

UNHCR Stellungnahme zur Volksabstimmung am 9. Februar 2014 über die Eidgenössische Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“ (Masseneinwanderungsinitiative)

Das Mandat von UNHCR

UNHCR wurde von der UN-Generalversammlung damit betraut, für den internationalen Schutz von Flüchtlingen, Staatenlosen und anderen Personen unter seinem Mandat zu sorgen, sowie die Staaten bei der Suche nach dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge zu unterstützen.¹ Das Mandat von UNHCR erstreckt sich auf alle Personen, die internationalen Schutzes bedürfen, und schliesst insbesondere Konflikt- und Gewaltvertriebene ein.² Laut Satzung erfüllt UNHCR sein internationales Schutzmandat, *inter alia*, indem es „den Abschluss und die Ratifizierung von Internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge fördert, ihre Ausführung überwacht und Verbesserungsvorschläge vorbringt“. ³ Diese Aufsichtsfunktion ist auch in Artikel 35 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 („Genfer Flüchtlingskonvention“)⁴ und in Artikel II des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 („Protokoll von 1967“)⁵ enthalten. Die Interpretation der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention und des Protokolls von 1967 durch UNHCR wird allgemein als massgebende Sichtweise erachtet, welche sich durch eine über 60-jährige Erfahrung in der Beaufsichtigung und Anwendung von internationalen Flüchtlingsinstrumenten etabliert hat und den Staaten eine Anleitung für Entscheidungen in flüchtlingsrechtlichen Fragen zur Verfügung stellt. Diese Stellungnahme beschränkt sich auf die möglichen Folgen für Personen, die unter das Mandat von UNHCR fallen. Sie beziehen sich nicht auf Ausländerinnen und Ausländer im Allgemeinen.

Überblick über die Masseneinwanderungsinitiative

Laut dem Argumentarium der Initianten zielt die Masseneinwanderungsinitiative⁶ darauf ab, zum Zwecke der eigenständigen Steuerung der Zuwanderung die Bundesverfassung dahingehend zu ändern, dass die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz durch jährliche Kontingente begrenzt wird. Die Höchstzahlen sollen für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens gelten und auf die gesamtwirtschaftlichen Bedürfnisse der Schweiz ausgerichtet sein. Darüber hinaus soll der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen beschränkt werden können. Auch sollen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden dürfen, die gegen die genannten Bestimmungen verstossen; bestehende völkerrechtliche Verträge, die den genannten Bestimmungen widersprechen, seien innert drei Jahren neu zu verhandeln oder anzupassen.

Mit der Einbeziehung des Asylwesens in die Kontigentierung der Aufenthaltsbewilligungen soll den Initianten zufolge sichergestellt werden, „dass nicht über die Asylschiene die Steuerung der Zuwanderung ausgehebelt werden kann.“⁷ Die Initianten stellen dabei klar,

¹ Siehe Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, Abs. 1, abrufbar unter: <http://www.unhcr.ch/droit/droit-international/11-droit-international-public.html?L=1#c9749>.

² Siehe unter anderem Beschluss Nr. 103 (LVI) 2005, Absatz (p), des Exekutivkomitees von UNHCR, abrufbar unter: siehe Fn. 1. Die Schweiz ist seit 1958 Mitglied des aus gegenwärtig aus 87 Staaten bestehenden Exekutivkomitees.

³ Ebenda, Abs. 8(a).

⁴ Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, für die Schweiz in Kraft seit dem 21. April 1955, SR 0.142.30, abrufbar unter: siehe Fn. 1.

⁵ Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, für die Schweiz in Kraft seit dem 20. Mai 1968, SR 0.142.301, abrufbar unter: siehe Fn. 1.

⁶ Siehe www.masseneinwanderung.ch, insbesondere auch das Argumentarium, abrufbar unter: [http://www.svp.ch/documents/database/dokumente/\\$svp/Default%20Folder/positionspapiere/2013/Argumentarium_Masseneinwanderung_lang-d.pdf](http://www.svp.ch/documents/database/dokumente/$svp/Default%20Folder/positionspapiere/2013/Argumentarium_Masseneinwanderung_lang-d.pdf).

⁷ Argumentarium (Fn. 6), S. 37.

**UNHCR**United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

dass das zwingende Völkerrecht selbstverständlich zu berücksichtigen sei.⁸ Als problematisch erachten sie den Status der „vorläufigen Aufnahme“, der sich als „Schlupfloch für Wirtschaftsflüchtlinge“ anbiete, da es sich bei den Betroffenen um abgelehnte Asylbewerber handle, die aus verschiedenen Gründen nicht zurückgeschickt werden könnten.⁹

Die Stellungnahme von UNHCR

Eingangs möchte UNHCR betonen, dass das generelle Prinzip, wonach jeder Staat das souveräne Recht hat, die Einreise, den Aufenthalt und die Ausschaffung von Ausländern auf seinem eigenen Staatsgebiet zu kontrollieren, bestimmten völkerrechtlichen Grenzen unterliegt, vor allem dem Prinzip des *non-refoulement*. Auf dieses Prinzip stützt sich das System des internationalen Schutzes. In einer Zeit multipler Konflikte und Krisen – in Syrien, im Südsudan und in der Zentralafrikanischen Republik – wird dieses Prinzip von der überwältigenden Mehrheit der Staaten weltweit respektiert. Dabei darf nicht übersehen werden, dass die überwältigende Mehrheit der Flüchtlinge weltweit von Ländern aufgenommen wird, die wirtschaftlich deutlich schwächer sind als die Schweiz. Die Schweiz hat daher ein Interesse daran, ein gutes Beispiel für andere Staaten abzugeben und die völkerrechtlichen Prinzipien, an deren Begründung die Schweiz entscheidend beteiligt war, weiterhin zu respektieren.

Konflikt- und Gewaltvertriebene und die „vorläufige Aufnahme“

Konflikt- und Gewaltvertriebene werden weltweit als schutzbedürftig anerkannt, oft als Flüchtlinge. Im europäischen Kontext ist ein mit der – für die Schweiz nicht verbindlichen – EU-Qualifikationsrichtlinie 2004 ein positiver Schutzstatus (sog. subsidiärer Schutz) geschaffen worden. Die Neufassung der EU-Qualifikationsrichtlinie von 2011 sieht eine weitgehende Angleichung der Rechte von Flüchtlingen mit Asyl und Konflikt- und Gewaltvertriebenen vor, in einigen Staaten kommt es bereits zu einer vollständigen rechtlichen Gleichstellung. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass der Schutzbedarf aufgrund von langandauernden Konflikt- und Gewaltsituationen häufig von derselben Art und Dauer ist wie jener von Personen, die Asyl erhalten. Dennoch erhalten Konflikt- und Gewaltvertriebene in der Schweiz einen negativen Asylentscheid mit einer Wegweisungsverfügung, wobei letztere zugunsten einer „vorläufigen Aufnahme“ ausgesetzt wird. Die „vorläufige Aufnahme“ ist weder als positiver Schutzstatus definiert noch geht sie mit einer Aufenthaltsbewilligung einher. Dies hat zur Folge, dass Konflikt- und Gewaltvertriebene in den Schweizer Statistiken als abgelehnte Asylbewerber erfasst werden, was bisweilen leider fälschlicherweise dahingehend interpretiert wird, dass sich die Betroffenen missbräuchlich in der Schweiz aufhalten.

Prinzip des *non-refoulement* als Teil des zwingenden Völkerrechts

Wie auch die Initianten selbst ausführen, wäre auch im Falle eines Erfolgs der Initiative des zwingende Völkerrecht von der Schweiz weiterhin zu berücksichtigen. Das zwingende Völkerrecht umfasst *inter alia* das auch in Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention, Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)¹⁰ und Art. 3 der UN-Anti-Folter-Konvention¹¹ sowie in Art. 25 Abs. 2 und 3 der Schweizerischen Bundesverfassung verankerte Prinzip des *non-refoulement*. Demnach ist es verboten, Personen in ihr Herkunftsland oder in andere Länder zurück- oder auszuweisen, in welchen ihnen

⁸ Ebenda.

⁹ Ebenda, S. 31, 37.

¹⁰ Für die Schweiz in Kraft seit 28. November 1974, SR 0.101.

¹¹ Für die Schweiz in Kraft seit 26. Juni 1987, SR 0.105.



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Verfolgung, Folter oder eine andere Art grausamer und unmenschlicher Behandlung oder Bestrafung droht. Dies ist auch und gerade in Fällen von Konflikt- und Gewaltvertriebenen relevant, die in der Schweiz eine „vorläufige Aufnahme“ erhalten, und verbietet die Rückschiebung der Betroffenen. Die Schweiz wäre daher verpflichtet, dass die Höchstzahlen entweder so hoch angesetzt oder im Asylbereich so flexibel ausgestaltet werden, dass in jedem Fall das zwingende Völkerrecht berücksichtigt werden und auch mit Blick auf vorläufig Aufgenommene ausgeschlossen werden kann, dass es zu Fällen von *refoulement* kommt.

Mit dem Verbot des *refoulement* einher geht das in Art. 14 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte enthaltene Recht jedes Menschen, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen, welches die Pflicht zur Einzelfallprüfung eines jeden Asylgesuchs nach sich zieht. Die Festsetzung eines begrenzten jährlichen Kontingents von Asylgesuchen wäre daher völkerrechtlich nicht haltbar. Darüber hinaus wäre eine solche Kontingentierung auch nicht sachgerecht, denn es gilt zu bedenken, dass die Anzahl von Asylgesuchen in der Schweiz von Faktoren abhängt, die ausserhalb der Schweiz liegen, nämlich von den Konfliktlagen in den Herkunftsländern der Asylsuchenden und von weltpolitischen Entwicklungen. Daher schwankt die Anzahl von Asylgesuchen in der Schweiz – und in allen anderen Ländern der Welt – von Jahr zu Jahr und von Monat zu Monat. Es ist nicht klar, wie in der Praxis sichergestellt werden soll, dass trotz einer Einführung von Kontingenten in jedem Einzelfall eine Berücksichtigung des *refoulement*-Verbots erfolgen würde.

Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt

Hinsichtlich der in der Initiative vorgesehenen Möglichkeit einer Beschränkung des Anspruchs auf dauerhaften Aufenthalt sei angemerkt, dass bereits heute ein Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt in der Schweiz erst nach einer im internationalen Vergleich ausserordentlich langen Zeit besteht. Personen, die internationalen Schutzes bedürfen unterscheiden sich von Migranten dadurch, dass erstere wegen des Schutzbedarfs nicht in ihr Heimatland zurückkehren können. Aus diesem Grund zielt die Genfer Flüchtlingskonvention darauf ab, die Integration und Einbürgerung von Flüchtlingen zu erleichtern.¹² Dies ist in der Schweiz schon gegenwärtig nicht der Fall.

Recht auf Familiennachzug

Die in der Initiative vorgebrachte Möglichkeit der Beschränkung des Anspruchs auf Familiennachzug wäre zwar nach Art. 8 EMRK und Art. 17 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II)¹³ nicht *per se* ausgeschlossen.¹⁴ Allerdings wäre, wie auch der Bundesrat darlegt, eine automatische Verweigerung einer Aufenthaltsbewilligung wegen bereits erschöpfter Kontingente mit den Verpflichtungen der Schweiz aus EMRK und UNO-Pakt II kaum zu vereinbaren. Vielmehr müsste in jedem Einzelfall eine Abwägung zwischen dem privaten Interesse des Betroffenen an der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zum Zwecke des Familiennachzugs einerseits und dem öffentlichen Interesse an deren Verweigerung vorgenommen werden.¹⁵ Da schutzbedürftige Personen – anders als Migranten, die in ihr Heimatland zurückkehren können – in keinem anderen Land die Möglichkeit einer Familienzusammenführung haben, dürfte diese Abwägung regelmässig zugunsten eines Familiennachzugs ausfallen.

¹² Art. 34 der Genfer Flüchtlingskonvention. Für Staatenlose ist eine entsprechende Regelung in Art. 32 des Übereinkommens über die Rechtstellung von Staatenlosen von 1954, für die Schweiz in Kraft seit 1. Oktober 1972, SR 0.142.40, enthalten.

¹³ Für die Schweiz in Kraft seit 18. September 1992, SR 0.103.2.

¹⁴ Das Recht auf Familie ist darüber hinaus auch in Art. 16 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Art. 9 und 10 der Kinderrechtskonvention und Art. 16 der Europäischen Sozialcharta verankert.

¹⁵ Siehe auch die Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“, 7. Dezember 2012, 12.098 (BBl 2013 291), abrufbar unter: <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2013/291.pdf>, unter Ziffer 4.4.6 (S. 339/340).

**UNHCR**United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Anspruch auf Sozialleistungen

Mit Blick auf die vorgeschlagene Möglichkeit der Beschränkung von Sozialleistungen anzumerken, dass Art. 23 und 24 der Genfer Flüchtlingskonvention die Schweiz dazu verpflichten, auf den Gebieten der öffentlichen Fürsorge und der sozialen Sicherheit Flüchtlinge wie eigene Staatsangehörige zu behandeln, um die Betroffenen, die oft alles verloren haben, beim Wiederaufbau ihres Lebens in einem anderen Land zu unterstützen. Auch der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I)¹⁶ anerkennt in Art. 9 das Recht eines jeden Menschen auf soziale Sicherheit.

Neuverhandlung bestehender völkerrechtlicher Verträge

Soweit die Initiative fordert, völkerrechtliche Verträge, die den vorgeschlagenen Verfassungsänderungen zuwiderlaufen, neu zu verhandeln und anzupassen, sei darauf hingewiesen, dass das Prinzip des *non-refoulement* als Teil des zwingenden Völkerrechts nicht verhandelbar ist. Es scheint zudem kaum denkbar, dass es im Interesse der Schweiz – eines Land mit grosser humanitärer Tradition, welches an der Aushandlung der entsprechenden völkerrechtlichen Verträge massgeblich beteiligt war – liegt, grundlegende menschen- und völkerrechtliche Verträge im Alleingang aufzukündigen, da eine Änderung der bestehenden Verträge einen Konsens aller Vertragsparteien erfordern würde und ein solcher kaum zu erreichen sein dürfte. Es sei darauf hingewiesen, dass die relevanten Verträge jeweils fast universell ratifiziert wurden, was Ausdruck ihrer fundamentalen Bedeutung für das Völkerrecht und den internationalen Menschenrechtsschutz ist.¹⁷

Schlussbemerkung

UNHCR fordert die Schweiz dazu auf, ihre starke humanitäre Tradition aufrechtzuerhalten und den völkerrechtlichen Verpflichtungen gegenüber Personen, die internationalen Schutz benötigen und die nicht dorthin zurück geschickt werden dürfen, wo ihnen Verfolgung oder unmenschliche oder entwürdigende Behandlung droht, gerecht zu werden. Es ist nicht sachgerecht, die betroffenen Personen in einen Topf mit der Gesamtheit von Ausländern, die sich rechtmässig in der Schweiz aufhalten, zu werfen. Bei Personen, die internationalen Schutz benötigen, handelt es sich nicht nur Flüchtlinge, sondern auch um Konflikt- und Gewaltvertriebene, die gegenwärtig eine „vorläufige Aufnahme“ in der Schweiz erhalten. Die Situation dieser beiden Personengruppen unterscheidet sich von der von Migranten. Sie können nirgendwo anders in Sicherheit leben und wären andernfalls Verfolgung oder unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung oder Bestrafung ausgesetzt.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein
Januar 2014

¹⁶ Für die Schweiz in Kraft seit 18. September 1992, SR 0.103.1.

¹⁷ Siehe etwa die Liste der 145 Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention: https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=UNTSOnline&mtmsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtmsg2&lang=en, die Liste der 146 Vertragsstaaten zum Protokoll von 1967: https://treaties.un.org/pages/ShowMTMSGDetails.aspx?src=UNTSOnline&tabid=2&mtmsg_no=V-5&chapter=5&lang=en, die Liste der 167 Vertragsstaaten zum UNO-Pakt II: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en, die Liste der 154 Vertragsstaaten zur UN-Anti-Folter-Konvention: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtmsg_no=IV-9&chapter=4&lang=en, die Liste der 193 Vertragsstaaten zur Kinderrechtskonvention: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtmsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en, sowie die Liste der 47 Vertragsstaaten zur EMRK: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=7&DF=13/01/2014&CL=ENG> (alle europäischen Staaten mit Ausnahme von Weissrussland und Vatikan).