

Vorschläge für ein effizientes, fares und glaubwürdiges Asylverfahren

***Vorschläge der Schweizerischen Flüchtlingshilfe
SFH und der ihr angeschlossenen Organisationen***

Bern, im Oktober 2012

1 Effizienz: Vorschläge zum Ablauf des Verfahrens

Die SFH schlägt ein «4 x30 Tage-Verfahren» für einfache und klare Fälle ohne weiteren Abklärungsbedarf vor. Alle nötigen Verfahrensabschnitte (Vorbereitungszeit, Verfahren vor dem BFM, Beschwerdefrist, Bearbeitungsfrist durch das BVGER) könnten je dreissig Tage dauern. Diese Fristen wären verbindlich für alle am Verfahren Beteiligten.

Begründung

Die im Beschleunigungsbericht des BFM vom März 2011 skizzierte Option 1 orientiert sich sehr stark am derzeit in den Niederlanden praktizierten Asylverfahren. Das niederländische Verfahren regelt viele Abläufe in guter Weise, insbesondere die Lösungen in Bezug auf den Rechtsschutz und die Information und soziale Beratung und Betreuung der Asylsuchenden sind umfassend und können als Vorbild dienen. Allerdings werden Anpassungen nötig sein an die Verhältnisse in der Schweiz, das niederländische Verfahren kann aber im Bereich des Rechtsschutzes gute Anregungen geben.

Grosse Bedenken hegt die SFH jedoch, ob das ultrakurze niederländische Normalverfahren tatsächlich zu qualitativ hochwertigen und nachhaltigen Entscheiden führt. Dies aus folgenden Überlegungen:

- In den Niederlanden hat sich die Quote der Mehrfachgesuche seit Einführung des Normalverfahrens mehr als verdoppelt. Die meisten Asylsuchenden können es gemäss Vluchtelingenwerk Nederlande, UNHCR und dem IND¹ nicht nachvollziehen und nur schwer «verkräften», dass ihr Fall so schnell erledigt wurde. Die meisten versuchen es daher nochmals mit einem Zweitgesuch. Die angestrebte Beschleunigung wird damit zum Bumerang, der eigentlich vermeidbare Folgeverfahren auslöst und letztlich die Abläufe wieder verlangsamt. Dies soll in der Schweiz vermieden werden.
- Die Beschwerdequote ist in den Niederlanden relativ hoch, was ebenfalls darauf hindeuten könnte, dass die Akzeptanz der Entscheide gering ist – aus den oben dargelegten Gründen.
- Nach Angaben des IND wurde im Jahr 2011 knapp die Hälfte der Entscheide im schnellen Normalverfahren entschieden. Die andere Hälfte wurde in das verlängerte Verfahren überführt. Entscheidendes Kriterium für die Überführung ist in der Regel der Umstand, dass die sachbearbeitende Person den Fall nicht in der sehr knappen Frist von acht Verfahrenstagen zum Entscheid bringen kann. Etwas mehr Zeit für den Verfahrensteil könnte sich also positiv auswirken. Anlässlich der Abklärungsreise der SFH in die Niederlande im Dezember 2011 äusserten sogar Mitarbeitende des IND Zweifel, ob das Verfahren nicht doch zu schnell ablaufe und in der Praxis die Abläufe nur schwer koordinierbar seien.²

¹ Aussagen anlässlich der Interviews mit ELENA Koordinatorin Sathia Rafi, Vluchtelingenwerk Nederlande vom 5.12.2011, Mieke van Zijverden, Policy Advisor beim IND vom 7.12.2011 und Mitarbeitenden des UNHCR Büros für die Niederlande vom 5.12.2011.

² Auf die Frage, was man nach einem halben Jahr Testlauf mit dem neuen Verfahren ändern müsste, antwortete Mieke von Zijverden vom IND, dass «etwas mehr Zeit doch hilfreich wäre» (Interview vom 7.12.2011).

Diese Fakten sollten bei der Neukonzeption des Schweizerischen Verfahrens unbedingt Berücksichtigung finden. Die SFH hält den Ablauf des niederländischen Verfahrens mit seiner Gliederung in die Teilabschnitte Vorbereitungsphase, Verfahren im engeren Sinn und Beschwerdeverfahren zwar für sinnvoll, plädiert aber für eine zeitliche Dehnung.

Alle am Verfahren Beteiligten - die Asylsuchenden, das BFM, die Rechtsvertreter sowie das Bundesverwaltungsgericht - hätten nach diesem Vorschlag dreissig Tage Zeit, um ihren Verfahrensbeitrag zu leisten. Aus Fairnessgesichtspunkten würde dies gewissermassen auch «Waffengleichheit» bedeuten. Hinsichtlich der Beschwerdefristen gilt zu bedenken, dass im Asylverfahren nur eine Beschwerdeinstanz über den Fall entscheiden kann. Ohnehin kann damit das Beschwerdeverfahren im Asylverfahren bereits heute als «beschleunigt» gelten.

Im Vergleich zum heutigen Verfahren wäre es dennoch eine beträchtliche Beschleunigung, da Fälle ohne weiteren Abklärungsbedarf nach zwei Monaten erstinstanzlich entschieden wären. Im Falle einer Beschwerde würden bis zum Urteil des BVGer nochmals zwei Monate benötigt, so dass das gesamte Verfahren in wenig komplexen Fällen in vier Monaten abschliessend durchlaufen werden könnte.

Für Fälle mit grösserem Abklärungsbedarf könnte eine erstinstanzliche Erledigung nach sechs Monaten (einschliesslich Vorbereitungszeit) festgelegt werden. Für entsprechende Beschwerdeverfahren würden weitere sechs Monate veranschlagt, so dass auch diese Fälle spätestens nach 14 Monaten definitiv erledigt werden könnten. In Ausnahmefällen könnten sowohl auf Stufe BFM als auch beim BVGer weitere Verlängerungen möglich sein. Jede weitere Verlängerung müsste jedoch durch die sachbearbeitende Person begründet werden, die Gesuchsteller müssten über die Verzögerung informiert werden.

Heute müssen sich nur die Rechtsvertreter und die Asylsuchenden an die in Art. 108 AsylG festgelegten Beschwerdefristen halten. Die für das Bundesamt (Art. 37 AsylG) und das BVGer (Art. 109) genannten Behandlungsfristen sind bloss Ordnungsrufen, deren Einhaltung heute keine Konsequenz zeitigt. Die SFH schlägt vor, die neu zu bestimmenden Verfahrensfristen auch für die Behörden verbindlich zu erklären.

Die SFH schlägt überdies vor, dass Asylsuchenden, die – obwohl sie sich kooperativ verhalten und nicht zu einer Verfahrensverzögerung beigetragen haben –, innerhalb von 18 Monaten keinen regulären und rechtskräftigen Entscheid über ihr Gesuch erhalten, eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden soll, die für ein Jahr ausgestellt wird.

Tabellarische Übersicht

Verfahrensschritte	Verfahren ohne weitere Abklärungen Dauer	Verfahren mit weiteren Abklärungen Dauer
<p>Vorbereitungszeit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Information über den Ablauf des Verfahrens, Möglichkeit der Konsultation einer Sozialberatung • Medizinische Untersuchung und grenzsanitarische Massnahmen • Benennung der Rechtsvertretung und erstes Treffen 	30 Tage	30 Tage
<p>Verfahren BFM bis zum erstinstanzlichen Entscheid</p> <p>Ablauf ähnlich wie in den Niederlanden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Austausch zwischen Sachbearbeiter BFM und Rechtsvertretung vor und nach der Anhörung; - Begleitung in die Anhörung durch Mitarbeitende des Hilfswerks, auf Antrag der Rechtsvertretung oder des Asylsuchenden, bei UMA zwingend durch den Rechtsvertreter - Zustellung des Entscheidentwurfs und der Protokolle an den Rechtsvertreter vor Eröffnung des Entscheids; - Möglichkeit der Rückmeldung von Seiten Rechtsvertreter an BFM-Sachbearbeiter - Mündliche Entscheideröffnung im Beisein des Rechtsvertreters 	30 Tage	<p>Bis maximal sechs Monate</p> <p>bei:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bedarf an Zusatzanhörungen, - Botschaftsabklärungen, - Lingua-Analysen - Gründen, die in der gesuchstellenden Person begründet sind (Traumatisierung, Krankheit, etc.) <p>Eine Verlängerung ist möglich, sie ist schriftlich zu begründen und muss den Gesuchstellenden mitgeteilt werden.</p>
<p>Beschwerdefrist</p> <p>Eingabe der Beschwerdeschrift durch Rechtsvertreter nach Gespräch mit dem Klienten</p> <p>Möglichkeit weiterer Beweismittel/Gutachten/Expertisen nachzureichen</p> <p>Suspensiveffekt während laufender Beschwerdefrist.</p>	30 Tage	30 Tage
<p>Bearbeitungsfrist Bundesverwaltungsgericht</p>	30 Tage	<p>Bis maximal 6 Monate</p> <p>Verlängerung möglich (Siehe oben)</p>
<p>Maximale Dauer</p>	4 Monate	Bis zu 14 Monate

2 Fairness: Vorschläge zur Verbesserung des Rechtsschutzes

Alle Asylsuchenden haben während des gesamten Verfahrens Zugang zu einer unabhängigen und qualifizierten Rechtsberatung und –vertretung. Die Einführung eines Rechtsschutzmodells sichert die Einhaltung der Verfahrensrechte.

Zielsetzungen

- Der Bund schafft die Grundlagen für einen verfassungs- und völkerrechtskonformen Rechtsschutz und garantiert somit das Recht auf eine effektive Beschwerde gemäss BV (Art. 29 Abs. 3) und EMRK (Art. 13).
- Der Bund trägt die Kosten für ein flächendeckendes Rechtsschutz-Modell für alle Asylsuchenden während des gesamten Verfahrens. Dies gilt auch für das Dublin-Verfahren
- Die Rechtsberatung und –vertretung ist behördenunabhängig organisiert und setzt sich anwaltschaftlich für die Asylsuchenden ein. Die RechtsvertreterInnen sind qualifiziert und arbeiten professionell zum Wohle ihrer MandantInnen.
- Der Rechtsschutz trägt dazu bei, dass Asylsuchende besser informiert sind, über ihre Rechte und Pflichten. Entscheide werden besser akzeptiert.
- Der Rechtsschutz fördert die Qualität der Entscheide. Der Sachverhalt wird dank dem Beitrag der Rechtsvertretung vollständig abgeklärt, was letztlich zu einer Beschleunigung der Verfahren und zur Reduktion des Verfahrensaufwands beim BFM und den Schweizer Botschaften (Botschaftsanfragen) führt.
- Dank der Realisierung des umfassenden Rechtsschutzkonzepts könnte die Zahl von offensichtlich aussichtslosen Beschwerden reduziert werden, die Gesuchsteller wären besser informiert und könnten auch negative Entscheide besser annehmen.
- Dank der Fallkenntnisse und der Spezialisierung der RechtsvertreterInnen kann der Aufwand für Beschwerdeverfahren reduziert werden
- Freiwillige Rückreisen können durch entsprechende Beratung und Weiterleitung an Rückkehrberatungsstellen gefördert werden.

Umsetzung

Jede asylsuchende Person hat Anspruch darauf, von einem Rechtsvertreter durch das Verfahren begleitet zu werden. Die Rechtsberatung und –vertretung ist in jedem Fall behördenunabhängig organisiert. Dies muss für die Gesuchstellenden offenkundig werden, damit diese ihre RechtsvertreterInnen als unabhängig und rein anwaltschaftlich engagiert wahrnehmen. Ansonsten ist das System wenig glaubwürdig.

Im Rahmen der Vorbereitungszeit wird die Rechtsvertretung benannt. Den Asylsuchenden wird – sofern sie nicht einen eigenen Rechtsvertreter benennen – eine Rechtsvertretung aus dem regional organisierten Pool von Asylexpertinnen zugeteilt. Noch in der Vorbereitungszeit wird dem BFM die Rechtsvertretung durch die Koordinationsstelle der Rechtsberatung vor Ort mitgeteilt und es findet ein erster persönlicher Kontakt statt. Dieser sollte in den Räumlichkeiten der Rechtsvertretung stattfinden. Wenn nötig, wird eine unabhängige Übersetzung angeboten (Auch für Übersetzungsdienste könnte ein Pool organisiert werden, möglich wäre auch die Zuschaltung per Telefon, Skype, etc. bei ausgefallenen Sprachen).

Die Beratung erfolgt durch juristisch ausgebildete Fachpersonen und qualifizierte, unabhängige ÜbersetzerInnen.

Die Rechtsvertreter erhalten Verfahrensakten und Protokolle für ihre Mandanten automatisch von den Sachbearbeitern des BFM zugestellt und stehen mit diesen im Austausch. Nach Eröffnung des erstinstanzlichen Entscheides wird dieser mit der asylsuchenden Person besprochen. Die Chancen einer Beschwerde werden erläutert. Falls es angezeigt ist, reicht der Rechtsvertreter eine Beschwerdeschrift an das BVGer ein.

Die Rechtsvertretung nimmt abgesehen von der Beratung und Vertretung keine weiteren Aufgaben im Asylverfahren wahr. Sie ist insbesondere nicht in den Bereich Rückkehrberatung involviert, um Interessenkonflikte zu vermeiden. Allerdings können MandantInnen auf das Angebot der Rückkehrberatung hingewiesen werden.

Die Abgeltung erfolgt nach einem Punktesystem, das einen Grundaufwand berücksichtigt und sich an den Tagessätzen für Fachexperten orientiert.

Organisation

Operationell könnte die Rechtsberatung und -vertretung durch Beratungsstellen der Hilfswerke vor Ort geleistet werden sowie durch weitere Personen (AnwältInnen, weitere qualifizierte Asylexperten), die sich in regionalen Pools zusammenschliessen. So kann sichergestellt werden, dass für jede asylsuchende Person rechtzeitig und verbindlich ein/e qualifizierte/r RechtsvertreterIn zur Verfügung stehen kann. Die Koordination wird durch Regionalstellen, welche ein bestimmtes Gebiet abdecken sichergestellt (ähnlich wie die heutigen Koordinationsstellen der Hilfswerksvertreter in den Regionen).

Die SFH könnte die Qualität der Rechtsberater auf hohem Niveau sicherstellen. Sie könnte ein Weiterbildungsangebot betreiben und eine Länderanalyse, welche die Rechtsberaterinnen und -berater mit den nötigen Länderinformationen versorgt.

Die SFH könnte mit den beteiligten Hilfswerken, den Demokratischen JuristInnen Schweiz und dem Anwaltsverband Qualitätskriterien erarbeiten und für deren Einhaltung besorgt sein. Die SFH würde – wie bisher – im Bereich der Informationsvermittlung und Länderanalyse eine Supportrolle innehaben. Im Bereich der Rechtsberatung könnten sie Koordinationstreffen zwischen den regionalen Koordinationsstellen durchführen und dem BFM als AnsprechpartnerIn für Grundsatzfragen dienen. Die SFH könnte auch das Controlling über die Qualität der Rechtsberatung innehaben.

Einbettung des Rechtsschutzes im Verfahren

Verfahrensinformation während der Vorbereitungszeit

- Alle Asylsuchenden erhalten vor der Anhörung eine Verfahrensinformation. Sie erhalten Informationen über das Verfahren (Abläufe, Fristen, Regeln, etc.), aber auch über was von ihnen erwartet wird (Kooperation, Informationspflichten, etc.)
- Die Beratung erfolgt durch Mitarbeitende der Hilfswerke, wenn nötig nach Sprachgruppen, unter Beizug von unabhängigen ÜbersetzerInnen;

Ziele der Verfahrensinformation

- Die Asylsuchenden verstehen was auf sie zukommt und was von ihnen an Information und Kooperation erwartet wird
- Durch eine unabhängige Information können Ängste und falsche Hoffnungen abgebaut werden. Dank effektiverer und kohärenterer Anhörungen werden Zeit und Kosten gespart weil die Asylsuchenden entsprechend vorbereitet sind
- Erste Triage der Fälle, die in die Anhörung begleitet werden sollten.
- Vortriage der Fälle, wo spezifische Länderinformationen, Gutachten und Beweismittel beschafft werden sollten

Grundvoraussetzungen für die Umsetzung eines erfolgreichen Rechtsschutz-Modell

- Das Modell ist flächendeckend und für alle Asylsuchenden zugänglich
- Die Beratungsstellen arbeiten koordiniert nach gemeinsam ausgearbeiteten Richtlinien
- Die Beratung erfolgt individuell und mit professioneller, unabhängiger Übersetzung
- Kapazitäten werden aufgrund der Erfahrungszahlen geplant und vergütet
- Die Abläufe müssen gut geplant und weitgehend automatisiert werden (Information, Aktenübergabe, etc.).
- Das BFM berücksichtigt die Rechtsberatung bei seinen Abläufen und bezieht den integrierten Rechtsschutz als notwendigen Teil des Verfahrens ein.

3 Glaubwürdigkeit: Verfahrenleitende Grundprinzipien

Aus Sicht der SFH sind die folgenden Grundprinzipien zu berücksichtigen:

- **Das Asylverfahren folgt den Grundprinzipien des allgemeinen Verwaltungsrechts.**
- **Alle Akteure sind mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet.**
- **Das Verfahren ist transparent.**
- **Die Unterbringung ist nach menschenrechtlichen Standards ausgestaltet.**
- **Mechanismen zur Qualitätssicherung sind auf allen Ebenen implementiert.**
- **Asylsuchende erhalten individuelle soziale und rechtliche Beratung während des gesamten Verfahrens.**

Ziel des Asylverfahrens ist es, herauszufinden, ob eine Person des Schutzes der Schweiz bedarf oder nicht. Ein qualitativ hoch stehendes, effizientes Verfahren ermöglicht rasche, faire und jedem Einzelfall gerecht werdende Entscheide.

Das Verfahren ist so zu gestalten, dass innert nützlicher Frist entschieden wird, ob eine Person die Flüchtlingseigenschaft erfüllt, anderweitig schutzbedürftig ist, oder keinen Schutz benötigt. Das Asylverfahren darf sich nicht negativ auf die Integrations-

oder Rückkehrfähigkeit der Betroffenen auswirken. In allen Fällen, in denen die Schweiz für das Verfahren zuständig ist, ist materiell zu prüfen, ob die Person Flüchtling ist oder subsidiären bzw. humanitären Schutzes bedarf. Das Dublin-Verfahren bildet einen integralen Bestandteil der Gesuchsprüfung, die folgenden Grundprinzipien gelten auch für diese Zuständigkeitsverfahren.

Das Asylverfahren folgt den im Verwaltungsverfahrensgesetz niedergelegten Prinzipien des allgemeinen Verwaltungsrechts. Von den Grundsätzen der Rechtssicherheit, Rechtsgleichheit und dem Recht auf effektive Beschwerde wird nicht zum Nachteil der Gesuchstellenden abgewichen.

Bereits auf Stufe der ersten Instanz werden alle Anstrengungen unternommen, um den Fall gründlich und abschliessend zu bearbeiten. Alle Akteure müssen daher mit genügenden finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet werden, um diesem Anspruch gerecht zu werden. Dem Prinzip des «Frontloading»³ folgend, werden im Verfahren vor dem Bundesamt qualitativ hochwertige Entscheide produziert, welche bei den Gesuchstellern eine hohe Akzeptanz finden.

Alle Asylsuchenden haben während des Verfahrens die Möglichkeit, sich kompetent und unentgeltlich in sozialen und rechtlichen Fragen beraten zu lassen. Sie werden umfassend und rechtzeitig über das Verfahren und die sie betreffenden Belange in einer Form informiert, die sie verstehen.

Asylsuchende werden während des ganzen Asyl- und Wegweisungsverfahrens durch einen mandatierten Rechtsvertreter vertreten, der sie rechtlich berät und wenn immer möglich von Anfang bis Ende durch das Verfahren begleitet. Bei unbegleiteten Kindern im Asylverfahren werden ab Feststellung der Minderjährigkeit zusätzlich vormundschaftliche Massnahmen durch die zuständigen kantonalen Behörden getroffen. Die Vormundschaftsbehörden stehen im Austausch mit den Rechtsvertretern und dem BFM. Den übergeordneten Rechten der Kinder wird während des ganzen Verfahrens Rechnung getragen.

Das Verfahren ist transparent. Die Zivilgesellschaft ist in den Anhörungen präsent, insbesondere weil es nur eine Beschwerdeinstanz gibt und daher die Anforderungen an die Nachvollziehbarkeit des erstinstanzlichen Verfahrens besonders hoch sind.

Die involvierten Akteure sind auf allen Ebenen um Qualität und Effizienz bemüht. Entsprechende Mechanismen zur Kontrolle der Qualität und der Effizienz werden implementiert. Ein Austausch der involvierten Akteure zum Ziel der Qualitätssicherung ist einzuführen.

³ Das «Frontloading» geht von der Prämisse aus, dass die Asylbehörden der ersten Instanz mit genügend Ressourcen und Know-how ausgestattet werden müssen, um qualitativ hochwertige Arbeit leisten zu können. Der Europäische Flüchtlingsrat ECRE hat in seinem Grundlagenpapier «The Way Forward» bereits 2005 zu diesem Thema folgende Ausführungen gemacht:

«*Frontloading is the policy of financing asylum determination systems with the requisite resources and expertise to make accurate and properly considered decisions at the first instance stage of the procedure. It is about ensuring that every asylum application be thoroughly and individually reviewed by a qualified decision-maker with adequate resources at his/her disposal. While the investment of such resources will facilitate quicker decision-making, frontloading is not about the acceleration of procedures for its own sake and requires the inclusion of all necessary safeguards from the start of the procedure. Ensuring quality first instance decision-making reduces the unnecessary appeals, and thereby saves time and resources. Also, if first instance decisions are coherently reasoned and clearly identify the issues at stake then appeal bodies are enabled to hear appeals more quickly and therefore cost-effectively.*», ECRE, The Way Forward Europe's role in the global refugee protection system, Towards more fair and efficient asylum systems in Europe, September 2005, S. 37 ff., <http://www.ecre.org/files/ECRE%20WF%20Systems%20Sept05.pdf> .

Die Unterbringung orientiert sich an den menschenrechtlichen Standards, welchen sich die Schweiz aufgrund ihrer humanitären Tradition verpflichtet fühlt. Sie entspricht den Bedürfnissen der Gesuchstellenden und orientiert sich dabei an den in der Schweiz herrschenden Standards. Asylsuchende werden nicht isoliert, die Unterbringung ist so gestaltet, dass die Grundrechte der Betroffenen gewahrt werden und ihre Integrations-, respektive Rückkehrfähigkeit erhalten bleibt. Die Kinderrechte und die Bedürfnisse von besonders Verletzlichen werden auch im Rahmen der Unterbringung vorrangig respektiert.

Personen, deren Asylgesuch nach einem fairen Verfahren rechtskräftig abgelehnt wurde, müssen die Schweiz verlassen. Die freiwillige Rückkehr hat höchste Priorität. Abgewiesenen Asylsuchenden erhalten die nötige Unterstützung, damit sie in Sicherheit und Würde zurückkehren können. Rückkehrberatung und -hilfe sind ganzheitlich und individuell ausgestaltet. Entsprechende Angebote sind unabhängig vom Status und ungeachtet des Verfahrensstandes jederzeit zugänglich. Die Beratung wird durch regierungsunabhängige und professionell agierende Organisationen angeboten.

Rechtsdienst SFH unter Mitarbeit der Mitglieder der Fachgruppe Recht/2012/SB/