

Empfehlungen des Bündnisses unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich

anlässlich des Treffens mit Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider, Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD, 2. Mai 2023

1. Asylverfahren

Vorab ist daran zu erinnern, dass im Asylverfahren nichts Geringeres als die Existenz der asylsuchenden Personen auf dem Spiel steht. Anders als in anderen Rechtsverfahren können Fehlentscheide des SEM somit eine Gefährdung der Existenz und des Lebens der Betroffenen zur Folge haben. Es gilt somit – im Sinne einer Maxime – um jeden Preis, jegliche Fehler zu verhindern und die Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens vor die Beschleunigung zu stellen.

Seit der Einführung des neuen Asylverfahrens fällt auf, dass Mängel bei der Triage vom beschleunigten ins erweiterte Verfahren bestehen.¹ Gemäss Weisungen des SEM liegt die Behandlungspriorität bei Dublin-Fällen und Fällen mit tiefer Schutzquote, was dazu führt, dass Fälle ins erweiterte Verfahren überwiesen werden, die bereits im beschleunigten Verfahren hätten gutgeheissen werden können. Gleichzeitig wurden im Rahmen der PERU-Evaluation des beschleunigten Verfahrens bei rund einem Drittel der untersuchten Dossiers "gravierende Mängel" festgestellt, darunter insbesondere Verletzungen des Untersuchungsgrundsatzes. Aufgrund der kurzen Behandlungsfristen bleibt den involvierten Akteuren - den Sachbearbeiter*innen des SEM wie auch den involvierten Ärzt*innen und Psycholog*innen – zu wenig Zeit, um die nötigen Abklärungen vorzunehmen und besonders vulnerable Personen zu identifizieren. Gleichzeitig kommt es aufgrund der strikten Taktung unweigerlich zu Handwechseln bei der Rechtsvertretung, was der Vertrauensbasis und damit der Interessenvertretung abträglich ist.

Dass die Beschleunigung der Verfahren auch einen Einfluss auf die Qualität der Asylentscheide hat, lässt sich mitunter aus der beachtlichen Erfolgsquote der Beschwerden vor BVGer ableiten. Verschiedene Beispiele zeigen zudem, dass auch die Qualität der Urteile des BVGer von der Beschleunigung der Verfahren betroffen ist. Gerade im Asylverfahren, in dem ein zweiter Instanzenzug ausgeschlossen ist, ist es unabdingbar, dass das BVGer als einzige Beschwerdeinstanz jeden Fall gründlich prüft und die eigene Kognition nicht beschränkt.

Die Überbelegung der Bundesasylzentren und ihre meist periphere Lage führt darüber hinaus dazu, dass die Verwirklichung einer menschenwürdigen Unterbringung kaum mehr möglich ist. In diesem Zusammenhang sind wir alarmiert über die Einführung einer neuen Kategorie von "selbständigen unbegleiteten Minderjährigen", die wie Erwachsene in BAZ untergebracht werden. Wir stimmen der Kritik, u.a. der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)² zu, dass diese Praxis nicht mit Menschen- und Kinderrechten vereinbar ist.

¹ Vgl. bereits Kritik des Bundesverwaltungsgerichts im Urteil BVGer E-6713/2019 vom 9.6.2020.

² Vgl. Bericht an das SEM betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren (BAZ) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) 2021 – 2022, Dezember 2022.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Wir schlagen folgende Massnahmen³ vor:

1. Die Verlängerung bzw. flexiblere Handhabung aller erstinstanzlichen Behandlungsfristen, sowohl in den beschleunigten wie auch in den Dublin-Verfahren. Für die Beschwerdeebene ist zu prüfen, ob ein weiterer Instanzenzug ans Bundesgericht ermöglicht werden könnte.
2. Eine sorgfältige(re) Triage nach transparenten Kriterien: komplexe Fälle müssen konsequent ins erweiterte Verfahren überführt werden, insbesondere, wenn noch medizinische oder psychologische Abklärungen oder die Einreichung von Beweismitteln ausstehend sind. Klar positive Fälle müssen dafür stets im beschleunigten Verfahren entschieden werden.
3. Den lückenlosen und unbedingten Zugang zu medizinischer und psychologischer Versorgung für alle asylsuchenden Personen während ihres Asylverfahrens.
4. Eine menschenwürdige Unterbringung aller asylsuchenden Personen und damit eine langfristige, schwankungstauglichere Planung im Asylbereich. Dazu muss bei der Vergabe von Betreuungs- und Sicherheitsaufgaben rund um die BAZ konsequent auf Qualität gepocht und nicht auf kostengünstige Lösungen geachtet werden. Unbegleitete minderjährige Asylsuchende müssen konsequent individuell betreut und in ihren Bedürfnissen angepassten Unterkünften untergebracht werden. Auch müssen Gesuche um Privatunterbringung grosszügig bewilligt werden, zumal damit die Unterbringungssituation entlastet werden kann.

Bei Dublin- / Sicherer-Drittstaat-Fällen scheint augenfällig, dass bei Entscheiden lediglich auf den Rechtsrahmen im entsprechenden Land abgestellt wird, ohne die tatsächliche Lage vor Ort zu berücksichtigen (insb. Kroatien, Bulgarien, Rumänien, Italien oder Griechenland) und ohne besonderen Vulnerabilitäten die notwendige Beachtung zu schenken. Auch wird die Möglichkeit, aus humanitären Gründen oder bei Härtefällen auf Asylgesuche einzutreten (Souveränitätsklausel) äusserst selten wahrgenommen.

Diesbezüglich schlagen wir folgende Massnahmen vor:

1. Berücksichtigung der internationalen Berichterstattung und der tatsächlichen Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen (vgl. hierzu u.a. Interim Measures diverser UN-Committees) bei der Entscheidfindung.
2. Gestützt auf die Vulnerabilitätsliste der Dublin-Koalition⁴ muss vermehrt und konsequent von der Souveränitätsklausel Gebrauch gemacht werden und zwar bei allen Personen mit besonderer Schutzbedürftigkeit und/oder bei eindeutigen medizinischen Kontraindikationen.

³ Für weitere Kritikpunkten und Vorschläge siehe u.a. Bericht des Bündnisses unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich „Bilanz zur Neustrukturierung des Asylbereichs“ von Oktober 2020, abrufbar unter: https://bündnis-rechtsarbeit-asyl.ch/?page_id=80

⁴ Opfer von Menschenhandel bzw. mit erhärtetem Verdacht darauf; Folteropfer; Opfer von häuslicher und sexueller Gewalt; alleinerziehende Frauen mit Kindern; schwangere Frauen (das SEM hat einmal die Garantie gegeben, ab dem 7. Schwangerschaftsmonat nicht mehr zu überstellen, trotzdem wurde z.B. am 4. April 2023 eine Frau im 7. Schwangerschaftsmonat nach Kroatien überstellt); Personen mit gesundheitlichen Problemen, die in der Schweiz ärztlich betreut werden; Personen, durch deren Überstellung Familien auseinandergerissen werden; Personen, die nahe Familienangehörige in der Schweiz haben, die sie massgeblich unterstützen und von denen sie stark abhängig sind; UMAs, die nicht als solche anerkannt werden und deren Volljährigkeit Gegenstand eines Verfahrens ist; ausserhalb Dublin-Verfahren: in Griechenland anerkannte Flüchtlinge, die besonders verletzlich sind.

2. Rechtsschutz

Das Mandatsverhältnis und die räumliche Nähe zum SEM führt dazu, dass viele Asylsuchende den Rechtsschutz nicht als unabhängig wahrnehmen. Auch scheint das Rollenverständnis des Rechtsschutzes selbst nicht einheitlich geklärt. So wird teils mehr Gewicht auf die Mithilfe bei der Sachverhaltsermittlung gelegt als auf die eigentliche Interessenvertretung. Es wird immer wieder festgestellt, dass die Rechtsvertretung nicht alle Verfahrensschritte konsequent begleitet, wie u.a. die Dublin-Gespräche, und es zu zahlreichen Handwechsellern kommt, wobei Vertrauen und Fallwissen verloren gehen. Ferner erfolgt die Mandatsniederlegung nach negativen Entscheidungen leider immer wieder auch in Fällen, in denen gravierende Menschenrechtsverletzungen drohen. Die regionalen Unterschiede bei der Beschwerdeerhebung sind so hoch, dass nicht von einem rechtsgleichen Zugang zum Rechtsschutz die Rede sein kann.

Die Mandatsniederlegung erfolgt angesichts der gesetzlich vorgesehenen Beschwerdefristen von fünf (Dublin-Verfahren) bzw. sieben (beschleunigtes Verfahren) Arbeitstagen eigentlich immer zur Unzeit und führt zu gravierenden Engpässen: die asylsuchenden Personen müssen innert kürzester Zeit eine externe Rechtsvertretung finden, die sie bei der Beschwerdeerhebung unterstützt, was durch die periphere Lage der BAZ und die mangelnde Vernetzung der Betroffenen zusätzlich erschwert wird. Gerade im Asylverfahren, in dem nur ein einziger Instanzenzug zur Verfügung steht, muss um jeden Preis sichergestellt werden, dass der Rechtsweg garantiert bleibt. Externe "Auffangnetze" für die Beschwerdeerhebung, die oft von Freiwilligen getragen werden, dürfen nicht zur Selbstverständlichkeit werden. Vielmehr soll der Rechtsschutz innerhalb des Systems gewährt werden, zumal dies das Versprechen des neuen Verfahrens war.

Wir schlagen folgende Massnahmen vor:

1. Verlängerung der Beschwerdefrist in Dublin-Fällen auf eine angemessene Frist (heute 5 Arbeitstage) / Beibehaltung der 30-tägigen Frist bei allen materiellen Asylentscheidungen, um bei Mandatsniederlegung die Möglichkeit einer externen Rechtsvertretung offen zu halten.
2. Einführung einer aufwandgerechten Entschädigung anstelle der Fallpauschalen; dies bei gleichzeitiger Verpflichtung zur Begleitung aller Verfahrensschritte; bei Beschwerdeerhebung soll die unentgeltliche Prozessführung und Rechtsverteiständung durch das BVGer gewährt werden (auch bei Beschwerdeerhebung durch die mandatierte RV).
3. Schaffung der Möglichkeit, die Rechtsvertretung bei Bedarf zu wählen, bspw. durch ein "Gutscheinsystem" mit Voucher für jede asylsuchende Person, den sie bei einer Beratungsstelle oder Anwält*in, die im Asylrecht spezialisiert ist, einlösen kann.
4. Regelmässige externe Evaluation des Rechtsschutzes und Berücksichtigung der Resultate bei der nächsten Ausschreibung des Mandats (inkl. Beurteilung der Erfüllung des Auftrags, insb. Teilnahme an allen Verfahrensschritten). Dabei muss die Sichtweise der asylsuchenden Personen miteinbezogen werden (wurde bei PERU-Evaluation übergangen).
5. Klare räumliche Trennung des Rechtsschutzes vom SEM bei gleichzeitiger Gewährleistung der steten Erreichbarkeit der Rechtsvertretung für die asylsuchenden Personen (auch wenn diese vorzeitig in einer kantonalen Unterkunft untergebracht wird).
6. Verpflichtung der Leistungserbringer an allen wichtigen Verfahrensschritten, insbesondere den Erst- und Dublin-Gesprächen sowie den Anhörungen, anwesend zu sein.

7. Verpflichtung der Leistungserbringer zur Bekanntgabe von klaren Kriterien bzgl. der Mandatsniederlegung sowie zur Mitteilung der Mandatsniederlegung und deren Begründung am Tag der Entscheideröffnung.

3. Sichere Fluchtwege

Für Personen, die den Schutz der Schweiz suchen, gibt es nur die Möglichkeit, einen äusserst riskanten Reiseweg anzutreten oder ein humanitäres Visum zu beantragen. Für Letzteres sind die Hürden derart hoch, dass man nicht von einer tatsächlich zur Verfügung stehenden Option sprechen kann. Dies zeigte sich nicht zuletzt im Kontext Afghanistans, in dem trotz der desolaten Menschenrechtslage kaum humanitäre Visa ausgestellt werden. Die Verhärtung der Praxis trifft zahlreiche an Leib und Leben unmittelbar und zielgerichtet gefährdete Personen, darunter insbesondere Frauen und Mädchen. Die Situation schutzbedürftiger Personen wird zusätzlich dadurch verschärft, dass Personen mit vorläufiger Aufnahme in der Schweiz (somit oft Personen aus Kriegsgebieten) ihre Familien nur unter sehr strengen Voraussetzungen nachziehen können. Selbst wenn sie die Voraussetzungen zum Familiennachzug erfüllen, wird der Familiennachzug durch mangelnde Unterstützung bei der Passbeschaffung bzw. der fehlenden Ausstellung von Ersatzreisepapieren verzögert oder gar ganz verunmöglicht. Schliesslich wird mit der vor Kurzem beschlossenen Einfrierung der Resettlement-Programme Ende 2022 besonders verletzlichen Personen der Zugang zum Schweizer Asylsystem komplett verwehrt.

Wir schlagen folgende Massnahmen vor:

1. Sofortige Anpassung der Praxis bei der Vergabe von humanitären Visa hin zu einer tatsächlichen Fluchtoption; Berücksichtigung der aktuellen Lage in den Herkunftsländern und flexiblere Handhabung der Voraussetzungen für die Visumerteilung. Förderung der Zusammenarbeit mit anderen Staaten, so dass auch bei überlasteten oder fehlenden/geschlossenen konsularischen Diensten ein sicherer Fluchtweg eröffnet wird.
2. Insb. Erleichterung der Erteilung von humanitären Visa an Familienangehörige von in der Schweiz lebenden Afghan*innen und zwar unabhängig von deren Aufenthaltsstatus; Vergabe eines zusätzlichen Kontingents an humanitären Visa an Frauen und Mädchen aus Afghanistan und Anerkennung des Flüchtlingsstatus für aus Afghanistan geflüchtete Frauen und Mädchen nach dem Vorbild von Dänemark, Finnland und Norwegen.
3. Ausstellung von Ersatzreisepapieren für Familienmitglieder, die keine Reisepapiere vorweisen können, um die rasche Familienzusammenführung zu ermöglichen; Ermöglichung der Dokumentenprüfung nach Einreise in die Schweiz, um Personen rascher in Sicherheit zu bringen.
4. Wiederaufnahme der Resettlement-Programme und Ausbau der Kooperation diesbezüglich (allenfalls unter Einbezug der zur Solidarität bereiten Kantone).

4. Regularisierung von Personen im Nothilfesystem

Viele Personen befinden sich seit Jahren im Nothilfesystem, obwohl sie alle Voraussetzungen für eine Härtefallbewilligung im Sinne von Art. 14 Abs. 2 AsylG erfüllen. Nicht nur sträuben sich viele Kantone, dem SEM Härtefälle zur Zustimmung zu unterbreiten. Auch das SEM wird in seiner Zustimmungspraxis stetig restriktiver und verschärft die gesetzlichen Vorgaben immer weiter. Zudem sieht sich ein erheblicher Teil der Personen (insb. aus

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Eritrea oder Tibet) mit der Tatsache konfrontiert, dass ihnen die Beschaffung der für die Erteilung einer Härtefallbewilligung vorausgesetzten heimatlichen Dokumente faktisch nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Dennoch besteht das SEM weiterhin darauf und verunmöglicht damit die Erteilung von Bewilligungen an Personen, die längst im Sinne der gesetzlichen Voraussetzungen am gesellschaftlichen Leben teilhaben.

Wir schlagen folgende Massnahmen vor:

1. Absehen vom Erfordernis des Vorweisens heimatlicher Papiere für Härtefallbewilligungen, insbesondere bei Menschen aus Herkunftsländern wie Eritrea oder Tibet, bei denen die Beschaffung solcher Papiere nicht oder nur mit unzumutbarem Aufwand möglich ist.
2. Befolgung der gesetzlich vorgesehenen Kriterien für die Erteilung von Härtefallbewilligungen und transparente Anwendung derselben.
3. Kantone dazu anhalten, Fälle nach Art. 14 Abs. 2 AsylG konsequent dem SEM zur Zustimmung zu überweisen, wenn die im Gesetz vorgesehenen Kriterien erfüllt sind.

Teilnehmer*innen:

Melanie Aebli, Rechtsanwältin, Vorstand Demokratische Jurist*innen Schweiz:

Lara Hoeft, Projektleitung Pikett Asyl

Lea Hungerbühler, CEO Asylex

Corinne Reber, Rechtsanwältin Freiplatzaktion Zürich

Raphaël Rey, CSP Genève

Kontakt:

Demokratische Jurist*innen Schweiz

078 617 87 17

info@djs-jds.ch

www.djs-jds.ch

Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit Asyl

kontakt@rechtsarbeitasyl.ch

www.buendnis-rechtsarbeit-asyl.ch