

Neues Asylverfahren funktioniert besser, dennoch besteht weiter grosser Handlungsbedarf

Stellungnahme der SFH zur externen Evaluation der neuen Asylverfahren

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) ist der Dachverband der Flüchtlingsorganisationen in der Schweiz. Sie hat im neuen Asylverfahren – insbesondere in Zusammenarbeit mit ihren Partnerorganisationen HEKS, Caritas und SOS Ticino in vier der sechs Asylregionen der Schweiz – eine zentrale Rolle beim Rechtsschutz für Asylsuchende inne. Der unentgeltliche Rechtsschutz wurde ab März 2019 als unabdingbare Begleitmassnahme eingeführt, um die Rechte der Betroffenen zu stärken, rasche *und* faire Verfahren durchführen sowie eine hohe Qualität der Asylentscheide gewährleisten zu können. Die SFH sieht ihre Aufgabe darin, den Systemwechsel als Fachorganisation kritisch zu begleiten und zu analysieren, ob und inwieweit diese gesetzten Ziele in der Praxis umgesetzt und erreicht werden.

Dabei zeigte die SFH in ihrer ersten [Bilanz zu den beschleunigten Asylverfahren](#) vom Februar 2020 auf, wie stark in den ersten zehn Monaten nach Einführung der neuen Asylverfahren Anspruch und Realität auseinanderlagen: Die Umsetzung erfolgte nicht ausgewogen – Priorität hatten vielmehr Beschleunigung und Effizienzsteigerung auf Kosten von Fairness und Qualität der Verfahren.

Diesen generellen Befund für 2019/2020 bestätigt nun in weiten Teilen die externe Evaluation der neuen Asylverfahren durch das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR). Dieses war 2019 vom Staatssekretariat für Migration (SEM) beauftragt worden, die Qualität der erstinstanzlichen Asylentscheide und die Einheitlichkeit des Rechtsschutzmodells zwischen dem 1. März 2019 und dem 31. Dezember 2020 zu prüfen. Die Untersuchungen des SKMR decken indes nicht alle Bereiche des Systemwechsels ab, namentlich etwa die Dublin-Verfahren sowie das erweiterte Verfahren wurden nicht evaluiert.

Die SFH begrüsst den sachlich und fachlich einwandfreien Bericht des SKMR, der ausschliesslich das beschleunigte Verfahren untersucht. Dieser zeigt einerseits auf, dass es im zweiten Jahr nach dem Systemwechsel Verbesserungen punkto Fairness und Qualität der Verfahren gab. Diese Entwicklung ist zu begrüssen und geht in die richtige Richtung. Andererseits bestätigt die Evaluation aber auch diverse Kritikpunkte der SFH-Bilanz vom Februar 2020 und belegt klar, dass weiter Handlungsbedarf besteht – nach wie vor liegt das Hauptgewicht bei der Umsetzung der neuen Verfahren zu stark und zu einseitig auf der Beschleunigung.

Die SFH hat den Schlussbericht des SKMR analysiert, mit ihren eigenen Erkenntnissen gespiegelt und die wichtigsten Ergebnisse zusammengestellt. **Die nachfolgende Einordnung bezieht sich auf den Zeitraum der Evaluation 2019/20 (Punkt 1 bis 3), ehe der weitere Handlungsbedarf aus Sicht der SFH aufgezeigt wird (Punkt 4).**

1. Trotz Verbesserungen: Zeitdruck beeinträchtigt weiterhin Qualität der Asylverfahren

- **Bei jedem dritten Asylentscheid des SEM weisen die Falldossiers gravierende Mängel auf:** Von den 120 durch das SKMR vertieft analysierten Entscheiden wurden bei 40 Dossiers solche gravierenden Mängel festgestellt – insbesondere ungenügende Sachverhaltsabklärung, ungenügende Würdigung der Stellungnahme zum Entscheidentwurf, Verfahrensmängel, formale Fehler im Dispositiv, unzutreffende Rechtsanwendung, fragliche Prakiskonformität oder Mängel in der Begründungsqualität. Die SFH sieht darin eine Bestätigung ihrer Kritik vom Februar 2020: Die Beschleunigung der Verfahren erfolgt weiterhin auf Kosten von Fairness und Qualität.
- **Kassationsrate verweist weiterhin auf verminderte Entscheidungsqualität:** Die Rate der Kassationen von SEM-Entscheiden im beschleunigten Verfahren ist nach Zahlen des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) zwar von 18.3% (2019) auf 11.9% (2020) gesunken. Die Kassationsrate lag damit

aber mehr als doppelt so hoch als vor dem Systemwechsel, als die Quote im Schnitt der Jahre 2007-2018 noch 4.8% betrug.¹

- **Mehr als ein Drittel der SEM-Entscheide werden angefochten:** Die Quote der Beschwerden ans BVGer lag 2019/2020 im beschleunigten Verfahren gemäss der Statistik des SEM im Jahreschnitt bei 35%. Dabei ist sie 2020 zwar gesunken (2019: 40% / 2020 30%). Dass aber auch 2020 immer noch knapp jeder dritte Entscheid des SEM angefochten wird, bestätigt aus Sicht der SFH, dass die Entscheidqualität in einem Folgeprojekt durch eine externe Evaluation umfassender und vertieft zu prüfen ist.
- **Mehr als jede fünfte Beschwerde im beschleunigten Verfahren erfolgreich oder nicht aussichtslos.** Die Erfolgsquote im beschleunigten Verfahren (Gutheissung, teilweise Gutheissung, Kassation, Wiedererwägung) beträgt 2019/2020 gemäss der Statistik des Bundesverwaltungsgerichtes 22%.
- **Jede vierte Beschwerde im erweiterten Verfahren erfolgreich oder nicht aussichtslos:** Die Beschwerdequote im erweiterten Verfahren ist laut Bericht des SKMR von 61.9% im 2019 auf 56.5% im 2020 nur unwesentlich gesunken. Sie bleibt damit weiterhin konstant hoch. Die Erfolgsquote im erweiterten Verfahren liegt gegenüber dem Jahr 2019 (30%) im 2020 bei 23.5%.
- **Mehr Zuweisungen ins erweiterte Verfahren:** Der Anteil der Zuweisungen ins erweiterte Verfahren hat sich von 18% (2019) auf 26.7% (2020) erhöht. Verantwortlich dafür sind neue SEM-interne Richtlinien für die Triage ins erweiterte Verfahren und das Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 9. Juni 2020.² Die SFH sieht darin ein erfreuliches Indiz dafür, dass diese Triage inzwischen sorgfältiger vorgenommen wird als im ersten Jahr nach dem Systemwechsel.
- **Nach wie vor zu häufig falsche Triage:** Dennoch kommt die SKMR-Evaluation zum Schluss, dass unvollständige oder ungenügende Abklärungen des Sachverhalts zu oft zu einer falschen Triage führen: Der Anteil an beschleunigten Verfahren liegt laut Bericht des SKMR bei knapp 50% und entspricht damit immer noch nicht der ursprünglichen Einschätzung der Planungsgrösse von 32%.³ Der weiterhin hohe Anteil von beschleunigten Verfahren signalisiert aus Sicht der SFH, dass komplexe Fälle immer noch zu oft im beschleunigten Verfahren behandelt werden.
- **Hoher Erwartungsdruck mindert Fairness und Qualität:** Nach der im Bericht wiedergegebenen Auffassung des SKMR ist in diesem Zusammenhang «klar, dass es einen auf den Mitarbeitenden des SEM lastenden Erwartungsdruck gibt, möglichst viele Entscheide im beschleunigten Verfahren zu treffen». So hält das SKMR fest, dass hier offenbar eine Zielvorgabe der SEM-Zentrale von 80% existiere, die jedoch in den verschiedenen Asylregionen unterschiedlich interpretiert zu werden scheine. Aus Sicht der SFH ist das höchst bedenklich – zumal fehlerhafte Sachverhaltsabklärungen und unkorrekte Entscheide die direkte Folge sind. Die SFH teilt denn auch die Einschätzung des SKMR, dass ein derartiger Druck den Qualitätsansprüchen alles andere als förderlich ist und den Anforderungen an die Triage bei komplexen Fällen widerspricht.
- **Zeitdruck verhindert oft angemessene Prüfung:** Die Stellungnahme zum Entscheidentwurf⁴ ist gemäss Bericht als ein Teil des rechtlichen Gehörs der Asylsuchenden anzusehen. Es bestehen laut Bericht des SKMR Hinweise darauf, dass aufgrund des Zeitdrucks die Stellungnahme vom SEM oft nicht angemessen geprüft und gewürdigt wird.

Die SFH fordert:

- Die einzelnen Verfahrensschritte sind zu entschleunigen. Insbesondere die Sachverhaltsabklärungen müssen umfassend und in der nötigen Qualität durchgeführt werden können.
- Die im SKMR-Bericht ausgewiesene Erfolgsquote liegt zwar tiefer als jene in der SFH-Bilanz vom Februar 2020 (Jede dritte Beschwerde erfolgreich). Dennoch bleibt die hohe Zahl erfolgreicher

¹ [Deutlich mehr Asylbescheide gehen zurück ans SEM](#), SRF, 15.10.2019.

² <https://www.bvger.ch/bvger/de/home/medien/medienmitteilungen-2020/triagebeibeschleunigtenasylverfahren.html>

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

⁴ Die Stellungnahme zum Entscheidentwurf ist ein neuer Verfahrensschritt des neurechtlichen Asylverfahrens: Das SEM erstellt einen Entwurf des Asylentscheides, worauf die Rechtsvertretung aus ihrer Sicht resp. aus Sicht der Asylsuchenden eine Stellungnahme einreichen kann. Die Rechtsvertretung kann formelle Mängel zum Entscheid oder unkorrekte Sachverhaltsabklärung geltend machen oder einen Antrag für die Zuteilung ins erweiterte Verfahren stellen.

Beschwerden aus Sicht der SFH ein deutliches Indiz dafür, dass die Entscheidungsqualität in den neuen beschleunigten Verfahren weiterhin nicht zufriedenstellend ist. Diese Qualität gilt es im Interesse fairer und korrekter Verfahren umgehend weiter zu verbessern.

- Dringender Handlungsbedarf besteht aus Sicht der SFH im erweiterten Verfahren. Angesichts der hohen Erfolgsquote von knapp 25% muss die Entscheidungsqualität in erweiterten Verfahren unbedingt überprüft werden.
- Die SEM-Zentrale darf keinerlei Druck auf die Mitarbeitenden in den Asylregionen ausüben, möglichst viele Entscheide im beschleunigten Verfahren zu treffen. Sollten hier SEM-intern Unklarheiten und Missverständnisse bestehen, so sind diese umgehend entsprechend zu klären und auszuräumen.
- Eine sorgfältige Triage muss zwingend Vorrang haben, da dies für die Fairness und Qualität der Verfahren unabdingbar ist. Komplexe Fälle, bei denen eine vertiefte Abklärung des Sachverhaltes notwendig ist, sind daher noch konsequenter dem erweiterten Verfahren zuzuteilen.
- Der Stellungnahme des Rechtsschutzes zum Entscheidentwurf ist vom SEM mehr Beachtung zu schenken, zumal dies als Teil des rechtlichen Gehörs für Asylsuchende eine gesetzliche Pflicht darstellt. Zudem fördert das richtig eingesetzte Instrument der Stellungnahme sowohl die Fairness als auch die Qualität des Verfahrens. Darin vorgebrachte und begründete Einwände sollten daher im Zweifelsfall vermehrt zu einer Zuteilung ins erweiterte Verfahren führen.

2. Uneinheitliche Praxis zwischen den Asylregionen

- **Handwechsel zu vermeiden, hat nicht in allen Asylregionen Priorität:** Die Praxis des SEM bei Fristerstreckungsgesuchen ist laut Bericht des SKMR uneinheitlich und oft zu restriktiv. Fristerstreckungsgesuche dienen dazu, Handwechsel beim Rechtsschutz zu verhindern. Die SFH teilt die Einschätzung des SKMR, dass Handwechsel – namentlich bei Personen mit besonderen Bedürfnissen und insbesondere bei unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) – grundsätzlich möglichst zu vermeiden sind, um das für das Verfahren wichtige Vertrauensverhältnis zwischen Rechtsvertretung und Asylsuchenden nicht zu gefährden.
- **Unterschiedlicher Umgang mit Beweismitteln und Akteneinsicht:** Laut SKMR-Bericht besteht seitens SEM bei der Entgegennahme von Beweismitteln und dem Akteneinsichtsrecht bei Anhörungen im erweiterten Verfahren ein Harmonisierungsbedarf zwischen den Regionen. Gemäss SKMR verunmöglicht es Art. 27 Abs. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG) dem SEM nicht, eine fortlaufende und vollständige Akteneinsicht in allen Asylregionen einheitlich zu gewährleisten.
- **Zuteilung in die Kantone wird nicht einheitlich gehandhabt:** Die Zuteilung von Fällen in die Kantone erfolgt gemäss Bericht des SKMR uneinheitlich und teilweise in andere Sprachregionen. Werden Asylsuchende für das erweiterte Verfahren in Kantone einer andern Sprachregion verlegt, so hat dies für die Rechtsvertretung einen grossen Mehraufwand sowie erhöhte Kosten zur Folge. Die SFH teilt daher die Einschätzung des SKMR-Berichts, dass solche Zuteilungen aus den BAZ in andere Sprachregionen zu vermeiden sind.
- **Uneinheitliche und unvollständige Information:** Laut SKMR-Bericht erfolgt bei UMA der Informationsfluss vom SEM zur Vertrauensperson (Rechtsvertretung) in den zwei untersuchten Regionen uneinheitlich und unvollständig. Die Rechtsvertretung betont, dass sie dadurch ihre Rolle als Vertrauensperson nicht ausreichend wahrnehmen kann. Die SFH unterstützt die Empfehlung des SKMR, dass der Vertrauensperson unbedingt niederschwellig die Kontaktaufnahme mit den relevanten Akteuren (Gesundheit, Sozialpädagog*innen, KESB, Polizei/Securitas/Protectas und Schule) ermöglicht werden muss. Zudem muss sie sämtliche das Wohl der UMA betreffenden Informationen erhalten.
- **Unklare Rollen und Zuständigkeiten:** Die Rolle, Verantwortlichkeiten und Aufgabenteilung zwischen Vertrauensperson, SEM und KESB sind laut SKMR-Bericht in den zwei untersuchten Asylregionen uneinheitlich ausgestaltet und daher zu klären.

Die SFH fordert:

- Fristerstreckungsgesuche der Rechtsvertretung sind schweizweit einheitlich und grundsätzlich kulant zu behandeln, damit Handwechsel beim Rechtsschutz vermieden werden können. Gerade bei Personen mit besonderen Bedürfnissen sind die Fristerstreckungsgesuche zwingend zu genehmigen.
- Der Rechtsvertretung ist eine fortlaufende und vollständige Akteneinsicht zu gewähren. Sie muss in allen Asylregionen gleichermassen und einheitlich Einsicht in das Protokoll der Erstanthörung und in sämtliche Beweismittel erhalten, damit eine korrekte Mandatsführung und die Rechtsweggarantie gewährleistet sind. Akten und Beweismittel müssen der Rechtsvertretung am Vortag anstehender Verfahrensschritte zur Verfügung stehen, damit sie ihre Sorgfaltspflicht in der Mandatsführung wahrnehmen kann.
- Die Zuteilung in die Kantone (erweitertes Verfahren) ist schweizweit einheitlich auszugestalten. So dürfen zum Beispiel Dossiers von verheirateten Asylsuchenden nicht unterschiedlichen Kantonen zugewiesen werden. Zuteilungen ins erweiterte Verfahren in andere Sprachregionen sind zudem für die kantonalen Rechtsberatungsstellen extrem aufwändig, zumal sie mitunter etwa sehr lange Anreisen für ergänzende Anhörungen zur Folge haben. Der Rechtsvertretung bleibt deswegen meist zu wenig Zeit, um mit den Asylsuchenden die Anhörung vorbereiten zu können.

3. Rechtsschutz erfüllt seine Aufgaben

- **Sorgfältige Mandatsführung:** In allen Regionen nehmen gemäss SKMR die Leistungserbringer im Rechtsschutz ihre Verpflichtung zur rechtlichen Vertretung der Asylsuchenden ernst und üben ihren Auftrag sorgfältig aus.
- **Für die Interessen und Rechte der Asylsuchenden:** Laut Evaluationsbericht versteht die Rechtsvertretung ihre Aufgabe sowohl darin, die Einhaltung der Verfahrensgarantien im Asylverfahren zu gewährleisten als auch die Interessen der Asylsuchenden zu verteidigen. Es gibt jedoch auch mitunter kulturell bedingte Unterschiede im Rollenverständnis zwischen den Regionen, was laut SKMR unterschiedliche Beschwerdequoten erklären könnte. Das Rollenverständnis der Rechtsvertretung wurde gemäss dem SKMR-Bericht im Untersuchungszeitraum zunehmend besser geklärt. Aus Sicht der SFH müssen diese Unterschiede eruiert und ausgeräumt werden, um ein einheitliches schweizweites Rollenverständnis gewährleisten zu können.
- **Gute Qualität:** Der SKMR-Bericht beurteilt die Qualität der Rechtsschriften – und insbesondere jene der Beschwerden – insgesamt als gut.
- **Unterschiedliche Einschätzung:** Gemäss dem SKMR-Bericht sind bei der Einschätzung durch die Rechtsvertretenden, ob eine allfällige Beschwerde Aussicht auf Erfolg hat oder nicht, noch wesentliche Unterschiede zwischen den Regionen feststellbar. Gemäss SKMR ist die Einschätzung zum Teil eher restriktiv. Aus Sicht der SFH sollte im Zweifelsfall immer das Interesse der Asylsuchenden überwiegen und eine Beschwerde erhoben werden.
- **Acht von zehn Beschwerden stammen vom Rechtsschutz in den BAZ:** Laut SKMR-Bericht gehen 20% der 2019/2020 am Bundesverwaltungsgericht eingereichten Beschwerden auf Rechtsvertretende ausserhalb der BAZ zurück (133 von 661 Beschwerden). Der Anteil an Beschwerden von Rechtsvertretenden ausserhalb der BAZ ist aus Sicht des SKMR «nicht unbeachtlich».
- **Beschwerdequote:** In der Statistik des SKMR-Berichts werden die anfechtbaren Dublin-Entscheide (NEE-Entscheide) und die dazu erhobenen Beschwerden nicht aufgeführt. Diese müssen jedoch im Hinblick auf eine Gesamtbeurteilung der Beschwerdepraxis in den einzelnen Regionen berücksichtigt werden. Mit den Beschwerden gegen NEE-Entscheide erhöht sich die Beschwerdequote je nach Region zwischen 7% und 20%.
- **Ursachen für Beschwerden ausserhalb der BAZ untersuchen:** Die «nicht unbeachtlichen» Beschwerde- und Erfolgsquoten der Rechtsvertretung ausserhalb der BAZ zeigen aus Sicht der SFH deren wichtige Rolle im neuen System und in der Interessenvertretung der Asylsuchenden auf.

Diese sogenannten gewillkürten Beschwerden sind in absoluten Zahlen zwar bedeutend tiefer als Beschwerden der zugewiesenen Rechtsvertretung in den BAZ. Dennoch müssen aus Sicht der SFH deren Ursachen näher untersucht werden

4. Weiterer Handlungsbedarf aus Sicht der SFH

- Die Empfehlungen des SKMR sind ernst zu nehmen und umzusetzen. Die externe Evaluation bestätigt insbesondere das Ergebnis der SFH-Bilanz vom Februar 2020: Die Verfahren werden nach wie vor in zu hohem Tempo durchgeführt, der Fokus liegt weiterhin zu stark und zu einseitig auf der Beschleunigung. Der Fairness und Qualität der Verfahren muss daher unbedingt mehr Beachtung geschenkt werden, damit die in Aussicht gestellte ausgewogene Umsetzung auch tatsächlich gewährleistet wird. Zudem ist eine schweizweit einheitliche Praxis sicherzustellen, um eine Ungleichbehandlung der Asylsuchenden zu vermeiden.
- Die SFH bekräftigt ihre Forderung vom Februar 2020, dass zwingend eine Orientierung am Einzelfall sichergestellt werden muss, damit die Qualität der Verfahren sichergestellt werden kann. Komplexe Fälle müssen konsequent dem erweiterten Verfahren zugeteilt werden und namentlich bei Personen mit besonderen Bedürfnissen dürfen weder Überlegungen der Wirtschaftlichkeit und Effizienz noch Erwartungsdruck eine Rolle spielen.
- Die Planungsgrössen⁵ sind grundsätzlich zu überdenken. Wie die Erfahrung sowohl aus dem Testbetrieb als auch aus den ersten beiden Jahren seit dem Systemwechsel belegen, werden immer noch zu viele Fälle im beschleunigten Verfahren behandelt. Die Planungsgrösse für das erweiterte Verfahren muss erhöht werden, damit insbesondere komplexe Fälle in der nötigen Qualität und mit genügend Zeit behandelt werden können.
- Die Identifizierung, Unterbringung und Betreuung von Personen mit besonderen Bedürfnissen ist nach wie vor ungenügend. Zwar sind erste Massnahmen ergriffen worden, die in die richtige Richtung gehen, doch müssen diese verstärkt und schweizweit einheitlich umgesetzt werden.
- Die weiterhin zu kurzen Fristen im beschleunigten Verfahren (24 Std. für Stellungnahme zum Asylentscheid, 7 Arbeitstage für eine Beschwerde) müssen angepasst werden. Aus Sicht der SFH verursachen die kurzen Fristen übermässigen Zeitdruck im Verfahren und sind daher der Entscheidungsqualität nicht dienlich.
- Die Untersuchungen im Bericht des SKMR decken nicht alle Bereiche der neurechtlichen Verfahren ab. Diese sollten im Rahmen eines Folgeprojektes vertieft untersucht werden, damit ein umfassender Blick auf das ganze Asylverfahren ermöglicht wird:
 - Die Dublin- und andere NEE-Verfahren mit einem Anteil von ca. 30%. Insbesondere die Nichteintretensentscheide (NEE) müssen auf deren Qualität überprüft werden.
 - Das erweiterte Verfahren mit einem Anteil von ca. 26% und einer Beschwerdequote von weit über 50% und einer Erfolgsquote von 23.5%. Die statistischen Eckdaten im Bericht des SKMR deuten darauf hin, dass gravierende Mängel vorhanden sind.
 - Die Identifizierung von Personen mit besonderen Bedürfnissen sowie die Unterbringung und die Betreuung der Asylsuchenden. Die SFH empfiehlt unbedingt diese wichtigen Bereiche in einem Folgeprojekt aufzunehmen.
 - Die Frage der Triage zwischen beschleunigtem und erweitertem Verfahren. Diese Frage bedarf auf Empfehlung des SKMR und unter Einbezug der Rechtsvertretung einer vertieften Untersuchung.
 - Die Beschwerde- und Erfolgsquote der Rechtsvertretenden ausserhalb der BAZ. Es ist zu untersuchen, ob und inwieweit systemische Mängel des neurechtlichen Verfahrens ursächlich sind für die festgestellten Quoten.

Bern, August 2021

⁵ 40% Dublinverfahren, 28% erweitertes Verfahren, 32% beschleunigtes Verfahren