

Am 5. Juni stimmt das Volk über die Änderungen des Asylgesetzes ab

Häufig gestellte Fragen

I. Allgemein

1. Was ist das Ziel der Asylgesetzrevision?

Die Botschaft des Bundesrates vom 26. Mai 2010 enthielt für die Asylgesetzrevision das Ziel, die Verfahren zu beschleunigen und zu vereinfachen. Dazu wurden etwa in einem ersten Schritt, im Rahmen der sogenannten dringlichen Massnahmen (Vorlage 3), gewisse Verschärfungen vorgenommen und die Möglichkeit geschaffen, Beschleunigungsmassnahmen zu testen. In einem zweiten Schritt wurde ein Grossteil der Nichteintretenstatbestände abgeschafft und umfassende Änderungen bei den Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen vorgenommen, die im Jahr 2014 in Kraft getreten sind (Vorlage 1). Weitere Massnahmen hinsichtlich der Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren stehen am 5. Juni zur Abstimmung (Vorlage 2).

Die Vorlage 2 ist das Resultat eines Prozesses, welcher Ende 2010 von der Staatspolitischen Kommission des Ständerates angestossen wurde. Diese befand die bis anhin vorgeschlagenen Massnahmen als nicht ausreichend, um die gewünschte Beschleunigung erreichen zu können. Deswegen wurde das EJPD beauftragt, einen «Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich» zu verfassen, der im März 2011 publiziert wurde. Darin werden mehrere Handlungsoptionen genannt. Die am 5. Juni 2016 zur Abstimmung kommenden gesetzlichen Änderungen (Vorlage 2) entsprechen der im Bericht vorgeschlagenen Handlungsoption 1. Als mögliches Vorgehen war dort Folgendes vorgeschlagen worden:

«Bei einer überwiegenden Mehrheit der Asylverfahren sind nach der Anhörung zu den Asylgründen keine weiteren Abklärungen erforderlich. Sie sollen nach einer Vorbereitungsphase in einem ordentlichen, wenige Tage dauernden erstinstanzlichen Verfahren abgeschlossen werden. Die Betroffenen sollen für die Dauer des ordentlichen Verfahrens in Bundeszentren untergebracht werden. Vor Beginn des eigentlichen Asylverfahrens soll eine Vorbereitungsphase durchgeführt werden. Diese ermöglicht es, alle zur Eröffnung und Durchführung eines Asylverfahrens notwendigen Vorabklärungen unmittelbar nach Eintritt in das Bundeszentrum durchzuführen. Die Asylsuchenden erhalten während des gesamten Verfahrens einen umfassenden und unentgeltlichen Rechtsschutz. Nach einer Ablehnung des Asylgesuchs sollen die Betroffenen in den Bundeszentren intensiv auf eine freiwillige Rückkehr vorbereitet werden.»

Ziel der Revision des Asylgesetzes, über die am 5. Juni 2016 abgestimmt wird, ist die verbindliche Schaffung von Normen, die diesen Zielen dienen. Es geht also um eine Beschleunigung der Asylverfahren unter Wahrung der rechtsstaatlichen Garantien. Grundlage dafür ist die im Gesetz vorgesehene Stärkung des Rechtsschutzes und der Verfahrensrechte der Asylsuchenden im erstinstanzlichen Verfahren. Diese sind zwingend notwendig, um das Verfahren erheblich schneller durchführen zu können.

2. Welche Folgen hätte ein Nein zur Asylgesetzrevision?

Ein Nein zur Asylgesetzrevision würde eine Ablehnung der [Vorlage 2](#) bedeuten, welche die eigentliche Neustrukturierung des Asylbereichs umfasst. Sie würde sich aber nicht auf die [Vorlage 1](#) auswirken, welche bereits definitiv ins Gesetz überführt wurde und seit

Anfang 2014 in Kraft ist. Ein Nein hätte vorerst auch keine Auswirkungen auf die Vorlage 3 (die sogenannten dringlichen Massnahmen), welche im Rahmen des Referendums vom 9. Juni 2013 mit grosser Mehrheit vom Volk bestätigt wurde. Diese ist noch bis Ende September 2019 in Kraft und kann bis zu diesem Zeitpunkt vom Parlament ins Gesetz überführt werden. Letzteres ist – angesichts der Deutlichkeit, mit welcher sich das Stimmvolk den dringlichen Massnahmen zugestimmt hat 78.5% – mit grosser Wahrscheinlichkeit zu erwarten. Sowohl die Vorlage 1 als auch die Vorlage 3 enthalten zahlreiche Bestimmungen, welche eine Verschärfung des Asylgesetzes mit sich bringen. Diese bleiben unabhängig vom Ausgang der bevorstehenden Abstimmung gültig. Die Ablehnung des revidierten Asylgesetzes würde nur die in Vorlage 2 enthaltenen Massnahmen betreffen, die bei einem Nein wegfallen würden. Einerseits sind dies weitere Massnahmen zur Beschleunigung der Verfahren und andererseits Massnahmen zur Sicherung des Rechtsschutzes im Asylverfahren, die insbesondere eine juristische Vertretung im Verfahren beim SEM beinhalten. Eine Ablehnung würde eine Beibehaltung des Status Quo bedeuten, unter welchem der Zugang zur Rechtsberatung und –vertretung für Asylsuchende nicht systematisch gesichert ist.

3. Warum sollen die Asylverfahren neu in Bundeszentren durchgeführt werden?

Durch die Konzentration aller relevanten Akteure des erstinstanzlichen Verfahrens an einem Ort sollen erhebliche Effizienzgewinne erzielt werden. Die erforderliche Abstimmung zwischen allen Akteuren (SEM, Beratung, Rechtsvertretung, Dolmetschende, Betreuungspersonal) wird somit vereinfacht und soll zu einer reibungslosen und effizienten Behandlung der Asylgesuche beitragen. Nach den Ergebnissen der [externen Evaluation](#) ist dies im Verfahrenszentrum Zürich (sog. Testbetrieb), in dem solche Verfahrensabläufe seit Januar 2014 getestet werden, gelungen. Die enge Zusammenarbeit aller Beteiligten und der gute Informationsstand der Asylsuchenden sind dabei wichtige Bestandteile der Begleitmassnahmen der angestrebten Verfahrensbeschleunigung.

Um faire Verfahren und Bedingungen für die Asylsuchenden zu garantieren, ist es schliesslich unabdingbar, dass verschiedene zivilgesellschaftliche Akteure Zugang zu den vorgesehenen Bundeszentren haben, um die Asylsuchenden zu unterstützen und gleichzeitig zu einer gewissen Beobachtung und Kontrolle der Situation in den Zentren beizutragen.

Der Aufbau dieser Bundeszentren ist faktisch – unabhängig vom Ausgang der Abstimmung am 5. Juni – bereits beschlossene Sache. Die Asylkonferenz, welche aus Vertretern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden besteht, hat dies bereits festgehalten und die Suche nach entsprechenden Standorten ist im Gang. Derzeit sind bereits elf von 17 vorgesehenen Standorten bestimmt.

4. Wird bei einer Ablehnung der Asylgesetzrevision das Botschaftsverfahren wieder eingeführt?

Nein, dies ist ein höchst unwahrscheinliches Szenario. Das Botschaftsverfahren wurde im Rahmen der sogenannten dringlichen Massnahmen (Vorlage 3) abgeschafft. Diese wurden im Rahmen des Referendums vom 9. Juni 2013 mit grosser Mehrheit vom Volk bestätigt. Die dringlichen Massnahmen sind auch im Falle eines Nein noch bis Ende September 2019 in Kraft und können bis zu diesem Zeitpunkt vom Parlament definitiv ins Gesetz überführt werden. Letzteres ist – angesichts der Deutlichkeit, mit welcher sich das Stimmvolk den dringlichen Massnahmen zugestimmt hat (78.5%) – mit grosser Wahrscheinlichkeit zu erwarten.

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe wird sich auch in Zukunft für legale Einreisemöglichkeiten für Schutzsuchende einsetzen. Nur so können ein wirksamer Schutz vor Verfolgung gewährleistet und Opfer gefährlicher Fluchtrouten vermieden werden.

5. Kann der Bund für die Errichtung von Asylzentren Grund- und Hauseigentümer enteignen?

Die Möglichkeit von Enteignungen ist in Plangenehmigungsverfahren, in denen Bundesaufgaben, kantonale Zuständigkeiten und/oder Rechte Privater möglicherweise kollidieren, alltäglich. Sie existieren in solcher oder ähnlicher Form bspw. auch für die Errichtung von Militäranlagen, Eisenbahnstrecken, Nationalstrassen und Stromtrassen. Bisher konnten alle elf bereits bekannten Standorte neuer Bundeszentren einvernehmlich zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden bestimmt werden. Durch die Erhöhung der Anzahl der Unterbringungsplätze in Bundeszentren wird es hoffentlich auch möglich, seltener auf die oft (auch aus Not) verwendeten Zivilschutzanlagen der Gemeinden zurückgreifen zu müssen.

6. Was passiert, wenn die Anzahl eingereicherter Asylgesuche plötzlich steigt?

Sollten die Asylgesuchszahlen plötzlich massiv ansteigen wäre es notwendig, die Kapazitäten auf Seiten der Behörden, welche die Asylverfahren durchführen, sowie auch der Akteure im Rechtsschutz zu erhöhen, um die Durchführung fairer und rechtsstaatlich korrekter Verfahren zu garantieren. Zudem wäre wohl auch eine Aufstockung der Unterbringungsplätze notwendig. Diese Massnahmen – und die dadurch anfallenden Kosten – müssten unabhängig vom Ausgang des Referendums getroffen werden. Sowohl unter dem aktuellen als auch unter dem revidierten Asylgesetz würde ein sprunghafter Anstieg für alle Beteiligten eine Herausforderung darstellen. Die Möglichkeit eines Anstiegs der Asylgesuchszahlen wurde bei der Erarbeitung des revidierten Asylgesetzes in Betracht gezogen. So ermöglicht es eine neue Bestimmung dem Bund und den Kantonen, sich besser darauf vorzubereiten und zu reagieren (Art. 24e rev. AsylG).

7. Welche Funktion haben die Schweizerische Flüchtlingshilfe und ihre Mitglieder-Organisationen?

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) ist eine mit dem Zewo-Gütesiegel zertifizierte, parteipolitisch und konfessionell unabhängige Non-Profit-Organisation. Sie setzt sich als Dachverband der Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen Amnesty International Schweiz, Caritas Schweiz, HEKS, SAH, VSFJ und Stiftung Heilsarmee für eine gerechte und menschliche Asylpolitik ein. Die Tätigkeiten der SFH und ihrer Mitglieder-Organisationen im Asylbereich sind vielfältig: neben der Rechtsberatung und –vertretung, der Unterbringung und der Integration kämpfen sie für eine Verbesserung der gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen. Als Dachorganisation hat die SFH zudem den Auftrag, die Bevölkerung zu sensibilisieren und zu informieren, Asylsuchende durch den Dschungel des Schweizer Rechtssystems zu begleiten und Analysen über die Lage in ihren Herkunftsländern zu erstellen.

Bereits heute sind die SFH und ihre Mitglieder im Rahmen des Asylverfahrens aktiv: sie sind vom Bund mandatiert, Hilfswerksvertreterinnen und -vertreter zu stellen, die als unabhängige und neutrale Beobachter an den Anhörungen teilnehmen, um den fairen Ablauf der Verfahren zu garantieren. Bei einer Annahme der Gesetzesrevision fällt diese Hilfswerksvertretung weg. Die SFH und ihre Mitglieder-Organisationen haben ein vitales Interesse daran, die Rechte der Asylsuchenden auch im neuen System zu schützen und nach Möglichkeit zu verbessern. Dies ist mit dem neuen Verfahren durch den vorgesehenen Rechtsschutz erstmals bereits im erstinstanzlichen Verfahren systematisch möglich.

Die in der Asylgesetzrevision vorgesehene Änderung hinsichtlich der zivilgesellschaftlichen Teilnahme am erstinstanzlichen Verfahren – von neutraler Beobachtung hin zu einer echten Interessensvertretung durch die Rechtsvertretung – bedeutet eine deutliche Verbesserung für die Asylsuchenden. Deshalb unterstützen die SFH und ihre Mitglieder-Organisationen die Vorlage.

Die SFH ist ausserdem Mitglied der Bietergemeinschaft, die im Testbetrieb das Mandat für den Rechtsschutz innehat. Dabei übernimmt sie die Koordination der verschiedenen im Testbetrieb tätigen Rechtsschutzakteure und gewährleistet die Qualitätssicherung zu juristischen und länderspezifischen Themen, sowie die Aus- und Weiterbildung von Beratung, Rechtsvertretung und der für diese Tätigkeit eingesetzten Dolmetschenden. Dadurch hat sie einen vertieften Einblick in die Funktionsweise des dort getesteten neuen Verfahrens.

8. Welche verschiedenen Arten von Verfahren gibt es?

Es gibt drei verschiedene Verfahrensarten: Dublin-Verfahren, beschleunigte Verfahren und erweiterte Verfahren.

Stellt eine Person in der Schweiz ein Asylgesuch, so wird in einem ersten Schritt abgeklärt, ob die Schweiz dafür zuständig ist, das Gesuch zu behandeln oder nicht.

Falls die Schweizer Behörden davon ausgehen, dass ein anderer europäischer Staat für die Durchführung des Asylgesuchs zuständig ist, wird ein Dublin-Verfahren eingeleitet. Ziel des Dublin-Verfahrens ist es festzustellen, welcher Staat zuständig ist und die betroffene Person in diesen Staat zu überstellen. Falls dies nicht während des vorgesehenen Aufenthalts im Bundeszentrum möglich ist (höchstens 140 Tage), wird das Dublin-Verfahren nach der Kantonszuweisung fortgesetzt.

Falls die Schweiz für die Behandlung des Asylgesuchs zuständig ist, findet eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Gesuch statt. Es wird folglich geprüft, ob die betroffene Person die Flüchtlingseigenschaft erfüllt. Der Neustrukturierung der Asylverfahren liegt die Idee zugrunde, dass in vielen Verfahren nach einer Anhörung zu den Asylgründen keine weiteren Abklärungen nötig sind. In diesen Fällen, in denen relativ «einfach» – und deshalb auch rasch – über das Asylgesuch entschieden werden kann, wird ein beschleunigtes Verfahren durchgeführt. Dieses Verfahren dauert zwischen acht und zehn Arbeitstagen. Es ist vorgesehen, dass diese Art Verfahren inklusive der Vorbereitungsphase (laut Gesetz maximal 21 Tage) und einer allfälligen Ausschaffung während des Aufenthalts im Bundeszentrum abgeschlossen werden, der höchstens 140 Tage dauert, abgeschlossen sind.

Es gibt jedoch komplexere Fälle, welche nicht ohne weiteres entschieden werden können. Dies etwa, weil die Lage im Heimat- oder Herkunftsstaat des Schutzsuchenden genauer analysiert werden muss oder weil die Organisation von Beweisen Zeit in Anspruch nimmt. In diesen Fällen – das SEM rechnet mit ungefähr 40 Prozent aller Asylgesuche – reichen die kurzen Fristen des neuen Verfahrens nicht aus, um eine fundierte Entscheidung zu treffen. Deshalb besteht die Möglichkeit diese Gesuche im erweiterten Verfahren zu behandeln. In diesem Verfahren werden die Asylsuchenden wie bis anhin bereits während des Asylverfahrens den Kantonen zugewiesen. Es ändert sich lediglich der Verteilschlüssel, da nicht alle Kantone in alle Aufgaben gleichermassen eingebunden bleiben.

9. Wird durch die Asylgesetzrevision in der Schweiz Platz geschaffen für mehr Asylbewerber?

Bisher werden angesichts der zum Teil seit Jahren fehlenden Unterbringungsplätze auf allen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) Asylsuchende häufig in kurzzeitig zur Verfügung gestellten Übergangsstrukturen – insbesondere in Zivilschutzanlagen – untergebracht. Insbesondere für die Sicherung der Unterbringung zu Beginn des Verfahrens in den Bundeszentren und während der darauf folgenden Anfangsphase der kantonalen Unterbringung war es immer wieder notwendig, auf solche Übergangsstrukturen zurückzugreifen. Diese sind oft nicht menschenwürdig (da z.B. unterirdisch) und der Aufenthalt stellt für die Betroffenen eine grosse Belastung dar. Mit der Asylgesetzrevision werden unter anderem neue Unterbringungsplätze auf Bundesebene geschaffen. Der Aufbau weiterer Bundesstrukturen und die Beschleunigung der Verfahren tragen dazu bei das strukturelle Defizit bei der Unterbringung von Personen, über deren Asylgesuch noch nicht entschieden wurde, abzubauen. Dies ist notwendig, da vermieden werden soll, dass schon im regulären Betrieb auf Übergangslösungen zurückgegriffen werden muss.

Die Beschleunigung der Asylverfahren bedeutet, dass diese rascher abgeschlossen werden in dem die Abläufe gestrafft werden. Sie hat jedoch keinen direkten Einfluss auf die Anzahl Asylgesuche, die bearbeitet werden können. Wie bisher hängt dies von den vorhandenen Ressourcen ab: nur wenn die entsprechenden personellen Ressourcen (Sachbearbeitende des SEM, Dolmetschende usw.) vorhanden sind, können auch mehr Asylgesuche behandelt werden. Hier ist eine flexible Anpassung an die Gesuchszahlen notwendig. Das ist seit Jahren gängige Praxis. Mit den neuen Unterbringungsplätzen steigt der Handlungsspielraum in diesem Bereich, so dass die Schweiz wieder besser auf Schwankungen reagieren kann und ein Rückgriff auf Notfallstrukturen seltener notwendig sein wird.

10. Was bedeuten die unkontrollierten Abreisen aus dem Testzentrum?

Seit jeher ist es so, dass eine relativ grosse Zahl von Asylsuchenden untertaucht. Dabei handelt es sich nicht um ein neues Phänomen, das mit dem Testverfahren eindeutig in Zusammenhang gebracht werden kann. Die in der Öffentlichkeit viel verwendeten Zahlen aus der Evaluation des Testbetriebs, wonach dort viel mehr Personen untertauchen würden (32,4%) als im Regelbetrieb (9,9%), sind wenig aussagekräftig und sogar irreführend. Es werden nämlich Zahlen verglichen, die im Prinzip nicht vergleichbar sind. Auf der einen Seite werden die Zahlen aus dem Testbetrieb verwendet, d.h. aus einem Verfahrenszentrum, in welchem in rund 60% der Fälle die gesamten Verfahren durchgeführt werden und in dem sich die Asylsuchenden bis zu 140 Tagen aufhalten. Auf der anderen Seite werden die Zahlen aus den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) verwendet, wo in der Regel nur die Erstbefragungen durchgeführt werden – bei hohen Gesuchszahlen wie im Herbst 2015 sogar nur die Registrierungen – und in welchen sich die Asylsuchenden während höchstens 90 Tagen aufhalten, in der Praxis aber meist weniger (die aktuelle Aufenthaltszeit in den EVZ liegt bei zwei bis drei Wochen).

Es ist nicht bekannt, wohin sich die Personen, die aus dem Testbetrieb verschwunden sind, begeben. Bekannt ist jedoch, dass diese in der Folge nur in sehr geringer Anzahl (5 %) in den Statistiken zur Nothilfe der Kantone auftauchen. Dies legt die Vermutung nahe, dass diese Asylsuchenden in der Regel aus der Schweiz ausreisen.

11. Was hat es mit den sogenannten «besonderen Zentren» auf sich, die für die Unterbringung von Personen, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder den Betrieb in den Bundeszentren stören, vorgesehen sind?

Die Bestimmung, die solche besonderen Zentren vorsieht, ist Teil der dringlichen Massnahmen (Vorlage 3). Sie ist deshalb bereits in Kraft und noch mindestens bis im September 2019 gültig. Bis zu diesem Zeitpunkt kann sie – unabhängig davon ob die Asylgesetzrevision am 5. Juni angenommen wird oder nicht – vom Parlament definitiv ins Asylgesetz überführt werden. Dieses Szenario ist äusserst wahrscheinlich angesichts der Tatsache, dass das Schweizer Volk die dringlichen Massnahmen im Rahmen des Referendums von 2013 mit grosser Mehrheit (78.5%) bestätigt hat.

Seit dem 29. September 2012 (Inkrafttreten der dringlichen Massnahmen) hat der Bund die Möglichkeit solche besonderen Zentren zu eröffnen. Seither sind mehr als dreieinhalb Jahre vergangen. In dieser Zeit wurde kein einziges Zentrum dieser Art eröffnet. In der Praxis scheinen solche Zentren folglich bisher nicht notwendig zu sein, da andere disziplinarische Massnahmen mit weniger einschneidendem Charakter möglich und in aller Regel ausreichend sind.

12. Was ist der Testbetrieb in Zürich? Welche Ziele werden damit verfolgt?

Am 6. Januar 2014 startete der sogenannte Testbetrieb in Zürich. Dort werden seither die Verfahrensabläufe erprobt und evaluiert, die im Rahmen der Neustrukturierung vorgesehen sind und mit dem revidierten Asylgesetz im September 2015 von der Bundesversammlung in beinahe identischer Form beschlossen wurden. Im Testbetrieb in Zürich ging es einzig darum, die Verfahrensabläufe zu testen (wie rasch können Asylgesuche behandelt werden, ohne Qualitätsverluste in Kauf nehmen zu müssen? Wie wirken sich neue Verfahrensschritte aus? Hält der Rechtsschutz, was man sich davon verspricht, d.h. den fairen Zugang zum Asylverfahren? u.s.w.). Nicht getestet wurden die Auswirkungen der Neustrukturierung auf den Vollzug, es wurde bisher kein Test-Ausreisezentrum eröffnet.

Das Testverfahren wurde sowohl quantitativ als auch qualitativ ausgewertet. Konkret ist die Evaluation durch vier extern vergebene Auftragnehmerinnen („Mandat 1-4“) erfolgt. Die verschiedenen Evaluationen sind positiv ausgefallen, insbesondere auch in Bezug auf die effektive Beschleunigung der Verfahren sowie die Wirksamkeit des vorgesehenen Rechtsschutzes.

Die neuen Verfahrensweisen können im Prinzip noch bis am 28. September 2019 getestet werden, bis dahin sind nämlich die dringlichen Massnahmen und die Testphasenverordnung, welche die gesetzliche Grundlage für die Möglichkeit liefern, von den Bestimmungen des Asylgesetzes und des Ausländergesetzes abzuweichen, noch gültig.

13. Werden in den vorgesehenen Ausreisezentren haftähnliche Bedingungen vorherrschen?

Nach den menschenrechtlichen Vorgaben dürfen die Ausreisezentren zumindest nicht geschlossener geführt werden, als die Verfahrenszentren, da sonst eine formelle Entscheidung über die – für das Verfahren nicht mehr notwendige – Einschränkung der Bewegungsfreiheit getroffen werden müsste. Die Personen in den Ausreisezentren sind nicht mehr im Asylverfahren. Damit sind gewisse Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, die in den Verfahrenszentren damit begründet werden, dass die Personen für die Durchführung der Verfahren zur Verfügung stehen sollen, in Ausreisezentren nicht gerechtfertigt. Zudem handelt es sich bei Ausreisezentren nicht um Haftanstalten. Wäre dies der Fall, wäre eine Zuweisung der betroffenen Personen ohne Haftanordnung illegal. Die Anwendung ausländerrechtlicher Haft kommt jedoch nur dann in Frage, wenn die

gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen, unter anderem muss der für Haftentscheidungen sehr bedeutsame Verhältnismässigkeitsgrundsatz gewährt sein. Die Voraussetzung für eine Haftanordnung sind angesichts der drohenden Freiheitsentziehung berechtigterweise relativ hoch. Es ist deshalb nicht möglich – und wäre auch in keiner Weise sinnvoll oder angebracht – alle Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid zu inhaftieren.

II. Rechtsvertretung

1. Warum braucht es den unentgeltlichen Rechtsschutz?

Der unentgeltliche Rechtsschutz stellt ein soziales Grundrecht dar, welches sich – sowohl für Schweizerinnen und Schweizer als auch für ausländische Personen – aus der Bundesverfassung ergibt. Gemäss Art. 29 Abs. 3 BV hat jede Person Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, wenn sie bedürftig ist, d.h. nicht über die notwendigen finanziellen Mittel verfügt und wenn ihr Prozess nicht zum Vornherein aussichtslos erscheint. Damit zusätzlich unentgeltliche Rechtsvertretung gewährt werden kann, muss die Vertretung auch „notwendig“ erscheinen. Dies ist dann der Fall, wenn die betroffene Person sich selber nicht effektiv vertreten kann. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass die Anwendung und Durchsetzung des geltenden Rechts nicht davon abhängt, ob eine betroffene Person in einem komplexen Verfahren über ausreichende finanzielle Mittel verfügt, um die Kosten dafür zu tragen.

Im Asylverfahren ist der kostenlose Rechtsschutz durch Beratung und Rechtsvertretung – wie er im revidierten Asylgesetz vorgesehen ist – aus verschiedenen Gründen notwendig. Primär ist ein solcher notwendig, weil es im Asylverfahren um existentielle Rechte der betroffenen Person geht: den Schutz von Leib und Leben. Eine falsche Entscheidung kann fatale Folgen haben. Zudem ist der kostenlose Rechtsschutz notwendig, weil es sich um ein äusserst komplexes Verfahren handelt. Für Asylsuchende, die sich meist erst seit Kurzem in der Schweiz aufhalten und weder mit dem Rechtssystem, noch mit der Sprache vertraut sind, ist es praktisch unmöglich, die Abläufe und Anforderungen hinreichend zu verstehen. Deshalb sind sie im Asylverfahren auf qualifizierten Rechtsschutz angewiesen.

Die Voraussetzungen von Art. 29 Abs. 3 BV sind für die komplizierten und raschen Asylverfahren deutlich erfüllt. Dies hat auch die Bundesversammlung erkannt und den unentgeltlichen Rechtsschutz im revidierten Asylgesetz als eine notwendige Begleitmassnahme zur Verfahrensbeschleunigung verankert. Nur so – dazu gibt es einen breit abgestützten politischen Konsens – können faire und rechtsstaatlich korrekte Verfahren garantiert werden.

2. Ist die Unabhängigkeit der Rechtsvertretenden in den Bundeszentren gewährleistet?

Grundsätzlich ist Unabhängigkeit keine Frage der räumlichen Gegebenheiten oder der Finanzierung durch den Bund. Es kommt vielmehr auf die Aufgaben an, welche Beratung und Rechtsvertretung wahrnehmen sollen, sowie auf die professionelle Umsetzung dieses Auftrags. Dies zeigt auch das Beispiel der Pflichtverteidiger im Strafverfahren, welche ebenfalls aus Geldern der öffentlichen Hand finanziert werden.

Der Auftrag von Beratung und Rechtsvertretung ist im Gesetz eindeutig als Interessenvertretung der Asylsuchenden bei gleichzeitiger objektiver Informationsweitergabe festgelegt (Art. 102g und 102h rev. AsylG). Angesichts der grossen räumlichen und sachlichen Nähe der einzelnen Beteiligten ist es aus Sicht der SFH erforderlich, dass sowohl intern (beispielsweise durch regelmässige Sitzungen oder klarer

Rollenverteilung) als auch extern (durch eine regelmässige Beobachtung und Evaluation der Abläufe) Mechanismen existieren, mit denen mögliche Unklarheiten und Unstimmigkeiten zwischen den handelnden Akteuren erkannt und schnell und konstruktiv angegangen werden können.

Die Evaluation bescheinigt der Rechtsvertretung im Verfahrenszentrum in Zürich eine professionelle Arbeitsweise und ein sachgerechtes Rollenverständnis als juristische Vertretung der Asylsuchenden.

Dieser klare Auftrag – der die Unabhängigkeit der Akteure voraussetzt – sollte aus Sicht der SFH durch eine gewisse räumliche Trennung sichtbar gemacht werden. Im holländischen Asylverfahren etwa findet das erste Treffen zwischen Asylsuchenden und Rechtsvertretung ausserhalb der Verfahrenszentren statt und eine Evaluation vor Ort hat gezeigt, dass diese Vorgehensweise äusserst positive Effekte auf die Vertrauensbildung hat. Ähnliches wäre auch im neuen Schweizer Verfahren erstrebenswert und gemäss dem revidierten Asylgesetz möglich.

Schliesslich wird es auch in Zukunft Aufgabe verschiedener, unabhängiger Akteure aus der Zivilgesellschaft bleiben, die Rolle der Rechtsberatung und -vertretung kritisch zu begleiten und die Arbeit der jeweiligen Auftragnehmer entsprechend zu beobachten.

3. Wie werden Beratung und Rechtsvertretung finanziert?

Die Beratung und Rechtsvertretung werden vom Bund finanziert. Dabei hat er sich an die Regeln der Vergabe öffentlicher Aufträge zu halten, womit primär die Kosten und die Fähigkeit der bietenden Organisation, die Leistung zu erbringen, eine Rolle für die Auftragsvergabe spielen. In der Ausschreibung müssen sich die geforderten Standards hinsichtlich der Qualität und der gesetzliche Auftrag von Beratung und Rechtsvertretung widerspiegeln. Die Ausschreibung wird über das SEM erfolgen. Der genaue Inhalt solcher Ausschreibungen ist bisher nicht bekannt. Die Ausschreibung aus dem Sommer 2013 für das Testzentrum und die dort gemachten Erfahrungen werden sicherlich in die Entscheidung hinsichtlich der Ausschreibungsinhalte einfließen. Das SEM wird dann eine oder mehrere externe Organisationen mit der Beratung und Rechtsvertretung in den neuen Verfahrenszentren beauftragen («Leistungserbringer»). Die Entschädigung dieser Organisation(en) für ihre Leistungen wird über einen Pauschalbetrag erfolgen, worin neben dem Betrag für die Kerndienstleistungen der Beratung und Rechtsvertretung auch ein Beitrag an die Verwaltungs- und Personalkosten des Leistungserbringers, ein Beitrag für die Organisation der Disposition sowie ein Beitrag an eine unabhängige Übersetzung enthalten sind. Darüber hinaus können (ausnahmsweise) auch Beiträge nach Aufwand festgesetzt werden, etwa wenn einmalige Kosten anfallen (Art. 102k Abs. 2 rev. AsylG). Diese Form der Entschädigung bietet sich beispielsweise für die Erstellung von audiovisuellen Hilfsmitteln oder Broschüren über das Asylverfahren für die Beratung und Rechtsvertretung an.

4. Was sind die Aufgaben des Leistungserbringers der den Auftrag für den Rechtsschutz übernimmt?

Die Organisation(en), welche mit der Leistungserbringung beauftragt werden, sind verantwortlich für die Sicherstellung, Organisation und Durchführung der Beratung und Rechtsvertretung in den Zentren des Bundes. Damit tragen sie z.B. die Verantwortung dafür, dass organisatorisch ein reibungsloser Ablauf gewährleistet werden kann. Im derzeit laufenden Testbetrieb wurde dazu ein sogenannter „Single Point of Contact“ (SPOC)

eingesetzt, welcher gegenüber den weiteren involvierten Stellen als Ansprechstelle auf Seiten der Akteure des Rechtsschutzes definiert ist.

Weiter tragen sie die Verantwortung, dass die einzelnen Beratenden und Rechtsvertretenden den an sie gestellten Anforderungen gerecht werden. Dies kann mittels sorgfältiger Auswahl der Mitarbeitenden und der Schulung und regelmässigen Weiterbildung derselben sichergestellt werden.

Schliesslich sorgt der Leistungserbringer für die Qualität der Beratung und Rechtsvertretung. Damit trägt er die Verantwortung dafür, die Qualität seiner Tätigkeit, beispielsweise mittels externer Qualitätskontrolle, kontinuierlich zu überprüfen und im Austausch mit den anderen involvierten Stellen zur Verbesserung und Weiterentwicklung des Gesamtsystems beizutragen.

5. Welche Aufgaben haben die Beratung und Rechtsvertretung?

Das revidierte Asylgesetz enthält eine Liste von Aufgaben, welche die Beratung und Rechtsvertretung während des Aufenthalts von Asylsuchenden in den Zentren des Bundes übernehmen. Diese Liste ist nicht abschliessend (Art. 102k rev. AsylG).

- Die Beratung und die Rechtsvertretung informieren und beraten die Asylsuchenden.
- Die Rechtsvertretung nimmt sowohl an der ersten Befragung (zur Identität, der Herkunft und den Lebensumständen, zum Reiseweg sowie – summarisch – zu den Asylgründen) als auch an der (ausführlichen) Befragung zu den Asylgründen teil.
- Die Rechtsvertretung fasst eine Stellungnahme zum Entscheidentwurf, falls das SEM im beschleunigten Verfahren vorhat, einen negativen Entscheid zu fällen. Kein Entscheidentwurf ist vorgesehen für Dublin-Verfahren und im erweiterten Verfahren, für diese entfällt damit auch die Möglichkeit einer Stellungnahme vor dem erstinstanzlichen Entscheid. Für diese Verfahren ändern sich aber auch die Beschwerdefristen nicht.
- Die Rechtsvertretung nimmt ihre Pflichten auch in einem allfälligen Beschwerdeverfahren wahr (Verfassen von Beschwerden, Stellungnahmen etc.).
- Die Rechtsvertretung fungiert als Vertrauensperson von unbegleiteten Kindern im Asylverfahren und handelt als solche in deren Interesse (solange diese sich in einem Bundeszentrum oder im Flughafen aufhalten).
- Wird die Prüfung des Asylgesuchs einer Person ins erweiterte Verfahren verwiesen, weil es sich um einen besonders komplexen Fall handelt, so gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder informiert die Rechtsvertretung die kantonale Rechtsberatungsstelle die das Mandat übernimmt über den Verfahrensstand oder sie vertritt die betroffene Person weiterhin und nimmt auch im erweiterten Verfahren an den entscheiderelevanten Verfahrensschritten teil.

6. Welche Voraussetzungen werden an die Qualifikation der Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter gestellt?

Zur Rechtsvertretung zugelassen sind Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Zugelassen sind zudem auch Personen mit universitärem juristischem Hochschulabschluss, die sich beruflich mit der Beratung und Vertretung von Asylsuchenden befassen (Art. 102i rev.

AsylG). Es wird folglich vorausgesetzt, dass insbesondere Letztere über eine spezifische Qualifikation im Bereich des Asylrechts verfügen.

7. Haben Asylsuchende im erweiterten Verfahren Anspruch auf Rechtsvertretung?

Im erweiterten Verfahren ist für entscheidungsrelevante Verfahrensschritte ebenfalls eine unentgeltliche Rechtsvertretung vorgesehen. Asylsuchende können sich dabei im erstinstanzlichen Verfahren, d.h. bis das SEM eine Entscheidung trifft, an die Mitarbeitenden einer Rechtsberatungsstelle im Kanton oder an die zugewiesene Rechtsvertretung wenden. Gesetzlich ist nicht geregelt, welche Verfahrensschritte als entscheidungsrelevant erachtet werden. Es ist in diesem Zusammenhang einzig spezifiziert, dass eine unentgeltliche Rechtsvertretung insbesondere dann vorgesehen ist, wenn eine zweite Anhörung zu den Asylgründen durchgeführt wird. Die Bestimmung der entscheidungsrelevanten Verfahrensschritte wird Aufgabe des Bundesrats sein (Art. 102I rev. AsylG).

III. Fristen:

1. Wird durch die vorgesehenen Verfahrensfristen des Staatssekretariats für Migration (SEM) die Qualität der Asylverfahren reduziert?

Nein. Die im revidierten Asylgesetz vorgesehenen Verfahrensfristen für das erstinstanzliche Verfahren, d.h. das Verfahren bis zur Entscheidung durch das SEM (Art. 37 rev. AsylG), sind in der Tat kurz. Dabei handelt es sich jedoch um Ordnungsfristen. Die Nichteinhaltung von Ordnungsfristen hat keine rechtlichen Konsequenzen und es ist vorgesehen, dass das Staatssekretariat die Frist um einige Tage überschreiten darf, falls „triftige Gründe“ vorliegen und der Entscheid noch im Bundeszentrum getroffen werden kann. Aus den erstinstanzlichen Verfahrensfristen ergibt sich somit kein übermässig höherer Zeitdruck. Zudem werden besonders komplexe Fälle, bei denen weitere Abklärungen notwendig sind und über die folglich nicht im beschleunigten Verfahren entschieden werden kann, im sogenannten erweiterten Verfahren behandelt. Für das erweiterte Verfahren sind längere Verfahrensfristen vorgesehen. Dies gibt dem Staatssekretariat den notwendigen Spielraum, um die Qualität der Asylverfahren zu gewährleisten.

Weiter ist unter dem revidierten Asylgesetz – im Gegensatz zum Status Quo, in welchem die Rechtsvertretung in den meisten Fällen erst im Beschwerdeverfahren beigezogen wird – die unentgeltliche Rechtsvertretung bei allen relevanten erstinstanzlichen Verfahrensschritten präsent und trägt somit ebenfalls zur Qualitätssicherung bei.

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe hat sich bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens kritisch zu den kurzen Verfahrensfristen geäußert und sieht es als ihre Aufgabe an, entsprechende Entwicklungen in der Praxis, zusammen mit weiteren Akteuren der Zivilgesellschaft, weiterhin aufmerksam zu beobachten.

2. Wird durch die vorgesehenen Behandlungsfristen des Bundesverwaltungsgerichts die Qualität der Asylverfahren reduziert?

Nein. Im revidierten Asylgesetz sind mindestens gleich lange und teilweise (für die erweiterten Verfahren) sogar vorteilhaftere Behandlungsfristen vorgesehen (Art. 109 rev. AsylG) als im aktuell gültigen Asylgesetz. Dabei handelt es sich um Ordnungsfristen. Die

Nichteinhaltung von Ordnungsfristen hat keine rechtlichen Konsequenzen. Zudem ist vorgesehen, dass das Bundesverwaltungsgericht die Frist um einige Tage überschreiten darf, falls „triftige Gründe“ vorliegen. Aus den Behandlungsfristen ergibt sich somit kein erhöhter Zeitdruck im Vergleich zur aktuellen Situation.

3. Gefährden vorgesehenen Beschwerdefristen das Recht auf effektive Beschwerde?

Nein. Die Frist für Beschwerden gegen materielle Entscheide (über die Erfüllung oder Nicht-Erfüllung der Flüchtlingseigenschaft) im beschleunigten Verfahren wird mit der Asylgesetzrevision effektiv stark verkürzt: von 30 Tagen auf sieben Arbeitstage. Beibehalten wurde die Frist von 30 Tagen für Beschwerden gegen materielle Entscheide im erweiterten Verfahren (Art. 108 Abs. 1 und 2 rev. AsylG). Auch für Beschwerden gegen alle anderen Entscheidarten (darunter insbesondere Dublin-Nichteintretensentscheide) gelten weiterhin die gleichen Fristen.

Die Verkürzung der Beschwerdefrist bei materiellen Entscheiden im beschleunigten Verfahren stellt für die Rechtschutzakteure eine Herausforderung dar. Es gibt aber mehrere Gründe, weshalb die Schweizerische Flüchtlingshilfe aktuell davon ausgeht, dass es möglich ist, das Recht auf eine wirksame Beschwerde auch innerhalb der im revidierten Asylgesetz vorgesehenen Fristen wahrzunehmen.

Erstens betrifft die Verkürzung der Beschwerdefristen ausschliesslich Beschwerden gegen materielle Entscheide im beschleunigten Verfahren. In vielen Fällen – insbesondere auch bei Dublin-Entscheiden mit einer extrem kurzen Beschwerdefrist von fünf Tagen und bei den materiellen Entscheidungen im erweiterten Verfahren mit einer Beschwerdefrist von 30 Tagen – bleiben die Beschwerdefristen gleich, anders als bisher werden die betroffenen Personen aber systematisch Zugang zum Rechtsschutz erhalten.

Zweitens hat sich in der Praxis im Testbetrieb in Zürich gezeigt, dass die Frist zur Einreichung der Beschwerde im beschleunigten Verfahren in einem Bundeszentrum kein Problem darstellt, da die Rechtsvertretung zum Zeitpunkt der Entscheideröffnung bereits über eine ausserordentlich gute Kenntnis der Dossiers verfügt. Dies, weil sie – im Gegensatz zum Status Quo – systematisch von Beginn des Verfahrens weg an allen relevanten Verfahrensschritten teilnimmt.

Drittens wissen die betroffenen Asylsuchenden aufgrund der verbesserten Information über das Verfahren und ihre verfahrensrechtliche Situation bei einem negativen Entscheid sofort, in welcher Situation sie sich befinden. So können sie umgehend geeignete Massnahmen ergreifen und sich beispielsweise an eine andere Rechtsvertretung wenden. Weiter wird den Asylsuchenden bei einer Mandatsniederlegung seitens der zugewiesenen Rechtsvertretung das gesamte Dossier ausgehändigt, womit für die neue Rechtsvertretung der unmittelbare Zugang zu allen relevanten Akten gesichert ist. In der Praxis kann auch die Gewährung und Einhaltung der bereits jetzt vorgesehenen Nachfrist zur Verbesserung der Beschwerde (Art. 110 AsylG) helfen, in einem solchen Fall das Recht auf eine effektive Beschwerde umfassend zu wahren.

Das Recht auf eine wirksame Beschwerde kann daher auch – bei entsprechender Organisation des Rechtsschutzes in den jeweiligen Verfahrenszentren – in diesen kurzen Fristen wahrgenommen werden. Die Schweizerische Flüchtlingshilfe sieht die Verkürzung der Beschwerdefristen dennoch als kritischen Punkt und hatte dies im Rahmen der verschiedenen Gesetzgebungsprozesse mehrfach deutlich zum Ausdruck gebracht. Es wird auch in Zukunft notwendig sein, die entsprechenden Entwicklungen genau zu beobachten



und regelmässig zu überprüfen, ob das Recht auf eine wirksame Beschwerde in der Praxis tatsächlich gewahrt ist.