

Bern, 9. Juni 2011

# Bericht des EJPD über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich

## *Anmerkungen der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH*

### 1 Grundsätzliches

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH war eingeladen, im Rahmen des erweiterten Fachausschusses «Asylverfahren und Unterbringung» an Projektsitzungen teilzunehmen, welche zum Ziel hatten, Wege aufzuzeigen, um das Asylverfahren der Schweiz zu reformieren. Das Projekt umfasste neben einer umfangreichen Ist-Analyse die Diskussion von ausgewählten Asylverfahren anderer europäischer Staaten sowie die Entwicklung von möglichen Varianten für das weitere Vorgehen. Grundlage für den vorliegenden Bericht war die Überprüfung der Arbeitsthese, 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.

Der Auftrag der Staatspolitischen Kommission (SPK) des Ständerates war, Modelle für ein schnelles Asylverfahren mit einem guten Rechtsschutz zu entwickeln.

Aus Sicht der SFH eröffnen dieser Auftrag und die Bereitschaft der Bundesbehörden, auf dieses Anliegen einzutreten, grundsätzlich die Chance, um wesentliche Verbesserungen im Asylverfahren zu erreichen. Die SFH setzt sich seit Jahren dafür ein, 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 zugeordneten Pflichten besser erfüllen können. Die Behörden sind ihrerseits gehalten, Abläufe so zu gestalten, dass schon im erstinstanzlichen Verfahren quali-

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**



tativ hochwertige und gute Entscheide getroffen werden, welche unter Berücksichtigung aller Umstände den Fall beurteilen und auch einer Kontrolle durch die Beschwerdeinstanz Stand halten. Das Verfahren sollte unabhängig von migrationspolitischen Erwägungen einzig auf die tatsächliche Situation in den Verfolungsstaaten abstellen und Gesuche gemäss den Vorgaben des internationalen Flüchtlingsrechts entscheiden. Zudem sollte eine gewisse politische Flexibilität bestehen, die es ermöglicht, auf akute Bedrohungsszenarien zeitnah und adäquat zu reagieren.

Die im Bericht vorgeschlagenen Handlungsoptionen sieht die SFH kritisch. Zwar sind gute Ansätze erkennbar und einige Vorschläge sind tatsächlich geeignet, um das Verfahren fairer zu gestalten. Andererseits sind der Bericht und folglich auch die Handlungsoptionen noch viel zu stark von der Ansicht geprägt, dass das Asylverfahren auch der Abwehr von Asylsuchenden dienen soll.

Diese Absicht ist umso erstaunlicher, als die Zahlen eine ganz andere Sprache sprechen. Die Schutzquote der Schweiz ist seit Jahren relativ hoch. Nimmt man Asylanerkennungen und die Gewährung von vorläufigen Aufnahmen zusammen, so ergibt sich, dass zwei von drei Asylsuchenden in der Schweiz bleiben, weil sie die rechtlichen Voraussetzungen für einen Schutzstatus erfüllen. Dies ist auch den Ergebnissen der Kohortenstudie zu entnehmen (Bericht, S. 30 f.).<sup>1</sup>

Die folgenden Ausführungen geben die wichtigsten Anregungen und Kommentare der SFH zum Bericht des EJPD und den Beschlüssen der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 9. Mai 2011 wieder.

## 2 Zum Bericht

Die Ist-Analyse des ersten Berichtsteils enthält viele aufschlussreiche Aussagen über die Stärken und Schwächen des aktuellen Asylverfahrens unter Einbezug aller Akteure. Der zweite Teil liefert die Darstellung von Verfahrensmodellen anderer Länder, welche aus Sicht des Bundes die Kriterien schnelles Verfahren bei gleichzeitig gut ausgebautem Rechtsschutz erfüllen. Nach Einschätzung der SFH werden die Erkenntnisse des Teilprojektes 1 in den Handlungsoptionen nicht ausreichend berücksichtigt. Die einzelnen Teile stehen noch zu isoliert, die Verbindung zwischen dem Analyseteil 1 und den Handlungsoptionen wird nicht klar. Die im dritten Teil gezogenen Schlussfolgerungen und vorgeschlagenen Handlungsoptionen geben zum Teil keine befriedigenden Antworten auf die im ersten Teil identifizierten Probleme.

Problematisch erachtet die SFH darüber hinaus alle Aussagen, welche die lange Verfahrensdauer vor allem damit begründen, dass viele Beschwerden und ausserordentliche Rechtsmittel eingereicht werden. Es ist irreführend, wenn davon die Rede ist, dass auch in aussichtslosen Fällen unbegrenzt Rechtsmittel möglich sind (Bericht, S. 50) beziehungsweise kundige RechtsvertreterInnen mit legalen Mitteln den Abschluss des Verfahrens verzögern (Bericht, S. 21). Es ist nicht missbräuchlich, wenn sich eine Person gegen eine sie betreffende Entscheidung mit Rechtsmitteln wehrt. Das Recht auf Beschwerde ist vielmehr ein durch die Bundesverfassung geschütztes Verfahrensrecht, das auch im Asylverfahren den Betroffenen offen steht und stehen muss. Dies gilt auch für ausserordentliche Rechtsmittel. Zu beachten ist

---

<sup>1</sup> Für das Jahr 2007 führt das BFM aus, dass die Hälfte der Personen eine Regelung (Asyl, vorläufige Aufnahme, ausländerrechtliche Regelung) erhalten hat – und zwar 78 Prozent bereits mit dem erstinstanzlichen Entscheid!

ferner, dass das Gesetz für diese Verfahren heute empfindlich hohe Kostenvorschüsse vorsieht und «unbeschränkte Rechtsmittel und Rechtsbehelfe» in der Praxis wohl die Ausnahme sein werden. Auch die im Teil 1 aufgezeigten Erfolgsquoten sprechen eine andere Sprache. Bei Wiedererwägungsgesuchen wird immerhin ein gutes Viertel der Gesuche gutgeheissen (Bericht, S. 19).

## 2.1 Zur Dauer des Verfahrens

Der Analyse ist zu entnehmen, dass die durchschnittlich sehr lange Dauer des Verfahrens bislang vor allem daher rührt, dass das Bundesamt für Migration (BFM) die Bearbeitung bestimmter Gesuche aus migrationspolitischen Erwägungen gezielt «steuert», was zu langen «Liegezeiten» der Gesuche führt. Fälle, in denen schon auf Stufe des BFM feststeht, dass ein Schutzstatus zu gewähren ist, werden zum Teil bewusst verzögert – sie weisen die längste Bearbeitungszeit auf. Dies vor allem, weil das Bundesamt einen «Pull-Effekt», d.h. eine verstärkte Gesuchszunahme von Asylsuchenden mit gleichgelagerten Fluchtgründen vermeiden will (Bericht, S. 13 f.).

Anstelle einer streng flüchtlingsrechtlichen Sicht – Anspruch gegeben oder nicht – kommt eine migrationspolitische Sicht zum Tragen – Senkung der Attraktivität der Schweiz als Zielland. Diese Praxis nimmt die Missachtung rechtlicher Aspekte (Recht auf ein schnelles und korrektes Asylverfahren) bewusst in Kauf und geht zu Lasten der Asylsuchenden und ihrer Integrationsfähigkeit. Diese Problematik – aus Sicht der SFH ein gravierender Missstand – wird noch zu wenig deutlich thematisiert. Im Fazit wird vor allem auf strukturell bedingte Mängel hingewiesen (Bericht, S. 16, S. 50).

Der Bericht fokussiert sehr einseitig auf Personen, die ohne berechtigte Anliegen ihre Verfahren in die Länge ziehen, um sich einen möglichst langen Aufenthalt in der Schweiz zu ermöglichen.

Die SFH schlägt vor, Regelungen zu prüfen, welche von den Sachbearbeitenden eine schriftliche Begründung für das Auftreten allfälliger Verzögerungen verlangen. Denkbar wäre auch ein System, welches die Rechtsstellung der Asylsuchenden nach Ablauf einer bestimmten Verfahrensdauer automatisch verbessert, sofern das Verfahren ohne ihr Zutun und Verschulden erheblich verschleppt wird (Anhebung der Sozialhilfesätze bis hin zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung). Derartige flankierende Massnahmen würden Anreize schaffen, die Erledigung aller Verfahren zu beschleunigen.

## 2.2 Zur Qualität der Entscheide

Teilprojekt 1 ist zu entnehmen, dass ein erheblicher Teil der Fälle von Schutzgewährung erst im Beschwerdeverfahren oder nach Einreichung eines ausserordentlichen Rechtsmittels oder Zweitgesuchs erfolgen.

Die relativ hohe Erfolgsquote der Rechtsmittelverfahren lässt auf Qualitätsmängel im erstinstanzlichen Verfahren schliessen. Diese Ergebnisse decken sich auch mit den Erfahrungen der SFH und der Rechtsberatungsstellen.

In der Praxis sind vor allem folgende Probleme identifiziert worden:

- Ein nicht unerheblicher Teil der Entscheide enthält zu unsorgfältige Ausführungen zum Einzelfall. Es wird mit pauschalisierten Textbausteinen gearbeitet, die keine echte Auseinandersetzung mit dem Einzelfall erkennen lassen.
- Zu oft fokussieren Entscheide sehr stark auf Glaubwürdigkeitsfragen, vor allem wenn die rechtliche Würdigung/Gewichtung nicht leicht fällt, weil der Fall ein Grenzfall oder nicht eindeutig ist. Stereotype Ausführungen zur Glaubwürdigkeit führen überdies dazu, dass die Asylsuchenden sich nicht ernst genommen fühlen und den Entscheid dann anfechten wollen.
- Herkunftsländerinformationen werden zu pauschal eingeführt, ihre Quellen werden nicht angegeben bzw. sind nicht überprüfbar.
- Darüber hinaus negiert das BFM in vielen Fällen die vom Bundesverwaltungsgericht vorgegebenen Einschätzungen zu Ländersituationen und nimmt die Abweichung von der höchstrichterlichen Rechtsprechung bewusst in Kauf.<sup>2</sup> Diese Praxis ist nicht nur rechtsstaatlich unhaltbar, sie führt auch zu hausgemachten und daher vermeidbaren Verfahrensverzögerungen und provoziert Beschwerdeverfahren, die sowohl das Amt selbst als auch die Beschwerdeinstanz unnötig belasten. Diese Problematik wird im Bericht nicht angesprochen, obwohl verschiedentlich auf mangelhafte Koordination verwiesen wird.

Die SFH vertritt die Auffassung, dass qualitativ hochwertige, gut recherchierte und fundierte Entscheide der ersten Instanz sich massgeblich auf die Dauer des Gesamtverfahrens sowie die Akzeptanz des Verfahrensausgangs auswirken.

Auch ein schnelles Verfahren muss die Gewähr bieten, dass entsprechende Qualitätsstandards eingehalten werden. Zukünftige Massnahmen – kurz oder langfristig – müssen daher zwingend das Prinzip des «Frontloading» berücksichtigen, welches 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.<sup>3</sup>

Alle in Teilprojekt 2 vorgestellten Systeme haben dieses Prinzip ausdrücklich inkorporiert. Beispielsweise beruht das britische «New Asylum Model» auf diesen Vorgaben.<sup>4</sup>

Aus Sicht der SFH ist es 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.

<sup>2</sup> Vgl. BVGer, Urteil vom 20. Dezember 2010, E-5929/2006, Erw. 6.5. Dort wird ausgeführt, dass «ungefähr die Hälfte der ausgewerteten Urteile auf eine gewollte oder in Kauf genommene materielle Differenz der Praxis des Bundesamtes zu derjenigen des Beschwerdeinstanz zurückzuführen ist».

<sup>3</sup> Vgl. 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/files/ECRE%20WF%20Systems%20Sept05.pdf](http://www.ecre.org/files/ECRE%20WF%20Systems%20Sept05.pdf).

<sup>4</sup> Vgl. z.B. Proposition paper von Evan Ruth – New Asylum Model Quality Team: Improving Asylum Decisions through Early and Interactive Advice and Representation, [www.legalservices.gov.uk/docs/cls\\_main/Early\\_Advice\\_Proposition.pdf](http://www.legalservices.gov.uk/docs/cls_main/Early_Advice_Proposition.pdf).

Zwangsläufig wird es zu Lasten der Qualität gehen, wenn noch mehr Entscheide in noch kürzerer Zeit getroffen werden müssen. Schlechte Qualität ist aber wie ausgeführt einer der Hauptgründe für lange Beschwerdeverfahren und Wiedererwägungsgesuche. Auch der Vorschlag, 80 Prozent der Fälle in einem beschleunigten Verfahren zu entscheiden, ist aus Sicht der SFH nicht umsetzbar – die vorgestellten Modelle anderer Länder gehen von viel niedrigeren Quoten aus (vgl. Ausführungen S. 52 zur Handlungsoption 1 und im Gegensatz dazu die Zahlen der Verfahrensmodelle in Grossbritannien, in den Niederlanden und in Norwegen). Die EU-Kommission schlägt im Rahmen des laufenden Prozesses zur Revision der Mindestrichtlinien eine durchschnittliche Verfahrensdauer von sechs Monaten bis zum erstinstanzlichen Entscheid vor.<sup>5</sup>

## 2.3 Zum Rechtsschutz

Ein zentraler Aspekt des «Frontloading»-Prinzips ist die Begleitung, Beratung und Information der Asylsuchenden auf allen Stufen des Verfahrens. Die vorgängig illustrierten Qualitätsmängel machen es aus Sicht der SFH unabdingbar, dass der Rechtsschutz im Asylverfahren deutlich und nachhaltig verbessert wird. Der Umstand, dass viele Asylsuchende erst auf der Beschwerdeebene einen Schutzstatus erhalten, zeugt davon, dass auf die Nachkontrolle der Entscheide nicht verzichtet werden kann. Auch die sehr hohe Quote von «positiven» Entscheiden im Rahmen der Wiedererwägungs- und Zweitgesuche verdeutlicht dies. Die SFH fordert einen Ausbau der Rechtsberatung und -vertretung mit staatlichen Mitteln, damit sprach- und rechtsunkundige Asylsuchende die nötige Unterstützung erhalten, um ihre Rechte geltend machen zu können. Schon seit Jahren erntet die Schweiz internationale Kritik für ihren lückenhaften Rechtsschutz.<sup>6</sup>

Es ist daher zu begrüßen, dass die langfristigen Optionen im Teilprojekt 3 diesen Umstand anerkennen und einen umfassenden und guten Rechtsschutz vorsehen. Zum ersten Mal nimmt das BFM das Anliegen auf, dass Asylsuchende einen Anspruch auf eine umfassende und gute rechtliche Begleitung im Verfahren haben und ein guter Rechtsschutz keinesfalls eine Verschleppung des Verfahrens zur Folge hat. Positiv ist, dass dieser Rechtsschutz vom Anfang bis zum Ende des Verfahrens gedacht ist.

Die Umsetzung eines umfassenden Rechtsschutzkonzeptes wird sich nach Einschätzung der SFH günstig auf die Verfahrensdauer und damit auch auf die Kosten des Verfahrens auswirken. Diese Einschätzung deckt sich mit den Erkenntnissen der EU-Kommission in ihrem *Staff-Working-Document* vom 21. Oktober 2009<sup>7</sup>:

*«(...) the provision of free legal assistance may not only be financially advantageous as it may prevent, in combination with other safeguards and quality assurance arrangements, appeal procedures and related costs (e. g. welfare provision to applicants awaiting the outcomes of their appeals or the examination of repeated applica-*

<sup>5</sup> Vgl. COM(2009) 554/4, 2009/xxxx (COD), Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection, zum neuen Art. 27, S. 48.

<sup>6</sup> Siehe dazu die Stellungnahme der SFH im Rahmen der laufenden Asylgesetzrevision vom 28. Januar 2010, S. 5 ff., [www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/stellungnahmen](http://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/stellungnahmen).

<sup>7</sup> Commission Staff Working Document accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection, Impact Assessment, {COM(2009) 554} {SEC(2009) 1377}, Brüssel, 21. Oktober 2009, S. 32.

tions), but, importantly, from a Human Rights perspective, it is likely to reduce the numbers of applicants and their dependents who need to live in legal uncertainty.»

Neben diesem sehr begrüßenswerten Ansatz hat die SFH jedoch grosse Zweifel, ob das vom Bund in den Handlungsoptionen 1 und 2 vorgeschlagene Modell diesen Zweck erfüllt und eine nachhaltige Lösung für die Schweiz darstellen kann.

Es ist aus Sicht der SFH unabdingbar, dass die Rechtsberater und -vertreter von den Asylsuchenden als unabhängige Personen, welche sich anwaltschaftlich für ihre Anliegen einsetzen, wahrgenommen werden und auch so handeln. Es ist daher schon im Ansatz falsch gedacht und problematisch, wenn die organisatorische Hoheit für diese Rechtsberater beim Bund liegt und die Berater nach Weisung eines Bundesdepartements agieren sollen.

Die Schweiz kennt eine andere Rechtsberatungskultur. Bislang erfüllen unabhängige Beratungsstellen, finanziert durch Gelder der Kirchen, Hilfswerke und Spenden, diese Aufgabe. Diese Stellen stehen unter hohem finanziellen Druck, das Netzwerk hat bereits Lücken. Die SFH hat mit ihren Mitgliedern beim Bund verschiedentlich dahingehend interveniert, dass staatliche Gelder in die Rechtsberatung fließen müssen, um den Rechtsschutz zu verbessern.

Es ist unverständlich, warum der Bund die Schaffung eines völlig neuen Konzepts vorsieht, welches die bereits existierenden Strukturen gänzlich ausser Acht lässt und dagegen staatlich kontrollierte AnwältInnen mandatieren will. Aus Sicht der SFH ist dieser Vorschlag nicht zielführend. Andere Modelle könnten den Zweck einer unabhängigen und daher akzeptierten Begleitung, Beratung und Vertretung besser und deutlich kostengünstiger erfüllen.

## **3 Weitere Bemerkungen zu den Handlungsoptionen**

### **3.1 Zu Handlungsoption 1**

#### **Unterbringung in Bundeszentren**

Seit dem 1. Januar 2011 kann der Aufenthalt in den Empfangs- und Verfahrenszentren bis zu 90 Tagen dauern. Die SFH hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die heutigen Bundesunterkünfte für derart lange Aufenthalte nicht geeignet und hinsichtlich der Betreuungsstrukturen zwingend Anpassungen vorzunehmen sind.<sup>8</sup> Falls der Bund tatsächlich eine Neukonzeption plant, müssen die Aufenthaltsbedingungen verbessert werden: Es müssen Tagesstrukturen angeboten werden, die den besonderen Bedürfnisse von Kindern und Familien sowie anderen verletzlichen Personen sind angemessen zu berücksichtigen.

Die SFH ist nicht grundsätzlich gegen eine zeitlich begrenzte Unterbringung in Zentren, sofern die Infrastruktur einen angemessenen und würdigen Aufenthalt ermöglicht. Zweifel sind jedoch angebracht, ob ein ausländisches Konzept einfach übertra-

<sup>8</sup> Zuletzt in der Stellungnahme der SFH zur Änderung von Verordnungen im Rahmen der Übernahme der EG-Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG) und der Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Automatisierte Grenzkontrolle, Dokumentenberaterinnen und -berater, Informationssystem MIDES) vom 8. September 2010, Ziff. 3 zu Art. 16 Abs. 2 AsylV1.

gen werden kann und ob eine Lösung mit Grosszentren in der Schweiz überhaupt umsetzbar und wünschenswert ist – auch in Hinblick auf die Förderung einer späteren Integrationsfähigkeit der Betroffenen.

### **Vorbereitungszeit**

Die SFH begrüsst die Einrichtung einer Vorbereitungszeit für die Asylsuchenden. Dieser Vorschlag entspricht den Vorgaben des «Frontloading».<sup>9</sup> Aus Sicht der SFH sollte diese Vorbereitungszeit im Regelfall mindestens drei Wochen dauern.

### **Medizinische Betreuung**

Die SFH begrüsst ferner den Vorschlag, dass Asylsuchende die Möglichkeit haben sollen, sich zu Beginn des Verfahrens von medizinischem Fachpersonal betreuen zu lassen. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass diese Abklärungen in vielen Fällen nicht abschliessend sein dürften. Es ist bekannt und anerkannt, dass sich gerade die psychischen (und dann häufig auch physischen) Folgen der Fluchterfahrung häufig erst nach einer Anlaufphase in Sicherheit zeigen. Bei traumatisierten Personen ist dies der Regelfall. Hier werden die erforderlichen Abklärungen kaum abschliessend im Zeitraum kurz nach der Einreise zu treffen sein.

Es ist auch zu beachten, dass viele Flüchtlinge aufgrund ihrer Erfahrungen ein erhebliches Misstrauen gegenüber Behörden und auch behördlich bestelltem Hilfspersonal haben. Für den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses ist es deshalb wesentlich, dass das medizinische Personal wahrnehmbar unabhängig ist.

### **Beschwerdeverfahren, ausserordentliche Rechtsmittel, aufschiebende Wirkung**

Der generelle Verzicht auf die aufschiebende Wirkung der Beschwerde ist rechtsstaatlich problematisch und wird in Bezug auf die Vorgaben des Art. 13 EMRK nicht haltbar sein. Es ist davon auszugehen, dass es in der Hand der Beschwerdeinstanz liegen wird, diese in einzelnen Fällen dennoch anzuordnen. Es muss Möglichkeiten für einen legalen Aufenthalt geben, sofern das Verfahren ohne Zutun oder Verschulden des Gesuchstellers verzögert wird.

Aus Gründen der Kohärenz der Rechtsprechung ist von einer reinen Einzelrichterentscheidbefugnis, welche über die heute in Art. 111 AsylG vorgesehenen Fälle hinausgeht, abzusehen. Da die Richter des Bundesverwaltungsgerichts nach Parteizugehörigkeit eingesetzt werden, käme es einer Lotterie gleich, wie das Urteil ausfällt. Inakzeptable Ungleichbehandlungen wären vorprogrammiert. Auch die Variante, welche die Schaffung einer vorgeschalteten Beschwerdeinstanz vorsieht, lehnt die SFH ab. Lange genug wurde um die Einsetzung einer unabhängigen Gerichtsinstanz für Asylverfahren gerungen. Es ist zudem davon auszugehen, dass diese Variante neue unerwünschte Verzögerungen zur Folge hätte.

Wie bereits in der Vernehmlassung geäussert, lehnt die SFH ein schriftliches Verfahren für Zweitgesuche ab. Anders als bisher soll neu nicht mehr unterschieden werden, ob jemand nach dem ersten Asylgesuch in sein Heimatland zurückgekehrt ist oder nicht, was äusserst problematisch ist. Die heutige gesetzliche Regelung unterscheidet bei Zweit- respektive Mehrfachgesuchen, ob die betroffene Person nach Abschluss des Asylverfahrens in der Schweiz verblieben oder in ihre Heimat zurückgekehrt ist. Diese Lösung ist auch sachgerecht. Es gibt keinen Grund, warum

<sup>9</sup> Vgl. ECRE The Way Forward, S. 38, sowie Ziff. 5.2. des Modellverfahrens, S. 49.

Asylsuchende, die ihr Zweitgesuch nach einer Rückkehr in ihre Heimat stellen, im Asylverfahren anders behandelt werden sollten als bei ihrem ersten Asylgesuch. Sie sollen daher sowohl den entsprechenden Rechtsschutz als auch die entsprechenden Sozialhilfeleistungen (und nicht nur Nothilfe wie vorgesehen) erhalten.

Die Vorschläge stehen nach Ansicht der SFH in Widerspruch zur Flüchtlingskonvention, insbesondere, wenn die Zweitgesuche von Personen stammen, die nicht in der Schweiz geblieben sind, sondern in ihren Heimat zurückgekehrt sind und nun neue Verfolgungsgründe, die nach ihrer Rückkehr entstanden sind, geltend machen. Mit der Schriftlichkeit des Asylgesuchs werden administrative Hürden gesetzt, die Flüchtlinge nicht erfüllen können. Die Versagung der aufschiebenden Wirkung für Beschwerden in diesen Fällen schränkt den Rechtsschutz erheblich ein. Ein faires Verfahren ist nicht mehr gewährleistet.

### **Rückführung und Nothilfe**

Die SFH setzt sich dafür ein, dass abgewiesene Asylsuchende in Sicherheit und Würde in ihre Heimat zurückkehren. Eine freiwillige Rückkehr hat daher Priorität vor allen anderen Massnahmen. Begrüsst werden Vorschläge, welche die Aktivitäten und Angebote im Bereich Rückkehrhilfe erweitern und flexibler gestalten sollen. Insbesondere sollten Beratungsangebote auch die Beendigung des regulären Aufenthalts in der Schweiz beinhalten. Der Bund sollte prüfen, ob in diesem Bereich nicht auch mit einem System von positiven Anreizen gearbeitet werden kann, um die Ausreisewilligkeit zu fördern.

### **Papierbeschaffung und Vollzugsunterstützung**

Angesichts der im Teilprojekt 1 dargelegten relativ hohen Erfolgsquote der Beschwerdeverfahren ist es sehr bedenklich, wenn nach dem erstinstanzlichen Entscheid mit der Papierbeschaffung begonnen wird, da eine zusätzliche oder erstmalige Gefährdung der entsprechenden Person und ihrer Familienangehörigen im Heimatland durch den Kontakt zu den Behörden des Herkunftsstaates nicht ausgeschlossen werden kann. Zudem müsste vor einer Papierbeschaffung rechtskräftig geklärt werden, ob die Person nicht Anspruch auf ein Reisedokument nach der Flüchtlingskonvention hat, da sie Flüchtling ist. Angesichts der Qualitätsmängel des erstinstanzlichen Verfahrens ist hier ein Verlassen auf die erstinstanzliche Entscheidung zumindest fahrlässig.

## **3.2 Zur Handlungsoption 2**

Es ergeben sich grosse Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit der einzelnen Akteure und ihrer Rollen, sofern die Gesamtverantwortung allein beim Bund liegt. Für die Einzelaspekte gilt das oben unter 3.1 Gesagte. Angesichts der föderalen Strukturen der Schweiz ist die Umsetzung der Option 2 nicht realistisch.

## **3.3 Zur Handlungsoption 3**

Bezüglich der Gewährung einer Vorbereitungszeit und der Einführung eines medizinischen Screenings wird auf die Ausführungen unter 3.1 verwiesen.

Angesichts der seit Jahren bestehenden Lücken im Rechtsschutz ist zügig eine Verbesserung anzustreben. Die SFH ist überzeugt, dass dem Prinzip des «Frontloading» folgend, sich eine gute Begleitung und Beratung der Asylsuchenden in jedem

Fall beschleunigend auf das Verfahren auswirken würde. Der ergänzende Vorschlag, die Modalitäten für die Gewährung unentgeltlicher Rechtspflege zu lockern und auf den heute geltenden Anwaltszwang bei der Verbeiständung zu verzichten, ist ausdrücklich als Schritt in die richtige Richtung zu begrüßen. Langfristig wird diese Verbesserung aber die bestehenden Probleme nicht lösen. Das EJPD selbst sieht in dieser Anpassung nur eine «punktuelle Änderung» (Bericht, S. 61).

### **3.4 Bemerkungen zu den Empfehlungen des EJPD**

Unter Einbeziehung aller relevanten Akteure sollte die Ausarbeitung eines umfassenden, neuen Vorschlages in Angriff genommen werden. Dieser Vorschlag kann sich zwar an Modellen anderer Staaten orientieren, sollte aber die hiesigen Gegebenheiten angemessen berücksichtigen.

Die SFH hegt Zweifel bezüglich der Machbarkeit der Umsetzung der Option 1, wie sie im Bericht vorgestellt wird. Sie hat, wie dargelegt, auch grosse Bedenken, da diese Option neben guten Ansätzen viele äusserst kritische Vorschläge enthält, deren Auswirkungen bezüglich Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und Verfahrenssicherheit vertieft geprüft werden müssen.

Ziel muss die Neukonzeption eines modernen *Schweizer* Asylverfahrens sein, das die nationalen Gegebenheiten und vorhandenen Strukturen berücksichtigt und sich darüber hinaus an den aktuellen Diskussionen um die Weiterentwicklung des Schutzregimes im Rahmen der Europäischen Union orientiert. Aus Sicht der SFH muss dieser Prozess vom Grundsatz geleitet werden, Verfolgten ein faires und gerechtes Verfahren zu ermöglichen. Aufgabe des Asylverfahrens ist in erster Linie der Schutz der Flüchtlinge und nicht die Steuerung von Migrationsströmen.

\*\*\*

*Rechtsdienst SFH/SB, 9. Juni 2011*