

Neustrukturierung des Asylbereichs (Vorlage 2)

**Position
der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH**

Kurzfassung

Bern, 20. November 2014

Einleitung

Der Prozess der Neustrukturierung des Asylverfahrens hat für die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) und ihre Mitglieder allerhöchste Priorität. Die SFH begleitet dieses Geschäft der Neustrukturierung des Asylbereichs seit Anbeginn und hat schon mehrmals, zuletzt im Rahmen der Vernehmlassung im Jahr 2013, dazu Stellung bezogen. Zudem begleitet die SFH zusammen mit ihren Partnern den Testbetrieb in Zürich.

Das oberste Ziel der Revision ist ein faires und effizientes Asylverfahren. Die SFH begrüsst die Stossrichtung der Revision, weil sie mehr Gewicht, Sorgfalt und Ressourcen auf das erstinstanzliche Verfahren legt. Dies kann zu einer markanten Qualitätssteigerung führen, die sich positiv auf alle Bereiche auswirken und das Verfahren beschleunigen wird. Das Revisionsprojekt anerkennt, dass Asylsuchende als sprach- und rechtsunkundige Personen einer besonderen Unterstützung bedürfen, um das Verfahren gut zu durchlaufen. Dieser Entscheid, der wesentlich für die Fairness des gesamten Asylverfahrens ist, bedeutet im Schweizerischen Asylwesen einen Meilenstein, da die asylsuchenden Personen die Chance erhalten, in einem für sie fremden System von Beginn an entsprechende Unterstützung zu erhalten. Die SFH ist nach den ersten Erfahrungen aus der Testphase überzeugt, dass dadurch die Abläufe und die Effizienz des Verfahrens verbessert werden.

Neben diesen deutlich positiven Signalen, welche die Revision aussendet, die durch die Erfahrungen im Testbetrieb gestützt werden, verbleiben jedoch auch sehr gewichtige Kritikpunkte. Häufig werden gute Ansätze in der Detailumsetzung nicht schlüssig zu Ende geführt. Die Ausgestaltung wird teilweise unklar und häufig restriktiv geplant. Für ein faires und effizientes Verfahren sind deshalb Anpassungen des aktuellen Modells erforderlich.

Die SFH schlägt Verbesserungen in den folgenden Bereichen vor:

- Moderate Verlängerung der Vorbereitungsphase
- Mehr Flexibilität bei den Fristen der Taktenphase
- Verlängerung der Frist zur Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheids auf drei Arbeitstage
- Umfassende Beratung und Rechtsvertretung für alle Verfahren
- Wirksame Beschwerdeverfahren
- Sinnvolle und zielgerichtete Beschwerdefristen
- Bessere Betreuung und Vertretung für unbegleitete minderjährige Asylsuchende

Darüber hinaus fordert die SFH das **Arbeitsverbot für Asylsuchende** im Asylverfahren **aufzuheben**. Die in der Anlage der Vorschrift auf eine Gruppe gerichtete und damit diskriminierende Bestimmung zum **Ausschluss der Flüchtlingseigenschaft bei Wehrdienstverweigerung**, **fordert die SFH zu streichen**. Bei den formellen Vorschriften zur Zustellung von Entscheiden, bei der medizinischen Untersuchung, bei den besonderen Zentren sowie bei Ausreisefrist und Rückkehrberatung können noch Verbesserungen eingeführt werden. In Bezug auf **das humanitäre Visum** fordert die SFH ein Umdenken hinsichtlich des Erfordernisses, das Gesuch normalerweise im Herkunftsland stellen zu müssen. Dies ist aktuell insbesondere für syrische Flüchtlinge problematisch.

Die Chance eines fairen und effizienten Verfahrens

Die SFH sieht diese grundlegende Reform des Asylverfahrens als eine Chance, ein faires und effizientes Verfahren zugunsten aller Betroffenen langfristig zu sichern. Die Effizienz des Verfahrens lässt sich durch eine bessere Qualität der Entscheide und durch die damit verbundene Beschleunigung des Verfahrens kennzeichnen. Um diese zu optimieren, sollten die oben genannten Anpassungen aus Sicht der SFH folgendermassen ausgestaltet werden:

Flexiblere Fristen: Moderate Verlängerung der Vorbereitungs- und Taktenphase sowie der Frist zur Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheids

Angesichts der Erkenntnisse aus dem Testbetrieb, die unter anderem zeigen, dass trotz der relativ kleinen Versuchsanlage und dem herrschenden «Pioniersgeist» die Frist für die Vorbereitungsphase im Durchschnitt nicht eingehalten werden kann, fordert die SFH eine moderate Verlängerung der Vorbereitungsphase. Gerade bei Dublin-Verfahren erweist sich die Phase oft als zu kurz, aber auch in vielen anderen Fällen konnte die Frist nicht eingehalten werden. Die SFH setzt sich daher für eine moderate Verlängerung der Vorbereitungsphase für alle Verfahren ein. Die maximale Dauer von 10 Tagen in Dublin Verfahren beziehungsweise 21 Tagen in allen anderen Verfahren hat sich in der Praxis als teilweise zu kurz herausgestellt. Durch eine Verlängerung der Maximaldauer oder eine Festlegung einer Mindestdauer ohne feste Maximaldauer würde gesichert, dass das Verfahren beim Eintritt in die nächste Phase (Vollzugsphase bei Dublin, Taktenphase bei materiellen Asylverfahren) soweit vorbereitet ist, dass in der Regel ein Entscheid innert nützlicher Frist gefällt werden kann.

Etwas Ähnliches gilt in der Taktenphase. Dort würde eine höhere Flexibilität mit einer moderaten regelmässigen Verlängerungsmöglichkeit (also nicht nur in Ausnahmefällen) dazu beitragen, dass noch mehr Verfahren in der Taktenphase erledigt werden könnten. Dies würde aus Sicht der SFH gesamthaft einen Beitrag zur Beschleunigung der Verfahren darstellen. Die SFH fordert daher die Taktenphase mit einer regelmässigen Verlängerungsmöglichkeit von sieben bis zehn Arbeitstagen auszugestalten.

In der Praxis erweist sich die Frist für die Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheides von 24 Stunden für die Rechtsberatungsstelle (RBS) im Testbetrieb als Herausforderung. Nicht selten erwächst daraus ein grosser Dispositionsaufwand, der sich möglicherweise an anderer Stelle negativ auf die Verfahrensgeschwindigkeit auswirkt (zum Beispiel, wenn ein Handwechsel der Rechtsvertretung vorgenommen werden muss und die neue Rechtsvertretung sich einarbeiten muss oder weil andere Termine nicht flexibel disponiert werden können). Eine Verlängerung der Frist für die Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheids würde diese Probleme deutlich verringern und sich somit auch gesamthaft positiv auf die Geschwindigkeit der Verfahren auswirken. Die SFH fordert daher diese Frist auf drei Arbeitstage zu verlängern und bei schwierigen Fällen eine Verlängerungsmöglichkeit über die drei Arbeitstage hinaus vorzusehen.

Effizienz durch umfassenden Rechtsschutz

Ein kostenloser, umfassender Rechtsschutz ist ein unabdingbares Element des neuen Asylverfahrens. Dieser Rechtsschutz trägt essenziell dazu bei, sowohl die Fairness und als auch die Effizienz des Verfahrens zu garantieren.

Ein Hauptmerkmal des neuen Verfahrens besteht in der erhöhten Qualität der erstinstanzlichen Entscheide. Dank der engen Betreuung der Rechtsvertretung und -beratung werden die Fälle genauer abgeklärt. Im Vergleich zum Regelbetrieb ist der Wissensstand über die Hintergründe eines Falls viel besser. Zudem spielt die Möglichkeit einer Stellungnahme zum Entscheid-Entwurf eine entscheidende Rolle für die Rechtsvertretung und die asylsuchende Person. Dank dieser Stellungnahme können die meisten formellen Fehler bereits im erstinstanzlichen Verfahren beseitigt werden und es kommt dadurch zu weniger Beschwerden aus formellen Gründen (etwa wegen der Verletzung des rechtlichen Gehörs). Dadurch wird das Bundesverwaltungsgericht entlastet und kann sich auf Beschwerdestufe stärker auf die eigentliche Frage der Schutzgewährung konzentrieren. Zudem trägt die bessere Qualität der Entscheide vermutlich dazu bei, dass die Asylsuchenden das Verfahren an sich, aber auch die spezifischen Elemente eines Entscheids besser verstehen und nachvollziehen können. Die ersten Erfahrungen im Testbetrieb bestätigen, dass Fairness durch eine bessere Berücksichtigung der Interessen der Asylsuchenden auch einen zentralen Beitrag zur Effizienz des Verfahrens leistet.

Die Glaubwürdigkeit des Verfahrens setzt voraus, dass alle involvierten Akteure ihre Rolle in voller Unabhängigkeit wahrnehmen können. Erstens ist es äusserst wichtig, dass die Rechtsvertretung und -beratung unabhängig vom BFM handelt, aber auch dass sie als unabhängig wahrgenommen wird. Dies bedingt klare institutionelle, persönliche aber auch räumliche Trennung. Die SFH fordert, dass die Rahmenbedingungen für die Rechtsvertretung so angelegt werden müssen, dass der fachlich hochqualifizierten und professionell agierenden Rechtsvertretung noch besser ermöglicht wird, die Mandate verantwortungsvoll und mit der notwendigen Sorgfalt zu führen. Zweitens müssen die Gerichte ihre Aufgabe unabhängig wahrnehmen können. Als Beschwerdeinstanz entscheidet das Gericht darüber, ob der vom BFM getroffene Entscheid stichhaltig ist und ob die asylsuchende Person Schutz in der Schweiz bekommen soll. Dabei ist ganz klar die Beurteilung der Aussichtslosigkeit einer allfälligen Beschwerde Sache des Bundesverwaltungsgerichts und sollte daher nicht bei der Rechtsvertretung angesiedelt werden, wie dies die vorgeschlagene rechtliche Regelung vorsieht. Auf der Ebene der Rechtsvertretung gelten die Sorgfaltspflicht und die Pflicht einer umfassenden Aufklärung betreffend den realistischen Chancen eines Asylgesuches und ggf. einer Beschwerde. Dies würde ausreichen, um auf dieser Ebene sogenannte aussichtslose Beschwerden zu vermeiden.

Effizienz durch wirksame Beschwerdemöglichkeit

Als zentrale Eigenschaft eines Rechtsstaats stellt eine Beschwerdemöglichkeit eine rechtsstaatliche Garantie gegen illegitime staatliche Entscheide und Willkür dar. Diese Errungenschaft hat eine zentrale Bedeutung im Asylverfahren, wo höchst wichtige Rechtsgüter auf dem Spiel stehen. Die Beschwerdemöglichkeit erlaubt es, einen von der Verwaltung gefällten Entscheid von einem unabhängigen Gericht beurteilen zu lassen. Dadurch wird erstens die Glaubwürdigkeit des Gesamtverfahrens massiv verbessert. Die Verwaltung entscheidet nicht allein in der eigenen Sache, sondern wird von einer unabhängigen Instanz überwacht. Zweitens trägt die Beurteilung durch ein unabhängiges Gericht dazu bei, die Qualität des spezifischen Entscheides, aber auch des gesamten Verfahrens deutlich zu verbessern.

Um diese Beschwerdemöglichkeit effektiv wahrnehmen zu können, braucht es eine vernünftige Frist. Diese Frist soll der asylsuchenden Person und ihrer Rechtsvertretung erlauben, den Entscheid ausführlich analysieren zu können und eine auf dieser Beurteilung basierte Entscheidung zu fällen. Eine Frist von 30 Tagen für eine Beschwerde stellt ein angemessenes Zeitfenster dar, um diese Elemente zu sichern und auch im Falle eines allfälligen Wechsels der Rechtsvertretung genügend Zeit für eine adäquate Vertretung einzuräumen.

Die vorgeschlagene deutlich kürzere Frist hat bisher kaum positive Auswirkung auf das Ziel der Beschleunigung des Verfahrens. Entscheidend für diese Beschleunigung ist ein erstinstanzlicher Entscheid von hoher Qualität in einem effizienten und fairen Verfahren. Die Länge der Beschwerdefrist spielt in dieser Hinsicht keine zentrale Rolle, da dies nur wenige Tage beim Verfahren einspart. Im Gegensatz dazu kann eine an die normalen Gepflogenheiten des Verwaltungsverfahrens angepasste Frist aber eine entscheidende Rolle für einen Asylsuchenden spielen und diesem ermöglichen, einen fundierten und wirksamen Rekurs einlegen zu können.

Adäquate Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen

Die umfassende Reform des Asylverfahrens bietet die Chance, die Betreuung, Begleitung und Vertretung von unbegleiteten Minderjährigen vollumfassend neu zu konzipieren. Im Kern dieser neuen Konzeption steht der Schutz des Kindeswohls, damit die Schweiz ihren aus der Kinderrechtskonvention erwachsenden Verpflichtungen in allen Bereichen des Kinderschutzes nachkommen kann.

Der Kindes- und Erwachsenenschutz wurde Anfang 2013 umfassend neu geregelt und professionalisiert. Die SFH ist der Meinung, dass die vormundschaftlichen Aufgaben in der Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen bei den entsprechenden Fachstellen anzusiedeln sind. Die SFH schlägt daher vor, dass in Fällen von unbegleiteten Minderjährigen unverzüglich die gemäss Zivilgesetz vorgesehenen Schutzmassnahmen zur Wahrung ihrer sonstigen Rechte und Interessen einzuleiten und umzusetzen sind. Nur so kann sichergestellt werden, dass die vormundschaftlichen Belange und das Kindeswohl auch im Asylverfahren genügend berücksichtigt werden. Daneben ist den Kindern eine Rechtsvertretung für das Asylverfahren beizuordnen, die ihnen im Asylverfahren juristisch zur Seite steht.