

Bundesamt für Migration
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern - Wabern

per E-Mail an Pascale Probst und Jasmin Bittel

Bern, 7. Oktober 2013

Stellungnahme der DJS zum Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes (AsylG) vom 14. Juni 2013, Neustrukturierung des Asylbereichs, Vernehmlassungsfrist: 7. Oktober 2013

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren

die Demokratischen Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS) bedanken sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes vom 14. Juni 2013.

Wir verweisen auf unsere am 19. März 2013 eingereichte Stellungnahme zur Testphasenverordnung, nutzen jedoch die Gelegenheit, erneut kurz auf die uns wichtigsten Punkte einzugehen.

Die DJS sprachen sich schon immer für eine Verkürzung der Verfahren aus und unterstützen Bemühungen dahingehend. Jedoch haben wir stets betont, dass uns einige der vorgeschlagenen Massnahmen als sehr problematisch erscheinen und dass der angestrebte Weg in vielerlei Hinsicht nicht im Sinne der Bedürfnisse asylsuchender Menschen ist. Die DJS haben mehrfach auf diese Punkte hingewiesen.

I. Ausführungen zu einzelnen Bestimmungen

1. Zustellung und Eröffnung von Entscheiden (Art. 12a Abs. 2 E-AsylG)

Es stellt ein absolutes Novum in der schweizerischen Rechtsgeschichte dar, dass Zustellungen von anfechtbaren Entscheiden nicht an die betroffene Person oder deren Rechtsvertretung erfolgen sollen,

sondern an nicht verfahrensbeteiligte Dritte. Diese Bestimmung erscheint hinsichtlich der Unabhängigkeit (siehe Abschnitt zur Rechtsvertretung) als zusätzlich problematisch, da die Funktion des Leistungserbringers nicht mehr klar definiert ist, wenn er einerseits eine Pflicht wahrnehmen soll, die normalerweise der Rechtsvertretung zukommt und gleichzeitig eine hoheitliche Rolle inne hat. Das Misstrauen der betroffenen Person kann dadurch gefördert werden.

Mit dem Zweck, zum reibungslosen Ablauf des Verfahrens beizutragen, will das Bundesamt für Migration Verfügungen und Mitteilungen rechtsgültig dem Leistungserbringer und nicht der betroffenen Person, bzw. deren Vertretung zustellen. Es geht hier um hochrangige Rechtsgüter. Angesichts dessen ist eine Zustellung an einen privaten Dritten nicht zu rechtfertigen. Es erscheint uns unnötig, eine solche Regelung gerade für Asylsuchende einzuführen und erneut schleichend Sonderregelungen zu schaffen.

Die Zustellung von Verfügungen und Entscheiden hat direkt an die asylsuchende Person bzw. deren Rechtsvertretung zu erfolgen. Damit wird ein "reibungsloser" Ablauf der Verfahren nicht gefährdet, sondern eher gefördert, da es dem Usus in weiteren Rechtsgebieten folgt und der Leistungserbringer eine Pflicht weniger zu erfüllen hat.

2. Besondere Zentren (Art. 24a E-AsylG)

Erneut weisen wir darauf hin, dass die Errichtung von speziellen Zentren für Asylsuchende, die sich auf ein irgendeine Weise "unfügsam" verhalten, völlig überflüssig ist und eine neue Kategorie asylsuchender Menschen schafft, was für die Betroffenen einer Stigmatisierung gleichkommt.

Es gibt Disziplinierungsmassnahmen bei Verstössen gegen die Hausordnung, Sanktionen bei der Erfüllung eines Straftatbestandes des Strafgesetzbuches und Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Diese Instrumente genügen.

Die Ungleichbehandlung von asylsuchenden Menschen, die aufgrund einer sehr offenen Formulierung im Gesetz besonders untergebracht werden sollen und dadurch verschiedenen Nachteilen ausgesetzt sind, ist nicht gerechtfertigt. Diese - zudem auch sehr teure - Massnahme ist ein untauglicher Versuch, die Ängste in der Bevölkerung zu besänftigen. Es braucht jedoch nicht noch mehr Abschottung, sondern mehr Offenheit und Eingliederung.

3. Vorbereitungsphase (Art. 26 E-AsylG)

Die Einführung einer Vorbereitungsphase macht durchaus Sinn. Es ist jedoch zu bedenken, dass sich Asylsuchende in dieser Phase zum ersten Mal nach einer anstrengenden Reise erholen können und allenfalls noch Dokumente oder Beweismittel organisiert werden müssen. Aufgrund dessen sollte etwas mehr Zeit vor der Anhörung zu den Asylgründen eingeräumt werden. Gerade wenn die Gesuche im beschleunigten Verfahren behandelt werden, liegt in sehr kurzer Zeit ein Entscheid vor und es besteht ein grosses Risiko, dass nicht alles vorgebracht werden kann. Auch erschwert diese Dichte an Abläufen, die für viele Asylsuchende gleich nach der Ankunft als grosser Stress empfunden werden kann, den Aufbau des für eine rechtliche Vertretung wichtigen Vertrauensverhältnisses.

Die Verlängerung der Vorbereitungsphase um ein paar Tage - besser um zwei bis drei Wochen - kann zur besseren Qualität der Verfahren beitragen und die Glaubwürdigkeit einer Neustrukturierung erhöhen ohne dass der Zweck der Beschleunigung der Verfahren nicht mehr erfüllt werden kann.

4. Erstinstanzliche Verfahrensfristen (Art. 37 E-AsylG)

Die Fristen im beschleunigten und im Dublin-Verfahren sind angesichts der kurzen Vorbereitungsphase zu kurz bemessen und gemäss Erfahrungen in der Rechtsvertretung auch unrealistisch, falls zum Entscheidentwurf noch ausreichend Stellung bezogen werden soll. Rechtsvertretungen werden viele Fälle gleichzeitig betreuen müssen und können in dieser kurzen Periode sehr leicht unter Zeitdruck geraten, was Auswirkungen auf die Qualität ihrer Arbeit und das Vertrauensverhältnis zu ihren KlientInnen haben wird. Soll der Rechtsschutz ernst genommen werden, sind auch in dieser Phase eine oder zwei Wochen mehr einzuräumen. Zudem ist eine Regelung zur Fristverlängerung einzufügen; die Rechtsvertretung soll darum ersuchen können, wenn er/sie erkennt, dass es zur Klärung gewisser Sachverhaltselemente noch ein paar Tage mehr Zeit braucht.

5. Ausreisefristen (Art. 45 Abs. 2 und 2 bis E-AsylG)

Eine Frist von sieben Tagen reicht nicht aus, um alle Vorkehrungen für das Verlassen der Schweiz zu treffen. Wenn die betroffenen Personen schon dermassen schnell aus dem Asylprozess fallen, soll ihnen wenigstens ein wenig Zeit zur Reorganisation gewährt werden.

Bei der Ausreisefrist im erweiterten Verfahren müssen besonderen Umstände zwingend berücksichtigt werden. Die Frist soll individuell den Umständen und der Aufenthaltsdauer in der Schweiz entsprechend angesetzt werden.

6. Rechtsschutz (Art. 102 f ff. E-AsylG)

Aus unserer Sicht kann eine Rechtsvertretung im Asylverfahren nur sinnvoll und effizient tätig werden, wenn sie von Weisungen anderer Akteure vollständig unabhängig arbeiten kann. Sie soll deshalb nur den massgebenden Gesetzen – und natürlich den Gesuchstellenden - verpflichtet sein und damit das volle Vertrauen der Asyl suchenden Menschen geniessen können.

Dieses Vertrauensdefizit dürfte im Asylverfahren umso grösser sein, wenn wir uns vorstellen, dass die meisten GesuchstellerInnen mit unserem Rechtssystem keinerlei Erfahrungen haben und zudem regelmässig durch die erlittene Verfolgung und die schwierigen Bedingungen Ihrer Flucht geschwächt sind.

Wegen des unumgänglich notwendigen Vertrauensverhältnisses ist es nicht praktikabel und auch nicht sinnvoll, den vorgeschlagenen Pool von designierten Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertretern irgendeinem Weisungsrecht zu unterstellen und damit die Rechtsfigur des beamteten Rechtsvertreters zu erfinden. Unseren Bedenken wird nicht Rechnung getragen, wenn solch eine Zuteilung durch einen Leitungserbringer erfolgen soll.

Die Asyl suchende Person muss deshalb aus einem Pool bzw. aus einer Liste von Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertretern selbst auswählen können. Ist die bezeichnete Rechtsvertretung aus irgendwelchen Gründen ausser Stande zu handeln, sollte der Gesuchsteller sein Wahlrecht gleichwohl ausüben können. Eine amtliche Zuteilung ist unter allen Umständen zu vermeiden.

Weiter scheint es Bund und Kantonen ein wichtiges Anliegen zu sein, alle wichtigsten AkteurInnen an einem Ort zu vereinen, um eine effektive Beschleunigung zu erreichen.

Für eine sich im Zentrum soeben eingefundene Person ergibt sich dadurch kein Hinweis auf die Unabhängigkeit einer Rechtsvertretung, wenn diese in einem weiteren Raum des Zentrums stattfindet und bloss eine weitere Etappe in einem getakteten, kurzen Verfahren darstellt. Unter diesen Umständen wird kaum ein Vertrauensverhältnis aufgebaut werden können. Jahrelange Erfahrung in der rechtlichen Beratung und Vertretung von asylsuchenden Menschen bestätigen, dass asylsuchende Menschen - geprägt durch ihre eigene Verfolgungsgeschichte - kaum noch zu jemandem Vertrauen fassen können. Es braucht oft viel Zeit, damit die Betroffenen verstehen, dass in diesem Bereich in einem vom Staat unabhängigen Bereich agiert wird.

Für die DJS ist klar, dass der in dieser Debatte viel gelobte Rechtsschutz zur Farce verkommt, solange die Unabhängigkeit nicht mehr gewährt ist und den Betroffenen auch nicht mehr so signalisiert wird. Die Rechtsvertretung muss sich ausserhalb des Bundeszentrums befinden. Angesichts der heute zur Verfügung stehenden Kommunikationsmöglichkeiten sollte eine örtliche Trennung ohne weiteres realisierbar sein.

Es geht hier um die Gewährung eines fairen Verfahrens und schliesslich um eine der wichtigsten Errungenschaften des Rechtsstaates. Für ein faires Verfahren ist es zudem angezeigt, den Rechtsvertretungen genügend Zeit einzuräumen, damit diese ihre Aufgabe auch vollständig wahrnehmen können (siehe dazu Abschnitt zur Vorbereitungsphase und den Verfahrensfristen).

Schliesslich muss sichergestellt werden, dass auch im erweiterten Verfahren der Rechtsschutz uneingeschränkt gewährt wird. Gerade in diesen Verfahren, die sich durch ihre höhere Komplexität auszeichnen und durchaus auch Erfolgsaussichten haben, ist eine kompetente, selbst gewählte Rechtsvertretung unerlässlich.

7. Beschwerdefristen (Art. 108 E-AsylG)

Die Beschwerdefrist im beschleunigten Verfahren wird ungerechtfertigt gekürzt. In neun Tagen kann schlicht und einfach keine wirksame Beschwerde erfolgen. Mit dieser Regelung wird der Grundsatz eines fairen Verfahrens tangiert und ein wichtiges Grundrecht beschnitten. Was soll mit dieser Ausnahmeregelung bezweckt werden?

Im Verhältnis zur Beschneidung der Rechtsweggarantie lassen sich die 21 Tage, die hier mit einer Kürzung der Frist für materielle Entscheidungen gewonnen werden, nicht rechtfertigen. Den Menschen wird ein viel längerer Aufenthalt in den Zentren gewährt als für das Verfahren gewonnen wird.

Gerade wenn an der kurzen Erledigung der beschleunigten Verfahren festgehalten wird, ist eine 30 tägige Beschwerdefrist unabdingbar. Allein mit der Möglichkeit zur Stellungnahme vor der Eröffnung des Asylentscheides lässt sich diese Kürzung hier auch nicht rechtfertigen, da in jedem Fall eine richterliche Prüfung gewährt wird. Wenn diese nicht wirksam ist, weil die Zeit zur genügenden Beschwerdeführung nicht ausreicht, dann ist das Beschwerderecht nur noch eine leere Versprechung.

8. Vorgaben an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 109 E-AsylG)

Ein Gericht soll nicht angewiesen werden, innerhalb einer gewissen Frist entscheiden zu müssen. Mit dieser Regelung wird erneut (!) in Verfahrensrechte eingegriffen. Die Rechtsprechung soll in einer für die Entscheidungsfindung angemessenen Zeit erfolgen und die richterliche Unabhängigkeit muss gewahrt werden.

9. Instruktionsmassnahmen des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 111a bis Abs.1 E-AsylG)

Die DJS begrüssen die Möglichkeit der persönlichen Anhörung von asylsuchenden Menschen durch das Bundesverwaltungsgericht.

II. Zeitplan

An dieser Stelle ist es uns auch noch ein Anliegen, zu erwähnen, dass der Zeitplan zur Neustrukturierung nicht konsequent ist. Es soll eine Testphase durchgeführt werden, um Verfahrensabläufe zu testen. Jedoch wird dieses Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, bevor die Testphase begonnen hat. Gemäss Zeitplan soll der Bundesrat die Botschaft zur Neustrukturierung noch vor Beginn der Testphase verabschieden und die Räte werden über die Vorlage beraten, noch bevor eine Evaluation der Testphase vorliegt. Es stellt sich deswegen die berechnigte Frage, weshalb eine Testphase überhaupt durchgeführt wird und weshalb über eine Neustrukturierung debattiert wird, von der man nicht weiss, ob sie praktisch durchführbar ist.

III. Schlussbemerkungen

Durch die Zentralisierung und den Zeitdruck leidet die Qualität und die Wirkung des Rechtsschutzes. Die umfassende Gewährung rechtlicher Vertretung darf keine Alibi-Übung sein. Durch oben aufgezeigte einfache Änderungen einiger Bestimmungen im Entwurf könnte viel zu einem seriösen Rechtsschutz beigetragen werden.

Schliesslich sei zu bedenken, dass mit der schnelleren Erledigung der Asylverfahren eine viel grössere Anzahl Menschen in die Illegalität gedrängt wird, da die Möglichkeiten von Rückführungen abgewiesener Personen in der Praxis in den meisten Fällen nicht bestehen. Die Stimmung in der Bevölkerung könnte sich dadurch eher noch mehr verschlechtern als verbessern. Die Folge davon dürfen nicht mehr Zwangsmassnahmen und längere Haftperioden sein.

Mit der Bitte um die Berücksichtigung unserer Vorbringen verbleiben wir

mit freundlichen Grüssen,

Melanie Aebli
Geschäftsleitung DJS