

Bern, 8. November 2017

Neustrukturierung des Asylbereichs – Änderungen der Asylverordnung 1

Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH

Weyermannsstrasse 10
Postfach
CH-3001 Bern

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

info@fluechtlingshilfe.ch
www.fluechtlingshilfe.ch

Spendenkonto
PC 30-1085-7



Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | Einleitung | 3 |
| 2 | Das Wichtigste in Kürze | 4 |
| 3 | Mitteilung von Verfahrensschritten und Fristen für die Rechtsvertretung | 4 |
| 4 | Rechtsschutz im erweiterten Verfahren | 8 |
| 4.1 | Zuständigkeit der Rechtsvertretung | 8 |
| 4.2 | Aufgaben der Rechtsvertretung | 10 |
| 4.3 | Zulassung und Qualität der Rechtsberatungsstellen | 11 |
| 4.4 | Finanzierung der Rechtsberatungsstellen | 12 |
| 5 | Koordinationsaufgaben, Monitoring und paritätische Ombudsstelle | 12 |
| 6 | Unterbringung | 13 |
| 6.1 | Höchstdauer des Aufenthalts | 14 |
| 6.2 | Besondere Zentren | 14 |
| 6.3 | Unterbringungsbedingungen | 16 |
| 7 | Kindesschutzmassnahmen und Aufgaben der Vertrauensperson | 16 |
| 8 | Weitere Punkte | 19 |
| 8.1 | Beratung | 19 |
| 8.2 | Mandatsniederlegung | 20 |
| 8.3 | Zuteilung der Asylsuchenden | 20 |
| 8.4 | Qualität des Dolmetschens | 20 |
| 8.5 | Schulpflichtige Kinder | 21 |
| 8.6 | Behandlungsstrategie | 21 |
| 8.7 | Sicherstellung von Dokumenten | 21 |
| 8.8 | Mitteilung an die bevollmächtigte Person | 21 |
| 8.9 | Übergangsbestimmung zur Hilfswerksvertretung | 22 |

1 Einleitung

Die SFH bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Die Entwürfe der Asylverordnungen präzisieren die Grundlagen für die neuen Verfahrensabläufe im Zuge der Neustrukturierung des Asylbereichs. Auf die Asylsuchenden kommt ein stark verändertes Verfahren zu, das insbesondere sehr viel schneller als bisher Klarheit bringen soll, ob einer Person in der Schweiz Schutz gewährt wird. Um die Verfahren trotz der erheblichen Beschleunigung fair und rechtstaatlich auszugestalten, sieht das revidierte Asylgesetz vor, dass jede asylsuchende Person für die Dauer des erstinstanzlichen Verfahrens Zugang zu kostenloser Beratung und Rechtsvertretung erhält. Der Fokus auf einen qualitativ hochwertigen und umfassenden Rechtsschutz für die asylsuchenden Personen ist zu begrüssen.

Ein solcher Rechtsschutz für die asylsuchenden Personen ist zentraler und erfolgskritischer Bestandteil der neuen Verfahren. Folglich muss die Umsetzung der entsprechenden Bestimmungen aus dem revidierten Asylgesetz in der Asylverordnung 1 auf dieses Ziel ausgerichtet sein. So gilt es die Voraussetzungen in Bezug auf den Verfahrensablauf derart zu gestalten, dass der Zugang der Asylsuchenden zu einem qualitativ hochwertigen Rechtsschutz effektiv gewährleistet ist. Dabei ist insbesondere auch die spezifische Funktionsweise der Rechtsschutzakteure in den Bundeszentren und in den Kantonen stärker zu berücksichtigen und deren Arbeit in finanzieller Hinsicht abzusichern.

Tatsächlich fallen viele Aufgaben, welche die Rechtsberatungsstellen heute abdecken, um die Achtung der Rechte von Personen aus dem Asylbereich zu gewährleisten, nicht unter den unentgeltlichen Rechtsschutz wie er im revidierten Asylgesetz vorgesehen ist. Dies betrifft etwa die Rechtsberatung und -vertretung bei Beschwerden im beschleunigten Verfahren im Fall einer Mandatsniederlegung durch die zugewiesene Rechtsvertretung, Beschwerden im erweiterten Verfahren, Beschwerden gegen Entscheide zum Widerruf, zur Aufhebung oder Beendigung eines Status, ausserordentliche Rechtsmittelverfahren, Familiennachzugsverfahren, asylrechtliche Härtefälle oder Kantonswechsel. Hinzu kommen weitere Aufgaben auf kantonaler Ebene, etwa bezüglich Verfahren zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, der Asylsozialhilfegewährung, der Unterbringung, des Gesundheitszustands oder Einschränkungen der Bewegungsfreiheit.

Diese Aufgaben sind von grundlegender Bedeutung für die Achtung der Rechte von Personen aus dem Asylbereich und müssen auch weiterhin durch die Rechtsberatungsstellen in den Kantonen abgedeckt werden. Insbesondere muss in diesem Zusammenhang vermieden werden, dass diese Aufgaben überhöhten Ansprüchen an die Flexibilität der Rechtsberatungsstellen im Rahmen eines möglichen Rechtsschutzmandats im erweiterten Verfahren zum Opfer fallen. Vielmehr müssen die Rahmenbedingungen in den Verordnungen derart ausgestaltet werden, dass dies nicht passiert.

2 Das Wichtigste in Kürze

- Damit der Rechtsschutz effektiv gelingen kann, sind sowohl im beschleunigten als auch im erweiterten Verfahren Vorankündigungen von Terminen und deutlich längere Fristen vorzusehen.
- Die Teilnahme- und Antragsrechte der Leistungserbringer des Rechtsschutzes in den Zentren des Bundes sind auszubauen und die abzugeltenden Aufgaben der Rechtsberatungsstellen in den Kantonen umfassender zu definieren.
- Zur Sicherstellung eines qualitativ hochstehenden Rechtsschutzes sind die grundlegenden Qualitätskriterien in der Verordnung und nicht bloss in bilateralen Leistungsvereinbarungen vorzusehen.
- Um eine einheitliche Praxis sicherzustellen ist zwingend eine Stelle vorzusehen, welche die Arbeit der einzelnen Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen koordiniert. Zusätzlich ist ein unabhängiges Monitoring und eine Ombudsstelle einzurichten.
- Die Unterbringung von Asylsuchenden während den neustrukturierten Asylverfahren darf in keinem Fall haftähnlich sein und muss sich mindestens an der bewährten Praxis aus dem Testverfahren orientieren.
- Schutzmassnahmen für begleitete und unbegleitete Kinder, aber auch für weitere Personengruppen mit besonderen Rechten haben einen besonderen Stellenwert, der gesetzlich verankert ist. Die entsprechenden Verpflichtungen sind zwingend umzusetzen.

3 Mitteilung von Verfahrensschritten und Fristen für die Rechtsvertretung

Die Mitteilung der Termine im Bundeszentrum ist in Art. 52c E-AsylV 1 geregelt. Eine rechtzeitige Mitteilung soll erfolgt sein, wenn das SEM dem Leistungserbringer die Termine einen bzw. bei Anhörungen zwei Arbeitstage vor dem Termin mitteilt. Nach Art. 102j Abs. 2 nAsylG können bei rechtzeitiger Mitteilung die Verfahrensschritte auch ohne die Anwesenheit der Rechtsvertretung stattfinden und Wirkung entfalten. Im erweiterten Verfahren ist gemäss Art. 52f E-AsylV 1 vorgesehen, dass entscheidungsrelevante Verfahrensschritte mindestens fünf Arbeitstage vor der Durchführung mitgeteilt werden.

Der ordentliche Betrieb und die effektive Vertretung der asylsuchenden Personen kann mit diesen kurzen Fristen nicht garantiert werden. Im Testverfahren in Zürich ist der Vorlauf faktisch wesentlich länger. Nur durch rechtzeitige Vorankündigung der anstehenden Verfahrensschritte und des Entscheidentwurfs ist eine adäquate Ressourcenplanung möglich. Ohne rechtzeitige Ankündigung können die Abläufe in der Rechtsvertretung im Verfahrenszentrum nicht so organisiert werden, dass eine Vertretung im Regelfall mit ausreichender Vorbereitung und ohne Handwechsel garantiert werden kann. Diese Vorgehensweise stellt eine Notwendigkeit dar, um die angesetzten Fristen überhaupt einhalten zu können.

Deutlich wird dies etwa am Beispiel der Frist zur Stellungnahme zum Entscheidentwurf. Im Entwurf der Asylverordnung 1 (Art. 52d E-AsylV 1) ist eine Frist zur Stellungnahme von 24 Stunden für die Stellungnahme zum Entscheidentwurf vorgesehen. In diesem Zusammenhang haben die Erfahrungen im Testbetrieb Zürich gezeigt, dass diese Frist zu knapp berechnet ist. Gerade in Zeiten hoher Gesuchszahlen – und damit in Situationen, welche die Belastbarkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs auf die Probe stellen – kann unter diesen Umständen kein qualitativ hochstehender Rechtsschutz gewährleistet werden. Zudem kann dies, zum Beispiel wenn Rechtsvertretende nicht in einem Vollzeitpensum angestellt sind, zu Handwechseln und damit zu einem vermeidbaren Qualitätsverlust des Rechtsschutzes führen. In der Praxis kann ein solcher Qualitätsverlust des Rechtsschutzes in der Regel vermieden werden, indem Verfahrensschritte frühzeitig angekündigt werden.

Eine Pflicht zur Vorankündigung soll deshalb auf Verordnungsebene festgehalten werden. Dies drängt sich auf, weil ansonsten – falls in jedem Verfahrenszentrum bzw. in jeder Asylregion unterschiedliche Abmachungen getroffen werden zwischen SEM und Leistungserbringer bzw. Rechtsberatungsstelle – eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes droht und dies zu einer Situation der Rechtsunsicherheit führen würde. **Eine frühzeitige Mitteilung der Verfahrensschritte, an welchen die Teilnahme der Rechtsvertretung vorgesehen, sowie an weiteren Verfahrensschritten, an welchen die Teilnahme der Rechtsvertretung notwendig ist, sowie realistische Fristen für die Rechtsvertretung sind erfolgskritisch für das beschleunigte System.**

Die Fristen für die Mitteilung von Verfahrensschritten müssen daher deutlich erhöht werden und es muss eine Vorankündigung für die Zustellung eines Entscheidentwurfs in den Verordnungen vorgesehen werden.

Ebenso ist aus Sicht der SFH die Frist zur Stellungnahme zum Entscheidentwurf entscheidend zu verlängern und explizit eine frühzeitige Vorankündigung dieses zentralen Verfahrensschrittes aufzunehmen. Schliesslich ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Möglichkeit zur Stellungnahme in Verfahren gemäss Art. 31a Abs. 1 lit. b AsylG ausgeschlossen wird. Tatsächlich sind Dublin-Verfahren äusserst umstritten und es stellen sich regelmässig neue Rechts- und Sachfragen. Dies etwa aufgrund der Entwicklung der internationalen Rechtsprechung, der Entwicklung der Situation in anderen Dublin-Mitgliedstaaten oder Änderungen der Dublin-Praxis (aktuell z.B. hinsichtlich Griechenland als zuständigem Dublin-Staat). Das Fehlen einer Möglichkeit der Stellungnahme zum Entscheidentwurf in Dublin-Verfahren wird deshalb möglicherweise eine höhere Beschwerdequote zur Folge haben.

Abschliessend müssen der Rechtsvertretung weitergehende, festgeschriebene Möglichkeiten zur Verfügung stehen, um Anträge auf Fristerstreckung (z.B. bei Krankheit o.ä.) und andere Verfahrensanträge zu stellen, namentlich hinsichtlich der Zuweisung ins erweiterte Verfahren. Dazu sei auf die [externe Evaluation des Rechtsschutzes in der Testphase](#) hingewiesen. Die darin erwähnte, bewährte Praxis, dass die Rechtsvertretung zum Beispiel die Frist zur Stellungnahme zum Entscheidentwurf erstrecken kann oder dabei eine Zuweisung ins erweiterte Verfahren beantragt (Ziff. 4.3.), sollte für die Zukunft explizit festgeschrieben werden.

Vorschläge SFH:

Art. 52c AsylV 1

Rechtzeitige Mitteilung der Termine an den Leistungserbringer

(22 Abs. 3bis und Art. 102j Abs. 2 AsylG)

1 Das SEM **kündigt** ~~teilt~~ dem Leistungserbringer Termine für Verfahrensschritte in den Zentren des Bundes und am Flughafen bei denen eine Mitwirkung der Rechtsvertretung notwendig ist, unverzüglich nach deren Festsetzung **an, in der Regel jedoch zehn Arbeitstage vor der Durchführung des entsprechenden Verfahrensschrittes**. ~~mindestens jedoch einen Arbeitstag vor der Durchführung des entsprechenden Verfahrensschrittes mit.~~

2 **Die definitive Mitteilung der Termine gemäss Abs. 1 erfolgt mindestens fünf Arbeitstage vor der Durchführung des entsprechenden Verfahrensschrittes.** ~~Das SEM teilt dem Leistungserbringer Termine für Anhörungen zu den Asylgründen mindestens zwei Arbeitstage vor der Durchführung der Anhörung mit.~~

Art. 52d AsylV 1

Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheids

(22 Abs. 3bis, Art. 102j Abs. 3 und Art. 102k Abs. 1 Bst. c AsylG)

1 Die Frist zur Einreichung einer Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheides endet **48 Stunden** ~~am nachfolgenden Arbeitstag zur selben Uhrzeit~~, an welcher die Übergabe des Entwurfs an den Leistungserbringer stattgefunden hat. **Diese Frist wird auf Antrag erstreckt, falls dies zur Beibringung weiterer Beweismittel nötig ist oder sie aus entschuldbaren Gründen nicht eingehalten werden kann.**

2 Im beschleunigten Verfahren und im Verfahren am Flughafen gelten Sachentscheide und Nichteintretensentscheide als ablehnende Asylentscheide gemäss Absatz 1. ~~Nicht als ablehnende Asylentscheide gemäss Absatz 1 gelten Nichteintretensentscheide gemäss Artikel 31a Absatz 1 Buchstabe b AsylG.~~

nArt. .. AsylV 1

Zuteilung ins erweiterte Verfahren

.. Die zugewiesene Rechtsvertretung hat ein Recht zur Stellungnahme, sowie ein Antragsrecht bezüglich einer Zuweisung ins erweiterte Verfahren gemäss Art. 26d AsylG. Der Entscheid ist anfechtbar.

Gleichermassen sind **auch im erweiterten Verfahren** die vorgesehenen fünf Arbeitstage zur rechtszeitigen Mitteilung der Termine für entscheidrelevante Verfahrensschritte gemäss Art. 52f E-AsylV 1 **deutlich zu knapp**. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die kantonalen Rechtsberatungsstellen systembedingt eine andere Stellung haben werden, als die Leistungserbringer in den Bundeszentren. Zum einen werden die Rechtsberatungsstellen ausserhalb der Bundeszentren angesiedelt sein. Das Konzept «alles unter einem Dach» und die dadurch erhofften kurzen Kommunikationswege werden hier nicht greifen, was einen zusätzlichen logistischen und organisatorischen Aufwand bedingt. Weiter ist die Funktionsweise von Rechtsberatungsstellen zu berücksichtigen, welche oft auch andere Verfahren wie beispielsweise ausserordentliche

Rechtsmittel, Familiennachzug, Härtefallgesuche sowie andere Rechtsbereiche als den Asylbereich abdecken und nur über limitierte personelle Ressourcen verfügen. Zudem handelt es sich beim erweiterten Verfahren um ein weniger stark getaktetes Verfahren. Das Prinzip der Taktung kommt in diesem Zusammenhang deshalb höchstens in einem verminderten Ausmass zur Anwendung, da der Wechsel ins erweiterte Verfahren genau deswegen erfolgt, weil ein Fall nicht im beschleunigten Verfahren erledigt werden kann. Der Zeitdruck ist folglich um einiges kleiner und es ist deshalb nicht ersichtlich, weshalb den Rechtsberatungsstellen bloss derart kurze Fristen gewährt werden sollen.

Um die Einhaltung der Termine zu gewährleisten, muss auf andere Erfahrungswerte zurückgegriffen werden. **Die bisherigen Erfahrungen des Dispositionsmanagement des SEM in Zusammenhang mit der Tätigkeit der Hilfswerksvertreterinnen und den Vertretungspersonen von UMA in den Kantonen erscheinen dabei hilfreich, um realistisch einschätzen zu können, zu welchem Zeitpunkt eine rechtzeitige Mitteilung der Termine spätestens zu erfolgen hat.** Im Bereich der Hilfswerksvertretung hat sich eine Vorlaufzeit von mindestens zwei Wochen bewährt. Dabei ist zu beachten, dass es sich dort um eine zentrale Disposition handelt, welche im Fall von Schwankungen von Anhörungszahlen eine gewisse Routine und Ausgleich garantiert. In der Zusammenarbeit mit den gesetzlichen Vertretern von UMA ist die Terminfindung aufwendiger, da es sich um einzelne, kantonale Stellen handelt, ähnlich wie dies bei den zukünftigen kantonalen Rechtsberatungsstellen der Fall sein wird.

Angesichts der beschriebenen Ausgangslage hat eine rechtzeitige Mitteilung der Termine bei entscheidungsrelevanten Schritten und weiteren für einen effektiven Rechtsschutz unabdingbare Aufgaben (siehe dazu Punkt 4.2. weiter unten) zu erfolgen. Schliesslich sind, aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der Verfahren und der deshalb ungleichen Arbeit der Rechtsberatungsstellen in den Kantonen im Vergleich zum Rechtsschutz in den Bundeszentren, auch die Gründe für eine Verhinderung der Wahrnehmung der Termine weiter zu definieren.

Vorschlag SFH:

Art. 52f Rechtzeitige Mitteilung der Termine für entscheidungsrelevante Verfahrensschritte **und weiterer notwendiger Aufgaben zur effektiven Wahrnehmung des Rechtsschutzes.**

1 [...] (siehe dazu Kommentare und Vorschlag zu Art. 52e E-AsylV 1)

2 Termine gelten als rechtzeitig mitgeteilt, wenn sie unverzüglich nach deren Festsetzung **angekündigt**, mindestens jedoch **fünfzehn** fünf Arbeitstage vor der Durchführung ~~des~~ der entscheidungsrelevanten und weiteren Verfahrensschrittens **an denen die Teilnahme der Rechtsvertretung notwendig ist** dem Leistungserbringer der zugewiesenen Rechtsvertretung oder der zuständigen Rechtsberatungsstelle zur Kenntnis gebracht werden.

3 Bei rechtzeitiger Mitteilung der Termine entfalten die Handlungen des SEM ihre Rechtswirkungen auch ohne die Anwesenheit oder Mitwirkung der mit der Vertretung

betrachten Personen. Vorbehalten bleiben ~~kurzfristige~~ Verhinderungen, **welche mindestens zehn Arbeitstage von der Durchführung angekündigt werden und eine Verschiebung des Termins zur Folge haben. Bezüglich kurzfristigen Verhinderungen gilt die Regelung des beschleunigten Verfahrens** ~~aus entschuldigen, schwerwiegenden Gründen.~~

4 Rechtsschutz im erweiterten Verfahren

Die Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren ist in Art. 52e bis 52g E-AsylV 1 geregelt. Neben der Bestimmung zur rechtzeitigen Mitteilung von Verfahrensschritten (Art. 52f E-AsylV 1), welche bereits unter Punkt 2 angesprochen wurde, betreffen diese die Regelung des Rechtsschutzes beim Übergang ins erweiterte Verfahren (Art. 52e AsylV 1), sowie bezüglich der Zulassung und der Aufgaben von Rechtsberatungsstellen. Diese Regelungen bleiben bisher in verschiedener Hinsicht vage.

4.1 Zuständigkeit der Rechtsvertretung

So sind etwa die Formulierungen zum Übergang der Rechtsvertretung interpretationsbedürftig. Die SFH begrüsst die angedeutete Wahlfreiheit der asylsuchenden Person und die Möglichkeit des Wechsels zur Rechtsberatungsstelle. Ob und wie die asylsuchende Person die notwendigen Informationen für die Ausübung der erwähnten Wahlfreiheit erhält, bleibt jedoch in der Formulierung der entsprechenden Absätze unersichtlich. Es muss davon ausgegangen werden, dass die asylsuchenden Personen zum Zeitpunkt des Überganges ins erweiterte Verfahren bzw. bei der Zuweisung zu einem Kanton nicht über ausreichend Informationen verfügen, um eine dauerhafte und nachhaltige Entscheidung über die Wahl der Rechtsschutzakteure zu fällen. Dazu kommt die möglicherweise erhebliche geographische Distanz zwischen Zuweisungskanton und Bundeszentrum. Solche Szenarien sind auch dann wahrscheinlich, wenn die Kantonszuweisung innerhalb einer Asylregion erfolgt, so z.B. in der Süd- und Zentralschweiz, wo zusätzlich noch verschiedene Sprachen eine Rolle spielen werden. Deshalb muss diese Wahlfreiheit zu jedem Zeitpunkt im Asylverfahren gewährleistet bleiben, auch nach der Zuweisung in den Kanton. **Aus Sicht der SFH muss die Wahlfreiheit der gesuchstellenden Personen noch stärker im Vordergrund stehen. Es muss mittels Informationspflichten sichergestellt sein, dass diese Wahlfreiheit informiert, und bis zum Zeitpunkt einer möglichen Beschwerdeerhebung jederzeit, wahrgenommen werden kann.**

Ergänzend zur Wahlfreiheit des Einzelnen besteht ein klarer **Bedarf nach einer unmissverständlichen Regelung des Übergangs der Zuständigkeit**, um Kompetenzkonflikten vorzubeugen. Der Verweis im erläuternden Bericht auf die Möglichkeit zur Absprache zwischen Leistungserbringer und Rechtsberatungsstelle bezüglich der Aufteilung der zu vertretenden Asylsuchenden (Ziff. 1.5.) ist dabei für sich alleine ungenügend. Es besteht die Gefahr, dass das Schwankungsrisiko exponentiell auf die Rechtsberatungsstellen in den Kantonen übertragen wird. So kann die zugewiesene Rechtsvertretung in den Bundeszentren bei hohen Gesuchszahlen wohl nur wenige Mandate weiterführen und umgekehrt, bei tiefen Gesuchszahlen, die meisten behalten.

An dieser Stelle ist zudem anzumerken, dass hinsichtlich der Ausgestaltung des Übergangs des Rechtsschutzes von der Rechtsvertretung im Bundeszentrum zur einer

Rechtsberatungsstelle im Kanton eine Lücke besteht bei Fällen, in welchen kein erweitertes Verfahren eröffnet wird, das Verfahren aber nicht in einem Bundeszentrum abgeschlossen wird und deshalb eine Kantonszuweisung erfolgt. Bisher würden wohl all diese Fälle bei der Rechtsvertretung im Bundeszentrum bleiben, auch wenn das Verfahren sehr lange dauert. Dies macht aus geographischen Gründen oft wenig Sinn und kann zu einer unvermeidbaren – da Mandatsniederlegung nur unter bestimmten Umständen möglich – Überlastungen der Rechtsvertretung im Bundeszentrum führen. Aus diesen Gründen ist diesbezüglich eine Regelung in der AsylV 1 erforderlich.

Die SFH plädiert deshalb dafür, darauf zu verzichten, dass die gesuchstellende Person nochmals explizit ihr Einverständnis geben muss zur Mitteilung der Termine. So wäre klargestellt, dass die zugelassenen Rechtsberatungsstellen alle Personen im erweiterten Verfahren vertreten, welche nicht bei der zugewiesenen Rechtsvertretung in den Bundeszentren verbleiben. Nur so kann ein lückenloser Rechtsschutz gewährleistet werden. Die Ausübung der Wahlfreiheit soll mittels Informationspflichten seitens der Rechtsberatungsstelle sichergestellt werden. Die trotz allem bestehende Unsicherheit grosser Schwankungen der Personen im erweiterten Verfahren muss (neben einer gesicherten Finanzierung, siehe dazu Punkt 4.4.) mindestens dadurch abgedeckt werden, dass pro Kanton nicht nur eine, sondern mehrere Rechtsberatungsstellen zugelassen werden.

Dafür spricht auch, dass die Formulierung der Bestimmung, wonach die asylsuchende Person Termine für entscheidrelevante Schritte im erstinstanzlichen Verfahren der Rechtsberatungsstelle «rechtzeitig» nach deren Bekanntgabe durch das SEM der Rechtsberatungsstelle zur Kenntnis bringen muss und andernfalls riskiert, den Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsschutz zu verlieren, nicht ausreichend klar ist. Dies hat eine Situation der Rechtsunsicherheit für die betroffenen Asylsuchenden zur Folge und kann zu einer ressourcenbedingten Überforderung der Rechtsberatungsstellen führen.

Vorschlag SFH:

Art. 52e Beratung und Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren

(Art. 102I Abs. 1 und 3 AsylG)

1 Der Leistungserbringer teilt dem SEM bis spätestens zum Zeitpunkt des Austritts der asylsuchenden Person aus dem Zentrum des Bundes oder dem Flughafen mit, ob die zugewiesene Rechtsvertretung auch im erweiterten Verfahren zur Verfügung stehen wird. **Davor informiert die Rechtsvertretung die gesuchstellende Person über den weiteren Verlauf ihres Verfahrens und zeigt dieser die möglichen Vertretungsoptionen auf.**

2 Steht die zugewiesene Rechtsvertretung nicht zur Verfügung oder verzichtet die asylsuchende Person auf diese, so kann sich die asylsuchende Person für die Beratung und Vertretung bei entscheidrelevanten Schritten im erstinstanzlichen Verfahren **jederzeit an eine der zuständigen Rechtsberatungsstellen** im Zuweisungskanton wenden.

3 In den Fällen nach Absatz 2 informiert die zugewiesene Rechtsvertretung in den Zentren des Bundes oder am Flughafen umgehend die zuständige Rechtsberatungsstelle über den bisherigen Verfahrensstand. Die Termine der entscheidrelevanten

Schritte im erstinstanzlichen Verfahren sowie der erstinstanzliche Asylentscheid werden der zuständigen Rechtsberatungsstelle bekanntgegeben, ~~wenn die asylsuchende Person damit einverstanden ist.~~

~~4 Ohne Einverständnis nach Absatz 3, kann die zuständige Rechtsberatungsstelle auf ihre Tätigkeit verzichten, wenn die asylsuchende Person die Termine für die entscheidungsrelevanten Schritte im erstinstanzlichen Verfahren nicht rechtzeitig nach deren Bekanntgabe durch das SEM der Rechtsberatungsstelle zur Kenntnis bringt. **Die asylsuchende Person kann jederzeit auf die Vertretung durch die zuständige Rechtsberatungsstelle verzichten und/oder eine eigene Vertretung mandatieren. Die Rechtsberatungsstelle hat diesbezüglich eine Informationspflicht.**~~

5 [...]

4.2 Aufgaben der Rechtsvertretung

Es muss weiter sichergestellt sein, dass die Rechtsvertretung ab der Übernahme des Mandates und bis und mit Eröffnung sowie Erläuterung des Entscheids gewährleistet ist. Die Teilnahme an den bisher in den Verordnungsentwürfen definierten entscheidungsrelevanten Verfahrensschritten reicht dafür nicht aus.

So muss die Dossierübernahme, welche die Übergabe des Dossiers durch die Rechtsvertretung im Bundeszentrum (wie in Art. 52e Abs. 3 E-AsylV 1 vorgesehen), sowie ein Erstgespräch zwischen der Rechtsberatungsstelle und dem Mandanten oder der Mandantin umfasst, als Aufgabe der Rechtsvertretungsstelle im erweiterten Verfahren in der Asylverordnung verankert werden. Nur so kann ein effektiver Rechtsschutz garantiert werden, wie er vom Gesetzgeber vorgesehen wurde. Regelt die AsylV 1 nicht, dass die Rechtsberatungsstellen im Fall einer Kantonszuweisung verpflichtet sind, eine Dossierübernahme durchzuführen, so kann die Rechtsvertretung im Bundeszentrum die Mandate nicht abgeben, denn dies würde eine Verletzung der anwaltschaftlichen Sorgfaltspflicht darstellen, da die Dossierübergabe nicht gesichert ist. Andernfalls würde dies eine Schlechterstellung für die Betroffenen bedeuten und der Rechtsschutz könnte im Rahmen weiterer entscheidungsrelevanter Verfahrensschritte im Sinn von Art. 102I Abs. 1 nAsylG nicht effektiv wahrgenommen werden.

Gleiches gilt für Entscheideröffnung und –erläuterung, welche bisher nicht als Aufgaben der Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren aufgeführt sind. Die AsylV 1 muss zwingend regeln, dass die Rechtsberatungsstellen im Fall einer Kantonszuweisung verpflichtet sind, die Entscheide zu eröffnen und zu erläutern. Zudem ist für die Wahrnehmung dieser Aufgabe eine Abgeltung vorzusehen. Andernfalls kann die Rechtsvertretung im Bundeszentrum das Mandat nicht abgeben, ohne die anwaltschaftliche Sorgfaltspflicht zu verletzen, da die Entscheideröffnung Teil des Mandats der Rechtsvertretung im Bundeszentrum darstellt. Eine Abgabe des Mandats würde in diesem Fall zu einer Schlechterstellung für die Betroffenen führen. Das Fehlen einer entsprechenden Verpflichtung könnte zudem dazu führen, dass die asylsuchenden Personen das Vertrauen in die Rechtsberatungsstelle verlieren, was bezüglich einer allfälligen Beschwerdeerhebung fatal wäre. Dieses vorhandene Vertrauen wurde auch in der externen Evaluation des Rechtsschutzes im Testverfahren als einer der wichtigsten Faktoren für das Gelingen des Verfahrens herausgearbeitet.

Hinzu kommt, dass es sich um besonders komplexe Fälle handelt, welche ins erweiterte Verfahren überwiesen werden. Dies bedingt, dass für die effektive Wahrnehmung der Rechtsvertretung in vielen Fällen weitere Aufgaben notwendig sind, wie etwa die Organisation von Therapien und Eingabe von ärztlichen Attesten oder das Beschaffen und die Eingabe von zusätzlichen Beweismitteln.

Vorschlag SFH:

Art. 52e Beratung und Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren

(Art. 102l Abs. 1 und 3 AsylG)

[...]

5 Entscheidrelevante Schritte im erstinstanzlichen Verfahren sind **insbesondere** zusätzliche Anhörungen zu den Asylgründen und die Gewährung des rechtlichen Gehörs.

6 (neu) Weitere notwendige Aufgaben zur Wahrnehmung einer effektiven Rechtsvertretung sind insbesondere ein Übernahmegespräch, die Einreichung zusätzlicher Beweismittel und Stellungnahmen, sowie die Entscheideröffnung.

4.3 Zulassung und Qualität der Rechtsberatungsstellen

Schliesslich fehlt im Entwurf eine klare Regelung zur Zulassung der Rechtsberatungsstellen in den Kantonen. Hier müssen mindestens gewisse Eckpunkte zugunsten eines flächendeckenden, qualitativ hochstehenden Rechtsschutzsystems vorgesehen werden. **Die SFH schlägt vor, dass in Art. 52g E-AsylV 1 genauere Qualitätsmerkmale und ein transparentes Verfahren für die Zulassung als Rechtsberatungsstelle vorgesehen werden.** Erforderlich ist dazu jedenfalls, dass die Mitarbeitenden der Rechtsberatungsstellen über die notwendigen Kenntnisse im Asyl- und Verfahrensrecht – falls notwendig müssen diese vor Beginn der Tätigkeit durch vorgängige Aus- und Weiterbildung und Einschulung erworben werden – sowie insgesamt über ausreichend Erfahrung in der Rechtsberatung und -vertretung von Asylsuchenden verfügen.

Vorschlag SFH:

Art. 52g Zulassung und Aufgaben der Rechtsberatungsstellen

1 Rechtsberatungsstellen können zugelassen werden, wenn diese Gewähr bieten für eine langfristige Übernahme der Aufgaben nach Artikel 102l Absatz 1 AsylG und über die notwendigen Kenntnisse namentlich im Asyl- und Verfahrensrecht **sowie über Erfahrung in der Rechtsberatung und Rechtsvertretung von Asylsuchenden** verfügen.

2 Die Rechtsberatungsstelle sorgt für die Sicherstellung der Qualität bei der Erfüllung der Aufgaben gemäss Artikel 102l Absatz 1 AsylG.

3 [...] (siehe dazu Kommentare und Vorschlag zu Art. 52a E-AsylV 1)

4.4 Finanzierung der Rechtsberatungsstellen

Eine Finanzierungsregel, welche die gemäss Art. 102I Abs. 2 nAsylG vorgesehene Entschädigung für die Tätigkeit der Rechtsberatungsstellen regelt, fehlt in den Verordnungsentwürfen. Wenn die Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren nach einer Zuweisung in den Kanton, wie vom Gesetz vorgesehen, umfassend bis zum erstinstanzlichen Entscheid gewährleistet sein soll, muss einerseits (beispielsweise durch einen Sockelbeitrag) gewährleistet sein, dass eine Rechtsberatungsstelle zur Verfügung steht, welche die Vertretung übernehmen kann. **Aus dem Verordnungsentwurf geht hervor, dass die zugelassenen Rechtsberatungsstellen verpflichtet werden, die ihrer Region zugewiesenen Personen ins Mandat zu nehmen, falls diese dies wünschen («Übernahmewang»).** Dies, zusammen mit den vorgesehenen, äusserst knappen Fristen, bedingt eine hohe Belastungsfähigkeit und Flexibilität der Rechtsberatungsstellen. Dafür müssen entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen werden. Solche sind im Entwurf nicht vorgesehen. Weiter sei dazu auf die Position der SFH zu den Änderungen der Asylverordnung 2 im Rahmen der laufenden Vernehmlassung verwiesen.

5 Koordinationsaufgaben, Monitoring und paritätische Ombudsstelle

In Art. 52a Abs. 2 Satz 2 E-AsylV 1 ist geregelt: *«Wurden mehrere Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen beauftragt, ist die Qualität der Beratung und Rechtsvertretung insbesondere durch eine angemessene Koordination sicherzustellen.»*

Art. 52g Abs. 3 E-AsylV 1 sieht für das erweiterte Verfahren zusätzlich vor: *«Zwischen der Rechtsberatungsstelle und dem SEM findet ein regelmässiger Informationsaustausch statt, namentlich zur Koordination der Aufgaben und zur Qualitätssicherung.»*

Aus Sicht der SFH ist es sehr begrüssenswert, dass eine Koordination der Aufgaben und die Qualitätsentwicklung in der Verordnung Aufnahme gefunden haben. **Es ist unabdingbar diese Regelungen so auszugestalten, dass die Leistungserbringer und die Rechtsberatungsstellen (im beschleunigten und erweiterten Verfahren) – wie dies im 1. Abschnitt des 5. Kapitels «Grundsätze des Rechtsschutzes» verankert ist – verpflichtet und befähigt werden zusammenzuarbeiten, und zwar innerhalb und über die Asylregionen hinaus.**

Nur dank der Koordination kann eine einheitliche und qualitativ hochwertige Praxis sichergestellt werden. Gleichzeitig ist es erforderlich, dass diese Koordinationsmechanismen, die der Qualitätsentwicklung dienen sollen, auch mit den entsprechenden Ressourcen ausgestattet sind. Diese Koordinationsfunktion ist komplementär zum vorgesehenen bilateralen Austausch zwischen SEM und den einzelnen Leistungserbringern respektive Rechtsberatungsstellen. Somit muss auch die Finanzierung dieser Koordinationsarbeit unabhängig von den Pauschalen für die Leistungserbringer und die Rechtsberatungsstellen abgesichert sein. .

Zusätzlich zur erwähnten Koordinationsarbeit ist aus Sicht der SFH eine verfahrensexterne verfahrensunabhängige Monitoring-Instanz notwendig, welche die Einheitlichkeit und die Qualität der Arbeit der Rechtsschutzakteure periodisch analysiert und prüft.

Schliesslich sollte eine paritätische Ombudsstelle eingerichtet werden, welche in Konfliktfällen zwischen den Verfahrensparteien vermitteln kann. Die Ausgestaltung einer solchen Ombudsstelle könnte an diejenige der Aufsichtsbehörde

in Strafverfahren angelehnt sein und dient dazu einen reibungslosen Ablauf des Verfahrens zu gewährleisten.

Vorschlag SFH:

Art. 52a Zugang und Qualität

(Art. 102f - 102l AsylG)

1 [...]

2 Die beauftragten Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen stellen sicher, dass die für die Durchführung des Asylverfahrens erforderliche Qualität bei der Beratung und Rechtsvertretung gewährleistet ist. **Sie tun dies namentlich mittels verpflichtenden Aus- und Weiterbildungsangeboten, einem ausgeglichenen Verhältnis von neuen und erfahrenen Mitarbeitenden und einer der Arbeitsbelastung angemessenen personellen Besetzung.**

... Wurden mehrere Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen beauftragt, ist die Qualität der Beratung und Rechtsvertretung insbesondere durch eine angemessene **regionale und überregionale** Koordination sicherzustellen.

... Die in Abs. ... genannte regionale und überregionale Koordination ist eine von den beauftragten Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen gemäss Art. 102f und 102l AsylG unabhängige Aufgabe. Das SEM beauftragt einen Leistungserbringer mit dieser Aufgabe.

... Zur Qualitätsentwicklung ist eine externe, verfahrensunabhängige Evaluation und eine Ombudsstelle vorzusehen.

6 Unterbringung

Die Regelungen zur Unterbringung in der Asylverordnung 1 betreffen nur einige wenige Aspekte, da die meisten Regelungen in der EJPD-Verordnung zu den Unterkünften des Bundes enthalten sind. Diese muss an das neue Asylverfahren angepasst werden. Die SFH begrüsst die in Aussicht gestellte Gelegenheit, sich in naher Zukunft dazu zu äussern. An dieser Stelle sei auch nochmals auf die [Position der SFH zum Sachplan Asyl](#) verwiesen.

Das revidierte Asylgesetz sowie der Entwurf der AsylV 1 geben aber Anlass zu Anpassungen der Ausgestaltung der Unterbringung in Zentren des Bundes, am Flughafen und in besonderen Zentren. Aus Sicht der SFH sind dabei drei Punkte besonders wichtig:

Erstens wurde die Höchstdauer des Aufenthalts in Bundeszentren um 50 Tage von 90 auf 140 Tage erhöht. Dies bedingt eine Verbesserung der Unterbringungsbedingungen und eine Anpassung der Hausordnung, da die bisherigen Regelungen für deutlich kürzere Aufenthalte entworfen wurden.

Zweitens muss die Höchstdauer des Aufenthalts von 140 Tagen jederzeit Gültigkeit haben und die Höchstdauer des Aufenthalts in einem besonderen Zentrum auf 14 Tage beschränkt werden.

Drittens dürfen vorgesehenen Unterbringungsformen nicht haftähnliche Bedingungen vorweisen.

6.1 Höchstdauer des Aufenthalts

Aus Sicht der SFH ist Art. 14 Abs. 2 E-AsylV 1 unzulässig, da er eine kaum eingeschränkte Möglichkeit zur Verlängerung des Aufenthalts in den Zentren des Bundes vorsieht. **Die absolute Höchstdauer von 140 Tagen in Bundeszuständigkeit ist jederzeit einzuhalten. Die mögliche Verlängerung muss auf eine klare Anzahl weniger Tage beschränkt bleiben.** An dieser Stelle ist zu betonen, dass die Höchstdauer Geltung behält, unabhängig davon in welchem Zentrum des Bundes sich eine Person aufhält (Verfahrenszentren, Warte- und Ausreisezentren, besondere Zentren, etc.).

Vorschlag SFH:

Art. 14 Aufenthalt in den Zentren des Bundes

(Art. 24, 24a, 24d AsylG)

1 [...]

2 Die Höchstdauer des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes von 140 Tagen kann **angemessen um längstens fünf Tage** verlängert werden, insbesondere wenn im Rahmen des beschleunigten Verfahrens oder des Dublin-Verfahrens weitere Abklärungen getätigt werden müssen, die innerhalb kurzer Zeit vorgenommen werden können, oder wenn der Vollzug der Wegweisung absehbar ist.

6.2 Besondere Zentren

Bereits 2013 hat sich die SFH in ihrer [Stellungnahme zur Umsetzung der dringlichen Änderung des Asylgesetzes \(Vorlage 3\)](#) kritisch zur den besonderen Zentren geäußert. Diese Kritik gilt es an dieser Stelle mit aller Deutlichkeit zu wiederholen. Zur Bestimmung bezüglich der Zuweisung in ein besonderes Zentrum (Art. 15 E-AsylV 1) merkt die SFH an, dass die Hürden für eine Zuweisung viel zu tief sind – und im Vergleich mit der geltenden Verordnung gar nochmals gesenkt wurden – und diese nicht effektiv angefochten werden kann. Dies ist aus Sicht der SFH nicht akzeptabel, da dadurch menschenrechtliche Vorgaben missachtet werden. Eine eigenständige Anfechtung muss in allen Fällen möglich sein, in welchen die Unterbringungsbedingungen einem Haftregime gleichkommen. Dies ist je nach Lage des Zentrums wohl bereits bei den aktuellen Regelungen zur Unterbringung in Bundeszentren in der EJPD-Verordnung zu bejahen¹ und gilt umso mehr für die vorgesehenen besonderen Zentren.

Da es sich bei der Zuweisung um eine Disziplinar massnahme handelt, muss eine vorgängige Verwarnung vorgenommen, das rechtliche Gehör gewährt und eine beschränkte Höchstdauer vorgesehen werden. Dazu können die Vorgaben der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter herangezogen werden. Diese

¹ SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), [Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung bei ausländischen Staatsangehörigen – Dargestellt am Beispiel der Unterbringung von Asylsuchenden in der Schweiz](#), verfasst von Künzli Jörg/Frei Nula/Krummen David, Bern, 2017, S. 35 ff.

hat in ihrem [Jahresbericht 2016](#) festgehalten, dass solche Massnahmen für höchstens 14 Tage angeordnet werden sollen. Dabei ist zu betonen, dass diese Höchstdauer für Haftanstalten empfohlen wurden und damit umso mehr im hier vorliegenden Fall der Unterbringung von Personen in einem laufenden verwaltungsrechtlichen Verfahren Geltung erfahren muss. Es ist auch festzuhalten, dass sobald ein fremd- oder selbstgefährdendes Verhalten vorliegt, die Bestimmungen des Strafrechts und die Handlungsmöglichkeiten der Psychiatrie eine Handhabe ermöglichen.

Der neu vorgesehene Automatismus einer Ein- oder Ausgrenzung ist aus Sicht der SFH ebenfalls deutlich abzulehnen. Auch ist das Verhältnis der beiden Massnahmen unklar, insbesondere wenn eine Ein- bzw. Ausgrenzung gemäss AuG angefochten werden kann, eine Anfechtung der Zuweisung in ein besonderes Zentrum aber erst mit Endentscheid vorgesehen sein soll.

Vorschlag SFH:

Art. 15 Zuweisung in ein besonderes Zentrum

(Art. 24a AsylG, Art. 74 Abs. 1bis und 2 AuG)

1 Das SEM weist eine asylsuchende Person, die sich in einem Zentrum des Bundes befindet und die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährdet oder durch ihr Verhalten den ordentlichen Betrieb und die Sicherheit des Zentrums des Bundes erheblich stört, einem besonderen Zentrum zu.

neu Eine Zuweisung gemäss Abs. 1 ist stets auf 14 Tage zu beschränken und nur als ultima ratio anzuwenden.

2 Eine erhebliche Störung des Betriebs und der Sicherheit eines Zentrums des Bundes liegt insbesondere vor, wenn die asylsuchende Person:

a. die Hausordnung des Zentrums des Bundes grob verletzt, insbesondere weil sie Waffen oder Betäubungsmittel besitzt oder aufbewahrt, ~~oder ein Ausgangsverbot wiederholt missachtet;~~

b. ~~sich den Verhaltensanweisungen des Personals des Zentrum des Bundes widersetzt und dadurch insbesondere andere Asylsuchende oder das Personal belästigt, bedroht oder gefährdet; oder~~

c. ~~wiederholt den ordentlichen Betrieb des Zentrums des Bundes behindert, insbesondere durch die Verweigerung von Hausarbeiten oder die Missachtung der Nachtruhe.~~

3 Das SEM informiert die für die Anordnung der Ein- oder Ausgrenzung nach Artikel 74 Absatz 1bis AuG zuständige kantonale Behörde unverzüglich über die Gründe der Zuweisung in ein besonderes Zentrum.

~~4 Die zuständige kantonale Behörde ordnet die im Zusammenhang mit der Unterbringung in einem besonderen Zentrum erforderliche Ein- oder Ausgrenzung an und informiert darüber unverzüglich das SEM.~~

5 Der **Einem** Entscheid über die Zuweisung in ein besonderes Zentrum **geht stets eine Verwarnung und die Gewährung des rechtlichen Gehörs voran. Der Entscheid** kann nur durch Beschwerde gegen die Endverfügung angefochten werden.

6.3 Unterbringungsbedingungen

In den bisherigen Empfangs- und Verfahrenszentren war eine Höchstdauer des Aufenthalts von 90 Tagen vorgesehen. Ursprünglich waren diese Zentren gar als reine Registrierungszentren geplant, mit einem Aufenthalt von rund 20 Tagen pro Person. Alle diese Punkte zeigen, weswegen die Bedingungen der Unterbringung mit Blick auf eine viel längere Aufenthaltsdauer in verschiedener Hinsicht verbessert werden müssen. **So muss in allen Zentren des Bundes (inkl. besondere Zentren) ein ungehinderter Zugang und Ausgang gewährleistet sein. Dabei sind bewährte, liberale Öffnungszeiten wie im Testbetrieb zu garantieren (siehe [Gutachten der EKR zu Asylsuchenden im öffentlichen Raum](#)).** Die zugewiesene **und** auch eine allfällige gewillkürte Rechtsvertretung, Seelsorger und medizinisches Personal müssen stets Zugang haben. Für Verwandte und die Öffentlichkeit muss ein **geregelter** Zugang ermöglicht werden.

Weiter sollten Betreuung und Sicherheit aus einer Hand kommen. Dies gewährleistet eine ganzheitliche Herangehensweise an die Führung der Unterkunft. Die Qualifikationen des dafür zuständigen Personals müssen gewährleistet und überprüfbar sein. Schliesslich muss den Bedürfnissen von Personengruppen mit besonderen Rechten zwingend entsprochen werden (geschlechtergetrennte, abschliessbare und separat zugängliche Schlafräume und sanitäre Anlagen, Familienzimmer, Rückzugsorte für Kinder, u.ä.) und es sollen Mechanismen zur Identifizierung solcher Bedürfnisse entwickelt werden.

7 Kindesschutzmassnahmen und Aufgaben der Vertrauensperson

Bezüglich der Notwendigkeit einer besonderen Finanzierung der Aufgabe der Vertrauensperson sei auf die Position der SFH zu den Änderungen der Asylverordnung 2 im Rahmen der laufenden Vernehmlassung verwiesen. Ergänzend dazu sind an dieser Stelle folgende Bemerkungen anzubringen:

Grundsätzlich ist äusserst fraglich, ob ein Aufenthalt in einem Kollektivzentrum und ein streng getaktetes Verfahren wie das geplante den Bedürfnissen von unbegleiteten Minderjährigen überhaupt entsprechen kann. **Aus Sicht der SFH müsste daher grundsätzlich überdacht werden, ob für diese nicht ein besonderes Schutzsystem ausserhalb der angedachten Strukturen geschaffen werden muss. Gemeinsam mit der bereits bestehenden Pflicht der Priorisierung der Asylverfahren würde damit dem Kindesschutz umfassend Rechnung getragen.**

Sollen unbegleitete Minderjährige jedoch in Bundeszentren untergebracht werden, muss sichergestellt werden, dass auch während dem Aufenthalt in einem Zentrum des Bundes **in jedem Fall eine Kindesschutzmassnahme der vor Ort zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) errichtet wird.** Aufgrund einer feh-

lenden KESB auf Bundesebene, wird dies immer die KESB am entsprechenden Standort des Bundeszentrums sein. Den verschiedenen KESB an den Standorten der Bundeszentren müssen die dafür notwendigen Ressourcen und entsprechendes Fachpersonal zur Verfügung stehen. Dies muss bei der Aushandlung der Rahmenbedingungen an den verschiedenen Standorten zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden berücksichtigt werden.

Die Wahl der zu mandatierenden Person (für eine Beistand- oder Vormundschaft) obliegt der zuständigen KESB. Dabei sind die Kapazitäten und Kompetenzen der Akteure vor Ort ausschlaggebend. Soll die zugewiesene Rechtsvertretung diese Aufgabe, zusätzlich zur Mandatsarbeit und der Rolle der Vertrauensperson, übernehmen, so müssen ihr vom Bund die Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden, um diese umfassend zu erfüllen. Eine solche Lösung würde dem Bedürfnis der betroffenen Kinder und Jugendlichen, möglichst wenige unterschiedliche Ansprechpersonen zu haben, Rechnung tragen.

Gemäss dem erläuternden Bericht (S. 13 ff.) ist die Vertrauensperson auch zuständig bei einem möglichen Aufenthalt des betroffenen Kindes in einer geeigneten Unterbringung ausserhalb des Zentrums. Dieses Beispiel zeigt exemplarisch die grosse Bandbreite der Aufgaben der Vertrauensperson auf, welche sich nicht auf die Vertretung im Asylverfahren beschränkt, sondern auch gemäss Bundesverwaltungsgericht den umfassenden Aufgaben einer Beistandschaft gleichkommt. Damit soll verdeutlicht werden, dass die geforderte, zusätzliche Finanzierung in der AsylV2 einer Notwendigkeit zur Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht entspricht. Gleichzeitig kann damit von der entsprechenden Stelle verlangt werden, dass sie durch eine interdisziplinäre Herangehensweise sicherstellt, dass auch den psychosozialen Bedürfnissen von unbegleiteten Minderjährigen Rechnung getragen wird.

Die in Art. 7 Abs. 1 AsylV 1 enthaltene Möglichkeit, die Altersangaben einer asylsuchenden Person mit Unterstützung wissenschaftlicher Methoden abzuklären, hat die SFH in der Vergangenheit bereits oft kritisiert. Auch andere Organisationen haben sich ablehnend geäussert. Die [Schweizerische Gesellschaft für Pädiatrie hat dazu eine Stellungnahme](#) verfasst, in welcher sie sich mangels Validierung der Untersuchungsmethoden deutlich gegen die Anwendung solcher Abklärungen ausspricht. Die Neustrukturierung des Asylbereichs bietet eine gute Gelegenheit, diese Diskussion in eine neue Richtung zu leiten, weshalb die SFH eine Änderung des entsprechenden Absatzes vorschlägt, welche sich an der [Praxis anderer europäischer Länder bei diesem Thema](#) anlehnt.

Schliesslich ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Dauer der Tätigkeit einer Vertrauensperson von unbegleiteten Minderjährigen je nach Verfahren unterschiedlich sein soll. Aus Sicht der SFH ist hier eine Vereinheitlichung vorzunehmen, um allen Kindern und Jugendlichen die gleiche Unterstützung, auch in allfälligen Wegweisungs- und Zwangsmassnahmenverfahren zuzusichern.

Vorschlag SFH:

Art. 7 Spezielle Situation von Minderjährigen im Asylverfahren

1 Im Rahmen der Feststellung des Sachverhaltes kann **die für den Kinderschutz zuständige Behörde durch Prüfung vorhandener Ausweispapiere die Minderjäh-**

rigkeit einer asylsuchenden Person feststellen oder hilfsweise mittels einer qualifizierten, interdisziplinären Abklärung einschätzen und feststellen. mit Unterstützung wissenschaftlicher Methoden abgeklärt werden, ob die Altersangabe der asylsuchenden Person dem tatsächlichen Alter entspricht. **Die asylsuchende Person ist angemessen in dieses Verfahren einzubeziehen und bis zur Klärung oder solange Zweifel bestehen ist sie als minderjährig zu behandeln.**

2 Nach Einreichung des Asylgesuches beginnt die Tätigkeit der zugewiesenen Rechtsvertretung als Vertrauensperson in den Zentren des Bundes und am Flughafen. **Die zuständige kantonale Behörde prüft die Errichtung einer Kindesschutzmassnahme.** Diese **entsprechende** Tätigkeit dauert an, solange sich die unbegleitete minderjährige asylsuchende Person im Zentrum des Bundes oder am Flughafen aufhält oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit.

2bis Im Dublin-Verfahren dauert ~~die~~ Tätigkeit der zugewiesenen Rechtsvertretung als Vertrauensperson **respektive des von der zuständigen kantonalen Behörde eingesetzten Beistandes oder Vormundes erstreckt sich sowohl auf das Asyl- und Wegweisungsverfahren, als auch auf allfällige Entfernungs-, Fernhalte- und Zwangsmassnahmen gemäss** bis zur Überstellung der unbegleiteten minderjährigen asylsuchenden Person in den zuständigen Dublin-Staat und erstreckt sich auch auf Verfahren nach den Artikeln 76a und 80a des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 (AuG).

2ter Verzichtet eine unbegleitete minderjährige asylsuchende Person auf die in den Zentren des Bundes oder am Flughafen zugewiesene Rechtsvertretung, so bleibt diese für die Wahrnehmung der Interessen der minderjährigen asylsuchenden Person als Vertrauensperson weiterhin zuständig.

2quater Für unbegleitete minderjährige asylsuchende Personen wird nach Zuweisung in den Kanton eine Beistand- oder Vormundschaft eingesetzt. ~~Ist dies nicht rechtzeitig möglich, so~~ Bis zur Ernennung einer eines Beistandes oder eines Vormundes ernennt die zuständige kantonale Behörde für die Dauer des Asyl- und Wegweisungsverfahrens ~~längstens aber bis zur Ernennung eines Beistandes oder Vormundes oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit,~~ unverzüglich eine Vertrauensperson.

2quinques Hält sich eine unbegleitete minderjährige asylsuchende Person nicht mehr im Zentrum des Bundes auf und wurde diese keinem Kanton zugewiesen, richtet sich die Ernennung der Vertrauensperson nach Absatz 2quater. ~~Die Dauer der Tätigkeit der Vertrauensperson richtet sich für das Dublin-Verfahren nach Absatz 2bis und für das beschleunigte Verfahren nach Absatz 2quater.~~

3 [...]

neu Der mit der Aufgabe von Art. 102k Abs. 1 lit. e befasste Leistungserbringer stellt sicher, dass durch eine interdisziplinäre Herangehensweise auch den psychosozialen Bedürfnissen der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden Rechnung getragen wird.

[...]

8 Weitere Punkte

8.1 Beratung

Die Beratungstätigkeit der Rechtsschutzakteure findet kaum Erwähnung im Entwurf der AsylV 1. Es bestehen bisher vorwiegend allgemeine Anhaltspunkte zur Beschreibung der von der Beratung umfassten Aufgaben wie die «fortlaufende und umfassende Vermittlung von Informationen». Eine umfassende Beratung hat sich in der Praxis bewährt und wurde auch in der Evaluation als zentral für die Akzeptanz des Verfahrens durch die Asylsuchenden bewertet. **Die SFH empfiehlt daher eine klarere Festbeschreibung der Aufgaben der Beratung. Dabei sollte nicht nur die fortlaufende Beratung über das Asylverfahren und damit unmittelbar zusammenhängenden Bereichen, sondern ausdrücklich auch die Mitarbeit bei der Identifikation von besonders vulnerablen Asylsuchenden und die Vernetzung mit spezialisierten Unterstützungsdiensten vorgesehen werden.** Wichtig ist nach Ansicht der SFH auch vorzusehen, dass die Beratung – wie dies im Testbetrieb bereits der Fall ist – regelmässig alle Standorte (inklusive Unterkunft) aufsucht und damit die Funktion einer für alle Asylsuchenden unabhängig vom Verfahrensstadium einfach zugänglichen Anlaufstelle inne hat.

Vorschläge SFH:

Art. 52a Zugang und Qualität

(Art. 102f - 102l AsylG)

1 [...]

.. (neu) Die Beratung von Asylsuchenden wird im Sinne einer offenen Beratungsstelle gewährleistet und umfasst neben der Beratung über das Asylverfahren auch weitere Aufgaben wie namentlich die Mitarbeit bei der Identifikation vulnerabler Personen und Vernetzungsarbeit.

2 [..]

Art. 52b Beratung und Rechtsvertretung im Verfahren am Flughafen

(Art. 22 Abs. 3bis AsylG)

1 Während des Aufenthalts am Flughafen haben Asylsuchende Zugang zur Beratung über das Asylverfahren. Diese beinhaltet namentlich die Information über Rechte und Pflichten im Verfahren am Flughafen **und im Falle einer Mandatsniederlegung im Sinne von Abs. 5 die Vernetzung an eine unabhängige Beratungsstelle.**

[...]

5 Die Rechtsvertretung endet mit der Mitteilung der zugewiesenen Rechtsvertreterin oder des zugewiesenen Rechtsvertreters an die asylsuchende Person, sie oder er sei wegen Aussichtslosigkeit nicht gewillt, eine Beschwerde einzureichen. Diese Mitteilung erfolgt so rasch als möglich, **spätestens aber mit der nach** Eröffnung des ablehnenden Asylentscheides.

6 Zusätzlich zu den Aufgaben gemäss Artikel 102k Absatz 1 Buchstaben a bis f AsylG erfüllt die Rechtsvertretung am Flughafen namentlich folgende Aufgaben:

[...].

8.2 Mandatsniederlegung

Einleitend soll in diesem Zusammenhang ein weiteres Mal unterstrichen werden, dass auch in Bezug auf die Mandatsniederlegung i.S.v. Art. 102h Abs. 4 nAsylG die anwaltliche Sorgfaltspflicht zur Anwendung kommt. Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht der SFH notwendig, die Ausgestaltung dieser Bestimmung in der AsylV 1 in verschiedener Hinsicht klarer und konkret zu regeln. **Die SFH empfiehlt daher mindestens die Festlegung des Vier-Augen-Prinzips, der Begründungspflicht, der Pflicht zur transparenten Dokumentation der Beweggründe und zur umgehenden Information über allfällige andere Möglichkeiten der Unterstützung für eine Beschwerdeerhebung in der AsylV 1 zu verankern.**

8.3 Zuteilung der Asylsuchenden

Aus dem vorliegenden Entwurf der AsylV 1 geht nicht hervor, ob die Asylsuchenden nach einem Aufenthalt in einem Zentrum des Bundes innerhalb derselben Asylregion auf die Kantone verteilt werden sollen. **Eine solche Lösung würde von der SFH begrüsst. Umso wichtiger wäre in diesem Fall aber die Erstzuteilung in die Zentren des Bundes. Deshalb schlägt die SFH vor diese zwingend nach den – bereits heute geltenden – Kriterien vorzunehmen.** Die Erfahrung zeigt eindrücklich, dass Familienzugehörigkeit (über die Kernfamilie hinaus) und sprachliche Fähigkeiten eine Integration stark fördern.

Vorschlag SFH:

Art. 8 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2

1 Meldet sich eine ausländische Person bei einer kantonalen oder eidgenössischen Behörde, so:

b. weist sie sie **gemäss den Kriterien von Art. 22 AsylV 1** einem Zentrum des Bundes nach Artikel 24 AsylG oder einem kantonal oder kommunal geführten Zentrum nach Artikel 24d AsylG zu und benachrichtigt dieses; und

2 Die asylsuchende Person hat sich spätestens im Verlauf des folgenden Arbeitstags in dem ihr gemäss Absatz 1 Buchstabe b zugewiesenen Zentrum des Bundes zu melden.

8.4 Qualität des Dolmetschens

Zum Erstaunen und Bedauern der SFH wird das Dolmetschen während des Asylverfahrens in den Entwürfen zur Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs nicht

erwähnt. Es handelt sich dabei, sowohl auf der Seite des SEM, als auch auf derjenigen der Rechtsschutzakteure, um eine derart zentrale Aufgabe, dass es unabdingbar ist, mindestens gewisse Qualitätsstandards dazu auf Verordnungsstufe festzuhalten.

8.5 Schulpflichtige Kinder

Gemäss Art. 80 Abs.4 nAsylG organisiert der Standortkanton den Grundschulunterricht für asylsuchende Kinder, die sich in einem Bundeszentrum aufhalten. Nach Bedarf wird der Unterricht in den Zentren durchgeführt. **Aus Sicht der SFH muss die Einschulung in öffentlichen Schulen stattfinden, falls dies den Bedürfnissen der betroffenen Kinder entspricht. Ein entsprechender Passus ist in die AsylV1 aufzunehmen.**

8.6 Behandlungsstrategie

Art. 37b AsylG regelt die Behandlungsstrategie des SEM. Im Sinne des klar kommunizierten Ziels der Neustrukturierung, dass Asylsuchende rasch Klarheit über ihr Recht auf Schutz erhalten, die Zeit der der Unsicherheit verkürzt werden und eine rasche Integration gefördert wird, **sollte aus Sicht der SFH in der AsylV 1 unbedingt festgehalten werden, dass die Priorisierung in erster Linie anhand der Komplexität der Fälle geschehen muss. Einfach zu entscheidende Fälle mit Aussicht auf Schutz in der Schweiz müssen zwingend im beschleunigten Verfahren entschieden werden.**

8.7 Sicherstellung von Dokumenten

Die in Art. 2b Abs. 2 E-AsylV 1 enthaltene Liste von Dokumenten ist zu umfangreich. Nicht alle aufgezählten Dokumente sind für das Asylverfahren relevant und teilweise führt eine Sicherstellung zur Verhinderung der Ausübung von Rechten. So verhindert beispielsweise der Einzug des Original-Führerscheins die Ausübung einer persönlichen Freiheit, was sich nicht rechtfertigen lässt. Auch Zivilstandesdokumente müssen den Personen jederzeit zur Verfügung stehen. **Die SFH plädiert deshalb für eine Streichung dieser Liste und einer Beibehaltung des derzeit gültigen Art. 2a AsylV 1. Alternativ sollen bloss Kopien der entsprechenden Dokumente eingezogen werden.**

8.8 Mitteilung an die bevollmächtigte Person

In Art. Art. 3a Abs. 1 E-AsylV 1 soll der bevollmächtigten Person «unverzüglich» bekannt gegeben werden, wenn eine Eröffnung oder eine Mitteilung an die asylsuchende Person geschieht. **Analog zu Art. 3 Abs. 1 E-AsylV 1 sollte hier für die Behörden die gleiche Vorgabe gelten wie für den Leistungserbringer und eine Mitteilung am selben Tag geschehen.**

8.9 Übergangsbestimmung zur Hilfswerksvertretung

Um die Hilfswerksvertretung in der Übergangsphase zu gewährleisten, braucht es eine Übergangsbestimmung zu Art. 24 AsylV 1. Eine solche fehlt im aktuellen Entwurf.

Vorschlag SFH:

Übergangsbestimmung:

Für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung vom ... hängigen Verfahren gilt der bisherige Art. 24 AsylV 1.

ENTWURF