

Bundesamt für Migration
Stabsbereich Recht
Frau Pascale Probst
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Vernehmlassungsantwort
von Solidarité sans frontières (SOSF)

**Entwurf zur Änderung des
Asylgesetzes (AsylG) vom 14. Juni 2013**
Neustrukturierung des Asylbereichs

Ende der Vernehmlassungsfrist: 7. Oktober 2013



**Solidarité
sans
frontières**

Solidarité sans frontières
Schwanengasse 9
3011 Bern

Sehr geehrte Damen und Herren

Solidarité sans frontières (Sosf) bedankt sich für die Gelegenheit zur Teilnahme an der Vernehmlassung zum Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes vom 14. Juni 2103. Gerne nehmen wir dazu wie folgt Stellung:

1) Grundsätzliche Vorbemerkungen

Der vorliegende Gesetzesentwurf beinhaltet hinsichtlich der Qualität der Asylverfahren die einschneidensten aller Revisionsabsichten der letzten 30 Jahre. Die Qualität von rechtlichen Verfahren misst sich u.a. an der Kompetenz und Quantität des verfahrensführenden Personals, an der unabhängigen Kontrolle und Korrekturmöglichkeit von Verfahrensmängeln und –fehlern, sowie an den effektiv wahrnehmbaren Verfahrensrechten der Asylsuchenden. Wir haben bereits im Rahmen der Anhörung zu den Testphasen darauf hingewiesen, dass Neustrukturierungen im Asylbereich und eine schnellere Bearbeitung vieler Asylverfahren aus unserer Sicht zwar dringend angezeigt erscheinen.

Allerdings zielen die nun vorgeschlagenen Massnahmen aus unserer Sicht nicht auf eine generelle Verfahrensbeschleunigung zugunsten von allen Asylsuchenden. Würde ein solches Ziel verfolgt, müssten die Asylverfahren nicht zwingend in neu zu schaffenden Bundeszentren durchgeführt werden. Es könnte in erster Linie mit einer massiven Aufstockung der Finanzmittel und der personellen Ressourcen des BFM erreicht werden. Demgegenüber muss das EJPD mit den bisher vorhandenen oder noch knapperen finanziellen Mitteln wirtschaften. Deshalb wird im Erläuternden Bericht die Budgetneutralität der Revision schon fast krampfhaft in den Vordergrund gerückt.

Stattdessen zielt die vorliegende Revision vielmehr darauf ab, einen erheblichen Teil der Asylsuchenden mit dem beschleunigten Verfahren frühzeitig aus dem Asylprozess auszugliedern.

Die vor diesem Hintergrund entstandenen Vorschläge bewirken, dass gerade jene Asylsuchenden, die günstige Aussichten auf ein Bleiberecht in der Schweiz haben, gar nicht von der angestrebten Beschleunigung profitieren. Dabei handelt es sich oft um Menschen, die schwere oder schwerste Verfolgungsmassnahmen oder

andere traumatisierende Erfahrungen hinter sich haben. Gerade diese Menschen müssen – trotz «Beschleunigung» - weiterhin längere Zeit warten, bis ihre Prioritätskategorie im Zeitplan des BFM an die Reihe kommt. In diesem Kontext vermag auch die im vorliegenden Bericht vorgesehene Richtlinie von 12 Monaten für die gesamte Verfahrensdauer (inkl. Wegweisungsvollzug) unsere Befürchtungen nicht zu beseitigen, dass die lange Verfahrensdauer im erweiterten Verfahren bestehen bleibt. Vielmehr lässt der Hinweis auf Seite 13 des erläuternden Berichts zum erweiterten Verfahren, dass die Behandlung aus bestimmten Herkunftsgebieten vorübergehend ausgesetzt werde, die Fortführung der bisherigen menschlich und rechtlich fragwürdigen **Moratoriumspolitik** befürchten. **Diese Politik führt heute bereits zu zahlreichen Härtefällen abgewiesener Asylsuchender, die sich während der langen Wartezeit im Zufluchtsland integriert und im Herkunftsland desintegriert haben.** Die soziale Umgebung hat oft wenig Verständnis, dass gerade solche, unterdessen beliebte und bekannte Personen, ausgeschafft werden sollen. Der vorliegende Gesetzesentwurf bekräftigt diese beelendende Politik

Die vorliegende Revision nimmt frühzeitig einen erheblichen Anteil der Asylsuchenden aus dem Asylverfahrensprozess heraus. **Da die behördliche Hauptschwierigkeit, abgewiesene Asylsuchende in ihr Herkunftsland zurückzuführen, hingegen unvermindert bestehen bleibt, wird auch die vorliegende Revision die politischen Erwartungen nicht befriedigen.** Der Grundwiderspruch gescheiterter Rückführungen ins Herkunftsland kann durch die im Entwurf vorgesehenen Beratungsgespräche und Rückkehrhilfen nur marginal gelöst werden. Eine effiziente Rückkehrhilfe würde viel tiefgreifendere und umfangreichere Massnahmen erfordern. **Somit wird sich zwar die Anzahl der im Asylverfahren befindlichen Personen verringern lassen - diejenige der abgewiesenen Personen wird indes umso stärker zunehmen.** Ohne sporadische Legalisierungsaktionen etabliert sich dadurch ein Bevölkerungssegment, das - nun teilweise bereits in der zweiten Generation - in völliger Armut lebt. Die Augen vor diesen gesellschaftlichen Konsequenzen zu verschliessen ist de facto weit gefährlicher, als eine Zunahme von Personen im Asylverfahren.

Wie ihre VorgängerInnen propagiert auch die vorliegende «Beschleunigungsrevision» im Kern ein Abschreckungsmodell für nach einem Asylland suchende Flüchtlinge. Dabei erweisen sich die sogenannten flankierenden Massnahmen des unentgeltlichen und unabhängigen Rechtsschutzes schon im vorliegenden Entwurf als reine formalrechtliche Legitimationsbehelfe: Zu erwarten ist, dass sie in den kommenden Parlamentsdebatten noch zusätzlich abgebaut werden.

Die neuen Vorschläge führen zu einer starken Zentralisierung. Das Asylverfahren soll mehrheitlich in Bundeszentren stattfinden. Die Aufenthaltsdauer in diesen Zentren wird gegenüber heute stark verlängert. Als Korrektiv für das Arbeitsverbot sollen Beschäftigungsprogramme durchgeführt werden.

Es versteht sich, dass die nahtlose Unterbringung der Asylsuchenden ab Einreichung des Gesuchs bis zu ihrer Ausschaffung im Ablehnungsfall (falls diese überhaupt möglich ist) nur dann Wirkung zeigt, wenn freiheitsbeschränkende Massnahmen, ja Haft, angeordnet werden kann. Der beleuchtende Bericht nennt die angestrebten haftähnlichen Auswirkungen der Revision dennoch nicht explizit. Sie sind bloss zwischen den Zeilen erkennbar. Und mittels einer andern Vorlage sollen die Kantone beim Aufbau zusätzlicher Ausschaffungsgefängnisse Finanzhilfe des Bundes erhalten.

Wir weisen darauf hin, dass freiheitsbeschränkende und haftähnliche Massnahmen seit der Ratifizierung der EMRK bestimmten Voraussetzungen wie der Regelung in einem formellen Gesetz, einem rechtsstaatlich legitimen Haftzweck und einer gerichtlichen Kontrolle «en délai bref» unterliegen. Die nun veröffentlichten Vorschläge tragen diesen Bedingungen nur am Rande Rechnung: Ein Gesetz im formellen Sinn wird zwar durch die Übernahme des revidierten Art. 76 AuG geschaffen. Aber es erscheint uns fraglich, ob die notwendigerweise haftähnlichen Freiheitsbeschränkungen in den Bundeszentren mit der Garantie der persönlichen Freiheit im Sinne von Art. 5 EMRK vereinbart werden können.

Zahlreiche Vorschläge sehen ein outsourcing von an sich hoheitlicher Aufgaben an private Dritte vor. Auch wenn der Abschluss von Leistungsvereinbarungen vorgesehen wird, birgt diese Tendenz zur Privatisierung das Risiko, dass Private angesichts der geringen oder gar fehlenden Konkurrenz die ihnen übertragenen Aufgaben schlechter als es die öffentliche Verwaltung tun würde, wahrnehmen.

Gleichzeitig dürfte es schwieriger sein, sie im Fall von Fehlern in die Pflicht zu nehmen und sie zur Verantwortung zu ziehen. Derart weit gehende Privatisierungsvorschläge lehnen wir deshalb ab.

2) Zu den Grundzügen der Revision

(S. 11 ff. des Erläuternden Berichts)

2.1 Übergeordnete Ziele

Wie in der Einleitung erwähnt gehen wir mit dem ersten und zweiten übergeordneten Ziel, Asylverfahren rascher und rechtsstaatlich korrekt(er) durchzuführen, einig, wobei wir allerdings bei den Mitteln zur Zielerreichung von Grund auf abweichen. Als drittes und viertes übergeordnetes Ziel werden die Senkung des «Anreizes» offensichtlich unbegründete Asylgesuche einzureichen⁴ sowie die Stärkung der Glaubwürdigkeit des Asylbereichs genannt. Damit wird einmal mehr suggeriert, dass die Anzahl unbegründeter Asylgesuche gross sei und dass mit zunehmenden Ablehnungen die Glaubwürdigkeit der Asylpolitik wächst. In Wirklichkeit ist ein Grossteil der Gesuche gut begründet und wird zu Recht mit einem Bleiberecht abgeschlossen.

2.2 Zweifelhafte Zentralisierungsnotwendigkeit

Die Annahme, wonach die Beschleunigung nur erreicht werde, «wenn alle Akteure am gleichen Ort» sind, ist angesichts der heute zur Verfügung stehenden Kommunikationsmittel (inkl. Videotelefonie) zu hinterfragen.

2.3 Beratung und Rechtsvertretung von Asylsuchenden

Wir begrüssen grundsätzlich, dass der Entwurf sowohl Rechtsvertretung wie Beratung stärken will. Diese sollten indessen nicht als flankierende Massnahme zu einem Abbau von Verfahrensrechten (siehe unsere Ausführungen unter 2.3.1 und 2.3.3), sondern als eigenständige Errungenschaft gesehen werden.

Dass gerade jene Asylsuchenden, die in einem längerdauernden und komplexen Verfahren stehen, ab Einweisung ins erweiterte Verfahren ihre Rechtsvertretung verlieren, ist angesichts der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter – Leib und Leben - sinnwidrig.

Auch wenn im Fall eines negativen Entscheids die Rechtsmittelfrist im erweiterten Verfahren 30 Tage beträgt, werden die meisten der Betroffenen während dieser kurzen Zeitspanne keine neue Rechtsvertretung finden und deshalb ein laienhaft begründetes Rechtsmittel einreichen. Dies dürfte ihre Erfolgsaussichten mindern und dem Bundesverwaltungsgericht zusätzlich belasten. Daran ändert wahrscheinlich auch die neue Vorschrift nichts, dass die Notwendigkeit der Rechtsvertretung gesetzlich vermutet wird. Die unentgeltliche Rechtsverteiständung wird gleichwohl nach wie vor unter den Bedingungen der Bedürftigkeit und der Nichtaussichtslosigkeit des Begehrens zugesprochen, welche in der heutigen Gerichtspraxis nur sehr restriktiv angenommen wird. Die Pauschalisierung der Entschädigung der Aufwendungen für Rechtsberatung und –vertretung und deren Leistung an den «Leistungserbringer» ist höchst fragwürdig. Freiberuflich tätige AnwältInnen werden somit nicht nur bei der Zuweisung eines amtlichen Mandats durch den Leistungserbringer, sondern auch durch die Pauschalisierung ihres Honorars ausgeschlossen, obwohl diese noch am ehesten Gewähr für eine effiziente, professionelle und unabhängige Rechtsvertretung bieten könnten.

Die für das beschleunigte Verfahren vorgesehenen RechtsvertreterInnen sind zudem auf Grund der vorgeschlagenen, extrem kurzen Verfahrensschritte gar nicht in der Lage, ihre MandantInnen auf seriöse Weise zu vertreten. Dies birgt das Risiko, dass weniger seriös arbeitende RechtsvertreterInnen, z.B. Job suchende StudienabgängerInnen und Anwaltsneulinge ohne besonderes Engagement an die Stelle der verantwortungsbewussten und gut qualifizierten RechtsvertreterInnen treten werden. Die Verantwortung für die Qualität der Rechtsvertretung wird an dritte Dienstleister ausgelagert. Da die Asylsuchenden ihre unentgeltliche Rechtsvertretung gemäss Entwurf nicht selbst wählen können, ist die Qualität dieser Dienstleistung mangels Wettbewerb keiner nennenswerten Kontrolle ausgesetzt: Die asylsuchende Person kann das Mandat eines ihr zugewiesenen Rechtsvertreters, dem sie misstraut, im Zentrumsverfahren nur unter erschwerten Bedingungen wechseln, ist aber zu einem Mandatswechsel gezwungen, sobald sie das erweiterte Verfahren betritt und das Bundeszentrum verlässt. Die behördliche Kontrolle fokussiert einzig die Anzahl der Beschwerden im beschleunigten Verfahren. Nimmt die Rechtsvertretung gemäss behördlichem Ermessen die Interessen der Asylsuchenden zu engagiert wahr und schreibt zu viele

Beschwerden (siehe erläuternder Bericht, S. 47, zu Art. 102 k, Abs. 3), riskiert sie eine behördliche Rüge oder Ausmusterung. Gegen eine untätige Rechtsvertretung im beschleunigten Verfahren werden die Behörden jedoch nichts einzuwenden haben – im Gegenteil.

2.3.1 Diskrepanz zw. Rechtsvertretung und Chancenberatung (ehemals beratendes Vorgespräch)

Ein Mandatsverhältnis beruht auf einem Vertrauenverhältnis. Deshalb muss die asylsuchenden Person grundsätzlich ihre Rechtsvertretung frei wählen können. Der Entwurf hingegen missachtet sowohl diese Wahlmöglichkeit wie auch die Unabhängigkeit der Rechtsvertretung. Es ist ein von der Asylbehörde beauftragter Leistungserbringer, der die Rechtsvertretung wählt. Zudem soll anlässlich der Erstbefragung in Anwesenheit von Rechtsvertretung und Asylbehörde eine Chancenberatung stattfinden – eine Befragungs- und Beratungskonstellation welche jegliches Vertrauen in eine unabhängige Rechtsvertretung untergräbt.

2.3.2 Behandlungsfristen

Dass für die verschiedenen Verfahrensarten unterschiedliche Behandlungsfristen und Rechtsmittelfristen vorgesehen werden, erscheint logisch. Gleichwohl sind diese mit Ausnahme der 30-tägigen Anfechtungsfrist für Entscheide im erweiterten Verfahren grundsätzlich zu kurz, auch wenn die einleitende Vorbereitungsphase mit eingerechnet wird.

2.3.3 Wegweisungsvollzug

Der Entwurf sieht für den Vollzug der Wegweisung von abgewiesenen Asylsuchenden flächendeckenden Freiheitsentzug in Form von Ausschaffungshaft vor. Allein die Tatsache, dass jemand erfolglos ein Asylverfahren durchlaufen hat, genügt fortan für dessen Inhaftierung (für – theoretisch - bis zu 18 Monaten). In diesem Zusammenhang stellen sich zahlreiche humanitäre und rechtsstaatliche Fragen. Zunächst senden solche ausgedehnten Haftmöglichkeiten in gesellschaftspolitischer Hinsicht ein verhängnisvolles Signal an die schweizerische

Gesellschaft: «Asylsuchende gehören hinter Gitter», was das bestehende Misstrauen gegenüber allem Fremden stärkt. Zweitens stellt sich aus rechtlicher Sicht die Frage, ob die angestrebten Freiheitsbeschränkungen notwendig, angemessen und mit dem europäischen Kanon (namentlich der Rechtsprechung des EuGH zur Rückführungsrichtlinie) vereinbar sind.

2.3.4 Keine Instrumentalisierung der Rechtsvertretung

Eine professionelle und von der Verwaltung unabhängige Rechtsvertretung, welche ihre Rolle verantwortungsvoll wahrnimmt, stellt nicht die möglichst baldige Erledigung des Verfahrens in den Vordergrund. Sie muss vielmehr gewährleisten, dass sich die asylsuchende Person frei und ohne Zwang zu ihren Fluchtgründen äussern kann, dass diese Äusserungen in einem korrekten Protokoll Niederschlag finden und dass sämtliche anerbotenen Beweise zu den Akten erhoben und von der Asylbehörde berücksichtigt werden. Sie agiert unabhängig von der Verwaltung und steht damit auch immer in einem gewissen Spannungsverhältnis zu ihr.

2.3.5 Nothilferegime

Wir lehnen jegliche Bestimmungen die zur Beibehaltung oder gar dem Ausbau des Nothilferegimes beitragen weiterhin kategorisch ab.

2.4 Fehlende Transparenz

Die drei verschiedenen, neu skizzierten Verfahrensarten – beschleunigtes, erweitertes und das Dublin-Verfahren – sowie die zusätzlichen Bestimmungen des Flughafenverfahrens - machen die Asylverfahren komplizierter und für die Betroffenen unübersichtlich.

Der Entwurf sieht zunächst vor, dass die Zuteilung an eine bestimmte Verfahrensart möglichst früh, wenn möglich am Ende der Vorbereitungsphase, stattfinden soll. Er enthält jedoch keine eindeutigen Kriterien, welche die Zuteilung zu den verschiedenen Verfahrensarten vorschreiben. Lediglich die (möglicherweise bloss anfängliche) Zuteilung an das Dublin-Verfahren ergibt sich klarerweise aus einem Hit in der entsprechenden Datenbank und die Ankunft an einem

schweizerischen Flughafen verweist die asylsuchende Person eindeutig ins Flughafenverfahren. Bezüglich der übrigen Verfahrensarten verweist der Entwurf auf das Ergebnis der Anhörung bzw. auf die Verordnungskompetenz des Bundesrates, welcher die einzelnen Verfahrensschritte vorschreiben sollte. Das ist problematisch, weil sich die Verfahrensarten namentlich bezüglich der Gewährung des rechtlichen Gehörs und der Verfahrens- und Rechtsmittelfristen erheblich unterscheiden. Die Zuteilung zu den verschiedenen Verfahrensarten muss aus Transparenz- und Fairnessgründen klar im Gesetz, nicht bloss auf Verordnungsstufe geregelt sein.

2.5 Zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundeszentren

Die Bundeszentren sollen in erster Linie die Kantone entlasten, die heute die Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden tragen und dem BFM die Arbeit erleichtern. Zum andern wird durch ihre Errichtung die Kontrolle über die Gesuchstellenden erhöht. Dies soll die öffentliche Sicherheit fördern, führt aber faktisch zu ihrer weiteren gesellschaftlichen Ausgrenzung. Grosse Bundeszentren schaffen bei asylsuchenden Menschen Vertrauensprobleme: Sie haben meistens schlimme Erlebnisse und eine gefährliche Reise hinter sich und werden – einmal in der Schweiz – als erstes mind. halb-kaserniert. Viele werden unter solchen Umständen grosse Mühe haben, ihre Fluchtgründe plausibel und detailliert darzulegen. Aber auch für Menschenrechts- und Hilfsorganisationen bedeuten die schwierig zugänglichen Zentren eine radikale Ausgrenzung, insbesondere was die unabhängige Beobachtung menschenrechtskonformer Behandlung und Verfahren betrifft. Wir wenden uns in diesem Sinne gegen eine systematische Unterbringung von Asylsuchenden in Verfahrens-, Warte- oder Ausreisezentren.

Im weiteren scheint dem Entwurf kein klares Verständnis über die Bedeutung der Einschränkungen der Bewegungsfreiheit in den Bundeszentren zugrunde zu liegen. Die Praxis der Strassburger Organe ist bekanntlich sehr streng und hat schon vor Jahren vergleichbare Einschränkungen als Freiheitsentzug verstanden, welcher die formellen Garantien von Art. 5 EMRK (wie die unverzüglich zwingende Richterliche Haftprüfung) nach sich zieht. Hier sind entsprechende Kautelen vorzusehen, ansonsten die Schweiz in absehbarer Zeit mit einer Verurteilung durch den EGMR zu rechnen hätte.

2.6 Feststellung medizinischer Sachverhalt

Wir begrüssen den Ausbau einer medizinischen Abklärung grundsätzlich, kritisieren aber, dass Art. 26a Abs 2 ausdrücklich auf die Geltung von Art. 82a AsylG hinweist, wonach die freie Wahl des Medizinalpersonals ausgeschlossen bleibt. Anzuführen bleibt auch, dass letztlich unklar bleibt, in welchen Fällen «entschuldbare Gründe» für ein verspätetes Vorbringen von medizinischen Problemen angenommen würde. Dass später eingereichte, nicht von BFM-beauftragten Mediziner:innen stammende Arztberichte oder –zeugnisse höheren Beweisanforderungen genügen sollen, verletzt den Grundsatz der freien Beweiswürdigung (gemäss Art. 19 VwVG in Verbindung mit Art. 40 BZP). Wir sehen keinen Grund dafür, weshalb dieser allgemeine Grundsatz gerade im Asylverfahren in Frage gestellt werden sollte.

2.7 Dublin-Verfahren

Wir hegen stärkste Zweifel daran, dass in diesem Verfahren die vorgesehenen Zeiträume für alle notwendigen Verfahrensschritte ausreichen.

2.8 Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe

Wir bezweifeln, dass ein «degressives» Anreizsystem bei der Ausrichtung von Ausreisegeldern für rückkehrwillige Personen die numerisch angestrebte Wirkung entfalten kann. Trotzdem können in bestimmten Einzelfällen – wenn eine finanzielle Unterstützung den Wiedereinstieg in die heimatlichen Wirtschafts- und Sozialstrukturen erleichtert – Finanzhilfen sinnvoll sein. Allerdings müsste gewährleistet sein, dass die heimatliche Einwanderungsbehörde diese nicht konfisziert. Auch Weggewiesene in Administrativhaft sollen gleichermassen von Rückkehrhilfe profitieren können. Die Grösse des Betrags soll nicht von der Länge des Aufenthalts in der Schweiz sondern vom Bedarf (z.B. Lebenshaltungskosten) abhängen.

3) Kommentare zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Art. 12a Abs. 2 und 3 E-AsylG

Zustellung und Eröffnung in den Zentren des Bundes

Dass Verfügungen und Mitteilungen rechtsgültig dem «Leistungserbringer» – und nicht der Rechtsvertretung bzw. der betroffenen Person - ausgehändigt werden können, erscheint problematisch, zumal keine Sanktion vorgesehen wird, falls dieser seiner gesetzlichen Pflicht zur Aushändigung bzw. zur Information der betroffenen Person nicht nachkommt.

Angesichts der auf dem Spiel stehenden höchstrangigen Rechtsgüter erscheint es nicht sinnvoll, die Zustellungsverantwortung einem privaten Dritten aufzubürden. Hinzu kommt, dass mit dieser Pflicht eine Vermischung der Rechtsvertretungsfunktion des «Leistungserbringers» mit einer hoheitlichen Funktion stattfindet, welche dessen Unabhängigkeit desavouiert.

Dass einer asylsuchende Person, die nicht über eine zugewiesene, sondern eine erbetene Rechtsvertretung verfügt, Verfügungen und Mitteilungen rechtsgültig ausgehändigt werden können, stellt eine Abweichung von Art. 11 Abs. 3 VwVG dar. Auch wenn die bevollmächtigte Person «unverzüglich» benachrichtigt wird, besteht das Risiko einer rechtsungleichen Behandlung gegenüber Personen mit einer zugewiesenen Rechtsvertretung.

3.2 Art. 24a E-AsylG

Zentren des Bundes / «Besondere Zentren»

Wir haben uns zu der grundsätzlichen Problematik einer zentralisierten Unterbringung von Asylsuchenden schon geäußert. In Bezug auf die Unterbringung sogenannt «renitenter» Asylsuchender bekräftigen wir noch einmal unsere bereits mehrfach geäußerte, abschlägige Haltung diesbezüglich. Es gibt grundsätzlich keine haltbaren Gründe für die Einführung besonderer Zentren, die die damit verbundene Ungleichbehandlung unter den Asylsuchenden rechtfertigen würde. Vielmehr öffnet es Tür und Tor für willkürliche Zuweisungen von Asylsuchenden in solche Zentren. Es ist nicht akzeptabel, dass dabei eine neue

Kategorie asylsuchender Menschen geschaffen wird, die schon bei einer potentiellen «Unfügsamkeit» in ein besonderes Zentrum verlegt werden. Dies führt zu einer Stigmatisierung der betroffenen Person. Einmal als «renitent» eingestuft, wird sie zu allen späteren Zeitpunkten deswegen Nachteile erleiden.

3.3. Art. 26 E-AsylG

Vorbereitungsphase

Die Einführung einer Vorbereitungsphase zur Verbesserung der Verfahrensabläufe ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings erachten wir den Zeitraum von drei Wochen als all zu knapp. An Art. 26 Abs. 2ter ist zudem zu kritisieren, dass hier eine genauere Definition «Dritter» fehlt. Wir stehen der theoretischen Möglichkeit, dass «Dritte» z.B. über die Anordnung eines Alterstests verfügen oder Aufgaben zur Identitätsfeststellung wahrnehmen können, sehr skeptisch gegenüber.

3.4 Art. 26 f. E-AsylG

Weichenstellung zum Dublin-, beschleunigten oder erweiterten Verfahren

Weder das Gesetz noch der erläuternde Bericht formulieren eindeutige und klare Kriterien, nach welchen dieser Entscheid getroffen werden soll. Wir haben schon auf das Erfordernis, die Kriterien für diesen Entscheid im Gesetz und nicht in der Verordnung zu regeln, hingewiesen.

3.5 Art. 29 Abs. 2 E-AsylG

Streichung des Bezugs einer Vertrauensperson zur Anhörung

Die Möglichkeit, dass sich die asylsuchende Person von einer Vertrauensperson begleiten lassen kann, wirkt in aller Regel beruhigend auf diese und dient damit der Entspannung der subjektiv als Verhör empfundenen Befragungssituation. Es kann nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass diese Funktion von einer Rechtsvertretung erfüllt werden kann. Ein entspanntes Befragungsklima dient in aller Regel der Qualität des Ergebnisses. Nachdem begleitende Vertrauenspersonen ausser ihrer Anwesenheit schon heute über keine

prozessuale Interventionsrechte verfügen, erscheint die simple Streichung dieser Bestimmung als wenig sinnvoll, ja kontraproduktiv.

3.6 Art. 37 E-AsylG

Erstinstanzliche Verfahrensfristen

Wir halten alle diese zeitlichen Vorgaben für unrealistisch kurz und ersuchen um deren Streichung resp. Anpassung. Sämtliche Fristen müssten unserer Ansicht nach mindestens drei mal so lang sein.

Die 8 bis 10 Tage nach der Vorbereitungsphase lassen im beschleunigten Verfahren dem Asylsuchenden bzw. seiner Rechtsvertretung knapp einen Tag zu einer allfälligen Stellungnahme und Hinweise nach der Asylbefragung (3. Tag), knapp 1 Tag für die Stellungnahme zum Entscheidentwurf (5. Tag) und knapp 9 Kalendertage für die Beschwerde ab dem 7. Tag (Asylentscheideröffnung). Die zugestandenen Fristen werden zusätzlich über die Umleitung der Mitteilungen und Verfügungen des BFM an den koordinierenden Leistungserbringer beschnitten. Arbeitet dieser Dienstleister nicht ausserordentlich rasch, und ist der Rechtsvertreter nicht beliebig abrufbar, so können die ohnehin knappen Fristen empfindlich reduziert werden oder fallen sogar dahin, selbst wenn eine solche Stellungnahme dringend nötig gewesen wäre. Gemäss dem erläuternden Bericht gelten Asylentscheide oder sonstige Verfügungen mit der Zustellung an den Leistungserbringer als eröffnet; es liege in dessen Verantwortung, der asylsuchenden und der rechtsvertretenden Person dies unverzüglich mitzuteilen (S. 27, Zustellung und Eröffnung in den Zentren des Bundes, Art. 12a, Abs. 2). Verkürzte Verfahrensfristen steigern die Verantwortung der am Verfahren beteiligten Personen, ist es doch gerade bei den zu schützenden traumatisierten Asylsuchenden, insbesondere bei geschlechtsspezifisch diskriminierten und gefolterten Personen, zuweilen ausserordentlich schwierig, die wahren Fluchtgründe herauszuschälen. Für die Rechtsberatung und -vertretung bedeutet dies, ein Vertrauensverhältnis zur Asyl suchenden Person aufzubauen. Dies ist unter Zeitdruck kaum möglich, auch wenn gemäss Entwurf (Art. 102 h, Abs. 1) die rechtsvertretende Person ihr Mandat bereits in der Vorbereitungsphase erhält. Ein

Vertrauensverhältnis ist auch unerlässlich, um allfällige physische oder psychische Misshandlungsspuren zu entdecken, die sich medizinisch abklären lassen müssen. Verkürzte Verfahrensfristen erschweren zudem die Beweiserhebung. Asylsuchende tragen ihre Beweismittel in der Regel nicht auf der Flucht auf sich oder verlieren sie bei Unfällen und Übergriffen. Die Beschaffung von Beweismitteln benötigt oft sehr viel Zeit. Die Anforderungen der Behörde an deren Beweiskraft sind sehr hoch.

3.7 Art. 45 Abs. 2 und 2bis E-AsylG

Ausreisefristen

Weder eine Frist von sieben Tagen im beschleunigten Verfahren noch eine solche von sieben bis dreissig Tagen im erweiterten Verfahren reicht aus, um die für die Ausreise erforderlichen Dispositionen vorzunehmen.

3.8 Art. 80 Abs. 2 E-AsylG; Erläuternder Bericht S. 40

Einschulung von Kindern im Bundeszentrum

Wir können nicht nachvollziehen, weshalb Kinder von Asylsuchenden, die sich in Bundeszentren aufhalten, nicht sofort nach ihrer Ankunft, sondern «spätestens» nach drei Monaten eingeschult werden sollen. Die Schulpflicht ist universell, vorteilhaft; ohne unverzügliche Einschulung besteht das Risiko einer Verletzung der Konvention über die Kinderrechte. Die Bemühung um eine Einschulung muss ab dem ersten Tag erfolgen.

3.9 Art. 102f ff. E-AsylG

Rechtsschutz

Wir kritisieren, dass ab Beginn des erweiterten Verfahrens nur noch ein eingeschränkter kostenloser Rechtsschutz zur Verfügung gestellt werden soll. Wer dem entgegenhält, bei den erweiterten Verfahren könne das Ziel der Verfahrensbeschleunigung per se nicht erreicht werden, weshalb auch kein flankierender Rechtsschutz notwendig erscheine, geht fehl. Gerade diese Verfahren zeichnen sich durch ihre Komplexität und durch nicht unerhebliche

Erfolgsaussichten aus. So betrachtet besteht ein ausgewiesenes Bedürfnis, in diesen Fällen eine notwendige Rechtsvertretung vorzusehen.

Vor diesem Hintergrund kommen wir zum Schluss, dass diese Einschränkung ausschliesslich mit den beschränkten finanziellen Mitteln bzw. der Budgetneutralität zusammenhängt. Im Ergebnis wird jene Gruppe von Asylsuchenden getroffen, die noch ehesten Aussichten auf ein Bleiberecht hat. Unsere Kritik an der Zuweisung und die fehlende Auswahlmöglichkeit bei der Bestimmung der Rechtsvertretung im Sinne von Art. 102h E-AsylG wiederholen wir an dieser Stelle. Von einer neutralen, objektiven und unabhängigen Rolle des «Leistungserbringers», wie dies der erläuternde Bericht zu Art. 102i E-AsylG auf S. 46 behauptet, kann aus unserer Sicht keine Rede sein. Dieses Manko fördert vielmehr das Misstrauen in die Person, welche die Rechtsvertretung übertragen erhält. Gleiches gilt für die Absicht, dass die asylsuchende Person ihre Rechtsvertretung nur beim Vorliegen gewichtiger Gründe wechseln könne. Dabei wird der wichtigste Grund für einen Wechsel, das Fehlen oder die Korruption des Vertrauensverhältnisses nicht einmal erwähnt.

Art. 102h Abs. 2 E-AsylG bestimmt, dass die Rechtsvertretung der asylsuchenden Person «so rasch als möglich» mitteilen soll, «wenn sie auf die Erhebung einer Beschwerde verzichten will.» Aus unserer Sicht steht fest, dass eine Rechtsvertretung, die vertrauenswürdig wirkt, nie zwei Herren dienen kann. Falls sie zum Schluss gelangt, eine Beschwerde erscheine aussichtslos, muss sie das Mandat gleichwohl entsprechend den Instruktionen der vollmachtgebenden Person führen oder aber sofort niederlegen, falls dies nicht zur Unzeit geschieht. Angesichts der beabsichtigten kurzen Fristen ist eine Niederlegung des Mandats regelmässig ausgeschlossen, weil sie zur Unzeit stattfände. Grotesk wirkt, dass der Erläuternde Bericht in diesem Zusammenhang auf S. 46 festhält, dass Asylsuchende im Fall einer frühzeitigen Ankündigung des Beschwerdeverzichts «ihr Beschwerderecht uneingeschränkt wahrnehmen» könnten. Asylsuchende, die sich in einem Bundeszentrum aufhalten, werden kaum rechtzeitig eine andere Rechtsvertretung beauftragen können, da ihnen der «Leistungserbringer» entweder nicht (mehr) vertrauenswürdig vorkommt und dieser seinerseits wenig Interesse verspürt, eine andere Vertretung für ein aussichtsloses Mandat zu stellen. Zudem wird es äusserst schwierig sein, innerhalb kürzester Zeit per

Telefon eine frei praktizierende Rechtsvertretung ausserhalb des Zentrums zu mandatieren.

Mangelhaft erscheint, dass die vorgesehene Rechtsvertretung keinen standesrechtlichen Sanktionen – wie frei beruflichen Anwälten und Anwältinnen – unterliegt, falls sie ihren Aufgaben nicht sorgfältig nachkommt. Zwar sorgt der «Leistungserbringer» gemäss Art. 102i E-AsylG für Qualität. Er kann aber seine Mandatsträger nur rüffeln und im schlimmsten anzunehmenden Fall (wie z.B. Verpassen der Rechtsmittelfrist) bloss entlassen.

Dass der «Leistungserbringer» gegenüber dem BFM für Auswahl, Instruktion, Fähigkeit und Information der Rechtsvertretung verantwortlich ist, aber Verletzungen dieser Pflichten durch die Rechtsvertretung gleichwohl ausschliesslich der asylsuchenden Person zur Last gelegt werden (wie Art. 102j E-AsylG zeigt), wirkt wenig plausibel und lässt den Verdacht aufkommen, eine derart ausgestaltete Rechtsvertretung erfülle eine blosser Alibifunktion. Art. 102j E-AsylG muss deshalb deutlich abgemildert werden und vorsehen, dass allfällige, von der Rechtsvertretung verpasste Fristen wiederhergestellt werden können.

Die Umschreibung der pauschalen Abgeltung der Rechtsvertretung in Art. 102k E-AsylG sollte auch die für das Aktenstudium erforderliche Zeit einschliessen.

3.10 Art. 102m E-AsylG

Unentgeltliche Rechtspflege nach Verteilung auf die Kantone

Wir begrüssen, dass das Gesetz eine amtliche Rechtsvertretung vorsieht. Korrekter wäre es jedoch aus unserer Sicht, die Notwendigkeit einer Rechtsvertretung festzuhalten.

Demgegenüber können wir den Abs. 2, welcher Ausnahmen für Beschwerden in Wiedererwägungs-, Revisionsverfahren und Mehrfachgesuchen vorsieht, nicht nachvollziehen. Zum einen kann in einem Revisionsverfahren keine Beschwerde ergriffen werden. Da scheint ein redaktionelles versehen vorzuliegen. Zum andern ist gerade in den aufgezählten Verfahrensarten das gerichtliche Verfahren meistens besonders komplex, weshalb eine notwendige Rechtsvertretung umso

eher angezeigt wäre. Weiter erscheint uns auch der Ausschluss von einer Notwendigkeit einer Rechtsvertretung in Dublin-Fällen sinnwidrig. Dies gilt umso eher im Hinblick auf die Neufassung der Dublin-Bestimmungen in der Dublin-III-Verordnung, welche einer Rechtsvertretung grosse Erfahrung und ständige Auseinandersetzung mit der Praxis abverlangt.

3.11 Art. 108 E-AsylG

Beschwerdefristen

Das Recht auf eine wirksame Beschwerde im Sinne von Art. 13 EMRK wird durch derart kurz angelegte Rechtsmittelfristen tangiert, sein Kerngehalt wird ausgehöhlt.

Wir plädieren für eine generelle Beschwerdefrist von 30 Tagen.

3.12 Art. 109 E-AsylG

Behandlungsfristen am Bundesverwaltungsgericht

Mit Blick auf die richterliche Unabhängigkeit erscheint es aus unserer Sicht problematisch, dem Bundesverwaltungsgericht derart enge Vorgaben über die Bearbeitung und Entscheidung vorzuschreiben. Richterliche Rechtsfindung, die diesen Namen verdient, soll in angemessener Zeit und Musse stattfinden können. Das Bundesverwaltungsgericht hat zudem in den letzten zwei Jahren seine grosse Pendenzenzahl im Asylbereich weitgehend abgetragen und trägt keine Verantwortung mehr für jahrelang nicht entschiedene Asylverfahren. So betrachtet ist diese Bestimmung unnötig.

3.13 Art. 111a bis E-AsylG

Instruktionsmassnahmen und mündliches Urteil des Bundesverwaltungsgerichts

An sich begrüssen wir es, dass Richterinnen und Richter des Bundesverwaltungsgerichts asylsuchende Personen vermehrt persönlich anhören und befragen, was nach Art. 39 Abs. 2 VGG durchaus schon heute möglich wäre.

Die nun vorgesehene Änderung ist jedoch einseitig auf die Beschleunigung des Verfahrens ausgerichtet.

3.14 Art. 111a ter E-AsylG

Parteientschädigung

Dass im Fall eines positiven Beschwerdeentscheids trotz Aufwendungen eines Parteivertreters keine Parteientschädigung zugesprochen werden soll, verletzt die Garantie eines fairen Prozesses.

4) Fazit / Schlussbemerkung

Wie bereits in der Vorbemerkung erwähnt möchten wir noch einmal betonen, dass der vorliegende Gesetzesentwurf hinsichtlich der Qualität der Asylverfahren die einschneidendsten aller Revisionsabsichten der letzten 30 Jahre beinhaltet. Solidarité sans frontières hat sich in den letzten Jahren stets für eine Beschleunigung der Asylverfahren, einhergehend mit der Etablierung eines vollumfänglichen Rechtsschutzes zu Gunsten aller Asylsuchenden, eingesetzt. Die nun vorgeschlagenen Massnahmen werden diesem Anspruch aus unserer Sicht jedoch nicht gerecht. Viel mehr spiegelt der Entwurf ein Bild einer Asylpraxis wieder, an dessen erster Stelle die Bekämpfung von vermeintlichem Missbrauch steht. Dementsprechend hat die Revision zum Ziel, die Asylsuchenden möglichst schnell durch das Verfahren zu schleusen, um sie letztlich ebenso schnell aus dem Verfahren auszuschliessen. Für diese Art von Beschleunigung sind Behandlungs-, Rekurs-, und Verfahrensfristen vorgesehen, die nicht praktikabel sind.

Am Ende des beschleunigten Prozesses erwartet die allermeisten Asylsuchenden ein abschlägiger Asylentscheid. Weil die tatsächlichen Möglichkeiten zur systematischen Rückführung abgewiesener Asylsuchender grösstenteils nicht bestehen, werden Überführungen in Ausreisezentren inklusive langer Haftperiode zunehmen.¹ Letztlich wird damit ein Ausbau der Nothilfestruktur einhergehen. Als Alternative dazu bleibt den Betroffenen lediglich der Gang in die Illegalität, den noch mehr antreten werden als bisher. Dies alles ist den Behörden bewusst. Doch die faktische Durchführbarkeit des Vorhabens steht in diesem Kontext nicht im Vordergrund. Viel mehr beanspruchen die Behörden «Glaubwürdigkeit» und wollen der vermeintlichen Stimmung in der Bevölkerung gerecht werden, die «das Asylproblem» gelöst haben möchte. Diesem Bedürfnis versucht der Entwurf wiederum Rechnung zu tragen, indem er Asylsuchende, insbesondere die «unechten», weitestgehend von der Bevölkerung getrennt unterbringt.

In diesem Zusammenhang erachten wir es deshalb als äusserst gefährlich, wenn Zivilgesellschaft und NGO's die Vorlage mittragen und billigen. Erst diese Zustimmung verleihe der angestrebten «Glaubwürdigkeit» die finale Rückendeckung. Die Etablierung des Rechtsschutzes in diesem Gesamtgefüge einzuordnen, fällt dabei besonders schwer.

¹ Dass das (verlängerte) Flughafenverfahren sowie die geplanten Bundeszentren für die Asylsuchenden nicht nur mit Freiheitsbeschränkungen, sondern (mindestens in Einzelfällen) mit hoher Wahrscheinlichkeit mit Freiheitsentzug verbunden sind, muss den Behörden klar sein. Dass dabei auch private Anbieter an sich staatliche bzw. hoheitliche Funktionen übernehmen können, ist bedenklich.

So sehr wir seine Einführung begrüßen, so sehr mutet er unter den formulierten Rahmenbedingungen und in seiner konkreten Ausgestaltung als Feigenblatt an. Im Fazit gilt festzuhalten, dass der Entwurf die bereits heute praktizierte Asylpraxis grösstenteils zementiert und die Verfahren aus behördlicher Sicht zu optimieren versucht. Die möglichen Vorteile für die Asylsuchenden bleiben höchst überschaubar, die offensichtlichen Nachteile überwiegen hingegen deutlich.

Bern, 4. September 2013

Moreno Casasola

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Casasola'. The signature is stylized and cursive.

Geschäftsführer

Solidarité sans frontières