

## Neues Asylverfahren: Bilanz der SFH

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH ist der Dachverband der Flüchtlingsorganisationen in der Schweiz. Im seit März 2019 neu organisierten Asylverfahren nimmt sie – insbesondere in Zusammenarbeit mit ihren Partnerorganisationen in vier der sechs Asylregionen der Schweiz – eine zentrale Rolle beim Rechtsschutz für Asylsuchende ein. Dieser wurde als unabdingbare Begleitmassnahme zu den neuen, viel schnelleren und in Bundesasylzentren durchgeführten Asylverfahren eingeführt.

Mit der flächendeckenden Beratung und rechtlichen Vertretung der Asylsuchenden *direkt ab Beginn des Verfahrens* in den Bundesasylzentren wurde eine langjährige Forderung der SFH erfüllt. Sie unterstützte daher von Beginn an das neue System und dessen Zielsetzung, die Rechte der Betroffenen zu stärken, rasche *und* faire Verfahren durchzuführen sowie eine hohe Qualität der Asylentscheide zu gewährleisten. Die SFH sieht ihre Aufgabe darin, den Systemwechsel als Fachorganisation kritisch zu begleiten und zu analysieren, ob und inwieweit die gesetzten Ziele in der Praxis umgesetzt und erreicht werden.

### Analyse der ersten zehn Monate nach dem Systemwechsel

Ihre Bilanz nach den ersten zehn Monaten zeigt: Die Umsetzung der neuen Asylverfahren erfolgt nicht ausgewogen. Das Hauptgewicht liegt auf der Beschleunigung – auf Kosten von Fairness und Qualität der Verfahren.

Die neuen Asylverfahren wurden mit dem expliziten Anspruch eingeführt, gleichermassen schnell *und* fair zu sein – das eine darf nicht auf Kosten des andern gehen.<sup>1</sup> Schnell *und* fair – auf diesem Versprechen baut die breite politische Unterstützung und Akzeptanz der neuen Verfahren. Doch dieses Versprechen wird bislang nur ungenügend eingehalten:

Die Priorität des Staatssekretariats für Migration (SEM) lag in den ersten zehn Monaten hauptsächlich auf der Effizienzsteigerung. Das führt in der Konsequenz zwar tatsächlich zur beabsichtigten Beschleunigung. Doch leiden darunter zugleich die rechtstaatlich korrekte und faire Durchführung der Verfahren sowie die Entscheidungsqualität. Damit stimmen aus Sicht der SFH beim Systemwechsel Anspruch und Realität bislang noch nicht überein.

### Das ist der Anspruch von Politik und Behörden

- Rasche *und* faire Verfahren;
- Beschleunigung bei hoher Qualität der Asylentscheide;
- Fälle, die vertiefte Abklärungen erfordern, sind im erweiterten Verfahren zu behandeln. Richtwert zunächst 40% der Fälle<sup>2</sup>, später korrigiert auf 28%<sup>3</sup>;
- Dauer Dublin-Verfahren: Rund 50 Tage bis Rechtskraft (Soll-Wert)<sup>4</sup>;
- Dauer beschleunigtes Verfahren: Rund 100 Tage bis Rechtskraft (Soll-Wert)<sup>5</sup>;
- Besonderen Bedürfnissen von verletzlichen Personen wird Rechnung getragen;
- Dem Rechtsschutz soll insbesondere bei der Identifikation von Personen mit besonderen Bedürfnissen und im Bereich der medizinischen Abklärungen eine zentrale Rolle zukommen<sup>6</sup>;

<sup>1</sup> [Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Asylgesetzes \(Neustrukturierung des Asylbereichs\) vom 3. September 2014, BBl 2014 7991](#) (Botschaft des Bundesrates).

<sup>2</sup> Botschaft des Bundesrates, S. 7992.

<sup>3</sup> [Faktenblatt zur Neustrukturierung Asyl, 2. Asylverfahren](#), SEM, Oktober 2018.

<sup>4</sup> [Evaluation Testbetrieb, Abschlussbericht Mandat 1, Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Neustrukturierung des Asylbereichs, Bern, November 2015](#), S. 15.

<sup>5</sup> Botschaft des Bundesrates, S. 8011.

<sup>6</sup> [Externe Evaluation der Testphase für die Neustrukturierung im Asylbereich, Mandat 4, Rechtsschutz: Beratung und Rechtsvertretung, Schlussbericht, Bern, 17. November 2015](#) (Evaluation Mandat 4), Schlussfolgerung 4 und [Evaluation Testbetrieb Asyl, Mandat 3, Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Migration \(SEM\), Luzern, den 18. November 2015](#) (Evaluation Mandat 3), Ergebnisse 8, 9 und 10.

- Asylsuchende sind gesundheitlich oft besonders belastet und benötigen eine adäquate Gesundheitsversorgung. Das Bundesamt für Gesundheit hat dazu mehrere Studien in Auftrag gegeben<sup>7</sup>;
- Die neuen Asylverfahren sollen den Fokus von möglichen Beschwerdeverfahren hin zu den erstinstanzlichen Asylverfahren rücken (sogenanntes «Front-loading»). Die Qualität und Akzeptanz der Asylentscheide unter den Asylsuchenden soll gefördert werden<sup>8</sup>;
- Best Practices aus den Testbetrieben und Erkenntnisse der Evaluation werden bei der Umsetzung berücksichtigt. So etwa auch die guten Erfahrungen zum Austausch und der Lösungsfindung in gemeinsamen Gremien des SEM mit dem Rechtsschutz (sogenannte «Fachgruppen Sitzungen»).

## Das ist die Realität

Die Erfahrungen und Auswertungen der SFH und ihrer Partnerorganisationen in vier der sechs Schweizer Asylregionen, in denen drei Viertel aller Gesuche behandelt werden, zeigen für die ersten zehn Monaten folgendes Bild:

### 1. Fairness braucht Zeit

- Die Verfahren werden zwar rasch durchgeführt, doch bei der Fairness bestehen Mängel.
- Die Priorität des SEM liegt auf der Beschleunigung. Richtgrössen sind primär vordefinierte Soll-Werte und eng ausgelegte Ordnungsfristen. Der Fokus ist zu wenig auf die Qualität ausgerichtet.
- Effektive, durchschnittliche Dauer von Dublin-Verfahren: 35 Tage – und damit 10 Tage schneller als im Testbetrieb<sup>9</sup> und doppelt so schnell wie vor dem Systemwechsel.<sup>10</sup>
- Effektive, durchschnittliche Dauer von beschleunigten Verfahren: Unter 50 Tagen bis zum erstinstanzlichen Entscheid.<sup>11</sup>
- Nur rund 18% aller Asylgesuche werden im erweiterten Verfahren behandelt.<sup>12</sup>
- Die Folge dieser starken Beschleunigung sind ungenügende Sachverhaltsabklärungen – insbesondere bei Asylsuchenden mit gesundheitlichen Problemen – und in der Konsequenz inkorrekte Asylentscheide.
- Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts belegt dies: In mindestens 50 Fällen mussten Entscheide des SEM korrigiert werden, weil die Sachverhaltsabklärungen bei Asylsuchenden mit gesundheitlichen Beschwerden und/oder der Zugang zum Gesundheitssystem für Asylsuchende und Rechtsschutz mangelhaft sind.
- Die Lehren aus dem Testbetrieb werden nicht konsequent umgesetzt:
  - Menschen mit physischen oder psychischen Leiden bleibt in den beschleunigten Verfahren kaum genügend Zeit, um diese zu benennen und zu belegen.<sup>13</sup>
  - Komplexe Fälle, bei denen viele Beweismittel vorliegen oder mehrere Anhörungen nötig sind, werden zu selten dem erweiterten Verfahren zugeteilt, das dafür eigentlich vorgesehen ist.
- Das Bundesverwaltungsgericht bestätigt dies in seiner Rechtsprechung: Die Behandlung komplexer Fälle im beschleunigten Verfahren ist nicht angezeigt und birgt die Gefahr einer Verletzung der Verfahrensgarantien der asylsuchenden Person.
- Schliesslich sind auch die gesetzlichen Fristen im beschleunigten Verfahren zu knapp. Dies wurde bereits vielfach kritisiert und zeichnete sich ebenfalls bereits im Testbetrieb ab.<sup>14</sup> Die kur-

<sup>7</sup> <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/gesundheitsliche-chancengleichheit/chancengleichheit-in-der-gesundheitsversorgung/gesundheits-asybereich.html>

<sup>8</sup> Evaluation Testbetrieb, Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse, Staatssekretariat für Migration SEM, Bern, Nov. 2015, S. 3.

<sup>9</sup> Evaluation Testbetrieb, Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse, Staatssekretariat für Migration SEM, Bern, Nov. 2015, S. 9.

<sup>10</sup> "Wer sich den Behörden widersetzt, darf nicht mit dem Bleiberecht belohnt werden", Interview mit Staatssekretär Gattiker vom 23.12.2019, Neue Zürcher Zeitung NZZ

<sup>11</sup> a. a. O.

<sup>12</sup> a. a. O.

<sup>13</sup> Evaluation Testbetrieb Asyl, Mandat 3, Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariat für Migration (SEM), Luzern, den 18. November 2015 (Evaluation Mandat 3), Ergebnis 10.

<sup>14</sup> Neustrukturierung des Asylbereichs – Änderungen der Asylverordnung 1, Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH, Bern, 30. November 2017, S. 4 f.

ze Frist zur Stellungnahme zum Asylentscheid (24 Std.) und die Beschwerdefristen (z.B. beschleunigtes Verfahren 7 Arbeitstage [Testbetrieb 10 Tage]) führen in der Praxis dazu, dass die expliziten Ziele der Erhöhung von Qualität und Akzeptanz von Asylentscheiden, nicht erreicht werden können.

## **2. Fairness braucht Zusammenarbeit auf Augenhöhe**

- Das SEM prägt die neuen Asylverfahren als Auftraggeber für die beteiligten Akteure. Damit kommt ihm unbestrittenermassen die verfahrensleitende Rolle zu.
- Zugleich bedingt der Systemwechsel aber einen Kulturwandel, der ein neues Rollenverständnis und Zusammenspiel aller involvierten Akteure erfordert. Dieses Bewusstsein ist nach wie vor ungenügend verankert – trotz der gemachten Erfahrung, dass nur von allen Seiten getragene Lösungen zum Erfolg führen.
- Die Identifikation von Personen mit besonderen Bedürfnissen im neuen Asylverfahren ist mangelhaft. Dabei zeigt die Evaluation des Testbetriebs: Gerade in solchen Fällen ist die Arbeit des Rechtsschutzes im erstinstanzlichen Verfahren fundamental.<sup>15</sup>
- Gemäss Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wartet das SEM zu oft Arztberichte oder Beweismittel nicht ab und gewährt dem Rechtsschutz keine Fristerstreckung. Die Zusammenarbeit auf Augenhöhe findet nicht statt, fehlerhafte Entscheide sind die Folge.
- Es bestehen zu viele praktische Hindernisse für den Rechtsschutz:
  - So wird z.B. die direkte Kommunikation des Rechtsschutzes mit dem medizinischen Fachpersonal und der Betreuungsorganisation zu oft eingeschränkt.
  - Mangelnde Absprache und der starke Fokus auf Beschleunigung führen zu Schwierigkeiten bei der Planung von Verfahrensschritten. Dies wiederum hat sogenannte «Handwechsel» bei der Vertretung von Asylsuchenden zur Folge. Damit wird insbesondere bei Personen mit besonderen Bedürfnissen der notwendige Vertrauensaufbau und die erforderliche Kontinuität kaum gewährleistet.
  - Aufgrund des daraus entstehenden beschränkten Handlungsspielraums kann der Rechtsschutz seine zentrale, verfahrensunterstützende Rolle nicht einnehmen.
- Davon betroffen sind oft Schutzsuchende mit besonderen Bedürfnissen wie Kinder, gewaltbetroffene Frauen oder stark traumatisierte Menschen. Auch in der Unterbringung und Betreuung dieser Gruppen besteht noch deutlicher Verbesserungsbedarf, wie diverse Untersuchungen bestätigen.<sup>16</sup> So etwa insbesondere geschlechtergetrennte Aufenthaltsbereiche, sicherer Zugang zu und Ausgestaltung der sanitären Anlagen, systematischer Zugang zu (weiblichen) Ansprechpersonen bei der Betreuung, Sicherheit und der medizinische Versorgung, oder geschlechter-spezifische Beschäftigungsangebote und entsprechende Möglichkeit zur Kinderbetreuung.

## **3. Ohne Fairness keine Qualität**

- Qualität der Asylentscheide:
  - Das Bundesverwaltungsgericht weist viel mehr Fälle ans SEM zurück als noch vor dem Systemwechsel und als im Testbetrieb: Nach Zahlen des Bundesverwaltungsgerichts betrug die Rückweisungsquote im ersten Halbjahr nach dem Systemwechsel (März bis August 2019) 16,8 Prozent – sie lag damit rund dreimal höher als im Schnitt der Jahre 2007-2018 (4,8 Prozent).<sup>17</sup>
  - Besonders akut ist das Problem im beschleunigten Verfahren, wie die Analyse der SFH zeigt: Jede dritte Beschwerde (33 Prozent), die von den zugewiesenen Rechtsvertretungen in vier

<sup>15</sup> [Externe Evaluation der Testphase für die Neustrukturierung im Asylbereich, Mandat 4, Rechtsschutz: Beratung und Rechtsvertretung, Schlussbericht, Bern, 17. November 2015](#) (Evaluation Mandat 4), Schlussfolgerungen 4 und 9.

<sup>16</sup> [Analyse der Situation von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in den Bundesasylzentren und in den Kollektivunterkünften der Kantone, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.3407, Bern 2019; Analyse der Situation von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in den Bundesasylzentren und in den Kollektivunterkünften der Kantone, Bericht des SEM zum Bundesratsbericht in Erfüllung des Postulats 16.3407, Bern 2019; Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen, Zur Situation in den Kantonen, Bericht zu Händen des SEM und der SODK, Bern 2019.](#)

<sup>17</sup> [Deutlich mehr Asylbescheide gehen zurück ans SEM](#), SRF, 15.10.2019. Für konsolidierte Zahlen siehe auch [Monitoring Asylsystem: Bericht 2018, SEM](#), S. 13 f.

*der sechs Asylregionen erhoben wurden*, war erfolgreich (Gutheissungen, Teilgutheissungen und Rückweisungen, März bis Dezember 2019). Das ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass das forcierte Verfahrenstempo auf Kosten der Entscheidqualität geht.

- Beschwerdequote: Aufgrund der derzeit vorliegenden Informationen ist davon auszugehen, dass die generelle Beschwerdequote nach dem Systemwechsel vergleichbar ist, mit der langjährigen Erfahrung im Testbetrieb Zürich.<sup>18</sup> Die Befürchtung einer Verzögerung der Verfahren durch mehr Beschwerden scheint somit unbegründet.

## Anpassungen sind nötig

- Die Erfahrungen des letzten Jahres zeigen die Grenzen der Beschleunigung deutlich auf.
- Insbesondere bei kranken Menschen und Personen mit besonderen Bedürfnissen braucht es mehr Zeit um korrekte Entscheide zu erwirken.
- Um tatsächlich rasche *und* faire Verfahren garantieren zu können, braucht es mehr Zeit bei den einzelnen Verfahrensschritten. Dies würde die Qualität sowohl der Vertretungsarbeit, als auch diejenige der Asylentscheide positiv beeinflussen. Korrekte Entscheide verhindern zudem lange Beschwerdeverfahren und verkürzen insgesamt wiederum die Verfahrensdauer.
- Eine Zusammenarbeit des SEM mit dem Rechtsschutz auf Augenhöhe verhindert ständige Wechsel in der Vertretung, fördert Kontinuität und Vertrauen und damit faire Asylverfahren.
- Die umfassendere Sachverhaltsabklärung fliesst in die Beurteilung des Asylgesuchs und ermöglicht den Fachspezialistinnen des SEM eine fehlerfreie Redaktion des Asylentscheids. Dies wiederum würde die Qualität der Begründung erhöhen.

## Die SFH fordert

- Mehr Zeit bei den einzelnen Verfahrensschritten: Angesichts der oft jahrelangen Fluchtgeschichten der Betroffenen ist eine Verlängerung der Verfahren um einige Tage vertretbar, insbesondere bei der Vorbereitung des Verfahrens, bei der Untersuchung der Fluchtgründe und in der Entscheidungsfindung. Bereits 2012 hat die SFH daher ein «4x30 Tage»-Modell vorgeschlagen.<sup>19</sup> Dieses sieht für das beschleunigte Verfahren 60 Tage bis zum erstinstanzlichen Entscheid vor.
- Da es sich bei den erstinstanzlichen Verfahrensfristen um Ordnungsfristen handelt, sollte der bestehende Spielraum flexibler genutzt werden.
- Eine Anpassung der Beschwerdefrist im beschleunigten Verfahren. Diese wurde stets als deutlich zu kurz kritisiert – und trotzdem im Vergleich zum Testbetrieb nochmals von zehn Tagen auf sieben Arbeitstage verkürzt. Hier ist eine Änderung dringend.
- Eine Orientierung am Einzelfall, damit die Qualität der Verfahren sichergestellt werden kann. Insbesondere bei kranken Menschen und Personen mit besonderen Bedürfnissen dürfen Überlegungen der Wirtschaftlichkeit und Soll-Werte keine Rolle spielen. Ohne korrekte Sachverhaltsabklärungen und die Beachtung der genannten besonderen Bedürfnisse – so zeigen die ersten Monate – werden die Asylverfahren sonst insgesamt länger dauern.
- Deutliche Verbesserungen in der Unterbringung und Betreuung von Personen mit besonderen Bedürfnissen. Bei unbegleiteten Minderjährigen zeichnen sich erste Schritte in die richtige Richtung ab.<sup>20</sup> Bei der Versorgung gewaltbetroffener Frauen, Opfer von Menschenhandel und Personen, die auf psychiatrische Hilfe angewiesen sind, besteht jedoch grosser Verbesserungsbedarf. So muss z.B. die Schulung aller Akteure zur Identifikation dieser Menschen gefördert oder deren Unterbringung ausserhalb eines Kollektivzentrums ermöglicht werden.

<sup>18</sup> ["Wer sich den Behörden widersetzt, darf nicht mit dem Bleiberecht belohnt werden". Interview mit Staatssekretär Gattiker vom 23.12.2019, Neue Zürcher Zeitung NZZ.](#) Für konsolidierte Zahlen siehe auch [Monitoring Asylsystem: Bericht 2018, SEM](#), S. 13 f.

<sup>19</sup> [Vorschläge der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH und der ihr angeschlossenen Organisationen für ein effizientes, faires und glaubwürdiges Asylverfahren, Bern, im Oktober 2012.](#)

<sup>20</sup> <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2019/2019-06-11.html>

- Die SFH fordert, den Kulturwandel und das neue Rollenverständnis zwischen dem SEM und dem Rechtsschutz im Sinne einer guten Zusammenarbeit auf Augenhöhe ernst zu nehmen. Der Rechtsschutz braucht einen grösseren Handlungsspielraum, um seine zentrale, verfahrensunterstützende Rolle vollumfänglich wahrnehmen zu können.