



Andrang Schutzsuchender



Dieses Gefährdungsdossier ist Teil
der nationalen Risikoanalyse
«Katastrophen und Notlagen Schweiz»

Definition

Ein Andrang Schutzsuchender bezeichnet hier, wenn sehr viele Personen aus dem Ausland vor Verfolgung oder einer Gefährdung fliehen und in der Schweiz Zuflucht suchen. Es handelt sich dabei z. B. um Flüchtlinge. Diese dürfen sich in der Schweiz aufhalten, bis ihr Schutzbedürfnis abgeklärt werden konnte. Deren Unterbringung, Versorgung und Betreuung (medizinisch, psychologisch) stellt eine grosse Herausforderung dar.

November 2020





Ereignisbeispiele

Stattgefundene Ereignisse tragen dazu bei, eine Gefährdung besser zu verstehen. Sie veranschaulichen die Entstehung, den Ablauf und die Auswirkungen der untersuchten Gefährdung.

<p>2015–2016 Europa</p> <p>Schutzsuchende u. a. infolge Syrien-Konflikt</p>	<p>Aufgrund zahlreicher Krisen- und Konfliktherde im Nahen Osten und auf dem afrikanischen Kontinent verdoppelte sich im Jahr 2015 die Anzahl Asylgesuche in Europa gegenüber dem Vorjahr auf 1,4 Millionen. Im Jahr 2016 wurden in Europa rund 1,3 Millionen Asylgesuche registriert, wobei schätzungsweise ein Drittel der Gesuche von Personen stammte, die bereits 2015 in Europa eintrafen, aber nicht zeitnah registriert werden konnten.</p> <p>In Österreich trafen zwischen Mitte September 2015 und Mitte November 2015 im Durchschnitt täglich 6500 Migranten ein. Bis Mitte Oktober geschah dies zu einem grossen Teil an der Grenze zu Ungarn. Ab Mitte Oktober verlagerte sich der Migrationsfluss innerhalb von drei Tagen an die österreichisch-slowenische Grenze. Die grosse Mehrheit der Migranten wollte Österreich in Richtung Deutschland durchqueren, was damals möglich war. Österreich stand vor der Herausforderung, die Migranten zu empfangen, zu registrieren, unterzubringen und zu transportieren. Rund 5 % der Migranten stellten in Österreich ein Asylgesuch.</p> <p>In der Schweiz wurden 2015 knapp 40 000, 2016 rund 27 200 Asylgesuche gestellt. Die Unterbringung und Betreuung der Schutzsuchenden stellten Bund, Kantone und Gemeinden vor grosse Herausforderungen.</p> <p>Mit dem Wintereinbruch auf dem Balkan, der sukzessiven Schliessung der Balkanroute im Winter 2015/16, dem EU-Türkei-Abkommen im März 2016 und weiteren Massnahmen nahm die Anzahl Asylgesuche wieder ab.</p>
<p>1998–1999 Schweiz</p> <p>Schutzsuchende infolge Kosovo-Konflikt</p>	<p>Während des Kosovo-Konfliktes 1998/99 nahm die Schweiz innerhalb weniger Monate mehr als 50 000 schutzsuchende Personen auf. Der Asylruck führte dazu, dass die Kapazitäten der Empfangsstellen sowie der Unterkünfte von Bund und Kantonen rasch ausgeschöpft waren und in der Folge massiv erhöht werden mussten. Zudem mussten zeitweise Armeeangehörige für die Betreuung der Flüchtlinge eingesetzt werden. Nach dem Ende des Konflikts beruhigte sich die Lage rasch und man verzeichnete wieder eine ähnliche Anzahl Asylgesuche wie vor dem Konflikt.</p>
<p>1968 Schweiz</p> <p>Schutzsuchende infolge Prager Frühling</p>	<p>Ein Machtwechsel in der kommunistischen Führung der Tschechoslowakei führte zu einem Versuch, den dort herrschenden Sozialismus zu reformieren. Die umliegenden Länder erklärten die Entwicklungen in der Tschechoslowakei als konterrevolutionär. In der Nacht zum 21. August 1968 marschierten etwa eine halbe Million Soldaten der Sowjetunion, Polens, Ungarns und Bulgariens in die Tschechoslowakei ein. Als Folge dieser Besetzung verliessen über einen längeren Zeitraum Zehntausende Menschen das Land. Allein nach Österreich flohen 96 000 Menschen. In der Schweiz betrug die Zahl der Schutzsuchenden im ersten Monat zunächst nur wenige hundert Personen. Gegen Ende 1968 waren es dann knapp 5000. Nach ein paar Monaten immigrierten schliesslich rund 12 000 Tschechoslowaken in die Schweiz.</p>



Einflussfaktoren

Diese Faktoren können Einfluss auf die Entstehung, Entwicklung und Auswirkungen der Gefährdung haben.

Gefahrenquelle	<ul style="list-style-type: none"> – Grund des Andrangs Schutzsuchender (bewaffneter Konflikt, Hungersnot, Naturkatastrophe, wirtschaftliches Elend u. Ä.) – Zustand der Region oder des Landes, aus dem geflohen wird (Zerstörungsgrad, Kontamination, zurückgelassene Werte) – Möglichkeiten der Schutzsuchenden, aus der gefährdeten Region zu fliehen (zu Fuss, mit motorisierten Verkehrsmitteln etc.) – Migrationsrouten, die hauptsächlich benutzt werden (bremsende und beschleunigende Faktoren, Auffächerungseffekte) – mögliche negative Begleiterscheinungen des Andrangs Schutzsuchender (Kriminalität, Gewalttätigkeit, Menschenschmuggel, irreguläre Grenzübertritte, Kinderhandel, Prostitution, wirtschaftliche Ausbeutung) – Schutzsuchende (Anzahl, Verfassung [Erschöpfung, Krankheiten, Traumatisierung], demografische Eigenschaften, politische und kulturelle Anschauungen, Sprachkenntnisse usw.)
<hr/>	
Zeitpunkt	<ul style="list-style-type: none"> – Jahreszeit (Sommer oder Winter) – herrschender konjunktureller Zyklus
<hr/>	
Ort / Ausdehnung	<ul style="list-style-type: none"> – Geografische Entfernung des Fluchtortes – primäre Zielregion der Schutzsuchenden und mögliche Ausweitung (nur Schweiz als Destination oder auch andere Länder)
<hr/>	
Ereignisablauf	<ul style="list-style-type: none"> – Dauer des Andrangs Schutzsuchender (vorübergehender oder andauernder Zustrom) – Intensität und Frequenz des Andrangs Schutzsuchender (schneller oder langsamer Zustrom, ggf. Wellen) – Verhalten internationaler Politik und Organisationen – Verhalten von betroffenen Organisationen, Einsatzkräften und verantwortlichen Behörden – Reaktion der einheimischen Bevölkerung und der Politik (Aufnahmebereitschaft)



Intensitäten von Szenarien

Abhängig von den Einflussfaktoren können sich verschiedene Ereignisse mit verschiedenen Intensitäten entwickeln. Die unten aufgeführten Szenarien stellen eine Auswahl von vielen möglichen Abläufen dar und sind keine Vorhersage. Mit diesen Szenarien werden mögliche Auswirkungen antizipiert, um sich auf die Gefährdung vorzubereiten.

-
- 1 – erheblich
- Vorphase: 2 Monate
 - 10 000 Schutzsuchende innerhalb von 30 Tagen
 - Regeneration: Ab zweitem Monat
 - Anzahl Schutzsuchende in 12 Monaten: rund 30 000
 - Verfassung: rund 20 % der Schutzsuchenden sind erschöpft und in schlechtem gesundheitlichem Zustand
 - Zeitpunkt: Frühling

-
- 2 – gross
- Vorphase: 1 Monat
 - Je 10 000 Schutzsuchende in drei aufeinanderfolgenden Monaten
 - Regeneration: Ab viertem Monat, bis mindestens 1 Jahr
 - Anzahl Schutzsuchende in 12 Monaten: rund 75 000
 - Verfassung: rund 50 % der Schutzsuchenden sind erschöpft und in schlechtem gesundheitlichem Zustand
 - Zeitpunkt: Sommer

-
- 3 – extrem
- Mehrere Wellen mit insgesamt 120 000 Schutzsuchenden
 - Vorphase: 1 Woche
 - Je 10 000 Schutzsuchende innerhalb von acht Monaten
 - Regeneration: Ab 1 Jahr, bis mindestens mehrere Jahre
 - Verfassung: rund 50 % der Schutzsuchenden sind erschöpft und in schlechtem gesundheitlichem Zustand
 - Zeitpunkt: Winter



Szenario

Das nachfolgende Szenario basiert auf der Intensitätsstufe «gross».

Ausgangslage / Vorphase	Aufgrund eines unerwarteten Ereignisses ausserhalb der Schweiz kommt es zu einer grossen Fluchtbewegung. Davon sind viele Länder Europas betroffen, besonders aber die Schweiz, da bereits viele Angehörige des betroffenen Landes in früheren Jahren eingewandert sind und nun hier ihren Wohnsitz haben.
----------------------------	--

Ereignisphase	Die Schweiz sieht sich veranlasst, während dreier aufeinanderfolgender Monate je 10 000 erschöpfte Schutzsuchende aufzunehmen. In den ersten Tagen kommen jeden Tag rund 1000 Personen über die Grenze.
---------------	---

Das Ereignis im betroffenen Land kommt überraschend. Bund und Kantone können sich deshalb nicht auf die grosse Anzahl Schutzsuchender vorbereiten, die binnen weniger Wochen die Grenze zur Schweiz überschreiten. Das Staatssekretariat für Migration SEM sorgt mit Unterstützung des Zivilschutzes, der Armee sowie von Hilfsorganisationen für die Registrierung, die erste Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden. Für die Registrierung und Unterbringung von Personen, die kein Asyl suchen, sind die Kantone zuständig. Vor der Zuweisung von Asylsuchenden an die Kantone führt das SEM ggf. unter Einbezug des Nachrichtendienstes des Bundes NDB und des Grenzwachtkorps GWK systematisch sicherheitsrelevante Identitätsprüfungen durch. Sobald die Bundesunterkünfte überlastet sind, werden die Schutzsuchenden möglichst rasch auf die Kantone verteilt. Der Sonderstab Asyl (SONAS) und der Bundesstab Bevölkerungsschutz werden aktiviert. In den Kantonen werden die Führungsstäbe eingesetzt und die Notfallpläne aktiviert. Das GWK verstärkt mit Schwerpunktbildungen die Kontrolle der Landesgrenzen an den neuralgischen Grenzabschnitten.

Die Koordination bei der Aufnahme und Unterbringung der Schutzsuchenden ist angesichts des nicht abreisenden Andrangs schwierig. Die Schutzsuchenden werden in militärischen, zivilen und Schutzanlagen untergebracht. Die Bundesasylzentren (BAZ) des SEM sind rasch überlastet. Dies führt dazu, dass statt der regulären die Notfallprozesse des SEM zur Anwendung kommen.

In den folgenden Tagen nimmt die Zahl der neu ankommenden Schutzsuchenden ab und beträgt pro Tag rund 300 Personen.

Die Zahl Schutzsuchender geht im vierten Monat auf 6000 zurück und sinkt gegen Ende unter 5 000 Personen pro Monat, die an den Grenzen aufgenommen werden wollen oder illegal aufgegriffen werden. In 12 Monaten flüchten insgesamt 75 000 Personen in die Schweiz.

Regenerationsphase	Nach 12 Monaten normalisiert sich die Lage im Heimatland der Schutzsuchenden. Bald verlassen die ersten Schutzsuchenden die Schweiz wieder und machen sich auf den Weg in ihre Heimat. Da eine grosse Zahl Schutzsuchender in den folgenden Wochen ausreist, nimmt der Druck auf die (Not-)Unterkünfte ab und die Lage entspannt sich langsam. Viele Schutzsuchende möchten allerdings in der Schweiz bleiben.
--------------------	--



Nach dem starken Andrang der Schutzsuchenden entbrennt eine heftige und monatelang anhaltende Debatte um die Asyl- und Flüchtlingspolitik in der Schweiz. Das politische Klima beruhigt sich erst nach und nach.

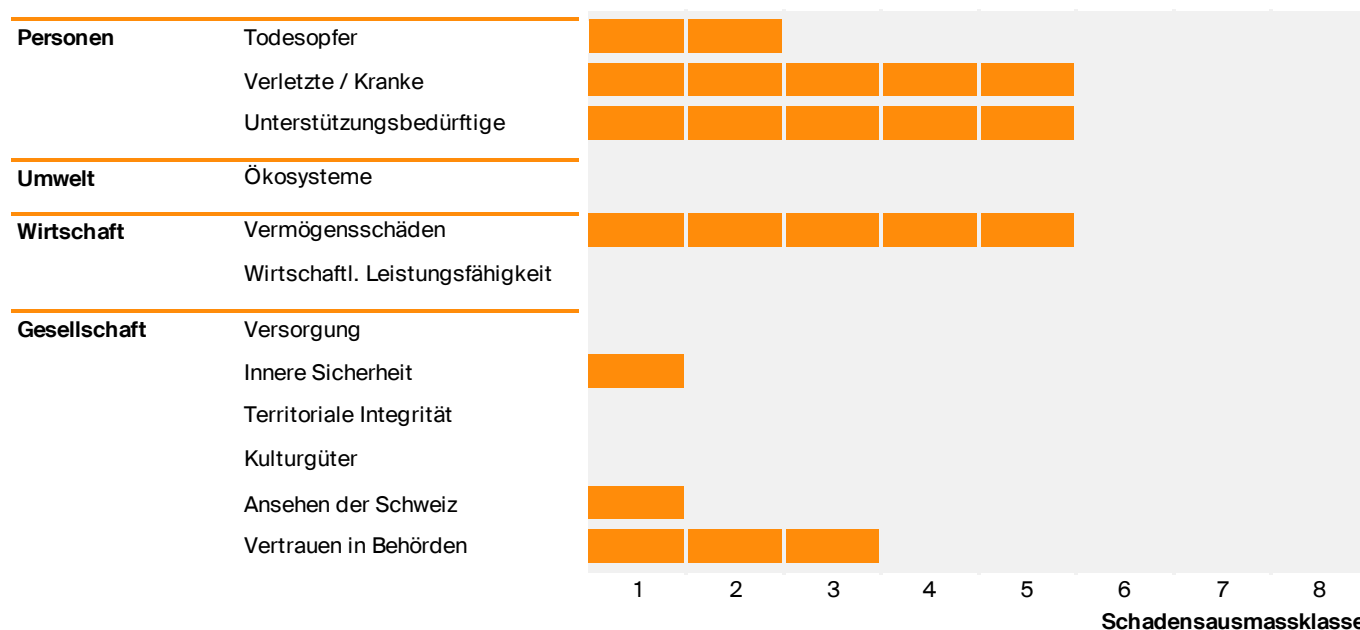
Zeitlicher Verlauf Der Andrang Schutzsuchender erreicht seinen Höhepunkt zu Beginn des vierten Monats. Auswirkungen sind über insgesamt zwölf Monate festzustellen.

Räumliche Ausdehnung Vom Ereignis ist die gesamte Schweiz betroffen. Die Schutzsuchenden werden den Vorgaben des Bundes entsprechend im ganzen Land verteilt.



Auswirkungen

Um die Auswirkungen eines Szenarios abzuschätzen, werden zwölf Schadensindikatoren aus vier Schadensbereichen untersucht. Das erwartete Schadensausmass des beschriebenen Szenarios ist im Diagramm zusammengefasst und im nachfolgenden Text erläutert. Pro Ausmassklasse nimmt der Schaden um den Faktor drei zu.



Personen

Insgesamt müssen in 12 Monaten rund 75 000 Schutzsuchende betreut und unterstützt werden. Rund die Hälfte davon ist in irgendeiner Form auf medizinische Hilfe angewiesen. Deswegen stösst das Gesundheitswesen bald an die Grenze der Belastbarkeit; Spitäler und Arztpraxen können diesen Mehrbedarf an Behandlungen nur schwer bewältigen. Zudem stellen infektiöse Krankheiten ein Problem dar (z. B. Fälle von Hepatitis C oder Tuberkulose). Vor allem ist auch ein Defizit bei der psychologischen Betreuung zu verzeichnen, denn viele Schutzsuchende hatten in ihrem Herkunftsland oder auf der Flucht traumatische Erlebnisse. Die medizinische Versorgung und psychologische Betreuung gestaltet sich auch dadurch schwierig, dass immer wieder Sprachprobleme auftreten.

Die Schutzsuchenden bleiben durchschnittlich ein halbes Jahr in den Unterkünften. Ca. 1000 Personen sind schwer verletzt oder erkrankt, 7 200 mittelschwer und 25 000 leicht. Während der gesamten Phase des erhöhten Andrangs Schutzsuchender kommt es zu 25 Todesopfern wegen unzureichender medizinischer Betreuung, Unruhen und einem Brandanschlag auf eine Unterkunft. Von den Schutzsuchenden, die in der Schweiz bleiben, leiden 2000 Personen unter langfristigen Beschwerden.

Umwelt

Es treten keine Schäden an der Umwelt auf.



Wirtschaft

In den Kantonen kommen die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes sowie kantonale Sozialdienste zum Einsatz. Wegen des anhaltenden Andrangs Schutzsuchender werden mit Hilfe der Kantone zusätzliche Unterbringungsplätze bereitgestellt.

Die Polizei bietet Hilfestellung beim Erfassen der Schutzsuchenden, der Zivilschutz und die Feuerwehr stellen die Lebensmittel- und Wasserversorgung sicher, während sich das Gesundheitswesen um physisch wie auch psychisch Beeinträchtigte kümmert. Letztlich muss auch die Armee eingesetzt werden, um bei kurzfristigen Unterbringungen in Zelten sowie beim Transport der Schutzsuchenden zu helfen. Sowohl für die kantonalen Einsatzorganisationen als auch für die Armee bedeutet diese ungewöhnliche Situation besonders in den ersten Tagen eine grosse Zusatzbelastung.

Wegen eines Brandanschlags auf eine Unterkunft müssen diese teilweise von der Polizei oder privaten Sicherheitsdiensten bewacht und vor Übergriffen geschützt werden. Dadurch werden zusätzliche Ressourcen gebunden.

Für die Unterbringung und Betreuung der Schutzsuchenden sowie die Gewährleistung deren Sicherheit entstehen Kosten in der Höhe von ca. 2,5 Mrd. CHF. Dank dem Einsatz des Zivilschutzes und der Armee kann eine Reduktion der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verhindert werden.

Gesellschaft

Da die Unterbringungsmöglichkeiten des Bundes auf die Normallage ausgerichtet sind, müssen die Schutzsuchenden unmittelbar nach erfolgter Registrierung auf die Kantone verteilt werden. Diese Unterbringung verursacht zunächst wenig Probleme. Die Kantone können reagieren und es werden ausreichend Unterbringungsmöglichkeiten bereitgestellt. Auch die Bevölkerung ist sich der Not der Schutzsuchenden bewusst und steht diesen zunächst verständnisvoll und positiv gegenüber. Vor allem bereits in der Schweiz wohnende Landsleute der Schutzsuchenden, aber auch andere Privatpersonen, nehmen freiwillig ankommende Personen auf.

Mit zunehmender Aufenthaltsdauer der Schutzsuchenden steigt die Sorge der Schweizer Bevölkerung bezüglich der Auswirkungen dieses Andrangs. Aufgrund schwieriger Platzverhältnisse in den provisorischen Unterkünften (vornehmlich Schutzanlagen) kommt es mit der Zeit zu sozialen Spannungen zwischen den Schutzsuchenden und punktuell auch mit der lokalen Bevölkerung. Getragen durch einige politische Kräfte und die Medien sinkt die Akzeptanz für die Aufnahme weiterer Schutzsuchender zusehends. In politischen Kreisen und in den Medien mehren sich die Stimmen für einen Einreisestopp bzw. die schnelle Ausweisung von auffälligen Schutzsuchenden sowie für eine bessere Überwachung der entsprechenden Unterkünfte.

Nach zwei Monaten sind in allen Kantonen die Kapazitäten für die Unterbringung und Versorgung von Schutzsuchenden praktisch ausgeschöpft. Gemeindesäle und Turnhallen müssen provisorisch bezogen werden, teilweise werden auch Schutzräume zu Dauerunterkünften umfunktioniert. Damit wächst die Sorge in der Bevölkerung weiter, die von den Medien aufgegriffen und verstärkt wird. In der Folge kommt es in einigen Gemeinden zu Demonstrationen, die einen sofortigen Aufnahmestopp sowie eine Begrenzung der Verweildauer in der Schweiz fordern. Zudem sollen die Grenzen besser kontrolliert und die schweizerischen Behörden aufgefordert werden, dafür zu sorgen, dass andere Länder die Schutzsuchenden aufnehmen.

Das politische Klima heizt sich auf und extremistische Kreise propagieren immer offener ihre Ausländerfeindlichkeit. Sie weisen auf zunehmende Diebstähle und Einbrüche rund um die Unterkünfte der Schutzsuchenden hin, die eine Folge von mangelnder Beschäftigung,



Frust und Langeweile sein sollen. Die Bevölkerung wird immer empfänglicher für solche Argumente und sorgt sich mehr und mehr um die eigene Sicherheit. In der Realität wird die Sicherheit allerdings nur wenig beeinträchtigt.

Anlässlich der Brandstiftung berichten die internationalen Medien über die zunehmende Unruhe in der Schweiz. Es zeigt sich, dass die benachbarten Länder mit ähnlichen Problemen kämpfen.

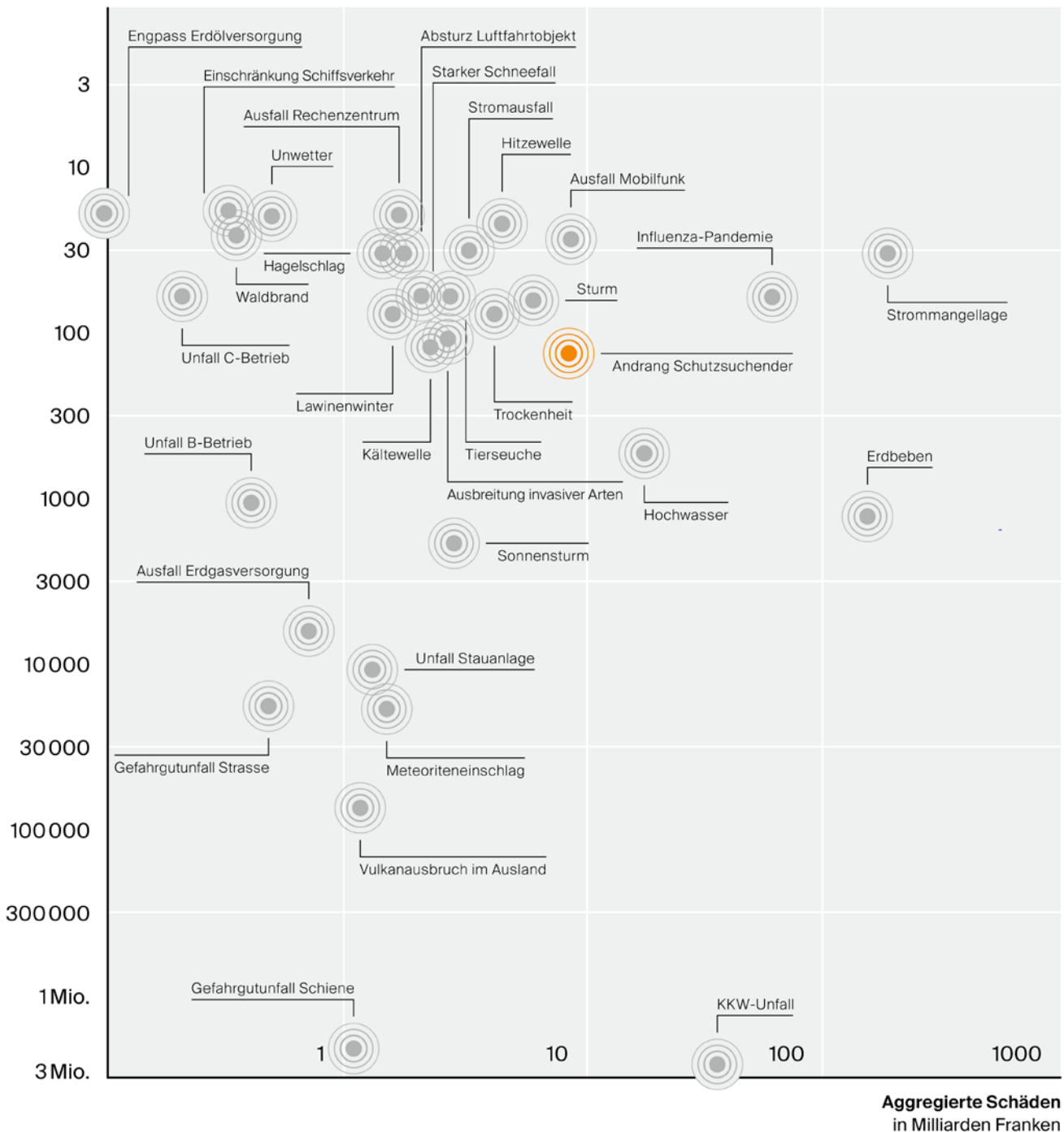
Erst nachdem sich die Anzahl der Schutzsuchenden in der Schweiz auf etwa 40 000 Personen reduziert hat, normalisiert sich die Lage wieder.



Risiko

Das Risiko des beschriebenen Szenarios ist zusammen mit den anderen analysierten Szenarien in einer Risikomatrix dargestellt. In der Risikomatrix ist die Eintrittswahrscheinlichkeit als Häufigkeit (1-mal in x Jahren) auf der y-Achse (logarithmische Skala) und das Schadensausmass aggregiert und monetarisiert in CHF auf der x-Achse (ebenfalls logarithmische Skala) eingetragen. Das Produkt aus Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmass stellt das Risiko eines Szenarios dar. Je weiter rechts und oben in der Matrix ein Szenario liegt, desto grösser ist dessen Risiko.

Häufigkeit
einmal in x Jahren





Rechtliche Grundlagen

- Verfassung
- Artikel 25 (Grundrechte), 121 (Zuständigkeit Bund), 165 (Gesetzgebung und Dringlichkeit), 173 (Weitere Aufgaben und Befugnisse), 184 (Beziehungen zum Ausland) und 185 (Äussere und innere Sicherheit) der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; SR 101.
-
- Gesetz
- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) vom 16. Dezember 2005; SR 142.20.
 - Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998; SR 142.31.
 - Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG) vom 20. Dezember 1968; SR 172.021.
 - Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976; SR 974.0.
-
- Verordnung
- Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL) vom 11. August 1999; SR 142.281.
 - Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1) vom 11. August 1999; SR 142.311.
 - Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen vom 4. Dezember 2018; SR 142.311.23.
 - Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2) vom 11. August 1999; SR 142.312.
 - Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3) vom 11. August 1999; SR 142.314.
 - Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (VBSTB) vom 2. März 2018; SR 520.17.
-
- Weitere rechtliche Grundlagen
- Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten; SR 0.101.
 - Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge; SR 0.142.30.
 - Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und Dublin vom 17. Dezember 2004; SR 362.



Weiterführende Informationen

- Zur Gefährdung
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) / Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) u. a. (2016): Eckwerte der gemeinsamen Notfallplanung von Bund und Kantonen im Bereich Asyl.
 - Staatssekretariat für Migration (SEM) (2015): Handbuch Asyl und Rückkehr.
 - Staatssekretariat für Migration (SEM) (2012): Konzept zur Steuerung und Bewältigung der ausserordentlichen Lage im Asylwesen (Notfallkonzept Asyl).
 - Staatssekretariat für Migration (SEM) (diverse Jahrgänge): Asylstatistik.
-

- Zur nationalen Risikoanalyse
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) (2020): Bericht zur nationalen Risikoanalyse. Katastrophen und Notlagen Schweiz 2020. BABS, Bern
 - Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) (2020): Methode zur nationalen Risikoanalyse. Katastrophen und Notlagen Schweiz 2020. Version 2.0. BABS, Bern.
 - Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) (2020): Welche Risiken gefährden die Schweiz? Katastrophen und Notlagen Schweiz 2020. BABS, Bern.
 - Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) (2019): Katalog der Gefährdungen. Katastrophen und Notlagen Schweiz. 2. Auflage. BABS, Bern.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS

Guisanplatz 1B
CH-3003 Bern
risk-ch@babs.admin.ch
www.bevoelkerungsschutz.ch
www.risk-ch.ch