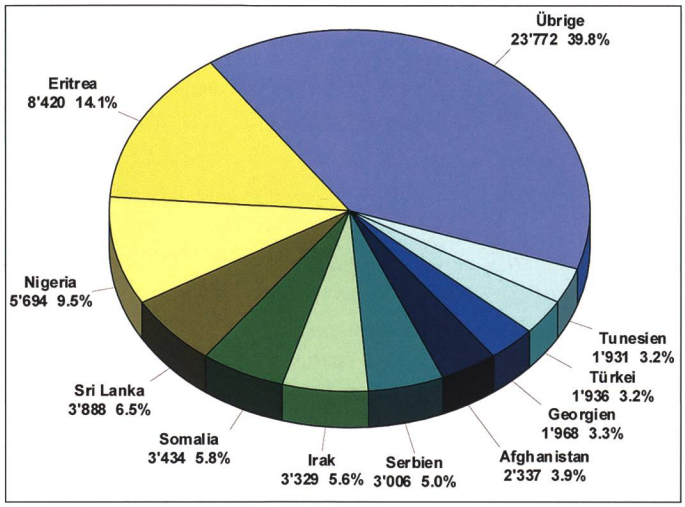
Ab Einreichung eines Asylgesuchs bis zur Ausreise nach einer rechtskräftig angeordneten Wegweisung, nach einem Rückzug eines Asylgesuchs oder bis zur Anordnung einer Ersatzmassnahme bei nicht durchführbarem Vollzug kann eine asylsuchende Person kein Verfahren um Erteilung einer ausländerrechtlichen Aufenthaltsbewilli-

Bundesrat Arnold Koller am 23. Juli 1992 im Gespräch mit in Buchs angekommenen bosnischen Flüchtlingen. Archiv Hansruedi Rohrer, Buchs

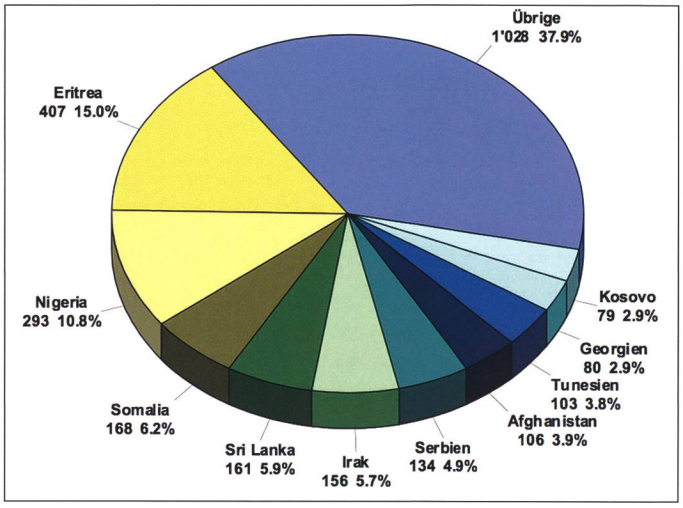
30 Artikel 19 AsylG.

31 www.bfm.admin.ch

32 Artikel 44ff. AsylG.



Die wichtigsten Herkunftsländer der in der Schweiz Asylsuchenden vom 1. Januar 2008 bis 31. Juli 2011 (total 59 715 Gesuche). Bundesamt für Migration



Die wichtigsten Herkunftsländer der dem Kanton St.Gallen zugeteilten Asylsuchenden vom 1. Januar 2008 bis 31. Juli 2011 (total 2715 Gesuche). Bundesamt für Migration

gung einleiten, ausser es besteht ein Anspruch auf deren Erteilung. In bestimmten Fällen kann der Kanton mit Zustimmung des BFM eine Aufenthaltsbewilligung erteilen, wenn sich die betroffene Person seit der Einreichung des Asylgesuchs seit mindestens fünf Jahren in der Schweiz aufhält, der Aufenthaltsort der Person den Behörden immer bekannt war oder wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall (Härtefallregelung) vorliegt. Diese Möglichkeiten werden von den Kantonen unterschiedlich in Anspruch genommen.

Das ehemalige Transitzentrum Altstätten wird seit 1. Juli 2011 als Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) geführt. Bundesamt für Migration

Asylsuchende im Kanton St.Gallen und im Werdenberg

Seit dem 1. Juli 2011 wird das ehemalige Transitzentrum Altstätten als EVZ geführt. Somit können neu auch in Altstätten Asylgesuche eingereicht und behandelt werden. Das EVZ Altstätten hat eine Bettenkapazität bis zu 170 Personen (Stand Juli 2011).[33]

Der Kanton St.Gallen führt zurzeit (Stand Juli 2011) an vier Standorten ein Zentrum für Asylsuchende mit insgesamt 351 Plätzen. Im Weiteren besteht eine Wohngruppe für unbegleitete Minderjährige. Die Zentren befinden sich in Mols (Zentrum Bommerstein), Necker (Zentrum Neckermühle), Oberbüren (Zentrum Thurhof) und Eggersriet (Zentrum Landegg).

Aufgrund vorübergehend sinkender Asylgesuchszahlen zwischen 2000 und 2007 wurden in der Schweiz zahlreiche Asylzentren geschlossen, so auch im Kanton St.Gallen. Nebst den Asylgesuchszentren Altstätten, Rüthi, Amden und Stadt St.Gallen im Jahr 2005 wurden im Januar 2006 auch das Asylgesuchszentrum Eichlitte[34] in Gams und im August 2006 jenes am Buchser Berg geschlossen. Das Asylgesuchszentrum in Gams bot Platz für 100, jenes am Buchser Berg für 110 Personen. Während das Asylzentrum Buchser Berg erst

Aktuelle Zahlen und Fakten[I]

Im Jahr 2010 stellten in der Schweiz 15 576 Personen ein Asylgesuch. Dies bedeutet im Vergleich zum Vorjahr eine leichte Abnahme um 2,7 Prozent. Im europäischen Vergleich wurden 2010 in der Schweiz nach Frankreich, Deutschland, Schweden, Grossbritannien und Belgien am sechstmeisten Asylgesuche eingereicht.

Zu den wichtigsten Herkunftsländern gehören Nigeria, Eritrea, Sri Lanka, Serbien, Afghanistan, Irak, Georgien, Kosovo, Türkei und Syrien.

2010 hat die Schweiz zudem 4796 Personen vorläufig aufgenommen (vgl. Definition «Gewährung vorübergehenden Schutzes»), davon 247 Personen der Kanton St.Gallen.[II] Die meisten Personen kommen aus Somalia, Serbien, Sri Lanka, Irak, Eritrea, Angola, Afghanistan, der demokratischen Republik Kongo, Bosnien-Herzegowina und China.[III] 3499 Personen erhielten im Jahr 2010 Asyl (2009: 2607), 6541 Gesuche (2009: 5750) wurden abgelehnt und 1234 Gesuche (2009: 1276) wurden zurückgezogen oder abgeschrieben. Die Asylanerkennungsquote lag 2010 bei 17,7 Prozent und ist im Vergleich zum Vorjahr (2009: 16,3 %) leicht gestiegen. Die Zahl der anerkannten Flüchtlinge betraf 2010 total 25 285 Personen (2009: 23 640).[IV]

Im Rahmen der Härtefallregelung beispielsweise gemäss Artikel 14 Absatz 2 AsylG[V] wurden 2010 schweizweit 294 Gesuchseingänge verzeichnet und 286 gutgeheissen. Der Kanton St.Gallen hat 2010 27 Gesuche erhalten und 22 gutgeheissen.

Schweizweit haben 2010 2171 Personen Rückkehrhilfe in Anspruch genommen (2009: 1577), wovon 94 im Kanton St.Gallen.[VI]

I Quelle: BFM. Diese aktuellen Zahlen und Fakten erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es handelt sich dabei um einen Auszug der jährlich erfassten Zahlen des BFM.

II Schriftliche Auskunft Migrationsamt Kanton St.Gallen.

III Migrationsbericht 2010, BFM, Seite 46ff.

IV www.bfm.admin.ch

V Nebst den erwähnten Härtefallmöglichkeiten gibt es weitere Fallkonstellationen, die zu einem Härtefall führen könnten. Diese hier zu erwähnen, würde den Rahmen dieses Artikels sprengen.

VI Schriftliche Auskunft Migrationsamt Kanton St.Gallen.

1991 in Betrieb genommen wurde, war das Asylzentrum Eichlitte bereits seit 1983 durch die Stadt Zürich in Betrieb.

In den kantonalen Asylzentren werden Asylsuchende letztlich auch auf den möglichen Aufenthalt in den Gemeinden, welche für die längerfristige Unterbringung und die Betreuung der Asylsuchenden sorgen, vorbereitet.[35] Im Kanton St.Gallen werden Asylsuchende in der Regel nach rund sechs Monaten Aufenthalt in einem Asylzentrum auf die Gemeinden verteilt. Je nach Asylgesuchszahlen kann die Aufenthaltsdauer in einem Zentrum gekürzt werden.[36] Die Region Werdenberg beherbergt im Durchschnitt etwa 80 Asylsuchende, 20 Flüchtlinge und 10 Nothilfeempfänger[37]. Dazu kommen weitere Personen im Asylprozess, die jedoch arbeiten und somit keine Nothilfe mehr erhalten.

Bei der Verteilung auf die Gemeinden wird darauf geachtet, dass alle Gemeinden etwa gleich viele Asylsuchende beherbergen. Grundlage ist ein Verteilschlüssel, das heisst je mehr Einwohner eine Gemeinde zählt, desto mehr Asylsuchende muss sie aufnehmen. Je nach Fluktuation der Asylgesuchszahlen steigt oder sinkt auch das Soll der Gemeinden entsprechend.

In Bezug auf die Nationalitäten der Asylsuchenden können die Gemeinden wohl Wünsche äussern, jedoch kann nicht immer darauf Rücksicht genommen werden. Eine Gemeinde beherbergt häufig Asylsuchende aus den verschiedensten Ländern.[38]

Um die Integration[39] von anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen sowie vorläufig aufgenommenen Personen in den Arbeitsmarkt zu fördern, hat der Kanton St.Gallen das Projekt Integration von anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen sowie vorläufig aufgenommenen Personen gegründet. Die Pilotphase läuft seit dem 1. Juli 2010 und dauert bis Ende 2011. Zu den zahlreichen Massnahmen, welche im Rahmen dieses Pilotprojekts umgesetzt werden, gehören auch die REPAS[40]-Stellen. In der Region Werdenberg wurde die Mintegra Buchs mit der Durchführung dieser REPAS-Stelle betraut.[41]

33 Die fünf EVZ bieten Platz für rund 1300 Personen (Stand Juli 2011).

34 Das Asylzentrum Eichlitte wurde bis 2003 von der Stadt Zürich betrieben und zählte dazumal nicht zu den Kontingenten des Kantons St.Gallen.

35 Migrationsamt Kt. St.Gallen, www.sg.ch/home/sicherheit/Auslaenderwesen.html

36 Schriftliche Auskunft des Migrationsamtes Kanton St.Gallen: Zurzeit sind Aufenthalte in Asylzentren auf vier anstatt sechs Monate beschränkt (Stand Juli 2011).

37 Art. 80ff. AsylG sieht unter bestimmten Umständen die Abgabe von Sozialhilfe oder Nothilfe für Personen vor, die sich gestützt auf das AsylG in der Schweiz aufhalten und die ihren Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können.

38 Schriftliche Auskunft KOMI Koordinationsstelle der St.Galler Gemeinden für Migrationsfragen.

39 Zum Thema Integration vgl. Susanne Keller-Giger, «Vierzig Jahre Integration im Werdenberg», im vorliegenden Band.

40 *REPAS*: regionale Potenzialabklärungs- und Arbeitsintegrationsstelle.

41 Vgl. dazu Susanne Keller-Giger, «Vierzig Jahre Integration im Werdenberg», im vorliegenden Band.

Herausforderungen heute und in Zukunft

Migration ist ein grenzüberschreitendes Phänomen, das vor keiner Binnengrenze Halt macht. Durch die geografische Lage der Schweiz inmitten Europas ist es deshalb umso wichtiger, dass sich der Bund an der internationalen Zusammenarbeit beteiligt.

Internationale Komponente – die Schweiz ist nicht allein

Seit dem Dezember 2008 ist die Schweiz Teil des Dublin-Raumes, der mittlerweile 30 Staaten umfasst.[42] Das Dublin-Verfahren regelt die Zuständigkeit eines bestimmten Dublin-Staates für die Durchführung des Asyl- und Wegweisungsverfahrens. Bei der Prüfung des Asylgesuchs findet das nationale Recht, im Fall der Schweiz das AsylG, Anwendung. Eine ausländische Person kann im Dublin-Raum nach wie vor um Schutz vor Verfolgung ersuchen, hat aber nicht mehr die Möglichkeit, mehrere Asylverfahren in verschiedenen Dublin-Staaten zu stellen. Die bisherige Bilanz der Schweiz im Dublin-Raum ist positiv. So konnten bis heute mehr Dublin-Überstellungen in Dublin-Staaten vorgenommen werden als dass die Schweiz «Dublin-Fälle» übernehmen musste. Hingegen mussten die Überstellungen nach Griechenland vorübergehend eingestellt werden und auch die Überstellungen nach Italien sind nur beschränkt durchführbar.[43]

Die Schweiz ist nicht nur im Rahmen der Harmonisierung der europäischen Flüchtlingspolitik aktiv, sondern unterstützt auch die Tätigkeit internationaler Hilfswerke wie etwa das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge (UNHCR).[44]

Schliesslich ist die Schweiz seit Dezember 2008 auch Teil des Schengen-Raums. Die Schengen-Zusammenarbeit erleichtert den Reiseverkehr, indem die Personenkontrollen an den gemeinsamen Grenzen zwischen den Schengen-Staaten aufgehoben wurden. Gleichzeitig verbessert eine Reihe von Massnahmen die internationale Justiz- und Polizeizusammenarbeit im Kampf gegen die Kriminalität. Dazu gehören Sicherheitsmassnahmen wie verschärfte Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen, eine verstärkte grenzüberschreitende Polizeizusammenarbeit, beispielsweise durch das europaweite Fahndungssystem SIS (Schengener Informationssystem), oder die effizientere Zusammenarbeit der Justizbehörden.

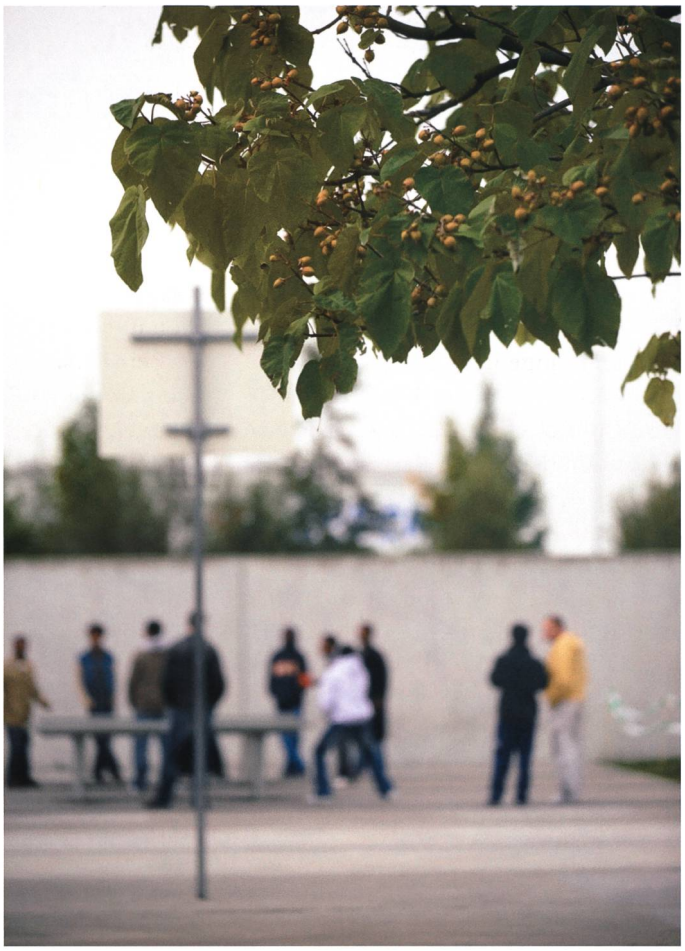
Eine Mehrheit der Asylsuchenden stammt aus Gegenden, in denen Gewalt, Gefahr und Not herrschen. Diejenigen, die in der Schweiz eintreffen, sind jedoch nicht immer die am härtesten Betroffenen. Auf einige zehntausend Opfer, die bis an die Ufer Europas gelangen, kommen Millionen weiterer Personen, die ebenso schutzbedürftig wären.[45] Es ist deshalb wichtig, dass die Schweiz auch Transit- und Herkunftsstaaten mit entsprechenden Programmen und Projekten unterstützt. Ein gutes Beispiel sind die Schutzbedürftigen-Programme im Rahmen von *Protection in the Region*.[46]

Innenpolitische Komponente

Wie eingangs dieses Beitrags erwähnt, bewegt die Asylpolitik in der Schweiz nicht nur in der Öffentlichkeit und in der Politik, sondern selbstverständlich auch in den Fachkreisen. Der Versuch in den letzten Jahrzehnten, mit Gesetzesänderungen, Berichten, aber auch technischen Hilfestellungen das «Problem in den Griff zu bekommen», ist erfolglos geblieben. Gerade in den letzten Jahren sind die Asylgesuchszahlen wieder angestiegen. Mit diesem Anstieg ist auch eine steigende Delinquenzquote von Asylsuchenden festzustellen. Es ist nicht zu leugnen, dass die Kriminalität der Asylsuchenden im Lauf der letzten Jahre im Vergleich zur Schweizer Bevölkerung zugenommen hat. *«Diese Situation scheint zwei miteinander verbundene Phänomene zu widerspiegeln: Zum einen, dass Asylgesuche dazu benutzt werden, in der Schweiz das Aufenthaltsrecht zu erhalten und kriminelle Ziele verfolgen zu können. Zum anderen die potenzielle Attraktivität krimineller Aktivitäten für jene Gruppen von Asylbewerbern, die keine Chance auf Asyl haben. Berücksichtigt man, dass die Lebensbedingungen in den Herkunftsländern schlecht sind und dass es in der Schweiz an Perspektiven mangelt, so wird einsichtig, dass diese Asylbewerber – die oft voller Hoffnung und ohne kriminelle Absichten eingereist sind – schliesslich 'nichts zu verlieren' haben, wenn sich die Gelegenheit zu schnellem Gewinn bietet. Zu denken ist hier vor allem an Menschen aus afrikanischen Staaten mit endemischen Gewalt-*

Das ehemalige Asylzentrum Eichlitte (Bildmitte) in Gams. Das Gebäude ist im August 2006 einem Brand zum Opfer gefallen. Archiv Politische Gemeinde Gams

Den Balanceakt zwischen Staatsinteresse und Menschlichkeit zu schaffen, war, ist und bleibt die zentrale Herausforderung der schweizerischen Asylpolitik.
Foto Christoph Engeli



situationen. Diese Personengruppe ist im Drogenhandel stark vertreten.»[47]

Obwohl im Verlauf der letzten Jahrzehnte neue Fragestellungen hinzugekommen sind und sich die aktuellen Herausforderungen in der schweizerischen Asylpolitik anders gestalten als vor fünfzig oder hundert Jahren, so zeigt uns die Migrationsgeschichte, dass das Thema Asyl seit jeher polarisiert hat. Nicht nur aufgrund ihrer geografischen Lage inmitten Europas, sondern vor allem wegen ihrer humanitären Tradition hat die Schweiz in der Vergangenheit eine hohe Aufnahmekapazität unter Beweis gestellt. Migration ist Realität. Asylsuchende und Flüchtlinge sind Realität. Die Globalisierung zeigt auch in diesem Bereich ihre Auswirkung. Eine definitive Lösung, das «Problem» der steigenden Asylgesuchszahlen zu bekämpfen, gibt es nicht. Im Gegenteil: Die Asylpolitik wie die Migrationspolitik im Allgemeinen findet stets im Spannungsfeld zwischen humanitärer Tradition und Überfremdungsängsten statt.[48] Oder anders gesagt: Die zentrale Herausforderung der schweizerischen Asylpolitik – eine ihrer Konstanten – ist der ständige Balanceakt zwischen Staatsinteresse und Menschlichkeit zu schaffen, dies nicht erst seit Beginn des 21. Jahrhunderts.

42 Das Fürstentum Liechtenstein wird künftig ebenfalls Teil des Dublin-Raumes sein.

43 Stand Juli 2011.

44 Artikel 113 AsylG.

45 Nach Piguet 2004.

46 Für mehr Informationen zu *Protection in the Region* vgl. www.bfm.admin.ch und www.eda.admin.ch

47 Piguet 2004, S. 129.

48 Migrationsbericht 2010, BFM, S. 13.

Quellen

Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998, SR 142.31.

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005, SR 142.20.

Behörden- und Verwaltungsarchiv St.Gallen.

Bundesamt für Migration: www.bfm.admin.ch

Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten: www.eda.admin.ch

KOMI, Koordinationsstelle der St.Galler Gemeinden für Migrationsfragen.

Migrationsamt Kanton St.Gallen: www.sg.ch/home/sicherheit/Auslaenderwesen.html

Literatur

Maissen 2010: MAISSEN, THOMAS, *Geschichte der Schweiz*, Baden, 2010.

Piguet 2004: PIGUET, ETIENNE, *Einwanderungsland Schweiz. Fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen*, Bern 2004.

Expertenkommission Schweiz–Zweiter Weltkrieg: *Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus*, Bern 1999.

Vuilleumier 1987, VUILLEUMIER, MARC, *Immigrés et réfugiés en Suisse, Aperçu historique*, Zürich 1987.

Weitere, für diesen Beitrag nicht verwendete Literatur zum Thema Asylpolitik:

BOHNHAGE, BARBARA / GAUTSCHI, PETER / HODEL, JAN / SPUHLER, GREGOR, *Hinschauen und Nachfragen – Die Schweiz und die Zeit des Nationalsozialismus im Licht aktueller Fragen*, Zürich 2006.

Bundesamt für Flüchtlinge (Hg.), *Destination Schweiz – Migration und Asyl in der Schweiz*, Bern 2004.

WICKER, HANS-RUDOLF / FIBBI, ROSITA / HAUG, WERNER, *Migration und die Schweiz*, Zürich 2003.

WOTTRENG, WILLI, *Ein einzig Volk von Immigranten – Die Geschichte der Einwanderung in die Schweiz*, Zürich 2000.

Dank

Für Auskünfte zum Thema danke ich: Beat Tinner (Gemeindepräsident Wartau), Werner Schöb (Gemeindepräsident Gams), Hans-Rudolf Arta (Generalsekretär des Sicherheits- und Justizdepartements St.Gallen), Migrationsamt Kanton St.Gallen, Asyl-Organisation Zürich, Sozialamt Kanton Zürich und Migrationsamt Kanton Zürich