



Bundesamt für Migration
Stabsbereich Recht
zhd Probst / Bittel
3003 Bern Wabern

Vernehmlassung zur vorgeschlagenen Neustrukturierung des Asylbereichs (Asylrechtsvorlage 2)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wie folgt wahrnehmen:

1 Grundsätzliche Bemerkungen

Die SP fordert seit langem eine markante Verkürzung der gesamten Behandlungsdauer von Asylgesuchen. Sie unterstützt deshalb im Grundsatz jede sinnvolle Massnahme, die diesem Ziel dient, ohne dabei die berechtigten Interessen und den Rechtsschutz der Asylsuchenden einzuschränken. Entsprechend begrüsst die SP auch die vorgeschlagenen Änderungen im Grundsatz – ihre Umsetzung würde zu einer markanten Beschleunigung der Verfahren führen. In einigen Punkten, die nachstehend ausgeführt werden, hat die SP auch Vorbehalte und Änderungsvorschläge. Dies gilt ganz besonders und ausdrücklich für die Ausgestaltung des Rechtsschutzes resp. sein Zusammenspiel mit den stark verkürzten Beschwerde- und Beschwerdenachbesserungsfristen. Hier schießt die Vorlage deutlich übers Ziel hinaus resp. der gut gemeinte Wille, immer noch schneller und effizienter zu werden, droht in ein paradoxes Resultat umzuschlagen. Wenn die Beschwerde- und Beschwerdenachbesserungsfrist zusammen nicht lang genug sind, dass die für den Rechtsschutz Beauftragten die Beschwerdeführung guten Gewissens verweigern und das Mandat niederlegen können, ohne damit anwalts- und zivilrechtliche Standards (Niederlegung zur Unzeit) zu verletzen, dann werden sie jede Beschwerde einlegen müssen, welche die Asylsuchenden von Ihnen wünschen. Dies weil die Asylsuchenden aus Zeitmangel keine Ausweichmöglichkeit hätten, wenn die bestellten RechtsvertreterInnen einen Rekurs wegen Chancenlosigkeit ablehnen und die Rechtsvertretung damit faktisch selber zur entscheidenden zweiten Instanz würde.

Wenn hier nicht korrigiert wird, besteht die Gefahr einer Asylindustrie mit einer Beschwerdequote von über 90%, an der niemand Interesse haben kann, der konstruktiv bemüht ist, die Abläufe im Asylbereich zu verbessern und die politische Akzeptanz des Verfahrens zu stärken. Auch die Qualität der Verfahren würde darunter leiden: Die RechtsvertreterInnen müssten massenweise schlechte Textbausteinbeschwerden ans Bundesverwaltungsgericht senden und dieses würde die Beschwerden mit schlechten Textbausteinentscheiden abweisen. Die Fälle mit wirklich berechtigten Beschwerden drohten in dieser Masse unterzugehen. Eine solche Umsetzung des Rechtsschutzes wäre ein gigantischer Leerlauf, der mit Sicherheit zu mehr Verfahrensverzögerung führen würde als eine um ein paar wenige Tage länger bemessene Beschwerdefrist. Ein solches Szenario spielt jenen Kräften in die Hände, die von einem Rechtsschutz für Asylsuchende ohnehin nichts wissen wollen und die ihre bereits vorgefasste Ansicht über die Untauglichkeit des Instruments bestätigt sehen wollen. Damit bestünde die Gefahr, dass der Rechtsschutz aus der Vorlage gekippt wird und nur die Beschleunigung mit den verkürzten Fristen bleibt.

Ohne einen umfassenden, unentgeltlichen und unabhängigen Rechtsschutz wird die Vorlage aber zu einer reinen Verschärfungsvorlage zu Lasten der Asylsuchenden. Für die SP ist deshalb eine Ausgestaltung des Rechtsschutzes und der Beschwerdefristen in einer Art, welche es den mit dem Rechtsschutz Beauftragten in einer rechtsstaatlich einwandfreien Art gestattet, die Beschwerdeführung bei Aussichtslosigkeit zu verweigern und das Mandat niederzulegen, klare Voraussetzung für die Unterstützung der Vorlage insgesamt.

Nachfolgend nimmt die SP zu den wichtigsten Punkten der Vorlage Stellung. Sie lehnt sich dabei in weiten Teilen an die Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH an. Die SP beschränkt sich in ihrer Stellungnahme auf jene Gegenstände, die nicht schon Inhalt der Asylvorlagen 1 und 3 waren. Die dabei z.T. auch auf Detailebene vorgebrachte Kritik und die zahlreichen Verbesserungsvorschläge sollen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die SP Schweiz die Vorlage grundsätzlich mit Nachdruck unterstützt. Dies betrifft insbesondere auch alle im Folgenden nicht näher besprochenen Möglichkeiten, welche es den Bundesbehörden erleichtern, Unterkünfte für Asylsuchende dauerhaft oder temporär, sei es durch Neubau oder Umnutzung, zu schaffen.

2 Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

2.1 Zu den neuen Verfahrensarten (Art. 26 ff. E-AsylG)

Gemäss dem erläuternden Bericht (Seite 12f.) ist vorgesehen, dass bei etwa 60 Prozent der Asylgesuche ein rasches Verfahren in den Zentren des Bundes erfolgen soll. Rund 20 Prozent davon sollen im beschleunigten Verfahren behandelt werden. Hierbei handelt es sich um ein rasches, getaktetes Verfahren, bei denen nach der Anhörung keine weiteren Abklärungen notwendig sind. Dabei können ablehnende wie – theoretisch – auch positive Asylentscheide gefällt werden, wobei aber für die Festlegung der Verfahrensart (beschleunigtes oder erweitertes Verfahren) insbesondere auch die Asylpraxis der EU-Staaten zu den jeweiligen Herkunftsstaaten berücksichtigt werden soll. Rund 40 Prozent der Asylgesuche sollen im Dublin-Verfahren behandelt werden.

Die restlichen 40 Prozent der Asylgesuche sollen im erweiterten Verfahren behandelt werden. In diesen Fällen kann nach der Anhörung oder im Beschwerdeverfahren nicht sofort entschieden werden, da weitere Abklärungen nötig sind. Ferner kann das erweiterte Verfahren auch bei Gesuchen mit einem voraussichtlichen Bleiberecht (vorläufige Aufnahme oder Asylgewährung) zur Anwendung kommen. Dies soll insbesondere dann gelten, wenn die Behandlung von Asylgesuchen aus bestimmten Herkunftsländern aufgrund der nicht absehbaren Entwicklungen ausgesetzt werden. Dasselbe soll gelten, wenn das BFM im Rahmen seiner Behandlungsstrategie eine Priorisierung der Gesuchsbehandlung beschlossen hat (erläuternder Bericht, Seiten 13 und 36).

2.1.1 Zum Dublin-Verfahren (Art. 26b E-AsylG)

Bei komplexen Einzelfällen oder auch bei in der Person liegenden Gründen (Traumatisierung, Personen mit schwerwiegenden physischen oder psychischen Problemen, Minderjährigkeit, ältere Asylgesuchsteller) ist die Vorbereitungszeit im Dublin-Verfahren nicht ausreichend, um alle nötigen Abklärungen zu tätigen und es empfiehlt sich deshalb eine flexiblere Lösung als sie nach Art. 24 Abs. 4 und 4 E-AsylG und Art. 26 Abs. 1 E-AsylG vorgesehen ist.

Insbesondere, wenn die Schweiz den nach Dublin-III auferlegten Verfahrensgarantien (wie Durchführung einer Dublin-spezifischen Anhörung, Suche nach Familienmitgliedern bei unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden u.a.) nachkommen will, ist das Verfahren dahingehend anzupassen. In Hinblick auf vulnerable Personen und bei Vorliegen besonderer Bedürfnisse sollte eine humanitäre Anwendung der Zuständigkeitsregelungen der Dublin-Verordnung erfolgen und ein Selbsteintrittsrecht geprüft werden. In solchen Konstellationen empfiehlt sich die direkte Zuweisung in das erweiterte Verfahren, da weitere Abklärungen angezeigt sind.

2.1.2 Zum beschleunigten Verfahren (Art. 26c E-AsylG)

Die SP befürchtet wie die SFH, dass das BFM ein zu ambitioniertes Schnellverfahren einführen will, das am Ende jedoch nicht umsetzbar sein wird. Es besteht die Gefahr, dass die heutige Praxis zementiert wird, die schnelle Entscheide nur für offensichtlich negative Fälle vorsieht und weiterhin hohe Pendenzenberge auftürmt. Dies ist weder effizient noch glaubwürdig.

Das Ziel des Verfahrens muss in jedem Fall die Identifizierung von Schutzbedürftigen sein. Dies bedingt qualitativ hochwertige erstinstanzliche Asylentscheide, weshalb die SP anregt, dass im getakteten Verfahren grössere Zeiträume vorgesehen werden. So wäre zwar ein im Vergleich zum heutigen Prozedere immer noch sehr viel schnelleres, aber gleichzeitig auch realistischeres Verfahren vorhanden, in welchem nicht nur 20 Prozent sondern das Gros der Fälle in einem zügigeren Verfahren entschieden werden könnten. Gerade die Erfahrungen in Holland zeigen, dass Asylsuchende einem zu raschen Verfahren nicht folgen und das Entscheidungsergebnis nicht nachvollziehen können. Die Frage muss gestellt – und beantwortet – werden, wo in Anbetracht der hohen auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter die Grenze der rechtfertigbaren Beschleunigungen liegt.

2.1.2.1 Zur Art der behandelten Gesuche im beschleunigten Verfahren

Zwar ist dem erläuternden Bericht zu entnehmen, dass im beschleunigten Verfahren auch positive Entscheide ergehen können, jedoch ist das Konzept grundsätzlich so gestaltet, dass Gesuche, bei denen ein Schutzbedarf absehbar ist (aufgrund des Herkunftslandes oder anderer Merkmale) oder aufgrund der Prioritätensetzung des BFM im Regelfall im erweiterten Verfahren behandelt werden sollen und damit erst innerhalb eines Jahres abgeschlossen werden müssen.

Dieses Konzept entspricht der Praxis des BFM, das derzeit – dem enormen Druck hoher Gesuchseingänge geschuldet – Fälle priorisiert, welche ohne hohen Aufwand einen negativen Entscheid oder eine Unzuständigkeit der Schweiz nach sich ziehen (Dublin-Verfahren). Ziel ist, dass die so abgewiesenen Personen ihren Aufenthalt nicht durch lange Verfahrensdauern verfestigen können. Sie sollen die Schweiz möglichst schnell verlassen.

Die Kehrseite dieser Politik ist, dass gerade die Gesuchstellenden, die tatsächlich schutzbedürftig sind und wahrscheinlich ein Bleiberecht erhalten werden, besonders lange auf ihren Entscheid warten müssen.

Als Kriterium für die Überweisung in das erweiterte Verfahren soll also offenbar auch zukünftig nicht nur gelten, dass der Fall komplex ist und weitere Abklärungen tatsächlich nötig sind, sondern es reicht aus, dass die gesuchstellende Person absehbar einen positiven Entscheid erhalten wird – ohne Prüfung der Frage, ob der Fall nicht ebenfalls sofort und ohne weitere Verzögerung entschieden werden kann.

Die SP wehrt sich mit Entschiedenheit und Nachdruck gegen diese Vorgehensweise. Es ist zwar verständlich, wenn das BFM angesichts des aktuellen Notstandes (zu viele Gesuche, zu wenig Kapazitäten) auf eine solche Notstrategie zurückgreift, um die grosse Arbeitslast zu bewältigen. Für eine langfristige Neuausrichtung des Bereichs ist diese Strategie jedoch völlig ungeeignet. Ein nachhaltig effizientes Verfahren sollte anderen Prioritäten folgen.

Bereits im Jahr 2009 gaben Mitarbeitende des Direktionsbereichs Asylverfahren im Rahmen der Untersuchung des EJPD zu den Geschäftsprozessen und Strukturen im BFM zu Protokoll, dass ein «Effizienzgewinn dann entsteht, wenn der Entscheid gleich nach der Anhörung redigiert werden kann»¹. Der Beauftragte des EJPD verortete in diesem Bereich einen grossen Effizienzverlust – und das erst noch auf Kosten der schutzbedürftigen Flüchtlinge:

«Das gleiche gilt für Gesuche aus Ländern, wo man einen sogenannten pull-Effekt (Anziehungseffekt) durch zu rasche Gutheissungen von Asylgesuchen oder der Zusprechung von vorläufigen Aufnahmen befürchtet (Länder „rot“, gegenüber „grün“ bzw. „gelb“, gemäss den Ampelfarben). (...) Die Ampel-Kategorisierung führt dazu, dass bei den bestehenden Pendenzen eine beträchtlich Zahl von Fällen darunter ist, welche an sich rascher entschieden werden könnten. Dies kommt in den vorliegenden, internen Angaben zu den Pendenzen nicht zum Ausdruck. Dazu kommt, dass gerade bei (kriegs)traumatisierten Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern in der Kategorie „rot“, bei denen ein positiver Asylentscheid mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, durch die längere Phase, in der kein Entscheid gefällt wird, zusätzlicher Aufwand entsteht. Gerade diese Menschen benötigen aus medizinischen wie auch aus humanitären Gründen eine Therapie. Diese ist aber erst dann möglich, wenn der betroffene Mensch die Sicherheit hat, in der Schweiz Asyl zu erhalten bzw. bleiben zu können. Je später die therapeutischen Massnahmen eingeleitet werden, desto geringer sind deren Erfolgsaussichten; entsprechend höher sind (neben dem Preis, den der betroffene Mensch zahlt) auch die Folgekosten für den Staat.»²

Der Berichtstatter des EJPD empfahl denn auch, die Behandlungspraxis für die als «rot» kategorisierten Fälle zu prüfen und in den Pendenzenlisten sichtbar zu machen, dass diese Fälle bewusst nicht behandelt werden.

Angesichts dieser Ausführungen ist nicht nachvollziehbar, dass auch im neuen Konzept für die Triage andere Kriterien als das der tatsächlichen Komplexität gelten sollen. Die SP regt an, dass wenn immer möglich schnell entschieden wird. Wenn also beispielsweise gefestigte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vorliegt, welche besagt, dass ein Status gewährt werden muss (z.B. Afghanistan), dann sind dies klare positive Fälle (unabhängig, ob Flüchtlingsgewährung oder vorläufige Aufnahme), die auch zügig entschieden werden können.

Aus diesem Grund ist das getaktete beschleunigte Verfahren so auszugestalten, dass in einer Vielzahl der Asylgesuche eine rasche qualitativ hochstehende Entscheidungsfindung möglich ist.

Dies würde auch dem Risiko einer negativen Darstellung des Asylverfahrens in den Medien vorbeugen, die bestünde, wenn im beschleunigten Verfahren fast ausschliesslich negative Entscheide gefällt würden. Es könnte dann der verzerrte Eindruck entstehen, dass in der Schweiz fast ausschliesslich ungerechtfertigte Gesuche eingereicht werden.

¹ [Hanspeter Uster, Beauftragter des EJPD, Bericht und Empfehlungen zu den Geschäftsprozessen und Strukturen im Bundesamt für Migration \(BFM\), namentlich im Direktionsbereich Asylverfahren und in der Sektion Einbürgerungen, 20.7.2009, S. 19,](#)

² Hanspeter Uster, a.a.O.

Das erweiterte Verfahren sollte nur dann zur Anwendung kommen, wenn der Fall es aufgrund der zu klärenden Fragen tatsächlich erfordert. Das erweiterte Verfahren darf nicht als migrationspolitische Parkstation missbraucht werden. Die negativen Auswirkungen der heutigen Priorisierung und der Nichtbehandlungsstrategie liegen auf der Hand. Das Verfahren ist ineffizient, es benachteiligt gerade die Schutzbedürftigen und es generiert massive Folgekosten für die Sozial- und Integrationsbehörden der Kantone und Gemeinden – ganz zu schweigen von dem hohen humanitären Preis, den die Betroffenen zahlen. Sie müssen rein aus politischen Erwägungen in einem prekären Status verharren.

2.1.2.2 Zur Begleitung bei Anhörungen (Art. 29 Abs. 2 E-AsylG)

Laut erläuterndem Bericht (Seite 37) wird es vor dem Hintergrund des umfassenden und unentgeltlichen Rechtsschutzes für nicht notwendig erachtet, dass Asylsuchende sich von einer Vertretung ihrer Wahl für die Anhörung begleiten lassen können. Die asylsuchende Person könne sich im Falle der Ablehnung der ihr zugeteilten Rechtsvertretung jedoch immer von einer von ihr selber bevollmächtigten Rechtsvertretung begleiten lassen. Die Begleitung durch eine andere Person sei daher nicht mehr notwendig.

Die SP erachtet diese Einschränkung als unnötig und nicht sachgerecht. Gerade für traumatisierte Personen kann eine Begleitung einer Person ihrer Wahl – die gerade nicht die Rechtsvertretung ist – eine erhebliche Stütze darstellen und ihr erlauben, sich in der Anhörungssituation zurecht zu finden. Dies kommt allen Beteiligten zugute, wirkt vertrauensbildend und steigert die Akzeptanz, da das Verfahren von der asylsuchenden Person als fair und wohlgesonnen wahrgenommen wird. Dies ist im Sinne eines qualitativ hochstehenden vorgelagerten Asylverfahrens zu begrüssen und trägt zur Effizienz des Asylverfahrens bei.

Das gleiche gilt, wenn sich die asylsuchende Person von einem Dolmetscher/einer Dolmetscherin ihrer Wahl begleiten lässt, welche der befragten Person Sicherheit vermitteln kann.

Auch organisatorisch steht einer Begleitung nichts im Wege – für die SP ist klar, dass aus Effizienzgründen auf die terminliche Verfügbarkeit von Begleitpersonen und Dolmetschenden keine Rücksicht genommen werden muss, sondern diese sich den Termin einrichten müssen. Der Aufwand erscheint also sehr klein in Anbetracht des Gewinns, welcher die Begleitung für die asylsuchende Person, jedoch auch für die Behörde, bedeutet.

2.1.3 Zum erweiterten Verfahren (Art. 26d E-AsylG)

2.1.3.1 Zum Rechtsschutz (Art. 102I ff. E-AsylG)

Die SP ist nach wie vor der Ansicht (siehe dazu auch die Vernehmlassungsantwort zur Testphasenverordnung³), dass der umfassende, unentgeltliche und unabhängige Rechtsschutz allen Asylsuchenden während des ganzen Verfahrens zur Verfügung stehen sollte. Dass dies ausgerechnet bei jenen Asylsuchenden nicht der Fall sein soll, deren Fälle komplex und mit deutlich erhöhter Wahrscheinlichkeit zu einer Anerkennung führen, bleibt unverständlich. Mit der Möglichkeit zur unentgeltlichen Rechtsberatung und der Rechtsverteidigung von Amtes wegen bei Fällen kostenloser Prozessführung (und damit vom Bundesverwaltungsgericht angenommener Nichtaussichtslosigkeit) ist diese Lücke zumindest kleiner geworden. Siehe dazu auch die Bemerkungen in Abschnitt 2.2.3.

³<http://www.sp-ps.ch/ger/content/download/63391/843388/file/13-xx%20Umsetzung%20dringl.%20Änderung%20Asylgesetz.pdf>

2.1.3.2 Zur Erwerbstätigkeit (Art. 43 Abs. 1 E-AsylG)

Die SP begrüsst es sehr, dass das Arbeitsverbot nach einer Verteilung auf die Kantone aufgehoben wird. Die Möglichkeit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist für eine frühzeitige Integration sehr hilfreich und erhält auch im Falle eines negativen Asylentscheides die Rückkehrfähigkeit der Asylsuchenden. Zudem wird damit auch das Gemeinwesen finanziell entlastet.

2.2 Zum Rechtsschutz grundsätzlich

Der umfassende, unentgeltliche und unabhängige Rechtsschutz ist neben der Verfahrensbeschleunigung das Kernstück der Vorlage. Diese beiden wichtigsten Punkte gehören untrennbar zusammen - ohne einen solchen Rechtsschutz ist eine rechtsstaatliche und verfassungs- und völkerrechtskonforme Umsetzung der Verfahrensbeschleunigung nicht machbar. Umgekehrt opponiert die SP nicht grundsätzlich gegen die mit der vorgeschlagenen Verfahrensbeschleunigung einhergehenden Fristverkürzungen (zur Einschränkung siehe die eingangs unter grundsätzliche Bemerkungen gemachten Ausführungen sowie die nachfolgenden Bemerkungen unter Punkt 2.2.2), wenn der Rechtsschutz in der vorgesehenen Form eingeführt wird.

2.2.1 Rechtsschutz im Flughafenverfahren (Art. 22 Abs. 3^{bis} E-AsylG)

Die SP begrüsst ganz ausdrücklich, dass das Konzept des umfassenden Rechtsschutzes nun auch bei den Flughafenverfahren zur Anwendung kommen soll.

2.2.2 Rechtsschutz im beschleunigten Verfahren (Art. 102f ff. E-AsylG)

Das Konzept eines umfassenden, unentgeltlichen und unabhängigen Rechtsschutzes wie er im beschleunigten Verfahren vorgesehen ist, wird von der SP mit Nachdruck unterstützt. Wie aber bereits eingangs unter den grundsätzlichen Bemerkungen angeführt, lässt die Ausgestaltung des Rechtsschutzes im Zusammenspiel mit den Verfahrensfristen noch einige Fragen offen, die dringend der Klärung bedürfen. Entscheidend ist, dass als Resultat nicht eine Asylindustrie mit einer hohen Beschwerdequote auf Textbausteinbasis entsteht, sondern dass die bestellten RechtsvertreterInnen in Einzelfällen und nur dann – dafür aber qualifiziert – Beschwerde einlegen, wenn sie nach eingehender Prüfung des Entscheids zum Schluss gekommen sind, dass die Behörden Schutzbedürftigkeit und/oder Asylgründe falsch eingeschätzt haben.

Damit der Rechtsschutz in der skizzierten Art ausgestaltet werden kann, ist es entscheidend, dass die zeitlichen Abläufe in einer Art gestaltet werden, welche es den beauftragten RechtsvertreterInnen erlaubt, die Beschwerdeführung zu verweigern und das Mandat niederzulegen, wenn sie zur Einschätzung gelangen, dass keine Rechtsverletzung vorliegt. Damit dies nicht einer Niederlegung des Mandats zur Unzeit gleichkommt, müssen die betroffenen Asylsuchenden die reale Möglichkeit haben, sich eine andere, eigene und von ihnen selbst bezahlte Rechtsvertretung zu suchen, die für sie Beschwerde führt. Dafür ist die 9-tägige Beschwerdefrist und die neu nur noch 3-tägige Frist zur Beschwerdenachbesserung klar zu kurz. Dies gilt selbst dann, wenn den gestellten RechtsvertreterInnen zugemutet werden soll, das Mandat bereits nach der Erstbefragung oder nach der Anhörung niederzulegen. Fraglich erscheint allerdings, wie die Asylsuchenden Vertrauen in die Institution der gestellten Rechtsvertretung bekommen sollen, wenn diese das Mandat in einem Grossteil der Fälle bereits vor Eröffnung des negativen Asylentscheids niederlegt.

Diese Abläufe müssen in den Testzentren und zusammen mit jenen Organisationen, welche die Rechtsvertretung voraussichtlich verantworten werden, noch einmal im Detail angesehen werden. Die im erläuternden Bericht nicht begründete und offenbar nur dem Schnelligkeitsgedanken verpflichtete Kürzung der Nachbesserungsfrist in Art. 110 muss auf jeden Fall rückgängig gemacht werden. Voraussichtlich wird eine unvoreingenommene und nicht nur politischen Willensbekundungen zur

Verfahrensbeschleunigung verpflichtete Analyse auch aufzeigen, dass darüber hinaus auch die eigentliche Beschwerdefrist von nur 9 Tagen zu kurz bemessen ist. Abläufe und Fristen müssen so ausgestaltet werden, dass auch qualifizierte AnwältInnen, die ihre Standesregeln ernst nehmen, als RechtsverteterInnen mandatiert werden können. 20 Tage sind aus Sicht der SP Schweiz das wirklich absolute Minimum, das Asylsuchenden im beschleunigten Verfahren in der ordentlichen Beschwerdefrist und der Nachfrist zusammen zur Verfügung stehen muss bis zum Einreichen einer nachgebesserten Beschwerde.

Miteinzubeziehen ist dabei, dass anders als im allgemeinen Verwaltungsrecht (Art. 22a VwVG) im Asylverfahren kein Fristenstillstand während hohen, religiös geprägten Feiertagen und während der Gerichts- und Betreibungsferien gilt. Es ist daher naheliegend, dass sich die Frist von neun Tagen während Feiertagen wie Weihnachten, Ostern oder Pfingsten faktisch um weitere Tage verkürzen wird. Effektiver Rechtsschutz im Sinne von Art. 13 EMRK setzt jedoch voraus, dass den Beschwerdeführenden eine realistische Chance auf Erhebung des Rechtsmittels eingeräumt wird und dass dieses den Vollzug einer Massnahme, welche die Konvention verletzt und irreversible Schäden verursachen kann, verhindern kann.

Essentiell ist ausserdem, dass Asylsuchende deren zugeordnete Rechtsvertretung eine Beschwerde gegen einen negativen Asylentscheid ablehnt, auch faktisch die Möglichkeit haben, nach einer Alternative zu suchen, wenn sie dennoch Beschwerde erheben wollen. Dazu brauchen sie die nötige Bewegungsfreiheit. Die Textpassage auf S. 19 ganz oben des erläuternden Berichts lässt den Verdacht aufkommen, dass nicht erst bei Rechtskraft des Entscheids, sondern bereits bei der Eröffnung des erstinstanzlich negativen Asylentscheids standardmässig Ausschaffungshaft angeordnet werden könnte. Dies muss selbstverständlich ausgeschlossen werden. Hier gilt dasselbe wie bei den Fristen: allzu restriktives behördliches Handeln könnte die bestellten RechtsvertreterInnen dazu zwingen, widerwillig eine aussichtslose Beschwerde einzulegen, weil ihr Mandant sonst keine Möglichkeit hat, seine Rechte wahrzunehmen.

Entscheidend ist darüber hinaus, dass Asylsuchende deren bestellte Rechtsvertretung im beschleunigten Verfahren die Beschwerdeführung verweigert und die dennoch selber eine Beschwerde einreichen, dann wieder unentgeltlichen Rechtsschutz bekommen, wenn das Bundesverwaltungsgericht unentgeltliche Prozessführung gewährt, weil es die Beschwerde nicht als aussichtslos taxiert. Wenn von der gestellten Rechtsvertretung im beschleunigten Verfahren eine negative Fehleinschätzung vorgenommen wurde, darf dies nicht auf Kosten der betroffenen Asylsuchenden gehen. Art. 102m Abs. 4 E-AsylG ist entsprechend zu ergänzen um jene Personen, deren Rechtsvertretung auf eine Beschwerdeführung verzichtet hat.

2.2.3 Rechtsschutz im erweiterten Verfahren (Art. 102I E-AsylG)

Der Vorschlag für die Neustrukturierung des Asylbereichs sieht neben einem umfassenden Rechtsschutz im beschleunigten Verfahren in den Zentren des Bundes nun auch im erweiterten Verfahren nach Zuweisung in den Kanton die Möglichkeit vor, Beratung und Rechtsvertretung kostenlos in Anspruch nehmen zu können. Vorausgesetzt wird, dass entscheiderelevante Schritte im erstinstanzlichen Verfahren durchgeführt werden. Die SP begrüsst diesen Vorschlag ausdrücklich, weil gerade in dieser Verfahrensart viele Fälle zu entscheiden sein werden, welche ein Schutzbedürfnis aufweisen. Zusammen mit der erleichterten amtlichen Verbeiständung (Art. 110a AsylG, Erlass 1, Inkrafttreten voraussichtlich am 1.1.2014) stellt dies einen notwendigen Schritt hin zu einem umfassenden Rechtsschutz im Asylverfahren dar.

Dennoch sind diese Verbesserungen «nur punktuell» (so auch der erläuternde Bericht), weil die Richter des Bundesverwaltungsgerichts nach wie vor darüber entscheiden, ob die Beschwerde Aussicht auf Erfolg hat. Nur in diesen Fällen wird nach den allgemeinen Regeln eine Rechtsvertretung bestellt. Nach bisheriger Praxis handhabt das Bundesverwaltungsgericht sein Ermessen in diesem Bereich jedoch eher restriktiv und geht häufig davon aus, dass die Beschwerde aussichtslos ist.

Echt Schutzbedürftige werden daher – trotz ausgeweitetem Rechtsschutz im erweiterten Verfahren – benachteiligt: Ihre Verfahren dauern länger und sie erhalten keinen umfassenden Rechtsschutz. Auch aus Effizienzaspekten ist es nicht nachvollziehbar, warum gerade für die komplexen Fälle, in denen weitere Abklärungen nötig sind, nur ein begrenzter Rechtsschutz zum Tragen kommen soll.

Die SP ist deshalb der Ansicht, dass unterstützungswürdige Fälle – wie sie im erweiterten Verfahren vorwiegend vorliegen werden – nicht vom System des umfassenden Rechtsschutzes ausgeklammert werden dürfen. Sie ist der festen Überzeugung, dass ein umfassender Rechtsschutz erforderlich ist, damit ein bestehender Schutzbedarf in wirklich allen Fällen identifiziert werden kann.

Laut erläuterndem Bericht zu Art. 102I E-AsylG kann sich die asylsuchende Person für das erweiterte Verfahren an eine Rechtsberatungsstelle im Aufenthaltskanton wenden. Damit sollen insbesondere lange Anfahrtswege vermieden werden. Die SP kann sich diesem Vorschlag grundsätzlich anschliessen, möchte aber anregen, dass auf Antrag der bestehenden Rechtsvertretung hin diese weiterhin mandatiert bleiben kann. Aufgrund des bestehenden Vertrauensverhältnisses kann in bestimmten Konstellationen ein Zuständigkeitswechsel nicht angezeigt sein und sollte vermieden werden können. Dies beispielsweise bei verletzlichen Asylsuchenden (traumatisierte Frauen, alte Menschen, unbegleitete Minderjährige), welchen es schwerfallen kann, einen Wechsel hinnehmen zu müssen und wieder Vertrauen in eine neue Rechtsvertretung aufbauen zu müssen.

2.3 Zustellung und Eröffnung von Entscheiden (Art. 12 ff. E-AsylG)

Es erscheint fraglich, ob die vielen verschiedenartigen Entscheideröffnungsvarianten, die der Entwurf vorsieht, praxistauglich sind. Für die Vereinfachung des Asylverfahrens und aus Rechtssicherheitsaspekten regt die SP an, die Eröffnung möglichst einheitlich zu regeln und schlägt bei einem Aufenthalt in einem Bundeszentrum wie auch bei der Eröffnung im Flughafenverfahren den Grundsatz der mündlichen Eröffnung im Beisein der Rechtsvertretung vor.

Die SP würde es befürworten, wenn die Sachbearbeitenden des BFM den Asylsuchenden direkt erläutern würden, warum ihr Gesuch abgelehnt wurde. Erfahrungsgemäss erhöht eine mündliche Erläuterung im Beisein eines Dolmetschers die Akzeptanz einer behördlichen Entscheidung. Die mündliche Eröffnung ist auch praktikabel, da sich die Asylsuchenden ohnehin im Bundeszentrum beziehungsweise im Flughafen zur Verfügung halten. Die (zugewiesene oder selbst gewählte) Rechtsvertretung nimmt an der Eröffnung teil und kann anschliessend sofort nochmals eine Chancenberatung vornehmen. Für den Fall, dass die Rechtsvertretung verhindert ist, wird ihr der Entscheid unverzüglich zugestellt.

Die bereits bedenklich kurze Beschwerdefrist von neun Tagen gegen erstinstanzliche Entscheide im erstinstanzlichen Verfahren würde zudem weiter verkürzt werden, wenn eine Eröffnung rechtswirksam gegenüber dem Leistungserbringer erfolgen würde, da je nach Zeitpunkt der Eröffnung eine Verzögerung von einem oder zwei weiteren Tagen vorstellbar ist. Dies wäre mit dem in der Bundesverfassung (Art. 29a BV) und in der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 13 EMRK) garantierte Recht auf eine effektive Beschwerde höchstwahrscheinlich nicht mehr vereinbar.

Unverständlich erscheint auch Abs. 2 von Art. 12 E-AsylG. Richtigerweise müssten Verfügungen und Mitteilungen der zuletzt bezeichneten bevollmächtigten Person zugestellt werden und nicht der zuerst bezeichneten. Auch wenn aufgrund einer neuen Bevollmächtigung nicht auf das Erlöschen der ersten Vollmacht geschlossen werden darf, so darf doch davon ausgegangen werden, dass das letzte Vertretungsverhältnis das aktuellste ist.

2.4 Beschwerdeverfahren (Art. 111a^{bis} E-AsylG)

Art. 111a^{bis} E-AsylG sieht eine Regelung vor, welche bereits im heute geltenden Art. 39 Abs. 2 VGG vorgesehen ist, jedoch in der Praxis ein Novum im Schweizerischen Asylrecht darstellt: Statt wie bis anhin ein in der Praxis ausschliesslich schriftliches Beschwerdeverfahren vorzusehen, soll in Beschwerdeverfahren gegen Asylentscheide, die im beschleunigten oder im Dublin-Verfahren ergangen sind, von der Schriftlichkeit des Instruktionsverfahrens abgewichen werden können. So soll das Bundesverwaltungsgericht BVGer laut erläuterndem Bericht (Seite 51) vermehrt in den Zentren des Bundes mündliche Anhörungen der Asylsuchenden durchführen. Damit erhofft man sich eine raschere Sachverhaltsermittlung, eine raschere Nachfrage bei Unklarheiten und den rascheren Austausch von rechtlichen Argumenten, als dies in einem schriftlichen Verfahren möglich ist. Ausserdem soll sich das BVGer auf diesem Weg einen persönlichen Eindruck der Glaubwürdigkeit von Aussagen der beschwerdeführenden Partei verschaffen können. So sollen schnellere Beschwerdeentscheide gefällt werden können.

Zudem sieht Absatz 2 vor, dass Urteile, welche im beschleunigten oder im Dublin-Verfahren ergehen, mündlich eröffnet werden können.

Die SP begrüsst ausdrücklich die Abkehr von vorrangig schriftlich geführten Instruktionsverfahren. Die in der Praxis ausschliessliche Schriftlichkeit des Beschwerdeverfahrens im Asylrecht stellt eine bedauerliche Ausnahme im Schweizerischen Recht dar, welche dem Anspruch auf rechtliches Gehör weniger zuträglich ist als insbesondere die mündliche Anhörung der asylsuchenden Person durch das Gericht. Die SP ist der Überzeugung, dass durch die Mitwirkung der asylsuchenden Person – beispielsweise indem während einer mündlichen Anhörung zu Äusserungen der Gegenpartei Stellung genommen werden kann, Unklarheiten unmittelbar erklärt werden können, zum Ergebnis des Beweisverfahrens Stellung bezogen werden kann – die Waffengleichheit im Verfahren viel eher gewährleistet ist als durch ein Verfahren, in welchem die urteilenden Richterinnen und Richter die asylsuchende Person nie persönlich erlebt haben. Damit vergab sich das BVGer – obwohl nach Art. 39 Abs. 2 VGG das Parteiverhör vorgesehen ist – bisher die Gelegenheit, die asylsuchende Person anzuhören und sich ein persönliches Bild der Glaubwürdigkeit der Aussagen zu machen.

Die SP ist der Überzeugung, dass die Möglichkeit der asylsuchenden Person, durch mündliche Anhörung vor Gericht ihre Verfolgungssituation schildern zu können und durch die mündliche Urteilseröffnung direkt vom urteilenden Gericht den Beschwerdeentscheid zu erfahren, die Rolle der Betroffenen im Verfahren gestärkt wird und sie auf diese Weise den Entscheid besser nachvollziehen können. Damit wird die Akzeptanz in ein faires Verfahren gestärkt.

Für das erweiterte Verfahren gilt Art. 111a^{bis} E-AsylG nicht. Für dieses soll das Beschwerdeverfahren nach wie vor überwiegend schriftlich erfolgen, da es sich um mehrheitlich aufwändigere Fälle handeln würde und da sich die Asylsuchenden nicht mehr in den Zentren des Bundes aufhalten würden (erläuternder Bericht zu Art. 111a^{bis} E-AsylG, S. 51f.). Aufgrund der dargelegten Vorteile regt die SP an, dass Art. 111a^{bis} E-AsylG nach Möglichkeit nicht nur für Entscheide, welche im beschleunigten oder im Dublin-Verfahren ergehen, Anwendung findet, sondern auch im erweiterten Verfahren.

2.5 Parteientschädigung (Art. 111a^{ter} E-AsylG)

Es ist nicht einzusehen, weshalb eine Parteientschädigung bei Beschwerden gegen Asylentscheide im beschleunigten Verfahren und gegen Dublinurteile ganz grundsätzlich ausgeschlossen sein soll – selbst dann also, wenn der Beschwerdeführer obsiegt und die Beschwerdeführung mithin gerechtfertigt war. Warum in einer solchen Konstellation die notwendigen Auslagen für die Rechtsvertretung nicht erstattbar sein sollen, leuchtet nicht ein und ist vor Art. 8 BV kaum vertretbar. Art. 111a^{ter} zweiter Satz E-AsylG ist entsprechend zu ergänzen: Hat die asylsuchende Person auf eine Rechtsvertretung nach Art. 102h verzichtet oder hat diese das Mandat niedergelegt, so gelten die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege.

2.6 Zu Mehrfach- und Wiedererwägungsgesuchen (Art. 111b Abs. 1 und Art. 111c Abs. 1 E-AsylG)

Dass Mehrfach- und Wiedererwägungsgesuche nur noch schriftlich und begründet eingereicht werden können, steht im klaren Widerspruch zur Flüchtlingskonvention, **insbesondere, wenn die Zweitgesuche von Personen stammen, die nicht in der Schweiz geblieben sind, sondern in ihrem Heimat zurückgekehrt sind** und nun neue Verfolgungsgründe, die nach ihrer Rückkehr entstanden sind, geltend machen. Mit der Schriftlichkeit des Asylgesuchs werden hier administrative Hürden gesetzt, die Flüchtlinge nicht erfüllen können. Dies schränkt den Rechtsschutz erheblich ein. Die SP schlägt vor, dass auf jeden Fall dann die Pflicht zu einer Anhörung vorzusehen ist, wenn Asylsuchende in der Zwischenzeit in ihrem Heimatstaat oder in anderen Staaten waren, die nicht verfolgungssicher sind.

2.7 Unbegleitete Minderjährige

Das heutige System der Bestellung einer Vertrauensperson hat in vielen Kantonen dazu geführt, dass unbegleitete Kinder im Asylverfahren im vormundschaftlichen Bereich nur unzureichend betreut wurden. Nicht alle Kantone haben adäquate Strukturen geschaffen. Der Kindes- und Erwachsenenschutz wurde durch die neu eingeführte Gesetzesregelung umfassend neu geregelt und professionalisiert. Die SP ist grundsätzlich der Meinung, dass die vormundschaftlichen Aufgaben in der Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen bei diesen Fachstellen anzusiedeln sind. Nur so kann sichergestellt werden, dass die vormundschaftlichen Belange und das Kindeswohl endlich auch im Asylverfahren genügend berücksichtigt werden. Sofern die Kinder im Asylverfahren eine Rechtsvertretung benötigen, kann diese durch zugewiesene – mit der Führung von Mandaten Minderjähriger vertrauter – Rechtsvertreterinnen und –vertreter übernommen werden. Diese sollten im Auftrag des Leistungserbringers, aber auch in enger Zusammenarbeit mit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde am Standort des Bundeszentrums zusammenarbeiten.

Zu erwägen ist auch, ob unbegleitete Kindern nicht grundsätzlich direkt einem Kanton zugewiesen und dort in entsprechenden speziellen Strukturen untergebracht werden müssen, anstelle sie in einem Bundeszentrum unterzubringen. In Anbetracht der wenigen unbegleiteten asylsuchenden Kinder im Vergleich zur Gesamtzahl asylsuchender Personen, erachtet die SP eine direkte Zuweisung in den jeweiligen Kanton für organisatorisch durchführbar. Damit könnte dem Kindeswohl am besten entsprochen werden.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Christian Levrat
Präsident



Carsten Schmidt
Politischer Fachsekretär