



Schweizer Flüchtlingspolitik

Erstmals seit dem zweiten Weltkrieg gibt es 2014 weltweit wieder mehr als 50 Millionen Flüchtlinge, Asylsuchende und Binnenvertriebene. Von diesen stellen weltweit rund 1.1 Millionen Menschen ein Asylgesuch. In der Schweiz wurden im Jahr 2013 insgesamt 21'500 Asylgesuche eingereicht. Davon wurden ca. 11 Prozent, also 2'311 Gesuche bewilligt. Die sich zuspitzende Flüchtlingssituation und die Asylrechtsrevisionen der letzten Jahre zeigen, dass das Thema Flüchtlingspolitik die Schweiz auch in Zukunft stark beschäftigen wird. In diesem Artikel werden sowohl die Grundzüge der Schweizer Flüchtlingspolitik, als auch die kürzlich durchgeführten Asylreformen erläutert. Danach wird auf die derzeitige Flüchtlingssituation in der Schweiz und auf aktuelle Herausforderungen eingegangen. Die Themen Verfahren, Kosten und Kriminalität im Zusammenhang mit dem Asylwesen wurden bereits in der Vimentis-Publikation „Asylgesetz“ ausführlich diskutiert. Allerdings wurde das Verfahren noch so dargestellt, wie es vor der letzten Reformrunde ausgesehen hat. Aus diesem Grund geht der vorliegende Artikel insbesondere auf die letzten Neuerungen ein.

Ausgangslage

Im Jahr 2013 waren die **Eritreer** nach wie vor die weitaus grösste Flüchtlingsgruppe in der Schweiz, obwohl die Anzahl Gesuche zurückging. Die **Syrer** bilden die zweitgrösste Flüchtlingsgruppe. Etwa gleich viele Flüchtlinge stammen aus den Herkunftsländern **Nigeria** und **Tunesien**.

Grundelemente der Schweizer Flüchtlingspolitik

Asylrecht ist ein Menschenrecht. So steht es in der Allgemeinen Erklärung

der Menschenrechte geschrieben. Diese wurde von allen Mitgliedstaaten der UNO, also auch von der Schweiz, automatisch mit ihrem Beitritt anerkannt. Obwohl sie nicht direkt völkerrechtlich verbindlich ist, bringt sie den Sinn und Zweck von Flüchtlingspolitik im Allgemeinen gut zum Ausdruck: Jede Person soll das Recht haben, in einem anderen Land Schutz vor Verfolgung zu suchen und zu geniessen.

Der Flüchtlingsbegriff

Als **Flüchtlinge** gelten gemäss dem schweizerischen Asylgesetz jene Personen, die in ihrem Herkunftsland wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Ansichten in Gefahr sind. Dazu zählt namentlich die Gefährdung des Lebens, des Körpers oder der Freiheit. Vom Begriff des „Flüchtlings“ zu unterscheiden ist der Begriff des „Migranten“. **Migranten** sind Personen, die freiwillig in ein anderes Land ziehen. Dies kann wirtschaftliche, politische oder Sicherheitsgründe haben. Während Flüchtlinge in ihrem Herkunftsland verfolgt werden, geniessen die Migranten bei einer Rückkehr in ihr Land wieder dessen Schutz. Als **Sans-Papiers** wiederum werden Personen bezeichnet, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, also über keinerlei Aufenthaltsbewilligung verfügen. Manche von ihnen sind illegal eingereist, andere haben ihre Aufenthaltsbewilligung verloren. Auch Personen, die ein Asylgesuch gestellt haben, welches entweder abgelehnt wurde oder auf welches gar nicht erst eingetreten wurde, können zu dieser Kategorie zählen.

Die Genfer Flüchtlingskonvention

Die Schweiz ist Vertragsstaat der Genfer Flüchtlingskonvention, welche 1951 abgeschlossen wurde. Mit der Konven-

Zusammenfassung

In den letzten Jahren ist die Anzahl Flüchtlinge weltweit, aber auch hierzulande wieder gestiegen. Insgesamt 21'500 Asylgesuche wurden 2013 in der Schweiz eingereicht. Rund 11 Prozent davon wurden bewilligt. Die Eritreer, Syrer, Nigerianer und Tunesier bilden die grössten Flüchtlingsgruppen in der Schweiz.

Die Schweizer Flüchtlingspolitik

Eine Reihe von Faktoren hat die Art und Weise, wie in der Schweiz Flüchtlingspolitik betrieben wird, stark geprägt. Dazu gehören internationale Verträge, wie die Genfer Flüchtlingskonvention oder das Dubliner Übereinkommen. Auch die verschiedenen Reformen des Asylgesetzes haben wiederholt zu wesentlichen Umgestaltungen des Asylwesens geführt. Weiterhin üben Nichtstaatliche Flüchtlingsorganisationen durch ihre Arbeit einen wesentlichen Einfluss auf die Schweizer Flüchtlingspolitik aus.

Zukünftige Herausforderungen

Die wiederholten Asylrechtsreformen zeigen, dass die Flüchtlingspolitik weiterhin vor grossen Herausforderungen steht. Die Verhinderung von Asylmissbrauch und von Fehlentscheidungen sind typische Beispiele. Schwer abschätzbar sind derzeit die Auswirkungen des Urteils des europäischen Menschenrechtsgerichtshof auf das Dublin-Verfahren oder die Auswirkungen der noch bevorstehenden Umsetzung der Ausschaffungsinitiative auf das Asylrecht.

tion wird der Umgang mit Flüchtlingen zum ersten Mal völkerrechtlich verbindlich geregelt. Der Flüchtlingsbegriff des Schweizer Asylgesetzes orientiert sich sehr stark an jenem der Konvention. Als Kernstück der Konvention gilt das Nichtzurückweisungsprinzip (**Non-Refoulement-Prinzip**). Personen, die wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer sozialen

Gruppe oder wegen ihrer politischen Ansichten in ihrem Herkunftsland in Gefahr sind (Flüchtlingsbegriff), darf die Schweiz nicht dorthin zurückweisen. Dieser völkerrechtliche Grundsatz wurde ins Asylgesetz integriert.

Das Dubliner Übereinkommen

Das Dubliner Übereinkommen ist ein Vertrag zwischen 30 europäischen Staaten. Dazu gehören sämtliche EU-Mitgliedsstaaten, sowie auch die Schweiz, Norwegen und Island. In der Schweiz ist es 2008 zusammen mit dem Schengener Übereinkommen in Kraft getreten. Der Zweck des Dubliner Übereinkommens besteht darin, die Effizienz bei der Behandlung von Asylgesuchen durch engere Zusammenarbeit zu steigern. Insbesondere soll vermieden werden, dass Asylsuchende in mehreren Ländern gleichzeitig ein Gesuch stellen. Dies ist beispielsweise häufig dann der Fall, wenn das Gesuch in einem Land abgewiesen wurde. Nur ein Staat soll für die Behandlung eines bestimmten Asylgesuchs und allenfalls für die Aufnahme der betroffenen Person zuständig sein. **Zuständig** ist in der Regel jener Staat, in den die Asylsuchenden zuerst eingereist sind (**Ersteinreisestaat**). Stellt ein Staat fest, dass ein Asylbewerber bereits in einem anderen Staat ein Gesuch gestellt hat, so kann er in diesen Staat **rücküberstellt** werden. Um den notwendigen Informationsaustausch zwischen den Staaten zu gewährleisten, wurde die Datenbank „Eurodac“ eingerichtet. Diese enthält die Fingerabdrücke der Asylsuchenden und auch von illegal eingereisten Migranten, sofern diese einmal entdeckt wurden.

Das beschleunigte Asylverfahren

Im Juni 2013 sagte das Schweizer Volk Ja zu der neuen Asylgesetzrevision, welche auch ein neues Asylverfahren vorsieht. Ziel ist es, dass vom Zeitpunkt der Einreichung des Gesuches bis zum Entscheid nicht mehr als 100 Tage liegen. Das Verfahren lässt sich grob in drei Phasen unterteilen, welche an dieser Stelle erläutert werden.

Bei der ersten Phase handelt es sich um eine **Vorbereitungsphase**. Sie dauert höchstens drei Wochen. Dabei werden beispielsweise Fingerabdrücke abgenommen, medizinische Untersuchungen durchgeführt und Identitätsdokumente überprüft.

In der zweiten Phase wird **unterschieden zwischen Dublin- und Nicht-Dublin-Verfahren**. Handelt es sich um Personen, die bereits in einem anderen „Dublin-Staat“ ein Asylgesuch eingereicht haben, werden diese weggewiesen. Dies sind rund 40 Prozent aller Fälle. In den restlichen Fällen beginnt das erstinstanzliche Verfahren. Dabei wird innerhalb von wenigen Tagen entschieden, ob ein **beschleunigtes oder erweitertes Verfahren** durchgeführt wird. Ein beschleunigtes Verfahren wird in eindeutigen Fällen durchgeführt, bei denen keine weiteren Abklärungen nötig sind.

Bedarf ein Fall weitere Abklärungen, so wird die betroffene Person in einer dritten Phase an den **Kanton überwiesen**. In dieser Phase gibt es keinen Unterschied vom neuen zum alten Verfahren.

Die Asylsuchenden müssen ihre Flüchtlingseigenschaften selbst nachweisen oder zumindest glaubhaft machen. Während des gesamten Verfahrens sind sie verpflichtet, mitzuhelfen. So müssen sie beispielsweise ihre Identität offenlegen oder bei der Beschaffung von Beweisen mitarbeiten. Die zuständige Behörde für Asylentscheide ist das Bundesamt für Migration (BFM). Lehnt das BFM ein Asylgesuch ab, so folgt die Anordnung zur **Wegweisung** des Asylsuchenden. Diese kann allerdings nur vollzogen werden, wenn sie **zulässig, zumutbar und möglich** ist. Unzumutbar ist eine Wegweisung beispielsweise dann, wenn im Herkunftsland Bürgerkrieg oder eine medizinische Notlage herrscht. In diesen Fällen wird die Person trotz abgelehntem Asylgesuch **vorläufig aufgenommen**.

In einigen Fällen kann sich eine Person nicht auf das Rückschiebeverbot berufen: wenn eine begründete Annahme besteht, dass die Person die Sicherheit der Schweiz gefährdet oder wenn sie

als gemeingefährlich gilt. Letzteres ist dann der Fall, wenn die Person wegen eines besonders schweren Delikts rechtskräftig verurteilt wurde.

Zusammenarbeit mit dem Ausland

Die Grundlage für die Zusammenarbeit mit europäischen Ländern bilden in erster Linie die Übereinkommen von Schengen und Dublin. Die Schweiz beteiligt sich an der verstärkten Überwachung der Schengen-Aussengrenzen. Dazu gehört die intensiviertete Kontrolle an ihren internationalen Flughäfen, als auch die finanzielle Beteiligung am **Aussengrenzenfonds**, der Staaten mit sehr langen Schengen-Aussengrenzen unterstützt. Des Weiteren unterstützt sie die Grenzschutzagentur **FRONTEX** mit finanziellen und personellen Ressourcen.

Im Bereich der Rückkehrpolitik von abgewiesenen Asylsuchenden und illegal Eingewanderten arbeitet die Schweiz mit den Herkunftsstaaten zusammen. Insgesamt **48 Rückübernahmeabkommen** hat sie bisher abgeschlossen. Der Grundsatz der Rückübernahme eigener Staatsangehöriger ist zwar ein Prinzip des Völkergewohnheitsrechtes, doch kann die Rücknahmepflicht der Herkunftsländer im Widerspruch zu wichtigen nationalen Interessen stehen und so die Verhandlungen erschweren.

Zudem leistet die Schweiz Rückkehrhilfe und führt mit externen Partnern in den Herkunftsländern Rückkehr- und Wiedereingliederungsprogramme durch. Aktuell werden solche Programme in Tunesien, Nigeria und Guinea-Conakry durchgeführt.

Die Schweizer Flüchtlingshilfe

Die Schweizer Flüchtlingshilfe ist eine **Nichtregierungsorganisation (NGO)** und Dachverband für verschiedene Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen. Sie arbeitet im Bereich der Flüchtlingspolitik eng mit Bundesämtern, dem UN-Flüchtlingshochkommissariat, den Kantonen und Gemeinden zusammen. Das Asylgesetz sieht stellenweise ausdrücklich vor, dass „Hilfswerke“ gewisse Aufgaben

übernehmen oder mithelfen. Beispielsweise ist bei den Anhörungen der Flüchtlinge zu den Asylgründen ein Vertreter oder eine Vertreterin der Schweizer Flüchtlingshilfe anwesend (**Hilfswerkvertretung**). Diese leisten während des Verfahrens unentgeltlichen Rechtsbeistand für die Asylsuchenden, um einen fairen Ablauf zu garantieren. Zu den weiteren Tätigkeiten der Schweizer Flüchtlingshilfe gehören: die Koordination von und Mitarbeit bei Integrationsprojekten, die Hilfe bei Familienzusammenführungen und das Erstellen von Analysen über die Lage in den Herkunftsländern der Flüchtlinge.

Im Herbst 2013 rief der Generalsekretär der Flüchtlingshilfe Private dazu auf, Flüchtlinge bei sich aufzunehmen. Daraufhin haben sich 150 Personen gemeldet. Im Sommer 2014 startete die Flüchtlingshilfe das Pilotprojekt **Privatplatzierungen**.

Reformen im Asylwesen

Das beschleunigte Asylverfahren ist nur eine der Reformen, welche die letzte Asylgesetzrevision mit sich bringt. Die wichtigsten weiteren Änderungen werden nachfolgend aufgelistet:

Die Aufhebung des Botschaftsasylys:

Es können keine Asylgesuche mehr im Ausland bei Schweizer Botschaften eingereicht werden. Wer Asyl beantragen will, muss dies entweder an der Schweizer Grenze, im Inland oder an einem Flughafen tun.

Der Ausbau von Bundeszentren:

Möglichst viele Asylverfahren sollen in Bundeszentren abgewickelt werden. Durch die Konzentration aller am Verfahren beteiligten Akteure an einem Ort soll eine Beschleunigung des Verfahrens erreicht werden.

Die Unterbringung von renitenten Asylsuchenden in besonderen Zentren:

Als renitent gelten jene Asylsuchende, welche durch ihr Verhalten die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder den ordentlichen Betrieb der Empfangszentren erheblich stören.

Ernsthafte Nachteile, die sich für eine Person ergeben, weil sie **desertiert**

sind oder den Wehrdienst verweigert haben, sind kein Asylgrund mehr.

Droht jemandem in seinem Heimatstaat jedoch Verfolgung oder eine unverhältnismässig hohe Strafe, erhält die Person weiterhin Asyl.

Ein Asylsuchender kann jedoch neu mit Busse bestraft werden, wenn er **exilpolitische Tätigkeiten** ausübt und damit das Ziel verfolgt, **sich Verfolgungsgründe zu schaffen** und so eine Wegweisung ins Heimatland zu verhindern.

Neu erhalten Personen, deren **Asylgesuch abgewiesen** wurde oder die ein Wiedererwägungs- oder Mehrfachgesuch stellen, nur noch **Nothilfe** und keine Sozialhilfe mehr. Dabei gilt es zu beachten, dass die den Asylsuchenden gewährte Sozialhilfe tiefer angesetzt ist als die reguläre. Die ausbezahlten Beiträge sind schweizweit unterschiedlich. In der Stadt Zürich beispielsweise erhält ein erwachsener Asylsuchender 22.65 Franken pro Tag an Sozialhilfe. Ausreisepflichtige, erwachsene Einzelpersonen mit Nichteintrittsentscheid oder abgelehntem Asylgesuch erhalten 8.50 Franken pro Tag an Nothilfe. Die knapp bemessene Nothilfe soll Ausreisepflichtige einen Anreiz geben, das Land zu verlassen.

Asylsuchende in Bundeszentren können neu an **Beschäftigungsprogrammen** teilnehmen. Dazu gehören beispielsweise Bildungsprogramme oder gemeinnützige Arbeit.

Auch im Ausländergesetz gab es eine Änderung, welche für das Asylwesen von Bedeutung ist. So kann der **Bundesrat** neu Heimat- oder Herkunftstaaten auflisten, in welche die Rückkehr generell als zumutbar gilt.

Aktuelle Situation und Herausforderungen

Die wiederholten Revisionen des Asylrechts der letzten Jahre zeigen, dass der Asylbereich immer wieder vor neuen **Herausforderungen** steht, die es zu überwinden gilt. So zielte die zehnte und neueste Asylgesetzrevision – insbesondere die Einführung von beschleunigten Verfahren – darauf ab,

die Attraktivität der Schweiz als Zielland zu senken. Letztlich soll damit gegen **Asylmissbrauch** vorgegangen werden. Von Asylmissbrauch ist beispielsweise die Rede: wenn jemand ein Gesuch stellt, obwohl keinerlei Chancen auf einen positiven Entscheid bestehen; wenn jemand falsche Angaben macht, um Asyl zu erhalten; oder wenn jemand missbräuchlich das Verfahren verzögert. Die nächste Herausforderung besteht darin, die Revision bis im September 2015 umzusetzen und dem Ziel der schnellen und fairen Verfahren gerecht zu werden.

Auch im Asylwesen kommt es hin und wieder zu **Fehlentscheidungen** mit weitreichenden Folgen für die Betroffenen. Ein Fall war die Ausschaffung von drei Tamilen nach Sri Lanka in den Jahren 2011 und 2012, nachdem deren Asylgesuch abgelehnt wurde. In Sri Lanka angekommen, wurden sie verhaftet und gefoltert. Einen ähnlichen Fall ereignete sich 2004, als Stanley Van Tha nach Burma zwangsausgeschafft wurde. Fehlentscheidungen dieser Art in Zukunft zu vermeiden, stellt eine grosse Herausforderung dar.

Eine weitere Herausforderung für die Schweizer Flüchtlingspolitik könnte sich aus dem kürzlich gefällten **Urteil des Menschenrechtsgerichtshofs in Strassburg** ergeben, denn dieses stellt den Automatismus des Dublin-Verfahrens in Frage. Der Gerichtshof entschied, dass die Schweiz eine achtköpfige, afghanische Familie erst dann nach Italien überstellen kann, wenn sie bei Italien Garantien dafür eingeholt hat, dass die altersgerechte Betreuung der Kinder und die Einheit der Familie gewährleistet sind. Das Urteil ist für die Schweiz von grosser Bedeutung, da sie gestützt auf das Dubliner Übereinkommen sowie auf ein bilaterales Rückübernahmeabkommen einen grossen Teil der Asylsuchenden nach Italien rücküberstellt. In den ersten acht Monaten des Jahres 2014 haben bereits über 100'000 Flüchtlinge Italien erreicht. Das Land ist mit der Flüchtlingssituation zunehmend überfordert, geeignete Unterkünfte fehlen und immer

wieder kommt es bei den Überfahrten im Mittelmeer zu schweren Bootsunglücken. Die aktuelle Flüchtlingssituation zeigt, dass es für Italien schwierig werden könnte, eine angemessene Unterbringung für rückgeschaffte Flüchtlinge zu garantieren.

2010 nahm das Volk die **Ausschaffungsinitiative** an. Diese fordert die Ausschaffung von kriminellen Ausländern unabhängig von deren Aufenthaltsstatus. Damit findet die Initiative auch auf den Asylbereich Anwendung. Die Initiative wurde bislang noch nicht

umgesetzt. Die genauen Auswirkungen auf das Asylrecht bleiben abzuwarten.

Literaturverzeichnis:

- Tagesanzeiger (2013). *Die wichtigsten Fragen und Antworten zur Asylgesetzrevision*. Gefunden am 13.11.2014 unter <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Die-wichtigsten-Fragen-und-Antworten-zur-AsylgesetzRevision/story/14305261>
- Bundesamt für Statistik (2013). *Migration und Integration – Indikatoren*. Gefunden am 12.11.2014 unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/key/01/04.html>
- Amnesty International (...). *Flüchtlingsrecht*. Gefunden am 13.11.2014 unter <http://www.amnesty.ch/de/themen/menschenrechte/fluechtlingsrecht>
- Bundesamt für Migration (2013). *Ausländerstatistik 2013*. Gefunden am 14.11.2014 unter <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/2013/auslaenderstatistik-2013-12-d.pdf>
- Europäische Union (2011). *Dublin-II-Verordnung*. Gefunden am 12.11.2014 unter http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33153_de.htm
- Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (...). *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948*. Gefunden am 13.11.2014 unter http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/ger.pdf
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2011). *Schengen/Dublin – kurz erklärt*. Gefunden am 14.11.2014 unter https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/EuropaeischeAngelegenheiten/Schengen_de.pdf
- Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2014). *Asylgesetz (AsylG)*. Gefunden am 14.11.2014 unter http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995092/201402010000/142_31.pdf
- Aargauer Zeitung (2013). *So funktioniert das beschleunigte Asylverfahren*. Gefunden am 14.11.2014 unter <http://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/so-funktioniert-das-beschleunigte-asylverfahren-126736844>
- Bundesamt für Migration (2014). *Rückübernahmeabkommen*. Gefunden am 15.11.2014 unter <https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/rueckuebernahme.html>
- Tagesanzeiger (2014). *Private nehmen Flüchtlinge auf*. Gefunden am 15.11.2014 unter <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Private-nehmen-Fluechtlinge-auf/story/10845369>
- Berner Zeitung (2013). *Das ist keine Verschärfung des Asylrechts*. Gefunden am 14.11.2014 unter <http://www.bernerzeitung.ch/schweiz/standard/Das-ist-keine-Verschaerfung-des-Asylrechts/story/23569583>
- Bundesamt für Migration (2014). *Nothilfeleistungen für abgewiesene Asylsuchende 2013*. Gefunden am 15.11.2014 unter <https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/aktuell/news/2014/2014-07-03.html>
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (2013). *Migrationsbericht 2013*. Gefunden am 15.11.2014 unter <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bfm/publiservice/berichte/migration/migrationsbericht-2013-d.pdf>
- Tagesanzeiger (2013). *Von der Schweiz in den Folterkeller*. Gefunden am 17.11.2014 unter <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/Von-der-Schweiz-in-den-Folterkeller/story/24641369>
- Amnesty International (...). *Ausgeschafft und eingebunkert: Stanley Van Tha*. Gefunden am 17.11.2014 unter <http://www.amnesty.ch/de/laender/europa-zentralasien/schweiz/asylsuchende/stanley-van-tha/stanley-van-tha>
- Neue Zürcher Zeitung (2014). *Höhere Hürden für Dublin-Rückschaffungen*. Gefunden am 17.11.2014 unter <http://www.nzz.ch/schweiz/europaeischer-gerichtshof-fuer-menschenrechte-strassburg-ruengt-die-schweiz-1.18417986>
- Schweizerische Flüchtlingshilfe (2013). *Italien: Aufnahmebedingungen*. Gefunden am 17.11.2014 unter <http://www.fluechtlingshilfe.ch/news/italienbericht/1310-sfh-bericht-italien-aufnahmebedingungen.pdf>
- Schweizerischer Städteverband (2012). *Asylgesetz – Revision: Kosten, Unterbringung und Verpflegung von Asylsuchenden*. Gefunden am 20.11 unter http://staedteverband.ch/cmsfiles/120828_ssv_unterbringung_asylsuchende.pdf