



UNHCR-Stellungnahme  
zu den Änderungen des Asylgesetzes und des  
Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und  
Ausländer in Bezug auf den Ersatz von  
Nichteintretensentscheiden

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein  
[www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) / [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

## Einleitung

1. Das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR unterbreitet die vorliegende Stellungnahme als die Organisation, die von der UN-Generalversammlung damit betraut wurde, für den internationalen Schutz von Flüchtlingen und anderen Personen unter ihrem Mandat zu sorgen, sowie die Regierungen bei der Suche nach dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge zu unterstützen.<sup>1</sup> Wie in der Satzung der Organisation dargelegt, erfüllt UNHCR sein internationales Schutzmandat, *inter alia* indem es „den Abschluss und die Ratifizierung von Internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge fördert, ihre Ausführung überwacht und Verbesserungsvorschläge vorbringt.“<sup>2</sup> Diese Aufsichtsfunktion wird im Art. 35 der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 („Genfer Flüchtlingskonvention“)<sup>3</sup> nochmals wiederholt. Demnach verpflichten sich die Vertragsstaaten, „mit dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge [...] zusammenzuarbeiten und im besonderen ihre Aufgabe zu erleichtern, die Durchführung dieses Abkommen zu überwachen.“ Dieselbe Verpflichtung ist auch in Artikel II des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 („Protokoll von 1967“)<sup>4</sup> enthalten. Die Interpretation der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention und des Protokolls von 1967 durch UNHCR wird allgemein als massgebende Sichtweise erachtet, welche sich durch eine fast 60-jährige Erfahrung in der Beaufsichtigung und Anwendung von internationalen Flüchtlingsinstrumenten etabliert hat und Staaten rechtliche und interpretative Anleitung für Entscheidungen in flüchtlingsrechtlichen Fragen zur Verfügung stellt.

2. UNHCR bedankt sich für die Einladung zur Äusserung seiner Beobachtungen zu den Änderungen des Asylgesetzes<sup>5</sup> und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer<sup>6</sup> in Bezug auf den Ersatz von Nichteintretensentscheiden und reicht hiermit in Ausübung seines Mandats seine Anmerkungen ein. UNHCR hofft, dass diese Stellungnahme, welche starken Bezug auf verschiedene frühere Stellungnahmen von UNHCR nimmt, insbesondere auf die UNHCR-Stellungnahme zu den Änderungen des Schweizer Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vom April 2009<sup>7</sup>, den Schweizerischen Bundesrat und die

---

<sup>1</sup> Siehe *Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge*, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, Abs. 1, abrufbar unter: [www.unhcr.org/cgi-in/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=48ce6aaf2](http://www.unhcr.org/cgi-in/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=48ce6aaf2).

<sup>2</sup> *Idem*, Abs. 8(a).

<sup>3</sup> *Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, in Kraft seit dem 21. April 1954, ratifiziert durch die Schweiz am 21. Januar 1955, SR 0.142.30, abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/i1/0.142.30.de.pdf>.

<sup>4</sup> *Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967*, in Kraft seit dem 4. Oktober 1967, ratifiziert durch die Schweiz am 20. Mai 1968, SR 0.142.301, abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/i1/0.142.301.de.pdf>.

<sup>5</sup> Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG), SR142.31 abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/142.31.de.pdf>.

<sup>6</sup> Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), SR 142.20, abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/142.20.de.pdf>.

<sup>7</sup> UNHCR, *Stellungnahme zu den Änderungen des Schweizer Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer*, April 2009, abrufbar unter:

Schweizerische Bundesversammlung darin unterstützt, den Vorentwurf aus völkerrechtlicher Sicht zu prüfen und dass dabei den von UNHCR ausgedrückten Bedenken und Beobachtungen, die in den Schlussfolgerungen zusammengefasst sind, gebührend Rechnung getragen wird.

## **Allgemeine Bemerkungen**

3. Ziel der Änderung des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer in Bezug auf den Ersatz von Nichteintretensentscheiden ist es gemäss dem erläuternden Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD)<sup>8</sup>, die Abläufe im Asylverfahren – einschliesslich des Beschwerdeverfahrens – effizienter zu gestalten. Bei vielen Nichteintretenstatbeständen ist heute vorfrageweise abzuklären, ob Hinweise auf eine asylrelevante Verfolgung vorliegen. Auch ist in jedem Fall zu prüfen, ob die Wegweisung nach einem Nichteintretensentscheid (NEE) tatsächlich möglich, zulässig und zumutbar ist. Dies führt dazu, dass auch bei einem NEE ein erheblicher Abklärungsaufwand gegeben ist. Die vorgeschlagene Regelung unterscheidet nun zwischen einem Nichteintretensverfahren sowie einem einheitlichen materiellen Asylverfahren mit jeweils unterschiedlichen Behandlungs- und Beschwerdefristen. Die Nichteintretenstatbestände sollen von dreizehn auf fünf reduziert werden. Als weiterer Hauptpunkt der Revision ist die Ersetzung der Hilfswerksvertretung, welche bis anhin bei den Bundesanhörungen anwesend war, durch eine Beitragsleistung des Bundes an eine allgemeine „Verfahrens- und Chancenberatung“ für Asylsuchende vorgesehen. Auch in Bezug auf die Verfahrensfristen sind einschneidende Änderungen vorgesehen. So soll die Beschwerdefrist im materiellen Verfahren von dreissig Tagen auf fünfzehn Tage herabgesetzt werden. Zudem soll die Möglichkeit der Kantone, beim Asylverfahren mitzuwirken, erweitert werden.

### **Möglichkeiten im Völkerrecht Verantwortung für ein Asylverfahren an einen Drittstaat weiterzugeben**

4. Obwohl dies im jetzigen Revisionsvorschlag nicht vorgesehen ist, möchte UNHCR eine allgemeine Überprüfung der Kriterien für einen Entscheid auf Basis der Wegweisungsmöglichkeit in einen Drittstaat anregen. UNHCR stellt in diesem Kontext fest, dass im Hinblick auf den neuen Art. 31a des Asylgesetzes betreffend die Rückkehr in „(sichere) Drittstaaten“ den diesbezüglichen internationalen Standards gebührend Beachtung geschenkt werden sollte. Diese Standards werden im Folgenden kurz dargestellt.

---

<http://www.unhcr.ch/navigation-links/rechtsinformationen/asyl-und-auslaenderrecht-in-der-schweiz/unhcr-positionen/dokumente.html>.

<sup>8</sup> Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, *Erläuternder Bericht zur Änderung des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer in Bezug auf den Ersatz von Nichteintretensentscheiden*, abrufbar unter: [http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asyl-und-auslaenderrecht/vernehmlassung\\_asyl.Par.0039.File.tmp/20091216-vn-ber-d.pdf](http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asyl-und-auslaenderrecht/vernehmlassung_asyl.Par.0039.File.tmp/20091216-vn-ber-d.pdf).

5. Gemäss dem Völkerrecht liegt die vorrangige Verantwortung zur Gewährung von internationalem Schutz bei dem Staat, in dem ein Asylantrag gestellt wird. Die Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention haben in den letzten Jahrzehnten verschiedene Mechanismen entwickelt, um ihre eigene Bearbeitung von Asylgesuche dadurch zu reduzieren, indem sie auf Schutzmöglichkeiten durch andere Staaten verweisen, die Prüfung von Asylgesuchen an andere dritte Staaten abgeben bzw. die Verantwortung untereinander aufteilen. Darunter fallen etwa nationale Regelungen über sichere Drittstaaten, bilaterale Rückübernahmeabkommen, völkerrechtliche Verträge zwischen den Staaten zur Aufteilung der Zuständigkeit untereinander<sup>9</sup> und die supranationale Zuständigkeitsverteilung innerhalb der EU auf Grundlage der Dublin-II-Verordnung.

6. Aus völkerrechtlicher Sicht sollte der Flüchtlingsschutz auf der Grundlage internationaler Zusammenarbeit erfolgen, wie in der Erwägung 4 der Präambel der GFK hervorgehoben wird. Ausserhalb des Kontextes multilateraler Vereinbarungen (wie der Dublin-II-Verordnung), die Zuständigkeiten für den Flüchtlingsschutz zwischen Staaten mit ähnlichen Asylsystemen regeln, ist die Übertragung einer solchen Verantwortung unter bestimmten Umständen möglich: wenn eine massgebliche Beziehung oder Bindung besteht, sodass es für den/die Antragsteller/in vernünftig wäre, in jenem Drittstaat um Asyl anzusuchen, und wenn jener Staat sicher ist, oder, in anderen Worten, in der Lage und bereit, internationale Schutzbedürfnisse festzustellen und wirksamen Schutz zu gewähren. Ein Drittstaat, der wirksamen Schutz gewährt, ist grundsätzlich ein Staat, der die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und/oder ihr Protokoll von 1967 ratifiziert hat und die darin enthaltenen Bestimmungen vollständig umgesetzt hat, oder der zumindest eine der Genfer Flüchtlingskonvention ähnliche Praxis entwickelt hat. Nach Ansicht von UNHCR kann derzeit kein nicht am Dublin-System teilnehmender Staat an den Grenzen des Dublin-Gebiets als sicher angesehen werden<sup>10</sup>.

7. UNHCR hat mehrfach darauf hingewiesen, dass solche Regelungen, aufgrund derer ein Staat Asylgesuche nicht in der Sache prüft und die Asylsuchenden in einen dritten Staat zurück verbringt, aus völkerrechtlicher Sicht nur zulässig sind, wenn bestimmte Schutzmechanismen für Asylsuchende vorhanden sind, mit denen gewährleistet wird, dass der übernehmende Staat für den Asylsuchenden „sicher“ ist, d.h. die völkerrechtlichen Verpflichtungen eingehalten werden und Asylsuchende

---

<sup>9</sup> Z.B. in Europa die mittlerweile von der Dublin-II-Verordnung (2003), abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/2\\_EU/2\\_EU-Asyl/B.01\\_Dubliner\\_Uebereinkommen/B.1.03\\_dublin-II-de.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.01_Dubliner_Uebereinkommen/B.1.03_dublin-II-de.pdf) abgelösten Schengener Übereinkommen und Dubliner Übereinkommen; ein weiteres Beispiel ist die bilaterale Aufteilung zwischen Kanada und USA, die nach Zuständigkeitsbestimmung keine Abschiebung in einen sicheren Drittstaat mehr zulässt.

<sup>10</sup> Vgl. UNHCR, *Provisional Comments on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (Council Document 14203/04, Asile 64, of 9 November 2004)*, Februar 2005 (im Folgenden zitiert als: *UNHCR on the Proposal for the EU Asylum Procedures Directive (2005)*), S. 35, abrufbar unter: [http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=42492b3\\_02](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=42492b3_02).

effektiven Schutz erhalten.<sup>11</sup> Die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten gegenüber Asylsuchenden ergeben sich unmittelbar aus der Genfer Flüchtlingskonvention, wobei in erster Linie der Grundsatz des *Non-Refoulement* nach Art. 33 Abs. 1 GFK zu nennen ist. Daneben sind das *Refoulementverbot* aus der UN-Antifolterkonvention<sup>12</sup> und die Menschenrechte und Grundfreiheiten der Europäischen Menschenrechtskonvention in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen. Schliesslich ist auch die Wahrung der menschenrechtlichen Verpflichtungen zu betonen, die sich insbesondere aus dem Recht auf Asyl ergeben, das sich im internationalen Kontext direkt aus dem in Art. 14 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankerten Recht ableitet.<sup>13</sup> Dieses Recht ist auf Ebene der EU in Art. 18 der Grundrechtecharta niedergelegt und wird auch von Erwägungsgrund 15 der Dublin-II-Verordnung in Bezug genommen.

8. Es muss daher in allen Fällen gewährleistet sein, dass es durch eine Überstellung weder direkt noch indirekt zu *Refoulement* kommt.<sup>14</sup> Die Einhaltung des *Non-Refoulement*-Gebots nach Art. 33 Abs. 1 GFK erfordert, dass Flüchtlinge, und damit auch Asylsuchende bis zur endgültigen Entscheidung über ihren Flüchtlingsstatus,<sup>15</sup> vor jeder Zurückweisung an einen Ort geschützt werden, an dem ihr Leben oder ihre Freiheit bedroht wäre. Es besteht zusätzlich nach Art. 3 EMRK ein Abschiebungsverbot, wenn

---

<sup>11</sup> Z.B. UNHCR, *Die Anwendung des Konzepts „sicheres Drittland“ und seine Auswirkungen auf den Umgang mit Massenfluchtbewegungen und auf den Flüchtlingsschutz*, Mai 2001 (im Folgenden zitiert als: UNHCR, *Die Anwendung des Konzepts „sicheres Drittland“* (2001)), abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/1\\_International/3\\_Asylverfahren/02\\_Zustaendigkeit/03\\_UNHCR\\_STC.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/3_Asylverfahren/02_Zustaendigkeit/03_UNHCR_STC.pdf); vgl. im Einzelnen zu den Voraussetzungen von effektivem Schutz: UNHCR, *Summary Conclusions on the Concept of “Effective Protection” in the Context of Secondary Movement of Refugees and Asylum-Seekers (Lisbon Expert Roundtable, 9-10 December 2002)*, Februar 2003 (im Folgenden zitiert als: *UNHCR Summary Conclusions on Effective Protection*, (2003)), abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3fe9981e4.html>.

<sup>12</sup> *Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe* (im Folgenden zitiert als: *UN-Antifolterkonvention*), Art. 3, in Kraft seit dem 26. Juni 1987, ratifiziert durch die Schweiz am 2. Dezember 1986, SR 0.105, abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/i/1/0.105.de.pdf>.

<sup>13</sup> Vgl. UNHCR-Exekutivkomitee, *Beschluss Nr. 82 (XLVIII - 1997) über die Wahrung von Asyl*, abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/317.pdf?PHPSESSID=39c70f1c5af40f3c998d55a04aeb2fda](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/317.pdf?PHPSESSID=39c70f1c5af40f3c998d55a04aeb2fda); UNHCR-Exekutivkomitee, *Beschluss Nr. 85 (XLIX - 1998) zum internationalen Rechtsschutz*, lit.lit. f, abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/320.pdf?PHPSESSID=39c70f1c5af40f3c998d55a04aeb2fda](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/320.pdf?PHPSESSID=39c70f1c5af40f3c998d55a04aeb2fda); UNHCR, *Erklärung der Vertragsstaaten des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention) bzw. dessen Protokoll von 1967*, März 2002, abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/1\\_International/1\\_Voelk\\_errechliche\\_Dokumente/01\\_GFK/05\\_Erklaerung\\_der\\_GFK-Vertragsstaaten.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelk_errechliche_Dokumente/01_GFK/05_Erklaerung_der_GFK-Vertragsstaaten.pdf).

<sup>14</sup> UNHCR-Exekutivkomitee, *Beschluss Nr. 58 (XL - 1989) über das Problem der Flüchtlinge und Asylsuchenden, die in irregulärer Weise von einem Land, in dem sie bereits Schutz gefunden hatten, weiterwandern*, f) (i), abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/292.pdf?PHPSESSID=6d62158d73d9c5cdf1c3e808204ffa04](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/292.pdf?PHPSESSID=6d62158d73d9c5cdf1c3e808204ffa04); UNHCR, *Summary Conclusions on Effective Protection* (2003), Nr. 15 a),c), siehe oben, Fussnote 11; Zu direktem und indirektem *Refoulement* auch: UNHCR, *Die Anwendung des Konzepts „sicheres Drittland“* (2001), siehe oben, Fussnote 11.

<sup>15</sup> Die formelle Flüchtlingsanerkennung für Personen, die unter die Definition des Flüchtlingsbegriffs nach Art. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) fallen, ist rein deklaratorischer Natur.

die Gefahr von Folter oder grausamer und unmenschlicher Behandlung droht.<sup>16</sup> Dies schliesst auch die Nicht-Zurückweisung in Staaten ein, die ihrerseits den Flüchtling an einen Ort, an dem ihm diese Gefahr droht, weiterschicken, das sogenannte indirekte *Refoulement* (auch „Kettenabschiebung“). In diesem Fall sind beide Staaten für die Einhaltung des *Refoulement*-Verbots verantwortlich. Der Abschiebung in ein als sicher geltendes Land muss in jedem Fall eine sorgfältige Abschätzung des Risikos für ein indirektes *Refoulement* vorausgehen.

9. Daraus folgt auch, dass der Zielstaat der Übernahme des Asylsuchenden und Aufnahme auf seinem Hoheitsgebiet zustimmen sollte<sup>17</sup> und dort die Durchführung eines effektiven und fairen Asylverfahrens ebenso gewährleistet sein muss.<sup>18</sup> Darüber hinaus sollten Sicherheiten für eine menschenrechtskonforme Behandlung des Asylsuchenden<sup>19</sup> und ein adäquater Lebensstandard vorhanden sein.<sup>20</sup> Die Sicherheit des Staates ist aus völkerrechtlicher Sicht immer im Einzelfall überprüfbar.<sup>21</sup> Zudem sollte auch eine ausreichende Verbindung zu dem Staat bestehen, etwa ein vorheriger Aufenthalt oder familiäre Bindungen.<sup>22</sup> Dies ergibt sich daraus, dass völkerrechtlich keine Pflicht besteht, im erstmöglichen Land auf der Durchreise Asyl zu suchen. Vielmehr sollten die Vorstellungen des Asylsuchenden, wo sie um Schutz nachsuchen möchten, so weit wie möglich berücksichtigt werden.<sup>23</sup>

10. So hat auch das Exekutivkomitee des UNHCR zwei Schlussfolgerungen verabschiedet, welche die Zuteilung der Verantwortung zur Behandlung eines Asylgesuches behandeln: Beschluss Nr. 15 (XXX) „*Flüchtlinge ohne Asylland*“ und Beschluss Nr. 58 (XL) „*Beschluss über das*

---

<sup>16</sup> Zum impliziten Abschiebungsverbot: *Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten* (EMRK), Art. 3, in Kraft seit dem 3. September 1953, ratifiziert durch die Schweiz am 28. November 1974, SR 0.101, abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/i1/0.101.de.pdf>; vgl. z.B. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR): Urteil vom 11.07.2000 (Jabari/Türkei), Beschwerde-Nr. 40035/98, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6dac.html>.

<sup>17</sup> UNHCR *Summary Conclusions on Effective Protection* (2003), Nr. 15 d), siehe oben, Fussnote 11.

<sup>18</sup> UNHCR *Summary Conclusions on Effective Protection* (2003), Nr. 15 f), siehe oben, Fussnote 11.

<sup>19</sup> UNHCR-Exekutivkomitee, *Beschluss Nr. 58 (XL - 1989) über das Problem der Flüchtlinge und Asylsuchenden, die in irregulärer Weise von einem Land, in dem sie bereits Schutz gefunden hatten, weiterwandern*, f) (ii), siehe oben, Fussnote 14; UNHCR, *Summary Conclusions on Effective Protection* (2003), Nr. 15 b), siehe oben, Fussnote 11.

<sup>20</sup> UNHCR, *Summary Conclusions on Effective Protection* (2003), Nr. 15 g), siehe oben, Fussnote 11.

<sup>21</sup> UNHCR, *Note on International Protection*, Juli 1999, A/AC.96/914, Nr. 10, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68d98b.html>; UNHCR *on the Proposal for the EU Asylum Procedures Directive* (2005), S. 37, siehe oben, Fussnote 10.

<sup>22</sup> UNHCR-Exekutivkomitee, *Beschluss Nr. 15 (XXX - 1979) über Flüchtlinge ohne Asylland*, h) (iv), abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/239.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/239.pdf).

<sup>23</sup> Vgl. UNHCR-Exekutivkomitee, *Beschluss Nr. 15 (XXX - 1979) über Flüchtlinge ohne Asylland*, h) (iii), siehe Fussnote 22; UNHCR *on the Proposal for the EU Asylum Procedures Directive* (2005), S. 35, siehe oben, Fussnote 10.

*Problem irregulär weiterwandernder Flüchtlinge*“.<sup>24</sup> Diese zwei Beschlüsse halten klar fest, dass gewährleistet sein muss, dass bei einer Rückkehr einer asylsuchenden Person in einen „sicheren Drittstaat“, konkrete Schutzmassnahmen vorhanden sind. Dabei sollen für eine Rückkehr in einen „sicheren Drittstaat“ gewisse Grundregeln Anwendung finden.<sup>25</sup>

11. Der Umstand, dass sich der Asylsuchende in einem Drittstaat aufgehalten hat, in welchem er hätte Asyl beantragen können, stellt für sich allein noch keinen ausreichenden Grund dafür dar, dass der Staat, unter dessen Rechtsprechung der Antrag eingereicht wurde, die materielle Prüfung des Asylantrags verweigern und die Rückführung in den Drittstaat anordnen kann. Der Übergang der Verantwortung für die Prüfung des Asylantrags von einem Staat auf einen anderen sollte nur in Fällen in Betracht gezogen werden, in denen der Asylsuchende bedeutende Bindungen oder Beziehungen (z.B. familiäre oder kulturelle Bindungen, legaler Aufenthalt) mit diesem anderen Staat hat. Wenn ein solcher Übergang vorgenommen wird, sollte zudem im Einzelfall ausreichend garantiert sein, dass die Person:

- in diesem Land wieder aufgenommen wird;
- tatsächlichen Schutz vor Refoulement genießt;
- die Möglichkeit hat, Asyl zu beantragen und zu bekommen; und
- internationalen Standards entsprechend behandelt wird.<sup>26</sup>

12. UNHCR hat schon frühzeitig den Staaten empfohlen, klare Kriterien aufzustellen, welcher Staat zuständig für die Prüfung eines Asylgesuchs ist<sup>27</sup>, und sich dafür ausgesprochen, Zuständigkeitsregelungen zwischen den Staaten den Vorzug gegenüber dem Konzept sicherer Drittstaaten zu geben.<sup>28</sup> Das Problem nationaler Drittstaatenregelungen besteht vor allem darin, dass Staaten einseitig eine Prüfung des Asylgesuchs ablehnen und Asylsuchende auf Staaten verweisen können, in denen sie sich zuvor aufgehalten haben bzw. durch die sie zuvor gereist sind, mit der Begründung, dass sie dort keiner Gefahr ausgesetzt waren und hätten Schutz finden können. Ob die Personen von diesen Staaten aufgenommen werden und diese tatsächlich ein faires und effizientes Asylverfahren durchführen, ist dadurch nicht sichergestellt und wird im Regelfall auch nicht geprüft. Darin liegt der generelle Vorteil von Zuständigkeitsregelungen, da damit verbindliche Kriterien festgelegt werden, welcher Staat die Prüfung eines Asylgesuchs durchführt, zudem ist der zuständige Staat zur Aufnahme der asylsuchenden Person verpflichtet.

---

<sup>24</sup> UNHCR-Exekutivkomitee, *Beschluss Nr. 15 (XXX - 1979) über Flüchtlinge ohne Asylland*, siehe Fussnote 22; UNHCR-Exekutivkomitee, *Beschluss Nr. 58 (XL - 1989) über das Problem der Flüchtlinge und Asylsuchenden, die in irregulärer Weise von einem Land, in dem sie bereits Schutz gefunden hatten, weiterwandern*, siehe oben, Fussnote 14.

<sup>25</sup> UNHCR möchte in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass die folgenden Überlegungen grundsätzlich auch für den staatsvertraglichen Übergang der Verantwortung für die Prüfung eines Asylantrags im Sinne des Dublin-Acquis gelten.

<sup>26</sup> *UNHCR on the Proposal for the EU Asylum Procedures Directive* (2005), S. 34ff., siehe oben, Fussnote 10.

<sup>27</sup> UNHCR-Exekutivkomitee, *Beschluss Nr. 15 (XXX - 1979) über Flüchtlinge ohne Asylland*, h), siehe oben, Fussnote 22.

<sup>28</sup> *UNHCR on the Proposal for the EU Asylum Procedures Directive* (2005), S. 35f., siehe oben, Fussnote 10.

13. UNHCR möchte die Schweizer Regierung daher dazu auffordern, den oben genannten Bedenken im Hinblick auf die Einhaltung der genannten internationalen Standards Rechnung zu tragen und die Möglichkeit zu nutzen, weitere Anpassungen vorzunehmen, um die eben dargelegten wichtigen Schutzmechanismen zu berücksichtigen, die, wie weiter unten angeführt, sich zum Teil auch durch die Dublin-II-Verordnung ergeben.

### Effektiver Rechtsschutz

14. Des Weiteren werfen die vorgeschlagenen Änderungen generell Fragen des effektiven Rechtsschutzes auf, so dass aus Sicht von UNHCR die entsprechenden internationalen Standards bei allen Änderungen des Asylgesetzes zu berücksichtigen sind. Auch wenn die Genfer Flüchtlingskonvention keine verfahrensrechtlichen Regelungen enthält,<sup>29</sup> hat das UNHCR-Exekutivkomitee mehrfach in seinen Beschlüssen zu Fragen des internationalen Rechtsschutzes für Flüchtlinge dazu Stellung genommen, welche verfahrensrechtlichen Mindeststandards für eine verlässliche Identifikation von schutzbedürftigen Personen und eine wirksamen Umsetzung des *Non-Refoulement*-Gebots notwendig sind.<sup>30</sup> Ferner garantieren verschiedene Menschenrechtsverträge ein Recht auf effektiven Rechtsschutz gegen Verletzungen menschenrechtlicher Verpflichtungen, einschliesslich des auch menschenrechtlich geschützten Rechts auf *Non-Refoulement*. Die Überwachungsorgane dieser Verträge wie das UN-Menschenrechtskomitee und das UN-Komitee gegen Folter haben Massstäbe für die Effektivität des Rechtsschutzes entwickelt, welche unter anderem eine effektive, unabhängige Überprüfung eines Entscheids über eine Abschiebung verlangen.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> UNHCR, *Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäß dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, September 1979 (im Folgenden zitiert als: *UNHCR Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft* (1979)), Rn. 189ff, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4023d8df4.html>; Zum Rechtsschutz siehe Rn. 192, vi: „Im Fall der Ablehnung des Antrages auf Feststellung der Flüchtlingseigenschaft sollte dem Antragsteller eine angemessene Frist eingeräumt werden, in der er eine neue Entscheidung durch die ablehnende Behörde selbst oder durch eine höhere Instanz beantragen kann, und zwar je nach dem geltenden System durch eine höhere Verwaltungsbehörde oder ein Gericht.“

<sup>30</sup> UNHCR-Exekutivkomitee *Beschluss Nr. 8 (XXVIII - 1977) über die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft*, e) (vi), abrufbar unter: [http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/250.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/250.pdf).

<sup>31</sup> So hat im Hinblick auf Art. 2 des *Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II)*, in Kraft seit dem 23. März 1976, ratifiziert durch die Schweiz am 18. Juni 1992, SR 0.103.2, abrufbar unter: [http://www.admin.ch/ch/d/sr/0\\_103\\_2/index.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/0_103_2/index.html), zum Beispiel das UN-Menschenrechtskomitee verlangt, dass die Möglichkeit einer effektiven, unabhängigen Überprüfung einer Ausweisungsentscheidung gegeben sein sollte. Siehe Human Rights Committee (HRC), *Alzery v. Sweden*, CCPR/C/88/D/1416/2005, 10. November 2006, para. 11.8, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47975afa21.html>. Der Rechtsbehelf müsse nach Maßgabe des nationalen Rechts von einer zuständigen gerichtlichen, administrativen oder legislativen Instanz geprüft werden; siehe HRC, *Roger Judge v. Canada*, CCPR/C/78/D/829/1998, 20. Oktober 2003, 10.9, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/404887ef3.html>. Auch die UN Anti-Folterkonvention

15. Detaillierte Standards für effektiven Rechtsschutz ergeben sich unter anderem auch aus der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 13 EMRK. Diese Bestimmung sieht ein Recht auf eine wirksame Beschwerde vor einer unabhängigen Instanz vor, wenn in vertretbarer Weise (im Sinne eines „*arguable claim*“) eine Verletzung der EMRK geltend gemacht wird.<sup>32</sup> Das Rechtsmittel muss „effektiv in Recht und Praxis“ sein.<sup>33</sup> Der EGMR setzt insoweit voraus, dass der Rechtsbehelf in den nationalen Rechtsvorschriften klar niedergelegt<sup>34</sup> und für den Einzelnen auch tatsächlich erreichbar ist.<sup>35</sup> Das Rechtsmittel muss vor dem Hintergrund des die Konvention prägenden Rechtsstaatsprinzips die Form einer Garantie, nicht einer blossen Absichtserklärung oder eines praktischen Arrangements haben.<sup>36</sup> Angesichts der irreversiblen Natur des Schadens der eintreten kann, wenn sich das von dem Antragsteller behauptete Risiko von Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung verwirklicht, erfordert ein effektiver Rechtsschutz eine unabhängige und strenge Prüfung der Gefahr einer Behandlung entgegen Art. 3 EMRK.<sup>37</sup> Wie bereits dargestellt, muss die Sicherheit eines

---

(siehe Fussnote 12) enthält nach der Auslegung durch das UN-Komitee gegen Folter (CAT) ein Recht auf einen Rechtsbehelf, der bei einer glaubhaften Behauptung einer drohenden Verletzung des *Refoulement*-Verbots von Art. 3 der Konvention eine effektive, unabhängige und objektive Überprüfung der Entscheidung über die Abschiebung verlangt. Siehe CAT, *Ahmed Hussein Mustafa Kamil Agiza v. Sweden*, CAT/C/34/D/233/ 2003, 20. Mai 2005, 13.7, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ce734a2.html>.

<sup>32</sup> Zu den Anforderungen an einen „*arguable claim*“ von Art. 3 EMRK (siehe Fussnote 16) vgl. z.B. EGMR, Urteil vom 27.04.1988 (*Boyle and Rice v. Vereinigtes Königreich*), Beschwerde-Nr. 9658/82, Rn. 52, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6f74.html>.

<sup>33</sup> EGMR, Urteil vom 5.02.2002 (*Conka v. Belgien*), Beschwerde-Nr. 51564/99, Rn. 75, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3e71fdfb4.html>.

<sup>34</sup> EGMR, Urteil vom 26.04.2007 (*Gebremedhin v. Frankreich*), Beschwerde-Nr. 25389/05, abrufbar (auf Französisch) unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46441fa02.html>; EGMR, Urteil vom 11.12.2008 (*Muminov v. Russland*), Beschwerde-Nr.: 42502/06, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49413f202.html>. Daher auch die vorgesehene Regelung in dem Neuvorschlag zu Dublin, die von der Kommission explizit mit den diesbezüglichen Pflichten der Mitgliedstaaten begründet wurden: siehe Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *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* (im Folgenden zitiert als: KOM (2008) 820)), S. 45/46, Art. 26, abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/2\\_EU/2\\_EU-Asyl/B.01\\_Dubliner\\_Uebereinkommen/NeufassungDublinII.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.01_Dubliner_Uebereinkommen/NeufassungDublinII.pdf); vgl. auch UNHCR, *Analyse der vorgeschlagenen Neufassung für die Dublin-II-Verordnung und die Eurodac-Verordnung*, März 2009, S. 20, abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/2\\_EU/2\\_EU-Asyl/B.01\\_Dubliner\\_Uebereinkommen/Dublin\\_II\\_recast\\_-\\_final\\_DE.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.01_Dubliner_Uebereinkommen/Dublin_II_recast_-_final_DE.pdf).

<sup>35</sup> Vgl. EGMR, Urteil vom 12.10.2005 (*Shamayev et. al. v. Georgien und Russland*), Beschwerde-Nr. 36378/02, abrufbar (auf Französisch) unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/402b4cf87.html>.

<sup>36</sup> EGMR, Urteil vom 5.02.2002 (*Conka v. Belgien*), Rn. 83, siehe oben, Fussnote 33; EGMR, Urteil vom 26.04.2007 (*Gebremedhin v. Frankreich*), Rn. 66, siehe oben, Fussnote 34.

<sup>37</sup> EGMR, Urteil vom 5.02.2002 (*Conka v. Belgien*), siehe oben, Fussnote 33; EGMR, Urteil vom 2.12.2008 (*K.R.S. v. Vereinigtes Königreich*), Beschwerde-Nr. 32733/08, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/country,,ECHR,,IRN,,49476fd72,0.html>; EGMR, Urteil vom 28.02.2008 (*Saadi v. Italien*), Beschwerde-Nr. 37201/06, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47c6882e2.html>; EGMR, Urteil vom 11.07.2000 (*Jabari v. Türkei*), siehe oben, Fussnote 16.

Staates im Hinblick auf eine drohende Menschenrechtsverletzung oder *Refoulement* im Einzelfall überprüfbar sein.

16. Diese aus den Menschenrechtsverträgen entwickelten Standards für den effektiven Rechtsschutz bei geltend gemachter Gefahr eines irreparablen Schadens im Falle einer Abschiebung in den Herkunftsstaat sollten auch im Rahmen des Asylverfahrens Anwendung finden, da sie zum Schutz der gleichen Rechtsgüter bestimmt sind. Dabei sind nicht nur die konkreten Fragen der rechtlichen Möglichkeiten, eine Klage bei einer unabhängigen Instanz einzureichen, von Bedeutung sondern auch viele Fragen, die quasi im Vorfeld eines solchen Gerichtsverfahrens liegen.

17. Besonders hervorzuheben ist in diesem Kontext, dass es von grosser Bedeutung ist, dass die Information der betroffenen Personen in einer Weise erfolgt, dass sie ihre Rechte kennen und entsprechend wahrnehmen können, dass die Fristen, in denen eine Beschwerde eingereicht und begründet werden kann, ausreichend bemessen sind, dass die Betroffenen physisch Zugang zur Beschwerdeinstanz haben, dass schon im Vorfeld der Beschwerde Möglichkeiten qualitativ hochwertiger Rechtsberatung inklusive Übersetzungsdiensten zur Verfügung stehen und dass diese Beratung erreichbar und für die betroffene Person finanzierbar ist.

## **Bemerkungen bezüglich der im Entwurf vorgeschlagenen Änderungen**

### **A. Nichteintretensentscheide**

18. Der Vorschlag sieht vor, das Asylgesetz vom 26. Juni 1998 wie folgt zu ändern:

#### **Artikel 31a** (neu) Entscheide des Bundesamtes

<sup>1</sup> Das Bundesamt tritt in der Regel auf Asylgesuche nicht ein, wenn Asylsuchende:

- a. in einen sicheren Drittstaat nach Artikel 6a Absatz 2 Buchstabe b zurückkehren können, in welchem sie sich vorher aufgehalten haben;
- b. in einen Drittstaat ausreisen können, welcher für die Durchführung des Asyl- und Wegweisungsverfahrens staatsvertraglich zuständig ist,
- c. in einen Drittstaat zurückkehren können, in welchem sie sich vorher aufgehalten haben;
- d. in einen Drittstaat weiterreisen können, für welchen sie ein Visum besitzen und in welchem sie um Schutz nachsuchen können;
- e. in einen Drittstaat weiterreisen können, in dem Personen, zu denen sie enge Beziehungen haben, oder nahe Angehörige leben.

<sup>2</sup> 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 Absatz 1 besteht.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> In den übrigen Fällen lehnt es das Asylgesuch ab, wenn die Flüchtlingseigenschaft weder bewiesen noch glaubhaft gemacht worden ist oder ein Asylausschlussgrund nach den Artikeln 52 bis 54 vorliegt.

### **Artikel 32 bis 35a**

*Aufgehoben*

## **Vorschlag zur Beschränkung der Nichteintretenstatbestände**

19. Im Gegensatz zu den bisher 13 Nichteintretenstatbeständen im Asylgesetz (Art. 32–35a AsylG), sieht Art. 31a Abs. 1 des Entwurfs neu nur noch fünf vor. UNHCR begrüsst die Bestrebungen der Schweiz, das gegenwärtig selbst von mit der Materie vertrauten Personen als komplex gesehene Asylverfahren klarer und verständlicher zu gestalten und dass prinzipiell nur noch Fragen bezüglich der Zulässigkeitsvoraussetzungen zu NEE führen und materielle Fragen in einem materiellen Verfahren geprüft werden sollen. UNHCR empfahl daher bereits in früheren Stellungnahmen die Einführung eines beschleunigten Verfahrens für offensichtlich unbegründete Gesuche und die Beschränkung der NEE auf Zulässigkeitsfragen. Diese Sichtweise basiert auf dem Beschluss des Exekutivkomitees betreffend *“Das Problem der offensichtlich unbegründeten oder missbräuchlichen Anträge auf Anerkennung als Flüchtling oder Asylgewährung”*.<sup>38</sup> Von Vereinfachungen sollten grundsätzlich alle im Verfahren beteiligten Parteien profitieren können und selbst bei negativen Entscheiden sollte, durch ein klares Verfahren, die Akzeptanz gesteigert werden können. Weiter begrüsst UNHCR die Aufhebung mehrerer Nichteintretenstatbestände (insbesondere der Papierlosenbestimmung, Art. 32 Abs. 2 lit. a, da UNHCR stets klar die Auffassung vertrat, dass Papierlosigkeit oder der Gebrauch gefälschter Papiere den Zugang zum Verfahren nicht verhindern sollten<sup>39</sup>) und die vorgeschlagene Behandlung dieser Fälle in einem materiellen Verfahren.

<sup>38</sup> UNHCR-Exekutivkomitee, *Beschluss Nr. 30 (XXXIV) über das Problem der offensichtlich unbegründeten oder missbräuchlichen Anträge auf Anerkennung als Flüchtling oder Asylgewährung*, 1983, abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/include/fckeditor/custom/File/263\(1\).pdf](http://www.unhcr.ch/include/fckeditor/custom/File/263(1).pdf).

<sup>39</sup> In diesem Sinn auch UNHCR-Exekutivkomitee, *Beschluss Nr. 58 (XL)*, Bst. h), siehe oben, Fussnote 14. Dem entspricht auch die Obliegenheit von Asylsuchenden, im Verfahren ihre Identität offenzulegen, siehe *UNHCR Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft* (1979), 195f, siehe oben, Fussnote 29.

20. Geltender Art. 34 Abs. 2 Asylgesetz, dessen Tatbestände materiell unverändert übernommen werden sollen, besagt, dass auf Asylgesuche in der Regel nicht eingetreten wird, wenn erachtet wird, dass Asylsuchende im Stande sind, in einen sicheren Drittstaat zurückzukehren oder dieser Drittstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Die dort enthaltenen Ausnahmen, dass das Asylgesuch jedoch materiell behandelt werden soll, wenn (a) nahe Angehörige oder Personen, zu denen die asylsuchende Person enge Beziehungen hat, in der Schweiz leben oder (b) die asylsuchende Person offensichtlich die Flüchtlingseigenschaft nach Art. 3 erfüllt, ist im vorgeschlagenen Gesetzesentwurf entfallen.<sup>40</sup> Lediglich die völkerrechtlich bindende Regelung, dass auf Gesuche einzutreten ist, wenn Hinweise bestehen, dass im Drittstaat kein effektiver Schutz vor *Refoulement* besteht, ist auch im vorgeschlagenen Entwurf für bestimmte Fallkonstellationen wieder aufgenommen. Der vorliegende Entwurf ermöglicht die Rückstellung von Asylsuchenden in Drittstaaten, in denen sie sich vor ihrer Einreise in die Schweiz aufgehalten haben. Für den Fall des Aufenthalts in einem nach der Drittstaatenliste sicheren Staat und einer Zuständigkeitsbestimmung nach der Dublin-II-Verordnung ist – anders als in den anderen Fällen – nicht einmal vorgesehen, dass die Frage geprüft wird, ob das Risiko einer zwangsweisen Rückführung in eine gefährliche Situation besteht. Für ersteren Fall ist auch der Zugang zu einem Asylverfahren nicht Voraussetzung für die Wegweisung.

**Nichteintreten bei Vorliegen einer anderweitigen Zuständigkeit oder Voraufenthalt in einem sicheren Drittstaat nach der Drittstaatenliste (Art. 31 Abs. 1 lit. a und b Asylgesetz)**

21. Mit dem Dublin-System,<sup>41</sup> auf welches sich Art. 31 Abs. 1 lit. b bezieht, wurde auf europäischer Ebene für die daran teilnehmenden Staaten eine Regelung geschaffen, aufgrund derer jeweils ein bestimmter Staat für die Prüfung eines Asylantrags auf der Grundlage objektiver Kriterien zuständig ist.<sup>42</sup> Die Dublin-II-Verordnung ist eines der Kernelemente des im Aufbau befindlichen Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.<sup>43</sup> Die Verordnung selbst stellt klar, dass dieses Asylsystem im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie mit dem gemäss Art. 18 Grundrechtecharta garantierten Recht auf Asyl stehen muss, dessen uneingeschränkte Gewährleistung auch der Dublin-II-Verordnung zugrunde liegt (vgl. Erwägungsgründe 2 und 15).

---

<sup>40</sup> Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998 (Stand am 12. Dezember 2008), SR 142.31, Art. 34 Abs. 3 lit. a, b, und c, abrufbar unter: [http://www.admin.ch/ch/d/sr/142\\_31/index.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/142_31/index.html)

<sup>41</sup> Dublin-II-Verordnung mit Durchführungsverordnung und Eurodac-Verordnung mit Durchführungsverordnung, siehe <http://www.unhcr.ch/rechtsinformationen/europaeisches-asyl-und-fluechtlingsrecht/asyl/zustaendigkeiten.html>; vgl. KOM (2008) 820, S. 5, siehe oben, Fussnote 34.

<sup>42</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Bericht der Kommission zur Bewertung des Dublin-Systems*, Juni 2007 (im Folgenden zitiert als: KOM (2007) 299), S. 6, abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/2\\_EU/2\\_EU-Asyl/B.01\\_Dubliner\\_Uebereinkommen/B.1.08.com2007\\_299-de.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.01_Dubliner_Uebereinkommen/B.1.08.com2007_299-de.pdf)

<sup>43</sup> Vgl. KOM (2008) 820, S. 4, siehe oben, Fussnote 34.

22. UNHCR hat das europäische Zuständigkeitssystem von Anfang an als einen wirksamen Mechanismus begrüsst, um das Konzept sicherer Drittstaaten zwischen den Mitgliedstaaten abzulösen und sicherzustellen, dass jeder innerhalb der Mitgliedstaaten<sup>44</sup> gestellte Asylantrag von einem Mitgliedstaat geprüft wird und somit das Phänomen des „refugee in orbit“ vermieden wird.<sup>45</sup> Die Pflicht zur Prüfung jedes Asylantrags ist ausdrücklich in Art. 3 Abs. 1 der Dublin-II-Verordnung normiert.<sup>46</sup> Die Dublin-II-Verordnung enthält klare Kriterien für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats. Dieser Mitgliedstaat ist verpflichtet, den Asylsuchenden aufzunehmen,<sup>47</sup> und den Asylantrag zu prüfen bzw. eine bereits begonnene Prüfung zu Ende zu führen.<sup>48</sup> Daher hat UNHCR die Zuständigkeitsregelung nach der Dublin-II-Verordnung auch als Verbesserung zu nationalen Regelungen über sichere Drittstaaten angesehen, die lediglich einseitig auf einen möglichen Schutz in einem anderen Staat verweisen.

23. UNHCR merkt des Weiteren an, dass sich die sichere Drittstaatenliste mit den Teilnehmerstaaten des Dublin-Zuständigkeitssystems weitgehend deckt und deshalb keine Entscheide auf dieser Basis gefällt werden dürften. UNHCR ist strikt gegen die Ausweitung des Konzeptes des sicheren Drittstaates auf Staaten, zu denen der/die Asylsuchende in keiner Beziehung steht und die allein danach bestimmt werden, dass der/die Asylsuchende die Gelegenheit hat oder gehabt hat, Schutz zu suchen. Vielmehr kommt es für eine solche Übertragungsmöglichkeit darauf an, ob ein massgeblicher Bezug zu dem Drittstaat besteht. Aus dem blossen Tatbestand, dass jemand durch ein Land gereist ist, lässt sich prinzipiell kein massgeblicher Bezug zu diesem Land ableiten. Die blossе Tatsache, dass eine Person als Flüchtling

---

<sup>44</sup> Mittlerweile wurde der Dublin-Anwendungsbereich über Abkommen der EU auf die Schweiz, Norwegen und Island erweitert, vgl. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/133153\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133153_de.htm).

<sup>45</sup> UNHCR, *Anmerkungen von UNHCR zu den neuen EG-Bestimmungen über die Zuständigkeit für die Prüfung von Asylanträgen (Dublin II Verordnung)*, Dezember 2002, abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/2\\_EU/2\\_EU-Asyl/B.01\\_Dubliner\\_Uebereinkommen/B.1.04.13a\\_HCRDubII.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.01_Dubliner_Uebereinkommen/B.1.04.13a_HCRDubII.pdf); UNHCR, „*The Dublin II Regulation – A UNHCR Discussion Paper*“, Auszugsweise Übersetzung der UNHCR-Studie vom April 2006, S. 5, abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/2\\_EU/2\\_EU-Asyl/B.01\\_Dubliner\\_Uebereinkommen/B.1.07.UNHCR-DublinII.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.01_Dubliner_Uebereinkommen/B.1.07.UNHCR-DublinII.pdf).

<sup>46</sup> Prüfung des Asylantrags meint die Feststellung über das Vorliegen der Flüchtlingseigenschaft gemäss der Qualifikationsrichtlinie (siehe Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/2\\_EU/2\\_EU-Asyl/B.03\\_Qualifikationsrichtlinie/B.3.01.I\\_304-12-de.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.03_Qualifikationsrichtlinie/B.3.01.I_304-12-de.pdf)): Vgl. KOM (2007) 299, S. 6, siehe oben, Fussnote 42. Der prüfende Staat kann allerdings unter Wahrung der sich aus der GFK ergebenden Verpflichtungen den Asylsuchenden auch in einen Drittstaat (nicht Dublin-Staat) zurückverweisen, vgl. Art. 3 Abs. 3 Dublin-II-Verordnung. Diese Regelung wurde von UNHCR mehrfach kritisiert und sollte im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 und den Sinn der Verordnung restriktiv gehandhabt werden, da derzeit kein Staat an den Grenzen des Dublin-Gebiets als sicher angesehen werden kann, vgl. auch *UNHCR on the Proposal for the EU Asylum Procedures Directive* (2005), S. 35, siehe Fussnote 10.

<sup>47</sup> Vgl. Art. 16 Abs. 1, 4 Abs. 5 Dublin-II-Verordnung.

<sup>48</sup> Idem.

anerkannt wird, heisst nicht zwangsläufig, dass er oder sie im betreffenden Land wirksamen Schutz erhält und somit automatisch dorthin rücküberstellt werden kann. Wirksamer Schutz kann jedenfalls nicht nur mit der Achtung des *Non-Refoulement*-Gebots - der Garantie, nicht in eine gefährliche Situation zurückgeschickt zu werden - gleichgesetzt werden.

### **Sicherstellung der Einhaltung des *Refoulement*-Verbots (Art. 31a Abs. 2 Asylgesetz)**

24. UNHCR nimmt den Verweis von Art. 31a Abs. 2 auf das Rückschiebungsverbot nach Art. 5 des schweizerischen Asylgesetzes positiv zur Kenntnis, empfiehlt aber die Einfügung einer expliziteren Schutzklausel, die direkt Bezug nimmt auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz wie das *Non-Refoulement* Prinzip des internationalen Flüchtlingsrechts und des internationalen Menschenrechtsschutzes (z.B. aus der Genfer Flüchtlingskonvention in Gestalt des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte,<sup>49</sup> der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten,<sup>50</sup> des Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe<sup>51</sup> und den Internationalen Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte.<sup>52</sup>).

25. UNHCR ist darüber hinaus besorgt, dass das Herausnehmen der lit. a und b aus der Schutzklausel des Art. 31a Abs. 2 gegen die sich aus dem *Refoulement*-Verbot ergebenden Verpflichtungen der Schweiz verstösst. Zwar erlaubt es diese Formulierung den zuständigen Bundesstellen auch Asylgesuche von Personen aus sicheren Drittstaaten und im Rahmen des Dublin-Verfahrens (sog. Selbsteintritt), materiell zu behandeln, doch ist dies allein eine Möglichkeit und bietet keine Garantie der Einhaltung des *Non-Refoulement*-Gebots, welche immer individuell geprüft werden muss, so dass alleine basierend auf einer Liste sicherer Drittstaaten oder der Zugehörigkeit eines Staates zu Dublin nicht von der Abwesenheit von Schutzrisiken im individuellen Einzelfall ausgegangen werden kann. Dies hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in verschiedenen Entscheidungen zum Rechtsschutz und zur Prüfung von Wegweisungshindernissen in „sichere Staaten“ ebenfalls festgehalten.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> UN-Generalversammlung, Resolution 217 A (III), 10. Dezember 1948, *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*, abrufbar unter: [www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/ger.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/ger.pdf).

<sup>50</sup> EMRK, siehe oben, Fussnote 16.

<sup>51</sup> *UN-Antifolterkonvention*, siehe oben, Fussnote 12.

<sup>52</sup> UNO-Pakt II, siehe oben, Fussnote 31.

<sup>53</sup> EGMR, Urteil vom 5.02.2002 (Conka/Belgien), siehe oben, Fussnote 33; EGMR, Urteil vom 26.04.2007 (Gebremedhin/Frankreich), siehe oben, Fussnote 34; EGMR, Urteil vom 11.12.2008 (Muminov/Russland), siehe oben, Fussnote 34; EGMR, Urteil vom 2.12.2008 (K.R.S./Vereinigtes Königreich), siehe oben, Fussnote 37.

## **Schutz für Familien und Personen, bei denen die Flüchtlingseigenschaft offensichtlich erfüllt ist (Streichung von Art. 34 Abs. 2 lit. a und b Asylgesetz)**

26. Wie oben erwähnt, liegt gemäss dem Völkerrecht die vorrangige Verantwortung zur Gewährung von internationalem Schutz bei dem Staat, in dem ein Asylantrag gestellt wird. UNHCR hielt bereits in seiner Stellungnahme zu den Änderungen des Schweizer Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer<sup>54</sup> fest, dass es die Aufhebung der im aktuellen Art. 34 Abs. 2 Asylgesetz lit. a, nahe Angehörige und b, offensichtliche Erfüllung der Flüchtlingseigenschaft, genannten Ausnahmen bedauern würde. Jetzige Regelung ist ein Beispiel der „Good Practice“ und ein wichtiges Element der humanitären Tradition der Schweiz. Dies wurde so auch in der Botschaft des Bundesrates zur Teilrevision des Asylgesetzes vom 4. September 2002 anerkannt, wo festgehalten wird: *„Eine strenge Auslegung der Drittstaatenregelung würde es zulassen, auch Personen in einen Drittstaat wegzuweisen, die offensichtlich die Flüchtlingseigenschaft erfüllen. Dies würde jedoch der humanitären Tradition widersprechen, an welcher der Bundesrat festhalten will.“*<sup>55</sup> So würde auch gewährleistet, dass Personen, die offensichtlich Schutz vor Verfolgung benötigen, diesen so schnell und effektiv wie möglich erhalten und sie die ihnen nach der Genfer Flüchtlingskonvention zustehenden Rechte geniessen können, ohne weiterer Unsicherheit ausgesetzt zu sein.

27. UNHCR würde die Abschaffung der bisher vorgesehenen Ausnahme bedauern, die sicherstellt, dass Asylgesuche von Personen, die Familie in der Schweiz haben, gebührend berücksichtigt werden. Wie schon dargestellt, sind familiäre Bindungen ein wichtiges Kriterium, welches es zu berücksichtigen gilt. Internationale Instrumente zum Schutz der Menschenrechte betonen, dass die Familie die grundlegende und natürliche Einheit der Gesellschaft ist und daher Anspruch auf Schutz durch die Gesellschaft hat.<sup>56</sup> UNHCR bittet die Staaten des Weiteren eindringlich, eine weite Auslegung hinsichtlich Personen anzuwenden, die als Mitglieder derselben Familie gelten. Der Beschluss des UNHCR-Exekutivkomitees Nr. 88 von 1999 betreffend den Schutz von Flüchtlingsfamilien<sup>57</sup> unterstreicht die Notwendigkeit, die Einheit der Flüchtlingsfamilien zu schützen; unter anderem mittels:

<sup>54</sup> UNHCR, *Stellungnahme zu den Änderungen des Schweizer Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer*, April 2009, abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/6\\_Schweiz/6.3\\_CH-UNHCR-Positionen/AEnderungendesAsylgesetzesunddesAuslgesetzes.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/6_Schweiz/6.3_CH-UNHCR-Positionen/AEnderungendesAsylgesetzesunddesAuslgesetzes.pdf).

<sup>55</sup> Siehe *Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Asylgesetzes vom 4. September 2002*, BBl 2002 6879, abrufbar unter: [http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/s/4707/122615/d\\_s\\_4707\\_122615\\_122757.htm](http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/s/4707/122615/d_s_4707_122615_122757.htm).

<sup>56</sup> Siehe Art. 16(3) der UN-Generalversammlung, Resolution 217 A (III) (siehe Fussnote 49) sowie Art. 23 des UNO-Pakt II (siehe Fussnote 31); siehe auch UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, July 1951, Abschnitt B, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40a8a7394.html>.

<sup>57</sup> UNHCR-Exekutivkomitees, Beschluss Nr. 88 (L) Beschluss über den Schutz der Familie des Flüchtlings (1999, abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/323.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/323.pdf)), der die Beschlüsse Nr. 9 (XXVIII), 24 (XXXII), 84 (XLVIII)

- *Massnahmen, die sicherstellen, dass der Grundsatz der Einheit der Familie respektiert wird, inklusive derer, die Familienmitglieder vereinen, die als Folge ihrer Flucht getrennt wurden.*
- *Festlegung grosszügiger Kriterien zur Bestimmung derjenigen Familienmitglieder, die aufgenommen werden können, mit dem Ziel einer umfassenden Förderung der Familienzusammenführung.*
- *Regelungen und/oder Praktiken, die es im Falle der Flüchtlingsanerkennung des Hauptantragstellers ermöglichen, andere Familienmitglieder i.d.R. auch als Flüchtlinge anzuerkennen und jedem Familienmitglied die Möglichkeit geben, individuell ein Asylgesuch zu stellen.*
- *einer frühen Priorisierung des Themas der Familienzusammenführung in allen Flüchtlingsprojekten.*
- *Aufforderungen an die Staaten, UNHCR und andere wichtige Akteure, den Bedürfnissen der unbegleiteten Flüchtlingskinder mit noch ausstehender Familienzusammenführung besondere Aufmerksamkeit zu schenken.*

28. Eine Klausel wie sie jetzt in der Schweizer Gesetzgebung existiert ermöglicht auch eine effektive Behandlung dieser Gesuche, die meist ähnliche Sachverhalte aufweisen, und erspart den betroffenen Familien weitere Beschwerden. Sie wirkt auch weiteren Sekundärbewegungen entgegen, die oft vorkommen, wenn Familienmitglieder auseinander gerissen werden. Artikel 6, 7, 8, 14 und 15 Dublin II-Verordnung nehmen oben aufgeführte Überlegungen auf, da diese Bestimmungen zum Ziel haben, klare und (für bestimmte Fälle) verbindliche Regeln für die Erhaltung der Einheit der Familie festzulegen, wenn z.B. die strikte Anwendung der Kriterien dazu führen würde, dass verschiedene Mitgliedstaaten für die Prüfung der Asylanträge mehrerer Familienmitglieder zuständig wären.<sup>58</sup> UNHCR hat diese Regelungen und die generelle Vorgehensweise der Beachtung der familiären Einheit begrüsst und eine humanitäre Anwendung dieser Massstäbe empfohlen.<sup>59</sup>

29. UNHCR ist der Ansicht, dass vorgeschlagener Artikel 31a Asylgesetz erhebliche Auswirkungen auf den Zugang zu Asyl für Personen, die internationalen Schutz bedürfen, sowie deren Familien haben und dazu führen könnte, dass Familien auseinander gerissen werden. Wichtig anzumerken ist

---

und 85 (XLIX), Abs. (u) bis (x) betreffend *family reunion and family unity and on refugee children and adolescents* bestätigt.

<sup>58</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat*, 2001 (im Folgenden zitiert als: KOM (2001) 447), abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0510:FIN:DE:PDF>.

<sup>59</sup> UNHCR, *"The Dublin II Regulation - A UNHCR Discussion Paper"*: Auszugsweise Übersetzung der UNHCR-Studie vom April 2006, siehe oben, Fussnote 45.

ferner, dass die vorgeschlagenen Änderungen von der für die Schweiz verbindlichen Dublin-II-Verordnung abweichen, da die dort im Ermessen vorgesehene Möglichkeit der Übernahme von Asylverfahren aus humanitären Gründen im Schweizer Recht nicht aufgenommen wurde und die darauf hindeutende Ausnahme zur Streichung vorgeschlagen wird. In der Dublin-II-Verordnung ist das Prinzip der Einheit der Familie als vorrangiges Element bei der Bestimmung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Prüfung eines Asylgesuches enthalten. UNHCR bedauert daher, dass die Schweiz mit der vorgeschlagenen Streichung des aktuellen Artikels 34 Abs. 2 lit. a Asylgesetz ein Zeichen setzt, das den internationalen Bestrebungen zuwiderläuft und dass die neu vorgeschlagene Regelung nur noch die zwingenden Kriterien der Verordnung in dieser Hinsicht in den Blick nimmt, da in Art. 31 Abs. 1 lit. b Asylgesetz neu ausnahmslos auf die anderweitige „Zuständigkeit“ verwiesen ist.

30. Zur Frage der Anwendung des Selbsteintrittsrechts hat die Europäische Kommission in ihrem Evaluierungsbericht zum Dublin-System betont: „Die Mitgliedstaaten sollten ermutigt werden, aus humanitären Gründen die Souveränitätsklausel anzuwenden, da dies dem impliziten Ziel der Bestimmung entsprechen dürfte.“<sup>60</sup> Eine solche Möglichkeit zu humanitären Lösungen ist in der bisherigen Regelung des Art. 34 Abs. 2 lit. a und b Asylgesetz enthalten. UNHCR möchte für Dublin-Verfahren im Lichte von Art. 15 der Dublin-II-Verordnung, in dem Situationen festgehalten sind, in denen eine Übernahme des Verfahrens aus humanitären Gründen erfolgen sollte, vorschlagen, dass die bisher in Art. 34 Abs. 2 Asylgesetz genannten Situationen ausdrücklich zu Situationen erklärt werden, in denen im Regelfall ein Selbsteintritt durch die Schweiz erfolgen sollte. Dies würde auch dem vorgesehenen Zusammenspiel von Art. 3 Abs. 2 der Dublin-II-Verordnung, in dem das Selbsteintrittsrecht vorgesehen ist, und Art. 15 der Dublin-II-Verordnung Rechnung tragen.

#### **Andere Drittstaaten (Art. 31a Abs. 1 lit. c – e)**

31. UNHCR möchte erneut hervorheben, dass der Wortlaut des vorgeschlagenen Art. 31a lit. c, welcher sich auf die Möglichkeit einer Nichtbehandlung eines Asylgesuches bezieht, falls Personen „*in einen Drittstaat zurückkehren können, in welchem sie sich vorher aufgehalten haben*“, nicht den allgemein akzeptierten Prinzipien und dem Sprachgebrauch des internationalen Flüchtlingsrechts entspricht. Insbesondere knüpft der Wortlaut nicht an das Vorhandensein von Schutzmöglichkeiten oder eines Schutzstatus im Voraufenthaltsstaat an. UNHCR erachtet es daher als wichtig, diese Terminologie klarzustellen und zwischen den Begriffen des „*sicheren Drittstaates*“ und des „*Erstasylandes*“ in den Änderungen des Asylgesetzes klar zu unterscheiden.

---

<sup>60</sup> Vgl. KOM (2007) 299, siehe oben, Fussnote 42.

32. Weiter merkt UNHCR an, dass bei den in Art. 31a Abs. 1 lit. c und e vorgeschlagenen Möglichkeiten des Drittstaatenkonzepts die Schutzklauseln nicht genügen dürften, um sicherzustellen, dass ein Gesuchsteller tatsächlich zurückkehren oder weiterreisen und einen Schutz beantragen und erhalten kann, welcher internationalen Standards entspricht.

33. UNHCR möchte auch darauf aufmerksam machen, dass die Formulierungen des vorgeschlagenen Art. 31a Abs. 1 lit. c – e potentielle Konflikte mit den Verpflichtungen der Schweiz aus dem staatsvertraglich bindenden Dublin-Acquis beinhalten. Nach Art. 3 Abs. 1 der Dublin-II-Verordnung ist der zuständige Mitgliedstaat gehalten, ein volles materielles Asylverfahren durchzuführen, auch wenn die Einreise aus einer der in vorgeschlagenem Art. 31a Abs. 1 lit. c – e genannten Situationen erfolgt. Die Dublin-II-Verordnung lässt ein Nichteintreten nur dann zu, wenn ein anderer Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist oder wenn gemäss Art. 3 Abs. 3 der Dublin-II-Verordnung eine Wegweisung in einen sicheren Drittstaat, „unter Wahrung der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention“ möglich ist. UNHCR schlägt daher vor, den vorgeschlagenen Art. 31a Abs. 1 lit. c – e zu streichen.

34. UNHCR möchte des Weiteren darauf hinweisen, dass auch vorgeschlagener Art. 31a Abs. 1 lit. b. (Nichteintreten bei Personen, die in einen Drittstaat ausreisen können, welcher für die Durchführung des Asyl- und Wegweisungsverfahrens staatsvertraglich zuständig ist) zu Konflikten mit dem Dublin-Acquis führen könnte. Insbesondere bei Dublin-Entscheiden können sich durch das vorgeschlagene Verfahren Schwierigkeiten ergeben, wenn Nichteintreten entschieden wird, sind doch die Staaten verpflichtet auf gewisse Fragen einzutreten und sie materiell zu prüfen. Gerade die Frage allfälliger Wegweisungshindernisse, wie beispielsweise der Gefahr eines *Ketten-Refoulement*, drohender gesundheitlicher Gefahren durch die Überstellung oder der möglichen Verletzung von Art. 13 BV bedarf einer gründlichen materiellen Abklärung.

35. Im Erläuternden Bericht wird festgehalten, dass bei sicheren Drittstaaten und Dublin-Staaten immer geprüft werden muss, ob der Vollzug der Wegweisung zulässig oder zumutbar ist. UNHCR begrüsst diese Klarstellung, trotzdem kann es auch mit dieser Prüfung mit dem vorgeschlagenen System bei Dublin-Entscheiden zu Situationen kommen, in welcher ein Nichteintretensentscheid gefällt wurde, die Schweiz aber nachträglich (etwa durch Fristablauf, weil die Überstellung aus technischen Gründen unmöglich war) für das Asyl- und Wegweisungsverfahren zuständig wird. In einer solchen Situation muss gewährleistet werden, dass jede asylsuchende Person ein volles, materielles Verfahren durchlaufen kann, was nach Erlassen eines Nichteintretensentscheides Schwierigkeiten bereiten könnte. Es wäre daher eine klare gesetzliche Anordnung vonnöten, welche besagt, dass der Nichteintretensentscheid wieder aufzuheben ist, falls die Schweiz nachträglich für die Durchführung des Asyl- und Wegweisungsverfahrens zuständig wird. Das Erfordernis dieser Garantie ergibt sich auch aus der Dublin-II-Verordnung.

## **Nichteintreten bei Gesuchen aus ausschliesslich wirtschaftlichen oder medizinischen Gründen (Art. 31 Abs. 3 Asylgesetz)**

36. Art. 31a Abs. 3 des Entwurfs hält fest, dass auf ein Asylgesuch nicht eingetreten wird, wenn eine betroffene Person ausschliesslich wirtschaftliche oder medizinische Gründe für ihr Gesuch vorbringt, was gemäss Erläuterndem Bericht<sup>61</sup> bereits der heutigen Praxis entsprechen würde. UNHCR möchte dazu festhalten, dass jeder Person ein uneingeschränktes Recht, Asyl zu suchen, zukommt und jede Äusserung, mit welcher sie zu erkennen gibt, dass sie um Schutz vor Verfolgung nachsucht, als Asylgesuch zu gelten hat und somit keine inhaltlichen Forderungen daran geknüpft werden dürfen. Dies wird auch in Art. 18 des schweizerischen Asylgesetzes so festgehalten. Die Prüfung, ob ein Asylgesuch ausschliesslich aus wirtschaftlichen oder medizinischen Gründen erfolgt, wird in der Regel immer Abklärungen benötigen, welche nur in einem materiellen Verfahren durchgeführt werden können. Vorliegender Artikel könnte in seiner jetzigen Version dazu führen, dass ein Beamter an der Grenze ein Gesuch nicht annimmt. Die Entscheidung, ob auf ein Gesuch eingetreten wird oder nicht, kann und darf auf dieser Ebene nicht getroffen werden. Dass Personen, deren Gesuche ausschliesslich aus wirtschaftlichen oder medizinischen Gründen anhängig gemacht werden in der Schweiz kein Asyl bekommen, ist zudem bereits Praxis, wodurch vorgeschlagener Art. 31a Abs. 3 obsolet wird. Ausserdem wäre die Konsequenz des vorgeschlagenen Artikels, dass sich eine unklare Situation hinsichtlich der Verantwortlichkeit für die trotzdem notwendigen Abklärungen bezüglich der Wegweisungshindernisse ergeben könnte, da nicht klar ist, welche Behörde zuständig ist, falls ein „ausschliesslich aus wirtschaftlichen oder medizinischen Gründen“ gestelltes Gesuch nicht als Asylantrag gewertet würde, da dann keine Zuständigkeit des BFM für diese Prüfung gegeben wäre, weil kein Fall des Art. 18 Asylgesetz vorliegen würde. Diese Konsequenz widerspricht sowohl dem Wortlaut des Art. 18 als auch dem internationalen Flüchtlingsrecht. UNHCR schlägt daher vor, den vorgeschlagenen Art. 31a Abs. 3 zu streichen.

## **B. Die neue Verfahrens- und Chancenberatung**

37. Der Vorschlag sieht vor, das Asylgesetz vom 26. Juni 1998 wie folgt zu ändern:

### **Artikel 17 Absatz 4**

<sup>4</sup> Der Bund sorgt für den Zugang zur Verfahrens- und Chancenberatung.

### **Artikel 30**

*Aufgehoben*

<sup>61</sup> EJPD, *Erläuternder Bericht zur Änderung des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer*, S. 13, siehe oben, Fussnote 8.

**Artikel 94** (neu) Bundesbeiträge für die Verfahrens- und Chancenberatung

- <sup>1</sup> Der Bund richtet Beiträge an Dritte für die Verfahrens- und Chancenberatung aus (Art. 17 Abs. 4).
- <sup>2</sup> Der Bundesrat legt die Höhe der pauschalen Beiträge und die Voraussetzungen für deren Ausrichtung fest.
- <sup>3</sup> Die Ausrichtung der Beiträge erfolgt im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Leistungsverträgen.

38. Der Erläuternde Bericht zur Änderung des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer in Bezug auf den Ersatz von Nichteintretensentscheiden<sup>62</sup> hält fest, dass die Schaffung einer Verfahrens- und Chancenberatung als flankierende Massnahme zur Verkürzung der Beschwerdefrist im materiellen Verfahren dienen soll. Dieses neue Instrument soll dabei die bis anhin bei allen Bundesanhörungen anwesende Hilfswerkvertretung ersetzen. Ziel sei es, dass sich Asylsuchende möglichst frühzeitig über ihre Erfolgsaussichten im Asylverfahren beraten lassen können, wodurch unnötige Beschwerden vermieden werden sollen. Explizit festgehalten wird, dass mit der Verfahrens- und Chancenberatung kein genereller Rechtsanspruch auf unentgeltliche Rechtsberatung zugunsten der Asylsuchenden geschaffen werde, sondern lediglich der Zugang zu vorgenannter Beratung durch den Bund gewährleistet werden soll.

39. UNHCR begrüsst grundsätzlich den Schritt, ein System zu schaffen, welches Asylsuchende über das Verfahren in der Schweiz und die Chancen eines solchen aufklärt, möchte aber gleichzeitig um Klarstellung des Umfangs und der Ausgestaltung dieser Beratung nachsuchen. Gerade bei einem komplexen Asylverfahren wie dem schweizerischen reicht ein Merkblatt im Regelfall nicht aus, um ein Verständnis über das Verfahren zu übermitteln. Generelle Informationen sollten den Gesuchstellern bereits vor dem Verfahren bereitgestellt und das Verfahren erklärt werden. Weiter wird eine Beratung über das Verfahren, trotz des im Entwurf gewählten Begriffes „Verfahrens- und Chancenberatung“ unter expliziter Vermeidung des Begriffes „Rechtsberatung“, naturgemäss eine solche Rechtsberatung zu beinhalten. Schwierigkeiten zeichnen sich in der Praxis zudem insbesondere in Bezug auf das sprachliche Verständnis ab, da eine Beratung unabhängig von ihrer Ausgestaltung individuell sein sollte und dazu in einer Mehrheit der Fälle ein Dolmetscher benötigt werden wird, unter anderem da von effektiver Beratung, die den Betroffenen eine realistische Einschätzung der rechtlichen und tatsächlichen Situation ermöglicht, nur gesprochen werden kann, wenn alle Beteiligten sowohl inhaltlich als auch sprachlich jeden Aspekt des Verfahrens verstehen. Dieser Bedarf sollte auch bei der Finanzierungsfrage berücksichtigt werden, bei welcher sich aus praktischer Sicht Schwierigkeiten abzuzeichnen scheinen.

---

<sup>62</sup> EJPD, *Erläuternder Bericht zur Änderung des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer*, S. 9, siehe oben, Fussnote 8.

40. UNHCR stellt erneut fest, dass es zu diesem Zeitpunkt in der Schweiz keine staatlich garantierte Rechtsberatung und -schutz gibt und bedauert, dass in der derzeitigen Diskussion klar gegen einen Rechtsanspruch auf unentgeltliche Rechtsberatung zugunsten der Asylsuchenden Position bezogen wurde. Diese Aufgabe wird vorwiegend von Hilfswerken und Beratungsstellen übernommen, wobei die Situation und die Kapazität in den verschiedenen Kantonen und in den Empfangsstellen sehr unterschiedlich ist. Der Entwurf regelt die Finanzierung der Verfahrens- und Chancenberatung in Art. 94, wobei die Bestimmung im Erläuternden Bericht dahingehend konkretisiert wird, dass die pauschalen Beiträge vom Bundesrat auf Verordnungsstufe kostenneutral festgelegt werden sollen, was *in casu* bedeuten würde, dass die Leistungserbringer im Rahmen öffentlichrechtlicher Leistungsverträge einen Beitrag erhalten würden, der höchstens dem heutigen Beitrag für die Hilfswerksvertretung bei den Anhörungen entspräche. Da den Hilfswerken und anderen Mitträgerorganisationen kontinuierlich weniger finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, sie somit auch weniger an die Rechtsberatungsstellen weitergeben können und eine staatliche (Teil-) Finanzierung nicht angedacht wurde, könnte es zu weiteren Kapazitätsengpässen und folglich zu einer weiteren Einschränkung des Zugangs zu unentgeltlichem Rechtsschutz kommen.

41. Wie bereits in seiner Stellungnahme 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)<sup>63</sup> betont, ist UNHCR der Ansicht, dass das Recht auf rechtliche Unterstützung und Vertretung ein wichtiger Schutzmechanismus, insbesondere in komplexen europäischen Asylverfahren ist. Da Asylsuchende nicht mit den exakten Anerkennungsgründen für Flüchtlingsstatus und dem Rechtssystem eines fremden Landes vertraut sind, sind sie ohne die Unterstützung qualifizierter Berater oft nicht in der Lage, die wesentlichen Elemente ihres Antrags stichhaltig zu artikulieren. Hochwertiger rechtlicher Beistand und Vertretung sind zudem im Interesse der Staaten, da sie helfen können frühzeitig zu identifizieren, welche Personen internationalen Schutzes bedürfen. Die Effizienz und Qualität der Entscheide wird dadurch erhöht, was auch daher rühren wird, dass die Erfolgsaussichten realistisch eingeschätzt werden können. Zusätzlich sollten angemessene Bestimmungen zur Identifizierung, Bedarfsfeststellung und Bearbeitung der Gesuche von Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen, wie unbegleitete Kinder, Opfer von Folter und anderer traumatischer Erlebnisse, Personen mit einer Behinderung erlassen werden, da diese Personen in der Regel zusätzliche rechtliche, wie auch andere Unterstützung, benötigen.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> UNHCR, *Stellungnahme zu den Änderungen des Schweizer Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer*, April 2009, siehe oben, Fussnote 7.

<sup>64</sup> *UNHCR on the Proposal for the EU Asylum Procedures Directive* (2005), siehe oben, Fussnote 10.

42. Über eine wünschenswerte frühe Erstberatung und –information hinaus, stuft UNHCR die Sicherstellung kostenloser Rechtsberatung und/oder Rechtsvertretung auch im europäischen Kontext als zentral ein. Diese Auffassung wird auch im Bereich des staatsvertraglich bindenden Teil des EU-Asyl-Acquis reflektiert und von der EU-Kommission geteilt, was beispielsweise aus der expliziten Nennung in den Schlussbestimmungen der Rückführungsrichtlinie<sup>65</sup> ersichtlich ist. In Bezug auf Art. 13 Abs. 4 untersucht die Kommission insbesondere, welcher zusätzliche finanzielle und administrative Aufwand den Mitgliedstaaten entsteht. Dieser direkte Link der kostenlosen Vertretung zum Aufwand, welcher den Staaten daraus entstehen wird, kann dahingehen interpretiert werden, dass Art. 13 mit dem Ziel, gesamteuropäische, staatliche, unentgeltliche Rechtsberatung und Rechtsvertretung zu schaffen, formuliert wurde. Die Tatsache, dass für die Umsetzung dieser Norm eine separate, verlängerte Frist vorgesehen wurde und die Mitgliedstaaten den Wortlaut dieser Vorschriften umgehend der Kommission mitzuteilen haben, deutet ebenfalls darauf hin, dass der Etablierung dieses Schutzmechanismus besonderen Wert beigemessen wird.

43. UNHCR möchte an dieser Stelle auf Art. 29 Abs. 3 der schweizerischen Bundesverfassung hinweisen, welcher besagt, dass jede Person Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsbeistand hat, wenn sie nicht über die erforderlichen Mittel verfügt und ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint. Der Anwendungsbereich wurde dabei unter der Herrschaft von Art. 4 der alten Bundesverfassung sukzessive ausgedehnt auf die Zivil-, Straf-, Verwaltungsgerichts-, und Verwaltungsbeschwerde- sowie das (nichtstreitige) Verwaltungsverfahren.<sup>66</sup> Asylverfahren sind demzufolge klar unter Art. 29 Abs. 3 zu subsumieren, was Asylsuchenden einen Anspruch auf die darin enthaltenen Rechte gibt. UNHCR bedauert daher, dass der vorgeschlagene Gesetzesentwurf keine Norm enthält, welche einen staatlichen Rechtsschutz garantiert und empfiehlt, vorgeschlagenen Art. 17 Abs. 4 in diesem Sinne zu präzisieren.

44. Auch wenn der Schritt zu einer Neugestaltung in Bezug auf den Rechtsschutz der Asylsuchenden im Verfahren grundsätzlich begrüsst wird, fordert UNHCR die Schweiz dringend dazu auf, die Ausgestaltung und den Umfang der Verfahrens- und Chancenberatung weitergehend zu erörtern und zu erläutern, bevor ein etabliertes System aufgehoben wird. Dabei sollte insbesondere sichergestellt werden, dass der verfahrensrechtliche Schutz der Asylsuchenden nicht vermindert wird.

45. UNHCR möchte des Weiteren darauf hinweisen, dass die Abschaffung der Hilfswerkvertretung, welche auch für die Legitimation der Entscheidungsfindung und somit für das Verfahren durchführende Organ von

---

<sup>65</sup> Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, 2008, abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/2\\_EU/3\\_EU-Migration/C.13\\_Rueckkehr/RueckfuehrungDrittstaat.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/3_EU-Migration/C.13_Rueckkehr/RueckfuehrungDrittstaat.pdf).

<sup>66</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101, Art. 29, abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/101.de.pdf>.

grossem Interesse ist, ein bedeutender Einschnitt in das Verfahren als Ganzes und in die potentiellen Schutzmechanismen für die betroffenen Asylsuchenden im Speziellen bedeutet. Auch das Bundesverwaltungsgericht dürfte grössere Schwierigkeiten als bisher bekommen, Entscheidungen über Beschwerden zu fällen, bei denen es zum Beispiel um den Wahrheitsgehalt bezüglich des laut Protokoll Gesagten geht oder in denen eine mangelnde Verständigung zwischen Asylsuchendem und Dolmetscher gerügt wird, da es regelmässig zu Situationen kommen dürfte, in denen Aussage gegen Aussage stehen wird. UNHCR regt daher an, die Auswirkungen der Abwesenheit der Hilfswerkvertretung durch geeignete Massnahmen, wie zum Beispiel die Installation von Tonbandaufnahmen während der Anhörungen, zu minimieren.

### C. Zusammenarbeit bei der Ermittlung des Sachverhalts

46. Der Vorschlag sieht vor, das Asylgesetz vom 26. Juni 1998 wie folgt zu ändern:

#### **Artikel 29a** (neu) Zusammenarbeit bei der Ermittlung des Sachverhalts

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.

47. Gemäss der Delegationsnorm aus Art. 41 Abs. 3 AsylG (bisher) kann der Bundesrat Vereinbarungen über die Zusammenarbeit bei der Ermittlung des Sachverhalts abschliessen. Dies ist eine spezifische Bestimmung des Asylrechts und soll deswegen materiell unverändert in Art. 29a AsylG aufgenommen werden, während die Artikel 38, 40 und 41 AsylG bezüglich Abklärungen im Asylverfahren den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens entsprechen und deshalb aufgehoben werden sollen.

48. UNHCR befürwortet prinzipiell die Zusammenarbeit zwischen Staaten und internationalen Organisationen zur Abklärung der für die Entscheidfindung erforderlichen Elemente. Die Staaten haben in ihren Wechselbeziehungen im Kontext des Verfahrens jedoch sicherzustellen, dass Informationen im Zusammenhang mit dem Asylantrag einer Person vertraulich behandelt werden. Es müssen jederzeit die potenziellen Schutzrisiken Asylsuchender und diejenigen ihres Umfelds berücksichtigt werden, was nur dadurch gewährleistet werden kann, indem an Herkunftsstaaten keine Informationen über Asylsuchende weitergegeben werden. Die Formulierung „*Vereinbarungen über den gegenseitigen Informationsaustausch zur Abklärung der Fluchtgründe einer asylsuchenden Person im Heimat- oder Herkunftsstaat*“ erscheint in Bezug auf den Datenschutz und die erforderlichen Schutzmechanismen unklar. UNHCR rät aus diesem Grund zur Streichung dieses Satzes.

49. Dies wird auch in Anbetracht des Kommentars<sup>67</sup> von UNHCR zum Vorschlag zur Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft<sup>68</sup>, empfohlen. Art. 22 der Richtlinie besagt, dass „von den Mitgliedstaaten keine Informationen bei der oder den Stellen, die den Asylbewerber seinen Angaben zufolge verfolgt haben, in einer Weise eingeholt [werden], die diesen Stellen unmittelbar die Tatsache zur Kenntnis bringen würde, dass der betroffene Asylbewerber einen Asylantrag gestellt hat, und die seine körperliche Unversehrtheit oder diejenige seiner unterhaltsberechtigten Angehörigen oder die Freiheit und Sicherheit seiner noch im Herkunftsstaat lebenden Familienangehörigen in Gefahr bringen würde.“ UNHCR empfiehlt dementsprechend die Einführung eines ebensolchen klaren Schutzmechanismus in das schweizerische Asylgesetz.

#### D. Rechtliches Gehör bei Nichteintretensentscheiden

50. Der Vorschlag sieht vor, das Asylgesetz vom 26. Juni 1998 wie folgt zu ändern:

##### **Artikel 36** Verfahren vor Entscheiden

<sup>1</sup> Bei Nichteintretensentscheiden nach Artikel 31a Absatz 1 wird der asylsuchenden Person das rechtliche Gehör gewährt. Dasselbe gilt, wenn die asylsuchende Person:

- a. die Behörden über ihre Identität täuscht und diese Täuschung aufgrund der Ergebnisse der erkennungsdienstlichen Behandlung oder anderer Beweismittel feststeht;
- b. ihr Gesuch massgeblich auf gefälschte oder verfälschte Beweismittel abstützt;
- c. ihre Mitwirkungspflicht schuldhaft auf andere Weise grob verletzt.

<sup>2</sup> In den übrigen Fällen findet eine Anhörung nach Artikel 29 statt.

51. Der neue Art. 36 AsylG besagt, dass keine Anhörung durchgeführt wird bei Nichteintretensverfahren gemäss Art. 31a Abs. 1 AsylG, wenn die asylsuchende Person die Behörden über ihre Identität täuscht, ihr Gesuch auf gefälschte oder verfälschte Beweismittel stützt oder ihre Mitwirkungspflicht grob verletzt. In diesen Fällen wird lediglich das rechtliche Gehör gewährt.

<sup>67</sup> UNHCR, *Zusammenfassende Anmerkungen von UNHCR zum Geänderten Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (KOM (2002) 326 endg.) vom 18. Juni 2002*, Januar 2003, abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/223.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/223.pdf).

<sup>68</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (KOM (2002) 326)*, Juni 2002, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0326:FIN:DE:PDF>.

52. Während UNHCR, wie bereits weiter oben erwähnt, die Aufhebung mehrerer Nichteintretenstatbestände begrüsst, möchte es an dieser Stelle auf einen Punkt bezüglich der Argumentation des Erläuternden Berichts hinweisen. Es wird festgehalten, dass Nichteintretenstatbestände wie zum Beispiel die Täuschung der Behörden über die Identität (Art. 32 Abs. 2 lit. b AsylG), die schuldhafte Verletzung der Mitwirkungspflicht (Art. 32 Abs. 2 lit. c AsylG) oder die Einreichung gefälschter oder verfälschter Beweismittel (Art. 32 Abs. 2 lit. b AsylG) aufgehoben werden sollen. *„In all diesen Fällen sollen dafür rasche materielle Entscheide mit einer generell kürzeren Beschwerdefrist gefällt werden, da die Betroffenen aufgrund ihres missbräuchlichen Verhaltens den Schutz der Schweiz offensichtlich nicht benötigen. In diesen Missbrauchsfällen soll zudem wie bisher keine Anhörung durchgeführt werden; den Betroffenen ist lediglich das rechtliche Gehör zu gewähren (vgl. Art. 36 Abs. 1 E-AsylG).“*<sup>69</sup> UNHCR vertritt klar die Position, dass asylsuchende Personen im Verfahren zur Wahrheit verpflichtet sind. Macht eine Person jedoch unwahre Angaben, beispielsweise über ihre Identität, kann sie durchaus trotzdem ein gerechtfertigtes Schutzbedürfnis haben, was in einem materiellen Asylverfahren geprüft werden muss. Dies wird so auch vom Bundesverwaltungsgericht festgehalten und im Erläuternden Bericht anerkannt.<sup>70</sup> UNHCR ist daher der Ansicht, dass es Fälle geben kann, in welchen das rechtliche Gehör nicht ausreicht, um den Sachverhalt genügend festzustellen, damit eine Entscheidung über die Flüchtlingseigenschaft getroffen werden kann. Jedenfalls müssen aber alle zur Sachverhaltsfeststellung relevanten Punkte abgedeckt werden.

53. UNHCR hat wiederholt zum Ausdruck gebracht, dass die Möglichkeit einer persönlichen Anhörung ein zentrales Element des Verfahrens zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft ist.<sup>71</sup> Die Möglichkeit die eigenen Flüchtgründe persönlich vorzutragen ist oft das entscheidende Element in diesem Verfahren. Insofern also durch das Zusammenspiel der entsprechenden Bestimmungen die Möglichkeit besteht, dass das rechtliche Gehör lediglich schriftlich gewährt wird, sieht UNHCR dies als problematisch an, da eine solche Verfahrensweise die Fairness des Verfahrens und die Präzision der Entscheidung erheblich gefährdet würde. Es sollte in Übereinstimmung mit den Beschlüssen des Exekutivkomitees Nr. 8 (XXVIII) von 1977 und Nr. 30 (XXXIV) von 1983 gewährleistet sein, dass alle

---

<sup>69</sup> EJPD, *Erläuternder Bericht zur Änderung des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer*, S. 12, siehe oben, Fussnote 8.

<sup>70</sup> EJPD, *Erläuternder Bericht Bericht zur Änderung des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer*, S. 4, Fussnote 3: „Das Bundesverwaltungsgericht wies in seinem Entscheid vom 12. Juni 2009 einen NEE ans BFM zur Neu Beurteilung zurück, da ein NEE (Täuschung über die Identität) nicht *ipso facto* dazu führt, dass keine Asylgründe vorliegen. In diesem Fall musste das BFM das Gesuch materiell prüfen (ATAF D-3444/2009). Das CAT beurteilte in seinem Entscheid vom 26. November 2007, dass eine Rückkehr gestützt auf einen NEE wegen Papierlosigkeit das Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe verletzt. Es begründete seinen Entscheid damit, dass die Schweiz das Asylgesuch nicht materiell geprüft, sondern in einem rein formellen Verfahren entschieden hatte.“ Siehe oben, Fussnote 8.

<sup>71</sup> Vgl. *UNHCR on the Proposal for the EU Asylum Procedures Directive* (2005), S. 16ff, siehe oben Fussnote 10; vgl. auch UNHCR-Exekutivkomitee, *Beschluss Nr. 8 (XXVIII)*, siehe oben, Fussnote 30, und *Beschluss Nr. 30 (XXXIV)*, siehe oben, Fussnote 38.

Personen, die um Asyl nachsuchen, persönlich angehört werden, es sei denn sie sind aus irgendeinem nicht von ihnen zu beeinflussenden Grund dauerhaft nicht in der Lage, an einer Anhörung teilzunehmen. Es sollten daher alle zumutbaren Massnahmen ergriffen werden, eine solche persönliche Anhörung oder ein persönliches Gespräch durchzuführen. In den Fällen, in denen eine Erstbefragung oder eine weitere Befragung stattgefunden hat, sollte den betroffenen Personen die Möglichkeit gegeben werden, möglicherweise lückenhaften Sachvortrag zu ergänzen und zu eventuellen Widersprüche Stellung zu nehmen, um diese möglichst aufzuklären.

54. Eine Verpflichtung des BFM die Flüchtlingseigenschaft in Fällen zu prüfen, in denen kein anderer Staat für zuständig erachtet wird, ergibt sich nicht zuletzt auch durch Art. 3 Abs. 1 Dublin-II-Verordnung. Zudem findet eine Wegweisungsprüfung statt, die ohne Anhörung zumindest sehr erschwert ist, da das BFM gehalten ist, den Sachverhalt so weit zu ermitteln, bis es den Fall entscheiden kann. Aus der Sicht von UNHCR sollten Asylsuchende jedenfalls bezüglich der hierfür relevanten Elemente angehört werden, da ein solcher Entscheid nur nach einer Anhörung der Person zu ihren Fluchtgründen möglich ist.<sup>72</sup>

55. Zur Feststellung, ob eine Wegweisung in einen Drittstaat erfolgen darf, sind ebenfalls Abklärungen notwendig, die teilweise über das hinausgehen zu scheinen, was mit der Gewährung des rechtlichen Gehörs ermittelt werden kann. Insbesondere, wenn ein Dublin-Sachverhalt vorliegt, sind Sachverhaltsaufklärungen zur Feststellung der Zuständigkeit nach den Kriterien der Dublin-II-Verordnung erforderlich, so dass es angezeigt wäre, dies auch in das neue Asylgesetz aufzunehmen. Diese Kriterien umfassen zum Teil auch materielle Abklärungen z.B. hinsichtlich des Kindeswohls bei einer Prüfung von Art. 6 Dublin-II-Verordnung oder für die Prüfung eines möglichen Selbsteintritts gemäss Art. 3 Abs. 2 Dublin-II-Verordnung. In den Änderungsvorschlägen zur Dublin-II-Verordnung hat die Kommission daher in Art. 5 vorgeschlagen, ein „persönliches Gespräch“ einzuführen. Dieser Vorschlag beruht auf dem Bedürfnis vieler Mitgliedstaaten, die entsprechenden für die Anwendung der Dublin-II-Verordnung benötigten Informationen zu erhalten und die Sachverhalte abzuklären, um ein rasche Zuständigkeitsbestimmung auf einer gesicherten Grundlage zu ermöglichen.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Die EU-Kommission fordert in ihren Änderungsvorschlägen zur Verfahrensrichtlinie denn auch neu grundsätzlich eine Anhörung für alle, auch für Gesuche bei denen klar erkennbar ist, dass kein Schutzbedarf vorliegt, siehe Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus*, Oktober 2009 (im Folgenden zitiert als KOM (2009) 554), Bemerkungen zu Art. 13 E-Verfahrensrichtlinie, S. 37f., abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0554:FIN:DE:HTML>.

<sup>73</sup> Vgl. KOM (2008) 820, S. 27, siehe oben, Fussnote 34.

## E. Beschwerdefristen

56. Der Vorschlag sieht vor, das Asylgesetz vom 26. Juni 1998 wie folgt zu ändern:

### Artikel 108 Abs. 1 und 2

- <sup>1</sup> Die Beschwerde ist innerhalb von fünfzehn Tagen, die Beschwerde gegen Zwischenverfügungen innerhalb von zehn Tagen seit Eröffnung der Verfügung einzureichen.
- <sup>2</sup> Die Beschwerdefrist beträgt bei Entscheiden nach Artikel 23 Absatz 1 und bei Nichteintretensentscheiden fünf Arbeitstage.

### Artikel 110 Abs. 1

- 1 Die Nachfrist für die Verbesserung der Beschwerde beträgt zehn Tage, bei Beschwerden gegen Nichteintretensentscheide und Entscheide nach Artikel 23 Absatz 1 drei Tage.

57. Im materiellen Verfahren soll die Beschwerdefrist neu fünfzehn anstatt wie bisher dreissig Tage betragen. Die Fristen zur Anfechtung von Zwischenverfügungen, Nichteintretensentscheiden sowie ablehnenden Entscheiden am Flughafen bleiben gleich: Beschwerden gegen Zwischenverfügungen müssen innerhalb von zehn Tagen, solche gegen Nichteintretensentscheide und negative Entscheide im Flughafenverfahren innerhalb von fünf Arbeitstagen eingereicht werden.

58. Auf der Grundlage der oben angeführten Standards bezüglich des effektiven Rechtsschutzes befürwortet UNHCR<sup>74</sup> ein Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf vor einer unabhängigen und objektiven Instanz gegen eine negative Entscheidung im Asylverfahren innerhalb einer angemessenen Frist.<sup>75</sup> Dieser Rechtsbehelf sollte eine Überprüfung der rechtlichen sowie der tatsächlichen Aspekte der Entscheidung umfassen. Das Recht auf eine effektive gerichtliche Beschwerde ist zudem in für die Schweiz bindender Weise in Art. 13 EMRK und Art. 29a BV abgesichert. Dieses Recht umfasst auch die Möglichkeit eine Beschwerde einzureichen und sollte nach der

<sup>74</sup> Weitere Informationen zur UNHCR Position zu asylverfahrensrechtlichen Standards, einschließlich des effektiven Rechtsschutzes, ergeben sich aus den folgenden Dokumenten: *UNHCR Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft* (1979), siehe oben, Fussnote 29; *UNHCR Global Consultations on International Protection, Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, 31. Mai 2001, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html>; *UNHCR on the Proposal for the EU Asylum Procedures Directive* (2005), siehe oben, Fussnote 10.

<sup>75</sup> *UNHCR on the Proposal for the EU Asylum Procedures Directive* (2005), S. 11, 51, siehe oben, Fussnote 10; bzw. in der deutschen Fassung *Zusammenfassung der vorläufigen Anmerkungen von UNHCR zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft*, März 2005, S. 4, abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/2\\_EU/2\\_EU-Asyl/B.04\\_Asylverfahrensrichtlinie/B.4.02.HCR-asylprocedure.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.04_Asylverfahrensrichtlinie/B.4.02.HCR-asylprocedure.pdf). Siehe auch den entsprechenden Beschluss des UNHCR-Exekutivkomitees Nr. 8 (XXVIII) e) vi), siehe oben, Fussnote 30.

Ansicht von UNHCR auch das Recht umfassen, bis zur Entscheidung über die Beschwerde diese nachzubessern. In den meisten europäischen Ländern besteht rechtlich oder zumindest praktisch die Möglichkeit, bis zur mündlichen Verhandlung im Gerichtsverfahren noch neue Tatsachen und/oder rechtliche Argumente vorzubringen.<sup>76</sup> In dieser Hinsicht ist die Besonderheit des Schweizer Systems, dass das Gericht ohne mündliche Verhandlung oder Anhörung der betroffenen Person entscheidet, wodurch der Frist zur Einreichung der Beschwerde und deren Nachbesserung eine ganz andere Bedeutung zukommt als in anderen Ländern, in denen meist bis zur mündlichen Verhandlung noch weitere Argumente vorgebracht werden können.<sup>77</sup>

59. In Anbetracht dieser Schweizer Besonderheit merkt UNHCR an, dass sowohl die Beschwerdefrist von fünfzehn Tagen, insbesondere aber von fünf Arbeitstagen, kombiniert mit einer Nachfrist zur Verbesserung der Beschwerde von zehn Tagen im regulären Verfahren beziehungsweise von nur 3 Tagen bei Entscheiden nach Art. 23 Abs. 1 kurz ist und in der Praxis zu Schwierigkeiten führen dürfte, insbesondere falls sich Personen bereits in den Kantonen befinden und der Zugang zu rechtlicher Vertretung und Sprachbeistand in gewissen Situationen erschwert ist. Angesichts der Bedeutung der schriftlichen Einlassung ist die im europäischen Vergleich lang erscheinende Frist für die Nachbesserung der Beschwerde anders zu bewerten als wenn für die betroffenen Personen noch die Möglichkeit bestünde, relevante Vorbringen bis zur mündlichen Verhandlung über die Beschwerde einzubringen, wie dies in den anderen europäischen Staaten der Regelfall ist.

60. Gerade auch bei Minderjährigen könnten diese kurzen Fristen zu Schwierigkeiten führen, da die Regelungen bezüglich des Beistands von den Kantonen sehr unterschiedlich gehandhabt werden und diese Vertrauenspersonen und Vormunde Ihre Verantwortung nicht immer voll wahrzunehmen scheinen. Dies fällt besonders dann ins Gewicht, wenn Entscheide an diese Vertrauenspersonen eröffnet werden und diese nicht unverzüglich handeln. Zusätzliche Probleme können sich stellen, da die Rechtsberatungsstellen aus Kapazitätsgründen teils nur während ein paar Stunden an ein bis zwei Tagen pro Woche geöffnet sein können, was die Frist für den auf rechtlichen Beistand angewiesenen Asylsuchenden faktisch nochmals signifikant verkürzt. Es muss daher gewährleistet werden, dass

---

<sup>76</sup> Vgl. z.B. das deutsche Asylverfahrensgesetz, abrufbar unter: [http://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg\\_1992/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/index.html), in dem eine Frist für die Beschwerdebegründung von einem Monat vorgesehen ist (§ 74 Abs. 2 Satz 1 AsylVfG), späteres Vorbringen aber nur dann zurückgewiesen werden darf, „wenn 1) ihre Zulassung nach der freien Überzeugung des Gerichts die Erledigung des Rechtsstreits verzögern würde und 2) der Beteiligte die Verspätung nicht genügend entschuldigt und 3) der Beteiligte über die Folgen einer Fristversäumung belehrt worden ist.“ (§ 87b Abs. 3 der deutschen Verwaltungsgerichtsordnung, der über § 74 Abs. 2 Satz 1 AsylVfG für Asylverfahren gilt).

<sup>77</sup> In Staaten, die nach dem Common Law System arbeiten, wie z.B. Irland, Malta, das Vereinigte Königreich und Zypern, ist die mündliche Anhörung durch das Gericht sogar das bedeutsamste Ereignis des gesamten Beschwerdeverfahrens. Es wird berichtet, dass insbesondere im Vereinigten Königreich die vorher eingereichten schriftlichen Ausführungen nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Kinder genügenden rechtlichen Beistand haben und die Fristen so ausgelegt sind, dass alle Rechte in Anspruch genommen werden können. Angesichts dieser Erschwernisse sollten generell keine NEE bezüglich der Gesuche von Kindern und vulnerablen Personen erlassen werden.

61. UNHCR ist besorgt, dass die gleichzeitige Halbierung der Fristen im Asylverfahren mit der Aufhebung der Hilfswerkvertretung zu einer Minderung des Rechtsschutzes führen könnte, insbesondere, da der Umfang und die Ausgestaltung der Verfahrens- und Chancenberatung noch nicht geklärt ist. Auch erscheint diese Massnahme nicht geeignet, das Verfahren zu beschleunigen, insbesondere wenn berücksichtigt wird, dass in der Praxis die zuständigen Behörden bereits erhebliche Schwierigkeiten haben, die gesetzlichen und die administrativ vereinbarten Abklärungs- und Entscheidungsfristen einzuhalten, was sich auch anhand der gegenwärtigen Pendenzen und Verfahrensdauer zu zeigen scheint. Angesichts der geschilderten Schwierigkeiten und der teilweise sehr langen Dauer bis zu einer Entscheidung über die Beschwerde, ist es aus Sicht von UNHCR geboten, diese Frist entweder zu verlängern oder generell die Möglichkeit zu eröffnen, neues Vorbringen auch nach dem Fristablauf noch ins Verfahren einzubringen.

## **F. Entscheidvorbereitung durch die Kantone**

62. Der Vorschlag sieht vor, das Asylgesetz vom 26. Juni 1998 wie folgt zu ändern:

### **Artikel 31** Entscheidvorbereitung durch die Kantone

Das Departement kann im Einverständnis mit den Kantonen festlegen, dass öffentlichrechtliche Angestellte der Kantone unter der Leitung des Bundesamtes Entscheide zuhanden des Bundesamtes vorbereiten.

63. Während nach geltendem Recht Angestellte der Kantone lediglich NEE sowie materielle Asylentscheide vorbereiten können, die keiner weiteren Abklärungen bedürfen, sollen künftig auch Entscheide, welche weiterer Abklärungen bedürfen unter Leitung des Bundesamtes für Migration durch die Kantone vorbereitet werden können.

64. Um eine Prüfung des internationalen Schutzbedarfs einer Person in Übereinstimmung mit den Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention sicherzustellen, sollte der Asylantrag durch die für die Beurteilung von Anträgen auf Flüchtlingsstatus zuständige Behörde des ersuchten Staates geprüft werden. UNHCR ist dabei der Ansicht, dass Feststellungen zu Asylanträgen durch eine einzige, zentrale und darauf spezialisierte Asylbehörde auf der Grundlage einer vollständigen tatsächlichen und rechtlichen Beurteilung des Einzelfalles vorgenommen werden sollten. Dieser Grundsatz wird vom UNHCR-Exekutivkomitee folgendermassen festgehalten: „Es sollte die eindeutige Zuständigkeit einer Behörde gegeben sein –

möglichst einer einzigen zentralen Behörde –, die für die Bearbeitung von Anträgen zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft und für die Entscheidung in der ersten Instanz zuständig ist.“<sup>78</sup> Die beste staatliche Praxis beinhaltet dabei auch die Beurteilung komplementärer Schutzbedürfnisse in einem einheitlichen Verfahren.<sup>79</sup> UNHCR ist besorgt, dass mit der Delegation eines Teils dieser Kernverantwortung des Asylverfahrens nämlich der möglichen Übertragung wichtiger Bereiche der Sachverhaltsaufklärung auf die Kantone die Kohärenz und Konsistenz der Entscheidungsfindung gefährdet wird und die oben genannte Empfehlung nicht eingehalten werden kann.

## G. Entscheidungsfristen

65. Der Vorschlag sieht vor, das Asylgesetz vom 26. Juni 1998 wie folgt zu ändern:

### Artikel 109 Absatz 1, 2 (aufgehoben) und 4

<sup>1</sup> Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet über Beschwerden gegen Verfügungen nach den Artikeln 23 Absatz 1 und Nichteintretensentscheiden in der Regel innerhalb von fünf Arbeitstagen.

<sup>2</sup> Aufgehoben

<sup>4</sup> In den übrigen Fällen entscheidet es über Beschwerden in der Regel innerhalb von 20 Tagen.

66. Auf der Grundlage der oben angeführten Standards bezüglich des effektiven Rechtsschutzes befürwortet UNHCR<sup>80</sup> ein Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf vor einer unabhängigen und objektiven Instanz nicht nur gegen Entscheidungen in der Sache, sondern auch gegen Zulässigkeitsentscheidungen.<sup>81</sup> Denn auch eine solche negative Entscheidung kann Grundlage einer Wegweisung von Asylsuchenden sein und zu einer Verletzung des *Refoulement*-Verbots führen, wenn sie fehlerhaft getroffen wurde. Insofern muss im Hinblick auf Dublin-Entscheidungen die Vermutung der Sicherheit eines am Dublin-System teilnehmenden Staates auch im Wege des Rechtsschutzes widerlegt werden können.

67. Nach Auffassung von UNHCR sollte es dem Asylsuchenden grundsätzlich gestattet werden, bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung über ihren Antrag im Land zu bleiben, es sei denn der Antrag war missbräuchlich oder offensichtlich unbegründet.<sup>82</sup> UNHCR hält eine

<sup>78</sup> UNHCR-Exekutivkomitee Beschluss Nr. 8 (XXVIII), siehe oben, Fussnote 30; siehe ebenfalls UNHCR *Global Consultations on International Protection, Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, 2001, Rn. 50 (i) und (j), siehe oben, Fussnote 74.

<sup>79</sup> Siehe UNHCR *Global Consultations on International Protection, Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, 2001, Abs. 48, 50 (e) u. (i), siehe oben, Fussnote 74.

<sup>80</sup> Siehe oben, Fussnote 75.

<sup>81</sup> *UNHCR on the Proposal of the EU Asylum Procedures Directive* (2005), S. 52, siehe oben, Fussnote 10.

<sup>82</sup> *UNHCR on the Proposal for the EU Asylum Procedures Directive* (2005), S. 5, siehe oben, Fussnote 10; dies entspricht auch den vom UNHCR-Exekutivkomitee empfohlenen

Überprüfungsmöglichkeit der Entscheidung vor einer Abschiebung angesichts der schweren und irreversiblen Folgen einer Fehlentscheidung im Hinblick auf das *Non-Refoulement*-Gebot grundsätzlich für unabdingbar, um die Effektivität eines Rechtsbehelfes sicherzustellen.

68. Im Hinblick auf die Prinzipien des effektiven Rechtsschutzes im internationalen Recht und die vorgeschlagenen Änderungen der Dublin-II-Verordnung im Bereich des effektiven, gerichtlichen Rechtsschutzes,<sup>83</sup> und auf die durch die Dublin-Praxis und entsprechende Entscheide und Urteile ausgelöste Diskussion derselben Problematik in der Schweiz<sup>84</sup>, schlägt UNHCR vor, die entsprechenden Standards für Dublin-Verfahren in das Asylgesetz aufzunehmen. Dies betrifft namentlich die Regelung einer Frist zur Einreichung einer Beschwerde und die Absicherung der effektiven Beschwerdemöglichkeit durch eine automatische Suspendierung der Überstellung bis zum Ablauf dieser Frist.<sup>85</sup> Auch das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass der Suspensiveffekt im Falle der Einreichung einer Beschwerde bis zur Entscheidung des Gerichts gewährleistet sein muss, eine entsprechende Frist müsste demnach ebenfalls aufgenommen werden.<sup>86</sup>

69. Im Hinblick auf die Vielzahl der sich durch die praktische Anwendung der Dublin-II-Verordnung und der noch nicht abgeschlossenen Umsetzung der dort enthaltenen Verfahrensvorschriften in das schweizerische Recht, schlägt UNHCR vor, die notwendigen weiteren Schritte zu unternehmen, die durch das Bundesverwaltungsgericht als notwendig erachtet wurden, um den nach Art. 13 EMRK und Art. 29a BV garantierten effektiven gerichtlichen Rechtsschutz abzusichern. In dieser Hinsicht scheint unter anderem auch eine Änderung von Art. 107a AsylG geboten. UNHCR bietet an, sich in dieser Diskussion mit seinen Erfahrungen aus anderen Dublin-Staaten und der daraus resultierenden Expertise einzubringen, um eine den Interessen der betroffenen Personen und den Interessen der Schweiz an der Umsetzung des Dublin-Acquis gerecht werdende Lösung zu erarbeiten.

---

Standards, Beschluss Nr. 8 (XXVIII) e) vii), siehe oben, Fussnote 30; vgl. UNHCR-Exekutivkomitee Beschluss Nr. 30 (XXXIV), siehe oben, Fussnote 38; in diesen Fällen ist eine einfachere und schnellere Überprüfung möglich.

<sup>83</sup> KOM (2009) 554, siehe oben, Fussnote 72.

<sup>84</sup> Vgl. Dazu die insbesondere Grundsatz-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes (BVG) vom 2. Februar 2010, Az.: E-5841/2009, abrufbar unter: <http://www.bundesverwaltungsgericht.ch/index/entscheide/jurisdiction-datenbank/jurisdiction-recht-urteile-aza.htm>.

<sup>85</sup> Vgl. BVGer, Urteil vom 2. Februar 2010, S. 28ff., siehe oben, Fussnote 84, und den Änderungsvorschlag zur Dublin-II-Verordnung, KOM (2008) 820, Art. 25 und 26 des Entwurfs, siehe oben, Fussnote 34.

<sup>86</sup> Vgl. BVGer, Urteil vom 2. Februar 2010, S. 33f, siehe oben, Fussnote 84.

## Schlussfolgerungen

70. UNHCR hält fest, dass bei der Wegweisung in Drittstaaten die international entwickelten Standards und Empfehlungen zu berücksichtigen sind. Dabei ist die Ausnahme der „drohenden Verletzung des *Refoulement*-Verbots“ für das gesamte System völkerrechtlich verbindlich und sollte deshalb auch so geregelt werden. UNHCR möchte die Schweizer Regierung daher dazu auffordern, seinen Bedenken im Hinblick auf den neuen Art. 31a des Schweizer Asylgesetzes betreffend die Rückkehr in „sichere Drittstaaten“ gebührend Beachtung zu schenken, und die oben dargelegten wichtigen Schutzmechanismen zu berücksichtigen.

71. Insbesondere möchte UNHCR die Schweiz eindringlich darum bitten, dass die Ausnahmen zu den Nichteintretensgründen aus humanitären Gründen, vor allem in Bezug auf die Einheit der Familie, im Gesetz verankert bleiben. Familiäre Bindungen sind als wichtiges Kriterium unter anderem vom Exekutivkomitee des UNHCR wie auch in der Dublin-II-Verordnung anerkannt worden. Die jetzige Regelung ist somit ein Beispiel der „Best Practice“ und ein wichtiges Element der humanitären Tradition der Schweiz.

72. UNHCR möchte darauf hinweisen, dass trotz der geplanten Änderungen im Bereich der Nichteintretensentscheide eine volle Kompatibilität der geplanten Vorschriften mit den Erfordernissen des Dublin-Acquis noch nicht gewährleistet ist. Dies gilt insbesondere für die Möglichkeit der Wegweisung in sonstige Drittstaaten und die Fragen des Verfahrensablaufes insbesondere im Bereich des Rechtsschutzes. UNHCR möchte daher anregen, die geplanten Änderungen nochmals genau unter diesem Blickwinkel anzusehen und empfiehlt in diesem Kontext, vorgeschlagenen Art. 31a Abs. 1 lit. c – e zu streichen.

73. UNHCR begrüsst grundsätzlich die Neugestaltung in Bezug auf den Rechtsschutz der Asylsuchenden im Verfahren und möchte gleichzeitig die Schweiz dringend dazu auffordern, die Ausgestaltung und den Umfang der Verfahrens- und Chancenberatung weitergehend zu erörtern und die Sicherung der Verfahrensrechte der betroffenen Personen durch das vorgesehene System der Verfahrens- und Chancenberatung zu gewährleisten. Dies beinhaltet auch rechtliche Beratung und die Bereitstellung von Sprachbeistand.

74. Die oben dargestellten, aus den Menschenrechtsverträgen entwickelten Standards für den effektiven Rechtsschutz umfassen nicht nur die konkreten Fragen der rechtlichen Möglichkeiten eine Klage bei einer unabhängigen Instanz einzureichen, sondern auch viele Fragen, die quasi im Vorfeld eines solchen Gerichtsverfahrens liegen. Besonders hervorzuheben ist in diesem Kontext, dass es von grosser Bedeutung ist, dass die Information der betroffenen Personen in einer Weise erfolgt, dass sie ihre Rechte kennen und entsprechend wahrnehmen können, dass die Fristen, in denen eine Beschwerde eingereicht und begründet werden kann, ausreichend bemessen sind, dass die Betroffenen physisch Zugang zur Beschwerdeinstanz haben, dass schon im Vorfeld der Beschwerde

Möglichkeiten qualitativ hochwertiger Rechtsberatung inklusive Übersetzungsdiensten zur Verfügung stehen und dass diese Beratung erreichbar und für die betroffene Person finanzierbar ist.

75. UNHCR ist der Ansicht, dass bei Wegfall der Hilfswerksvertretung zusätzliche Absicherungen für die Anhörungssituation notwendig werden könnten. Unter anderem um entsprechende Beschwerden beim Gericht zu vermeiden, regt UNHCR an, die Auswirkungen der Abwesenheit der Hilfswerksvertretung durch geeignete Massnahmen, wie zum Beispiel die Installation von Tonbandaufnahmen während der Anhörungen, zu minimieren.

76. UNHCR ist besorgt, dass die gleichzeitige Halbierung der Fristen im Asylverfahren mit der Aufhebung der Hilfswerksvertretung zu einer Minderung des Rechtsschutzes führen könnte, insbesondere, da der Umfang und die Ausgestaltung der Verfahrens- und Chancenberatung noch nicht geklärt ist. UNHCR ist der Ansicht, dass zur Sicherung des effektiven Rechtsschutzes Änderungen im Bereich der Fristen erforderlich sind und insbesondere keine Verkürzung und Einführung von Dublin-Fristen vorgesehen werden sollten.

77. UNHCR bietet an, sich in dieser Diskussion mit seinen Erfahrungen aus anderen Staaten und der daraus resultierenden Expertise einzubringen, um eine den Interessen der betroffenen Personen und den Interessen der Schweiz z.B. an der Umsetzung des Dublin-Acquis gerecht werdenden Lösung zu erarbeiten. UNHCR möchte der Schweizer Regierung daher ausdrücklich seine Hilfe und Expertise in diesem Bereich anbieten.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein  
März 2010