

Bern, 28. Januar 2010

Änderung des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer in Bezug auf den Ersatz von Nicht- eintretensentscheiden

Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH

1 Die wichtigsten Anliegen

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bezieht wie folgt Position:

Der nun vorliegende Vorschlag ist aus Sicht der SFH insoweit ein Fortschritt, als das komplizierte und unüberschaubare Nichteintretensverfahren weitgehend durch ein materielles Verfahren abgelöst werden soll. Dies ist zu begrüßen, insbesondere auch in Hinblick auf die Europakompatibilität des Schweizerischen Asylverfahrens, eine zwingende Voraussetzung für die Teilnahme am Dublin-System. Auch die Bereitschaft, das Anliegen des Rechtsschutzes aufzugreifen, ist ein grundsätzlich positives Signal.

Allerdings geht die geplante Verfahrensstraffung wegen der verkürzten Beschwerdefrist allein zu Lasten der Asylsuchenden. Dies ist insofern nicht angemessen, weil die Hauptursache für die zu lange Verfahrensdauer aus Sicht der SFH nicht im Beschwerdeverfahren liegt, sondern vielmehr im Umstand, dass das Bundesamt für Migration (BFM) aufgrund kurzsichtiger Sparrunden in der Vergangenheit heute über zu wenig Personal verfügt und daher sehr hohe Gesuchspendenzen verzeichnet. Gleiches gilt für das Bundesverwaltungsgericht. Auf diese auch in ihren finanziellen Auswirkungen viel gravierendere Problematik wird die Verkürzung der Beschwerdefrist keinen Einfluss haben. Zwar sollen laut Vorschlag auch das BFM und das Bun-

Weyermannsstrasse 10
Postfach 8154
CH-3001 Bern

Für Paketpost:
Weyermannsstrasse 10
CH-3008 Bern

T ++41 31 370 75 75
F ++41 31 370 75 00

info@fluechtlingshilfe.ch
www.fluechtlingshilfe.ch

PC-Konto
30-16741-4
Spendenkonto
PC 30-1085-7



desverwaltungsgericht zügiger entscheiden. Die vorgeschlagenen Ordnungsfristen sind jedoch nicht bindend und können in der Praxis von den Behörden ohne weitere Konsequenzen überschritten werden. Die Halbierung der Beschwerdefrist im materiellen Verfahren gefährdet jedoch das Recht auf eine effektive Beschwerde und ist daher abzulehnen. **Die SFH verlangt die Beibehaltung der 30-tägigen Beschwerdefrist.**

Die SFH kämpft seit Jahren dafür, dass der Rechtsschutz im Asylverfahren gesetzlich verankert werden soll. In allen vorherigen Revisionsrunden forderte die SFH die Schaffung einer Rechtsgrundlage, welche den Bund verpflichtet, die Rechtsberatung für Asylsuchende zu finanzieren, wie dies in anderen europäischen Ländern längst der Fall ist. Die SFH begrüsst daher grundsätzlich, dass der Bundesrat eine entsprechende Gesetzesänderung vorschlägt. In der jetzigen Form überzeugen die Bestimmungen jedoch nicht. **Die SFH ist nur bereit, das seit mehr als 35 Jahren bewährte System der Hilfswerksvertretung aufzugeben, sofern im Gegenzug eine solide Basis für eine überzeugende Rechtsschutzfinanzierung geschaffen wird, die nicht nur finanzierte Rechtsberatung, sondern auch Beiträge des Bundes für die Rechtsvertretung von Asylsuchenden vorsieht.**

Die Bereitschaft der Hilfswerke, ihren gesetzlichen Auftrag der Hilfswerksvertretung aufzugeben, zeigt, wie ernst es ihnen mit der Verbesserung des Rechtsschutzes ist. Die Hilfswerksvertretung, welche sich im Rahmen der Verfahrensbeobachtung bestens bewährt hat, kann jedoch nur zur Disposition gestellt werden, wenn der Bund seinerseits ein verbindliches Angebot macht, welches die Rechtsberatung und -vertretung der Asylsuchenden nachhaltig sichert und im Gesetz als Teil des Verfahrens verankert.

Angesichts dieser Ausgangslage besteht aus Sicht der SFH Korrekturbedarf in folgenden Punkten:

- **Die 15-tägige Beschwerdefrist ist zu kurz (Art. 108):** Kein anderes Verwaltungsverfahren in der Schweiz kennt derart kurze Fristen. Gerade im Asylverfahren ist eine kurze Frist besonders problematisch, da regelmässig ein Sachverhalt, der sich im Ausland ereignet hat, erstellt werden muss. **Die SFH fordert daher die Beibehaltung der 30-tägigen Beschwerdefrist im materiellen Asylverfahren.**
- **Der Rechtsschutz muss deutlich gestärkt und gesetzlich besser verankert werden (Art. 17 Abs. 4):** Die vom BFM im Rahmen der Kürzung der Beschwerdefrist vorgeschlagenen flankierenden Massnahmen (Verfahrens- und Chancenberatung bzw. Instrument der Nachfristgewährung) sind unzureichend. Es bedarf einer klaren Regelung, dass der Bund Beiträge an Rechtsberatung (welche natürlich sowohl Verfahrens- als auch Chancenberatung beinhaltet) leistet und in ausgewählten Fällen auch die Rechtsvertretung im Asylverfahren finanziert. Es müssen Rahmenbedingungen für einen effektiven und rechtzeitigen Zugang zu den nötigen Beratungsangeboten geschaffen werden. Ansonsten wird das Recht auf Beschwerde ausgehöhlt.
- **Die Bestimmungen zur Rechts- und Chancenberatung bzw. -vertretung müssen zwingend präzisiert werden (Art. 94):** Die Vorschläge sind zu unbestimmt. Wenn die Hilfswerke bereit sind, das gesetzlich gut verankerte System der Hilfswerksvertretung aufzugeben, dann müssen im Gegenzug für

das neue System der Rechtsberatung und der Rechtsvertretung in ausgewählten Fällen entsprechend solide gesetzliche Grundlagen geschaffen werden.

1.1 Lücken im Rechtsschutz

Der Rechtsschutz der Asylsuchenden weist gravierende Mängel auf. Erst kürzlich wurde die Schweiz erneut international kritisiert: Der UNO-Menschenrechtsausschuss bemängelte in seinen Empfehlungen zur Umsetzung des Uno-Pakts über bürgerliche und politische Rechte in der Schweiz vom 30. Oktober 2009 den lückenhaften Rechtsschutz im Asylverfahren und forderte die Verantwortlichen auf, Asylsuchenden den Zugang zu Rechtsschutz durch die Garantie unentgeltlichen Rechtsbeistands zu ermöglichen.¹

Zwar existiert schweizweit schon heute ein System der Rechtsberatung für Asylsuchende. Dieses wird jedoch allein durch die Hilfswerke getragen, welche mit Spendengeldern und Eigenmitteln die Rechtsberatung für Asylsuchende finanzieren. Die Mittel sind jedoch sehr begrenzt, die finanzielle Situation der Beratungsstellen ist prekär. Die Bundesverfassung verankert zwar das Recht auf unentgeltlichen Rechtsschutz unter bestimmten Voraussetzungen. Seine Gewährung ist eine staatliche Aufgabe. Im Asylverfahren wird die Gewährung auf erstinstanzlicher Ebene – gerade auch mit dem Hinweis auf das bestehende, vom Staat nicht mitfinanzierte Beratungssystem – praktisch ausgeschlossen.² Im Beschwerdeverfahren wird sie nur unter sehr restriktiven Voraussetzungen gewährt. Die SFH hatte den Bund wiederholt aufgefordert, seine Verantwortung in diesem Bereich wahrzunehmen und die Rechtsberatung finanziell zu unterstützen.

Angesichts der auf dem Spiel stehenden hochrangigen Rechtsgüter und der Tatsache, dass die Hilfswerke ihrerseits bereit sind, das funktionierende und gesetzlich gut verankerte System der Hilfswerksvertretung aufzugeben, müssen die vom BFM vorgeschlagenen Bestimmungen zum Rechtsschutz dahingehend präzisiert und ergänzt werden, dass der Rechtsschutz tatsächlich garantiert und das neue System solide gesetzlich abgestützt ist. Bisher ist der Vorschlag viel zu vage und unbestimmt. Anders als im geltenden Recht ist statt Rechtsberatung und -vertretung neu nur von «Chancen- und Verfahrensberatung» die Rede. Ausdrücklich soll kein Rechtsanspruch auf unentgeltliche Rechtsberatung zugunsten der Asylsuchenden geschaffen werden.³ Dieses Modell ist jedoch nicht geeignet, wenn es – wie der Bund beabsichtigt – «das Verfahren rechtstaatlich legitimieren soll»⁴.

¹ Vgl. dazu die Dokumentation auf: http://humanrights.ch/home/de/Schweiz/Politik/Innenpolitik/idart_7328-content.html?zur=825.

² EMARK 2001/11 E. 6, 6b/bb, 2004/9 E. 3, 3b.

³ Vgl. Erläuternder Bericht EJPD zur Änderung des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer in Bezug auf den Ersatz von Nichteintretensentscheiden, S. 9 zu Art. 17 Abs. 4.

⁴ Ebenda, Ziff. 1.4., S. 7 unten.

1.2 Beschleunigtes Verfahren bedarf flankierender Massnahmen

Der Vorschlag beinhaltet extrem kurze Fristen für die Einreichung einer Beschwerde gegen materielle Entscheide. Für den Asylbereich soll erneut ein Sonderverwaltungsrecht geschaffen werden. In keinem anderen Verwaltungsverfahren der Schweiz gelten derart kurze Beschwerdefristen. Angesichts der hochrangigen Rechtsgüter, die auf dem Spiel stehen, fordert die SFH die Beibehaltung der 30-tägigen Frist im materiellen Verfahren. Dies auch im Hinblick darauf, dass es im Asylverfahren nur eine Beschwerdeinstanz gibt.

Beachtlich ist ferner, dass die Verkürzung der Beschwerdefristen zu einer weiteren Kostenverlagerung auf die Kantone führen wird. Zwar kann mit der Beschaffung von Reisepapieren ab Eröffnung des Wegweisungsentscheides begonnen werden. Es ist jedoch unrealistisch zu erwarten, dass Reisepapiere innerhalb der Beschwerdefrist von 15 Tagen beschafft werden können. Sogar bei Personen, die bei der Papierbeschaffung kooperieren, wird dies nicht möglich sein. Die Entscheide von Asylsuchenden, die keine Beschwerde einreichen, werden 15 Tage früher rechtskräftig. Sie werden somit schneller in das System der Nothilfe überführt, mit der Folge, dass die Kantone absehbar mehr Personen in der Nothilfe haben, ohne dass ihnen dafür zusätzliche Mittel seitens des Bundes gewährt werden.

Falls der Bund gewillt ist, an den kurzen Fristen festzuhalten, müssen als flankierende Massnahme zwingend die entsprechenden Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit jede asylsuchende Person rechtzeitig die nötige Rechtsberatung und -vertretung erhält, um auch bei verkürzter Frist allenfalls eine wirksame Beschwerde einlegen zu können. Heute geht oft wertvolle Zeit damit verloren, weil die Asylsuchenden zuerst die Beratungsstelle finden, selbst eine Übersetzung für den Beratungstermin organisieren und die Beratungsstellen die Verfahrensakten anfordern müssen. Ausserdem können Asylsuchende während bereits laufender Beschwerdefrist einem anderen Aufenthaltsort zugewiesen oder inhaftiert werden. All diese Vorgänge kosten Zeit. Hinzu kommt, dass es nicht mehr in jedem Kanton Beratungsstellen gibt, zudem deren Beratungskapazitäten begrenzt sind und aufgrund finanzieller Einbussen zunehmend eingeschränkt werden müssen. Mit Rücksicht auf die kurze Beschwerdefrist muss das BFM zwingend diese Hürden abbauen, ansonsten sind der rechtzeitige Zugang und die unentgeltliche Beratungs- bzw. Vertretungsmöglichkeit nicht gesichert.

2 Zu den Bestimmungen im Einzelnen

2.1 Art. 17 Abs. 4 AsylG

Vorschlag BFM	Vorschlag SFH
<p>Art. 17 Abs. 4</p> <p>⁴ Der Bund sorgt für den Zugang zur Verfahrens- und Chancenberatung.</p>	<p>Art. 17 Abs. 4 <u>NEU</u></p> <p>Der Bund garantiert den Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung.</p> <p>Art. 17 Abs. 5 <u>NEU</u></p> <p>Der Bund stellt sicher, dass jeder asylsuchenden Person unentgeltlich Rechtsberatung in allen Stufen des Verfahrens gewährt wird.</p> <p>Art. 17 Abs. 6 <u>NEU</u></p> <p>Der Bund leistet Beiträge an Dritte für die Rechtsvertretung. Unbegleitete minderjährige Asylsuchende sowie Opfer von psychischer, physischer und sexueller Gewalt sind von Amtes wegen zu verbeiständen.</p>

Die SFH fordert seit Jahren, dass der Bund seine Verantwortung im Bereich Rechtsschutz übernehmen und Grundlagen für eine staatlich finanzierte Rechtsberatung und -vertretung schaffen soll. Nur wenn die Rechtsberatung als Teil des Verfahrens wahrgenommen wird, kann der Rechtsschutz effektiv verbessert werden.

Mehrere europäische Staaten kennen ein ausgebautes Rechtsschutzsystem im Asylverfahren. In Belgien und Finnland haben Asylsuchende Zugang zur Rechtsberatung und -vertretung sowohl im erstinstanzlichen wie auch im Beschwerdeverfahren. In Dänemark besteht ein solches Recht im zweitinstanzlichen Verfahren, ebenso in Grossbritannien und Irland sowie in den Niederlanden. Die Europäische Union bemüht sich ebenfalls um eine Verstärkung des Rechtsschutzes bei Asylsuchenden durch die Garantie kostenloser Rechtsberatung. Dies kommt einerseits in der Rückführungsrichtlinie der EU⁵ zum Ausdruck, welche auch die Schweiz im Rahmen des Schengen-Acquis übernehmen muss (vgl. Art. 13, 19 und 20).⁶ Aber auch die neuen Vorschläge der EU-Kommission zur EU-Verfahrensrichtlinie wollen den Rechtsschutz verbessern.⁷

⁵ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2009 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

⁶ Vgl. auch das am 5. September 2009 abgeschlossene Vernehmlassungsverfahren zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Rückführungsrichtlinie (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands), unter: www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2009.html#EJPD.

⁷ Vorschläge für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates für Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der internationalen Schutzstatus vom 22. Oktober 2009,

Die vorgeschlagene Bestimmung ist nicht geeignet, den Rechtsschutz zu sichern. Die Formulierung der «Verfahrens- und Chancenberatung» lässt vermuten, dass es dem Bund weniger um die Rechte der Betroffenen geht als um die Optimierung der eigenen Abläufe. Es ist selbstverständlich, dass eine Beratung zum Asylverfahren sich zwingend um die Rechte der Betroffenen im Verfahren dreht und eine Chancenberatung stets die rechtliche Auseinandersetzung mit dem Einzelfall voraussetzt. Es ist daher nicht nachvollziehbar, warum der Bund statt des geläufigen Begriffs der «Rechtsberatung» neue unklare Begrifflichkeiten verwendet. Es scheint, als könne sich der Bund noch immer nicht dazu durchringen, seine Verpflichtung zum Rechtsschutz im Asylbereich anzuerkennen, da er neue – eng gefasste – Terminologien einzuführen beabsichtigt. Dieser Ansatz überzeugt jedoch auch im Hinblick auf die durch den Bundesrat gesteckten Ziele in keinsten Weise.

Gemäss dem erläuternden Bericht (S. 7) soll das neue System den Zweck verfolgen, die Asylsuchenden zu informieren, um somit die rechtsstaatliche Legitimation des Verfahrens zu sichern. Die SFH begrüsst diese Absicht. Es ist eine Tatsache, dass ein gutes erstinstanzliches Verfahren, welches auch eine umfassende Beratung beinhaltet, besser akzeptiert wird und – weil eine unabhängige Kontrolle der Entscheidung erfolgt – unnötige Beschwerden verhindern kann.

Um dieses Ziel zu verwirklichen, muss die Rechtsberatung jedoch zwingend ergebnisoffen und unabhängig erfolgen, damit sie von den Betroffenen als glaubwürdig akzeptiert wird. Es müssen Bedingungen geschaffen werden, damit die RechtsberaterInnen seriös und sorgfältig arbeiten können. Andernfalls verkommt das Instrument zur nutzlosen Alibiübung. Für ein solches Modell wären die Hilfswerke jedoch keinesfalls bereit, das bewährte Modell der Hilfswerksvertretung abzutauschen.

Einigkeit besteht, dass die Schweiz ein faires Asylverfahren haben soll. Dies beinhaltet im Minimum, dass sich eine unabhängige Stelle für die Asylsuchenden einsetzt, ihnen ihre Rechte im Verfahren erklärt und ihnen eine seriöse und von anwaltschaftlichem Einsatz für den Einzelfall geprägte Einschätzung ihres Falles erteilt. Kommt die Rechtsberatung zum Ergebnis, dass das Verfahren bisher fehlerhaft geführt beziehungsweise der Einzelfall von der Behörde nicht richtig gewürdigt wurde, so muss es möglich sein, im Anschluss an die Beratung auch anwaltschaftlich tätig zu werden und gegebenenfalls eine Beschwerde einzureichen. Zumindest für verletzte Personen sollte die Rechtsvertretung von Amtes wegen angeordnet werden.

Der Bund täte gut daran, auch Möglichkeiten vorzusehen, die Mandatstätigkeit der Rechtsberatung im Bereich Rechtsvertretung zu finanzieren. Es wäre für den Ablauf des Verfahrens viel günstiger und letztendlich auch kostensparend, wenn auf das Asylrecht spezialisierte RechtsberaterInnen Mandate führen und nicht wie heute aus Kapazitätsengpässen der Rechtsberatungsstellen viele zum Teil unnötige Laienbeschwerden die zweite Instanz belasten. Wenn klar wäre, dass die RechtsberaterInnen, wenn immer es nötig und geboten ist, eine Beschwerde gegen den Entscheid des BFM machen werden, so würden die Betroffenen wahrscheinlich auch den Entscheid der Beratung besser akzeptieren, dass in ihrem Fall eine Beschwerde keine Aussichten auf Erfolg hätte.

S. 43f, abrufbar unter:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0554:FIN:DE:HTML>.

Schon heute arbeiten die Rechtsberatungsstellen der Hilfswerke mit einem Modell, welches Kriterien für die unterstützungswürdigen Fälle festlegt. Längst nicht in jedem Fall werden Beschwerden eingereicht. Da das Angebot der Hilfswerke mangels Kapazitäten jedoch nicht alle Asylsuchenden erreicht, werden gerade im Verfahren an den Empfangsstellen viele Beschwerden von Laien eingereicht.

Die SFH plädiert für ein umfassendes Konzept: Art. 17 Abs. 4 AsylG soll die Grundlage für die Sicherung des Rechtsschutzes liefern. Die neu einzufügenden Art. 17 Abs. 5 und 6 AsylG sollen entsprechend Rechtsberatung und Rechtsvertretung regeln.

Der Vorschlag orientiert sich im Wortlaut an den Vorgaben des kürzlich veröffentlichten Änderungsvorschlags der EU-Kommission zu Art. 18 und 19 der EU-Verfahrensrichtlinie.⁸ Darin wird vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten unentgeltlich Rechtsberatung und/oder -vertretung im ganzen Asylverfahren (heute nur im Beschwerdeverfahren) sicherstellen müssen. Dies kann auf Personen beschränkt werden, die nicht über die nötigen finanziellen Mittel verfügen. Bemerkenswert ist, dass nach dem Willen der Kommission die Gewährung von Rechtsbeistand im Beschwerdeverfahren neu nicht mehr an hinreichende Erfolgsaussichten geknüpft werden soll. Den besonderen Bedürfnissen von unbegleiteten Minderjährigen und Gewaltopfern soll ebenfalls mehr Schutz gewährleistet werden.

Die SFH verfügt sowohl aus dem Hilfswerksmandat als auch wegen ihrer Koordinationsrolle im Rahmen der Rechtsberatung über langjährige Koordinationserfahrung. Sie engagiert sich für die Entwicklung eines praktikablen Systems zur Verbesserung des Rechtsschutzes.

2.2 Bemerkung zum Flughafenverfahren, Art. 23 AsylG

Die SFH hatte schon im Rahmen der letzten Revision grosse Bedenken geäussert, dass die Fristen im Flughafenverfahren zu kurz sind. Diese Haltung hat sich nicht geändert. Heute profitiert das Flughafenverfahren vom Angebot der Hilfswerke, welche ohne Bundesbeiträge ein Beratungsangebot aufrecht erhalten. Die Fristen im Flughafenverfahren sind jedoch nur tragbar, wenn das BFM den Rechtsschutz mitfinanziert und rechtzeitig den Zugang zu Rechtsberatung ermöglicht.

Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat in seinem Entscheid die Problematik des Rechtsschutzes im Flughafenverfahren wie folgt erörtert:

«Der nicht anwaltlich vertretene Antragsteller muss ferner durch organisatorische Massnahmen Gelegenheit erhalten, – soweit erforderlich unter Einsatz eines Sprachmittlers – kostenlos asylrechtskundige Beratung in Anspruch zu nehmen, um die Erfolgsaussichten einer etwaigen Beschreitung des Rechtsweges beurteilen zu können. Diese Beratung kann durch jede dafür geeignete, von den Entscheidungsträgern unabhängige, im Flughafenbereich verfügbare und in Asylrechtsfragen kundige Person oder Stelle erfolgen. Es ist Sache des Gesetzgebers und der mit der Durchführung des Asylverfahrensgesetzes betrauten Behörde zu entscheiden, auf welchem Wege – insbesondere durch welche dafür geeigneten Personen oder Stel-

⁸ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung des in internationalen Schutzstatus (Neufassung) vom 22. Oktober 2009 (KOM(2009) 554 endgültig).

len – diese Beratung erfolgen soll. Die Beratung kann auch Hilfe bei der Formulierung des beim Gericht zu stellenden Antrags und seiner Begründung und bei der Gewinnung eines zur Vertretung bereiten Rechtsanwalts umfassen. Angesichts der Kürze der im Gesetz festgelegten Fristen für Antragstellung und gerichtliche Entscheidung im Flughafenverfahren (vgl. dazu näher unten e) erscheint es erforderlich, dass die Beratung bereits am Tage der Zustellung der behördlichen Entscheidungen einsetzt und auch an Wochenenden angeboten wird.»⁹

2.3 Art. 29 a AsylG

Vorschlag BFM	Vorschlag SFH
<p>Art. 29a (neu) Zusammenarbeit bei der Ermittlung des Sachverhalts</p> <p>Der Bundesrat kann mit Drittstaaten und internationalen Organisationen Vereinbarungen über die Zusammenarbeit bei der Ermittlung des Sachverhalts abschliessen. Er kann insbesondere Vereinbarungen über den gegenseitigen Informationsaustausch zur Abklärung der Fluchtgründe einer asylsuchenden Person im Heimat- oder Herkunftsstaat, ihres Reiseweges und ihres Aufenthalts in einem Drittstaat abschliessen.</p>	<p>Ergänzen Satz 3 <u>NEU</u>:</p> <p>Zu beachten ist, dass während des erstinstanzlichen Verfahrens keine Informationen über Einzelpersonen eingeholt werden dürfen.</p>

Zum Schutz der Asylsuchenden sollte klargestellt werden, dass die Asylbehörden während des laufenden Verfahrens im Heimatland keine Daten und Informationen über Einzelpersonen einholen dürfen, welche konkrete Rückschlüsse auf die asylsuchende Person zulassen. Ansonsten kann dies sowohl die im Heimatland verbliebenen Familienmitglieder der asylsuchenden Person gefährden (Reflexverfolgung) als auch objektive Nachfluchtgründe schaffen. Auch entsprechende Aufträge an die Behörden von Drittstaaten oder internationale Organisationen vor Ort sind nicht zulässig. Das UNHCR könnte im Rahmen seiner Kompetenzen aus Art 113 AsylG eine Überwachungsfunktion bezüglich des Datenaustauschs übernehmen.

⁹ BVerfGE 1994, 166, C I d, www.servat.unibe.ch/dfr/bv094166.html.

2.4 Bemerkung zu Streichung von Art. 30 AsylG, Hilfswerksvertretung

Das BFM schlägt im Rahmen der Revision vor, die Hilfswerksvertretung aufzugeben und im Gegenzug die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Verfahrens- und Chancenberatung zu schaffen.

Die SFH ist mit diesem Vorgehen einverstanden, sofern der Bund ein wirksames Rechtsschutzmodell einführt, welches die Rechte der Asylsuchenden im Verfahren stärkt. Die im Vernehmlassungsentwurf enthaltenen diesbezüglichen Regelungen sind nicht genügend.

Heute koordiniert die SFH mit ihren Mitgliederhilfswerken die Hilfswerksvertretung im Asylbereich. Die Hilfswerkvertreter (HWV) beobachten als Teil der Zivilgesellschaft die Anhörung von Asylsuchenden. Ihre Anwesenheit als Prozessbeobachtung stärkt das Vertrauen in die Objektivität der Anhörung und erhöht die Legitimität des Verfahrens. Den HWV obliegt es, die Einhaltung eines korrekten und fairen Ablaufs der Anhörung zu beobachten. In der Vergangenheit hat sich bereits die reine Präsenz der HWV positiv auf Qualität und Klima der Anhörungen ausgewirkt. Im Hinblick auf die Beobachtung der Anhörungen hat die Schweiz eine besonders gute Praxis. Schwere Mängel zeigt das heutige System dagegen im Bereich der Rechtsberatung und -vertretung. Die Hilfswerksvertretung hat nämlich nur eine neutrale Beobachterrolle und keine Parteirechte und die Rechtsberatung wird staatlich nicht unterstützt (siehe Ausführungen zu Art. 17 Abs. 4 sowie Einleitungsbemerkungen).

Wird auf die Präsenz der HWV zukünftig verzichtet, so wird die Qualitätskontrolle im Bereich Anhörung ausschliesslich der Behörde überlassen, da die neutrale Beobachterperson fehlt. Heute können allfällige Probleme in der Anhörung mit der Behörde direkt angesprochen werden. Die Rückmeldungen der HWV ermöglichen es dem BFM fortlaufend, Qualitätsverbesserungen vorzunehmen, und gewährleisten, dass die Verfahrensstandards an allen Standorten des BFM beachtet und eingehalten werden.

Der Verzicht auf diese Qualitätskontrolle im erstinstanzlichen Verfahren könnte dazu führen, dass sich die Kontrolle auf die teurere Beschwerdeebene verlagert, da Verfahrensprobleme erst im Nachhinein festgestellt und auf Beschwerdeebene korrigiert werden können oder Verfahrensprobleme überhaupt nicht mehr oder nur mit erheblichem zeitlichem und finanziellem Aufwand erkannt werden.

Die SFH fordert den Bund aus diesen Gründen auf, alternative Modelle der Qualitätssicherung durch Dritte auszuarbeiten.

2.5 Bemerkungen zu Art. 31 AsylG

Art. 31 AsylG sieht vor, dass die kantonalen Behörden wieder stärker im Verfahren mitwirken. Die SFH hatte die Zentralisierung des Verfahrens beim BFM in der letzten Revision begrüsst. Aus ihrer Sicht hat sich die frühere Beteiligung der Kantone nicht bewährt. Damals kam es zu zeit- und ressourcenaufwändigen Doppelspurigkeiten. Der Bund sollte für das BFM genügend Ressourcen bereit stellen, so dass auf eine Mitwirkung der Kantone im Bereich der Entscheidvorbereitung verzichtet werden kann. **Die SFH lehnt die vorgeschlagene Änderung daher ab.**

2.6 Art. 31a AsylG

Vorschlag BFM	Vorschlag der SFH
	<p>Vorschlag für die Schaffung eines Zuständigkeitsverfahrens, welches folgende Fragen materiell klärt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kriterien nach Dublin - keine substanziellen Gründe für die Annahme, dass das Non-Refoulement-Gebot verletzt wird, - Zugang zu einem fairen Asylverfahren, - Zumutbarkeit des Aufenthaltes im Drittstaat, - Beziehungen zur Schweiz bzw. zum Drittstaat - Reisefähigkeit der Person
<p><i>Art. 31a (neu)</i> Entscheide des Bundesamtes</p> <p>¹ Das Bundesamt tritt in der Regel auf Asylgesuche nicht ein, wenn Asylsuchende:</p> <p>a. in einen sicheren Drittstaat nach Artikel 6a Absatz 2 Buchstabe b zurückkehren können, in welchen sie sich vorher aufgehalten haben;</p> <p>b. in einen Drittstaat ausreisen können, welcher für die Durchführung des Asyl- und Wegweisungsverfahrens staatsvertraglich zuständig ist,</p> <p>c. in einen Drittstaat zurückkehren können, in welchem sie sich vorher aufgehalten haben;</p> <p>d. in einen Drittstaat weiterreisen können, für welchen sie ein Visum besitzen und in welchem sie um Schutz nachsuchen können;</p> <p>e. in einen Drittstaat weiterreisen können, in dem Personen, zu denen sie enge Beziehungen haben, oder nahe Angehörige leben.</p> <p>² Absatz 1 Buchstaben c bis e findet keine Anwendung, wenn Hinweise bestehen, dass im Einzelfall im Drittstaat kein effektiver Schutz vor Rückschiebung nach Artikel 5</p>	<p>Eventualiter:</p> <p><u>Abs. 2 ergänzen:</u></p> <p>kein effektiver Schutz vor Rückschiebung nach Artikel 5 Absatz 1 oder Art. 3 EMRK besteht</p> <p><u>NEUER Absatz 2bis einfügen:</u></p> <p>Abs. 1a, c bis e finden keine Anwendung, wenn ein Fall des Art. 1b gegeben ist.</p> <p>Abs. 3 streichen</p>

<p>Absatz 1 besteht.</p> <p>³ Das Bundesamt tritt auf Gesuche nicht ein, welche die Voraussetzungen von Artikel 18 nicht erfüllen. Dies gilt namentlich, wenn das Asylgesuch ausschliesslich aus wirtschaftlichen oder medizinischen Gründen eingereicht wird.</p> <p>⁴ In den übrigen Fällen lehnt es das Asylgesuch ab, sofern die Flüchtlingseigenschaft weder bewiesen noch glaubhaft gemacht worden ist.</p>	
---	--

Die SFH lehnt Art. 31a E-AsylG ab, weil sie das geltende Nichteintretensverfahren für die Dublin-Prüfung nicht als geeignet erachtet. Auch im Dublin-Verfahren und bei den Drittstaatenregelungen müssen bestimmte Fragen materiell geprüft werden. Die SFH hat daher im Rahmen der Expertenkommission vorgeschlagen, für Dublin- und Drittstaatenfälle analog ein eigenes Zuständigkeitsverfahren zu schaffen, welches eine eingeschränkte Prüfung zu bestimmten Fragen beinhaltet. Neben den Dublin-Kriterien (Familienbeziehungen) wäre auch zu klären, ob allenfalls Wegweisungshindernisse gegen die Überstellung in den Drittstaat bestehen.

Dies entspricht auch den Vorschlägen der EU-Kommission zur Reform des Dublin-Verfahrens respektive zu Art. 5 Abs. 2 Dublin-VO.¹⁰

Die von Art. 37 E-AsylG neu vorgesehene erstinstanzliche Verfahrensfrist, die auch für Dublin-Fälle gelten soll, ist völlig unrealistisch und kann im Dublin-Verfahren von vornherein nicht eingehalten werden. In der Praxis wird kaum ein Dublin-Verfahren innerhalb von zehn Arbeitstagen zum Entscheid gebracht werden können. Auch dieser Umstand spricht dafür, dass das praktizierte Nichteintretensverfahren mit dem Dublin-System nicht kompatibel ist.

Eventualiter schlägt die SFH Ergänzungen zum Gesetzesvorschlag vor. Zum einen muss im Rahmen des Refoulement-Schutzes zwingend auch das völkerrechtliche Refoulement der EMRK berücksichtigt werden, Abs. 2 ist daher entsprechend zu ergänzen.

Ausserdem muss präzisiert werden, dass für die Fälle, in denen in einem Dublin-Mitgliedstaat ein Asylgesuch eingereicht wurde, die übrigen Drittstaatenklauseln (Bst. a, c, d, e) nicht zur Anwendung kommen dürfen, gemäss Art. 4 Abs. 1 Dublin-VO.

Der auf Art. 18 AsylG verweisende Abs. 3 Satz 2 ist abzulehnen, da unnötig. Die Regelung entspricht der geltenden Rechtsprechung.

¹⁰ Vgl. KOM(2008) 820 endgültig vom 3. Februar 2008, 2008/0243 (COD) Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, Art. 5. Dort führt die Kommission aus: «Zweck des persönlichen Gesprächs ist es, die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats zu erleichtern, indem der Antragsteller insbesondere die Möglichkeit erhält, relevante Angaben mitzuteilen, die für die korrekte Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats notwendig sind, und den Antragsteller mündlich über die Anwendung dieser Verordnung zu informieren.»

2.7 Art. 36 AsylG

Vorschlag BFM	Vorschlag SFH
<p><i>Art. 36</i> Verfahren vor Entscheiden</p> <p>¹ Bei Nichteintretensentscheiden nach Artikel 31a Absatz 1 wird der asylsuchenden Person das rechtliche Gehör gewährt. Dasselbe gilt, wenn die asylsuchende Person:</p> <p>a. die Behörden über ihre Identität täuscht und diese Täuschung aufgrund der Ergebnisse der erkennungsdienstlichen Behandlung oder anderer Beweismittel feststeht;</p> <p>b. ihr Gesuch massgeblich auf gefälschte oder verfälschte Beweismittel abstützt;</p> <p>c. ihre Mitwirkungspflicht schuldhaft auf andere Weise verletzt.</p> <p>² In den übrigen Fällen findet eine Anhörung nach Artikel 29 statt.</p>	<p>Abs. 1:</p> <p>Streichen S. 2 sowie Alternativen a–c.</p>

Die SFH setzt sich dafür ein, dass alle Asylsuchenden vor dem Entscheid über ihre Asylgründe vom BFM angehört werden. Dies ist aus ihrer Sicht zwingende Voraussetzung für einen seriös getroffenen materiellen Entscheid über die Flüchtlingseigenschaft. Art. 36 Abs. 1 Satz 2 ist daher abzulehnen.

Bei den von Abs. 1 Satz 2 Bst. a–c genannten Tatbeständen (festgestellte Identitätstäuschung, grobe Mitwirkungspflichtverletzung und Abstützung des Asylgesuchs allein auf gefälschte Dokumente) geht der Bund grundsätzlich davon aus, dass diese Gesuche «missbräuchlichen Charakter» haben. Heute werden diese Fälle im Nichteintretensverfahren entschieden. Zukünftig sollen auch für diese Fälle materielle Entscheide (welche das Asylgesuch vollumfänglich prüfen) ergehen, allerdings sollen die Asylsuchenden nicht angehört werden. Die SFH lehnt diese Ausnahmeregelung für das neue Verfahren ab.

Ein materieller Entscheid beinhaltet ein Urteil, ob die Person Flüchtling ist oder nicht. Das BFM muss also auch in diesen Fällen die Flüchtlingseigenschaft prüfen – dies fordert nicht zuletzt das Dublin-System. Eine Wegweisungsprüfung findet ohnehin statt. Weil das BFM gehalten ist, den Sachverhalt so weit zu ermitteln, bis es den Fall entscheiden kann, müssen die Asylsuchenden jedenfalls bezüglich der relevanten Elemente angehört werden. Ein solcher Entscheid ist aber nur nach einer Anhörung der Person zu ihren Fluchtgründen möglich. Die EU-Kommission fordert in ihren Änderungsvorschlägen zur Verfahrensrichtlinie denn auch neu grundsätzlich eine Anhörung für alle, auch für missbräuchliche Gesuche.¹¹ Es ist daher nicht sinn-

¹¹ Vorschläge der EU-Kommission zur Neufassung der Verfahrensrichtlinie (2009) 554 endgültig vom 22. Oktober 2009, Bemerkungen zu Art. 13 E-Verfahrensrichtlinie, S. 37f.

voll – auch im Hinblick auf ein europaweit einheitliches Verfahren – in diesen Fällen nur das rechtliche Gehör zu gewähren, dies womöglich auf schriftlichem Wege.

Auch die vom BFM angepeilte Verfahrensbeschleunigung rechtfertigt diesen Sonderweg nicht. Das BFM plant die so genannten «missbräuchlichen» Fälle schnell zu entscheiden. Die alleinige Gewährung des rechtlichen Gehörs soll den Prozess beschleunigen. Das BFM geht jedoch von falschen Voraussetzungen aus. Schriftliche Stellungnahmen mit Antwortfristen werden wohl kaum einen schnelleren Entscheid ermöglichen als ein direktes Gespräch. Die meisten der betroffenen Verfahren werden ohnehin in den Empfangszentren abgewickelt. Dort sollte es möglich sein, für jeden Asylsuchenden eine Anhörung zu organisieren. Ist an den Gesuchen tatsächlich wenig Substanz, so wird dieser Termin nicht lange dauern.

Das BFM sollte sich vielmehr entscheiden, das neue System konsequent umzusetzen. Die nochmalige Schaffung einer Ausnahme für bestimmte Fallkategorien bedeutet einen Rückschritt, der neue Unklarheiten schafft. Betroffene sollen die Gelegenheit erhalten, tatsächlich Stellung zu nehmen und allenfalls auch Rückfragen zu stellen. Dies im Beisein einer Übersetzungsperson. Grundsätzlich hält die SFH im Asylverfahren ein nur schriftlich gewährtes rechtliches Gehör nicht für ausreichend.

2.8 Art. 94 AsylG

Vorschlag BFM	Vorschlag SFH
<p><i>Art. 94 (neu)</i> Bundesbeiträge für die Verfahrens- und Chancenberatung</p> <p>¹ Der Bund richtet Beiträge an Dritte für die Verfahrens- und Chancenberatung aus.</p> <p>² Der Bundesrat setzt die Höhe der pauschalen Beiträge nach Absatz 1 fest.</p> <p>Die Ausrichtung der Beiträge erfolgt im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Leistungsverträgen</p>	<p>Bundesbeiträge für die Rechtsberatung und -vertretung</p> <p>Abs. 1 Der Bund richtet Beiträge an die Verwaltungskosten einer Dachorganisation der für die Rechts- und Chancenberatung zugelassenen Hilfswerke.</p> <p>Abs. 2 Der Bund gewährt den für die Rechtsberatung zugelassenen unabhängigen Stellen einen angemessenen Pauschalbeitrag pro asylsuchende Person. Er orientiert sich dabei am effektiv notwendigen Aufwand für eine qualitativ gute Befragung.</p> <p>Abs. 3 Der Bund leistet den für die Rechtsvertretung zugelassenen unabhängigen Stellen eine angemessene Aufwandsentschädigung.</p> <p>Abs. 4 Die Ausrichtung der Beiträge erfolgt im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Leistungsverträgen.</p>

Der von der SFH formulierte Vorschlag orientiert sich am heutigen, gesetzlich verankerten Auftrag aus dem Bereich Hilfswerksvertretung. Wie bereits ausgeführt, ist

die vom BFM vorgeschlagene Formulierung zu vage. Die Finanzierung des Rechtsschutzes muss auf einer ebenso soliden gesetzlichen Grundlage geregelt werden wie das bisherige Mandat der Hilfswerksvertretung (HWV).

Der Bund sollte – analog zur Regelung im HWV-Bereich – eine angemessene Pauschale für jede asylsuchende Person zahlen (heute pro Anhörung mit Anwesenheit einer Hilfswerksvertretung). Dies beinhaltet neben den Kosten für die Rechtsberatung und -vertretung auch die Kosten für die Dolmetscher sowie einen Anteil Verwaltungskosten.

Auch im Bereich der Rechtsvertretung ist der Bund aufgefordert, eine entsprechende Entschädigung ausuzahlen. Wenn das Bundesverwaltungsgericht – wie heute gängige Praxis – die unentgeltliche Prozessführung im Asylverfahren nur zurückhaltend gewährt, so sollte der Bund hier bereit sein zur Entschädigung.

Wenn der Bund tatsächlich eine Stärkung des Rechtsschutzes beabsichtigt, so bedarf es einer verbindlicheren Zusage. Die heutige Regelung genügt nicht.

Weiter sind die Grundzüge der Kriterien, nach welchen der Bundesrat die Höhe der Beiträge festlegt, bereits im Gesetz zu regeln.

2.9 Art. 107a AsylG, Vorschlag der SFH

	Vorschlag SFH
<p><i>Art. 107a Satz 2</i></p> <p>Liegen begründete Anhaltspunkte für eine Verletzung der durch die Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechte durch diesen Staat vor, so kann die aufschiebende Wirkung gewährt werden.</p>	<p>Ergänzung Satz. 2</p> <p>Liegen begründete Anhaltspunkte insbesondere für eine Verletzung der durch die Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechte durch diesen Staat vor, so muss die aufschiebende Wirkung gewährt werden..</p>

Nach Praxis des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs (EGMR) muss die aufschiebende Wirkung gewährt werden, sofern Hinweise auf eine Verletzung der durch die Konvention geschützten Rechte bestehen. Der heutige Wortlaut des Art. 107a Satz 2 AsylG ist insofern unpräzise und sollte bei dieser Gelegenheit angepasst werden.

Auch die drohende Verletzung von anderen internationalen Menschenrechtsinstrumenten als der EMRK muss dazu führen, dass die aufschiebende Wirkung gewährt wird, wenn zum Beispiel eine Verletzung der Kinderrechtskonvention oder der Flüchtlingskonvention gerügt wird. Im Beispiel der Dublin-Überstellungen nach Griechenland droht nämlich den Betroffenen nicht nur möglicherweise das Refoulement in den Verfolgerstaat gemäss Art. 3 EMRK. Sie haben auch faktisch keinen Zugang zu einem fairen Asylverfahren, was einer Verletzung der Flüchtlingskonvention gleichkommt. In Übereinstimmung mit dem EU-Asylacquis sowie der Rechtspre-

chung des EGMR soll die Bestimmung dahingehend präzisiert werden, dass auch andere Schutzinstrumente zu berücksichtigen sind.

2.10 Art. 108 AsylG

Vorschlag BFM	Vorschlag SFH
<p>Art. 108 Abs. 1 und 2</p> <p>¹ Die Beschwerde ist innerhalb von fünfzehn Tagen, die Beschwerde gegen Zwischenverfügungen innerhalb von zehn Tagen seit Eröffnung der Verfügung einzureichen.</p> <p>² Die Beschwerdefrist beträgt bei Entscheidungen nach Artikel 23 Absatz 1 und bei Nichteintretensentscheiden fünf Arbeitstage.</p>	<p>Ersetzen Abs. 1:</p> <p>«Fünfzehn» durch «dreissig»</p> <p>Einfügen Abs. 3 <u>NEU</u></p> <p>Das BFM informiert die für die Rechtsberatung und -vertretung zuständigen Stellen umgehend über den Entscheid. Die asylsuchende Person erhält mit dem Entscheid ihre vollständigen Akten.</p>

Die vorgeschlagene Beschwerdefrist ist angesichts der hochrangigen Rechtsgüter wie Freiheit und Schutz an Leib und Leben, die auf dem Spiel stehen, viel zu kurz. Die SFH fordert, dass die heute geltende Beschwerdefrist von 30 Tagen beibehalten wird. Asylsuchende müssen die reale Chance haben, rechtzeitig eine Beratungsstelle aufsuchen zu können bzw. Zugang zu Beratung zu haben, selbst wenn sie den Wohnort wechseln müssen oder inhaftiert werden. Eine Frist von 15 Tagen ist nicht akzeptabel, umso mehr sie keine Verfahrensverkürzung bewirken wird.

In keinem anderen Verwaltungsverfahren sind so kurze Fristen vorgesehen wie im Vorschlag des BFM. Sofern Verwaltungsverfahrensgesetze kürzere Fristen als 30 Tage vorsehen, handelt es sich zumeist um 20-tägige Fristen.¹² In all diesen Fällen gibt es jedoch anders als im Asylverfahren mehr als eine Beschwerdeinstanz. Da die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht in der Regel die einzige Möglichkeit ist, sich gegen einen negativen Entscheid zu wehren, muss die heutige Frist beibehalten werden.

Das Argument, die heutigen Nichteintretensfälle würden dagegen von einer Fristverlängerung profitieren, überzeugt nicht. Laut Statistik wurden im Jahr 2009 17'326 Asylgesuche erstinstanzlich erledigt. Davon waren 7678 Entscheide Nichteintretensentscheide. Fast die Hälfte dieser Entscheide ergingen jedoch im Dublin-Verfahren (3486 Fälle), was auch weiterhin Nichteintretensverfahren bleiben soll (siehe Ausführungen zu Art. 31 a E-AsylG, S. 5). In der überwiegenden Zahl der erstinstanzlichen Entscheide ergingen demnach materielle Entscheide. Diese Fälle würden im Hinblick auf die Geltendmachung des Rechtsschutzes massiv schlechter gestellt.

¹² Vgl. Einsprachefrist von 20 Tagen im Verwaltungsrechtsverfahren Kanton Luzern; § 119, SRL 40, Einsprachefrist von 20 Tagen im Verwaltungsverfahren Kanton Zug; §36 SR Zug 162.1, Einsprachefrist von 20 Tagen bei Strafverfügungen; § 135 Strafprozessordnung Luzern, SRL 305, Beschwerdefrist von 20 Tagen im Verwaltungsverfahren Kanton Zug; § 43 SRK Zug 162.1.

Das Bundesgericht hat im Jahr 2009 festgehalten, dass übermässig kurze Fristen (in casu handelte es sich um eine 10-tägige Frist zu Kenntnisnahme einer amtlichen Veröffentlichung) das Recht auf eine effektive Beschwerde verletzen können.¹³

Es ist nicht einsichtig, warum gerade im Asylverfahren von den üblichen Fristen abgewichen werden soll, zumal die Sachverhaltsermittlung erschwert ist beziehungsweise üblicherweise Abklärungen im Ausland beinhaltet.

Ein rascher Abschluss des Asylverfahrens stellt durchaus ein überwiegend öffentliches Interesse dar. Mit einer verkürzten Beschwerdefrist kann dies jedoch nicht erreicht werden. Die wenigen Tage, die damit in oftmals monate-, wenn nicht jahrelangen Verfahren gespart werden können – wohlgemerkt auf einschneidende Weise zulasten der Asylsuchenden – werden keine Verfahrensverkürzung bewirken. Daran ändern auch die verkürzten Ordnungsfristen (Art. 37 und 109 AsylG) nichts, da diese nicht bindend sind und schon heute zumeist (übermässig) überschritten werden. Eine Verkürzung der Verfahrensdauer kann nur erreicht werden, wenn zusätzliche Kapazitäten beim BFM und beim Bundesverwaltungsgericht geschaffen werden. Dies ist jedoch nicht geplant.

Die verkürzte Frist wird – falls der Bund sich nicht bereit erklärt, den Zugang zur Rechtsberatung massiv zu erleichtern und zu unterstützen – dazu führen, dass die Beratungsstellen nicht mehr innert Frist aufgesucht werden können und vermehrt unbegründete Laienbeschwerden eingereicht werden, welche das Verfahren sogar noch verlängern werden. Aufgrund der äusserst knappen Frist werden zunehmend Wiedererwägungsgesuche und Revisionen eingereicht werden müssen, welche das Verfahren wiederum in die Länge ziehen.

Das vom BFM gesehene Sparpotenzial wird zu Lasten der Kantone gehen. Legen abgewiesene Asylsuchende keine Beschwerde ein, dann ist es, selbst wenn sie kooperativ sind, nicht realistisch, dass für sie Papiere innerhalb von zwei Wochen beschafft werden können. Ihre Entscheidung wird aber mit der verkürzten Frist schneller rechtskräftig. Diese Personen fallen dann in die vom Kanton zu gewährende Nothilfe. Das BFM spart zwar zwei Wochen Sozialhilfe, belastet faktisch jedoch die für den Vollzug zuständigen Kantone mit diesen Kosten.

Zum Vergleich: Die in den Erläuterungen des BFM genannte Frist im deutschen Asylverfahren beträgt zwar 14 Tage für die Einreichung der Beschwerde, jedoch kann die Beschwerde gemäss der Begründungsfrist des § 74 Abs. 2 AsylVerfG innerhalb eines Monats begründet werden, so dass auch hier faktisch 30 Tage zur Verfügung stehen.

¹³ ATF 135 II 78.

2.11 Art. 109 AsylG

Vorschlag BFM	Vorschlag SFH
<p>Art. 109 Abs. 1, 2 (aufgehoben) und 4</p> <p>1 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet über Beschwerden gegen Verfügungen nach den Artikeln 23 Absatz 1 und Nichteintretensentscheiden in der Regel innerhalb von fünf Arbeitstagen.</p> <p>2 Aufgehoben</p> <p>4 In den übrigen Fällen entscheidet es über Beschwerden in der Regel innerhalb von 20 Tagen.</p>	<p>Abs. 2 NEU</p> <p>Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet über Anträge auf Gewährung der aufschiebenden Wirkung gemäss Art. 107a unverzüglich. Bis zu diesem Entscheid darf die Überstellung nicht vollzogen werden.</p>

Die SFH fordert einen neuen Abs. 2 für Art. 109 AsylG, der klarstellt, dass während des ausstehenden Entscheids über die Gewährung der aufschiebenden Wirkung im Dublin-Verfahren keine Überstellung der Asylsuchenden stattfinden darf.

Effektiver Rechtsschutz im Sinne von Art. 13 EMRK setzt voraus, dass den Beschwerdeführenden eine realistische Chance auf Erhebung des Rechtsmittels eingeräumt wird und dass dieses den Vollzug einer Massnahme, welche die Konvention verletzt und irreversible Schäden verursachen kann, verhindern kann. Das BFM überstellt jedoch viele Asylsuchende bereits in andere Dublin-Staaten, obwohl eine Beschwerde eingelegt wurde und das Bundesverwaltungsgericht über einen Antrag auf Gewährung der aufschiebenden Wirkung noch nicht entschieden hat. Diese Praxis ist gemäss Rechtsprechung des EGMR nicht zulässig, daher soll eine entsprechende Bestimmung klarstellen, dass der Entscheid des Gerichts über die aufschiebende Wirkung abgewartet werden muss. Dies entspricht auch den Änderungsvorschlägen der Kommission zum Dublin-Verfahren zu Art. 26 Abs. 3 und 4:

«(3) im Falle einer auf Sach- oder Rechtsfragen gerichteten Überprüfung des Überstellungsbeschlusses gemäss Artikel 25 entscheidet das in Absatz 1 genannte Gericht von Amts wegen so bald wie möglich, in jedem Fall aber innerhalb von sieben Arbeitstagen nach Beantragung der gerichtlichen Überprüfung über den Verbleib der betreffenden Person im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats bis zum Abschluss der Überprüfung.

(4) Bevor die Entscheidung nach Absatz 3 ergangen ist, darf keine Überstellung vorgenommen werden. Die Entscheidung, den Verbleib der betreffenden Person im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats bis zum Abschluss der gerichtlichen Überprüfung nicht zu erlauben, ist zu begründen.»

Susanne Bolz, Leiterin Protection, unter Mitwirkung der Fachgruppe Recht der SFH