



EUROPÄISCHE UNION

Delegation der Europäischen Kommission für die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein

"Schweizer Asylrecht, EU-Standards und internationales Flüchtlingsrecht"

Buchpräsentation

Dr. Michael Reiterer
Botschafter

Universität Bern, 8. September 2009

Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort

Es ist bezeichnend, und ich begrüße dies ausdrücklich, dass das Buch "Schweizer Asylrecht, EU-Standards und internationales Flüchtlingsrecht" vom UNHCR und von einer NGO, der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, herausgegeben wird.

Beide sind wichtige Partner der Union:

Der UNHCR sorgt für den Schutz der Flüchtlinge und dauerhafte Lösungen, meist in dem er technische Hilfeleistung bietet und die Weiterentwicklung und Einhaltung internationaler Standards fördert und auch überwacht – sowohl im internationalen wie auch im nationalen Umfeld. Diese Rolle des UNHCR ist auch auf EU-Ebene formell in einem Protokoll zum Amsterdamer Vertrag anerkannt worden. Der UNHCR wird deshalb unter anderem auch an der zu schaffenden Europäischen Asylunterstützungsagentur teilnehmen.

Auch die Zusammenarbeit mit NGOs ist uns sehr wichtig: sie arbeiten eng und meist persönlich mit Flüchtlingen zusammen, sie wissen wo der Schuh drückt, oder wenn Verpflichtungen von Staaten nicht eingehalten werden. Als Nichtbehördenvertreter haben sie oft das Vertrauen des Asylbewerbers, weshalb es auch begrüßenswert ist, wenn Staaten entsprechend transparent agieren und NGOs in Verfahren einbinden. Die Kommission lädt NGOs systematisch ein, ihre Erfahrungen einzubringen und hat auch vorgeschlagen, ein eigenes Beratungsgremium für die zu schaffende Europäische Asylunterstützungsagentur einzurichten.

Die Anstrengungen zur Entwicklung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems¹ mit gemeinsamen Regeln für Asylgewährung und das begleitende Verfahren ist eine relativ neue Entwicklung in der Union: Der Startschuss wurde 1999 mit dem Vertrag von Amsterdam gegeben, das Tampere Programm (1999)² leitete die erste Phase des gemeinsamen europäischen Asyl Systems ein, das insbesondere auf den Mindestrichtlinien zur Regelung der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber, Asylverfahren und Voraussetzungen für die Anerkennung als international Schutzbedürftige(r) beruhte und gemeinsame Mindeststandards festlegte. Hinzu kam die Dublin-Verordnung³, die regelt, welcher der Mitgliedstaaten jeweils für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist. Der Europäische Flüchtlingsfonds wurde beispielgebend für andere Fonds und förderte auch die Solidarität unter den Mitgliedstaaten.

Trotz mancher Kritik an dieser Phase wurde ein Fundament gelegt. Die Schaffung eines Status von subsidiär zu Schützenden und der Anspruch auf Rechtsbeistand in verschiedenen Bereichen erntete jedoch Anerkennung, auch wenn diese Konzepte und Rechte noch weiter ausgebaut werden könnten. Nach der damaligen Rechtslage mussten alle Entscheidungen einstimmig getroffen werden, was fallweise die Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner förderte.

¹ http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/fsj_asylum_intro_de.htm

² http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/scoreboard_de.htm

³ http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/criteria/fsj_asylum_criteria_de.htm

Text der VO : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:DE:PDF>

Heute ist dies anders: Auf Vorschlag der Kommission entscheiden Rat und Parlament gemeinsam, ersterer mit qualifizierter Mehrheit. Dies sollte in der zweiten Phase mehr an Qualität bringen.

Diesem Zweck diene auch eine weitangelegte Debatte über die Zukunft des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, die Kommission legte daher im Juni 2007 ein umfassendes Asylpaket vor⁴. Dazu gehörte ein Grünbuch, mit dem eine Debatte über die Zukunft des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems eingeleitet wurde, ein Vorschlag für eine Richtlinie, der zufolge auch Personen mit internationalem Schutzstatus ein langfristiges Aufenthaltsrecht erlangen können und ein Bericht zur Bewertung des Dublin-Systems.

Ein Jahr später, im Juni 2008, verabschiedete die Kommission zwei Mitteilungen: Eine über „Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente“ und eine über die „Künftige Asylstrategie – Ein integriertes Konzept für europaweiten Schutz“⁵.

Diese skizzieren die zweite Phase, 2009-2013, die auf drei Säulen ruht:

- Legislative Harmonisierung,
- praktische Zusammenarbeit,
- Solidarität und Verantwortung.

Im Rahmen der **Harmonisierung** sind die Schutzstandards auf EU-Ebene zu präzisieren und zu verbessern, wozu auch vorhandene Rechtsinstrumente geändert werden müssen.

Besondere Aufmerksamkeit wird

- der Verbesserung des subsidiären Schutzes von Berechtigten,
- der besseren Definition der Bedingungen, unter denen Asylsuchende festgehalten bzw. inhaftiert werden dürfen,
- dem Zugang von Asylsuchenden zum Arbeitsmarkt,
- der Handhabung von Fällen wenn verschiedene Kategorien von Asylsuchenden gleichzeitig ankommen, vor allem wenn um internationalen Schutz nachgesucht wird,
- der Gleichbehandlung der Geschlechter und des besonderen Schutzbedürfnisses von besonders verletzlichen Personen

gewidmet werden.

⁴ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/768&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=fr>

⁵ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/948&format=HTML&aged=0&language=de&guiLanguage=de>

Ein Beispiel:

Asylsuchende genießen während des Verfahrens Aufenthaltsrecht. Dieses Recht wird allerdings sehr unterschiedlich gehandhabt: während manche Mitgliedstaaten alle Asylsuchende festhalten, machen andere dies grundsätzlich nicht. Daher wird derzeit eine Neuregelung verhandelt: Die Festhaltung, bzw. Inhaftierung soll zum einen nicht die Regel sein und zum anderen nur als letzter Ausweg Anwendung finden, allerdings nie für nicht begleitete Minderjährige.

Weiters geht die Strategie davon aus, dass die Konvergenz der Rechtsvorschriften durch eine angemessene **praktische Zusammenarbeit** beispielsweise in Form eines Austauschs von Informationen und bewährten Vorgehensweisen sowie gemeinsamen Schulungsmaßnahmen ergänzt werden muss. Nur so ist eine Annäherung bei Asylentscheidungen und somit EU-weit ein gleicher Schutz zu erreichen.

Die derzeit sehr unterschiedliche Handhabung lässt sich an Beispielen anschaulich festmachen:

Beruhend auf Statistiken für den Zeitraum 2005-2007 hatte beispielsweise ein Tschetschene eine 62% Chance in Österreich als Flüchtling anerkannt zu werden, jedoch praktisch keine Chance in der benachbarten Slowakei. Iraker hatten eine 75% Chance in Deutschland, jedoch nur eine von 2% in Griechenland.

Daher hat die Kommission die Schaffung der erwähnten Europäischen Asylunterstützungsagentur zur Koordination der praktischen Zusammenarbeit vorgeschlagen, die 2010 operationell sein sollte. Die Schweiz und der UNHCR wurden eingeladen hier mitzuarbeiten.

Im Oktober dieses Jahres wird die Kommission Vorschläge zur Harmonisierung der Verfahren vorlegen: Ein Interview, in dem auf die Asylsuchenden eingegangen wird, ist zu garantieren; dies schließt juristische Beratung und Dolmetscherdienst ein. Die Qualität der Asylentscheidungen muss verbessert werden, es darf nicht sein, dass der Ort des Antrages bei gleicher Rechtslage über das Ergebnis entscheidet.

Zur Förderung der **Solidarität und Verantwortung** unter den Mitgliedstaaten gehen die Vorschläge in zwei Richtungen: Intern sind auf der Basis des Evaluierungsberichtes 2007 Änderungen des Dublin Regimes und der EURODAC Regeln, sowie solidaritätsfördernde Maßnahmen und Lastenausgleich unter den Mitgliedstaaten vorgesehen. Die Möglichkeit der temporären Aussetzung von Dublin-Überstellungen wegen einer kurzfristigen Überstrapazierung des Asylsystems soll beispielsweise die grundsätzliche Aufenthaltsbereitschaft fördern.

Ein Pilotprojekt zur Entlastung von Malta läuft. Dabei handelt es sich um die Aufnahme dort anerkannter Flüchtlinge – dieser Monat sollen sich Mitgliedstaaten erklären, wie viele Personen sie aufnehmen, der Flüchtlingsfonds wird dies finanziell unterstützen. Frankreich hat im Juli bereits etwa 100 Personen aufgenommen.

Der externe Aspekt wurde letzte Woche vorgeschlagen⁶: Mitgliedstaaten sollen freiwillig koordinierter vorgehen und Flüchtlinge aus Drittstaaten wie beispielsweise Jordanien, Syrien, Tschad oder Kenia, verstärkt aufnehmen. Die Neuansiedlung wird als letzte Möglichkeit gesehen, wenn Flüchtlinge weder in ihr Heimatland zurückkehren können noch die Sicherheit im Drittland gewährleistet ist. Viele dieser Flüchtlinge gehören zu den besonders schutzbedürftigen Gruppen wie Kinder, allein stehende Frauen mit Kindern, traumatisierte oder schwer kranke Personen.

Nach Schätzungen des UNHCR müssen allein 2010 von weltweit ca. 10 Millionen Flüchtlinge 203 000 neu angesiedelt werden. Im Jahr 2008 haben Länder auf der ganzen Welt die Neuansiedlung von 65 000 Flüchtlingen angeboten. Davon wurden 4 378 Flüchtlinge bzw. 6,7% in einem EU-Land neu angesiedelt.

Die zweite Phase fällt natürlich zusammen mit der Wirtschafts- und Finanzkrise, was weder Aufnahmebereitschaft noch Großzügigkeit bei der Verbesserung des rechtlichen Status fördert. Anti-Immigrationsgefühle beeinflusst von Fremdenfeindlichkeit lassen Regierungen davor zurück schrecken, Verbesserungen zu gewähren, zusätzliche Kosten einzugehen, wenn national die Kassen leer und die Arbeitslosigkeit im Steigen ist. Mitgliedstaaten setzen auch unterschiedliche Prioritäten: Während die einen praktische Zusammenarbeit fördern wollen, setzen andere auf Grund ihrer angespannten Situation auf Solidarität und Lastenausgleich.

Das bereits angesprochene neue Entscheidungsregime mit einem traditionell menschenrechtsbewussteren Europäischen Parlament als Mitentscheider, lässt Raum für die Hoffnung, dass die EU, das Europa, die Tradition im Bereich der humanitären Hilfe und des Flüchtlingsschutzes fortsetzt.

Ein abschließendes Wort zur **Zusammenarbeit mit der Schweiz**:

- Diese ist über die Jahre gewachsen. Schweizer Experten nehmen seit langem an den Sitzungen und Arbeitstreffen von EURASIL⁷ teil, dem von der Kommission gegründeten Network für Praktiker, wo alle praktischen Probleme wie Zusammenarbeit, Informationen über Herkunftsländer, Entscheidungsfindung in speziellen Fällen, diskutiert werden. Damit ist die Schweiz an den EU-Informationsfluss angebunden.
- Die Schweiz liefert auch Asylanten an EUROSTAT, wodurch die Schweizer Daten mit den Daten der Mitgliedstaaten vergleichbar sind: 2008 wurden in der EU 240 000 Asylanträge gestellt, 16 606 waren es in der Schweiz, das entspricht in etwa den in Belgien und den Niederlanden gestellten Anträgen. Der Anstieg war in der Schweiz mit plus 53,1% deutlich stärker als in der Union, mit plus 12%.
- Die Schweiz trat sowohl dem Dublin Regime als auch der EURODAC⁸ Fingerabdruckdatenbank bei, daher ist die Schweiz nun verpflichtet, die entsprechenden Regeln einzuhalten und umzusetzen.

⁶ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1267>

⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detail.cfm?ref=599&l=E>

⁸ http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/identification/fsj_asylum_identification_de.htm

- Das Schweizer Asylrecht orientiert sich am EU Recht und setzt an sich die grundlegenden Standards der Asyl-Richtlinie um, wie beispielsweise das Verbleiberecht während des laufenden Verfahrens (art. 42), das Recht auf ein Interview (art. 36), Recht auf einen Dolmetscher (art. 29), Recht auf eine individuelle Entscheidung (art. 40). Eine einheitliche Anwendung des Rechtes im Europäischen Asylraum ist natürlich wünschens- und erstrebenswert.

Das vorliegende Buch zeigt Gemeinsamkeiten und Differenzen auf und wird somit einen Beitrag leisten, noch mehr gemeinsamen Boden zu schaffen, basierend auf den genannten gemeinsam geltenden Regeln und in Übereinstimmung mit gemeinsamen Werten:

Die Schweizer Tradition Menschenrechte hochzuhalten und humanitären Schutz zu gewähren ist naturgemäß älter als die der vor 52 Jahren gegründeten Union. Diese baut in ihrer Strategie auf die gleichen Werte auf und will sicherstellen, dass in allen Mitgliedstaaten ein gleich hohes Schutzniveau, nicht nur materiell und prozedural, sondern auch in der tatsächlichen Anwendung gilt. Dublin in Verbindung mit Schengen und den einschlägig geltenden Menschenrechtsinstrumenten beeinflusst ganz Europa, will einen gemeinsamen europäischen Asylraum schaffen, womit auch europaweite Solidarität bei der Anwendung der Regeln und der Bewältigung des Problems gefordert ist.

Es bleibt mir den Herausgebern, dem UNHCR und der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, für die Initiative, den Aufwand und die Mühe zu danken; den zahlreichen Autoren zu den qualitativ hochstehenden Beiträgen zu gratulieren, als Autor eines Buches über den diplomatischen Schutz von Flüchtlingen durch den Asylstaat⁹ liegt mir das Thema auch persönlich am Herzen.

Abschließend habe ich die Freude, mit einem Grußwort vom Vize Präsident der Kommission, *Jaques Barrot*, zuständig für Asylpolitik zu enden, dem ich anlässlich seines Aufenthaltes bei den Filmfestspielen von Locarno persönlich ein Exemplar geben konnte:

" Au moment où nous préparons la révision des textes sur le Droit d'asile en Europe, aussi bien sur l'harmonisation des procédures d'instructions que sur le rapprochement des modes de protection, cet ouvrage est très bienvenu.

L'étude comparative très poussée entre le devoir de protection tel qu'il est pratiqué en Suisse et tel qu'il est pratiqué dans l'Union est éclairante.

Elle manifeste bien les avancées du droit de la Confédération qui s'inscrit dans une grande tradition d'accueil des persécutés.

Mais, là encore la Confédération et l'Union ont intérêt à un rapprochement pour dégager des convergences optimales. Aujourd'hui les mouvements migratoires nous affectent tous. La liberté de circulation au sein de l'Espace

⁹ Michael Reiterer (1984). *The Protection of Refugees by Their State of Asylum*. Braumüller, Wien; 114 S.

Schengen auquel appartient désormais la Suisse, nous oblige à partager plus équitablement les efforts qu'exige ce devoir d'asile.

Alors oui, merci aux auteurs de ce travail très approfondi qui contribuera à inspirer nos stratégies pour une politique d'asile digne d'une Europe qui sait pour les avoir vécus ce que sont les persécutions.

Puisse la Suisse aider les Européens à être fidèles à leurs valeurs et à leur mission dans le monde. "

*Jaques Barrot
Vice-président de la Commission européenne
Responsable pour la Justice, Liberté et Sécurité*

Bruxelles, 7 septembre 2009