Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Migration BFM

Mario Gattiker, Direktor BFM

Es gilt das gesprochene Wort

Reformbestrebungen im Asylbereich: Aktuelle Tendenzen, Visionen, Hindernisse *Sissachertagung 2013*

Inhaltsverzeichnis

1.	„Tendenzen“ in der Asylpolitik – eine Frage des Zeitgeistes?	2
2.	Situation heute: Geld macht mobil	3
3.	Asylsuchende versus Flüchtlinge	4
4.	Migration ist viel mehr als Asyl	5
5.	Wie weiter im Asylwesen?	5
6.	Beschleunigung konkret	6
7.	Hindernisse / Herausforderungen	7
8.	Vision	8

Wichtigste Aussagen

- Asylpolitik ist auch Zeitgeist.
- Mobilität ist heute global – wenn man sie bezahlen kann.
- Wir können nicht alle Probleme über die Migrationspolitik lösen.
- Nur eine kleine Minderheit der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz ist dem Asylbereich zuzuordnen.
- Schnellere Asylverfahren sind bessere Asylverfahren.
- Das BFM treibt die Beschleunigung schon sehr konkret voran.
- Trotzdem gibt es noch viele Baustellen.
- Wir können unsere Visionen nur zusammen verwirklichen.

Sehr geehrte Damen und Herren

1. „Tendenzen“ in der Asylpolitik – eine Frage des Zeitgeistes?

Man hat mich gebeten, über aktuelle Tendenzen, Visionen und Hindernisse in der Asylpolitik zu sprechen – was ich natürlich gerne tue.
Vorher möchte ich aber mit Ihnen etwas reflektieren, wie „Tendenzen, Visionen und Hindernisse“ in der Asylpolitik entstehen. Wer bestimmt, die „Tendenz“? Die „Vision“? Wer bestimmt, was ein „Hindernis“ ist? Und wie war es früher?
Fest steht: Die Schweiz nimmt seit Jahrhunderten Flüchtlinge auf – dies ist sicher eine Konstante jenseits von aktuellen „Tendenzen, Visionen und Hindernissen“.

Die Flüchtlinge waren aber nicht immer gleich willkommen, je nach politischem Kontext, wirtschaftlicher Lage in der Schweiz und „Zeitgeist“ wurden andere „Tendenzen“ gesehen, andere „Visionen“ formuliert und andere „Hindernisse“ identifiziert. .
Im 19. Jahrhundert wurde die Asylgewährung zum Beispiel weniger als „Pflicht“ sondern vielmehr als Ausdruck nationaler Souveränität gesehen.
Dazu möchte ich Bundesrat Numa Droz zitieren, der 1888 folgendes gesagt hat :

> *"Eines der wertvollsten Souveränitätsrechte ist das Asylrecht. Von jeher haben wir den politischen Flüchtlingen unser Haus in liberalster Weise geöffnet, meist nicht aus Sympathie für ihre Person oder ihre Lehren, sondern aus Menschlichkeit. Häufig sind uns daraus Ungelegenheiten entstanden, und seit 1815 ist dies fast die einzige Frage, deretwegen wir ständig Anstände mit unseren Nachbarn gehabt haben. Aber wir haben immer fest an diesem unserem Souveränitätsrecht gehalten und gedenken es auch ferner zu tun.“*

In der Tat stand die liberale Schweiz damals wegen ihrer Beherberbung von Kritikern ausländischer Regimes unter Druck. Sie tat es aber trotzdem – auch wenn Frankreich sogar einmal Truppen aufmarschieren liess.
Im Zweiten Weltkrieg war die Tendenz eine andere: „Das Boot ist voll“ wurde gesagt und für „rassisch“ verfolgte Personen – also Juden - wurden die Grenzen im August 1942 geschlossen.

Nach der Niederschlagung des Ungarnaufstandes wiederum titelte die „Basellandschaftliche Zeitung“ am 3. Dezember 1956 in Deutsch und Ungarisch:

> *„Wir wollen Euch als Brüder und Schwestern in unserer Mitte aufnehmen und Euch unsere Hochachtung bezeugen“.*

Und heute? Die Schweiz muss wegen einer Aufnahme von Regimekritikern oder anderen Personen, die im Ausland verfolgt werden, sicher keine Angst mehr haben, dass plötzlich Truppen an ihrer Grenze stehen.

Die kommunistischen Diktaturen in Europa sind verschwunden. Unrechtsregimes gibt es aber immer noch – und Personen die vor ihnen fliehen. Aber sehen wir die Aufnahme dieser Personen als Ausdruck unserer Souveränität und unseres Bekenntnisses zu Freiheit und Demokratie an? Etwa bei Personen, die sich weigern, der Militärdiktatur in Eritrea zu dienen?

Sie sehen – die Zeiten ändern sich und die Sache ist kompliziert. Und auch die Ausgangslage ändert sich natürlich laufend. Wie sieht diese heute konkret aus?

2. Situation heute: Geld macht mobil

Heute sind so viele Menschen unterwegs wie noch nie zuvor – auch wenn ihr Anteil an der gesamten Weltbevölkerung in den letzten Jahren inetwa konstant blieb.
Die Globalisierung, die bessere Kommunikation, mehr und günstigere Flüge usw. machen Migration einfacher. Auch wer nicht die richtigen Papiere hat, kann oft reisen – wenn er denn bezahlen kann.
Menschenhandel und Menschenschmuggel ist ein Milliardengeschäft.
Das enorme Wohlstandgefälle etwa zwischen Afrika und Europa und der Markt für Schwarzarbeit in Europa sorgen für die Nachfrage. Je strenger die Kontrollen der Behörden, desto grösser das Risiko und der Aufwand für die Schlepper und desto höher der Preis, der den „Kunden“ verrechnet wird.

Die Marge der Schlepper stimmt immer – hingegen verschulden sich ganze Familien um etwa eine Person auf die gefährliche Reise übers Mittelmeer zu schicken.
Dieses „Investment“ muss dann auch rentieren. Jemand der mittellos zurückgeschafft wird gilt als Verlierer und kann sich und seine Familie in der Heimat in grosse Probleme bringen.
Entsprechend gross ist oft bei beiden der Wille, eine Rückkehr zu verhindern.
Ich habe von einem Fall gelesen, wo ein Vater in Bangladesch seinem Sohn jeden Monat Geld nach Griechenland überweist. Dieser ist dort mittellos gestrandet. Der Vater hat sich aber verschuldet um die Reise des Sohnes zu bezahlen. Daher muss der Sohn in Europa bleiben und der Vater muss in seinem Dorf die Illusion aufrechterhalten, dass das grosse Geld aus Europa bald kommen wird und er dann seine Schulden samt Zinsen bezahlen kann. Gelingt ihm dies nicht, kann er sein Haus und sein letztes Land verlieren.

3. Asylsuchende versus Flüchtlinge

Wie soll die Schweiz darauf antworten?
Einmal, indem wir einen klaren Kopf bewahren und uns auf unsere grundlegenden Interessen besinnen: Solidarität, Wohlstand und Sicherheit.
Bei Wohlstand und Sicherheit scheint es klar, dass wir eine gewisse Selektion der Einwanderung vornehmen müssen. So steuern wir die Zuwanderung in den Arbeitsmarkt über die Personenfreizügigkeit und eine ergänzende Zulassung von Spezialisten von ausserhalb der EU. Für die Sicherheit ist unsere Zusammenarbeit im Schengen-Raum entscheidend.
Auch bei der Solidarität wollen und können wir nicht alle die zu uns wollen aufnehmen. Aber Flüchtlinge mit einem anerkanntem Asylgrund wollen wir bei uns aufnehmen und integrieren.

Viele die bei uns ein Asylgesuch stellen, haben aber schlussendlich keinen solchen Grund vorzubringen. Sie müssen die Schweiz wieder verlassen.
Wir können Armut und Perspektivenlosigkeit in Afrika nicht über unsere Migrationspolitik beseitigen, dies ist eher das Gebiet meines Kollegen von der DEZA…
Wir können auch nicht alle Flüchtlinge bei uns aufnehmen. So mussten wegen der Kämpfe in Syrien etwa 2,5 Millionen Menschen aus ihren Häusern fliehen.

In der Schweiz haben aber zwischen Januar und Juni 2013 nur 471 Personen aus Syrien ein Asylgesuch gestellt. Dies ist sogar weniger als 2012. Warum?

Das lässt sich noch nicht abschliessend sagen, es spielen immer sehr viele Faktoren eine Rolle. Es weist aber auf eine entscheidende Tatsache hin:
Viele, die zu uns kommen, werden nicht als Flüchtlinge anerkannt. Und viele, die Flüchtlinge sind, kommen nicht bis zu uns. Die Marktlogik der Schlepperindustrie habe ich ja schon beschrieben und wer Hals über Kopf fliehen muss hat oft kein Geld – womit eine Reise in die Schweiz quasi zur Unmöglichkeit wird.
Im Rahmen unserer Möglichkeiten versuchen wir aber auch diesen Menschen zu helfen. So unterstützen wir das UNHCR und jene Staaten in der Region, welche am meisten Flüchtlinge beherbergen. Wo es keine Alternative gibt, nehmen wir auch gezielt Flüchtlingsgruppen bei uns auf.

Die Kehrseite – und zentrale Herausforderung für unser Asylsystem – ist natürlich die Frage nach dem Umgang mit jenen, die es bis zu uns schaffen, jedoch keinen Asylgrund haben und die Schweiz daher wieder verlassen müssen.
Diese Menschen sind Migranten, oft verzweifelt und traumatisiert, aber keine Flüchtlinge.

4. Migration ist viel mehr als Asyl

An dieser Stelle möchte ich Sie um eine Schätzung bitten. Wieviele Prozent der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz sind dem Asylbereich zuzuordnen? 20% ? 30%? Mehr ?
Nein! Die genaue Zahl variiert je nach dem wie man genau rechnet, aber es sind in jedem Fall unter 5% - inklusive aller Asylsuchenden.

5. Wie weiter im Asylwesen?

Auch wenn Asylsuchende daher einen viel geringeren Anteil an der Bevölkerung ausmachen, als man angesichts der Medienberichterstattung und der politischen Debatten manchmal meinen möchte, so stellen uns diese doch vor spezielle Probleme.
Es handelt sich hier ja um Leute, die nicht von der Wirtschaft oder sonst jemandem geholt werden, sie brauchen Unterstützung, Unterkunft usw. und viele müssen die Schweiz nach Abschluss des Asylvervahrens wieder verlassen.
Sowohl in der Schweiz als auch international hat sich die Erkenntnis weitgehend durchgesetzt, dass schnellere Verfahren bessere Verfahren sind – und zwar für alle. Dies ist sicher die Tendenz im heutigen Asylwesen!

Mit schnellen Verfahren wissen die Asylsuchenden schneller woran sie sind: Integration oder Rückkehr. Je länger jemand im Ungewissen gelassen wird desto wahrscheinlicher werden soziale Probleme und desto schwieriger wird eine spätere definitive Integration in der Schweiz oder Reintegration im Heimatland.
Schnelle Verfahren entlasten die Aufnahmestrukturen und machen die Schweiz für jene weniger attraktiv, die gezielt auf eine lange Verfahrensdauer spekulieren um ihre Zeit in der Schweiz für Dinge zu nutzen die nichts mit Asyl zu tun haben.
Dass wir aber bei allem Tempo ein faires Verfahren und die Grundrechte der Asylsuchenden während ihres Aufenthaltes in der Schweiz garantieren müssen ist selbstverständlich!
Eine effektive Beschleunigung lässt sich aber nicht nur mit Massnahmen im eigentlichen Asylverfahren erreichen. Genausowichtig ist das was nachher kommt.
Wenn ein Asylgesuch zwar sehr schnell entschieden wird, aber etwa kein anderer Staat die Person nach einer Ablehnung zurücknimmt, so nützt der schnelle Asylentscheid auch nichts.

Darum müssen wir die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten suchen und sicherstellen, dass dies nicht passiert. Aus diesem Grund schliessen wir etwa

Rückübernahmeabkommen ab. Die Rückkehr ist auch Teil unserer Migrationspartnerschaften und fliesst in die gesamte Schweizer Aussenpolitik ein.
Gute Beziehungen zu anderen Staaten kann man dabei nicht über Nacht aufbauen. Darum müssen wir diese pflegen und nicht nur anklopfen, wenn wir etwas wollen. „C'est le ton qui fait la musique".

Es gehört zudem ins Reich der Märchen, dass wir einfach auf mehr auf den Tisch hauen müssten – und etwa die Entwicklungshilfe streichen - damit der andere Staat spurt.
Nein meine Damen und Herren, so läuft das nicht. Ob es uns gefällt oder nicht, wir sind ein kleines Land mit beschränkten Druckmitteln. Wenn ein Land Millionen an Infrastrukturhilfe aus China erhält – was wollen wir da mit der Einstellung von ein paar Projekten drohen?
Wir können auch nicht – wie manchmal gefordert wird – einfach hinfliegen und die Menschen auf diese Weise zurückbringen. Souveräne Staaten akzeptieren dies nicht.
Nein, mit dem Holzhammer kommen wir nicht weiter. Stattdessen müssen wir verhandeln, Kompromisse suchen, unsere Interessen geschickt vertreten und bei Bedarf gezielt dort Druck aufsetzen, wo es auch etwas nützt.

Als neutraler Staat, ohne koloniale Vergangenheit und Nichtmitglied der EU haben wir hier durchaus eine Nische, die wir recht erfolgreich nutzen. Dies auch dank dem gelebten „Whole of Government Approach" – also der engen Zusammenarbeit mit allen Departementen.

6. Beschleunigung konkret

Was machen wir jetzt aber konkret, um die Verfahren hier in der Schweiz schneller zu machen?
Lassen Sie mich einige Beispiele nennen:
Mit der Einführung des 48 Stunden Verfahrens konnte insbesondere für Serbien und Mazedonien der steigende Trend von aussichtslosen Gesuchen aus diesen Staaten gebrochen werden. Dieses Verfahren wurde im Rückkehrbereich eng mit den Herkunftsstaaten abgestimmt und wird von diesen mitgetragen.
Asylgesuche die offensichtlich unbegründet erscheinen werden zuerst behandelt, damit eine rasche Rückkehr stattfinden kann. Dies gilt auch für Personen, die in der Schweiz Probleme machen.

Wir glauben, dass Unterbringung und Verfahren möglichst am gleichen Ort durchgeführt werden müssen. Damit würden die heute oft langen Wege zwischen dezentralen Unterkünften und dem BFM wegfallen. Hier lassen wir uns vom holländischen Modell inspirieren.

Darum wollen wir die Kapazitäten des Bundes zur Unterbringung von Asylsuchenden ausbauen und Platz für rund 6000 Menschen in Verfahrenszentren in 5 bis 7 Regionen der Schweiz schaffen.
Dort soll den Asylsuchenden auch ein professioneller, unentgeltlicher und unabhängiger Rechtsschutz gewährt werden. Auch eine Rückkehrberatung wäre vor Ort.

Die Eckwerte der Neustrukturierung wurden an der nationalen Asylkonferenz vom Januar 2013 von den anwesenden Vertretern von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden gutgeheissen. Diese breite Unterstützung ist absolut zentral und ich bin sehr dankbar dafür!
In Zürich wird voraussichtlich ab dem 1. Januar 2014 ein Testbetrieb eröffnet, in dem die Beschleunigung des Asylverfahrens konkret getestet werden kann. Sie können mir glauben, dass ich auf die Ergebnisse dieses „Tests“ sehr gespannt bin!

7. Hindernisse / Herausforderungen

Ist also alles auf Kurs?
Ich glaube schon, dass wir grundsätzlich gut aufgestellt sind und uns in die richtige Richtung bewegen. Aber verschiedene Herausforderungen gibt es schon noch:
Wir haben immer noch viele Pendenzen im Asylverfahren, welche wir möglichst schnell und noch im heutigen Verfahren erledigen müssen. Dies betrifft auch Asylgesuche aus dem Ausland, die vor der Abschaffung der sogenannten Botschaftsgesuche eingegangen sind.
Wir müssen bei der Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen besser werden. Insbesondere muss die Erwerbsquote dieser Personen gesteigert werden.
Wir müssen das Dublin System noch mehr stärken und auf eine solide Basis stellen. Wir müssen dafür sorgen, dass alle Dublin-Staaten ein faires Asylverfahren garantieren können. Dies ist heute nicht immer der Fall, weshalb wir in der Regel niemanden nach Griechenland zurückschicken.

Gleichzeitig muss aber auch über eine verbesserte „Lastenteilung“ innerhalb Europas gesprochen werden. Hier sind insbesondere die Staaten im Zentrum Europas angesprochen – also auch die Schweiz. Nur wenn alle Mitglieder auch in Zukunft an „Dublin“ glauben und dieses mittragen, wird es langfristig bestehen.
Wir müssen für abgewiesene Asylbewerber die Anreize zu einer freiwilligen Rückkehr stärken und daher auch sicherstellen, dass eine zwangsweise Rückführung als letzte Option möglich ist. Dies bedingt eine enge und konsequente Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten.

8. Vision

Meine Vision ist daher:
Eine konsequente, menschliche und von der Bevölkerung mitgetragene Asylpolitik.
Eine Schweiz, die durch ein verbessertes Asylverfahren und geeignete Strukturen rascher entscheiden und die Entscheide dann auch rasch umsetzen kann.
Eine Schweiz die auch rasche Veränderungen der Gesuchszahlen gut auffangen kann.
Eine Schweiz, die das Potential der Flüchtlinge nutzt und in der diese gut integriert sind – insbesondere in den Arbeitsmarkt.

Eine Schweiz, die durch eine intensive internationale Zusammenarbeit auch den Druck zur Abwanderung zu reduzieren hilft und so dazu beiträgt, dass Migration global zu einer Wahl statt einer Notwendigkeit wird.
Eine Schweiz, die weiss, dass eine wirklich nachhaltige Migrationspolitik nicht im Alleingang funktionieren kann sondern eine aufrichtige Zusammenarbeit mit den internationalen Partnern innerhalb und ausserhalb Europas bedingt.
Meine Damen und Herren – dies alles kann nur gelingen, wenn auch Bund, Kantone, Gemeinden an einem Strick ziehen und die Bevölkerung eingebunden wird.

Dies wird sicher nicht immer ohne Spannungen möglich sein, das ist mir bewusst. Aber seien wir offen und ehrlich zueinander und zur Bevölkerung. Arbeiten wir gemeinsam konstruktiv an der Migrations- und Asylpolitik der Zukunft. Dabei braucht es gerade auch die sozialen Dienste und Organisationen.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!