

Asylsymposium

Bundesrätin Simonetta Sommaruga

Bern, 20. Januar 2011

An meinem ersten Amtstag als Bundesrätin erhielt ich nicht nur Blumen und gute Wünsche und die Schlüssel für mein Büro – ich erhielt auch einen beeindruckenden Stapel an Akten, Dossiers und Ordnern. Einer dieser Ordner stellte alle anderen Akten in den Schatten, so prall und schwer war er, es war ein wirklich sehr dicker Ordner; angeschrieben war er mit *Asylgesetzrevision*. Als ich dann die zahlreichen Erwägungen studierte zu Fristen und Rekursen, zu erstinstanzlichen Verfahren, ausserordentlichen Verfahren und Beschwerdeverfahren, war ich zwar nicht überrascht; das Thema war ja nicht völlig neu für mich. Ich staunte aber doch, wie vielschichtig, wie differenziert und wie komplex unser Asylsystem mittlerweile ist.

Gerade angesichts dieser Komplexität sollten wir eines nicht vergessen: dass die grundlegende Aufgabe unserer Asylpolitik eigentlich eine einfache, eine klare und eine sehr menschliche ist:

Unsere Asylpolitik soll Menschen Schutz bieten, die Schutz nötig haben, weil sie verfolgt werden.

Wir würdigen und feiern in diesem Jahr eine ganze Reihe von wichtigen Jahrestagen und Jubiläen, die diesen elementaren humanitären Schutzgedanken verkörpern:

- den 60. Jahrestag der Gründung des UNHCR;
- das 60-jährige Bestehen der Genfer Flüchtlingskonvention,
- den 50. Jahrestag des Übereinkommens zur Verminderung von Staatenlosigkeit und
- den 150. Geburtstag des ersten Flüchtlingskommissars des Völkerbunds, Fridtjof Nansen.
- den 75. Jahrestag der Gründung der Schweizerischen Flüchtlingshilfe

Zivilisatorische Strahlkraft der Flüchtlingskonvention und humanitäre Tradition der Schweiz

Die Schweiz ist stolz darauf, Sitzstaat des UNHCR zu sein, und wir sind stolz darauf, dass die (1967 erweiterte) Flüchtlingskonvention in ihrem Namen auf eine Schweizer Stadt verweist.

Die Genfer Flüchtlingskonvention ist zur Grundlage für den Schutz von über 50 Millionen Flüchtlingen geworden. Sie mag ein wenig in die Jahre gekommen sein; die zivilisatorische Strahlkraft der Flüchtlingskonvention aber ist ungebrochen.

Wie viele andere Staaten hat auch die Schweiz in den letzten Jahrzehnten immer wieder ihr uneigennütziges Engagement und ihre Solidarität bewiesen und Menschen aus Europa und der ganzen Welt vor Verfolgung und Vertreibung geschützt.

Die Schweiz bot mit einer aktiven Flüchtlingspolitik zehntausenden von Menschen Schutz und eine neue Lebensperspektive; so z.B. Flüchtlingen aus Ungarn, Tibet, der Tschechoslowakei, Chile oder Südostasien.

Die Schweiz ist ein Land mit einer langen und starken humanitären Tradition – es ist mir ein grosses Anliegen, hier und heute das Bekenntnis zu dieser humanitären Tradition zu bekräftigen und zu bestärken.

Wir wissen, es gibt in unserer Geschichte auch dunkle Stellen, in denen wir unserer Verpflichtung nicht immer gerecht wurden. Wir wollen uns auch an diese Momente erinnern, aber nicht um uns moralisch über jene zu stellen, die damals Entscheidungen fällten:

Wir wollen uns erinnern, weil wir die Zukunft nicht gestalten können, wenn wir nicht kritisch mit der Vergangenheit umgehen.

Utopie einer Welt ohne Grenzen

Die Welt hat sich geändert in den letzten 60 Jahren, und wie. Bis 1989 war die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts u.a. geprägt von den Bedrohungen des Kalten Kriegs. Dann fiel vor gut zwanzig Jahren der Eisenerne Vorhang. Wir erinnern uns:

Die Hoffnung machte sich breit, dass die Globalisierung zu immer mehr Freiheit führe. Kurz nach seiner Wahl sprach Bill Clinton am Brandenburger Tor davon, dass Grenzen ersetzt werden müssten durch Brücken. Nun sei alles möglich, verhiess er. Der Traum einer Welt ohne Grenzen schien mehr als eine Utopie.

Die Globalisierung trat tatsächlich einen Siegeszug an. Angetrieben von immer schnelleren Kommunikationsmöglichkeiten nahm die wirtschaftliche Vernetzung zu, ebenso die Mobilität. Parallel dazu „bewegten“ sich auch immer mehr Menschen. Der Migrationsdruck nahm zu. Und weiterhin wurden und werden in vielen Teilen und Ländern der Welt Menschen aus unterschiedlichsten Gründen verfolgt. Und die Welt wird sich weiter verändern: Sie haben sich gestern über neue Phänomene wie Klimaflüchtlinge unterhalten.

Globalisierung, Migrationsdruck und neue Grenzen

Wie reagieren wir heute auf diesen Migrationsdruck? Ironischerweise bestand der Zweck der Berliner Mauer ja darin, *Auswanderung* zu verhindern. Heute werden überall, insbesondere rund um wohlhabende Länder und Zonen, neue Grenzen und Grenzbefestigungen gebaut, um *Zuwanderung* einzudämmen. Denken wir z.B. an die Grenze zwischen den USA und Mexiko oder die Aussengrenze Europas. Heute scheint eine Welt ohne Grenzen mehr denn je eine Utopie.

Auch die Schweiz gehört zu Europa, jedenfalls auf ihre Art und Weise. Durch unsere Assoziierung an Schengen/Dublin decken sich zumindest im Asylbereich unsere Grenzen mit der europäischen Aussengrenze.

Weitere Grenzen setzen wir mit unserem Asylverfahren. Das müssen wir auch tun, denn wir wissen alle: Eine Mehrheit der Asylsuchenden reist heute mit asylfremden Gründen ein. Wir reagieren darauf mit einem immer aufwändigeren und bürokratischeren Verfahren.

Mit 10 Asylgesetzrevisionen haben wir seit den achtziger Jahren versucht, die so genannte Schraube anzuziehen und unser Land unattraktiv zu machen.

Das Vertrauen der Bevölkerung in unsere Asylpolitik ist dadurch allerdings nicht gestiegen, ganz im Gegenteil.

In Teilen der Bevölkerung besteht der Eindruck, unser Asylsystem werde vor allem missbraucht. Dieser Eindruck wird politisch gezielt geschürt und verstärkt. Der Begriff

„Asyl“ ist in weiten Teilen der Bevölkerung entrückt vom Gedanken der Solidarität und wird stattdessen mit Kriminalität und Missbrauch in Verbindung gebracht.

Krise der Glaubwürdigkeit

Wir wollen aber auch nicht naiv sein und die Vergangenheit verklären: Es war noch nie so, dass grosse Flüchtlingsgruppen sofort spontan und mit offenen Armen und Herzen empfangen wurden. Wir Menschen reagieren stets *auch* mit einer gewissen Verunsicherung, wenn wir mit Fremdem und Fremden konfrontiert sind.

Ich bin zwar nicht der Ansicht, dass unsere eigentliche Asylpolitik in einer grossen Krise steckt. Ich bin aber überzeugt, dass es Handlungsbedarf gibt. Wir müssen einiges ändern und verbessern, wenn wir eine Krise überwinden wollen, die es tatsächlich gibt und die sich noch verstärken könnte:

Unsere Asylpolitik steckt in einer Krise der Glaubwürdigkeit. Unsere Asylpolitik ist in der Bevölkerung zu wenig abgestützt.

Es wird uns nicht gelingen, diese Krise heute oder in den nächsten Wochen und Monaten zu überwinden. Aber wir können heute damit anfangen. Das bedingt zunächst, dass wir schonungslos analysieren, wo Handlungsbedarf besteht.

Aktuelle Herausforderungen

Ich sehe, um nur einige Beispiele zu nennen, Herausforderungen in folgenden Bereichen.

Zu lange Verfahren

Zum einen sind unsere *Asylverfahren zu lang*. Es dauert ein bis zwei Jahre, bis ein durchschnittliches Asylverfahren abgeschlossen ist. Das führt gleich zu mehreren Problemen:

- Bei den Betroffenen schüren wir über Monate Hoffnungen und konfrontieren sie mit einer äusserst schwierigen Situation: sich über Monate in Ungewissheit in einem unbekanntem Land aufzuhalten, praktisch ohne Geld und ohne die Möglichkeit, sich einen Zuspuf zu verdienen. Je länger solche Situationen andauern, desto

entwürdigender sind sie. Es liegt in unserer Verantwortung, gerade auch junge Menschen nicht zu lange in perspektivenlosen Zuständen zu lassen.

- Die lange Dauer stellt Bund, Kantone und Gemeinden zudem vor logistische Herausforderungen, z.B. in Bezug auf die Unterbringung;
- Und schliesslich ist die lange Dauer mit Kosten verbunden. Dieses Geld wäre viel sinnvoller für die Rückkehrhilfe, für die Unterstützung im Herkunftsstaat oder für die Integration von anerkannten Flüchtlingen zu nutzen.

Schwierigkeiten im Vollzug

Zweitens haben wir grosse *Schwierigkeiten im Vollzug* selber. In vielen Fällen ist es nicht möglich, nach einem negativen Asylentscheid die betreffenden Personen zurückzuführen. Die Gründe dafür liegen entweder bei der mangelnden Kooperation der Herkunftsländer oder der Migrantinnen und Migranten selbst – oft kommt es zu einer Kombination dieser beiden Faktoren.

Auch diese Situation ist einer glaubwürdigen Asylpolitik abträglich. Wenn Entscheide nach langen und aufwändigen Verfahren nicht vollzogen werden können, schwindet mit der Zeit der Glaube daran, dass faire Verfahren überhaupt sinnvoll und nötig sind.

Ungenügende Integration der Flüchtlinge

Schliesslich erfüllt mich die *mangelhafte Integration der Flüchtlinge* mit grosser Sorge. Nur rund 20 % der Flüchtlinge im erwerbsfähigen Alter gehen einer Arbeit nach. Diese Situation ist unhaltbar und stärkt die ausländerkritischen Stimmen in unserem Land.

Wie können wir diesen Herausforderungen vor dem Hintergrund unserer humanitären Tradition begegnen?

Das Ziel ist klar: Das Verfahren von der Einreichung des Gesuches bis zum positiven Asylentscheid oder bis zum Zeitpunkt der Ausreise muss gleichzeitig möglichst kurz und möglichst fair sein.

- Projektgruppe Asylgesetzrevision

Dieses Ziel verfolgt auch die Staatspolitische Kommission des Ständerates. Sie ist auf die Asylgesetzrevision eingetreten, ist aber der Meinung, dass die Vorlage möglicherweise zu

kurz greift und das grundlegende Problem zu wenig anpackt. Die Kommission hat mein Departement daher beauftragt, in einem Bericht aufzuzeigen, wo besonders viel Zeit verloren geht. Das werden wir nun tun. Wir werden zunächst die Ist-Situation vertieft analysieren. Dabei geht es nicht nur um die Beurteilung einzelner Phasen des Asylprozesses, sondern zusätzlich um die Dynamik und die Wechselwirkungen zwischen diesen Verfahrensphasen. So kann es sein, dass eine Verkürzung einer bestimmten Phase zu einer Verzögerung an einer anderen Stelle führt. Umgekehrt kann das Verfahren insgesamt vielleicht verkürzt werden, wenn gewisse Verfahrensschritte etwas aufwändiger bearbeitet werden und somit etwas länger dauern.

An dieser Analyse beteiligen sich auch die Kantone, die Beschwerdeinstanz sowie die Schweiz. Flüchtlingshilfe. Da die SPK-S den Bericht bereits Ende März erwartet, gehen wir zur Zeit von einem Werkstattbericht mit unterschiedlichen Optionen und Varianten aus.

- Rückkehrhilfen

Ich möchte zudem, dass die Anstrengungen im Rückkehrbereich intensiviert werden. Die Schweiz fördert die freiwillige Ausreise mittels *Rückkehrhilfen*; ein weiteres Instrument in diesem Bereich sind länderspezifische Rückkehrhilfeprogramme.

- Internationale Migrationszusammenarbeit

Dies ist jedoch nicht genug. Wir müssen auch unsere Bemühungen um einvernehmliche Lösungen mit Transit- und Herkunftsstaaten weiter verstärken. Dabei muss sowohl die schweizerische Interessenslage als auch die Perspektive des anderen Staates berücksichtigt werden. Auf dieser Grundlage sind in den letzten Jahren einige Migrationspartnerschaften entstanden. Ich erachte die internationale Migrationspolitik also als wichtiges und unverzichtbares Instrument einer kohärenten und nachhaltigen Asylpolitik.

- Protection in the Region (PiR)

Dazu gehört auch die so genannte "Protection in the Region" (PiR). Sie soll dazu beitragen, dass Flüchtlinge möglichst schnell einen wirksamen Schutz in ihren Herkunftsregionen finden. Die Schweiz engagiert sich derzeit in Projekten in Syrien und Jemen.

- Resettlement

Dennoch können Situationen eintreten – Hochkommissar Guterres hat darauf hingewiesen – in denen trotz aller Anstrengungen dauerhafte Lösungen in der Region nicht möglich sind. In solchen Fällen verbleibt als einzige Lösung die Wiederansiedlung in einem anderen Staat.

Seit 2005 hat die Schweiz - neben der individuellen Gewährung von Asyl gemäss nationaler Gesetzgebung - jedes Jahr kleinere Gruppen von Flüchtlingen in enger Zusammenarbeit mit dem UNO-Hochkommissariat aufgenommen. Ich werde diese Zusammenarbeit mit dem UNHCR mit Wohlwollen weiterführen und werde prüfen, ob und wie sie verstärkt werden kann.

Menschen Schutz bieten, die Schutz nötig haben

Meine Damen und Herren, ich habe Ihnen eingangs vom dicken Ordner erzählt, auf dem *Asylgesetzrevision* stand. Die Lektüre war nicht nur äusserst umfassend, sondern auch sehr lehrreich. Seien Sie aber unbesorgt: Ich habe vor lauter Fristen und Verfahrensaspekten nicht vergessen, worum es im Asylwesen eigentlich geht, nämlich um Menschen.

Noch im letzten Dezember habe ich das Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) in Basel besucht, ebenso das benachbarte Ausschaffungsgefängnis. Ich wohnte der Befragung eines Asylsuchenden bei und unterhielt mich mit den Mitarbeitenden. Der Besuch hat mich beeindruckt. Ich habe höchsten Respekt vor der anspruchsvollen Arbeit, die in solchen Zentren geleistet wird. Die Ablehnungsquote beträgt derzeit rund 85%, ein Mitarbeiter sagte mir, es sei nicht einfach, hauptberuflich „Hoffnungen zerstören zu müssen“.

Reden wir nicht nur über Missbrauch und Missstände, reden wir auch über diese anspruchsvolle zwischenmenschliche Arbeit. Es ist eine sehr grosse Verantwortung, Menschen zurückzuschicken in Länder, in denen die Einhaltung der Menschenrechte womöglich nur ungenügend gewährleistet ist.. Eine Mitarbeitende erzählte mir, wie schwierig es sei, einen negativen Asylentscheid so mitzuteilen, dass die Würde des oder der Betroffenen gewahrt bleibe. In Basel werden die Entscheide mündlich kommuniziert, der Leiter des EVZ sagte: „Wir geben dem Entscheid ein Gesicht.“

Welches Gesicht wollen wir unserer Asylpolitik geben?

Ich bin Ihnen dankbar, dass Sie diese Frage so intensiv diskutieren, denn die Asylpolitik wird uns auch in Zukunft vor schwierige Herausforderungen stellen. Kein Staat wird diese Herausforderungen alleine meistern können. Noch mehr als andere Staaten ist die Schweiz mit ihrer direkten Demokratie dabei auf die Unterstützung der Bevölkerung angewiesen. Was wir also brauchen, ist eine glaubwürdige Asylpolitik.

Eine glaubwürdige Asylpolitik besteht einerseits darin, dass wir unsere humanitäre Tradition wahren und pflegen, dass wir also verfolgte Menschen solidarisch aufnehmen. Im Namen einer glaubwürdigen Asylpolitik müssen wir andererseits dafür sorgen, dass unsere Einwanderungsregeln auch eingehalten und umgesetzt werden.

Sie alle, die sie heute hier sind – staatliche, kantonale und Gemeindebehörden, internationale und nationale Organisationen und NGOs – sie alle hier leisten einen enorm wichtigen Beitrag dazu, dass wir nicht vergessen, worum es in der Asylpolitik letztlich geht:

Unsere Asylpolitik soll Menschen Schutz bieten, die Schutz nötig haben, weil sie verfolgt werden.

Ihre Arbeit, meine Damen und Herren, ist von unermesslichem Wert. Ich danke Ihnen.