

# Der Beitritt der Schweiz zu den Abkommen von Schengen und Dublin aus asylrechtlicher Sicht

**Stellungnahme  
der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH**

Weyermannsstrasse 10  
Postfach 8154  
CH-3001 Bern

Für Paketpost:  
Weyermannsstrasse 10  
CH-3008 Bern

T++41 31 370 75 75  
F++41 31 370 75 00

info@osar.ch  
www.osar.ch

PC-Konto  
30-16741-4  
Spendenkonto  
PC 30-1085-7

Bern, 6. September 2004

## **Impressum**

**HERAUSGEBERIN**

 Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH  
Postfach 8154, 3001 Bern  
Tel. 031 / 370 75 75  
Fax 031 / 370 75 00  
E-Mail: [INFO@osar.ch](mailto:INFO@osar.ch)  
Internet: [www.osar.ch](http://www.osar.ch)  
PC-Konto: 30-1085-7


**AUTOR**

Susanne Bolz, Rechtsdienst SFH

**PREIS**

gratis

**COPYRIGHT**

© 2004  Schweizerische Flüchtlingshilfe, Bern  
Kopieren und Abdruck unter Quellenangabe erlaubt.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einführung</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Die SFH befürwortet den Beitritt</b> .....	<b>1</b>
<b>3</b>	<b>Was bedeutet ein Beitritt zu Schengen für die Schweiz?</b> .....	<b>3</b>
3.1	Grenzkontrollen .....	3
3.2	Carrier Sanctions .....	4
3.3	Polizeiliche Zusammenarbeit .....	4
3.4	Visa .....	5
3.5	Mitsprache .....	5
<b>4</b>	<b>Was ändert ein Dublin-Beitritt für die Schweiz?</b> .....	<b>6</b>
4.1	Drittstaatenregel .....	7
4.2	Datenaustausch via Eurodac .....	8



## 1 Einführung

Die Schweiz war über Jahre ein weisser Fleck auf der Karte des Schengen-Gebietes, das fast alle Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sowie Island und Norwegen umfasst. Im Bezug auf das Schengener Abkommen<sup>1</sup> und das damit eng verknüpfte Dubliner Erstasylabkommen<sup>2</sup> gilt die Schweiz als Drittland, ihre Grenzen sind Schengen-Aussengrenzen – mit allen damit verbundenen Nachteilen. Dies soll sich ändern. Im Rahmen der zweiten Runde der bilateralen Verhandlungen mit der Europäischen Union hat die Schweiz den Beitritt zu den Abkommen von Schengen und Dublin ausgehandelt, am 19. Mai 2004 kam die politische Einigung in Brüssel zustande, die Verträge sind inzwischen paraphiert<sup>3</sup>.

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH bedankt sich für die Möglichkeit, Stellung zum Beitritt der Schweiz zu den Abkommen von Schengen und Dublin zu nehmen. Die Stellungnahme beschränkt sich auf diejenigen Bestimmungen, die direkte Auswirkungen auf den Asyl- und Flüchtlingsbereich haben werden.

## 2 Die SFH befürwortet den Beitritt

Die SFH sieht im Beitritt zu den Abkommen von Schengen und Dublin einen notwendigen Schritt, um die Repressionsspirale im Asylbereich aufzuhalten. Zwar gibt es bei der Zuständigkeitsregelung des Dublin-Systemes gewichtige Kritikpunkte im Hinblick auf den Flüchtlingsschutz und den Zugang zum Asylverfahren, doch muss bei einer Gesamtbetrachtung der Schweizer Asylsituation das pragmatische Argument den Ausschlag geben: Falls die Schweiz nicht beitreten werden Asylsuchende in Zukunft auf noch schlechtere Bedingungen treffen.

Die Abkommen von Schengen und Dublin bilden den Ausgangspunkt für den auf dem EU-Gipfel in Tampere 1999 beschlossenen Harmonisierungsprozess der Europäischen Union in den Bereichen Asyl und Einwanderung.<sup>4</sup> Leider konnten die bisher in diesem Rahmen erzielten Resultate im Hinblick auf einen hohen Standard des Flüchtlingsschutzes nicht überzeugen und ernteten harsche Kritik von

<sup>1</sup> Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 14. Juni 1985, Ab. EG L 239/13 vom 22.09.2000, sowie Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 19. Juni 1990, Abl. EG L 239/19 vom 22.09.2000.

<sup>2</sup> Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags – Dubliner Übereinkommen vom 15. Juni 1990, Abl. EG C 254/1 vom 19.08.1997, sowie Verordnung (EG) 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedsstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, Abl. Nr. L 50/1 vom 25.02.2003.

<sup>3</sup> Die entsprechenden Vertragstexte können heruntergeladen werden unter:  
<http://www.europa.admin.ch/nbv/off/vernehm/f/expl.htm>

<sup>4</sup> Die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH verfolgt die Harmonisierungsbestrebungen der Europäischen Union im Bereich Flüchtlinge, Asyl und Migration mit grosser Aufmerksamkeit. Als Mitglied im Dachverband des Europäischen Flüchtlingsrats ECRE (European Council on Refugees and Exilees, [www.ecre.org](http://www.ecre.org)), ist sie in ein Netzwerk von europäischen Asyl- und Flüchtlingsorganisationen eingebunden.

Flüchtlingsverbänden und UNHCR.<sup>5</sup> Immerhin ist anzuerkennen, dass sich die EU-Mitgliedsstaaten zumindest auf Minimalregelungen einigen konnten, die künftig nicht unterschritten werden dürfen und sich vorbehaltlos dem Primat der Flüchtlingskonvention verpflichten. Diese Standards könnte auch die Schweiz nicht unterschreiten. Zwar verpflichtet ein Beitritt zu Schengen und Dublin die Schweiz nicht vertraglich zur Übernahme des harmonisierten Asyl-Acquis, dennoch ist es politische Realität, dass nur wenig Spielraum bleibt, von den für die EU-Staaten geltenden Regelungen abzuweichen.<sup>6</sup>

Die SFH ist der Ansicht, dass eine weit blickende Schweizer Asyl- und Flüchtlingspolitik der Abstimmung und Harmonisierung mit den Partnern der europäischen Union bedarf. Es ist illusorisch zu glauben, dass die zukünftigen Herausforderungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich im Alleingang bewältigt werden können.

Folgende Überlegungen sprechen im Einzelnen für den Beitritt:

- **Stoppen der Repressionsspirale**

Tritt die Schweiz dem Dublin-Abkommen nicht bei, so bleibt sie eine isolierte "Asylinsel" innerhalb des EU-Gebietes. Absehbar ist, dass Bund und Behörden dann zu immer restriktiveren Massnahmen greifen werden, um die Attraktivität der Schweiz für Asylsuchende weiter zu senken bzw. Asylsuchende abzuschrecken. Der Beitritt stoppt die Repressionsspirale.

- **"Recht auf Asylgesuchsprüfung"**

Zwar enthält die Dublin-VO keinen expliziten Anspruch auf Asylgesuchsprüfung, doch die Verteilregel soll in der Praxis garantieren, dass Asylsuchende nicht ins Abseits geraten, weil nach der Prüfung in jedem Fall ein Staat zuständig ist.<sup>7</sup> Die Asylsuchenden können nicht länger zwischen den Mitgliedsstaaten hin und her geschoben werden.

- **Humanitärer Aspekt**

Die Verteilung der Zuständigkeit folgt objektiven, transparenten Kriterien. Die Durchführungsabkommen zu Schengen und Dublin enthalten bessere humanitäre Lösungen als die vom Bundesrat im Rahmen der Asyl- und Ausländergesetzrevision vorgeschlagenen Regelungen (Drittstaatenregel, Carrier Sanctions).

- **Erleichterungen für Drittstaatsangehörige**

Der Wegfall der Visumpflicht erleichtert das Reisen für ca. 400'000 in der Schweiz legal ansässige ausländische Personen. Insbesondere Flüchtlinge und ihre Angehörigen profitieren davon.

---

<sup>5</sup> Siehe z.B., "Broken Promises – Forgotten Principles, an ECRE evaluation of the development of EU minimum standards for refugee protection Tampere 1999 – Brussels 2004", ECRE, June 2004, [www.ecre.org](http://www.ecre.org); "UNHCR regrets missed opportunity to adopt high EU asylum standards", UNHCR Press Release, 30. April 2004, <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=NEWS&id=40921f4e4>.

<sup>6</sup> Vgl. dazu die Ausführungen von Astrid Epiney, Schengen, Dublin und die Schweiz, in: AJP/PJA 3/2002, S. 300 (S. 306 f.).

<sup>7</sup> Vgl. Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat, vom 26.07.2001 KOM(2001) 447 endgültig 2001/0182(CNS), Ziff. 2.1, Abl. C 304 E vom 30.10.2001, S. 192.

- **Realistische Perspektive**  
Der Beitritt zu "Schengen/Dublin" ist in Anbetracht der bestehenden Verhältnisse der einzige realistische Anknüpfungspunkt, wenn eine verstärkte Zusammenarbeit mit der EU in den Bereichen Justiz, Polizei, Asyl und Migration gesucht wird. Es wird einheitliche Mindeststandards für Datenschutz bzw. Datenweitergabe geben.
- **Lastenverteilung**  
Die Teilnahme an den Abkommen fördert die gerechte internationale Lastenverteilung im Asylbereich und die Bekämpfung der internationalen Kriminalität.
- **Mitspracherecht**  
Bei der Vorbereitung aller neuen, Schengen/Dublin-relevanten Rechtsakte der EU wäre eine politisch gestaltete Beteiligung gewährleistet, die der Schweiz eine nicht zu unterschätzende Einflussnahme auf den EU-internen Entscheidungsprozess garantieren würde.
- **Kostensenkung**  
Bei einem geschätzten Anteil von Zweitgesuchen in der Schweiz von 25 Prozent würde der Beitritt eine Kostenersparnis von 80-100 Mio. Franken bedeuten.<sup>8</sup> Aufgrund dieser Einsparungen könnte auf andere fragwürdige Sparmassnahmen verzichtet werden (Sozialhilfeausschluss).

## 3 Was bedeutet ein Beitritt zu Schengen für die Schweiz?

### 3.1 Grenzkontrollen

Mit dem Beitritt zu Schengen entfallen systematische, verdachtsunabhängige Personenkontrollen an der Grenze. Nur im Fall eines polizeilichen Anfangsverdachts sind Kontrollen weiterhin möglich. Weil die Schweiz nicht Mitglied der Europäischen Zollunion ist, werden an der Grenze jedoch weiterhin Warenkontrollen stattfinden. Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) sieht in Art. 2 Abs. 2 die Möglichkeit von Grenzkontrollen in begrenztem Zeitrahmen vor, sofern öffentliche Ordnung oder nationale Sicherheit es erfordern. Auf nationale Vorschriften über die innere Sicherheit hat Schengen keinen Einfluss.

Faktisch praktiziert die Schweiz schon heute ein Schengen-ähnliches Regime. Aus Effizienzgründen setzt das Grenzwachtkorps seit mehreren Jahren auf mobile Personenkontrollen hinter der Grenzlinie. Angesichts von täglich 700'000 Grenzübertritten finden Personenkontrollen nur bei zwei bis drei Prozent aller Einreisenden statt. Von den 105 stationären Grenzübergängen sind bloss 24 rund um die Uhr bewacht.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Aussage von Jean Daniel Gerber, damals Direktor des BFF, im Rahmen des Symposiums "Asyl und Visa gemäss Schengen/ Dublin" am 23.09.2003, Siehe Bericht von Patrick Sutter in: AJP/PJA 1/2004, S. 113 (117).

<sup>9</sup> Quelle: Fact-Sheet des EJPD, "Grenzübertritt von Personen", vom 10.6.2003, S. 3, [http://www.ejpd.admin.ch/d/dossiers/files/schengen\\_fact\\_1-d.pdf](http://www.ejpd.admin.ch/d/dossiers/files/schengen_fact_1-d.pdf)

Der Beitritt wird vor allem für den kleinen Grenzverkehr enorme Erleichterungen bringen. Zwar liessen die Zöllner der Nachbarländer bisher normalerweise die meisten Personen mit reiner Sichtkontrolle passieren. Bei verschärften Schengenkontrollen kommt es jedoch zu langen Verzögerungen. Ist die Schweiz selbst Schengen-Land, so werden diese Kontrollen hinfällig. Für einreisewillige Asylsuchende verändert sich die Situation nicht wirklich, da sie – wie heute schon – sehr häufig im Rahmen von Rückraumkontrollen angehalten werden.

### 3.2 Carrier Sanctions

Der Bundesrat plant im Rahmen der Revision des Ausländergesetzes (AuG) die Einführung von Carrier Sanctions.<sup>10</sup> Gemäss Art. 88 AuG trifft die Luftfahrtunternehmen eine Einstandspflicht, wenn sie Personen ohne genügende Reisepapiere transportieren. Diese Regelung findet nach dem Willen des Bundesrates dann keine Anwendung, wenn die transportierte Person in einem späteren Asylverfahren als Flüchtling anerkannt wird. Die SFH hat diese Vorschrift in ihren Stellungnahmen zum AuG wiederholt als zu eng kritisiert.<sup>11</sup> Der vom Schengener Durchführungsübereinkommen (Art. 27 Abs. 1 SDÜ) beeinflusste Vorschlag für einen Art. 22a ter ANAG geht nun etwas weiter: Von der Haftpflicht wird ein Luftfahrtunternehmen dann befreit, wenn der Person die Einreise zum Zwecke des Asylverfahrens gemäss Art. 21 AsylG bewilligt wird. Diese Regelung stellt eine Verbesserung dar. Bedenklich bleibt jedoch, dass die strengen Einreisekontrollen stets die Gefahr bergen, dass Flüchtlinge an den Aussengrenzen abgewiesen werden.<sup>12</sup> Weiterhin problematisch ist auch die Tatsache, dass Dritten die Verantwortung für hoheitliche Aufgaben überbunden wird.

### 3.3 Polizeiliche Zusammenarbeit

Wesentlicher Unterschied ist, dass die Schweiz mit dem Beitritt Zugriff auf die Daten des Schengener Informationssystems (SIS) bekommen würde. Schon heute kooperiert die Schweiz in der Polizeiarbeit über bilaterale Abkommen mit den Nachbarstaaten. Nicht alle Abkommen erreichen den Schengen-Standard, andere gehen darüber hinaus.

Befürchtungen, wonach die Polizeikooperation die Einreise von Asylsuchenden erschweren könnte, sind nicht ganz von der Hand zu weisen. Heute reisen 85 Prozent aller Asylsuchenden auf dem Landweg ein und nur die wenigsten von ihnen verfügen über ein Visum. Ein Schengen-Beitritt bedeutet jedoch keine extreme Verschärfung der Sachlage, da die Behörden bereits heute mit den direkten Nachbarländern kooperieren. Der Beitritt würde die bereits heute übliche Recherche-Arbeit nur beschleunigen. Positiv ist zu vermerken, dass im Bereich des Datenschutzes hohe Standards herrschen, deren Einhaltung regelmässig überprüft wird.

<sup>10</sup> Vgl. Entwurf des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), Art. 87 ff. (AuG), <http://www.ejpd.admin.ch/d/dossiers/files/AuG-d.pdf>

<sup>11</sup> Entwurf des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH zu asylrelevanten Punkten, Bern 28. Mai 2002, siehe auch Susanne Bolz, Asylrelevante Regelungen im Entwurf des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), in ASYL 4/02, S. 32 (35).

<sup>12</sup> Vgl. Amnesty International, Asylpolitik der Europäischen Union, Bonn 2003, Ziff. 3.1, S. 25.

Die von den Beitrittsgegnern angemeldeten Bedenken gegenüber vermehrten Kontrollen im Landesinnern verkennen, dass das Grenzwachtkorps solche Kontrollen bereits heute praktiziert und Personen im Rahmen der vorsorglichen Wegweisung den Nachbar-Grenzbehörden übergibt.

### **3.4 Visa**

Zur koordinierten Überwachung der Schengen-Aussengrenze gehört eine gemeinsame Visapolitik. Bedingt durch die geographische Lage müssen viele visumpflichtige Drittstaatsangehörige, welche die Schweiz besuchen wollen und auf dem Landweg reisen, bislang neben einer Einreisebewilligung für die Schweiz mindestens ein Transit-Visum für die EU einholen. Im Gegenzug können in der Schweiz lebende AusländerInnen oft nur mit Visum in die Nachbarländer reisen – selbst wenn sie in der Schweiz längst über eine Niederlassungsbewilligung verfügen. In Bezug auf von der Schweiz anerkannte Flüchtlinge ist die Visapolitik der Nachbarstaaten immer noch uneinheitlich. Diese Nachteile würden mit dem Beitritt entfallen. Im Flüchtlingsbereich würde so die Möglichkeit von Familienbesuchen erleichtert, denn in vielen Fällen sind Flüchtlingsfamilien über mehrere europäische Staaten verstreut, ein einheitliches Visum würde vieles vereinfachen.

### **3.5 Mitsprache**

Bisher muss die Schweiz die Entscheide der Schengen-Staaten akzeptieren. Den unerwartet strengen Grenzkontrollen an der Grenze zu Deutschland im Frühjahr 2004 konnte die Schweiz relativ wenig entgegensetzen. Bei einem Beitritt wäre die Schweiz an der Weiterentwicklung des Schengen-Rechts in den vorbereitenden Arbeitsgruppen und Ausschüssen vertreten und könnte Einfluss nehmen. Zwar hat die Schweiz im Rahmen der Mitwirkung kein Mitentscheidungsrecht (Decision Taking), wohl aber stünde ihr eine weitreichende Mitbestimmung zu (Decision Shaping). Bei der Vorbereitung aller neuen, Schengen-relevanten Rechtsakte der EU wäre eine politisch gestaltete Mitbestimmung gewährleistet.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Zu deren Umfang vgl. Astrid Epiney, Schengen, Dublin und die Schweiz, in: AJP/PJA 3/2002, S. 300.

## 4 Was ändert ein Dublin-Beitritt für die Schweiz?

Die Dublin-Verordnung regelt die Zuständigkeit für die Asylgesuchsprüfungen mittels eines kaskadenartigen Prüfungsschemas. Der Datenabgleich erfolgt über die Eurodac-Datenbank. Die geltende Verordnung<sup>14</sup> ist das Nachfolgeinstrument zum Dubliner Abkommen<sup>15</sup>. Abgesehen von den Bestimmungen zur Berücksichtigung der Familieneinheit ist grundsätzlich der Mitgliedsstaat zuständig, der am stärksten an der Einreise der asylsuchenden Person beteiligt war.

Der europäische Flüchtlingsrat ECRE kritisiert, das Dublin-System setze ein falsches Signal: Statt einer fairen Lastenverteilung von der die Asylsuchenden letztlich profitieren, würde der Staat, der die asylsuchende Person einreisen lässt, dafür mit der Zuständigkeit für das Verfahren "bestraft", was dem Flüchtlingsschutz nicht dienlich sein kann.<sup>16</sup> Ganz ähnliche Bedenken äusserte auch UNHCR in seiner Position, die eine verstärkte Abschottung gegen Asylsuchende vor allem in den Staaten mit Aussengrenzen prognostizierte.<sup>17</sup> Angesichts der Flüchtlings-Bootskatastrophen im Mittelmeer sind diese Befürchtungen nicht unrealistisch.

Mangels valablen Alternativen muss die Frage, ob das System wirklich zweckmässig ist, hier offen bleiben. Die Kommission selbst war zunächst zu dem Schluss gekommen, dass es am glaubwürdigsten sei, wenn der Staat zuständig wäre, in dem das Asylgesuch eingereicht wurde.<sup>18</sup> Diese Haltung hatten auch viele Flüchtlings-NGOs eingenommen.<sup>19</sup> Dank Eurodac wurden zwar bisher vornehmlich Zweitgesuche im eigenen Mitgliedsstaat identifiziert, doch ist die Trefferquote laut dem ersten Eurodac-Bericht stetig im Ansteigen begriffen.<sup>20</sup>

Obwohl die Kritik am Dublin-System berechtigt ist, wiegt in der Gesamtbetrachtung der Schweizer Situation die (pragmatische) Überlegung schwerer, dass viele im Dublin-Raum abgelehnte Asylsuchende versuchen werden, ein Folgegesuch in der Schweiz einzureichen, falls die Schweiz nicht beitrifft. Dies könnte sich auf das Asylwesen und die Bedingungen des Asylverfahrens in der Schweiz sehr negativ auswirken und die Repressionsspirale weitertreiben.

<sup>14</sup> Verordnung 343/2003 (EG) des Rates vom 18. Februar 2003 zur Bestimmung des für die Prüfung eines in der EU gestellten Asylantrags zuständigen Mitgliedsstaates, Amtsblatt Nr. L 50/1 vom 25.02.2003.

<sup>15</sup> Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags – Dubliner Übereinkommen vom 15. Juni 1990, Abl. EG C 254/1 vom 19.08.1997.

<sup>16</sup> Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Proposal for a Council Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third country national, London, Dez. 2001, [http://www.ecre.org/eu\\_developments/responsibility/dubcomms.doc](http://www.ecre.org/eu_developments/responsibility/dubcomms.doc).

<sup>17</sup> Vgl. Anmerkungen von UNHCR zu den neuen EG-Bestimmungen über die Zuständigkeit für die Prüfung von Asylanträgen (Dublin II Verordnung), UNHCR, Dez. 2002, dt. Fassung UNHCR Wien. Die Kommission war aber zu dem Schluss gekommen, dass eine solche Regelung erst nach einer weiter vorangeschrittenen Asylverfahrensharmonisierung praktikabel wäre; vgl. Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat, vom 26.07.2001 KOM(2001) 447 endgültig 2001/0182(CNS), Ziff. 2. 2, Abl. C 304 E vom 30.10.2001, S. 192.

<sup>19</sup> Vgl. Amnesty International, Asylpolitik der Europäischen Union, Bonn 2003, S. 41.

<sup>20</sup> Vgl. Commission Staff Working Paper, First annual report to the Council and the European Parliament on the activities of the EURODAC Central Unit, SEC (2004) 557, S. 11.

Asylexperten haben bereits in einem frühen Stadium des Dublin-Prozesses anerkannt, dass eine Zuständigkeitsregelung nur dann funktionieren kann, wenn es für den Flüchtling im Ergebnis gleichgültig ist, in welchem Land das Asylverfahren stattfindet.<sup>21</sup> Die Schweiz sollte bestrebt sein, sich dem von der Europäischen Union angestrebten gemeinsamen Asylregime anzuschliessen. Nur das Bekenntnis zu gleichermaßen anerkannten Mindeststandards und die Respektierung derselben innerhalb ganz Europas kann den derzeit unter den europäischen Staaten herrschenden Wettbewerb um das repressivste, sprich abschreckendste, Asylsystem beenden.

## 4.1 Drittstaatenregel

Ein Beitritt hätte Auswirkung auf die Drittstaatenregelungen des Schweizer Asylsystems (Art. 23, 42 AsylG), weil die Schweiz in erster Linie ihre Zuständigkeit an Staaten abtritt, welche dem Dublin-Raum angehören. Zwar können Drittstaatenregeln auch weiterhin im Bezug auf Nicht-EU-Staaten Anwendung finden, doch in der Praxis wären es zumeist Dublin-Fälle, welche die Nachbarstaaten der Schweiz betreffen.

Grundsätzlich ist das Dublin-System für Asylsuchende vorteilhafter als die bisher geltenden Drittstaatenregeln. Die Schweiz kennt im Gegensatz zu Europa bis heute keine positiven Anknüpfungskriterien. Der Entwurf für die laufende Revision des Asylgesetzes<sup>22</sup> enthält eine Ausnahmeregelung zur Drittstaatenregelung für Personen, die bereits Familienangehörige in der Schweiz haben (Art. 34 Abs. 4 Bst. a revAsylG) bzw. Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft offensichtlich erfüllen (Art. 34 Abs. 4 Bst. b). Sie sollen auf jeden Fall Zugang zum Schweizer Asylverfahren erhalten.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Drittstaatenregel und das Dublin-Verfahren basieren auf ganz gegensätzlichen Grundannahmen: Nach Dublin ist ein Staat zuständig, soweit nicht eine engere Bindung zu einem anderen Staat besteht. Das Schweizerische System geht hingegen davon aus, dass die Schweiz nicht zuständig ist, ausser die Person kann nicht in ein anderes Land gebracht werden. Eine generelle Selbsteintrittsklausel (Art. 3 Abs. 2 Dublin-VO) bzw. einen Selbsteintritt aus humanitären Erwägungen (Art. 15 Abs. 1 Dublin-VO) sieht das Schweizerische System zudem nicht vor. Bei einem Beitritt wird es hier zu einer Anpassung kommen müssen.

Der einzige erkennbare Nachteil besteht im Umstand, dass die Beschwerde gegen einen Überstellungsentscheid gemäss Art. 16 Abs. 2 Dublin-VO grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung hat, es sei denn, das nationale Recht sehe eine solche vor. Der Nichteintretensgrund der Drittstaatenregel der Asylgesetzrevision sieht dagegen, gemäss dem zum 1. April 2004 neu eingeführten Art. 108a AsylG eine fünfzügige Beschwerdefrist vor.<sup>23</sup> Allerdings befreit das Dublin-Verfahren nach Ansicht des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte die Mitgliedsstaaten nicht von ihrer

<sup>21</sup> Vgl. K. Hailbronner/ C. Thiery, Schengen II und Dublin – der zuständige Asylstaat in Europa, ZAR 1997, S. 55 (66).

<sup>22</sup> Entwurf zum Asylgesetz, in: Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Asylgesetzes vom 4. September 2002, S. 6939.

<sup>23</sup> Schon diese Frist wurde von der SFH wiederholt als ungenügend kritisiert, vgl. www.osar.ch

Verpflichtung, individuell zu prüfen, ob die zu überstellende Person im aufnahmebereiten Staat vor Refoulement geschützt ist. Bei Einwänden gegen die Sicherheit des Drittstaates muss daher eine wirksame Beschwerde möglich sein.<sup>24</sup> Die Schweiz sollte daher auch weiterhin zumindest die fünftägige Frist mit aufschiebender Wirkung beibehalten.

Abschliessend ist festzuhalten, dass die Schweiz die von der europäischen Union festgelegten Mindeststandards für Asylverfahren und Flüchtlingsanerkennung wird respektieren müssen, um nicht Gefahr zu laufen, als unsicherer Drittstaat zu gelten. Dies könnte sich die Schweiz aus rechtlichen und politischen Gründen nicht leisten. Insofern ist zu erwarten, dass die Assoziation mit Dublin eine Bindungswirkung hat, die über den eigentlichen Regelungsgehalt hinausgeht.

## 4.2 Datenaustausch via Eurodac

Die Schweizer Behörden bekämen Zugang zu Eurodac<sup>25</sup>. Grundsätzlich muss davon ausgegangen werden, dass der Datenaustausch mit den Nachbarländern schon heute gewährleistet ist – und dies oft, ohne dass die strengen Anforderungen der Eurodac-Datenschutzbestimmungen berücksichtigt werden müssten. Auch dürfen via Eurodac nur bestimmte Daten abgefragt werden.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Siehe dazu: Decision of the European Court of Human Rights of 7 March 2000 as to the Admissibility of Application no. 43844/98 by T.I. against U.K.

<sup>25</sup> Verordnung (EG) 2725/2000 des Rates vom 11.12.2000 über die Einrichtung von "Eurodac" für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommen, Abl. L 281 vom 14.10.1997, S. 0001-0026, sowie die Durchführungsbestimmung, Abl. L 62 vom 5.3.2002, S. 0001.

<sup>26</sup> Vgl. Patrick Sutter, Asyl und Visa gemäss Schengen/ Dublin, in: AJP/ PJA 1/2004, S. 113 (119f).