

Bern, 22. August 2011

Die laufende Revision des Asylgesetzes und der Bericht des EJPD über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich

Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH und ihrer Mitglieder

1 Der Gesetzgebungsprozess

Die laufende Revision des Asylgesetzes (AsylG) besteht aus mehreren Teilrevisionen. Es handelt sich um die beiden Gesetzgebungsvorschläge, welche bereits in den Jahren 2009 und 2010 in die Vernehmlassung geschickt wurden. Beide Gesetzgebungsprojekte fasst die am 26. Mai 2010 vorgelegte Botschaft des Bundesrates zusammen.¹

Zwar beschloss die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) am 23. November 2010, auf die Revision des AsylG einzutreten, jedoch wurde das vorliegende Revisionsprojekt an das EJPD zurückgewiesen. Die Kommissionsmitglieder äusserten Bedenken, dass die vorgeschlagenen Massnahmen das grundlegende Problem der zu langen Verfahrensdauer nicht lösen und immer noch Fragezeichen bezüglich des Rechtsschutzes der Asylsuchenden bestehen würden. Sie erteilten dem EJPD den Auftrag, einen Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich zu verfassen. Der Bericht sollte weitergehende Handlungsoptionen, insbe-

Weyermannsstrasse 10
Postfach 8154
CH-3001 Bern

Für Paketpost:
Weyermannsstrasse 10
CH-3008 Bern

T ++41 31 370 75 75
F ++41 31 370 75 00

info@fluechtlingshilfe.ch
www.fluechtlingshilfe.ch

PC-Konto
30-16741-4

**Spendenkonto
PC 30-1085-7**

¹ Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Asylgesetzes, veröffentlicht am 26. Mai 2010, www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/bot-d.pdf.

sondere für eine deutliche Reduktion der Verfahrensdauer und einen guten Rechtsschutz, aufzeigen.²

In der Folge erarbeitete das BFM in Konsultation mit dem für diesen Zweck erweiterten Fachausschuss «Asylverfahren und Unterbringung» einen entsprechenden Bericht. Die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH nahm im Rahmen des erweiterten Fachausschusses an Projektsitzungen teil, welche zum Ziel hatten, Wege aufzuzeigen, das Asylverfahren der Schweiz zu reformieren. Der vom März 2011 stammende Bericht schlägt neben drei weiterführenden Handlungsoptionen zusätzliche übergreifende Massnahmen vor, welche in den Gesetzgebungsprozess einfliessen sollten, und enthält darüber hinaus eine Empfehlung, wie mit der bereits laufenden Revision fortzufahren sei.³

Die SPK-S hat sich anlässlich ihrer Sitzung vom 9. Mai 2011 einstimmig dafür ausgesprochen, die Handlungsoption 1 weiterzuverfolgen und die Handlungsoption 3 ergänzend in die laufende Revision des AsylG einfliessen zu lassen. Geplant ist eine gestaffelte Beratung. Bis Ende September 2011 sollen in einer Zusatzbotschaft Vorschläge zur Umsetzung der kurzfristigen Massnahmen (Handlungsoption 3) gemäss Bericht vorgelegt werden, die über die hängige Vorlage hinausgehen. Die mit dieser Zusatzbotschaft unterbreiteten Anträge sollen zusammen mit denjenigen Teilen des hängigen Erlassentwurfs der Revision AsylG, welche in keinem Zusammenhang mit der Handlungsoption 1 stehen, im Oktober 2011 in der SPK-S weiterberaten werden. Zu diesen Vorschlägen hat das EJPD im Juli 2011 eine Zusatzbotschaft mit ergänzenden Vorschlägen in ein Anhörungsverfahren geschickt.⁴

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 6. Juni 2011 das EJPD beauftragt, bis Ende 2012 alle Konsequenzen für die Umsetzung der Option 1, also der umfassenden Reform, zu prüfen und einen entsprechenden Umsetzungsvorschlag vorzulegen.⁵

2 Haltung der SFH zur laufenden Asylgesetzrevision

Die SFH begrüsst grundsätzlich den politischen Willen, das Schweizer Asylverfahren einer gründlichen Überprüfung zu unterziehen. Auch die Bereitschaft der Asylbehörden, sich auf eine entsprechende Diskussion einzulassen, ist eindeutig ein positives Signal.

Die SFH wird sich dafür einsetzen, dass sich diese Diskussion nicht nur um die Optimierung von Abläufen und Beschleunigung von Verwaltungsprozessen drehen wird, sondern die Anliegen der im Asylbereich tätigen zivilgesellschaftlichen Akteure in Hinblick auf den Schutz der Asylsuchenden und die Fairness des Verfahrens in die

² Vgl. Medienmitteilung der SPK-S vom 9. Mai 2011, www.parl.ch/d/mm/2011/Seiten/mm-spk-s-2011-05-09.aspx.

³ Bericht des EJPD über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich, März 2011, www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-d.pdf.

⁴ Vgl. Begleitschreiben des EJPD vom 6. Juli 2011 zum Bericht über die Änderungen des Asylgesetzes im Rahmen einer Zusatzbotschaft zur Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 26. Mai 2010, www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2097/Begleitbrief_d.pdf.

⁵ Vgl. Erläuternder Bericht zur Zusatzbotschaft zum «weiteren Vorgehen», Ziff. 1.1.4, S. 8.

sem Prozess gebührend berücksichtigt werden. Insbesondere bezüglich des Rechtsschutzes sieht die SFH schon seit vielen Jahren grossen Handlungsbedarf. Entsprechende Vorstösse wurden den Behörden unterbreitet.

Die SFH und die ihr angeschlossenen Hilfswerke sind bereit, im Dialog mit den Behörden ein faires modernes Asylverfahren zu entwickeln, und wünschen sich daher, auch weiterhin möglichst früh in die Diskussion einbezogen zu werden, um die Zukunft des Asylwesens aktiv mitzugestalten.

Bezüglich des skizzierten Gesetzgebungsfahrplans bedauert die SFH, dass der Bund am Grossteil der in der Botschaft vom 26. Mai 2010 skizzierten Vorschläge festhalten will. Abgesehen von Massnahmen zur Verfahrensdauer und zum Rechtsschutz, welche erst im Rahmen der Umsetzung der längerfristigen Option angepasst werden sollen, sind keine weiteren Änderungen vorgesehen. Obwohl die SPK-S deutlich den Wunsch geäussert hat, das Asylverfahren einer grundlegenden und tiefgreifenden Prüfung zu unterziehen – und mit der sogenannten «Pflasterli-Politik» aufzuhören –, soll genau dieser Kurs zunächst weiterverfolgt werden: Es wird weiterhin an Massnahmen festgehalten, die keine wirkliche Verbesserung bringen werden, die aber völkerrechtlich höchst problematisch und darüber hinaus reine Verschärfungsmassnahmen sind und ausschliesslich zu Lasten der Asylsuchenden gehen.

Sofern das EJPD es mit seiner Bereitschaft für echte und tiefgreifende Reformen wirklich ernst meint, ist es nicht verständlich, warum es auf die früher vorgeschlagenen Änderungen zum heutigen Zeitpunkt nicht verzichten will. Die Vorschläge sind – wie die SPK-S richtig erkannt hat – nicht geeignet, um das Verfahren zu verbessern. Will man ein kohärentes und stimmiges Verfahren schaffen, das dann eben kein Flickwerk wäre, so sollten diese kurzfristigen Vorschläge nicht umgesetzt werden.

Zu den einzelnen Vorschlägen empfiehlt die SFH folgendes Vorgehen:

2.1 Vorschläge der Botschaft vom 26. Mai 2010

Die Vorschläge in der Botschaft hatte die SFH bereits in ihren Stellungnahmen von 2009 und 2010 stark kritisiert.⁶ An dieser Kritik hält sie fest und lehnt die folgenden Verschärfungsmassnahmen ausdrücklich ab:

Revisionsvorschlag von 2009

- Anpassungen am Flüchtlingsbegriff bezüglich Deserteuren und Refraktären (Art. 3 E-AsylG) sind abzulehnen, da sie den Kerngehalt des Flüchtlingsbegriffs verändern könnten und damit völkerrechtlich höchst problematisch sind. Aus fachlicher Sicht ist eine «Präzisierung» unnötig, die Praxis bezüglich Refraktären und Deserteuren ist klar.

⁶ Stellungnahme der SFH vom 4. März 2009, www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/stellungnahmen/stellungnahme-der-sfh-zu-aenderungen-im-asyl-und-auslaendergesetz-vom-5.-maerz-2009, sowie Stellungnahme der SFH vom 28. Januar 2010, www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/stellungnahmen/stellungnahme-zur-aenderung-des-asylgesetzes-und-des-bundesgesetzes-ueber-die-auslaenderinnen-und-auslaender-in-bezug-auf-den-ersatz-von-nichteintretensentscheiden.

- Strafbestimmungen bei den subjektiven Nachfluchtgründen (Art. 115 lit. d AsylG und Art. 116 lit. c AsylG E-AsylG) sind abzulehnen, da sie in der Praxis kaum nachweisbar sind. Ausserdem muss es den Betroffenen unbenommen bleiben, gegen repressive Verfolgerregimes öffentlich zu demonstrieren.
- Einführung eines neuen schriftlichen Verfahrens für Zweit- und Mehrfachgesuche (Art. 111 c, d E-AsylG) ist abzulehnen, da es die Abläufe unnötig verkomplizieren wird und ausserdem eine zusätzliche neue Hürde schaffen würde. Insbesondere Menschen, die nach Rückkehr in ihr Heimatland nochmals den Schutz der Schweiz beantragen, müssen erneut ordentlich angehört werden.
- Bestimmung von «sicheren Rückkehrstaaten» (Art. 83 E-AuG) ist abzulehnen, da die Gründe für eine Unzumutbarkeit der Rückkehr äusserst komplex sind und nicht pauschal vorliegen. Es steht zu befürchten, dass alle die Staaten dann als «sicher» gelten werden, in die eine Rückführung möglich ist.
- Ersatz des Botschaftsverfahrens durch ein Visaverfahren (Art. 19, 20 E-AsylG) ist abzulehnen, da es für viele – insbesondere für besonders Verletzte – die einzige Möglichkeit ist, auf legalem Weg den Schutz der Schweiz zu beantragen. Viele Frauen und Kinder sind unter diesen Menschen. Das Botschaftsverfahren ist eine Massnahme gegen das Schlepperwesen. Die Schweiz sollte sich vielmehr auf Europaebene dafür einsetzen, dass auch andere Staaten, bzw. die Europäische Union selbst, eine vergleichbare Regelung einführen.

Revisionsvorschlag von 2010

- Verkürzung der Beschwerdefrist von 30 auf 15 Tage ist strikt abzulehnen, da die Kürzung der Beschwerdefrist sich massiv nachteilig auf den Rechtsschutz der Asylsuchenden auswirken wird. Eine Beschleunigung der Verfahren muss an anderem Ort ansetzen.
- Abschaffung der Hilfswerksvertretung ist nicht wünschenswert, wäre allenfalls hinnehmbar, wenn der Bund die Grundlage für einen guten und umfassenden Rechtsschutz schafft, der diesen Namen verdient.
- Schaffung von Grundlagen für eine Verfahrens- und Chancenberatung. Ist noch nicht ausreichend, siehe oben.

Aus dem Paket, welches die Botschaft schnürt, ist nur eine Vorschlag wirklich zu begrüssen: Die **Einschränkung des Nichteintretensverfahrens**, gekoppelt mit der Einführung eines materiellen Verfahrens für die meisten Fälle. Dieser Vorschlag ist positiv und sollte umgesetzt werden, damit das Schweizer Verfahren den Anforderungen der Europäischen Union genügt. Die Abschaffung der meisten Nichteintretenstatbestände ist wesentlich, damit die Schweiz ihren Verpflichtungen aus der Dublin-Verordnung, nämlich die Gesuche auf ihre Flüchtlingseigenschaft hin zu prüfen, erfüllen kann.

2.2 Bericht des EJPD über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich

Das Projekt umfasste neben einer umfangreichen Ist-Analyse die Diskussion von ausgewählten Asylverfahren dreier anderer europäischer Staaten (Norwegen, Grossbritannien und die Niederlande) sowie die Entwicklung von möglichen Varianten für das weitere Vorgehen. Ausgangspunkt der Diskussion war die These, wonach das grundsätzliche Problem im Asylbereich bei der durchschnittlich viel zu langen Dauer zwischen der Einreise und der Asylgewährung respektive dem Vollzug der Wegweisung bei ablehnendem Entscheid liegt.⁷

Die Ist-Analyse des ersten Berichtsteils liefert einen sehr detaillierten Überblick über das aktuelle Asylverfahren. Sehr offen präsentiert das BFM Angaben über Dauer der einzelnen Verfahrensschritte und Entscheidtypen. Aufschlussreich sind die Ausführungen zum Beschwerdeverfahren und zu den Rechtsmitteln sowie zum Vollzug der Wegweisungen. Die meisten dieser Daten wurden bisher so noch nie zugänglich gemacht. Unbefriedigend bleiben die Schlussfolgerungen. Das BFM erklärt nicht überzeugend, warum es von Gesuchseinreichung bis erstinstanzlichem Entscheid so lange dauert; es führt die lange Dauer des Verfahrens vor allem auf Verschleppungen im Bereich des Beschwerdeverfahrens (Bericht, Ziff. 1.3.1.3) und auf Zunahmen im Bereich der ausserordentlichen Rechtsmittel zurück (Bericht, Ziff. 1.3.4. und 1.3.5). Diese Schlüsse sind zu einseitig. Zum einen ist die Einreichung einer Beschwerde nicht rechtsmissbräuchlich. Das Beschwerderecht ist vielmehr ein durch die Bundesverfassung geschütztes Verfahrensrecht, das auch im Asylverfahren den Betroffenen offen steht und stehen muss. Zum anderen ist die SFH davon überzeugt, dass die insgesamt lange Verfahrensdauer vor allem eine Folge von schlecht und unsorgfältig gemachten Entscheiden ist. Ist die Qualität nicht genügend, so werden weitere Verfahrenshandlungen geradezu herausgefordert. Die relativ hohe Erfolgsquote im Beschwerdeverfahren deutet darauf hin. Moderne Asylverfahren setzen daher auf das sogenannte «Frontloading», ein Prinzip, das von der Prämisse ausgeht, dass die Asylbehörden der ersten Instanz mit genügend Ressourcen und Know-how ausgestattet werden müssen, um qualitativ hochwertige Arbeit leisten zu können.⁸ Aus Sicht der SFH ist es daher völlig unrealistisch, wenn das BFM von einer Effizienzsteigerung um 20 Prozent ausgeht, ohne zusätzliche Personalressourcen und Verbesserungen im strukturellen Aufbau einzufordern. Quantitative Steigerungen bei gleich bleibendem – oder noch zu verbesserndem – Qualitätsniveau sind kaum zu realisieren.

Es ist wenig überraschend, dass alle in Teilprojekt 2 vorgestellten Systeme das «Frontloading»-Prinzip ausdrücklich umsetzen wollen. Beispielsweise beruht das britische «New Asylum Model» auf diesen Vorgaben. Die geschilderten Systeme aus den drei europäischen Ländern sind sehr heterogen, ihnen allen ist jedoch gemeinsam, dass sie beschleunigte Verfahren vorsehen, flankiert von einem umfassenden

⁷ Zum gesamten Bericht des BFM über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich hat sich die SFH bereits im Rahmen der Konsultationen des erweiterten Fachausschuss geäussert. Eine Zusammenfassung findet sich auf der Website der SFH: www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/stellungnahmen/bemerkungen-der-sfh-zum-bericht-des-ejpd-ueber-beschleunigungsmassnahmen-im-asylbereich.

⁸ Vgl. dazu insbesondere das Grundlagenpapier des Europäischen Flüchtlingsrates ECRE, *The Way Forward Europe's role in the global refugee protection system, Towards more fair and efficient asylum systems in Europe*, September 2005, S. 37 ff., www.ecre.org/component/downloads/downloads/97.html.

Rechtsschutz, der sowohl Rechtsberatung als auch Rechtsvertretung beinhaltet. Es ist sehr zu begrüßen, dass das BFM Bereitschaft signalisiert, sich endlich auch mit dem Thema Rechtsschutz intensiv auseinanderzusetzen.

Die vorgeschlagenen Lösungen sind bisher leider nicht überzeugend. Die Option 1 sieht mehr oder weniger vor, das niederländische Modell für die Schweiz zu adaptieren. Abgesehen davon, dass die Schaffung von Grosszentren auf der grünen Wiese in der Schweiz praktisch wohl kaum umsetzbar sein wird, da mit massivem Widerstand an möglichen Standorten zu rechnen ist, ist auch höchst zweifelhaft, ob dieses Szenario wünschenswert sein kann. Wichtig wäre, den Aufenthalt in den Zentren zeitlich zu begrenzen. Die SFH erachtet eine Dauer von maximal 90 Tagen als zumutbar – sofern die Aufenthaltsbedingungen verbessert werden im Verhältnis zu den heutigen EVZ. Für die Zahl der Bewohner ist eine Höchstquote festzulegen. Aus Sicht der SFH dürfen Zentren nicht mehr als 200 Personen aufnehmen. Ansonsten ist die Unterbringungssituation für einen längeren Aufenthalt nicht zumutbar. Besonders verletzte und traumatisierte Personen sollten vorzeitig in die Kantone verlegt werden. Familien sind in eigenen Zentren für Familien unterzubringen.

Es hat den Anschein, als wolle der Bund das Asylverfahren möglichst in Eigenregie durchführen. Aus Sicht der SFH ist jedoch ein Asylverfahren ein Zusammenspiel verschiedenster Akteure, mit dem gemeinsamen Ziel, seriös und zügig abzuklären, ob eine Person Flüchtling ist oder nicht. Dazu gehört einerseits eine hohe fachliche Kompetenz auf Seiten der Asylentscheider. Sie müssen innert nützlicher Frist, aber in jedem Fall sorgfältig, den Sachverhalt erstellen. Entscheide müssen sich an den Massgaben des Asylrechts orientieren – und nicht rein migrationspolitische Erwägungen umsetzen.

Zu einem fairen Asylverfahren gehört die Begleitung, Beratung und Vertretung durch unabhängige RechtsberaterInnen, die nur ihren KlientInnen verpflichtet sind, ebenso wie eine unabhängige medizinische Betreuung, die nicht in erster Linie zum Ziel hat, spätere medizinische Vorbringen zu verhindern. Der Bund muss ein System für eine unabhängige Rechtsberatung und -vertretung schaffen. Die Kompetenz der heutigen Rechtsberatungsstellen beziehungsweise deren Mitarbeitenden sollte genutzt werden; die vorgeschlagene Mandatierung von AnwältInnen ist unnötig und zu teuer. Die Zuweisung der RechtsvertreterInnen darf nicht durch das BFM erfolgen.

Schliesslich muss eine unabhängige Beschwerdeinstanz frei von den Weisungen des Bundes arbeiten können, um zu garantieren, dass die Entscheide des Bundesamtes konsequent überprüft werden. Die Errungenschaften, welche die Schaffung der damaligen Asylrekurskommission gebracht hat und die das Bundesverwaltungsgericht heute fortführt, dürfen nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden. Daher sind Einzelrichterbesetzungen des Gerichts für alle Verfahrensarten abzulehnen. Sie schaffen ein grösseres Risiko für Ungleichbehandlung – gerade weil die RichterInnen in der Schweiz gemäss Parteienproporz gewählt werden.

Die angepeilten kurzen Verfahrensfristen sind sehr ehrgeizige Ziele, und es besteht die grosse Gefahr, dass der hohe Zeitdruck zu schlechten Ergebnissen führen wird. Unbestritten ist, dass das Verfahren heute in vielen Fällen zu lange dauert. Es wäre jedoch angezeigt, realistisch zu planen und – ähnlich wie die EU – als Ziel die erstinstanzliche Erledigung innerhalb von sechs Monaten anzustreben.

Ein neues Verfahren sollte mit alter völkerrechtswidriger Praxis aufhören. Daher schlägt die SFH vor, die Bestimmung, welche die Papierbeschaffung nach dem erstinstanzlichen negativen Entscheid, der noch nicht rechtskräftig ist, erlaubt, abzuschaffen. Die Behörden dürfen erst mit der Papierbeschaffung beginnen, sofern der Entscheid rechtskräftig ist. Solange die Nicht-Verfolgung vom Gericht nicht bestätigt ist, ist die Kontaktnahme mit Behörden des Heimatstaates unzulässig.

Im Bereich der Rückführungspolitik ist die Schweiz gehalten, nach neuen Konzepten zu suchen. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass das Nothilfe-System wenig erfolgreich war. Die SFH plädiert dafür, neue Wege zu gehen und verstärkt mit Anreizen zu arbeiten. Individualisierte Rückkehrhilfen auf allen Stufen des Prozesses – sogar noch aus der Ausschaffungshaft heraus – wären aus unserer Sicht besser geeignet, die Ausreisewilligkeit zu fördern. Auch wäre es sinnvoll, die Aufgabe der Rückkehrberatung in die Hände von unabhängigen Organisationen zu geben, welche die Betroffenen nicht als staatsnah einschätzen.

Die Handlungsoption 2 ist aus Sicht der SFH völlig indiskutabel, sie würde tatsächlich alle Verfahrenshandlungen beim Bund konzentrieren. Ein faires und rechtsstaatliches Verfahren sollte anders aussehen.

Bezüglich der kurzfristigen Massnahmen ist auf die Ausführungen zur Zusatzbotschaft zu verweisen; die vom EJPD gemachten Umsetzungsvorschläge sind noch nicht befriedigend (siehe 2.3.).

Die übergreifenden Massnahmen sind prüfenswert, bedürfen jedoch vertiefter und genauer Analysen.

Ausdrücklich hat die SFH die Umsetzungsempfehlungen zum weiteren Umgang mit der laufenden Revision abgelehnt und ist erleichtert, dass die SPK-S diesen Vorschlägen nicht gefolgt ist. Hätte die SPK-S diese Empfehlung aufgenommen, so hätte dies die Halbierung der Beschwerdefrist für die allermeisten Fälle bedeutet – ohne irgendeine Verbesserung für den Rechtsschutz.

Die im Bericht vorgeschlagenen Handlungsoptionen sieht die SFH sehr kritisch. Zwar sind gute Ansätze erkennbar und einige Vorschläge tatsächlich geeignet, um das Verfahren fairer zu gestalten. Der ganze Bericht und folglich auch die Handlungsoptionen sind aber viel zu stark von der Ansicht geprägt, dass das Asylverfahren vor allem auch der Abwehr von Asylsuchenden dient. Hier ist ein Umdenken gefordert.

2.3 Zusatzbotschaft vom 6. Juli 2011, Umsetzung der kurzfristigen Massnahmen

Die SFH sieht die vorgeschlagenen Massnahmen kritisch und verweist auf ihre Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung.⁹

⁹ Stellungnahme der SFH zur Zusatzbotschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 3. August 2011, www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/stellungnahmen/stellungnahme-zur-zusatzbotschaft-zur-aenderung-des-asylgesetzes.

Die Einführung einer Vorbereitungszeit für die Asylsuchenden, Art. 26 Abs. 1bis (neu), Abs. 2, 2bis und 2ter (neu) E-AsylG, ist an sich begrüssenswert, der Vorschlag entspricht jedoch im Wesentlichen der heutigen Praxis und wird für die Asylsuchenden keine Verbesserungen bringen.

Die vorgeschlagene Regelung zur medizinischen Gesundheitsprüfung, Art. 26a neu E-AsylG, lehnt die SFH in der jetzigen Form ab. Die SFH erachtet es als wichtiges Anliegen, dass Asylsuchenden schon zu Beginn des Verfahrens die Möglichkeit eröffnet wird, medizinisches Fachpersonal zu konsultieren. Im Interesse der Gesuchstellenden sollte diese Beratung jedoch durch unabhängige Institutionen erfolgen. Den Vorschlag, einem anfänglichen Gesundheitscheck eine bindende Beweisfunktion für das weitere Verfahren zuzuschreiben und für weitere Vorbringen höhere Hürden zu setzen, lehnt die SFH ausdrücklich ab. Er ist mit dem Amtsermittlungsgrundsatz, der für das Verwaltungsverfahren und damit auch für das Asylverfahren gilt, nicht vereinbar. Medizinische Abklärungen (auch Gutachten von unabhängigen Dritten) müssen auch danach möglich bleiben und im Entscheid berücksichtigt werden. Dies ist insbesondere wichtig für traumatisierte Personen! Das Ergebnis der medizinischen Untersuchung kann für die Behörde allenfalls eine erste Orientierung liefern, ob die Person weitere medizinische Unterstützung benötigt, darf jedoch die Behörde nicht von ihrer Ermittlungspflicht entbinden.

Die vorgeschlagene Erleichterung für die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege im Asylverfahren, Art. 110a (neu) E-AsylG, ist ein Schritt in die richtige Richtung, ebenso wie die Aufhebung des Anwaltszwangs für die Beiordnung im Asylverfahren. Die Bestimmung sollte jedoch auf für RechtsberaterInnen gelten, die zwar keinen juristischen Abschluss haben, jedoch über ausgewiesene Berufserfahrung in diesem Bereich verfügen.

Die Überstellung der Gesuchsakten mit dem negativen Entscheid, Art. 17 Abs. 5 E-AsylG ist ein begrüssenswerter Vorschlag. Diese Massnahmen bringen aber nur punktuelle Verbesserungen und können das grundsätzliche Problem – den strukturellen Mangel an qualifizierter Beratung, Begleitung und Rechtsvertretung für alle Asylsuchende – nicht beheben.

Die vorgeschlagenen Absprachen zwischen dem EJPD und dem Bundesverwaltungsgericht, Art. 109a neu E-AsylG, über die Priorisierung und die administrativen Abläufe von Verfahren erachtet die SFH als problematisch, weil die richterliche Unabhängigkeit sowie das Gewaltenteilungsprinzip tangiert werden könnten.

3 Empfehlungen der SFH

Aus Sicht der SFH und der ihr angeschlossenen Hilfswerke muss am Ende eines Reformprozesses ein modernes, schlankes, aber faires Asylverfahren stehen, dessen Aufgabe es ist, zu prüfen, ob eine Person Flüchtling ist oder nicht. Zu berücksichtigen sind bei dessen Ausarbeitung die Gepflogenheiten des Schweizer Asylwesens einerseits als auch die Vorgaben des europäischen Asyl-Acquis sowie die Standards des internationalen Flüchtlingsrechts andererseits. Modelle aus anderen Staaten können hier als Vorbilder dienen, jedoch wäre es verkürzt, einfach ein Konzept *tel quel* zu übernehmen.

Die SFH kämpft schon lange dafür, dass Asylgesuche in der Schweiz in einem fairen und gerechten Asylverfahren entschieden werden. Asylsuchende müssen die nötige soziale und vor allem auch rechtliche Unterstützung erhalten, damit sie ihr Asylverfahren nicht nur «über sich ergehen lassen müssen», sondern ihre Rechte kennen und wahrnehmen und so die ihnen zugedachten Pflichten besser erfüllen können. Die Behörden sind ihrerseits gehalten, Abläufe so zu gestalten, dass schon im erstinstanzlichen Verfahren qualitativ hochwertige und gute Entscheide getroffen werden, welche unter Berücksichtigung aller Umstände den Fall beurteilen und auch einer Kontrolle durch die Beschwerdeinstanz Stand halten.

Die SFH empfiehlt daher folgendes Vorgehen:

1. In einem ersten Schritt sollte das komplizierte Nichteintretensverfahren für die meisten Fälle abgeschafft werden. Auf die Umsetzung von weiteren in der Botschaft vom 26. Mai 2010 vorgeschlagenen Änderungen sollte verzichtet werden.
2. Flankierend sollten die in Variante 3 des EJPD-Berichts vorgeschlagenen Massnahmen mit Augenmass umgesetzt werden:
 - Die Einführung einer Ruhephase sollte sich vor allem auch an den Bedürfnissen der Betroffenen orientieren.
 - Die Vorgaben zur medizinischen Kontrolle sind anzupassen, so dass dieser Dienst von unabhängiger Seite erbracht wird und dem Ergebnis dieser Untersuchung keine abschliessende Beweiskraft zukommt.
 - Die Erleichterungen im Bezug auf die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege, die Aufhebung des Anwaltszwangs und der Versand der Akten mit dem Entscheid sind umzusetzen.
3. Das EJPD ist aufgefordert, unter Einbezug der im Bereich tätigen zivilgesellschaftlichen Akteure möglichst bald einen Reformprozess für das Asylverfahren einzuleiten.
4. Zur Schliessung der eklatantesten Lücken im Rechtsschutz sollte das heute bestehende Beratungsstellennetz der Hilfswerke mit einer Teilfinanzierung aus Bundesgeldern unterstützt werden, um die Phase bis zur Implementierung eines umfassenden Rechtsschutzkonzeptes zu überbrücken. Im Gegenzug könnten sich die Hilfswerke bereit erklären, in allen EVZ entsprechende Informationsveranstaltungen zum Asylverfahren während der Vorbereitungszeit anzubieten. Einige Beratungsstellen verfügen bereits heute über entsprechende Angebote. Diesbezügliche Anträge wurden wiederholt deponiert.