

«Bei Entscheidungen ist die Schweiz nicht dabei»

Europarecht-Expertin Astrid Epiney bezweifelt, dass mit dem Dublin-Beitritt die Flüchtlingszahl in der Schweiz sinkt

INTERVIEW: KATRIN HOLENSTEIN, Bern

Am 12. Dezember gehts los: Die Schweiz wird offiziell Teil von Schengen und Dublin. Offen ist, ob vorab das Dubliner Asylabkommen die hohen Erwartungen der Schweiz erfüllen wird.

Anders als Schengen, das innerhalb Europa den Abbau der Grenzen vorsieht, war Dublin in der Schweiz immer unbestritten. Mittlerweile sind fünf Jahre seit der Volksabstimmung vergangen. Möglicherweise seien die Hoffnungen etwas gross gewesen, sagt Astrid Epiney, Professorin für Europarecht an der Universität Freiburg.

BaZ: Astrid Epiney, kann die Schweiz nach dem Beitritt zu Dublin mit einem Rückgang der Asylverfahren rechnen?



ASTRID EPINEY: Ein derartiger Rückgang ist zumindest nicht gesichert, und Vorhersagen sind hier schwierig. Möglicherweise bekommt die Schweiz sogar mehr Asylbewerber. Das Dublin-System beruht ja darauf, dass jeweils nur ein Staat für ein Asylverfahren zuständig ist. Entscheidend ist in erster Linie, wo ein Asylsuchender sein erstes Gesuch stellt. Dieses Land ist dann grundsätzlich für ihn zuständig. Ein weiteres Kriterium ist allerdings, ob der Asylsuchende in einem anderen Land bereits Familienangehörige hat. Aufgrund dieses Kriteriums kann es sein, dass die Schweiz einige Asylbewerber aus anderen Staaten übernehmen müssen.

Neben dieser Familienzusammenführung dürfte es für Flüchtlinge aber schwierig sein, in der Schweiz Asyl zu beantragen. Laut Dublin ist grundsätzlich jener Staat für einen Asylsuchenden zuständig, der ihm ein Visum ausgestellt hat oder seine illegale Einreise in die EU nicht verhindert hat. Das wären in der Regel die Grenzstaaten und sicher nicht die Schweiz?

Das stimmt, zumindest theoretisch. Da die Schweiz mit Ausnahme der Flugplätze keine EU-Aussengrenzen hat, wird sie durch diese Regel tendenziell entlastet. Kommt aber jemand illegal in die Schweiz, und sein Reiseweg kann nicht rekonstruiert werden, dann ist die Schweiz zuständig. Es ist in der Regel eben schwierig

nachzuweisen, wo ein Flüchtling die Grenze überschritten und welche Route er dann genommen hat. Die wenigsten haben ein Zugbillet in der Tasche oder eine Quittung, mit der man den Reiseweg belegen könnte.

Laut Dublin müssten alle aufgegriffenen illegalen Einwanderer in Eurodac erfasst werden. Laut EU-Kommission tun dies die Grenzstaaten nicht konsequent, sondern winken viele Einwanderer durch.

In welchem Ausmass dies geschieht, lässt sich auch kaum nachweisen.

«Es ist schwierig nachzuweisen, wo ein Flüchtling die Grenze überschritten hat.»

Aber es ist klar: Das Dublin-System funktioniert nur, wenn alle verlässlich mitmachen. So wie es heute läuft, ist das ganze System recht kompliziert und aufwendig. Das wird auch immer wieder kritisiert: Bis man herausgefunden habe, welches Land zuständig sei, hätte man längst ein Asylverfahren durchführen können.

Mit einer konsequenteren Erfassung wäre das System aber effizient?

Das ist richtig. Aber sehen Sie: Die Staaten an der EU-Aussengrenze tragen die grösste Last. In Spanien, Italien oder Griechenland kommen in den warmen Monaten fast täglich Flüchtlingsboote an. Die Auffanglager sind überfüllt, die Behörden überfordert.

Die Flüchtlinge sollen nun innerhalb der EU besser verteilt werden. Hat eine solche Quotenregelung wirklich Chancen?

Der Handlungsbedarf ist gross. Ein neuer Lastenausgleich wäre zweifellos ein wichtiger Schritt, um die Grenzstaaten zu entlasten und die Kosten «gerechter» zu verteilen. Diese Frage muss in der EU diskutiert werden, wobei eine Einigung aufgrund der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten nicht einfach ist.

Wird sich die Schweiz an diesem Quotensystem beteiligen müssen?

Ob die Schweiz rechtlich oder zumindest faktisch dazu verpflichtet ist, hängt davon ab, ob die Regelung eine Weiterentwicklung des sogenannten Dublin-Besitzstandes sein wird. Da

die Frage der Lastenverteilung jedoch eng mit der Frage der Zuständigkeit zusammenhängt, wäre eine Beteiligung der Schweiz jedenfalls sinnvoll.

Parallel dazu will die EU ihre Aussen-grenze besser abschotten. Für Flüchtlinge wird es damit immer schwieriger, EU-Boden zu betreten und ein Asylgesuch zu stellen. Es gibt auch Kritik, dass an den Grenzen die Flüchtlingsrechte missachtet werden. Wie kann die Schweiz hier mitreden?

Mitreden kann sie immer. Sie ist ja in den verschiedenen Arbeitsgruppen dabei. Wenn man mitredet, kann man auch Einfluss nehmen. Wenn es aber wirklich um Entscheidungen geht, ist die Schweiz nicht dabei.

Würde der Bundesrat seine Bedenken äussern, hätte dies aber Gewicht?

Natürlich. Er könnte beispielsweise anregen, verbindliche Leitlinien zu formulieren, wie man an der Aussen-grenze mit den Menschen umgehen soll. Dies könnte man in den Fachgremien diskutieren. Die Schweizer Vertreter müssten das Problem dort zur Sprache bringen.

Welche Rolle kann das Parlament spielen?

Das Parlament kann Resolutionen verfassen, was für die EU natürlich keine bindenden Äusserungen sind. Es könnte zudem den Bundesrat auffordern, bei der EU vorstellig zu werden. Eine besondere Rolle spielen hier sicherlich die Aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments. Ich denke, dass die Schweiz die Entwicklung gut beobachten sollte.

Das Parlament hat bisher wenig Interesse gezeigt. Erstaunt Sie das?

Nicht wirklich. Die Frage steht offenbar nicht zuoberst auf der politischen Agenda im Parlament, und es dürfte schwierig sein, hier Mehrheiten zu finden, zumal damit auch wenig Lorbeeren zu holen sind. Allerdings muss man auch sagen, dass die Faktenlage darüber, was genau an den Aussengrenzen passiert, unsicher ist, was ein Agieren erschwert.



Vereint. Ab dem 12. Dezember gehören 31 Länder zum Dubliner Asylraum. Neu dazu stossen die Schweiz und Liechtenstein. Grafik BaZ/reh



Foto Colourbox

Dublin

ASYLANTRÄGE. Die Dubliner Zusammenarbeit regelt, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist. Dabei gilt, dass innerhalb des Dubliner Raums nur ein Gesuch möglich ist. Damit sollen Mehrfachanträge, die heute in der EU bei rund 15 Prozent liegen, verhindert werden. Zuständig für einen Asylsuchenden ist jenes Land, in dem das erste Gesuch eingereicht wurde – oder aber jenes Land, das «massgeblich an der Einreise des Asylbewerbers ins Hoheitsgebiet der Dubliner Staaten» beteiligt war, indem es ihm ein Visum erteilt oder die eigenen Aussengrenzen nicht ordnungsgemäss kontrolliert hat. Der Dublin-Raum umfasst neu 31 Staaten (27 EU-Staaten, Norwegen, Island, Schweiz und Liechtenstein). kh



Foto Keystone

Eurodac

FINGERABDRUCK. In der EU-weiten Eurodac-Datenbank werden die Fingerabdrücke aller Asylsuchenden und aller illegal Eingewanderten gespeichert. Damit kann bestimmt werden, welches Land für ein Asylgesuch verantwortlich ist. Zuständig ist grundsätzlich jenes Land, in welchem ein Einwanderer EU-Boden betreten oder in dem er sein erstes Asylgesuch eingereicht hat. Wer zum Beispiel über Polen oder Italien in die Schweiz reist und ein Asylgesuch stellt, muss damit rechnen, zurückgeschoben zu werden – wenn man ihm diese Einreise nachweisen kann. Für die EU-Grenzländer kann es deshalb vorteilhafter sein, ankommende Flüchtlinge weiterziehen zu lassen, statt ihnen die Fingerabdrücke abzunehmen. kh

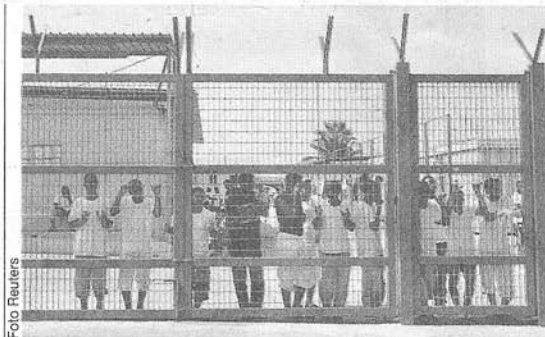


Foto Reuters

Asylpakt

AUSGLEICH. Die EU-Grenzstaaten sind vom Zustrom der Flüchtlinge vielfach überfordert. Sie verlangen deshalb seit Langem, dass sich die anderen Mitgliedsländer stärker an der Unterbringung der Flüchtlinge und den Kosten beteiligen. Mitte Oktober haben die EU-Regierungen im Grundsatz einem «Asylpakt» zugestimmt, der unter anderem eine solidarische Lastenverteilung vorsieht: Asylsuchende sollen nach Quoten auf alle Dublin-Staaten verteilt werden. Bis 2012 soll die EU-Kommission zudem Vorschläge für ein einheitliches europäisches Asylverfahren machen. EU-weit sollen dieselben Kriterien für Asylgewährung und Flüchtlingsanerkennung gelten. Bisher existieren nur Mindeststandards. kh



Foto Keystone

Frontex

ABSCHOTTUNG. Die EU-Grenzschutzagentur Frontex (für «Frontières extérieures») koordiniert die Sicherung der gemeinsamen Aussengrenze. Frontex hat ein Jahresbudget von rund 100 Millionen Franken und ist punkto Aufgabenstellung und Einsätze weitgehend autonom. Über einen formalen Jahresbericht hinaus ist man zu keinerlei Auskunft verpflichtet. Die Schweiz ist bei Frontex ebenso dabei wie bei den Schnellen Einsatzkräften (Rapid Border Intervention Teams, Rabit). Vor allem die Einsätze im Mittelmeer provozieren immer wieder Kritik von Menschenrechtsorganisationen: Den Grenzpatrouillen wird vorgeworfen, Flüchtlingsboote zurückzudrängen und ihnen ein Erreichen des EU-Raums zu verunmöglichen. kh