

# Zuteilung ins erweiterte Verfahren: Kriterien für Triage

Positionspapier der Schweizerischen Flüchtlingshilfe

---

## 1 Ausgangslage

Seit dem 1. März 2019 werden Asylsuchende in einem von insgesamt sechs Bundesasylzentren mit Verfahrensfunktion (BAZ) untergebracht. Neben den Verfahren zur Bestimmung des für die Prüfung des Asylgesuchs zuständigen europäischen Staates («Dublin-Verfahren») werden in diesen Verfahrenszentren auch beschleunigte Asylverfahren durchgeführt. Diese beschleunigten Asylverfahren beginnen mit einer Vorbereitungsphase, die gemäss Asylgesetz maximal 21 Tage dauert. Nach dieser Vorbereitung soll innert rund acht Tagen über das Asylgesuch entschieden werden. Die beschleunigten Verfahren haben zum Ziel, für nicht komplexe Asylgesuche innerhalb von maximal 140 Tagen einen rechtskräftigen Asylentscheid – einschliesslich eines allfälligen Beschwerdeverfahrens – zu erwirken.

Für komplexe Asylgesuche, deren Prüfung weitere Abklärungen erfordern, ist das sogenannte erweiterte Verfahren vorgesehen. Kommt das Staatssekretariat für Migration (SEM) etwa zum Schluss, dass Abklärungen bei einer schweizerischen Vertretung im Ausland nötig sind, dass weitere Beweismittel im Herkunftsland organisiert oder im Detail gewürdigt werden müssen oder dass eine ergänzende Anhörung zu den Asylgründen etwa aufgrund des gesundheitlichen Zustandes von Gesuchstellenden angebracht ist, so muss es die Zuteilung ins erweiterte Verfahren verfügen. Diese Verfahren sollen insgesamt maximal ein Jahr dauern. Die asylsuchenden Personen werden in dieser Zeit in einem Kanton untergebracht.

Der Wechsel vom beschleunigten ins erweiterte Verfahren beeinflusst die Rechte von asylsuchenden Personen in vielerlei Hinsicht. Umgekehrt birgt die Behandlung eines komplexen Falles im beschleunigten Verfahren die Gefahr einer Verletzung der Verfahrensgarantien der asylsuchenden Person. Der Triage und der Zuteilung zur einen oder zur andern Verfahrensform kommt damit grosse Bedeutung zu. Das vorliegende Positionspapier nimmt eine Analyse der Kriterien vor, die aus der Sicht der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) für eine Zuteilung ins erweiterte Verfahren sprechen. Die SFH stützt sich dabei massgeblich auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer).

## 2 Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts

Asylgesuche, die vertiefte Abklärungen erfordern, müssen gemäss Asylgesetzgebung dem erweiterten Verfahren zugeteilt werden. Denn dort steht mehr Zeit für deren sorgfältige Prüfung zur Verfügung. Im Juni 2020 hielt das BVGer erstmals in einem Grundsatzurteil<sup>1</sup> fest, dass das SEM unter gewissen Bedingungen verpflichtet ist, sich mehr Zeit für die Prüfung der Asylgründe zu nehmen.

Die SFH kritisierte bereits im Februar 2020 in ihrer Bilanz zum neuen Verfahren, dass zu viele Asylgesuche im beschleunigten Verfahren geprüft werden. In der bis dahin einjährigen Praxis hatte sich gezeigt, dass zu viele Asylgesuche, die einer eingehenden Prüfung bedurft hätten, zu rasch und deshalb nicht korrekt behandelt wurden.<sup>2</sup> Auch das BVGer hatte bereits mehrfach Kritik an der Wahl der Verfahrensart durch das SEM geäussert, ehe es dann in besagtem Grundsatzurteil vom Juni 2020 zu einem konkreten Einzelfall festhielt, dass das SEM die asylsuchende Person zweimal lange zu seinen Asylgründen angehört habe. Zudem seien umfangreiche Akten vorgelegen, deren

---

<sup>1</sup> [BVGer E-6713/2019](#) vom 9. Juni 2020 (zur Publikation vorgesehen).

<sup>2</sup> Vgl. [Neues Asylverfahren: Bilanz der SFH](#) vom 4.2.2020.

Würdigung Zeit in Anspruch nehmen. Schliesslich sei auch die Dauer bis zum Asylentscheid überdurchschnittlich lange ausgefallen. Gekoppelt mit einer Verfahrensdauer von insgesamt knapp drei Monaten weist dies gemäss BVGer deutlich darauf hin, dass es sich nicht um ein rasch zu erledigendes Asylgesuch handle: «Von einem einfachen Verfahren mit vergleichsweise kleinem Komplexitätsgrad, welches nach der einlässlichen Anhörung keiner weiteren Abklärungen mehr bedarf, kann mithin keine Rede sein.»

Das BVGer-Grundsatzurteil stärkt die Position von Schutzsuchenden in der Schweiz und bestätigt die Kritik der SFH. Da die Beschwerdefrist im beschleunigten Asylverfahren nur sieben Arbeitstage beträgt (im erweiterten Verfahren 30 Kalendertage), ist die Zeit, sich gegen einen mutmasslich falschen Asylentscheid zu wehren, aus Sicht der SFH zu knapp bemessen. Wenn nun also ein «komplexes» Asylverfahren fälschlicherweise im beschleunigten Verfahren entschieden wird, so verletzt dies gemäss BVGer das verfassungsmässige Recht schutzsuchender Menschen auf eine wirksame Beschwerde. Stattdessen müssen diese Personen dem erweiterten Verfahren zugeteilt werden. Dort steht mehr Zeit für vertiefte Abklärungen zur Verfügung.

### **3 Kriterien zur Bestimmung der Komplexität eines Verfahrens**

#### **3.1 Ergänzende Anhörungen**

Zur Prüfung eines Asylgesuchs wird jede Person – sofern die Schweiz dafür zuständig ist – zu ihren Asylgründen angehört. Dabei ist es möglich, dass eine einzige Anhörung nicht genügt oder dass weitere Fragen und Ausführungen notwendig sind. In diesem Fall kann eine Person ein zweites Mal angehört werden. Bei dieser sogenannten ergänzenden Anhörung handelt es sich offensichtlich um «weitere Abklärungen» gemäss Art. 26d AsylG – zumal diese Konstellation schon in der Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes explizit als Beispiel genannt wurde. Bereits in mehreren Urteilen bestätigte das BVGer, dass insbesondere umfangreiche Anhörungen und mündliche rechtliche Gehöre als klares Indiz dafür gelten, dass vor den entsprechenden Verfahrensschritten eine Zuteilung ins erweiterte Verfahren hätte erfolgen müssen.<sup>3</sup>

Gemäss SEM ist es jedoch weiterhin möglich, auch im beschleunigten Verfahren zwei Befragungen durchzuführen. Nämlich dann, wenn in der sogenannten Vorbereitungsphase zuerst eine summarische Befragung gemäss Art. 26 Abs. 3 AsylG durchgeführt wird und danach eine Anhörung i.S.v. Art. 29 AsylG.

Diese Praxis kann zwar im Einzelfall angemessen sein, um eine umfassende Sachverhaltsabklärung gewährleisten zu können. Dennoch muss sie genau und kritisch beobachtet werden. Der Umfang und die Abklärungstiefe der summarischen Befragung müssen in diesem Fall mit derjenigen der früheren Befragung zur Person vergleichbar sein. Es darf also keine vertiefte Prüfung der Asylgründe vorgenommen werden. Es ist nicht zulässig, eine Anhörung als summarische Befragung zu bezeichnen, wenn diese in Umfang und Abklärungstiefe über eine ebensolche hinausgeht.

#### **3.2 Deutliche Überschreitung der Ordnungsfristen und lange Verfahrensdauer**

Das SEM überschreitet die Ordnungsfristen des beschleunigten Verfahrens oft massiv. Das BVGer stellte bereits vor dem besagten Grundsatzurteil wiederholt fest, dass die Behandlung von Asylgesuchen im beschleunigten Verfahren retrospektiv betrachtet nicht angezeigt war.<sup>4</sup> Die Behandlung

<sup>3</sup> BVGer E-6713/2019, zur Publikation als BVGE vorgesehen, E. 10.1; BVGer E-4534/2019 vom 25.9.2019, E. 7.5.1; E-4367/2019 vom 9.10.2019 E. 7; E-4329/2019 vom 7.11.2019 E. 7; E-5624/2019 vom 13.11.2019, E. 5.3.2

<sup>4</sup> BVGer E-3447/2019 vom 13.11.2019 (Iran), E. 8.4 Unvollständige medizinische Abklärungen betreffend Wegweisungsvollzug; BVGer E-5624/2019 vom 13.11.2019 (Algerien), E. 5.2. Beweismittel nicht geprüft, weitere Abklärungen notwendig; BVGer E-5490/2019 vom 5.11.2019 (Sri Lanka), E. 7.3.2: 133 Tage bis Ende Beschwerdefrist, weitere Abklärungen (z.B. Botschaftsanfrage) zur Beurteilung der

eines komplexen Falles im beschleunigten Verfahren birgt die Gefahr einer Verletzung der Verfahrensgarantien der asylsuchenden Person, und zwar unabhängig davon, inwieweit das Prozessergebnis rechtlich liquid erscheinen könnte. Wie erwähnt war die lange Verfahrensdauer auch im Grundsatzurteil vom 9. Juni 2020 ein Kriterium: «Der Erlass der angefochtenen Verfügung erfolgte sodann nicht innerhalb der vorgesehenen Maximalfrist von 29 Tagen (max. 21 Tagen Vorbereitung und acht Tagen Entscheidungsphase), sondern nach 89 Tagen. Der vom Gesetzgeber vorgesehene 'Spielraum' der Fristüberschreitung um einige Tage ist vorliegend massiv überschritten.»<sup>5</sup>

Gemäss Praxis des SEM gelten bezüglich Sachverhaltserstellung in den beschleunigten Verfahren folgende Regeln:

- Sind nach einer Anhörung weitere Abklärungen erforderlich, müssen diese gemäss Ordnungsfrist grundsätzlich innert acht Tagen erfolgen.
- Ist dies nicht möglich, aber der Asylentscheid kann innert zehn Tagen getroffen werden, so kann das Verfahren im beschleunigten Verfahren abgeschlossen werden. Eine Begründung des Vorgehens ist dabei optional.
- Wird jedoch daran festgehalten, ein Verfahren im beschleunigten Verfahren abzuschliessen, obschon die Abklärungen mehr als zehn Tage in Anspruch nehmen, ist dieses Vorgehen im Asylentscheid zwingend zu begründen. Diese Option soll es erlauben, Verfahren trotz äusserst kurzen Ordnungsfristen rasch abzuschliessen, deren Behandlung sachlich offensichtlich im beschleunigten Verfahren möglich ist.

Hierzu ist festzuhalten, dass die Begründungspflicht und ein – wenn auch minimaler Spielraum bei den sehr knappen Ordnungsfristen – sehr zu begrüssen sind.

Bezüglich der langen Verfahrensdauer gilt gemäss der Praxis des SEM folgendes:

- Bei einer Aufenthaltsdauer von über 110 Tagen in einem BAZ ist die asylsuchende Person dem erweiterten Verfahren zuzuteilen.
- Bei einer Aufenthaltsdauer zwischen 80 und 110 Tagen ist im Asylentscheid zu begründen, weshalb keine Zuteilung ins erweiterte Verfahren stattfand.
- Verfahren, die einen positiven Asylentscheid oder eine Abschreibung zur Folge haben, können hingegen auch nach einer Aufenthaltsdauer von über 110 Tagen in einem BAZ abgeschlossen werden

Hierzu ist festzuhalten, dass die objektivierbaren Kriterien der genauen Anzahl Tage positiv zu werten sind.

### 3.3 Medizinische Abklärungen

In einer Vielzahl von BVGer-Urteilen waren unzureichende medizinische Abklärungen ausschlaggebend für eine Rückweisung ans SEM. Die sehr kurzen Verfahrensfristen erlauben es kaum, die verfahrensrelevanten Aspekte des Gesundheitszustands von Asylsuchenden umfassend abzuklären. Zudem werden eingereichte Anträge auf Untersuchung des Gesundheitszustands oft abgelehnt sowie Angaben zu möglichen gesundheitlichen Beschwerden nur unzureichend berücksichtigt und überprüft. Asylentscheide werden teilweise vor einer vollständigen Erstellung des Gesundheitszustandes getroffen.

Das zeigt, dass in gewissen Fällen eine Zuteilung ins erweiterte Verfahren angezeigt ist – und zwar unabhängig davon, dass in der praktischen Umsetzung bei der Abklärung der verfahrensrelevanten Aspekte zum Gesundheitszustand Schwierigkeiten bestehen und teilweise Kapazitäten und Spezialisierungen der medizinischen Versorgung fehlen. Um physische und psychische Leiden, die einen

Asylrelevanz notwendig; BVGer E-2965/2019 vom 28.6.2019 (Nigeria), E. 6.3. Situation im Herkunftsstaat nicht recherchiert und der Beschwerdeführer hatte keine Gelegenheit, Beweismittel zu beschaffen; BVGer E-3987/2019, E-3990/2019 vom 27.9.2019 (Iran) E. 9.1. Beweismittel wurden nicht gewürdigt, weitere Abklärungen notwendig; BVGer E-3371/2019 vom 1.9.2019 (Sri Lanka) E. 6.3. Beweismittel wurden nicht gewürdigt und der Sachverhalt anlässlich der Anhörung nicht vollständig abgefragt; BVGer D-3503/2019 vom 24.7.2019 (Iran), E. 7.2 Problematik der Fristen für die Besorgung von Beweise aus dem Ausland bzw. Durchführung einer Botschaftsanfrage.

<sup>5</sup> BVGer E-6713/2019, zur Publikation als BVGE vorgesehen, E. 10.1.

Einfluss auf den Ausgang eines Asylgesuchs haben können, tatsächlich umfassend erfassen zu können, muss in diesen Fällen mehr Zeit für deren Untersuchung gewährt werden.

### 3.4 Weitere Kriterien

Folgende Punkte sind ebenfalls als offensichtliche Kriterien für eine Zuteilung ins erweiterte Verfahren anzusehen. Zumal die beiden erstgenannten bereits in der Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes explizit als Beispiele genannt wurden – und alle im Folgenden aufgeführten Punkte von der Rechtsprechung mehrfach bestätigt worden sind.

#### 3.4.1 Notwendige Botschaftsanfrage oder andere Abklärung zur Situation im Heimatland<sup>6</sup>

In gewissen Fällen wäre es notwendig, konkrete Abklärungen im Herkunfts- oder Heimatstaat von Asylsuchenden vorzunehmen – etwa zur effektiven Verfügbarkeit und dem Zugang zu einer Behandlung einer Krankheit oder zur persönlichen Situation von unbegleiteten Minderjährigen beim Wegweisungsvollzug. Für eine umfassende Sachverhaltsabklärung sind zudem Herkunftsländerinformationen oder andere aktuelle Quellen beizuziehen. Ist dies nicht innert der kurzen Zeit eines beschleunigten Verfahrens möglich, so ist eine Zuteilung ins erweiterte Verfahren angezeigt, um ein Asylgesuch umfassend prüfen zu können.

#### 3.4.2 Notwendige Beweismittelbeschaffung aus dem Ausland<sup>7</sup>

Die Beschaffung von Beweismitteln ist für Asylsuchende regelmässig mit grossen Schwierigkeiten verbunden. Dabei wirkt sich der enge zeitliche Rahmen des beschleunigten Verfahrens zusätzlich erschwerend aus. Werden Beweismittel glaubhaft in Aussicht gestellt, so müssen diese abgewartet werden, um eine vollständige Sachverhaltsabklärung sicherzustellen. Ist dies nicht möglich im Rahmen der Fristen des beschleunigten Verfahrens, kann dies einen Grund für eine Zuteilung ins erweiterte Verfahren darstellen.

#### 3.4.3 Umfangreiche / Grosse Anzahl Beweismittel<sup>8</sup>

Reicht eine asylsuchende Person eine grosse Anzahl oder sehr umfangreiche Beweismittel ein, so muss für deren Übersetzung und Würdigung genügend Zeit eingeräumt werden. Das beschleunigte Verfahren erlaubt dann womöglich keine angemessene Prüfung. In diesem Fall kann dies einen Grund für die Zuteilung ins erweiterte Verfahren darstellen. Das ist jedoch nicht der Fall, wenn der den Beweismitteln zugrundeliegende Sachverhalt nicht bestritten ist.

#### 3.4.4 Umfangreiche Asylentscheide<sup>9</sup>

Insbesondere in der Kombination von mehreren oder ausserordentlich langen Anhörungen sowie weiteren der genannten Kriterien kann auch ein aussergewöhnlich umfangreicher Asylentscheid ein Indiz dafür darstellen, dass die Behandlung des zugrundeliegenden Asylgesuchs nicht innert der kurzen Zeit eines beschleunigten Verfahrens hätte vorgenommen werden sollen

Bern, September 2020

<sup>6</sup> z.B. BVGer E-5850/2019 vom 21.01.2020, E. 8.4 und 9, D-6508/2019 vom 18.12.2019 E. 5.6.

<sup>7</sup> z.B. BVGer D-5437/2019 vom 14.11.2019, S. 7.

<sup>8</sup> z.B. E-244/2020 vom 31.01.2020, E. 3.7. Jedoch nicht, wenn dies der einzige Faktor ist und der Sachverhalt vom SEM nicht bestritten wird (BVGer D-49/2020 vom 23.01.2020 E. 5.1.4).

<sup>9</sup> z.B. BVGer E-6713/2019, zur Publikation als BVGE vorgesehen, E. 10.1.; E-4338/2019 vom 5.9.2019 E. 6, E-3987/2019 vom 27.9.2019, E. 9.1.