

Editorial: Dublin und die Schweiz

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

***Astrid Epiney*, Editorial. Dublin und die Schweiz, Asyl4/2013, S. 2. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.**

Das Dublin-Assoziierungsabkommen soll den Einbezug der Schweiz in den entsprechenden EU-Besitzstand sicherstellen. In Bezug auf die Übernahme des unionsrechtlichen Besitzstands hat die Schweiz die im Anhang aufgeführten Rechtsakte – die Anknüpfung an das EU-Recht erfolgt hier also ausschliesslich über die Verweisteknik – letztlich wie ein EU-Staat umzusetzen und anzuwenden, wobei auch der weiterentwickelte Besitzstand zu übernehmen ist, ansonsten das Abkommen grundsätzlich automatisch beendet wird. Insofern kann die Dublin-Assoziierung (ebenso wie die insoweit parallel ausgestaltete Schengen-Assoziierung) auch als eine Art Teilintegrationsabkommen angesehen werden.

Dabei erfasst das Dublin-Assoziierungsabkommen nur diejenigen Rechtsakte, die die Zuständigkeit für die Behandlung eines Asylgesuchs regeln, nicht hingegen die sonstigen asylrechtlichen EU-Rechtsakte. Insofern stellen sich Fragen der Anpassung des Dublin-Übereinkommens an die Weiterentwicklung des Besitzstands in der EU nur selten, dies im Gegensatz zum Schengen-Assoziierungsabkommen, in dessen Rahmen bereits weit über 100 Weiterentwicklungen notifiziert wurden.

Eine bedeutende Anpassung des Dublin-Assoziierungsabkommens steht nun aber bevor: Die EU hat die Dublin-Verordnung revidiert bzw. durch eine neue Verordnung ersetzt, die in das Assoziierungsabkommen aufgenommen werden und damit von der Schweiz zu beachten sein soll. Die hierbei ins Auge gefassten Fristen sind offenbar recht ehrgeizig. Aufgeworfen wird damit die Frage der Art und Weise der Inkorporation des neuen Dublin-Rechts in die in der Schweiz geltende Rechtsordnung. Das Abkommen geht dabei von dem Grundsatz aus, dass die Schweiz die Übernahme des neuen Rechts zu notifizieren hat; unter welchen Voraussetzungen sie das tun kann, ist durch das schweizerische Recht zu bestimmen, ein Aspekt, der insbesondere dann von Bedeutung ist, wenn ein zu übernehmender Rechtsakt die Anpassung eines referendumspflichtigen Erlasses impliziert. Das Assoziierungsabkommen erlaubt es grundsätzlich, durch die Einräumung relativ grosszügiger Fristen, diesen Anliegen Rechnung zu tragen, wobei der weiterentwickelte Dublin-Besitzstand soweit wie möglich vorläufig angewandt werden soll.

Im Zusammenhang mit der Dublin-Verordnung ist noch ein weiterer Aspekt zu beachten: Als Verordnung gilt dieser Rechtsakt in den EU-Mitgliedstaaten direkt und ist als solcher anzuwenden; eine irgendwie geartete Umsetzung oder Durchführung ist grundsätzlich nicht notwendig bzw. gar unionsrechtlich unzulässig. Diese Grundsätze dürften allerdings für die

Schweiz als assoziierter Staat nicht zum Zuge kommen, so dass es der Schweiz durchaus freisteht, eine solche Verordnung (teilweise) in ein Gesetz „umzugliessen“, wobei die gesetzlichen Bestimmungen dann „verordnungskonform“ auszulegen sind bzw. wären. Dies ändert allerdings nichts daran, dass – sobald eine solche Verordnung in das Assoziierungsabkommen aufgenommen wird – dieser Rechtsakt als für die Schweiz verbindliches Völkerrecht anzusehen ist, so dass er im Zuge des der schweizerischen Verfassungsordnung zugrundeliegenden Monismus im Falle des Vorliegens der Voraussetzungen der unmittelbaren Anwendbarkeit – die bei Verordnungsbestimmungen grundsätzlich gegeben sind – anzuwenden ist und zwar grundsätzlich vorrangig im Verhältnis zu jeglichem innerstaatlichen Recht. Diese Grundsätze kommen auch im Falle der Dublin-Verordnung zum Zuge, wobei es im Hinblick auf die Vermeidung von Friktionen sicherlich sachgerecht ist, das innerstaatliche Recht – soweit notwendig – im Vorfeld anzupassen. Wie dem auch sei: In Anbetracht des „Alles-oder-Nichts-Prinzips“ der Dublin-Assoziierung – das eine grundsätzliche Beendigung des Abkommens impliziert, sollte die Schweiz eine Übernahme der neuen Dublin-Verordnung ablehnen – wird die neue Verordnung im Ergebnis in der und für die Schweiz Anwendung finden, eine Konsequenz des „Bilateralen Weges“ in der Ausgestaltung der Schengen-/Dublin-Assoziierung, die zwar eine Einbindung der Schweiz in den relevanten EU-Besitzstand mit sich bringt, jedoch ohne eigentliche (demokratische) Mitentscheidungsmöglichkeiten.

Prof. *Astrid Epiney*, Universität Fribourg