

Schwyz, 21. August 2025

Volksinitiative «KEINE Bundesasylzentren im Kanton Schwyz – Asylkriminalität stoppen!»
Bericht und Antrag der Rechts- und Justizkommission

1. Ausgangslage

1.1 Die von der SVP Kanton Schwyz lancierte Volksinitiative «KEINE Bundesasylzentren im Kanton Schwyz – Asylkriminalität stoppen!» wurde am 14. November 2024 auf der Staatskanzlei eingereicht. Mit RRB Nr. 864 vom 26. November 2024 stellte der Regierungsrat gestützt auf § 30 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) fest, dass die Initiative formell zustande gekommen ist.

1.2 Mit RRB Nr. 299 vom 15. April 2025 beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Initiative «KEINE Bundesasylzentren im Kanton Schwyz – Asylkriminalität stoppen!» gültig zu erklären und abzulehnen.

1.3 Die Ratsleitung wies mit Beschluss vom 16. April 2025 die Vorberatung der Initiative «KEINE Bundesasylzentren im Kanton Schwyz – Asylkriminalität stoppen!» der Rechts- und Justizkommission zu.

1.4 Die Rechts- und Justizkommission hat an ihrer Sitzung vom 21. August 2025 die Initiative «KEINE Bundesasylzentren im Kanton Schwyz – Asylkriminalität stoppen!» vorberaten.

2. Erwägungen zur Gültigkeit der Initiative

2.1 Gemäss § 30 Abs. 2 KV prüft der Kantonsrat die Gültigkeit einer Initiative. Diese ist zu bejahen, wenn die Einheit der Form und der Materie gewahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen wird und die Initiative nicht offensichtlich undurchführbar ist (§ 30 Abs. 3 KV).

A. Einheit der Form

2.2 Die Initiative verlangt, auf Gesetzesstufe verbindlich den Grundsatz zu verankern, dass sich der Kanton Schwyz im Rahmen der Konsultation nach Art. 24 Abs. 2 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) zur Erstellung von Bundesasylzentren ablehnend zu äussern hat. Ein expliziter Formulierungsvorschlag wird nicht unterbreitet. Die Initiative ist insofern als allgemeine Anregung zu betrachten. Die Einheit der Form wird damit gewahrt.

B. Einheit der Materie

2.3 Das Prinzip der Einheit der Materie prägt sich als Koppelungsverbot aus. Anders gesagt: Zwei oder mehrere Sachfragen und Materien dürfen nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, welche die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzt und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belässt. Eine Initiative darf damit grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben. Hat sie verschiedene Teile, muss unter diesen mindestens ein innerer Zusammenhang sowie eine Einheit des Ziels bestehen, d. h. ein Sachzusammenhang, der die Vereinigung mehrerer Vorschläge in einer einzigen dem Volk unterbreiteten Frage als objektiv gerechtfertigt erscheinen lässt. Die als allgemeine Anregung formulierte Initiative will den Regierungsrat im Rahmen der Konsultation nach Art. 24 Abs. 2 AsylG zur Erstellung von Bundesasylzentren anhalten, sich ablehnend zu äussern. Weiteres wird nicht verlangt. Die Einheit der Materie wird damit gewahrt.

C. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

2.4 Eine kantonale Initiative darf nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen (§ 30 Abs. 3 Bst. b KV). Die Stimmberechtigten sollen sich nicht zu Bestimmungen äussern müssen, die zum Vornherein materiell höherrangigem Recht widersprechen (BGE 139 I 198 f.).

2.4.1 Die Initiative will den Regierungsrat zu einem bestimmten Tun verpflichten, ihm einen Auftrag erteilen. Sie generiert mithin eine Auftragsnorm. Diese soll im Rahmen der Konsultation nach Art. 24 Abs. 2 AsylG zum Tragen kommen. Die darin enthaltene Pflicht des Bundes, die Kantone frühzeitig miteinzubeziehen, richtet sich nicht an eine bestimmte kantonale Behörde, sie trifft die Kantone allgemein. Es ist bundesrechtlich deshalb nicht von Belang, ob der zuständige Regierungsrat im Rahmen seiner Exekutivfunktion frei handeln kann oder seine Haltung durch eine gesetzliche Bestimmung determiniert wird. In materieller Hinsicht ist der in Art. 44 BV festgehaltene Grundsatz des Zusammenwirkens von Bund und Kantonen flankierend in Betracht zu ziehen. Dabei handelt es sich um eine Programmbestimmung, welche die Initiative nicht eigentlich zu verletzen vermag. Mit der von der Initiative intendierten Auftragsnorm werden die bundesrechtlichen Zuständigkeiten mithin nicht berührt.

2.4.2 Zu prüfen gilt es auch eine etwaige Unvereinbarkeit mit übergeordnetem kantonalen Recht. Gemäss § 2 Abs. 1 und 2 des Migrationsgesetzes vom 21. Mai 2008 (MigG, SRSZ 111.200) übt der Regierungsrat die Oberaufsicht über den Vollzug der Ausländer- und Asylgesetzgebung aus. Er erfüllt die ihm nach der Gesetzgebung zustehenden Aufgaben und regelt im Übrigen Zuständigkeiten und Verfahren des Vollzugs. Allgemein ist der Regierungsrat die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons und vertritt den Kanton nach innen und aussen (§ 56 Abs. 1 und § 58 Bst. f KV). Festzuhalten ist, dass es gemäss geltendem Recht grundsätzlich im Ermessen des Regierungsrates liegt, ob und wie er sich im Rahmen der Konsultation nach Art. 24 Abs. 2 AsylG äussern will. Insofern würde die intendierte Auftragsnorm zwar in die Kompetenzen der Exekutive eingreifen, ihre Erfüllung könnte jedoch umgekehrt als Vollzugshandlung betrachtet werden, was wiederum der verfassungsrechtlichen Stellung des Regierungsrates entspricht. Auf jeden Fall hat die intendierte Auftragsnorm nicht zum Gegenstand, dass ein Rechtsverhältnis in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird. Es soll nur, aber immerhin der Auftrag erteilt werden, sich beim Bund im Rahmen des Anhörungsrechts gegen ein Bundesasylzentrum im Kanton Schwyz auszusprechen. Insofern würde die Bindung des Regierungsrates an ein bestimmtes Tun im Rahmen des Konsultationsverfahrens, welches bei einer Annahme der Initiative formellgesetzlich zu fundieren wäre, letztlich die Entscheidungsfreiheit des Bundes nicht tangieren. Das Bundesgericht hat in seiner Entscheid vom 11. Januar 2002 (BGer 1P.587/2001) die Rechtmässigkeit einer solchen Auftragsnorm für die kommunale Ebene festgehalten.

2.4.3 Ebenfalls vermag die Verpflichtung des Regierungsrates zu einer ablehnenden Haltung im Rahmen des Konsultationsverfahrens nach Art. 24 Abs. 2 AsylG die in Art. 69 Abs. 2 KV gewährleistete Gemeindeautonomie nicht zu verletzen. Die mit der Initiative geforderte Verpflichtung richtet sich an die zuständige Behörde des Kantons, die Bezirke und Gemeinden bleiben davon unberührt. Ihre diesbezügliche Entscheidungsfreiheit bleibt gewahrt. Diesem Umstand wäre bei einer Annahme der Initiative im Rahmen der gesetzlichen Umsetzung Rechnung zu tragen.

2.4.4 Es ist dem Regierungsrat schliesslich zuzustimmen, dass bei der Beurteilung, ob eine Initiative gültig ist oder nicht, immer auch die grosszügige bundesgerichtliche Rechtsprechung zu berücksichtigen ist. Das Bundesgericht richtet sich im Zweifelsfall, ob eine Initiative gültig ist oder nicht, nach dem Prinzip: In dubio pro populo. Mit dem Gesagten lassen sich demnach keine zweifelsfreien Gründe erkennen, die gegen die Vereinbarkeit der Initiative mit übergeordnetem Recht sprächen.

D. Durchführbarkeit

2.5 Die als allgemeine Anregung eingereichte Initiative lässt sich im Falle ihrer Annahme auf Gesetzesstufe praxistauglich umsetzen und ist demgemäss nicht offensichtlich undurchführbar.

2.6 Die Voraussetzungen, um die Initiative gültig zu erklären, sind gegeben.

3. Erwägungen zum Inhalt der Initiative

A. Grundsätzliches

3.1 Mit der als allgemeine Anregung eingereichten Initiative soll auf Gesetzesstufe verbindlich der Grundsatz verankert werden, dass sich der Kanton Schwyz im Rahmen der Konsultation nach Art. 24 Abs. 2 AsylG zur Erstellung von Bundesasylzentren ablehnend zu äussern hat.

3.2 Der Souverän hat am 5. Juni 2016 der Änderung des AsylG zugestimmt. Auch der Kanton Schwyz hat die Änderung des AsylG gutgeheissen. Der Bau von Bundesasylzentren ist damit Sache des Bundes (Art. 24 ff. AsylG).

3.3 Mit der Änderung des AsylG im Jahre 2016 wurde das Asylverfahren beschleunigt und beim Baubewilligungsverfahren für Bundesasylzentren ein Plangenehmigungsverfahren eingeführt. Dieses wird in Art. 95a ff. AsylG und in der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren im Asylbereich vom 25. Oktober 2017 (VPGA, SR 142.316) geregelt.

3.4 Grundlage des Plangenehmigungsverfahrens bildet der Sachplan Asyl, in welchem die Grobplanung und die Koordination der Aktivitäten des Bundes in Bezug auf die Unterbringung Asylsuchender und die Durchführung von Asylverfahren, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, festgehalten werden (Art. 95a Abs. 4 AsylG; Art. 4 VPGA). Wird dieser angepasst, hört der Bund den betroffenen Kanton an und gibt ihm Gelegenheit, zum Sachplan Stellung zu nehmen (Art. 19 f. der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV, SR 700.1] i.V.m. Art. 4 Abs. 3 VPGA). Dabei werden durch den Kanton auch die interessierten kantonalen, regionalen und kommunalen Stellen angehört und dafür gesorgt, dass die Bevölkerung in geeigneter Weise mitwirken kann (Art. 19 Abs. 2 RPV). Im Rahmen des anschliessenden Plangenehmigungsverfahrens wird der Kanton (sowie die Gemeinde und die Bevölkerung) ebenfalls miteinbezogen und die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt (Art. 95e AsylG und Art. 8 ff. VPGA).

B. Geplantes BAZ Buosingen

3.5 Das Staatssekretariat für Migration (SEM) plant auf dem Areal des Campingplatzes Buosingen in der Gemeinde Arth ein BAZ, welches Platz für 170 Personen bietet.

3.6 Im Gegenzug gewährt der Bund dem Kanton Schwyz eine Kompensation bei den Asylzuweisungen. Einen Teil davon gibt der Kanton der Standortgemeinde Arth und der angrenzenden Gemeinde Lauerz weiter. Dies hat zur Folge, dass die Gemeinden Arth und Lauerz in Jahren mit durchschnittlichen Asylzahlen kaum mehr Asylsuchende aufnehmen müssen. Der andere Teil der Kompensation verbleibt beim Kanton, wodurch alle Schwyzer Gemeinden entlastet werden.

3.7 Das SEM, der Kanton Schwyz und die Gemeinde Arth haben sich Ende November 2023 vertraglich darauf geeinigt, dass die drei Parteien im Rahmen ihrer Verantwortungsbereiche die notwendigen Rahmenbedingungen für einen sicheren, reibungslosen und effizienten Betrieb des BAZ Buosingen mit 170 Unterkunftsplätzen schaffen.

3.8 Im Juni 2024 wurde der Kaufvertrag des Grundstücks in Buosingen zwischen der Eigentümerschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft beurkundet.

3.9 Das SEM hat am 27. Juni 2025 das Mitwirkungsverfahren zur Aufnahme des BAZ Buosingen in den Sachplan Asyl eröffnet (Abf 2025 1598 f.). Dieses dauerte bis am 29. August 2025.

3.10 Im vom Bund noch zu initiiierenden Plangenehmigungsverfahren findet die öffentliche Auflage der Projektunterlagen in der Standortgemeinde statt. Dieses ist ausstehend. Gestützt darauf muss mit Einsprachen gerechnet werden.

C. Argumente des Regierungsrates

3.11 Die Schweiz ist in Asylregionen aufgeteilt. Der Kanton Schwyz befindet sich in der Asylregion Zentral-Südschweiz. Die Asylregionen sind verpflichtet, ein BAZ mit und ein BAZ ohne Verfahrensfunktion mit je 340 Plätzen bereitzustellen. Während sich im Kanton Tessin ein BAZ mit Verfahrensfunktion befindet, ist ein BAZ ohne Verfahrensfunktion in der Zentralschweiz zu betreiben.

3.12 Der Kanton Schwyz konnte erreichen, dass in der Zentralschweiz anstelle eines BAZ mit 340 Plätzen zwei BAZ mit je 170 Plätze errichtet werden sollen. Gleichzeitig fällt das einstmals vom Gemeinderat Schwyz befürwortete bzw. vom Regierungsrat abgelehnte BAZ Wintersried mit 340 Plätzen aus dem Sachplan Asyl. Schliesslich kommt das zweite BAZ mit 170 Plätzen im Hoheitsgebiet eines anderen Kantons zu stehen. Mit anderen Worten wurde vertraglich zugesichert, dass im Kanton Schwyz kein zweites BAZ errichtet wird.

3.13 Die Initiative vermag vor ihrer Gutheissung bzw. gesetzlichen Umsetzung keine Vorwirkung und nach ihrer Inkraftsetzung keine Rückwirkung zu entfalten. Infolgedessen werden die vom SEM mit dem Kanton Schwyz bzw. der Gemeinde Arth geschlossenen Verträge von der Initiative nicht tangiert, womit sie gültig und umsetzbar bleiben.

3.14 Die anlässlich der eidgenössischen Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 gutgeheissene Teilrevision des AsylG wurde vom Souverän demokratisch legitimiert. Im Rahmen des damit genehmigten Plangenehmigungsverfahrens können der Kanton, die betroffenen Gemeinden und die Bevölkerung ihre Mitwirkungsrechte wahrnehmen bzw. bleiben diese gewahrt (vgl. Ziff. 3.4).

3.15 Bau und Betrieb des BAZ Buosingen gehen alleine auf Kosten des Bundes. Der Kanton erhält erhebliche Kompensationen bei den Asylzuweisungen, welche der Standort- und Nachbargemeinde wie auch den übrigen Schwyzer Gemeinden zugutekommen. Dies führt sowohl für den Kanton als auch die Gemeinden zu personellen, finanziellen und infrastrukturellen Entlastungen.

3.16 Generell ist auf die Vollzugsfunktion eines BAZ für die geeignete Rückführung der um Asyl nachsuchenden Personen hinzuweisen. In einem BAZ ohne Verfahrensfunktion werden Asylsuchende untergebracht, deren Asylverfahren unter das Dublin-Abkommen fällt oder deren Asylgesuch abgelehnt wurde. Ebenfalls warten dort Asylbewerber auf ihre Rückführung, deren Asylgesuch letztinstanzlich negativ entschieden wurde. Sollten Asylsuchende mit einem Negativentscheid untertauchen wollen, ist nicht davon auszugehen, dass der Aufenthalt in der Nähe des BAZ hierfür geeignet wäre.

3.17 Bei einer Gutheissung der Initiative müsste sich der Regierungsrat gestützt auf die anschliessend zu erlassende Gesetzesbestimmung ablehnend zum geplanten BAZ verhalten, sich aber gleichzeitig an die geschlossenen Verträge halten.

D. Argumente der Initianten

3.18 Um die Bevölkerung nicht vom Entscheidungsprozess zum BAZ Buosingen auszuschliessen und ein klares Zeichen zu setzen, hat die SVP am 29. August 2024 eine kantonale Volksinitiative lanciert.

3.19 Die Initiative «KEINE Bundesasylzentren im Kanton Schwyz – Asylkriminalität stoppen!» zielt darauf ab, den Kanton Schwyz zu verpflichten, sich gegen den Bau von Bundesasylzentren im Kanton Schwyz zu stellen.

3.20 Mit der damit festzuschreibenden Auftragsnorm, sich im Rahmen der Konsultation nach Art. 24 Abs. 2 AsylG zur Erstellung von Bundesasylzentren ablehnend zu äussern, soll sichergestellt werden, dass die Haltung des Kanton Schwyz zum Bau von BAZ auf seinem Hoheitsgebiet unmissverständlich klar ist.

3.21 Beim regierungsrätlichen Argument, sich an die unterschriebenen Verträge halten zu müssen, ist auf die Umstände beim bereits seit 2018 in Betrieb stehenden Besonderen Zentrum (BesoZ) Les Verrières zu verweisen, wo die Gemeinde zwischenzeitlich die Vereinbarung mit dem Bund und dem Kanton gekündigt hat. Das SEM will nun das BesoZ Les Verrières in absehbarer Zeit wieder schliessen.

3.22 Demgemäss ist davon auszugehen, dass, wenn eine kantonale Behörde sich gegen ein BAZ wehrt, das SEM ein solches nicht gegen ihren Willen durchsetzt.

3.23 Der Standort des BAZ im Gebiet Buosingen liegt im Bundesinventar für besonders schützenswerte Landschaften und Naturdenkmäler (BLN). Die mit dem BLN angestrebte grösstmögliche Schonung der Landschaft ist nicht mit dem Bau eines BAZ in Frage zu stellen.

3.24 Es ist schliesslich zu bezweifeln, ob BAZ überhaupt nutzbringend bzw. zielführend sind. Darin sich aufhaltende Asylbewerbende können während durchschnittlich 227 Tagen Nothilfe beanspruchen. Eine anderweitige Unterkunftslösung kommt wahrscheinlich günstiger als der Betrieb eines solchen Zentrums.

E. Haltung der Rechts- und Justizkommission

3.25 Die Rechts- und Justizkommission schliesst sich mehrheitlich den Argumenten des Regierungsrates an und empfiehlt, die Initiative abzulehnen.

4. Behandlung im Kantonsrat

4.1 Der Kantonsrat hat innert 18 Monaten über Annahme oder Ablehnung einer Initiative zu entscheiden (§ 33 Abs. 1 KV). Nachdem das Zustandekommen der Initiative am 26. November 2024 festgestellt wurde, muss der Kantonsrat bis spätestens 25. Mai 2026 über die Initiative Beschluss fassen.

4.2 Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich nicht um eine Ausgabenbewilligung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 87 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110).

4.3 Die Initiative ist als allgemeine Anregung eingereicht worden. Stimmt der Kantonsrat der Initiative zu, hat der Regierungsrat die von der Initiative geforderten Gesetzesanpassungen auszuarbeiten und dem Kantonsrat vorzulegen (§ 31 Abs. 2 KV). Die ausgearbeitete Gesetzesvorlage wird je nach Ergebnis der Schlussabstimmung im Kantonsrat dem obligatorischen oder fakultativen Referendum gemäss §§ 34 oder 35 KV unterstellt (§ 31 Abs. 2 KV). Lehnt der Kantonsrat die Initiative ab, so entscheidet das Volk über sie (§§ 31 Abs. 3 und 34 Abs. 1 Bst. c KV).

Beschluss der Rechts- und Justizkommission

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Initiative «KEINE Bundesasylzentren im Kanton Schwyz – Asylkriminalität stoppen!» als gültig zu erklären.

2. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Initiative «KEINE Bundesasylzentren im Kanton Schwyz – Asylkriminalität stoppen!» abzulehnen.

3. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und des Regierungsrates; Sekretariat des Kantonsrates; Staatskanzlei.

Im Namen der Rechts- und Justizkommission:

KR Matthias Kessler, Präsident

Dr. Paul Weibel, Sekretär