



Bern, Mai 2017

Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und burden sharing

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulats 15.3242, Pfister
Gerhard v. 19.03.2015

Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und burden sharing

Zusammenfassung

Am 19. Juni 2015 hat der Nationalrat auf Antrag des Bundesrats das Postulat von Nationalrat Gerhard Pfister «Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und burden sharing» (15.3242) angenommen. Das Postulat beauftragt den Bundesrat aufzuzeigen, inwiefern eine Neukonzeption von Dublin, die eine europäische Erfassung von Asylsuchenden ausserhalb der Dublin-Staaten, eine Weiterführung der Asylsuchenden nach Europa und eine proportionale Verteilung auf alle Dublin-Staaten beinhaltet, praktikabel ist. Für die Beantwortung des Postulats ist das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD (Staatssekretariat für Migration SEM) zuständig.

Das Dublin-System ist in vergangener Zeit wiederholt unter Druck geraten. Dublin-Staaten an den Schengen-Aussengrenzen haben insbesondere bei starkem Migrationsdruck mit den geltenden Regeln Schwierigkeiten, da sie systembedingt für die erstmalige Registrierung der Asylsuchenden und Migranten und damit für die Durchführung der meisten im Dublin-Raum gestellten Asylverfahren zuständig sind. Wegen bedeutenden Weiterwanderungen innerhalb des Dublin-Raums wurde in der Praxis in den vergangenen Jahren allerdings der überwiegende Teil der Asylgesuche in Staaten ohne Land- oder Seeaussengrenze, zum Beispiel in Deutschland, Schweden oder auch der Schweiz gestellt. Die wichtigsten Gründe für diese Weiterwanderungen sind: die unterschiedlichen Aufnahmebedingungen, die Sozialleistungen, die Chance, Arbeit zu finden, das Vorhandensein einer Diaspora und nicht zuletzt die Erfolgsaussichten des Asylgesuchs.

Um Asylsuchende nahe den Krisenherden zu erfassen, müssten dort Asylzentren erstellt und betrieben werden. Schutz suchende Personen würden in der Folge auf alle Dublin-Staaten verteilt werden. Mit der Idee der Schaffung von Asylzentren ausserhalb des Dublin-Raums ist oftmals die Hoffnung verbunden, dass weniger Personen die gefährliche Route über das Mittelmeer nach Europa benutzen und dies somit zur Sicherheit von Schutzsuchenden beiträgt. Ausserdem könnten solche Zentren zu einer gleichmässigen Verteilung von Verantwortung führen, wenn diese mit einem Verteilschlüssel gekoppelt würden. Dem gegenüber gibt es zahlreiche unbeantwortete Fragen, beispielsweise bezüglich der Rechtsgrundlagen (generell sowie betreffend eine allfällige Beteiligung der Schweiz), der Finanzierung eines solchen Projekts, des rechtlichen Status der Asylsuchenden in Asylzentren in Drittstaaten oder des politischen Willens von Staaten ausserhalb des Dublin-Raums, solche Zentren zuzulassen. Des Weiteren kann davon ausgegangen werden, dass viele abgewiesene Asylsuchende aus solchen Einrichtungen trotzdem versuchen würden, irregulär in die EU einzureisen. Somit blieben die wichtigsten Probleme bestehen: das Risiko von gefährlichen Migrationsrouten und damit zusammenhängend Anreize für das Schlepperwesen, das Problem der irregulären Einreisen in den Dublin-Raum sowie der Rückführungen von abgewiesenen Asylsuchenden. Zudem könnten solche Zentren aus naheliegenden Gründen beträchtliche Pull-Effekte auslösen. In Anlehnung an die gemeinsame Erklärung zwischen der EU und der Türkei vom 18. März 2016 wäre der Abschluss von Abkommen mit Drittstaaten nötig, um solche Zentren ausserhalb des Dublin-Raums zu realisieren. Angesichts der Situation in den meisten Staaten im Norden Afrikas ist jedoch der Abschluss einer solchen Vereinbarung mit diesen Staaten derzeit kaum realistisch.

Der Bundesrat entnimmt dem Vorschlag des Postulanten interessante Ansätze (beispielsweise frühzeitige Erfassung und proportionale Verteilung von Schutz suchenden Personen), erachtet ihn aber in seiner Gesamtheit derzeit weder für umsetzbar noch zielführend. Auf EU-Ebene konzentriert sich der Bundesrat weiterhin darauf, auf eine Angleichung der Asylstandards hinzuwirken. Dies erfolgt insbesondere durch eine Teilnahme an den Aktivitäten des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen EASO sowie durch bilaterale Unterstützung der am stärksten betroffenen EU-Staaten (insbesondere Griechenland und Italien). Mit der Teilnahme an den Resettlement- und Relocation-Programmen der EU unterstützt die Schweiz zudem Massnahmen, die eine ausgewogenere Verteilung der Schutz suchenden Personen unter den Dublin-Staaten bezwecken.

Der Bundesrat erachtet eine Reform des Dublin-Systems als unabdingbar, um dieses auch in Krisensituationen nachhaltig stärken zu können. Der Bundesrat unterstützt deshalb den Vorschlag des Postulanten einer proportionalen Verteilung von Asylsuchenden auf alle Dublin-Staaten, was gleichzeitig eine Angleichung der Standards im Asylwesen in diesen Staaten voraussetzt.

Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und burden sharing

Die in der Europäischen Migrationsagenda vom 13. Mai 2015 erwähnte kohärente Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und die am 4. Mai 2016 präsentierte Revision der Dublin III-Verordnung und der Eurodac-Verordnung sind Schritte in diese Richtung. Ein Ersatz für die zurzeit geltenden Dubliner Zuständigkeitsregeln durch einen permanent gültigen Verteilschlüssel ist nach Einschätzung des Bundesrats erst in einem weiteren Schritt realistisch und umsetzbar. Auf europäischer Ebene hat man im Zuge der Diskussionen rund um die Migrationskrise hinsichtlich eines Verteilschlüssels gewisse Fortschritte erzielt: Vor einigen Jahren war es noch kaum denkbar, dass Asylsuchende in grossem Stil innerhalb des Dublin-Raums auf solidarischer Basis verteilt werden. Dies ist nun mit der Umsetzung der Relocation-Beschlüsse Realität, auch wenn sich momentan noch nicht alle EU-Staaten daran beteiligen. Des Weiteren wird konkret über die Einführung eines Korrekturmechanismus mit einem Verteilschlüssel diskutiert. Es muss aber weiterhin davon ausgegangen werden, dass die Einführung eines ständigen Verteilschlüssels auf grösseren politischen Widerstand stossen wird. Ein Verteilschlüssel, wie er im gegenwärtigen Revisionsvorschlag der EU-Kommission enthalten ist, der lediglich in Krisensituationen Anwendung findet und während begrenzter Zeit eine ausgewogenere Verteilung von Asylsuchenden sicherstellt, ist wohl mehrheitsfähiger und kann womöglich rascher realisiert werden. Aktuell ist jedoch nicht absehbar, wie zügig der entsprechende Legislativvorschlag der Europäischen Kommission auf EU-Ebene weiter bearbeitet wird. Die Schweiz befürwortet grundsätzlich die Einführung eines Verteilschlüssels und unterstützt entsprechend die Vorschläge der Europäischen Kommission. Die Schweiz nimmt an den Diskussionen in Brüssel rund um die Überarbeitung der Dublin/Eurodac-Verordnungen aktiv teil und kann so ihre Interessen direkt einbringen.

Der Bundesrat hält zudem fest, dass es während der laufenden Reformdiskussionen essentiell ist, dass die geltenden Dublin-Regeln eingehalten werden. Die Schweiz war im Jahr 2015 (und mutmasslich auch im Jahr 2016) das Land, das am meisten Dublin-Überstellungen durchführte. Und dies obwohl der Anteil der Schweiz an allen im EU(+)-Raum gestellten Asylgesuchen in den Jahren 2015 und 2016 bei lediglich 2 % (2016) respektive 3 % (2015) lag. In diesem Zusammenhang sind die Bemühungen Italiens zu erwähnen, das mittlerweile praktisch alle ankommenden Asylsuchenden und Migranten registriert.

Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und burden sharing

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag	6
1.1	Ausgangslage	6
1.2	Vorgehen.....	6
2	Funktionsweise des Schengen/Dublin-Systems	7
2.1	Schengen-Zusammenarbeit.....	7
2.2	Dublin-Zusammenarbeit.....	7
2.3	Schwierigkeiten des Dublin-Systems.....	8
2.4	Die Situation in Italien im Speziellen.....	10
3	Asylzentren ausserhalb des Dublin-Raums	11
3.1	Beschreibung des Konzepts von Asylzentren ausserhalb von Europa	11
3.2	Chancen.....	11
3.3	Risiken	12
3.4	Das australische Konzept	13
3.5	Resettlement.....	15
4	Das Gemeinsame Europäische Asylsystem	16
4.1	Die Revision des GEAS	17
4.2	Verteilschlüssel bzw. Quoten.....	17
4.2.1	Chancen und Risiken eines ständigen Verteilschlüssels	18
4.2.2	Praktische Anwendung eines Verteilschlüssels: Relocation	19
4.3	Die Revision der Dublin III-Verordnung	20
5	Massnahmen des Bundes	20
6	Ergebnis	22

Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und burden sharing

Abkürzungsverzeichnis

BVGer	Bundesverwaltungsgericht
DAA	Dublin-Assoziierungsabkommen
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Polizei- und Justizdepartement
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
Eurodac	European Dactyloscopy
Europol	Europäisches Polizeiamt
Eurostat	Das Statistische Amt der Europäischen Union
EVZ	Empfangs- und Verfahrenszentrum
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
IOM	Internationale Organisation für Migration
IKRK	Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz
SAA	Schengen-Assoziierungsabkommen
SEM	Staatssekretariat für Migration
SIS	Schengener Informationssystem
UNHCR	UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge

Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und burden sharing

1 Auftrag

1.1 Ausgangslage

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat Gerhard Pfister «Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und burden sharing» (15.3242) vom 19. März 2015. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht zu erstatten, in dem er aufzeigt, wie eine Neukonzeption von Schengen/Dublin möglich wird, die folgende Eckpunkte umfasst: gemeinsame europäische Erfassung von Asylsuchenden nahe den Krisenzentren (Naher Osten, Nordafrika), Weiterführung der Asylsuchenden nach Europa und proportionale Verteilung auf alle Schengen/Dublin-Mitgliedstaaten nach der Bevölkerungsstärke des einzelnen Staates.

Schengen/Dublin stösst an seine Grenzen, nur schon angesichts der zahlenmässigen Dimensionen der Migrationsströme und der Anzahl der Krisenherde. Die Mitgliedstaaten an den Aussengrenzen des Schengen/Dublin-Raums sind überfordert. Sie reagieren darauf mit einer äusserst lückenhaften Erfassung des Asylbewerbers, von denen die meisten weiter reisen wollen in andere europäische Länder.

Die innenpolitische Akzeptanz von Schengen/Dublin in der Schweiz sinkt. Eine Kündigung des Abkommens würde die Schweiz aber mit noch mehr Asylbewerbern konfrontieren.

Das Schlepperwesen profitiert von einer mangelnden Strategie Europas in der logistischen Bewältigung der Aufgaben nahe der Krisenherde. Eine gemeinsame europäische koordinierte Erfassung und allenfalls Weiterführung nach Europa würde das Schlepperwesen wirksam bekämpfen. Alle Schengen/Dublin-Mitgliedstaaten wären dann "Erstgesuchsland" für die ihnen zugewiesenen Asylbewerber, was den Druck von den Grenzstaaten nähme.

Der Bundesrat soll darlegen, inwiefern eine solche Neukonzeption praktikabel ist, und mit welchen Mitteln er sich bei den andern europäischen Staaten einsetzen will, um dieser Idee in Europa zum Durchbruch zu verhelfen.»

Der Bundesrat hat mit seiner Antwort vom 13. Mai 2015 die Annahme des Postulats beantragt.

Der Nationalrat hat am 19. Juni 2015 das Postulat angenommen.

1.2 Vorgehen

Mit dem Postulat Gerhard Pfister wird der Bundesrat beauftragt, eine Neukonzeption von Schengen/Dublin unter Berücksichtigung von spezifischen Eckpunkten aufzuzeigen. Die Eckpunkte betreffen lediglich das Dublin-System und beinhalten eine gemeinsame Erfassung von Asylsuchenden in der Nähe von Krisenzentren (d. h. ausserhalb der Dublin-Staaten) sowie eine Weiterführung und proportionale Verteilung der Asylsuchenden auf die Dublin-Staaten.

Der vorliegende Bericht des federführenden Staatssekretariats für Migration SEM zeigt die aktuelle Situation auf. Er führt aus, welche Vorschläge auf europäischer Ebene bereits besprochen und welche Massnahmen schon ergriffen wurden.

Der Bericht gliedert sich in drei Teile:

Der erste Teil (Ziff. 2) beschreibt die Funktionsweise der Schengen/Dublin-Zusammenarbeit und führt aus, welche Schwierigkeiten insbesondere das Dublin-System durchläuft.

Im zweiten Teil (Ziff. 3) nimmt der Bundesrat zum Vorschlag des Postulanten, Asylsuchende nahe den Krisenherden zu erfassen, Stellung und zeigt die damit verbundenen Chancen und Risiken auf.

Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und burden sharing

Im dritten Teil (Ziff. 4) äussert sich der Bundesrat einleitend zum sogenannten Gemeinsamen Europäischen Asylsystem GEAS. Weiter werden konkrete Massnahmen aufgeführt, die auf EU-Ebene aktuell diskutiert und umgesetzt werden. In diesem Rahmen wird auch auf die zwei weiteren vom Postulanten erwähnten Eckpunkte (Weiterführung der Asylsuchenden nach Europa und proportionale Verteilung) Bezug genommen.

2 Funktionsweise des Schengen/Dublin-Systems

Der Vorschlag des Postulanten bezieht sich konkret auf eine Weiterentwicklung des Dublin-Systems. Einleitend wird in den folgenden Abschnitten ein kurzer Überblick über die heutige Schengen/Dublin-Zusammenarbeit gegeben.

2.1 Schengen-Zusammenarbeit

Schengen hat zum Ziel, den Reiseverkehr innerhalb des Schengen-Raums durch die Abschaffung der systematischen Personenkontrollen an den Binnengrenzen zu erleichtern und die Visa-Vergabe für Kurzaufenthalte in diesem Raum, d. h. maximal 90 Tage in einem Zeitraum von 180 Tagen, zu harmonisieren. Im Sinn einer Ausgleichsmassnahme und zur gleichzeitigen Stärkung der inneren Sicherheit der Schengen-Staaten werden die Kontrollen an den Aussengrenzen des Schengen-Raums intensiviert. Gleichzeitig verbessert eine Reihe von Massnahmen die grenzüberschreitende Justiz- und Polizei-Zusammenarbeit im Kampf gegen die Kriminalität, beispielsweise durch das europaweite Fahndungssystem SIS. In der Schweiz wurden zudem die mobilen polizeilichen Kontrollen im Landesinnern und im grenznahen Raum ausgebaut.

Die Schweiz nimmt seit dem 12. Dezember 2008 (Zeitpunkt des Inkrafttretens des Schengen-Assoziierungsabkommens SAA¹) operationell an der Schengen-Zusammenarbeit teil. Das SAA ist inhaltlich mit dem Dublin-Assoziierungsabkommen² (DAA; siehe Ziff. 2.2) verbunden. Die beiden Abkommen sind aufgrund der inhaltlichen Verknüpfung gleichzeitig in Kraft gesetzt worden.³

2.2 Dublin-Zusammenarbeit

Die Dublin III-Verordnung stellt wie ihre Vorgängerverordnungen einen Kriterienkatalog auf, durch welchen der für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständige Dublin-Staat⁴ bestimmt wird. Stellt eine asylsuchende Person aus einem Drittstaat in einem Dublin-Staat ein Asylgesuch, muss dieser Dublin-Staat zunächst prüfen, ob er für die Durchführung des Asylverfahrens dieser Person zuständig ist. Dabei spielt die Eurodac-Datenbank eine wesentliche Rolle. In dieser Datenbank wird mittels biometrischer Daten registriert, wann und wo eine Person ein Asylgesuch eingereicht oder illegal über die Aussengrenze des Dublin-Gebiets in dieses eingereist ist. Sollte aufgrund der Kriterien der Dublin III-Verordnung ein anderer Dublin-Staat als zuständig eruiert werden, wird dieser das Asylverfahren der betreffenden Person durchführen. Dazu überstellt der nicht zuständige Dublin-Staat die Person an den zuständigen Dublin-Staat.

Das Dublin-System basiert darauf, dass die Zuständigkeit für die Prüfung des Asylgesuchs einer Person eindeutig einem Dublin-Staat zugeordnet werden kann.

Damit soll einerseits sichergestellt werden, dass jeder Asylsuchende die Gewissheit hat, dass sein Asylgesuch effektiv geprüft wird und er nicht aufgrund allfälliger bilateraler Abkommen von einem Dublin-Staat zum anderen abgeschoben wird, ohne dass sich ein Staat für die Prüfung des Asylgesuchs für zuständig erklärt (Vermeidung der sog. «Refugees in Orbit»).

¹ SR 0.362.31

² SR 0.142.392.68

³ Art. 15 SAA.

⁴ Als Mitgliedstaat der Dublin-Verordnung gelten sämtliche EU-Staaten sowie die assoziierten Staaten Schweiz, Norwegen, Lichtenstein und Island. Sie werden in diesem Bericht als «Dublin-Staat» bezeichnet.

Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und burden sharing

Durch die Lokalisierung der Zuständigkeit bei einem einzigen Dublin-Staat soll andererseits verhindert werden, dass Asylsuchende in mehreren Dublin-Staaten ein Asylverfahren durchlaufen. Die Verhinderung der missbräuchlichen mehrfachen Einreichung von Asylgesuchen stellt somit ein Hauptziel des Dublin-Systems dar.

Die Schweiz nimmt seit dem 12. Dezember 2008 operationell an der Dublin-Zusammenarbeit teil. Die EU hat die revidierte Dublin-Verordnung (Dublin III-Verordnung)⁵ am 12. Juni 2013 und die revidierte Eurodac-Verordnung⁶ am 20. Juni 2013 formell verabschiedet. Für die Schweiz stellen diese beiden EU-Rechtsakte Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands dar. Im Rahmen des Dublin-Assoziierungsabkommens (DAA)⁷ zwischen der Schweiz und der EG/EU hat sich die Schweiz grundsätzlich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands verpflichtet (Art. 1 Abs. 3 und Art. 4 DAA).

Die Dublin III-Verordnung inklusive die erforderlichen Umsetzungsbestimmungen wurden durch die Bundesversammlung am 26. September 2014 gutgeheissen und traten am 1. Juli 2015 definitiv in Kraft.

2.3 Schwierigkeiten des Dublin-Systems

Das Dublin-System ist in vergangener Zeit wiederholt, und im Jahr 2015 insbesondere durch die hohe Zahl an Asylsuchenden und Migranten, die über das Mittelmeer und die Balkanroute nach Europa gelangten, unter Druck geraten. Dublin-Staaten an den Schengen-Aussengrenzen, insbesondere Italien und Griechenland, haben mit den geltenden Regeln Schwierigkeiten, da sie gemäss diesen systembedingt für die erstmalige Registrierung der Asylsuchenden und Migranten und damit für die Durchführung der meisten im Dublin-Raum gestellten Asylverfahren zuständig sind. Der grosse Druck führte besonders 2015 zu teils lückenhafter Registrierung ankommender Personen, was den späteren Nachweis des zuständigen Staates erschwerte und damit das Dublin-System zusätzlich belastete.

Das Dublin-System basiert darauf, dass die Dublin-Staaten allesamt über vergleichbare Asylstandards verfügen und ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen vollumfänglich einhalten. Dies impliziert, dass es für den Asylsuchenden idealerweise keine Rolle spielen sollte, in welchem Dublin-Staat er sein Asylgesuch einreicht, da seine Chancen in jedem Dublin-Staat identisch oder zumindest vergleichbar sein sollten. Diese Idealvoraussetzungen haben jedoch seit der Inkraftsetzung des Dublin-Systems nie bestanden. Ein Vergleich einzelner Länder zeigt, dass im Jahr 2015 die Anerkennungsquote – d. h. Flüchtlingsstatus und subsidiärer Schutz – z. B. bei Personen aus Irak in den Dublin-Staaten zwischen 21 % und 98 % variierte; bei Personen aus Afghanistan variierte sie zwischen 14 % und 96 %.⁸

Die Bestimmung des für einen Asylantrag zuständigen Staates erfolgt auf Grundlage verschiedener Kriterien in der Dublin III-Verordnung. Die Zuständigkeitskriterien sind hierarchisch geordnet und beginnen mit jenen, die sich auf den Aufenthalt von Angehörigen der Kernfamilie im Hoheitsgebiet der Dublin-Staaten beziehen. Danach folgen die Kriterien, die eine Zuständigkeit aufgrund der Erteilung eines Aufenthaltstitels oder eines Visums begründen, gefolgt von der Zuständigkeit aufgrund der illegalen Einreise. Daneben bestehen die Ermessensklauseln (Selbsteintritt und humanitäre Klausel) und eine Bestimmung zur Zusammenführung abhängiger Personen. Gelangt keines der genannten

⁵ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist; ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31.

⁶ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Neufassung); ABl. L 180 vom 29.06.2013, S. 1

⁷ SR 0.142.392.68

⁸ Siehe EASO Jahresbericht 2015 über die Asylsituation in der Europäischen Union, S. 23, abrufbar unter: https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EN_%20Annual%20Report%202015_1.pdf. (Der EASO Jahresbericht über das Jahr 2016 wird voraussichtlich im Juli 2017 vorliegen.) In der Schweiz betrug im Jahr 2015 die Schutzquote (Asylgewährungen plus vorläufige Aufnahmen am Total aller Entscheide) für Irak 34.5 % und für Afghanistan 43.9 %.

Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und burden sharing

Kriterien zur Anwendung, ist der Dublin-Staat zuständig, in dem das Asylgesuch erstmals eingereicht wurde. Die Zuständigkeitsprüfung findet nur einmal statt, nämlich nach Einreichen des ersten Asylgesuchs innerhalb des Hoheitsgebiets der Dublin-Staaten.

Aktuell werden Dublin-Verfahren im gesamten Dublin-Raum hauptsächlich in zwei Konstellationen durchgeführt: bei Hinweis auf die illegale Überschreitung einer Dublin-Aussengrenze (Art. 13 Dublin III-Verordnung) und bei vorgängigem Einreichen eines Asylgesuchs in einem anderen Dublin-Staat (Art. 18 Dublin III-Verordnung).

Angenommen alle Dublin-Staaten wendeten diese Kriterien konsequent und systematisch an, hätte dies einen deutlichen Mehraufwand für die Staaten an der südlichen Peripherie des Dublin-Raums zur Folge. Dublin-Staaten wie Italien und Griechenland wären somit für überproportional mehr Asylgesuche zuständig als Dublin-Staaten im Innern des Dublin-Raumes. Dies ist ein Hauptvorwurf gegenüber dem Dublin-System, der seit dessen Schaffung besteht. Die einschlägigen Statistiken von Eurostat und die Analysen von EASO zeigen jedoch, dass in den vergangenen Jahren Dublin-Staaten an der Peripherie aber gerade nicht die meisten Asylgesuche verzeichneten. Erstens wurden Personen nicht konsequent bei der illegalen Überschreitung der Dublin-Aussengrenze erfasst, und zweitens überstellen Dublin-Staaten im Inneren des Dublin-Raums längst nicht alle Asylsuchenden an den effektiv zuständigen Dublin-Staat, wie die folgenden Zahlen belegen. Im Jahr 2015 wurden im EU+-Raum⁹ über 1 392 000 Asylgesuche registriert (2014: 662 000).¹⁰ Eurostat verzeichnete im Jahr 2014 insgesamt 14 278 Dublin-Überstellungen an andere Dublin-Staaten, im Jahr 2015 waren es 13 348 Überstellungen.¹¹ Somit liegt die Quote jener Asylgesuche, für die im Jahr 2014 bzw. 2015 ein Dublin-Verfahren mit anschliessender Überstellung durchgeführt wurde, bei verschwindend tiefen 2,16 % bzw. 0,96 %. Alleine die Überstellungen im Rahmen des Dublin-Systems führen demnach nicht dazu, dass es tatsächlich zu einer überproportionalen Belastung der Staaten an den Aussengrenzen kommt, auch wenn beispielsweise Italien aufgrund seiner geografischen Lage im Bereich der Registrierung und Erstversorgung von Migranten und Asylsuchenden speziell stark gefordert wird.¹²

Die Dublin-Überstellungsquote der Schweiz lag im Vergleich zum europäischen Schnitt in den vergangenen Jahren deutlich höher. Die Schweiz hat im Jahr 2016 insgesamt 27 207 Asylgesuche registriert (2015: 39 523) und 19 318 Dublin-Verfahren durchgeführt (2015: 20 449). In diesem Zeitraum wurden 3750 Personen in andere Dublin-Staaten überstellt (2015: 2461). Im Jahr 2016 wurden in der Schweiz somit für 13,8 % der eingegangenen Asylgesuche ein Dublin-Verfahren mit anschliessender Überstellung durchgeführt (2015: 6,2 %).¹³ Ein beträchtlicher Teil von Personen im Dublin-Verfahren reist mutmasslich selbstständig in andere Staaten weiter und taucht unter. Solche Personen sind somit auch nicht mehr im Asylverfahren in der Schweiz und die Schweiz ist in der Regel nicht mehr für die Prüfung der Asylgesuche zuständig. Die Schweiz war im Jahr 2015 (und mutmasslich auch im Jahr 2016) aber immer noch derjenige Dublin-Staat, der auf Grundlage der Dublin-III-Verordnung am meisten Personen an andere Dublin-Staaten überstellte.¹⁴

Es gibt weitere Gründe, weshalb das aktuelle Dublin-System nicht von allen Dublin-Staaten konsequent angewendet wird oder werden kann: Erstens lässt sich die Zuständigkeit bei fehlender Eurodac-

⁹ Im Rahmen von EASO wird von „EU+“ gesprochen, was alle EU-Mitgliedstaaten plus die Schweiz und Norwegen vereint.

¹⁰ Angaben gemäss EASO-Jahresbericht 2015 siehe Fussnote 8 und EASO-Jahresbericht 2014 über die Asylsituation in der Europäischen Union. Abrufbar unter <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Annual-Report-2014.pdf>.

¹¹ Vgl. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_dubto&lang=en. Für das Jahr 2016 liegen EU-weit noch keine bestätigten Zahlen vor.

¹² Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass einer einzigen Dublin-Überstellung mehrere Asylgesuche im Dublin-Raum und mehrere Dublin-Verfahren vorangehen können: beispielsweise illegale Einreise und Erstasylgesuch in Italien, dann Weiterreise und Asylgesuche in der Schweiz, Deutschland und Österreich. Es kann in diesem Fall zu drei Dublin-Verfahren in den drei Ländern kommen, bevor es zu einer einzigen Überstellung nach Italien kommt.

¹³ Die beiden Werte (Asylgesuchszahlen und Dublin-Überstellungen) lassen sich zwar nicht eins zu eins vergleichen, da sich Dublin-Verfahren grundsätzlich über mehrere Monate hinziehen und deshalb teilweise aus einer anderen Berichtsperiode stammen. Diese Quote gibt aber dennoch einen Eindruck von der Wichtigkeit der Dublin-Verfahren für die Schweiz.

¹⁴ Im Jahr 2015 zählte man 2461 Überstellungen aus der Schweiz in andere Staaten, gegenüber 558 Überstellungen in die Schweiz. Deutschland beispielsweise überstellte zwar ebenfalls fast 2000 Personen in andere Staaten, musste im Gegenzug aber fast 2500 selber wieder übernehmen. EASO-Jahresbericht 2015, S. 29, siehe Fussnote 8.

Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und burden sharing

Registrierung schwer auf andere Art beweisen, weshalb der mutmasslich zuständige Dublin-Staat Übernahmeersuchen überwiegend ablehnt. Zweitens besteht in jedem Fall ein Rekursrecht für Asylsuchende, was im Ergebnis die Verfahrensdauer verlängert. Drittens führen die in der Dublin III-Verordnung vorgesehenen Fristen für die Kommunikation unter den Dublin-Staaten dazu, dass die Dublin-Verfahren weiter in die Länge gezogen werden, weshalb betroffene Personen vermehrt untertauchen können, um einer Überstellung zu entgehen. Dieses Phänomen trägt beispielsweise in der Schweiz dazu bei, dass die Quote der Dublin-Überstellungen im Vergleich zu den eingeleiteten Dublin-Verfahren relativ tief ist.

Schliesslich werden im Dublin-System die Wünsche der Asylsuchenden, d.h. welcher Staat für die Prüfung ihres Asylgesuchs zuständig sein soll, nicht berücksichtigt. Eine Berücksichtigung der Wünsche der Asylsuchenden wird von Hilfsorganisationen sowie einem Teil der Wissenschaft als möglichen Lösungsweg für ein neues Zuständigkeitsystem im Dublin-Raum propagiert. Ein solcher Ansatz dürfte die Akzeptanz von Zuständigkeitsentscheiden erhöhen, allerdings stellen sich Fragen hinsichtlich der praktischen Durchführbarkeit.

Die erwähnten Schwierigkeiten führen zu bedeutenden Weiterwanderungen innerhalb des Dublin-Raums, weshalb der überwiegende Teil der Asylgesuche in Staaten ohne Land- oder Seeaussengrenze gestellt wird. Der Dublin-Mechanismus vermag diese Weiterwanderungen nur zu einem geringen Teil zu korrigieren. Daneben existieren allerdings noch weitere Gründe für Sekundärbewegungen: Unterschiede betreffend die Aufnahmebedingungen, die Sozialleistungen, die Chance, Arbeit zu finden und nicht zuletzt auch im Vorhandensein einer Diaspora.

2.4 Die Situation in Italien im Speziellen

Im Jahr 2016 machte Italien grosse Fortschritte bei der Registrierung und Unterbringung von anlandenden Migranten und Flüchtlingen. Dies geschah auch mit Unterstützung verschiedener EU-Agenturen und der Dublin-Mitgliedstaaten, einschliesslich der Schweiz. Im Unterschied zum Jahr 2015, in welchem das vorliegende Postulat eingereicht wurde, werden in Italien inzwischen praktisch alle Personen in der Eurodac-Datenbank registriert, wenn sie über die zentrale Mittelmeerroute den Dublin-Raum betreten. Gleichzeitig hat sich auch die Zusammenarbeit zwischen den schweizerischen und den italienischen Migrations- und Polizeibehörden stark verbessert.

Im Bereich der Dublin-Zusammenarbeit überstellte die Schweiz im Jahr 2015 total 1196 Personen (bei 11 073 Verfahren) nach Italien; im Jahr 2016 waren es bereits 1523 überstellte Personen bei 7092 Verfahren. Dies entspricht einer Zunahme von 27% an überstellten Personen, bei 36% weniger durchgeführter Verfahren.¹⁵

Insgesamt im Sommer 2016 verzeichnete Italien eine hohe Anzahl an Anlandungen. Viele der Migranten wollten nach Nordeuropa, vor allem nach Deutschland, weiterreisen. Diese Personen sehen die Schweiz nur als Transit- und nicht als Zielland. Die Schweizerischen Grenzbehörden haben aufgrund dieser Situation ihr Personal vermehrt an die Südgrenze verschoben. Personen mit einem irregulären Aufenthaltsstatus, die kein Asylgesuch in der Schweiz stellen, werden in Anwendung des bilateralen Rückübernahmeabkommens nach Italien zurückgeführt. Gegen Ende des Jahres 2016 und in den ersten beiden Monaten 2017 waren dies ca. 80% aller aufgegriffenen Personen an der Südgrenze. Die umfassende Registrierung in Italien hat zur Folge, dass die Asylgesuchszahlen in Italien steigen. Der Bundesrat hat mit Blick auf die Situation in Italien immer die konsequente Anwendung der Schengen- und Dublin-Regeln in allen Mitgliedstaaten gefordert. Eine Situation wie im Jahr 2015, als Tausende von Menschen irregulär innerhalb des Dublin- und Schengen-Raums weiter wanderten, darf sich nicht wiederholen. Deshalb ist es in Phasen von erhöhtem Migrationsdruck nötig, dass Staaten an der Schengen-Aussengrenze adäquat unterstützt werden. Die Schweiz beteiligt sich aktiv an solchen Massnahmen (siehe auch Ziff. 4).

¹⁵ Weitere Erläuterungen zu diesen Quoten siehe Ziff. 2.3 Abs. 5f.

Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und burden sharing

3 Asylzentren ausserhalb des Dublin-Raums

Bislang gibt es keine europäischen Asylzentren und damit keine gemeinsame Erfassung von Asylsuchenden ausserhalb des Dublin-Raums. In jüngerer Zeit wurde dieser Ansatz vermehrt in den Medien diskutiert und auch auf politischer Ebene vorgebracht. Dabei ist die Idee an sich nicht neu. Der damalige deutsche Bundesminister des Innern, Otto Schily, hat im Jahr 2005 «Überlegungen zur Errichtung einer EU-Aufnahmeeinrichtung in Nordafrika»¹⁶ angestellt, in welchen er vorschlug, ein erstes Screening über die Schutzbedürftigkeit von Personen, die auf Hoher See in gefährlicher Situation aufgenommen werden oder das Risiko einer Meeresüberfahrt vermeiden wollen, ausnahmsweise in solchen Einrichtungen zu organisieren.

Auch in jüngster Zeit wurde das Konzept von Asylzentren in sicheren Drittstaaten ausserhalb der EU wieder vermehrt thematisiert. Am Rande des Treffens der EU-Innenminister in Malta vom 26./27. Januar 2017, an welchem die Schweiz als an Schengen/Dublin assoziierter Staat durch Bundesrätin Simonetta Sommaruga vertreten war, wurde die Idee beispielsweise vom deutschen Bundesminister des Innern, Thomas de Maizière, erwähnt. Am kurz darauf folgenden Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU vom 3. Februar 2017 fand dieses Konzept aber keinen Einfluss in die verabschiedete Deklaration und der Fokus wurde auf den Aufbau von Migrationsstrukturen in Libyen und die Verminderung des Migrationsdrucks auf Libyen selber gelegt.

3.1 Beschreibung des Konzepts von Asylzentren ausserhalb von Europa

Gemäss Vorschlag des Postulanten sollen in der Nähe von Krisenregionen, also in Drittstaaten, Asylgesuche erfasst werden. Die Erfassung der Gesuche und anschliessende proportionale Verteilung der Asylsuchenden soll gemeinsam mit den anderen Dublin-Staaten erfolgen. Der Postulant lässt offen, ob über den Asylstatus bereits in den Zentren oder erst in den jeweils zuständigen Dublin-Staaten entschieden werden soll. Gemäss einer ersten möglichen Variante wird ein Vorverfahren in Aufnahmezentren im Drittstaat durchgeführt, in welchem über die Schutzbedürftigkeit der betroffenen Personen befunden wird. Danach werden die wahrscheinlich schutzbedürftigen Personen proportional auf die Dublin-Staaten verteilt, wo dann das eigentliche Asylverfahren durchgeführt wird. Gemäss einer weitergehenden zweiten Variante wird über den definitiven Schutzstatus bereits in den Aufnahmezentren zentralisiert entschieden. Die Personen werden demnach wie im Bereich des Resettlements schon mit einem Schutzstatus auf die Dublin-Staaten verteilt (zum Resettlement siehe auch unten Ziff. 3.5). Die Asylzentren beider Varianten könnten von der EU, dem UNHCR oder dem IKRK geführt werden.

3.2 Chancen

Durch die Schaffung von Asylzentren ausserhalb des Dublin-Raums erhofft man sich folgende Vorteile:

Erstens sollen dadurch weniger Personen die gefährliche Route über das Mittelmeer nach Europa benutzen. Damit könnte die Sicherheit von Schutzsuchenden erhöht und das Schlepperwesen geschwächt werden. Allein im Jahr 2016 verloren 5083 Personen bei der Überquerung des Mittelmeers ihr Leben oder wurden vermisst.¹⁷ Im Jahr 2015 sind nach Schätzungen von IOM insgesamt 3770 Personen im zentralen Mittelmeer gestorben oder werden seither vermisst, seit dem Jahr 2000 insgesamt sogar über 30 000 Personen.¹⁸

Zweitens sollen durch eine Prüfung der Asyleigenschaft ausserhalb des Dublin-Raums potenziell Kosten gespart werden. Eine genaue Kostenanalyse ist allerdings nicht durchführbar, da die Ausgangslage zu abstrakt ist. Es wäre grundsätzlich denkbar, dass tiefere Kosten anfallen, da der Betrieb von Asylzentren in Drittstaaten aufgrund der tieferen Betriebskosten weniger kostenintensiv sein dürfte. Ausserdem könnte die Führung von Asylzentren in ihrer konzentrierten, zentralen Art aufgrund des Skaleneffekts zu Kosteneinsparungen im Allgemeinen und auch zu tieferen Kosten bei den einzelnen Dublin-Staaten führen. Kosteneinsparungen könnten allenfalls dann generiert werden, wenn

¹⁶ Vgl. http://archiv.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Archiv/presseerl/Schily_ueberlegungen.pdf.

¹⁷ Angaben nach IOM; Vgl. <http://missingmigrants.iom.int/>.

¹⁸ A.a.O sowie "Fatal Journeys, Tracking Lives Lost during Migration, IOM 2014, S. 20, abrufbar unter <http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Fatal-Journeys-Tracking-Lives-Lost-during-Migration-2014.pdf>.

Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und burden sharing

in den Asylzentren über den definitiven Schutzstatus entschieden wird und damit das nationale Asylverfahren in den Dublin-Staaten entlastet wird. Andernfalls würde mit solchen Asylzentren aber eine zusätzliche Struktur aufgebaut, die sogar zusätzliche Kosten generieren dürfte.

Weitere Kosteneinsparungen könnten sich dadurch ergeben, dass damit teils erfolglose Rückführungsanstrengungen der Dublin-Staaten wegfallen würden. Da über die Einreise der Asylsuchenden bereits im Drittstaat entschieden wird, erhielten nur jene Personen eine Einreisebewilligung, die entweder bereits einen Aufenthaltstitel haben (z. B. Flüchtlinge und/oder vorläufig Aufgenommene) oder höchstwahrscheinlich einen solchen erhalten werden. Alle anderen erhielten keine Einreisebewilligung und müssten nach dem Entscheid auch nicht wieder aus dem Dublin-Raum in den Herkunftsstaat zurückgeführt werden. Potenzielle Kosten im Zusammenhang mit dem Vollzug von Rückführungen und anfallende Kosten im Zusammenhang mit nicht vollziehbaren Rückführungen würden deshalb theoretisch wegfallen. Letzteres beträfe vor allem anfallende Kosten bei Personen, die beispielsweise aufgrund fehlender Kooperationsbereitschaft des Herkunftsstaats nicht zurückgeführt werden könnten und somit vorläufig aufgenommen werden müssten. Die Frage der Rückführungen würde damit allerdings auf den Drittstaat überwältzt, in dem die Asylzentren liegen (siehe unten Ziff. 3.3).

Drittens könnten Asylzentren ausserhalb des Dublin-Raums, wie dies der Postulant vorschlägt, mit einem Verteilschlüssel gekoppelt werden, der sicherstellen würde, dass alle Dublin-Staaten anteilmässig für gleich viele Asylsuchende oder Flüchtlinge zuständig wären (zum Verteilschlüssel siehe Ziff. 4.4).

3.3 Risiken

Gewichtige Fragen hinsichtlich Asylzentren im Ausland wurden bis anhin in den politischen Diskussionen zu wenig beleuchtet. Erstens bestehen rechtliche und politische Fragen, die unbeantwortet sind, so insbesondere: Was wäre die Rechtsgrundlage für den Aufbau eines solchen Zentrums? Bräuchte es einen Staatsvertrag zwischen dem Gaststaat und der EU? Welches Gastland wäre bereit und auch aus menschenrechtlichen und sicherheitspolitischen Überlegungen geeignet, solche Zentren auf seinem Territorium zu beherbergen? Die Zentren könnten nämlich zu einem Pull-Effekt führen, was zur Folge hätte, dass eine grosse Anzahl Menschen die Reise in dieses Land anträten, um eine Chance auf eine Neuansiedlung in Europa zu erhalten. Welchen Rechtsstatus hätten die Asylsuchenden und Migranten im jeweiligen Gaststaat, und welche Verantwortung würde sich daraus für den Gaststaat ableiten? Damit verbunden sind auch souveränitätsrechtliche und politische Fragen in Bezug auf die Rechte und Pflichten der EU und des Gaststaats in der Betreuung dieser Zentren. Welches Recht gilt in den Zentren? Wie werden Verfahrensrechte der Asylsuchenden und Migranten in den Zentren gewährleistet?

Wie steht es mit der Finanzierung eines solchen Projekts? Eine allfällige Umsetzung müsste voraussichtlich aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Die Umsetzung solcher Zentren wäre aller Wahrscheinlichkeit nach keine einfache Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands, sondern beträfe das Gemeinsamen Europäischen Asylsystems GEAS als Ganzes (zum GEAS siehe Ziff. 4.). Die Schweiz macht nicht bei allen Rechtsinstrumenten des GEAS mit. Für eine eventuelle künftige Beteiligung der Schweiz an solchen Zentren müsste daher ein neues Abkommen mit der EU ausgehandelt werden. Die Schweiz, resp. alle teilnehmenden Staaten, würde ausserdem bei einem Vorgehen nach der zweiten Variante (Schutzstatus wird in den Zentren erteilt) die Kompetenz abgeben, über Asylgesuche selbst zu entscheiden. Aus politischer Sicht ist diese zweite Variante nicht mit der Unabhängigkeit der Schweiz in Bezug auf die Ausgestaltung ihres Asylwesens vereinbar.

Eine weitere Frage betrifft die Trägerschaft solcher Zentren. EASO soll nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission in Zukunft zu einer Asylagentur mit erweiterten Kompetenzen ausgebaut werden. Die neue Asylagentur soll die Umsetzung der Rechtsinstrumente des GEAS in den EU-Staaten überprüfen, damit diese einheitlich angewendet werden. Zur Unterstützung der Asylsysteme in den EU-Staaten soll die Asylagentur verstärkten operationellen und technischen Beistand leisten. Ein neu zu schaffender Asyl-Interventionspool soll aus mindestens 500 Experten aus den EU-Staaten bestehen,

Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und burden sharing

die jederzeit für den Einsatz in einem EU-Staat abrufbar sein sollen. Auch diese erweiterten Kompetenzen der neuen Asylagentur würden es ihr aber nicht erlauben, den Betrieb solcher Asylzentren aufzubauen und zu gewährleisten oder gar für die Dublin-Staaten verbindliche Asylentscheide zu fällen. Zudem stellt sich die Frage, ob ein solcher Betrieb überhaupt zu bewerkstelligen wäre. Zum Vergleich: In der Schweiz könnte ein durchschnittliches Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) mit 400 Plätzen und rund 35-40 Angestellten pro Jahr rund 1800 Asylgesuche bis zum Asylentscheid bearbeiten.¹⁹ Auch wenn auf EU-Ebene solche Zentren möglicherweise anders umgesetzt würden, ist bereits jetzt klar, dass bei den aktuellen Asylgesuchszahlen auf EU-Ebene ein Vielfaches an Angestellten in solchen Zentren nötig wäre, um den Betrieb zu gewährleisten.

Des Weiteren stellen sich praktische Fragen, wie sich Personen verhalten werden, die über die Verfahren in den Zentren keinen legalen Zugang nach Europa erhalten. Es müsste davon ausgegangen werden, dass zahlreiche abgewiesene Asylsuchende aus diesen Einrichtungen trotzdem die Einreise in den Dublin-Raum versuchen würden oder sich gar nicht erst dem vorgesehenen Verfahren unterwerfen möchten, da für sie von vornherein keine Erfolgschancen in einem Asylverfahren bestehen. Somit bliebe das Problem der irregulären Grenzübertritte und der im vorherigen Kapitel beschriebenen Rückführungen für abgewiesene Asylsuchende weiterhin bestehen. Irreguläre Migrationsbewegungen, wie die Überfahrten über das zentrale Mittelmeer, lassen sich auch unter Bereitstellung von Verfahrenszentren nahe von Krisenherden kaum vollständig eindämmen. In Anlehnung an die gemeinsame Erklärung der EU und der Türkei vom 18. März 2016 wäre der Abschluss von Abkommen mit Drittstaaten nötig, damit der grösste Teil der irregulären Einreisen unterbunden werden könnte.²⁰ Angesichts der instabilen Situation in den meisten Staaten im Norden Afrikas scheint eine Zusammenarbeit mit diesen Staaten ähnlich jener zwischen der EU und der Türkei derzeit kaum realistisch.²¹ Mehrere Staaten Nordafrikas sind heute nicht einmal bereit, ihre eigenen Landsleute zurückzunehmen.

Auch stellen sich Sicherheitsfragen bezüglich solcher Asylzentren. Einerseits zeigt der Betrieb der sogenannten Hotspots in Griechenland, dass es eine grosse Herausforderung ist, die Sicherheit in den Zentren jederzeit zu gewährleisten. Andererseits ist die Gefahr real, dass solche Zentren durch radikale Gruppierungen für Rekrutierungszwecke missbraucht würden.²²

Schliesslich stellt sich die Frage des Umgangs mit Personen, welchen die legale Einreise in den Dublin-Raum verwehrt wird. Der Drittstaat, in dem die Asylzentren liegen, würde für diese Personen verantwortlich. Der Aufenthalt der Personen im Drittstaat müsste entweder regularisiert werden, oder die Personen müssten vom Drittstaat in den Herkunftsstaat zurückgeführt werden. Im Rahmen eines Abkommens mit dem Drittstaat würden sich die Dublin-Staaten alternativ an der Rückführung von abgewiesenen Personen aus den Asylzentren beteiligen, was zusätzlichen Aufwand und finanzielle Kosten nach sich ziehen würde.

3.4 Das australische Konzept

Im Zusammenhang mit den Diskussionen um Asylzentren im Ausland, wie es der Postulant vorschlägt, wird oft das australische Konzept als Alternative eingebracht, welches an dieser Stelle kurz erörtert wird.

In Australien werden Schutzsuchende, die mit Booten die Küste Australiens erreichen wollen, beispielsweise direkt nach Indonesien zurückgeführt. Jenen, die Australiens Küste erreichen, wird die Einreise verwehrt. Sie werden in Asylunterkünften in der Republik Nauru und nach Manus Island (Papua Neuguinea) gebracht. Gleichzeitig verfolgt Australien eine offene Resettlement-Politik und gehört mit

¹⁹ Die EVZ decken aktuell die Bereiche Registrierung, Befragung, einen Teil der Asylverfahren, Administration, Zentrumsleitung und Kontakte mit Partnern ab.

²⁰ Zur Erklärung zwischen der EU und der Türkei siehe auch Ziff. 3.5.

²¹ Der Europäische Rat setzt in der „Erklärung von Malta“ vom 3. Februar 2017 sodann den Fokus auf Unterstützungsleistungen an Libyen (Ausbildung und Ausrüstung libyscher Grenzschutzbehörden, Verbesserung der Aufnahmebedingungen für Migranten) und auf die Verhinderung von Migration Richtung Libyen (Informationskampagnen). Vgl. <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/01/03-malta-declaration/>.

²² Siehe dazu das Beispiel des Daadab Flüchtlingscamps in Kenia. UNHCR Aktionsplan 2015-2016, <http://www.unhcr.org/561e54069.pdf>.

Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und burden sharing

den USA und Kanada zu jenen Staaten, die weltweit am meisten Neuansiedlungen gewähren.²³ Personen, die auf andere Weise nach Australien gelangen, um dort ein Asylgesuch zu stellen, beispielsweise über den Luftweg oder mit einem Visum, werden nicht automatisch abgeschoben. Die konsequente Durchsetzung dieser Politik führte unter anderem dazu, dass die Asylgesuchszahlen in Australien von 32 532 Gesuchen im Jahr 2013 auf 9003 im Jahr 2014 zurückgingen. 2015 verzeichnete Australien 12 538 Asylgesuche.

In den Unterkünften in Nauru und Papua Neuguinea warten die Asylsuchenden den Verfahrensausgang ab.²⁴ Anerkannte Flüchtlinge erhalten jedoch kein Aufenthaltsrecht in Australien, sondern werden von Nauru bzw. Papua Neuguinea aufgenommen. Ein weiterer Vertragspartner für die Aufnahme von anerkannten Flüchtlingen ist Kambodscha. Diese ausgelagerte Asylpolitik ist für die australische Regierung sehr kostenintensiv.²⁵ Aus Sicht des Bundesrats steht die australische Praxis in verschiedener Hinsicht in Widerspruch mit dem Völkerrecht.²⁶

Bei der Rückweisung von Flüchtlingsbooten auf hoher See durch die australische Marine besteht die Gefahr, dass Menschen in Staaten zurückgeschickt werden, in denen ihnen Folter oder andere Formen von unmenschlicher Behandlung drohen. Dies würde dem Non-Refoulement-Prinzip widersprechen, das solche Abschiebungen ausdrücklich untersagt.²⁷ Die Internierung von Asylsuchenden in Auffanglagern ausserhalb Australiens und die dort herrschenden Haftbedingungen stehen ebenfalls in Konflikt mit gängigen internationalen Standards im Umgang mit Schutzsuchenden wie zum Beispiel die Einhaltung der UN-Antifolterkonvention oder der Menschenrechtskonvention.²⁸ Berichten der UN und von Menschenrechtsorganisationen zufolge leben die Menschen, darunter viele Kinder, teilweise unter prekären Umständen, ohne Zugang zu angemessener medizinischer und psychologischer Betreuung. Dies ist vor allem bei schwer traumatisierten Flüchtlingen besonders bedenklich. Zudem komme es regelmässig zu Misshandlungen und Vergewaltigungen. Selbstverstümmelungen oder Selbstmorde seien häufig. Weiter werde anerkannten Flüchtlingen in der Regel das Recht auf Freizügigkeit und Zugang zum Arbeitsmarkt verwehrt, was der Genfer Flüchtlingskonvention zuwiderlaufe. Das UNHCR, zahlreiche Mitgliedstaaten im UN-Menschenrechtsrat sowie verschiedene Menschenrechtsorganisationen kritisieren diese Umstände seit Jahren scharf.²⁹ Am 9. August 2016 hat die britische Zeitung «The Guardian» 2000 Berichte aus dem Asylzentrum in Nauru veröffentlicht, welche detailliert Missstände beschreiben und die Misshandlungen und sexuellen Übergriffe aus den UN-Berichten bestätigen. Die australische Regierung hat sodann unabhängig von den veröffentlichten Berichten am 17. August 2016 die Schliessung eines Asylzentrums in Manus (Papua Neuguinea) beschlossen.

Auch der Bundesrat ist der Auffassung, dass das australische Konzept kein Beispiel für den Umgang mit Schutzsuchenden in Europa sein kann. Die Asyl- und Flüchtlingspolitik muss in vollem Einklang mit den internationalen Anforderungen stehen und den Schutz sowie die Würde der Menschen, die vor Verfolgung oder Krieg flüchten, hochhalten.

Australien basiert seine Migrationspolitik primär darauf, illegale Grenzübertritte sowie Einreisen von Asylsuchenden auf dem Seeweg systematisch zu unterbinden. Eine ähnlich starke Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen, sofern dies überhaupt möglich wäre, würde einen enormen finanziellen und logistischen Aufwand erfordern. Dies aufgrund der ausgedehnten Land- und Seegrenzen des Schengen-Raums. Hinzu kommt, dass Europa aufgrund seiner geografischen Lage mit viel grösseren Migrationsbewegungen konfrontiert ist als Australien. Ausserdem würde sich bei einer Umsetzung des

²³ Vgl. EPRS | European Parliamentary Research Service, Refugee and Asylum policy in Australia, Briefing November 2016, abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593517/EPRS_BRI\(2016\)593517_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593517/EPRS_BRI(2016)593517_EN.pdf).

²⁴ Diese sind teilweise «geschlossen», d. h. Asylsuchende können sich nicht frei im Land bewegen

²⁵ Schätzungen sprechen von insgesamt 1,24 Mrd. AUD (ca. 910 Mio. CHF) an Kosten für die zwei Zentren in Manus (Papua Neu Guinea) und Nauru im Fiskaljahr 2014/15. In und um die zwei Zentren waren in jenem Jahr total 2383 Personen untergebracht. Vgl. <https://www.theguardian.com/australia-news/2015/dec/09/offshore-detention-cost-12bn-senate-estimates-asylum-seekers-charter-flights>.

²⁶ Siehe auch die Stellungnahme des Bundesrats auf die Interpellation Addor (16.3445) vom 15. Juni 2016.

²⁷ Vgl. Hirsi Jamaa u. a. gegen Italien, Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 23.2.2012.

²⁸ Vgl. http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session28/Documents/A_HRC_28_68_Add.1_en.doc.

²⁹ Vgl. http://unhcr.org.au/wp-content/uploads/2015/05/11June2013_ManusMonitoringVisit.pdf.

Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und burden sharing

australischen Systems in Europa die Frage stellen, in welches Land irreguläre Migrantinnen und Migranten überstellt werden könnten. Aufgrund der politisch instabilen Lage in vielen Nachbarstaaten Europas wäre äusserst ungewiss, welcher Staat die nötigen Verfahrensrechte und allgemein die Menschenrechte garantieren könnte.

3.5 Resettlement

Im Rahmen von Resettlement-Aktionen werden vom UNHCR anerkannte Flüchtlinge, die sich in Drittstaaten aufhalten, von anderen Staaten aufgenommen. Diese Neuansiedlung von Flüchtlingen hat zumindest im Ergebnis eine starke Ähnlichkeit mit der zweiten Variante des Konzepts von Asylzentren im Ausland, da beim Resettlement ebenfalls Flüchtlinge direkt aus Drittstaaten in Europa neu angesiedelt werden und eine Organisation, beispielsweise UNHCR, bei der Auswahl der Dossiers und des Entscheids über den Schutzstatus involviert ist.

Auf europäischer Ebene wurde im Rahmen des ersten Umsetzungspakets zur europäischen Migrationsagenda ein Resettlement-Projekt gestartet, mit dem über 20 000 schutzbedürftige Personen aus Drittstaaten auf die EU-Mitgliedstaaten verteilt werden sollen. Die EU-Staaten und die an Schengen/Dublin assoziierten Staaten (Schweiz, Norwegen, Island, Liechtenstein) konnten ihre Beteiligung an diesem Programm freiwillig anmelden. Die Schweiz hat im Mai 2016 das angemeldete Kontingent erfüllt und alle 519 Personen aufgenommen.

Hintergrund von Resettlement-Projekten ist die Tatsache, dass es derzeit für Menschen, die vor Verfolgung flüchten und Schutz suchen, nur begrenzte Möglichkeiten der legalen Einreise in europäische Aufnahmestaaten gibt. Von dieser Situation profitieren die Schlepper, die mit der Not der Menschen Geschäfte machen. Menschen, die besonders schutzbedürftig sind, kann in einer gemeinsamen und systematisierten Resettlement-Aktion ein sicherer Weg nach Europa ermöglicht werden.

Die Idee, die Schutzbedürftigkeit von Asylsuchenden ausserhalb des eigenen Territoriums, insbesondere in der Herkunftsregion, zu prüfen, ist interessant. Um eine Resettlement-Aktion zu einer solidarischen Aktion Europas zu machen, müssten allerdings für alle EU-Mitgliedstaaten verbindliche und klare Regeln betreffend Resettlement aufgestellt werden. Die traditionellen Pledging-Konferenzen beruhen hingegen auf Freiwilligkeit.

Auch die EU hat das Potenzial von Resettlement erkannt. Am 13. Juli 2016 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag zu einer Verordnung für einen EU-Resettlement-Rahmen publiziert.³⁰ Der Verordnungsvorschlag ist keine Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands. Den an Schengen/Dublin assoziierten Staaten wird jedoch explizit die Möglichkeit geboten, daran teilzunehmen. Der Resettlement-Rahmen legt gemeinsame Regelungen für die Aufnahme, die Verteilung und den Status von neuansiedelnden Personen, die finanzielle Unterstützung der aufnehmenden Staaten sowie Massnahmen zur Eindämmung der Sekundärmigration fest. Damit will die Europäische Kommission die Grundlage für eine gemeinsame europäische Neuansiedlungspolitik schaffen. Die Verordnung soll dazu dienen, Verfahren einheitlich zu regeln und die Neuansiedlungstätigkeiten der EU besser zu koordinieren. Der Vorschlag sieht allerdings keinen verbindlichen Verteilschlüssel für die teilnehmenden Staaten vor. Diese müssen jedes Jahr freiwillig Kontingente anmelden. Ausserdem ist nicht gesichert, dass der politisch umstrittene Vorschlag der Kommission tatsächlich eine Mehrheit finden wird. Bevor der Verordnungsvorschlag verabschiedet ist, wird sich der Bundesrat nicht dazu äussern.

Resettlement-Aktionen haben keinen direkten Einfluss auf das geltende Dublin-System, da via Resettlement aufgenommene Personen bereits vor ihrer Einreise in die EU bzw. den Dublin-Raum einen Schutzstatus erhalten und somit nicht unter das Dublin-System fallen.

Im Bereich des Resettlements arbeitet die EU auch eng mit der Türkei zusammen. Um die irreguläre Migration via die Türkei in die EU einzudämmen, erklärte sich die Türkei im Rahmen einer gemeinsamen

³⁰ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates, COM(2016) 468 final, 13. Juli 2016.

Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und burden sharing

Erklärung mit der EU am 18. März 2016 unter anderem zur Rückübernahme aller irregulären Migranten, die nach dem 4. April 2016 von der Türkei aus auf den griechischen Inseln ankommen, in die Türkei bereit. Im Gegenzug sollen die EU-Staaten für jeden syrischen Staatsangehörigen, den die Türkei von den griechischen Inseln rückübernimmt, einen syrischen Staatsangehörigen aus der Türkei in den EU-Mitgliedstaaten neu ansiedeln. In der Praxis erhalten die rückgewiesenen Asylsuchenden in Griechenland einen Nichteintretensentscheid. Ausserdem unterstützt die EU die türkischen Asylstrukturen im Bereich der Aufnahme und Unterbringung finanziell. Bis 14. Mai 2017 sind gestützt auf diese gemeinsame Erklärung 5675 syrische Staatsangehörige aus der Türkei in verschiedenen Ländern der EU neu angesiedelt worden. Im gleichen Zeitraum hat die Türkei 1753 Personen aus Griechenland zurückgenommen.³¹

Die Schweiz ist von der gemeinsamen Erklärung zwischen der EU und der Türkei nicht direkt betroffen. Der Bundesrat begrüsst allerdings die Massnahmen der EU zur Unterstützung der Türkei im Bereich der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen. Zum jetzigen Zeitpunkt konzentriert sich das SEM im Rahmen von Resettlement auf die Aufnahme von syrischen Flüchtlingen aus dem Libanon, Jordanien und Syrien selber.

4 Das Gemeinsame Europäische Asylsystem

Das GEAS besteht aus verschiedenen Verordnungen und Richtlinien, welche auf EU-Ebene die Standards in den nationalen Asylverfahren auf ein gemeinsames Mindestniveau bringen sollen. Aktuell werden auf EU-Ebene im Rahmen der Diskussionen um die Revision des GEAS (siehe Ziff. 4.1) auch die zwei weiteren vom Postulanten erwähnten Eckpunkte (Weiterführung der Asylsuchenden nach Europa und proportionale Verteilung) diskutiert, weshalb nachfolgend die Funktionsweise des GEAS kurz erläutert wird.

Zu den Rechtsinstrumenten des GEAS gehören:

- die Anerkennungsrichtlinie (auch: Qualifikationsrichtlinie)³²;
- die Dublin III-Verordnung und die Eurodac-Verordnung;
- die Richtlinie über die Aufnahmebedingungen³³;
- die Verfahrensrichtlinie³⁴.

Die Schweiz ist – im Rahmen der Assoziierung an den Dublin/Eurodac-Besitzstand – nur von der Dublin III-Verordnung und der Eurodac-Verordnung direkt betroffen. Die Aufnahme richtlinie, die Anerkennungsrichtlinie sowie die Verfahrensrichtlinie sind dagegen nicht Bestandteil des Dublin/Eurodac-Besitzstands und daher für die Schweiz nicht verbindlich.

Die EU verfolgt das Ziel der Angleichung der Asylstandards schon seit vielen Jahren: Bereits im Oktober 1999 entschied der Europäische Rat in Tampere, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem, das sich auf die uneingeschränkte und umfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention stützt, aufzubauen. Darunter ist zu verstehen, dass Asylgesuche in allen Mitgliedstaaten auf die gleiche Art und Weise geprüft werden, dass die Unterbringung in allen Ländern den gleichen Mindeststandard aufweist und dass der Umgang mit verletzlichen Personen (Kranke, unbegleitete Minderjährige usw.)

³¹ Die Diskrepanz zwischen den Zahlen kommt daher, dass sich in der Praxis die Rückführung von syrischen Asylsuchenden in die Türkei als langwieriger erwiesen hat. Jeder Nichteintretensentscheid der griechischen Asylbehörde kann gerichtlich angefochten werden.

³² Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung) ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 9.

³³ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 96.

³⁴ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zum gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung), ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 60.

Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und burden sharing

überall gleich ist. Des Weiteren sollen Asylentscheide in allen Mitgliedstaaten nach den gleichen Kriterien getroffen werden und anerkannte Flüchtlinge einen vergleichbaren Rechtsstatus geniessen.

Das Ziel der Harmonisierung konnte bislang allerdings nicht im gewünschten Ausmass erreicht werden. Nach wie vor gibt es innerhalb der EU grosse Unterschiede bei den verschiedenen Asylsystemen, Anerkennungsquoten, Betreuungsangeboten oder bei der Integration.

Solange diese Unterschiede bestehen bleiben, wird es innerhalb des Dublin-Raums zu Weiterwanderungen kommen. Je höher die Zahl dieser Weiterwanderungen, desto grösser ist auch der bürokratische und logistische Aufwand, um die betroffenen Personen in den eigentlich zuständigen Dublin-Staat zu überführen.

4.1 Die Revision des GEAS

Das Ziel einer Verringerung der irregulären Weiterwanderung innerhalb des Dublin-Raums kann nur durch eine Angleichung der Asylstandards sowie der Anerkennungsquoten in allen Dublin-Staaten erreicht werden. Denn diese zwei Indikatoren sind massgebende Faktoren für die Weiterwanderung innerhalb des Dublin-Raums. Dabei muss allerdings davon ausgegangen werden, dass auch nach der Angleichung der Standards andere Faktoren bestehen bleiben, die zu Sekundärmigration Anlass bieten, beispielsweise die Grösse einer Diaspora.

Anzumerken ist, dass die EU im Sommer 2016 einen weiteren Schritt in Richtung einer Angleichung der Asylstandards unternommen hat. Die Europäische Kommission veröffentlichte am 13. Juli 2016 ihre Vorschläge zur Überarbeitung der Asylverfahrens- und Anerkennungsrichtlinie sowie der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen.³⁵ Die Asylverfahrensrichtlinie und die Anerkennungsrichtlinie sollen durch zwei Verordnungen ersetzt werden, womit diese in den EU-Staaten neu direkt anwendbar würden. Damit sollen fairere und effizientere Verfahren auf EU-Ebene geschaffen und die Anerkennungs Voraussetzungen unter den EU-Mitgliedstaaten angeglichen werden. Ausserdem sollen die Änderungen dazu führen, dass Asylsuchenden einheitliche Schutzrechte gewährt werden, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstaat. Gleichzeitig werden auch Massnahmen gegen «Asylshopping» und Sekundärmigration (z. B. durch obligatorische Überprüfung des Schutzstatus) ergriffen. Die Aufnahme richtlinie soll insofern angepasst werden, als die Aufnahmebedingungen in den einzelnen EU-Staaten weiter harmonisiert werden sollen. Zur Verhinderung von Sekundärmigration sollen die Ansprüche auf Leistungen nur im zuständigen Mitgliedstaat gelten.

Sollte die Sekundärmigration innerhalb des Dublin-Raums tatsächlich massgeblich reduziert werden können, würde dies unter den geltenden Regeln zur Folge haben, dass es zu einer Abdrängung der Zuständigkeit an die Dublin-Staaten an den Schengen-Aussengrenze kommt, weil diese Staaten weiterhin primär für die Registrierung irregulär einreisender Personen und für die Behandlung von Asylgesuchen zuständig bleiben. Die Einführung eines Verteilschlüssels wäre somit auch diesfalls nötig, um eine faire Verteilung der Verantwortung zu erreichen (siehe Ziff. 4.2).

4.2 Verteilschlüssel bzw. Quoten

Insbesondere nach dem «Arabischen Frühling» kam die Idee der Schaffung eines Verteilschlüssels als Massnahme für eine gerechtere Verteilung der Asylsuchenden innerhalb des Dublin-Raums wieder auf. Auch der Postulant regt in seinem Vorstoss an, die Möglichkeit einer proportionalen Verteilung der Asylsuchenden auf alle Dublin-Staaten zu prüfen. Diskussionen über eine fairere Verantwortlichkeitsverteilung (*Responsibility Sharing*) werden bereits seit Jahren geführt. Bisher waren

³⁵ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, COM(2016) 467 final; Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes sowie zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, COM(2016) 466 final; Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), COM(2016) 465 final.

Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und burden sharing

es insbesondere die südlich gelegenen Dublin-Staaten, die fairere Lösungen verlangten, wobei ihr Anliegen bei den anderen Dublin-Staaten auf wenig Gehör stiess. Durch einen Verteilschlüssel soll sichergestellt werden, dass alle Dublin-Staaten einen ihrer Grösse und ihren Kräften entsprechenden Solidarbeitrag leisten.

Auf europäischer Ebene wurde eine Lastenverteilung gemäss eines fixen Verteilschlüssels erstmals im Rahmen der Folgearbeiten zur Europäischen Migrationsagenda 2015 diskutiert. Die Europäische Kommission hatte eine Berechnungsformel aufgestellt, aufgrund welcher sich die EU-Mitgliedstaaten an allfälligen Resettlement- und Relocation-Programmen beteiligen sollen.³⁶ Der Berechnungsschlüssel berücksichtigte zu 40% die Bevölkerungsgrösse, zu 40% das Bruttoinlandprodukt (BIP), zu 10% die Asylzahlen der letzten 4 Jahre sowie zu 10% die Arbeitslosenquote. Damit wollte man die unterschiedliche Grösse, wie auch die wirtschaftliche Kraft der Staaten berücksichtigen. Berechnungen zeigen, dass eine schwache Gewichtung von zusätzlichen Faktoren (im vorliegenden Fall beispielsweise die Asylzahlen und die Arbeitslosenquote) keine grossen Auswirkungen auf die Anteilsquote haben.

4.2.1 Chancen und Risiken eines ständigen Verteilschlüssels

Durch einen ständigen Verteilschlüssel kann sichergestellt werden, dass die Asylsuchenden proportional auf die verschiedenen Dublin-Staaten verteilt werden, wobei die konkrete Anzahl der aufzunehmenden Asylsuchenden von der Migrationssituation im gesamten Dublin-Raum abhängig ist. Durch die Tatsache, dass es sich hierbei um einen gemeinsamen europäischen Ansatz handelt, kann ein Verteilschlüssel auch ein Anstoss für eine weitere Harmonisierung im Asylbereich sein.

Heute haben die Dublin-Staaten ein gewisses Interesse daran, nicht zu «attraktiv» für Asylsuchende zu werden. Insbesondere für diejenigen Staaten, die über eine wenig ausgebaute Aufnahmestruktur verfügen, kann das einen Anreiz bieten, Mängel in ihren Aufnahmesystemen bewusst beizubehalten, weil sie sich von diesen eine abschreckende Wirkung versprechen. Diese Fehlanreize, die eine Angleichung der Standards innerhalb des Dublin-Raums verhindern, würden bei Einführung eines Verteilschlüssels beseitigt.

Ein Verteilschlüssel basierend auf der Bevölkerungsgrösse und dem BIP, angewendet auf die Asylgesuchszahlen des Jahres 2015 zeigt, dass Staaten wie Deutschland, Schweden, Österreich, Ungarn und in geringerem Ausmass auch Finnland, Belgien, Bulgarien und Norwegen anteilmässig mehr Asylgesuche verzeichneten, als sie nach dem Verteilschlüssel hätten behandeln müssen. Südliche Dublin-Staaten registrierten hingegen weniger Asylsuchende.³⁷

Quotenberechnungen berücksichtigen jedoch oftmals nur die Anzahl der Asylgesuche, nicht jedoch den Migrationsdruck, der durch die unerlaubte Einreise und durch den allfälligen illegalen Aufenthalt auf die einzelnen Dublin-Staaten entsteht. Die Belastung für die Staaten an den Schengen-Aussengrenzen hinsichtlich Registrierung und Aufnahmestrukturen besteht bis zur Umverteilung auf die anderen Dublin-Staaten weiter.

Die Einführung eines ständigen Verteilschlüssels erfordert eine zentrale Verwaltung, welche die Verteilung der Personen organisiert und vornimmt. Diese Aufgabe könnte von EASO, beziehungsweise der neuen europäischen Asylagentur, übernommen werden. Die genaue Funktionsweise eines Verteilschlüssels und der Verteilstellen würde zwar Einfluss auf die administrativen Abläufe in den Dublin-Staaten haben. Ein Verteilschlüssel hätte allerdings keinen direkten Einfluss auf das materielle nationale Asylverfahren. Die nationale Souveränität im Asylwesen selbst würde damit weiterhin unangetastet bleiben.

Hauptschwierigkeit einer Verteilung nach Quoten dürfte sein, dass diese nicht die gewünschte langfristige Stabilisierung des Dublin-Systems bringt, solange die irreguläre Weiterwanderung weiterhin

³⁶ Resettlement: Neuansiedlung von Flüchtlingen, die sich in Drittstaaten befinden; Relocation: Umverteilung von Schutzsuchenden innerhalb des Dublin-Raums.

³⁷ Die Schweiz lag im Jahr 2015 nach dieser Berechnung ca. 1000 Asylgesuche unter dem Soll und hätte dementsprechend auch keine Asylsuchenden in andere Staaten umverteilen können. Siehe auch Fussnote 41.

Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und burden sharing

besteht. Diese Erkenntnis gilt, wie weiter oben erwähnt, auch für die Einführung eines Verteilschlüssels im Zusammenhang mit Asylzentren in Drittstaaten. Ein Verteilschlüssel wird in der Praxis effizienter funktionieren, wenn sich die Standards und Anerkennungsquoten in den verschiedenen Dublin-Staaten annähern. Zwar haben auch andere Faktoren wie das Vorhandensein einer Diaspora einen grossen Einfluss auf die irreguläre Weiterwanderung. Solange jedoch gravierende Unterschiede in den Standards und Anerkennungsquoten bestehen, wird es zu Sekundärmigrationsbewegungen kommen, die wiederum die Asylsysteme einzelner Staaten zusätzlich belasten und das Ziel des Verteilschlüssels unterlaufen.

Für diese Personen muss der nicht zuständige Staat eine Dublin-Rücküberstellung in den zuständigen Staat durchführen. Ein effektives und effizientes Überstellungssystem muss folglich in jedem Fall beibehalten werden.

4.2.2 Praktische Anwendung eines Verteilschlüssels: Relocation

Die Europäische Kommission stellte in der Europäischen Migrationsagenda vom 13. Mai 2015 als Reaktion auf die Migrationskrise auch einen temporären Verteilschlüssel zur Entlastung von besonders betroffenen Staaten vor (Relocation). Im September 2015 hat die EU zwei Relocation-Programme beschlossen, mit welchen bis September 2017 voraussichtlich schutzbedürftige Asylsuchende, die sich momentan in Italien und Griechenland befinden, in andere EU-Staaten umverteilt werden sollen. Die Höhe der Aufnahmeverpflichtung richtet sich nach einem Verteilschlüssel, nach welchem, wie unter Ziffer 4.2 erwähnt, zu 40% die Bevölkerungsgrösse, zu 40% das Bruttoinlandprodukt (BIP), zu 10% die Asylzahlen der letzten 4 Jahre sowie zu 10% die Arbeitslosenquote berücksichtigt werden. In sogenannten Hotspots werden Asylsuchende mit Unterstützung von EASO, Frontex und Europol durch die Asylbehörden Italiens bzw. Griechenlands registriert, geprüft und anschliessend auf die anderen EU-Mitgliedstaaten bzw. die assoziierten Staaten verteilt. Ursprünglich sollten 160 000 Personen umverteilt werden. Inzwischen hat die EU diese Zahl auf 106 000 Personen reduziert, da 54 000 Plätze neu für Resettlement aus der Türkei gestützt auf die gemeinsame Erklärung der EU und der Türkei vom 18. März 2016 eingesetzt werden.³⁸

Diese EU-Relocation-Programme sind für die Schweiz rechtlich nicht bindend, da sie sich nicht auf den Dublin/Schengen-Besitzstand stützen. Gemäss Bundesratsbeschluss vom 18. September 2015 nimmt die Schweiz aber freiwillig am ersten Relocation-Programm der EU teil und übernimmt in diesem Rahmen bis zu 1500 Asylsuchende von Italien und Griechenland. Diese Beteiligung findet im Rahmen des vom Bundesrat am 6. März 2015 beschlossenen Programms für die Aufnahme von 3000 Schutzsuchenden statt. Die Asylgesuche der zu relozierenden Personen werden in der Schweiz auf Grundlage eines Dublin-Selbsteintritts (Artikel 17 der Dublin III-Verordnung) geprüft. Bis 19. Mai 2017 sind gestützt auf dieses Programm 605 Personen aus Italien und 317 Personen aus Griechenland in die Schweiz eingereist. Der Bundesrat plant, seine Zusage zur Teilnahme am ersten EU-Umverteilungsprogramm einzuhalten und die im Rahmen dieses Programmes in Aussicht gestellten 1500 Personen aufzunehmen.

Die Zwischenbilanz der beiden EU-Relocation-Programme ist durchzogen. Die Zahl der umverteilten Personen ist bislang immer noch relativ tief, auch wenn in den vergangenen Monaten die Tendenz zu mehr Umverteilungen zu erkennen ist. Bis zum 17. Mai 2017 wurden total 18 865 Personen (5758 zugunsten Italiens und 13 107 zugunsten Griechenlands) umverteilt.³⁹ Einige EU-Mitgliedstaaten sind

³⁸ Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Massnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABI, L239 vom 15.9.2015, S. 146; Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Massnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABI, L 248 vom 24.09.2015, S. 80. Siehe auch Beschluss (EU) 2016/1754 des Rates vom 29. September 2016 zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/1601 zur Einführung von vorläufigen Massnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABI, L268 vom 1.10.2016, S.82.

³⁹ Siehe Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat: Umverteilung und Neuansiedlung - Zehnter Fortschrittsbericht, COM(2017) 202 final, vom 2.2.2017. Zum jeweils aktuellen Stand der Dinge im Bereich Relocation siehe http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf.

Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und burden sharing

ihren Verpflichtungen bislang ganz oder doch weitgehend nachgekommen, andere verweigern sich. Die rechtliche Verpflichtung für die EU-Staaten zur Übernahme von Personen unter den Relocation-Programmen besteht nach Ansicht der Europäischen Kommission auch über den September 2017 hinaus.

4.3 Die Revision der Dublin III-Verordnung

Ein Verteilmechanismus könnte erstmals im Rahmen einer derzeit verhandelten Dublin-Revision dauerhaft verankert werden. In der EU werden bereits seit Jahren immer wieder Diskussionen in Bezug auf eine Weiterentwicklung des Dublin-Systems geführt.⁴⁰

Der aktuelle Dublin-Revisionsvorschlag der Europäischen Kommission vom 4. Mai 2016 soll ein System schaffen, das auch in Krisenzeiten funktioniert. Im Fokus stehen deshalb drei Hauptziele:

1. Die Verfahren sollen schneller und effizienter durchgeführt werden.
2. Sekundärmigration soll verhindert werden.
3. Übermässig ungleiche Lasten sollen mit Hilfe eines Korrekturmechanismus fairer verteilt werden.

Die diskutierten Vorschläge enthalten jedoch keinen ständigen Verteilmechanismus, der alle Asylsuchenden proportional auf die Dublin-Staaten aufteilen würde, sondern entwickeln das bestehende System weiter. Der Korrekturmechanismus im Legislativvorschlag gelangt lediglich bei übermässiger Belastung einzelner Dublin-Staaten zur Anwendung.

Neben technisch-operativen Änderungen, die das Verfahren verkürzen (z. B. verkürzte Fristen für Beschwerden) und Sekundärmigration verhindern sollen, sieht der Kommissionsvorschlag eine weitere Neuerung vor: Sanktionsmöglichkeiten für Gesuchsteller, die nicht kooperieren. So hält der Vorschlag fest, dass Gesuchsteller in jenem Dublin-Staat ihr Gesuch einreichen müssen, in den sie zuerst eingereist sind. Tun sie das nicht, wird ihr Gesuch in einem beschleunigten Verfahren geprüft. Zudem müssen sich die Gesuchsteller während des Verfahrens in diesem zuständigen Dublin-Staat aufhalten. Gehen sie in einen anderen Dublin-Staat, haben sie dort lediglich Anspruch auf Nothilfe.

Von Bedeutung ist, dass der Kommissionsvorschlag einen Korrekturmechanismus vorsieht. Dieser greift, wenn die Anzahl Asylgesuche in einem Dublin-Staat eine gewisse Schwelle überschreitet. Hierfür soll ein automatisiertes System geschaffen werden, das laufend registriert, welcher Dublin-Staat wie viele Gesuche entgegengenommen hat. Für jeden Staat würde ausgerechnet, für wie viele von den im ganzen Dublin-Raum registrierten Gesuchen er zuständig ist. Dieser Referenzwert berechnet sich anteilmässig anhand der Bevölkerungszahl eines Dublin-Staates und dessen BIP (beide Faktoren werden zu je 50 % gewichtet). Liegt in einem Dublin-Staat die Anteilsquote über 150 %, kommt automatisch der Korrektiverteilmechanismus zum Tragen. Alle Gesuche über 150 % werden auf die anderen Dublin-Staaten verteilt, wobei diejenigen Dublin-Staaten primär Personen aufnehmen sollen, die ihren Anteil von 100 % noch nicht erfüllt haben.⁴¹ Der Vorschlag sieht vor, dass ein Dublin-Staat beschliessen kann, sich am Korrekturmechanismus nicht zu beteiligen. In diesem Fall müsste er pro Person, die er ablehnt, einen Solidaritätsbeitrag von 250 000 Euro bezahlen, welcher den anderen an den Solidaritätsmassnahmen teilnehmenden Dublin-Staaten zugutekäme.

5 Massnahmen des Bundes

Die vorstehenden Ausführungen machen deutlich, dass eine Reform des Dublin-Systems unabdingbar ist, um dieses auch in Krisensituationen nachhaltig stärken zu können. Der Bundesrat unterstützt

⁴⁰ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), COM(2016) 270 final vom 4. Mai 2016.

⁴¹ Wäre der Korrekturmechanismus, so wie er jetzt im Vorschlag steht, bereits Ende 2015 angewendet worden, hätte die 150%-Schwelle bei der Schweiz bei 60 856 Personen (100 % = 40 571) gelegen (Asylgesuchszahlen Europa im Jahr 2015, ohne Grossbritannien und Dänemark: 1 332 380; zum Vergleich Asylgesuchszahlen Schweiz 2015: 39 523), wobei der Referenzwert für die Schweiz bei 3,045 % liegt. Diese Berechnungen stehen unter der Annahme, dass Grossbritannien und Dänemark sich nicht an der Massnahme beteiligen. Diese beiden Länder sind nicht verpflichtet, Weiterentwicklungen im EU-Asylbereich zu übernehmen.

Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und burden sharing

deshalb den Vorschlag des Postulanten einer proportionalen Verteilung von Asylsuchenden auf alle Dublin-Staaten, was gleichzeitig eine Angleichung der Standards im Asylwesen in diesen Staaten voraussetzt.

Die in der Europäischen Migrationsagenda vom 13. Mai 2015 erwähnte kohärente Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und die am 4. Mai 2016 präsentierte Revision der Dublin III-Verordnung und der Eurodac-Verordnung sind Schritte in diese Richtung. Ein Ersatz für die zurzeit geltenden Dubliner Zuständigkeitsregeln durch einen permanent gültigen Verteilschlüssel ist nach Einschätzung des Bundesrats erst in einem weiteren Schritt realistisch und umsetzbar. Auf europäischer Ebene hat man im Zuge der Diskussionen rund um die Migrationskrise hinsichtlich eines Verteilschlüssels gewisse Fortschritte erzielt: Vor einigen Jahren war es noch kaum denkbar, dass Asylsuchende in grossem Stil innerhalb des Dublin-Raums auf solidarischer Basis verteilt werden. Dies ist nun mit der Umsetzung der Relocation-Beschlüsse Realität, auch wenn sich momentan noch nicht alle EU-Staaten daran beteiligen. Des Weiteren wird konkret über die Einführung eines Korrekturmechanismus mit einem Verteilschlüssel diskutiert. Es muss aber weiterhin davon ausgegangen werden, dass die Einführung eines ständigen Verteilschlüssels auf grösseren politischen Widerstand stossen wird. Ein Verteilschlüssel, wie er im gegenwärtigen Revisionsvorschlag der EU-Kommission enthalten ist, der lediglich in Krisensituationen Anwendung findet und während begrenzter Zeit eine ausgewogenere Verteilung von Asylsuchenden sicherstellt, ist wohl mehrheitsfähiger und kann womöglich rascher realisiert werden. Aktuell ist jedoch nicht absehbar, wie zügig der entsprechende Legislativvorschlag der Europäischen Kommission auf EU-Ebene weiter bearbeitet wird. Die Schweiz befürwortet grundsätzlich die Einführung eines Verteilschlüssels und unterstützt entsprechend die Vorschläge der Europäischen Kommission. Die Schweiz nimmt an den Diskussionen in Brüssel rund um die Überarbeitung der Dublin/Eurodac-Verordnungen teil und kann so ihre Interessen direkt einbringen.

Der Bundesrat konzentriert sich auf EU-Ebene zudem darauf, über Dublin hinaus indirekt auf eine Angleichung der Asylstandards hinzuwirken. Dies, da die Schweiz nicht an die Richtlinien des GEAS gebunden und daher an den entsprechenden Diskussionen nicht beteiligt ist. Dieses Engagement erfolgt insbesondere durch eine aktive Teilnahme an den Aktivitäten von EASO. Beispielsweise beteiligt sich die Schweiz am Joint Processing oder an EASO-Einsätzen in denjenigen Dublin-Staaten, die unter besonderem Migrationsdruck stehen. Am 1. März 2016 trat die Vereinbarung zur Teilnahme der Schweiz an EASO formell in Kraft. Angesichts der Migrationskrise in der EU hat der Bundesrat beschlossen, EASO durch die Entsendung von Schweizer Expertinnen und Experten für mehrmonatige Einsätze zu unterstützen. So wird der Hotspot-Relocation-Ansatz in Italien und Griechenland bis Ende September 2017 mit permanent bis zu 14 Expertinnen und Experten des SEM unterstützt. Seit März 2012 ist ausserdem ein Experte des SEM als Verbindungsbeamter im italienischen Dublin-Büro in Rom detachiert.

Eine weitere Möglichkeit der Schweiz, zur Angleichung der Asylstandards in den Dublin-Staaten beizutragen, ist die bilaterale Unterstützung. So unterstützte die Schweiz in den Jahren 2015 und 2016 Projekte in Griechenland und Italien finanziell. Bei diesen Projekten stand vor allem die Verbesserung der Asyl- und Aufnahmesysteme im Vordergrund. In Griechenland unterstützt das SEM zwei humanitäre Projekte finanziell. Das erste Projekt kommt einer Nichtregierungsorganisation zugute, die Übersetzertätigkeiten im Asylverfahren in den regionalen Asylzentren ausübt. Mit dem zweiten Projekt wurden im Jahr 2015 die Tätigkeiten des UNHCR auf den griechischen Inseln unterstützt. In Italien unterstützte das SEM im Jahr 2015 ein Projekt des italienischen Roten Kreuzes im Bereich der Aufnahme anlandender Migranten und Flüchtlinge.

Mit der freiwilligen Teilnahme an den EU-Resettlement- und Relocation-Programmen zeigt die Schweiz zudem Solidarität und unterstützt gezielt die Massnahmen der EU. Die Höhe der Beteiligung der Schweiz an diesen Programmen wurde basierend auf der Bevölkerungsgrösse und des BIP der Schweiz im Verhältnis zu den Dublin-Staaten berechnet. Mit ihrem freiwilligen Engagement hat die Schweiz ihre Glaubwürdigkeit als konstruktive Partnerin in den anstehenden Beratungen zur Anpassung der Dublin/Eurodac-Verordnungen gestärkt.

6 Ergebnis

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass dem Bundesrat die Herausforderungen und Schwierigkeiten des Dublin-Systems angesichts der aktuellen Flüchtlingskrise bewusst sind und dass er sich auf EU-Ebene aktiv und konstruktiv einbringt. Asylzentren in Drittstaaten werden von verschiedenster Seite als eine von vielen Möglichkeiten propagiert, wie das Dublin-System in Zukunft gestärkt und krisenresistenter gestaltet werden soll. Allerdings betrachtet der Bundesrat den Vorschlag des Postulanten aufgrund der vorstehenden Ausführungen derzeit weder als umsetzbar noch als zielführend.

Der Bundesrat geht mit dem Postulanten einig, dass das Dublin-System gestärkt werden muss. Die aktuelle Lage macht deutlich, dass eine Reform von Dublin dringend nötig ist und die Staaten sich möglichst rasch auf einen Reformentwurf einigen sollten, wobei nationale Interessen den gemeinsamen europäischen Interessen nicht im Wege stehen dürfen. Überdurchschnittlich betroffene Dublin-Staaten müssen solidarisch und nachhaltig unterstützt werden. Ein neues Dublin-System muss deshalb insbesondere fairer und effizienter gestaltet sein. Der Bundesrat ist sich dabei bewusst, dass ein solch faires und effizientes System nur dann wirksam umgesetzt werden kann, wenn die Anreize zur Sekundärmigration innerhalb der EU möglichst gering sind und die Asylstandards in den europäischen Staaten sich nicht mehr so stark voneinander unterscheiden.

Die Schweiz und alle Dublin-Staaten stehen in der Verpflichtung, Personen, die verfolgt werden, den nötigen internationalen Schutz zu gewähren. Gleichzeitig muss dafür gesorgt werden, dass Personen, die keinen Anspruch auf internationalen Schutz haben, zurückgeführt werden bzw. die gefährliche Reise nach Europa gar nicht erst in Angriff nehmen. Der Bundesrat ist sich auch bewusst, dass ein Ende der aktuellen Konflikte, welche die Flüchtlingskrise ausgelöst haben, momentan nicht absehbar ist. Viele Schutzsuchende werden deshalb auf längere Zeit in Europa bleiben, weshalb diesen Menschen Zukunftsperspektiven aufgezeigt werden müssen.

Die vergangenen beiden Jahre haben noch deutlicher gemacht, dass die Bewältigung der Herausforderungen im Migrationsbereich nicht einigen wenigen Staaten an den Aussengrenzen der EU überlassen werden kann. Der Bundesrat anerkennt, dass gewisse Dublin-Staaten aufgrund ihrer geografischen Lage und/oder aufgrund der bereits ansässigen Diaspora stärker betroffen sind als andere, weshalb diese solidarisch unterstützt werden müssen. Eine Weiterentwicklung des Dublin-Systems liegt letztendlich im Interesse aller Dublin-Staaten.