



Bundesamt für Migration BFM
Stabsbereich Recht
Frau Sandrine Favre
Frau Helena Schaer
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Vernehmlassung zur Übernahme der Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SP Schweiz dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zur Übernahme der Änderungen des Schengen-Grenzkodexes sowie weiteren Änderungen im Asyl- und Ausländerrecht. Sie nimmt im Folgenden nur zur Änderung im Asylgesetz aufgrund der Übernahme der Richtlinie 2001/40/EG Stellung und lehnt sich dabei an die Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH an.

Gemäss vorgeschlagenem nArt. 31a Abs. 1 lit. f sowie nArt 31b AsylG tritt das BFM nicht auf Asylgesuche ein, wenn Asylsuchende bereits in einem anderen Dublin-Staat einen rechtskräftigen ablehnenden Asyl- und Wegweisungsentscheid erhalten haben und kann solche Asylsuchende auch direkt in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat wegweisen, wenn der zuständige Dublinstaat während längerer Zeit keine Wegweisungen in den Heimat- oder Herkunftsstaat der asylsuchenden Person vollzieht und die Wegweisung aus der Schweiz voraussichtlich rasch vollzogen werden kann.

Die SP Schweiz begrüsst grundsätzlich die vorgesehene Möglichkeit, Asylsuchende mit klaren Asyl- und Wegweisungsentscheiden direkt in ihr Heimat- oder Herkunftsland wegweisen zu können, anstatt sie wieder einem zuständigen, aber vollzugsschwachen Dublinstaat zu überstellen. So können weitere Einreiseversuche und Asylgesuche innert kurzer Zeit und damit viel Leerlauf vermieden werden. Allerdings muss die Regelung so ausgestaltet werden, dass die Verletzung des Non-Refoulement-Prinzips zuverlässig ausgeschlossen werden kann. Dafür ist insbesondere eine direkte Anhörung notwendig, welche für die SP Schweiz conditio sine qua non für die Zustimmung zu den beabsichtigten direkten Rückführungen ist.

1. Vermutung des Nichterfüllens der Flüchtlingseigenschaft muss umstossbar sein

Die vorgeschlagene Bestimmung hat eine funktionale Ähnlichkeit mit dem Nichteintretensgrund von Art. 32 Abs. 2 lit. f AsylG, wie er bis Ende Januar 2014 anwendbar war: *«Auf Asylgesuche wird nicht eingetreten, wenn Asylsuchende in einem Staat der Europäischen Union (EU) oder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) einen ablehnenden Asylentscheid erhalten haben, ausser die Anhörung ergebe Hinweise, dass in der Zwischenzeit Ereignisse eingetreten sind, die geeignet sind, die Flüchtlingseigenschaft zu begründen, oder die für die Gewährung vorübergehenden Schutzes relevant sind.»* Die Bestimmung stammt noch aus „Vordublinzeiten“ und das entsprechende Nichteintreten konnte mangels Rückübernahmeverpflichtung seitens des Staates der Europäischen Union, welches den negativen Entscheid gefällt hatte, zur direkten Wegweisung ins Heimat- oder Herkunftsland führen. Diese Konstellation wird auch mit den vorliegenden Vorschlägen anvisiert, weshalb die Rechtsprechung zu Art. 32 AsylG aus der Zeit vor Inkrafttreten des Dublinabkommens relevant ist. Die Asylrekurskommission (ARK) hat die Auslegung dieser Bestimmung in EMARK 2006 Nr. 33 konkretisiert. Demnach stellt ein rechtskräftig ablehnender Entscheid in einem anderen europäischen Staat lediglich eine Vermutung dar, dass die Person im Zeitpunkt jenes Entscheids die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllt habe. Diese Vermutung kann umgestossen werden mit substantiellen Argumenten, die *«in ihrer Gesamtheit ernsthaft und gewichtig genug sind, um mit einiger Wahrscheinlichkeit annehmen zu können, dass die asylsuchende Person im Zeitpunkt des ausländischen Entscheids die Flüchtlingseigenschaft im Sinne von Art. 3 AsylG erfüllt haben dürfte.»*¹ Es ist folglich auch de lege ferenda nur dann auf ein Asylgesuch nicht einzutreten, wenn die asylsuchende Person die Vermutung des Nichterfüllens der Flüchtlingseigenschaft nicht umstossen kann und sich in der Anhörung keine Hinweise ergeben, dass seit dem ablehnenden Asylentscheid keine für die Gewährung von Asyl oder vorübergehendem Schutz relevanten Ereignisse stattgefunden haben.

Für eine solche Sichtweise spricht auch Art. 6 Abs. 3 der EU-Richtlinie 2001/40/EG: *«Der Vollstreckungsmitgliedstaat prüft zuvor die Lage der betroffenen Person, um sich zu vergewissern, dass weder die einschlägigen internationalen Übereinkünfte noch die maßgeblichen innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Vollstreckung der Rückführungsentscheidung entgegenstehen.»* Unter diese Bestimmungen fallen nicht nur das Non-Refoulement-Gebot, sondern auch der Grundsatz, dass Flüchtlingen Asyl gewährt wird, wenn kein Asylausschlussgrund vorliegt.

Aus dem Gesagten ergibt sich ferner, dass beim Entscheid des BFM über eine direkte Wegweisung in den Heimat- oder Herkunftsstaat immer eine Anhörung durchgeführt werden und sichergestellt werden muss, dass das rechtliche Gehör gemäss Art. 36 Abs. 1 AsylG nicht nur auf schriftlichem Weg gewährt wird. Dies gilt auch unter dem Aspekt des Non-Refoulements-Gebots: Die Schweiz kann sich bei einer direkten Wegweisung in den Heimat- oder Herkunftsstaat nicht lediglich an den Abklärungsergebnissen von beispielsweise italienischen oder griechischen Behörden und an schriftlichen Stellungnahmen von in der Regel nicht rechtskundigen Asylsuchenden orientieren, ohne die betroffene Person direkt anzuhören.

2. Grosse Unterschiede der Anerkennungsquoten im Dublin-Raum

In den Materialien zu Art. 32 Abs. 2 lit. f AsylG ging man von der Annahme aus, *«dass ein bereits durchgeführtes Asylverfahren in anderen europäischen Staaten auch vergleichbaren rechtsstaatlichen und humanitären Ansprüchen genügt. Eine erneute Prüfung des Asylgesuchs erübrigt sich daher.»*²

¹ EMARK 2006 Nr. 33, E. 6.6.

² BBI 2003 5691.

Es hat sich gezeigt, dass diese Annahme unhaltbar ist. Wie allgemein bekannt ist, variieren sowohl die Verfahrens- und Aufnahmestandards als auch die Asylanererkennungsquoten im Dublin-Raum erheblich. Beispielsweise lag 2012 in der Schweiz die Quote der Schutzgewährung für afghanische Asylsuchende bei 38,9 Prozent, während sie in Griechenland nur 6,8 Prozent, in Italien hingegen 93,7 Prozent betrug.³ Rechtsstaatliche Defizite im Asylverfahren in verschiedenen Dublin-Staaten wie Griechenland, Ungarn oder Zypern sind bekannt.

Unter diesen Umständen kann nicht allgemein von vergleichbaren rechtsstaatlichen und humanitären Standards gesprochen werden. Daher ist eine schematische Anerkennung sämtlicher negativer Entscheide anderer Dublin-Staaten nicht haltbar. Die ARK hat im Zusammenhang mit der vorsorglichen Wegweisung in einen Drittstaat festgestellt: «Grundsätzlich besteht bei Staaten, in denen das Asylverfahren hinlängliche Gewähr für rechtsstaatliche Korrektheit und Respektierung des Prinzips des Non-refoulement bietet, die Vermutung, dass ein rechtskräftiger negativer Asylentscheid ein Indiz für die fehlende Flüchtlingseigenschaft darstellt.»⁴ Diese Vermutung kann vom Gesuchsteller umgestossen werden, wenn er kumulativ:

a) Vorbringen geltend macht, die derart ernsthaft und gewichtig sind, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit die Flüchtlingseigenschaft erfüllt sein dürfte [...]

b) glaubhaft macht, dass diese Vorbringen im Asylverfahren des Drittstaates ungenügend geprüft wurden und

c) nachweist, dass die vorhandenen Möglichkeiten im Drittstaat zur Korrektur des Mangels auf dem Rechtsmittelweg (oder allenfalls zur «Abhilfe» durch Vollzugsverzicht) ausgeschöpft sind.»⁵

Diese Überlegungen hat die ARK später auf Art. 32 Abs. 2 lit. f AsylG übertragen.⁶ Sie müssen aus Sicht der SP auch für die neu vorgesehene Bestimmung gelten: Je weniger das Asylverfahren im anderen Dublin-Staat in rechtsstaatlicher und völkerrechtlicher Hinsicht einem dem schweizerischen vergleichbaren Standard genügt, desto weniger darf auch die Vermutung gelten, die Person erfülle die Flüchtlingseigenschaft nicht. Die Unterschiede der Standards in den Dublin-Staaten bestätigen auch die Notwendigkeit der unter Ziffer 1 aufgeführten Vorbehalte.

3. Anzuerkennender Rückführungsentscheid muss materiell sein

Laut ARK ist ein «ablehnender Asylentscheid» gemäss Art. 32 Abs. 2 lit. f AsylG ein formell rechtskräftiger Entscheid in einem Verfahren, in dem die Flüchtlingseigenschaft materiell geprüft und verneint wurde. Nicht darunter fallen Entscheide, die sich auf formelle Kriterien stützen oder in Verfahren ergehen, in denen die Flüchtlingseigenschaft nicht Prüfungsgegenstand war.⁷

Ebenso muss aus Sicht der SP auch der Begriff «ablehnender Asyl- und rechtskräftiger Wegweisungsentscheid» im neu vorgeschlagenen nArt. 31b AsylG ausgelegt werden. Aus der Definition der «Rückführungsentscheidung» in Art. 2 lit. b und Art. 3 RL 2001/40/EG geht dies insbesondere in Bezug auf den Asylbereich nicht genügend klar hervor.

³ AIDA Asylum Information Database, Not There Yet: An NGO Perspective on Challenges to a Fair and Effective Common European Asylum System, Annual Report 2012/2013, S. 16: www.asylumineurope.org/files/shadow-reports/not_there_yet_02102013.pdf.

⁴ EMARK 1998 Nr. 24, E. 5d/cc, S. 220.

⁵ EMARK 1998 Nr. 24, E. 5d/cc, S. 221.

⁶ EMARK 2006 Nr. 33, E. 6.5.

⁷ EMARK 2006 Nr. 33 E. 5.1 – 5.4.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Levrat', written in a cursive style.

Christian Levrat
Präsident

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C. Schmidt', written in a cursive style.

Carsten Schmidt
Politischer Fachsekretär