Aktuelle Situation im Asylbereich

Pius Betschart, Vizedirektor SEM

1. Einleitung

Die erschütternden Bilder der Menschen, die von Mazedonien über Ungarn in Richtung Österreich und Deutschland zu gelangen versuchen, lösen Betroffenheit aus. Und sie werfen unweigerlich Fragen auf: Wie können das Flüchtlingsproblem gelöst und die irreguläre Migration gestoppt werden? Und welche Rolle kann und soll die Schweiz dabei spielen?

Noch nie seit dem 2. Weltkrieg waren so viele Menschen auf der Flucht wie heute. Das UNHCR geht von rund 60 Mio. aus. Über 80 % bleiben in der Herkunftsregion. Die vier wichtigsten Aufnahmeländer sind momentan die Türkei mit 1.6 Mio., Pakistan mit 1.5 Mio., der Libanon mit 1.2 Mio. und der Iran mit knapp 1 Mio. Flüchtlingen. Als Vergleich: In der Schweiz rechnen wir bis Ende Jahr mit rund 29 000 Asylgesuchen.

Die Krisenherde im Umfeld Europas wirken sich auf die Zahl der Asylgesuche aus. 2010 ersuchten in Europa 270 000 Menschen um Asyl, 2012 waren es schon 350 000 und dieses Jahr werden beinahe eine Million Asylgesuche erwartet. In Syrien und im Irak ist kein Ende der Konflikte in Sicht. Eine ungelöste Situation besteht auch in Afghanistan. Bisher sind allein aus Syrien mehr als 4 Mio. Menschen geflohen. Die grosse Mehrheit hält sich nach wie vor in den Nachbarstaaten auf. Aufgrund der schwierigen Bedingungen in diesen Ländern versuchen inzwischen viele Flüchtlinge nach Europa zu gelangen, insbesondere nach Deutschland oder Schweden. Wegen der anhaltend schlechten Menschenrechtslage in Eritrea reisst auch der Flüchtlingsstrom aus diesem Land nicht ab.

Die Schweiz ist im Vergleich zu anderen europäischen Ländern viel weniger stark vom Anstieg der Asylgesuche betroffen. Der Schweizer Anteil am Total aller Asylgesuche in Europa ist so tief wie noch nie in den letzten 15 Jahren. Er ist von über 8 % im 2012 auf 3.8 % im Jahr 2014 gesunken. Dieser Trend hält 2015 an.

In der Schweiz kennen wir deshalb keine solchen Bilder. Seit April/Mai dieses Jahres ist die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz jedoch ebenfalls deutlich gestiegen. Die Asylstrukturen des Bundes, der Kantone und Gemeinden sind deshalb aktuell besonders gefordert. In solchen Zeiten – insbesondere vor eidgenössischen Wahlen – werden rasch Stimmen laut, die energisches Durchgreifen und rigorose Massnahmen fordern. Es herrscht in der Schweiz jedoch kein „Asylchaos“. Die Lage ist angespannt und es kann zu kurzfristigen Engpässen kommen. Die Situation lässt sich jedoch in den Regelstrukturen bewältigen.

2. Aktuelle Situation in der Schweiz

Weniger unbegründete Asylgesuche

In der Schweiz werden deutlich weniger unbegründete Asylgesuche gestellt als in den Vorjahren. Dies ist unter anderem eine Folge der Behandlungsstrategie des SEM. Sog. Dublin-Verfahren, also Asylgesuche für die ein anderes europäisches Land zuständig ist, und Asylgesuche aus Ländern mit einer sehr tiefen Anerkennungsquote werden prioritär und rasch erledigt. Für Personen aus dem West-Balkan wurde Mitte 2012 das 48-Stunden-Verfahren eingeführt. Der Anteil der Schutzgewährungen hat sich auch deswegen erhöht (2012: 19.1 %; 1. Halbjahr 2015: 61.7 %). Das bedeutet, dass in der Schweiz zunehmend Menschen Schutz suchen, die diesen auch tatsächlich benötigen und das Asylsystem somit seinen eigentlichen Zweck erfüllt.

Mehr Aufwand wegen unzureichender Registrierung
Italien ist derzeit nicht in der Lage, die ankommenden Flüchtlinge konsequent zu registrieren. Dies betrifft namentlich Eritreer, die fast ausschliesslich über Italien in die Schweiz einreisen. Ohne Fingerabdrücke kann sehr oft nicht nachgewiesen werden, dass jemand über Italien in den Schengen-Raum eingereist ist. Das SEM musste deshalb im Jahr 2014 rund 3000 zusätzliche nationale Asylverfahren durchführen. Und auch in diesem Jahr konnten bis Ende August nur in knapp 17 % der angefragten Fälle Rückführungen in einen anderen Dublin-Staat erfolgen.

Intensive Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen
Das SEM legt grossen Wert auf eine gute und enge Zusammenarbeit mit den Kantonen. Der unvermittelt rasche Anstieg der Asylgesuche im Frühling hat kurzfristig zu Engpässen bei der Unterbringung geführt. Bund und Kantone haben deshalb vorsorgliche Massnahmen getroffen, um auf zusätzliche Unterbringungsplätze zurückgreifen zu können. Der Bund hat bereits Anfang Februar über die Jahresprognose informiert. Die Kantone werden wöchentlich über die neuen Eintritte und die Bandbreite der Zuweisungen aufdatiert. Damit wird sichergestellt, dass sich die Kantone bestmöglich auf die Schwankungen vorbereiten können. Das EJPD verfügt im Übrigen seit 2012 über ein gemeinsam mit den Kantonen erarbeitetes Notfallkonzept Asyl. Dieses kann im Bedarfsfall rasch aktiviert werden. Das SEM analysiert die Lage im Asylbereich laufend und erstellt zweimal jährlich eine Prognose über die Entwicklung der Asylgesuche. Das SEM und die Kantone arbeiten in paritätisch geleiteten Fachausschüssen eng – und gut – zusammen. Zudem trifft sich Bundespräsidentin Sommaruga zweimal jährlich mit den Vorständen der KKJPD und der SODK.

3. Aktueller Fokus: Asylsuchende aus Eritrea

Eritrea ist aktuell das wichtigste Herkunftsland von Asylsuchenden in der Schweiz. Im ersten Halbjahr 2015 wurde rund jedes dritte Asylgesuch von einer Person aus Eritrea gestellt. Im Jahr 2014 lag die Zahl der Asylgesuche von Eritreern bei 6923. Im Jahr 2015 waren es bis Ende August bereits 7540 Gesuche, was einem Anteil am Total von 38 % entspricht. Die wichtigsten europäischen Zielländer der Eritreer sind Schweden, Deutschland, die Schweiz, Norwegen und Finnland. Im Jahr 2014 wurden rund 15% aller in Europa registrierten Asylgesuche von Eritreern in der Schweiz gestellt. Die Schweiz ist für eritreische Asylsuchende insbesondere deshalb ein bedeutendes Zielland, weil es an der zentralen Mittelmeerroute liegt, über die fast alle Eritreer einreisen. Zudem lebt in der Schweiz bereits eine relativ grosse eritreische Diaspora.

In der letzten Zeit war wiederholt die Forderung zu hören, Eritreern sei künftig nicht mehr Asyl, sondern nur noch eine vorläufige Aufnahme zu gewähren. Welchen Status Asylsuchende aus Eritrea erhalten, ist jedoch keine politische, sondern eine rechtliche Frage. Das SEM prüft sämtliche Asylgesuche individuell und sorgfältig. Bei unseren Entscheiden haben wir uns an das Asylgesetz und die Flüchtlingskonvention zu halten. Im Übrigen bekommen längst nicht alle Eritreer in der Schweiz Asyl. Im Jahr 2014 sowie im ersten Halbjahr 2015 wurde in etwa der Hälfte der behandelten Gesuche Asyl gewährt. In weiteren rund 40% der Fälle wurden die Personen nur vorläufig aufgenommen. Die Asylpraxis der Schweiz für eritreische Staatsangehörige ist mit derjenigen in den anderen europäischen Staaten vergleichbar. Die hohe Schutzquote von knapp 90% liegt genau im Mittel der EU 28-Staaten; Schweden, Dänemark, die Niederlande und Italien hatten 2014 noch höhere Schutzquoten. Bis heute führt kein europäisches Land abgewiesene Asylsuchende nach Eritrea zurück.

Eine Anpassung der Praxis setzt eine Veränderung der Situation voraus. Im Moment fehlt es an Anhaltspunkten, dass sich die Menschenrechtslage in Eritrea entscheidend verbessert hätte. Das SEM verfolgt die Lage in Eritrea sehr genau und führt regelmässig Dienstreisen nach Eritrea sowie in die Flüchtlingslager im Sudan und in Äthiopien durch. Den aktuellen Erkenntnisstand hat das SEM im Mai 2015 in einem ausführlichen Bericht für das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) veröffentlicht. Der EASO-Bericht ist heute in Europa die massgebliche Grundlage für die Beurteilung der aktuellen Situation in Eritrea.

Bei der Emigration aus armen Ländern wie Eritrea spielen regelmässig auch wirtschaftliche Faktoren eine Rolle. Im Fall von Eritrea sind es jedoch vor allem die Menschenrechtsverletzungen und die unbestimmte Dauer des Nationaldienstes, welche die Leute in die Emigration treiben. Eritrea ist ein autokratischer Ein-Parteien-Staat. Die Meinungs- und Pressefreiheit ist stark eingeschränkt. Wer die Regierung kritisiert, riskiert, ohne Verfahren verhaftet zu werden. Wegen des ungelösten Grenzkonflikts mit Äthiopien ist Eritrea stark militarisiert. Der obligatorische Nationaldienst dauert 18 Monate, wird jedoch fast ausnahmslos bis zum 50. Altersjahr verlängert. Viele Jugendliche verlassen deshalb das Land, um nicht rekrutiert zu werden.

Für Diskussionsstoff sorgt immer wieder das Thema der Wehrdienstverweigerung und Desertion. Dazu halte ich Folgendes fest: Eine Bestrafung wegen Wehrdienstverweigerung oder Desertion stellt für sich allein keinen Asylgrund dar. Wer sich jedoch in Eritrea dem Nationaldienst entzieht, wird als Landesverräter betrachtet und von Militärkommandanten ohne Gerichtsverfahren willkürlich und brutal bestraft. Eritreer, die sich dem Nationaldienst entziehen, riskieren, in ihrem Heimatland politisch verfolgt zu werden und erfüllen deshalb die Flüchtlingseigenschaft. Eine solch drakonische Bestrafung kann im Übrigen bereits dann drohen, wenn jemand illegal ausgereist ist.

4. Lösungsansätze

Ein Patentrezept für die Lösung der globalen Flüchtlingskrise gibt es nicht. Klar ist jedoch, dass sich eine glaubwürdige Asylpolitik nicht auf den Nationalstaat beschränken kann. Ansetzen müssen wir insbesondere auf europäischer Ebene, in den Herkunftsregionen und entlang der Fluchtrouten.

Europäische Ebene

Wie bereits erwähnt, sieht sich Europa mit einer sehr hohen Zahl von Asylgesuchen konfrontiert. Allein in Deutschland geht man davon aus, dass im Jahr 2015 vier Mal mehr Asylgesuche eingereicht werden als 2014. Zudem sind die Lasten innerhalb Europas sehr ungleich verteilt. Knapp drei Viertel aller Asylgesuche in Europa werden durch Deutschland, Schweden, Italien, Frankreich und Ungarn bearbeitet. Portugal hat zwischen 2008 und 2012 rund 1000 Asylgesuche behandelt, Schweden in der gleichen Periode 155 000, und dies bei gleicher Bevölkerungsgrösse. Unsäglich und absolut inakzeptabel ist auch die steigende Zahl von Menschen, die auf ihrer gefährlichen Reise im Mittelmeer ertrinken (seit 2014 gegen 5000 Tote) oder in Lastwagen ersticken.

Am 13. Mai 2015 haben sich die EU-Staaten auf eine Europäische Migrationsagenda geeinigt. Die EU will künftig z.B. die Anreize für die irreguläre Migration verringern und gemeinsam gegen Schlepper und Menschenhändler vorgehen. Am 25. Juni 2015 hat die EU erste Sofortmassnahmen beschlossen:

- „Relocation“ (Umsiedlung) für 40 000 Schutzbedürftige; zur Entlastung von Italien und Griechenland auf freiwilliger Basis, verbunden mit der Einrichtung von sog. „Hotspots“ in Griechenland und Italien (Zentren der EU-Agenturen EASO, Frontex, Europol zusammen mit nationalen Behörden für die Registrierung und „Triage“ neuankommender Asylsuchender und Flüchtlinge)
- „Resettlement“ (Aufnahme von anerkannten Flüchtlingen) für 20 000 Opfer der Konflikte in Syrien und dem Irak

Für die Schweiz ist die Teilnahme an der Europäischen Migrationsagenda nicht zwingend. Sie beteiligt sich im Rahmen des durch den Bundesrat bereits bewilligten Kontingents für die Opfer des Syrienkonflikts freiwillig am Resettlement-Programm. Eine Teilnahme am Relocation-Programm wird ebenfalls geprüft.

Migrationsaussenpolitik
Neben der Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Migrationsagenda engagieren wir uns auch in den Herkunftsregionen und entlang den Migrationsrouten. Die Schweiz setzt dabei auf Instrumente wie Migrationspartnerschaften oder Migrationsdialoge mit Herkunfts- und Transitstaaten sowie sog. «Protection in the Region»-Projekte. Solche Projekte unterstützt die Schweiz z. B. in Zusammenhang mit dem Syrienkonflikt. Es geht dabei sowohl um Unterstützung bei der Registrierung von syrischen Flüchtlingen sowie um Hilfe beim Ausbau der Wasser- und Stromversorgung. Auch am Horn von Afrika ist die Schweiz aktiv und unterstützt mehrere regionale Schutzprojekte.

Nationale Lösungsansätze
Das SEM wird seine Behandlungsstrategie konsequent fortführen, damit das Asylsystem nicht Personen anzieht, die gar keinen Schutz benötigen. Um auch eine rasche und plötzliche Zunahme bei den Asylgesuchen bewältigen zu können, haben wir die Unterbringungskapazität des Bundes auf über 3000 Plätze erhöht.

Der Asylbereich ist eine Verbundaufgabe. Wie bereits erwähnt braucht es hier eine intensive und konstruktive Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, die in den letzten Jahren noch verstärkt wurde. Diese gute Zusammenarbeit trägt heute Früchte: Auch wenn die Kantone und Gemeinden aktuell stark gefordert sind und einige unter ihnen erste „Notsignale“ ausgesendet haben, kann ich doch feststellen, dass die Kantone insgesamt gut aufgestellt sind.

Massnahmen im Visabereich und Resettlement:
Wegen des Kriegs in Syrien haben mehr als vier Millionen Menschen das Land verlassen. Die meisten haben in den Nachbarstaaten Zuflucht gefunden. Hunderttausende sind nach Europa geflohen oder auf dem Weg hierhin. Aber gerade die Schwächsten verfügen oft nicht über die Mittel oder die Kraft, nach Europa zu kommen. Sie brauchen besondere Unterstützung, die sie in den Flüchtlingslagern in der Region nicht immer erhalten. Die humanitäre Tradition der Schweiz gebietet, dass wir uns für diese Menschen einsetzen.

Im Herbst 2013 konnten Syrer mit Familienangehörigen in der Schweiz ein Einreisevisum beantragen. Auf diesem Weg fanden rund 4000 Personen Zuflucht in der Schweiz. Ebenfalls im Herbst 2013 hat der Bundesrat im Rahmen eines Pilotprojekts die Wiederaufnahme der Kontingentspolitik beschlossen. Inzwischen sind 325 Flüchtlinge von max. 500 eingereist.

Weil sich die humanitäre Situation in Syrien weiter verschlechtert hat, hat der Bundesrat am 6. März 2015 entschieden, innerhalb von zwei Jahren weitere 3000 vom Syrienkonflikt betroffene Personen aufzunehmen: 2000 besonders Schutzbedürftige und 1000 nahe Verwandte von Personen, die bereits in der Schweiz sind. Die Dossiers werden individuell geprüft, um sicher zu gehen, dass sie die Aufnahmekriterien erfüllen und keine Gefahr für die innere Sicherheit darstellen. Am 18. August ist eine erste Gruppe eingereist, bis Ende Jahr werden es rund 300 Personen sein.

Neustrukturierung des Asylbereichs:
Am Anfang der Vorlage zur Neustrukturierung lag eine einfache Beobachtung: Asylverfahren, die lange dauern, sind ineffizient, teuer und unmenschlich. 2011 hat das EJPD im Auftrag des Parlaments deshalb in einem Bericht Vorschläge für rasche Verfahren unterbreitet.

Die Vorlage für die Neustrukturierung des Asylbereichs wurde in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen erarbeitet. Anlässlich von zwei nationalen Asylkonferenzen wurden einstimmig gemeinsame Erklärungen der Kantone, Städte und Gemeinden verabschiedet. Das ist keine Selbstverständlichkeit. Ein gemeinsames Verständnis zwischen den Verbundpartnern ist aber die Bedingung, dass eine Neustrukturierung im Asylbereich überhaupt gelingen kann. Wir wollen diesen Weg auch weiterhin gemeinsam mit den Kantonen, den Städten und Gemeinden gehen.

Was gleich bleibt: Menschen, die Schutz brauchen, werden diesen Schutz auch weiterhin erhalten. Und wer den Schutz nicht braucht, muss unser Land verlassen. Was aber ändert: Die Asylverfahren sollen stärker strukturiert werden und kurze Fristen haben. Damit die kurzen Fristen eingehalten werden können, müssen alle Akteure vor Ort sein: Behörden, Dolmetscher, Rechtsvertreter usw. Zudem braucht es einen unentgeltlichen Rechtsschutz, damit das Verfahren rechtsstaatlich und fair abgewickelt werden kann.

Wenn in Zukunft rund 60% aller Asylgesuche bereits in den Bundeszentren erledigt werden, braucht es entsprechende Unterbringungsplätze. Heute verfügt der Bund über 1400 Unterbringungsplätze in 5 Empfangs- und Verfahrenszentren, 300 Plätze im Testbetrieb und 700 in temporären Bundeszentren. Das neue System benötigt 5000 Plätze. Zurzeit läuft die Standortplanung von Bund, Kantonen und Gemeinden auf Hochtouren. Deutlich über 100 Standorte wurden evaluiert. Verschiedene Standorte wurden bereits bekannt gegeben. Weitere werden demnächst folgen.

Seit Anfang 2014 wird das neue Verfahren im Testbetrieb in Zürich getestet und umfassend evaluiert. Ein erstes Fazit fällt positiv aus: Das Asylverfahren konnten im Testbetrieb rasch und fair durchgeführt werden. Ein zentraler Faktor war dabei, dass alle wesentlichen Akteure im Testbetrieb vor Ort sind. Die Dauer der beschleunigten Verfahren und der Dublin-Verfahren sank im Testbetrieb im Vergleich zum Regelbetrieb um knapp 30 Prozent. Es konnte bis anhin keine negativen Auswirkungen auf Qualität der Entscheide festgestellt werden. Der verbesserte Rechtsschutz trägt dazu bei, dass Asylsuchende Entscheide besser akzeptieren. Davon zeugt die niedrigere Beschwerdequote: Sie beträgt im Testzentrum 15% und liegt im Regelbetrieb höher, nämlich derzeit bei 31 %.

5. Fazit

Die Welt und Europa sehen sich der grössten Flüchtlingskatastrophe seit dem 2. Weltkrieg gegenüber. Es braucht insbesondere Massnahmen zur Linderung von Flucht- und Weiterwanderungsursachen, wie sie die europäische Migrationsagenda und die schweizerische Migrationsaussenpolitik vorsehen. Es besteht zudem ein dringender Bedarf an Friedensinitiativen für Syrien und den Irak sowie für Libyen und es ist auch alles daran zu setzen, dass die Menschenrechtsverletzungen in Eritrea endlich aufhören.
Um sicherzustellen, dass Schutzbedürftige auch künftig Schutz erhalten, braucht es schliesslich auch weiterhin ein gut funktionierendes nationales Asylsystem. Das SEM und auch die Kantone sind gut aufgestellt, wenn auch stark gefordert. Die Bevölkerung kann Vertrauen in die staatlichen und nicht-staatlichen Akteure haben. Und die Neustrukturierung wird es künftig leichter erlauben, auch bei stark steigenden Asylgesuchszahlen rasche und faire Verfahren sicherzustellen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.