



UNHCR-Stellungnahme
zum Bericht des Eidgenössischen Justiz- und
Polizeidepartements (EJPD) vom Juli 2011
über die
Änderung des Asylgesetzes im Rahmen einer
Zusatzbotschaft zur Botschaft zur Änderung
des Asylgesetzes vom 26. Mai 2010

August 2011

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.¹ 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.“² Diese Aufsichtsfunktion wird im Art. 35 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention)³ 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)⁴ 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 60-jährige Erfahrung in der Beaufsichtigung und Anwendung von internationalen Flüchtlingsinstrumenten etabliert hat und den Staaten eine Anleitung für Entscheidungen und für die Gesetzgebung in flüchtlingsrechtlichen Fragen zur Verfügung stellt.

2. In diesem Zusammenhang soll betont werden, dass sich das Mandat von UNHCR nicht nur auf Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention beschränkt, sondern sich unter anderem auf alle Personen erstreckt, die internationalen Schutzes bedürfen. Dazu gehören auch Personen, die sich infolge bewaffneter Konflikte oder schwerwiegender Störungen der öffentlichen Ordnung, welche ihr Leben, ihre physische Integrität, Freiheit und persönliche Sicherheit bedrohen, ausserhalb ihres Herkunftslandes befinden. Diese Personen erhalten in der Schweiz in der Regel eine vorläufige Aufnahme.

3. UNHCR bedankt sich für die Einladung zur Äusserung seiner Beobachtungen zum Bericht des EJPD vom Juli 2011 über die Änderungen des Asylgesetzes im Rahmen einer Zusatzbotschaft zur Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 26. Mai 2010 (Zusatzbotschaft)⁵ und reicht hiermit in Ausübung seines Mandats seine Anmerkungen ein. UNHCR hofft, dass diese

¹ Siehe *Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge*, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, 1950, Abs. 1, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=48ce6aaf2>.

² *Idem*, Abs. 8(a).

³ *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.

⁴ *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.

⁵ Bericht des EJPD vom Juli 2011 über die Änderungen des Asylgesetzes im Rahmen einer Zusatzbotschaft zur Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 26. Mai 2010, abrufbar unter: http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2097/Bericht_AsyIG_d.pdf.

Stellungnahme des EJPD und den Schweizerischen Bundesrat darin unterstützt, die in der Zusatzbotschaft vorgeschlagenen Änderungen 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

4. Hauptziel der vorgeschlagenen Änderungen des Asylgesetzes (AsylG)⁶ ist gemäss dem Bericht des EJPD über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom März 2011 (Bericht über Beschleunigungsmassnahmen)⁷ und der Zusatzbotschaft eine effizientere Gestaltung und Verkürzung der Verfahrensabläufe im Asylverfahren. Die Zusatzbotschaft soll die in der Botschaft zur Teilrevision des Asylgesetzes vom 26. Mai 2010 (Botschaft vom Mai 2010)⁸ enthaltenen Vorschläge mit Blick auf eine effizientere Verfahrensgestaltung ergänzen. Dies soll durch die Einführung einer Vorbereitungsphase zur Durchführung aller entscheiderelevanten Vorabklärungen und einer darin integrierten summarischen Befragung zu den Asylgründen geschehen. Dabei kann das Bundesamt für Migration (BFM) Dritte mit der Durchführung dieser Massnahmen beauftragen. Allfällige Dublin-Anfragen zur Aufnahme oder Wiederaufnahme von Asylsuchenden sollen bereits in dieser Vorbereitungsphase gestellt werden. Weiter wird eine frühzeitige, kostenlose und durch spezialisiertes Fachpersonal ausgeführte medizinische Untersuchung vorgeschlagen, wobei später geltend gemachte gesundheitliche Beeinträchtigungen nicht nur glaubhaft gemacht, sondern bewiesen werden müssen, um im Verfahren noch berücksichtigt zu werden. Daneben soll, aufgrund der strafferen Abläufe, der Rechtsschutz punktuell verbessert werden, indem für eine amtliche Verbeiständung neu auf das Kriterium der Notwendigkeit einer Rechtsvertretung verzichtet werden soll. Gleichzeitig soll das Anwaltsmonopol im Asylbereich gelockert werden und nun auch Personen mit einem juristischen Hochschulabschluss und besonderen Kenntnissen des Asyl- und Verfahrensrechts zur Vertretung asylsuchender Personen zugelassen werden. Zudem soll künftig in der Regel gewährleistet sein, dass gleichzeitig mit der Eröffnung des Asylentscheids auch eine Zustellung der Verfahrensakten an die betroffene Person erfolgt.

5. Hinsichtlich der in der Botschaft vom Mai 2010 vorgeschlagenen Verkürzungen der Beschwerdefristen⁹ und der Abschaffung der Hilfswerksvertretung zu Gunsten einer Verfahrens- und Chancenberatung¹⁰ begrüsst UNHCR die Tatsache, dass diese Massnahmen noch einmal überdacht und die entsprechenden Vorschläge erst gemeinsam mit einer

⁶ Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG), SR 142.31.

⁷ EJPD, Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom März 2011, abrufbar unter: <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-d.pdf>.

⁸ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 26. Mai 2010, BBl. 10.052, abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2010/4455.pdf>.

⁹ *Idem*, 1.6.4.

¹⁰ *Idem*, 1.6.3.

Gesamtrevision des Rechtsschutzsystems eingebracht werden sollen. In dieser Hinsicht weist UNHCR auf seine Bedenken hinsichtlich der Vorschläge, wie sie in der Botschaft vom Mai 2010 enthalten waren, hin, und bittet darum, diese bei einem allfälligen Änderungsvorschlag zu berücksichtigen.¹¹

6. UNHCR möchte an dieser Stelle sein Bedauern ausdrücken, dass dem Verbesserungsbedarf, den UNHCR in der Stellungnahme zur Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 26. Mai 2010 hinsichtlich mehrerer Punkte insbesondere der vorgeschlagenen Änderung der Flüchtlingsdefinition, der Abschaffung der Botschaftsverfahren und der nur noch schriftlichen Verfahren bei Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen identifiziert hat, bisher nicht Rechnung getragen wurde.

7. Ein „**Ausschluss von Wehrdienstverweigerern und Deserteuren aus der Flüchtlingseigenschaft**“ auf Gesetzesstufe würde eine Änderung der Flüchtlingsdefinition in Art. 3 AsylG und eine Abweichung vom Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention darstellen und wäre daher völkerrechtlich problematisch. Daneben wäre dies ein „Alleingang“ im internationalen und europäischen Kontext und könnte sich somit auch politisch als schwierig darstellen.¹² Zudem entspricht die vorgeschlagene Änderung der jetzigen Praxis,¹³ weshalb sie überflüssig erscheint.

8. UNHCR ist der Meinung, dass die Einreichung eines Asylgesuchs bei einer Auslandsvertretung („**Botschaftsverfahren**“) eine effiziente Möglichkeit zur Schutzgewährung darstellt. Schutzbedürftigen ist es schon aus geographischen Gründen häufig nicht oder nur schwer möglich, direkt in der Schweiz Schutz zu suchen. Darüber hinaus sind diese Verfahren ein Zeichen der Solidarität mit den weniger entwickelten Ländern, die mehr als 80% aller

¹¹ Vgl. UNHCR-Stellungnahme zu den Änderungen des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer in Bezug auf den Ersatz von Nichteintretensentscheiden, März 2010, S. 19, Rn. 36ff. und S. 27, Rn. 56ff.

¹² Vgl. Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 4. Dezember 1995 (BBl 1996 II 1, abrufbar unter: <http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.jsp?ID=10053820>), S. 40, in der der Bundesrat genau auf diese Gefahr bei Einführung eines weiteren Fluchtgrundes (damals „Geschlecht“) hinwies; vgl. auch UNHCR, *Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft*, 1979, neu herausgegeben 1992, S. 48ff., Rn. 167-174, abrufbar unter: http://www.unhcr.org/refworld/topic_4565c22526_465462262_4023d8df4_0.html; vgl. auch UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz : Anträge auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft aufgrund religiöser Verfolgung im Sinne des Artikels 1A(2) des Abkommens von 1951 und/ oder des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, HCR/GIP/04/06, 28. April 2004, abrufbar unter : <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=487e10e02>, paras. 25-26.

¹³ Vgl. Botschaft vom Mai 2010 (oben, Fn. 8), S. 4467 mit Verweis auf EMARK 2006/3, Erw. 4.2; siehe auch auf europäischer Ebene Art. 9 Abs. 2 Bst. e der 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 (EU-Qualifikationsrichtlinie), ABl. L 304 vom 30.9.2004, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:DE:PDF>.

Schutzbedürftigen weltweit aufnehmen.¹⁴ Der Vergleich der Flüchtlingszahlen mit dem Pro-Kopf Einkommen eines Landes gibt einen guten Hinweis auf die Aufnahmekapazität eines Landes. Die Schweiz belegt in dieser Hinsicht auch mit den Botschaftsverfahren bei der Aufnahme von Schutzbedürftigen nur den 66. Rang im internationalen Vergleich (bezogen auf das Bruttoinlandprodukt pro Kopf),¹⁵ so dass eine Beibehaltung dieses Schutzinstrumentes sich nicht als unzumutbare Belastung darstellt. Zudem hat sich das Botschaftsverfahren gerade kürzlich für aus Libyen geflohene Personen, die sich in Ägypten und Tunesien befanden und einen starken familiären Bezug zur Schweiz hatten, einmal mehr als effizientes Modell zur Gewährung kurzfristig notwendigen Schutzes erwiesen. Die Abschaffung dieses Verfahrens zugunsten eines humanitären Visums scheint daher nicht geeignet, eine Verbesserung zu bringen. Zudem würden damit die administrativen Aufgaben zur Bearbeitung solcher Gesuche zwar stärker auf das Eidgenössische Departement für äussere Angelegenheiten (EDA) verschoben, eine wirkliche Entlastung für das Asylsystem wäre damit aber nicht verbunden.¹⁶

9. Bezüglich der vorgeschlagenen, rein **schriftlichen Verfahren bei Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen** ist für UNHCR nicht ersichtlich, inwiefern durch diese Massnahme tatsächlich eine Beschleunigung erfolgen kann. Gerade durch die Schriftlichkeit könnten sich diese Verfahren unnötig in die Länge ziehen und Probleme bei der Schutzgewährung mit sich bringen. Die Gewährung des rechtlichen Gehörs ohne persönliches Gespräch ist nach Meinung von UNHCR, gerade wenn neue Verfolgungsgründe geltend gemacht werden, nicht ausreichend, um letztere Bedenken auszuräumen. Trotz der Tatsache, dass in diesen Verfahren der Schutzbedarf vorgehend schon einmal geprüft wurde, haben beide Verfahren eine relative hohe Erfolgsquote (26% bei Wiedererwägungs-, 12% bei Mehrfachgesuchen alleine beim BFM¹⁷). Zieht man die systembedingt hohe Zahl der im Regelfall aussichtslosen Dublin-Mehrfachgesuche (20% aller Mehrfachgesuche) ab, in denen ohnehin schon jetzt ein schriftliches Verfahren durchgeführt wird, erhöht sich die genannte Erfolgsquote noch einmal erheblich.

10. UNHCR begrüsst nochmals ausdrücklich, dass mit der geplanten Abschaffung vieler Nichteintretenstatbestände weitgehend sichergestellt würde, dass Zulässigkeitsfragen klar von materiellen Fragen getrennt werden. Schutzbedürfnisse können so in einem einheitlichen, materiellen Verfahren geprüft werden. Eine positive Schutzgewährung für alle Personen mit einem Schutzbedarf wäre ein weiterer Schritt, um deutlich zu machen, welche Personen tatsächlich einen Schutzbedarf haben. UNHCR würde begrüssen, wenn der Denkanstoss im Beschleunigungsbericht bezüglich eines humanitären Status für schutzbedürftige Personen bald weiterverfolgt wird.¹⁸

¹⁴ UNHCR, Global Trends 2010, S. 11, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4dfa11499&query=global%20trends>.

¹⁵ UNHCR, Statistical Yearbook 2009, Annex 24, S. 155, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4ce5327f9&query=statistical%20yearbook%202009,%20annex%2024>.

¹⁶ Vgl. UNHCR-Stellungnahme zu den Änderungen des Schweizer Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer, S. 10, Rn. 22ff.

¹⁷ Vgl. Bericht über Beschleunigungsmassnahmen (oben, Fn. 7), S. 19ff.

¹⁸ Vgl. Bericht über Beschleunigungsmassnahmen (oben, Fn. 7), S. 62f.

Bemerkungen bezüglich der in der Zusatzbotschaft vorgeschlagenen Änderungen

A. Gleichzeitigkeit der Zustellung der Verfahrensakten und der Eröffnung des Asylentscheides

11. Der Vorschlag sieht vor das Asylgesetz wie folgt zu ändern:

Art. 17 Abs. 5 (neu)

⁵ Das BFM stellt der asylsuchenden oder der von ihr bevollmächtigten Person die Verfahrensakten gleichzeitig mit Eröffnung eines Entscheids nach Art. 23 Abs. 1, 31a oder 111c zu, wenn der Vollzug der Wegweisung angeordnet wurde.

12. Neu sollen bei einer Ablehnung des Asylgesuchs die Verfahrensakten im Regelfall gleichzeitig mit dem negativen Asylentscheid zugestellt werden. Dies war bisher nur bei Verfahren am Flughafen und bei Nichteintretensentscheiden der Fall.

13. UNHCR begrüsst den vorgeschlagenen Art. 17 Abs. 5 AsylG, weil damit dem Recht der gesuchstellenden Person auf Akteneinsicht unmittelbar Rechnung getragen wird. Zudem trägt die Akteneinsicht dazu bei, das Recht auf eine wirksame Beschwerde, das unter anderem in Art. 29a der Bundesverfassung (BV)¹⁹ und Art. 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)²⁰ verankert ist, zu stärken, da die Asylsuchenden damit bereits im Entscheidzeitpunkt über alle Informationen verfügen, die sie brauchen, um von diesem Recht Gebrauch zu machen.

14. UNHCR würde es begrüssen, wenn diese Zustellung der Verfahrensakten bei allen Entscheidarten praktiziert würde. Die geringe Beschwerdequote bei den von Art. 17 Abs. 5 AsylG ausgenommenen Ablehnungen mit vorläufiger Aufnahme sollte nicht ein Grund sein, das Recht auf Akteneinsicht für diese Personen zu beschränken. Zudem wäre es administrativ einfacher, eine Regel für alle ablehnenden Entscheide zu haben.

¹⁹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

²⁰ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK), von der Schweiz ratifiziert am 28. November 1974, SR 0.101.

B. Vorbereitungsphase und summarische Befragung, Dublin-Anfrage, Betrauung Dritter

15. Der Vorschlag sieht vor, das Asylgesetz wie folgt zu ändern:

Artikel 26 Absatz 1^{bis} (neu), Absatz 2

^{1bis} Nach Einreichung des Asylgesuches beginnt die Vorbereitungsphase. Sie dauert maximal drei Wochen.

² In der Vorbereitungsphase werden die Personalien erhoben und in der Regel Fingerabdruckbogen und Fotografien erstellt. Es können weitere biometrische Daten erhoben, Altersgutachten (Art. 17 Abs. 3bis) erstellt, Beweismittel und Reise- und Identitätspapiere überprüft und herkunfts- sowie identitätsspezifische Abklärungen getroffen werden. Die Asylsuchenden können mündlich oder schriftlich zu ihrer Identität, zum Reiseweg und summarisch zu den Gründen befragt werden, warum sie ihr Land verlassen haben.

Vorbereitungsphase und summarische Befragung

16. Art. 26 Abs. 1^{bis} AsylG sieht eine Vorbereitungsfrist vor dem eigentlichen Asylverfahren von maximal drei Wochen vor, die, gemäss vorgeschlagenem Art. 26 Abs. 2 AsylG dazu dienen soll, alle für den Asylentscheid relevanten Vorabklärungen zu erheben. Zudem sieht Art. 26 Abs. 2 eine summarische Befragung vor der eigentlichen Anhörung im Asylverfahren vor.

17. UNHCR begrüsst grundsätzlich die Einführung einer Vorbereitungsphase, die auch im Interesse der betroffenen Personen ist. Dieses Modell, für welches das niederländischen Asylsystem als Vorbild gedient hat,²¹ baut stark darauf auf, den Gesuchstellenden eine Ruhepause zu geben. Dies wird als Teil einer besseren Vorbereitung auf das Asylverfahren generell gesehen. Leider ist dieser Aspekt in der Zusatzbotschaft in den Hintergrund gerückt und es scheint eine starke Orientierung auf die Interessen der Behörden zu erfolgen - beispielsweise ist eine Verlängerung der Vorbereitungsphase aus Gründen, die bei der gesuchstellenden Person liegen, nicht vorgesehen.

18. Zudem hat UNHCR Zweifel, ob durch diese Massnahme die Verfahren effektiv verkürzt und beschleunigt werden können, da die Regelung der aktuellen Praxis entspricht. Die während der Vorbereitungsphase erhobenen Daten, einschliesslich der summarischen Befragung zu den Flüchtlgründen, entsprechen dem, was bisher in der Befragung zur Person (BzP) abgefragt wird. Durch die Änderungsvorschläge scheinen die während der BzP zu erhebenden Daten in einen Prozess sukzessiver Datenerhebung überführt und damit potentiell verzögert zu werden. UNHCR würde es daher bevorzugen, wenn in der Regelung klargestellt werden könnte, dass die Daten zumindest im Regelfall durch eine zusammenhängende Befragung zu erheben sind.

²¹ Vgl. Bericht über Beschleunigungsmassnahmen (oben, Fn. 7), S. 34f. Dieser Verweis auf das niederländische Modell fehlt in der Zusatzbotschaft.

19. UNHCR begrüsst ausdrücklich die während der Vorbereitungsphase vorgesehenen herkunftsländerspezifischen Abklärungen, möchte aber darauf hinweisen, dass dies nicht zu einer möglichen Gefährdung der gesuchstellenden Personen oder deren Familienmitglieder im Herkunftsland führen darf und somit darauf zu achten ist, dass während der Vorbereitungsphase und bei der Datenerhebung der Datenschutz gewährleistet bleibt. Insbesondere sollten in dieser Phase keine Abklärungen bei oder zusammen mit den Behörden des Herkunftsstaates vorgenommen werden.

20. Hinsichtlich der summarischen Befragung zu den Fluchtgründen möchte UNHCR ausserdem anmerken, dass für die gesuchstellende Person klar sein sollte, was damit bezweckt wird. Nach der Erfahrung und den Erkenntnissen von UNHCR sind die Verfahrensabläufe für die gesuchstellenden Personen, die sich häufig in einem unbekanntem kulturellen Umfeld bewegen, unklar und verwirrend und werden deshalb teilweise nicht oder nur schlecht verstanden. Wenn zwei voneinander getrennte Befragungen zu den Fluchtgründen - selbst wenn eine der beiden nur summarischer Natur ist - stattfinden, wird es häufig so sein, dass der Unterschied für mit dem Schweizerischen Rechtssystem nicht vertraute Personen kaum nachvollziehbar ist. Dies kann Probleme bei der Glaubhaftmachung im Sinne von Art. 7 AsylG nach sich ziehen, die durch einen klareren Verfahrensablauf und deutlichere Kommunikation gegenüber den gesuchstellenden Personen vermieden werden könnte. In dem als Vorbild dienenden niederländischen Verfahren sind das Asylverfahren (inklusive Befragung) und die Vorbereitungsphase klar getrennt.²²

Dublin-Anfrage und Abgleich mit Eurodac

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

Art. 26 Abs. 2^{bis}
^{2bis} Der Abgleich mit der Zentraleinheit des Systems Eurodac (Art. 102a^{bis}) sowie die Anfrage zur Aufnahme oder Wiederaufnahme an den zuständigen Dublin-Staat werden in der Regel während der Vorbereitungsphase vorgenommen.

22. Nach vorgeschlagenem Art. 26 Abs. 2^{bis} AsylG soll die Dublin-Anfrage im Regelfall in der Vorbereitungsphase – also innerhalb von drei Wochen – erfolgen.

23. UNHCR begrüsst und unterstützt diesen Vorschlag, der dazu beitragen kann, die Dublin-Verfahren erheblich zu beschleunigen, da für den Antrag zur Aufnahme eine längere Frist (3 Monate) und für den Antrag zur Wiederaufnahme aktuell gar keine Frist gilt. Dies entspricht den Zielen des Dublin-Systems, das eine möglichst rasche Klärung der Zuständigkeit für ein eingereichtes Asylgesuch vorsieht,²³ und liegt auch im Interesse von

²² Vgl. Bericht über Beschleunigungsmassnahmen (oben, Fn. 7), S. 34f.

²³ Erwägungsgrund 4 der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prü-

schutzbedürftigen Personen, da die frühzeitige Anfrage zu einem schnelleren Zugang zur materiellen Antragsprüfung führt. Dabei sollte gewährleistet sein, dass die betroffenen Personen beispielsweise während der summarischen Befragung die Gelegenheit erhalten, sich umfassend zu möglichen Überstellungshindernissen zu äussern.

24. Zudem würde durch diese Regelung ein wichtiger Schritt in Richtung einer einheitlichen Dublin-Praxis innerhalb der Schweiz getan, da bei einer Anfrage innerhalb der ersten drei Wochen auf Grund der Antwortfristen der Dublin-II-Verordnung²⁴ auch eher gewährleistet ist, dass eine erstinstanzliche Zuständigkeitsbestimmung noch während des Aufenthalts im Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) erfolgen kann. Da die Beschwerdequote in Dublin-Verfahren relativ niedrig ist und die Beschwerdeentscheidungen in Dublin-Fällen in kurzer Zeit getroffen werden,²⁵ könnten dadurch die Abläufe effizienter gestaltet werden.

Betrauung Dritter mit „weiteren Aufgaben nach Abs. 2“

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

Art. 26 Abs. 2^{ter} (neu)

^{2ter} Das BFM kann zur Sicherstellung des Betriebs der Empfangs- und Verfahrenszentren sowie für weitere Aufgaben nach Absatz 2 Dritte beauftragen. Diese unterstehen der gleichen Verschwiegenheitspflicht wie das Bundespersonal.

26. Nach vorgeschlagenem Art. 26 Abs. 2^{ter} AsylG soll das BFM zur Sicherstellung des Betriebs der EVZ sowie für weitere Aufgaben nach Abs. 2 Dritte beauftragen können. Heute ist die Delegation an Dritte auf Verordnungsstufe geregelt.²⁶ Die Änderung stellt daher laut Zusatzbotschaft lediglich eine Positivierung auf Gesetzesebene dar, die aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz erfolgt. Gleichzeitig soll dem Gesetzmässigkeitsprinzip Genüge getan werden.

27. UNHCR begrüsst, dass in der Zusatzbotschaft klargestellt wird, dass die staatliche Kernaufgabe der Anhörung zu den Asylgründen und der Prüfung von Asylgesuchen nicht an Dritte übertragen werden soll. UNHCR möchte an dieser Stelle betonen, dass nicht nur die Kernbereiche wie die Gewährung, respektive die Nichtgewährung von Asyl oder anderweitigen Schutzes sowie die Ausweisung und deren Vollzug, sondern das gesamte Asylsystem vorrangig

fung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asyl-antrag zuständig ist (Dublin-II-Verordnung), ABI. L 50 vom 25.2.2003, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:DE:PDF>.

²⁴ Die Antwortfrist im Aufnahmeverfahren beträgt zwei Monate (Art. 18 Abs. 1 Dublin-II-Verordnung), im Wiederaufnahmeverfahren einen Monat bzw. bei Vorliegen von „Angaben aus dem Eurodac-System“ zwei Wochen (Art. 20 Abs. 1 lit. b Dublin-II-Verordnung).

²⁵ Vgl. Bericht über Beschleunigungsmassnahmen (oben, Fn. 7), S. 17.

²⁶ Vgl. Art. 17 Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen, SR 142.311.

eine staatliche Aufgabe ist. Deshalb muss aus Sicht von UNHCR vor einer Betrauung Dritter mit Aufgaben in diesem Bereich sichergestellt sein, dass keine negativen Effekte für die Feststellung der Schutzbedürftigkeit entstehen. Vorliegend liesse die vorgeschlagene Formulierung „weitere Aufgaben nach Abs. 2“ grundsätzlich auch zu, dass die in Absatz 2 vorgesehene „summarische Befragung zu den Fluchtgründen“ von Dritten übernommen wird. Damit wäre die Einheitlichkeit des Asylverfahrens nicht mehr gewährleistet. Zudem ist aus Sicht von UNHCR im stark von Glaubwürdigkeitsfragen geprägten Asylverfahren die Identität von befragender und den Entscheid treffender Person ein wichtiges Qualitätsmerkmal. Eine mögliche Verlagerung dieser Aufgaben auf Dritte könnte nicht nur zu Problemen bei der Schutzgewährung führen, sie wäre zudem eine zusätzliche potentielle Quelle von Verzögerungen im Verfahrensablauf, da das Verfahren mit einem weiteren Akteur koordiniert werden müsste. UNHCR schlägt daher vor, den Halbsatz „sowie für weitere Aufgaben nach Absatz 2“ zu streichen.

C. Medizinische Untersuchung

28. Der Vorschlag sieht vor, das Asylgesetz wie folgt zu ändern:

Artikel 26a (neu) Medizinische Untersuchung

¹ Asylsuchende müssen die für das Asyl- und Wegweisungsverfahren massgeblichen gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die ihnen bereits zum Zeitpunkt der Einreichung des Asylgesuches bekannt waren, unmittelbar nach Einreichung des Asylgesuches geltend machen. Das BFM bezeichnet die für die Untersuchung zuständige medizinische Fachperson. Artikel 82a findet sinngemäss Anwendung. Das BFM kann die notwendigen medizinischen Aufgaben Dritten übertragen.

² Später geltend gemachte oder von einer anderen medizinischen Fachperson festgestellte gesundheitliche Beeinträchtigungen können im Asyl- und Wegweisungsverfahren berücksichtigt werden, wenn sie nachgewiesen werden. Das BFM kann einen Vertrauensarzt beiziehen.

Frühzeitige, kostenlose Untersuchung durch spezialisiertes Fachpersonal

29. Gemäss vorgeschlagenem Art. 26a Abs. 1 AsylG wird eine kostenlose medizinische Untersuchung zur Verfügung gestellt. Sind der asylsuchenden Person gesundheitliche Beeinträchtigungen bekannt und diese für das Asyl- und Wegweisungsverfahren relevant, müssen diese unmittelbar nach der Einreichung des Asylgesuchs geltend gemacht werden.

30. UNHCR begrüsst den Vorschlag, eine frühzeitige und kostenlose medizinische Untersuchung zu ermöglichen, da diese Massnahme geeignet ist, medizinische Bedürfnisse schnell zu erkennen. Dies ist insbesondere für Personen mit besonderem medizinischen Schutzbedarf von grosser Bedeutung, da die notwendige Behandlung dadurch schnell beginnen kann. Dies steht auch im Einklang mit der in vielen Beschlüssen des Exekutivkomitees von UNHCR bekräftigten Priorität der frühzeitigen Erkennung medizinischer Bedürfnisse im

Rahmen von Asylverfahren.²⁷ Die Regelung steht diesbezüglich auch im Einklang mit den innerhalb der Europäischen Union geltenden Regeln zur Behandlung besonders schutzbedürftiger Personen.²⁸

Sofortige Geltendmachung und Nachweispflicht einer später vorgebrachten oder von einer anderen als vom BFM zur Verfügung gestellten medizinischen Fachperson festgestellten gesundheitlichen Beeinträchtigung

31. Später geltend gemachte oder von einer anderen als vom BFM zur Verfügung gestellten Fachperson festgestellte gesundheitliche Beeinträchtigungen sollen laut Abs. 2 nur noch dann für das Asyl- und Wegweisungsverfahren berücksichtigt werden können, wenn sie „nachgewiesen“ werden.

32. Nach dem UNHCR-Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft sollte die Ermittlung und Bewertung aller massgeblichen Anhaltspunkte als gemeinsame Aufgabe der antragstellenden Person und der antragsprüfenden Stelle angesehen werden²⁹. Dies betrifft unter anderem die Verpflichtung der antragstellenden Person, alle ihr zur Verfügung stehenden Beweismittel und Informationen einzureichen. Dies sollte aber nicht einseitig in einer Nachweispflicht für die antragstellende Person münden. Soweit diese nicht in der Lage ist, die erforderlichen Nachweise zu liefern, muss die antragsprüfende Stelle alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel einsetzen, um die zur Stützung des Antrags erforderlichen Nachweise zu ermitteln. Diesem Umstand wird durch die geplante kostenlose medizinische Untersuchung Rechnung getragen.

33. UNHCR weist jedoch darauf hin, dass generell ein späteres Vorbringen nicht zu verschärften Beweisführungsanforderungen an die gesuchstellende Person führen sollte, so dass eine Erhöhung der beweisrechtlichen Standards in diesen Fällen nicht angemessen ist. Es bleibt im Vorschlag auch unklar, wieso an das Vorbringen einer gesundheitlichen Beeinträchtigung höhere Beweisanforderungen als an Art. 7 AsylG gestellt werden sollen. Art. 7 AsylG verlangt entweder einen Nachweis oder eine Glaubhaftmachung. Glaubhaft gemacht ist die Flüchtlingseigenschaft dann, „wenn die Behörde ihr Vorhandensein mit überwiegender Wahrscheinlichkeit für gegeben hält“ (Art. 7

²⁷ Vgl. zum Beispiel UNHCR-Exekutivkomitee, Beschlüsse Nr. 93 (2002), Nr. 98 (2003) und Nr. 105 (2006); abrufbar unter: <http://www.unhcr.de/recht/i1-internat-fluechtlingsrecht/11-voelkerrecht.html#c3122>.

²⁸ Vgl. Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (EU-Aufnahmerichtlinie), ABl. L 031 vom 6.2.2003, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:DE:PDF>, Art. 17-20. Der Asyl-acquis ist in diesem Bereich für 26 Staaten (alle EU-Staaten ausser Dänemark) verbindlich.

²⁹ UNHCR, *Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft*, 1979, neu herausgegeben 1992, S. 57, Rn. 195ff., abrufbar unter: http://www.unhcr.org/refworld/topic_4565c22526_465462262_4023d8df4_0.html.

Abs. 2 AsylG), mit anderen Worten ist entscheidend, „ob die Gründe, die für die Richtigkeit der Sachverhaltsdarstellung sprechen, überwiegen oder nicht“.³⁰

34. Diese erhöhten Beweisstandards träfen alle Asylsuchenden mit medizinischen Problemen gleichermaßen, somit insbesondere auch Personen, deren medizinische Vorbringen Teil der Glaubhaftmachung asylrelevanter Verfolgung sind. Zudem würde diese Bestimmung der Situation von Asylsuchenden mit psychischen, traumatischen Erkrankungen nicht genügend Rechnung tragen. Viele Asylsuchende fliehen nach traumatischen Erlebnissen, die sich erst längere Zeit später in einem physischen oder psychischen Krankheitsbild manifestieren. Die Erfahrung hat denn auch gezeigt, dass solche Personen oftmals eine gewisse Adaptionszeit zur Vertrauensgewinnung benötigen, um über traumatische, die Psyche stark beeinflussende Geschehnisse sprechen zu können. Insbesondere wenn es um erlittene sexuelle Gewalt und andere Formen geschlechtsspezifischer Verfolgung geht oder bei asylsuchenden Kindern und Opfern von Folter kann sich das zügige Vorbringen von gesundheitlichen Beeinträchtigungen als schwierig erweisen.

35. Der Grundsatz, im Zweifel zugunsten der antragstellenden Person zu entscheiden, ist besonders relevant bei vulnerablen Personen oder bei Personen, die aufgrund anderer Umstände nicht in der Lage sind die prozessualen Erfordernisse zu erfassen oder zu erfüllen. Personen, die internationalen Schutz benötigen, kommen oftmals nur mit dem Allernotwendigsten an und suchen in erster Linie physische Sicherheit, ohne über formale Voraussetzungen für Statusfeststellungsverfahren nachzudenken. Darüber hinaus sollte berücksichtigt werden, dass verschiedene Umstände wie zum Beispiel in der Vergangenheit erlittene Traumata, kulturelle Tabus, Angst vor Behörden, alters- oder geschlechtsspezifische Gründe, Bildungsniveau, Unsicherheitsgefühle und Sprachschwierigkeiten die angemessene Begründung des Antrags und das unverzügliche Vorbringen aller relevanten Gründe verzögern können.

36. Nach Auffassung von UNHCR sollten solche Umstände berücksichtigt und spätere Vorbringen akzeptiert werden. Die Beweislast sollte deshalb flexibel und liberal unter Ausnutzung sämtlicher Möglichkeiten der Tatsachenfeststellung und der Erhebung unterstützender Beweise angewendet werden. Keinesfalls sollten bei bestimmte Personengruppen erhöhte Beweisanforderungen gestellt werden.

37. Den „Nachweis“ der gesundheitlichen Beeinträchtigung soll ferner auch erbringen müssen, wer sich von einer anderen als vom BFM bezeichneten medizinischen Fachperson untersuchen lässt. Weshalb hier eine Unterscheidung getroffen werden soll, ist unklar. Eine sachliche Begründung zur Unterscheidung zwischen dem vom BFM bezeichneten medizinischen Fachpersonal und anderen nach Schweizer Recht zur Ausübung medizinischer Tätigkeiten zugelassenen Fachpersonen ist nicht ersichtlich.

³⁰ Vgl. EMARK 2004/1, Erw. 5a.

38. UNHCR erkennt an, dass sich bei späterem Vorbringen Probleme mit der Glaubwürdigkeit stellen können, und dass die Bewertung der Begründetheit solcher Ansprüche Schwierigkeiten bereiten kann. Ebenso stimmt UNHCR mit der Schweiz überein, dass die Praxis des späten Vorbringens nicht tragender medizinischer Gründe eine Problematik darstellt, die nicht einfach zu lösen ist. UNHCR ist der Meinung, dass sich diese Probleme über eine individuelle und vertiefte Prüfung der Glaubwürdigkeit befriedigend und mit angemessenem Aufwand lösen lassen.³¹ Es sollte wie in jedem anderen Fall unter Berücksichtigung aller massgeblichen anspruchsbazogenen Tatsachen geprüft werden, ob die Kriterien für die Erfüllung der Flüchtlingseigenschaft oder für eine vorläufige Aufnahme tatsächlich gegeben sind.

39. UNHCR schlägt daher vor, vorgeschlagenen Abs. 2 von Artikel 26a AsylG zu streichen. Zumindest sollten bestimmte Ausnahmegruppen, wie beispielsweise Folteropfer, Kinder oder Opfer geschlechtsspezifischer Verfolgung, in diese Bestimmung aufgenommen werden, so dass den Umständen des Einzelfalls gebührend Rechnung getragen werden kann. Ferner weist UNHCR darauf hin, dass es für Asylsuchende auch bezüglich der medizinischen Untersuchung von äusserster Wichtigkeit ist, möglichst früh und umfassend informiert und beraten zu werden.

D. Vereinbarungen zwischen EJPD und Bundesverwaltungsgericht

40. Der Vorschlag sieht vor, das Asylgesetz wie folgt zu ändern:

Art. 109a (neu) Vereinbarungen

Zwischen dem Departement und dem Bundesverwaltungsgericht können Vereinbarungen über die Priorisierung und die administrativen Abläufe von erst- und zweitinstanzlichen Verfahren getroffen werden.

41. Neu sollen zwischen dem EJPD und dem Bundesverwaltungsgericht Absprachen über die Priorisierung und die administrativen Abläufe von Verfahren getroffen werden können. Gemäss Zusatzbotschaft sollen „lediglich administrative Fragen“³² betroffen sein, weshalb die richterliche Unabhängigkeit weiterhin gewährleistet sei.

42. UNHCR merkt an, dass die Bestimmung sehr offen formuliert ist, da der Wortlaut nicht klar benennt, welche Absprachen getroffen werden können. UNHCR möchte darauf hinweisen, dass bei Absprachen zwischen Exekutive und Judikative grundsätzlich sehr genau darauf geachtet werden muss, dass die Unabhängigkeit der Beschwerdeinstanz dadurch nicht tangiert wird. Andernfalls besteht einerseits die Gefahr, dass die Beschwerdeinstanz nicht mehr vollständig dem auch unter Völkerrecht geltenden Erfordernis der Unabhängigkeit gerecht werden kann, andererseits kann die Akzeptanz der Entscheidungen der Beschwerdeinstanz durch die Betroffenen schwinden. Dies könnte dazu beitragen, dass die Zahl der ausserordentlichen Rechtsbehelfe

³¹ Ein solcher Ansatz würde sich auch mit Artikel 4 (3) (d) der EU-Qualifikationsrichtlinie (oben, Fn. 13) decken, die regional einen wichtigen Standard darstellt.

³² Vgl. Zusatzbotschaft (oben, Fn. 5), S. 13.

wieder ansteigt, was dem gewünschten Effekt der Verfahrensverkürzung widerspricht. UNHCR schlägt daher vor, diese Bestimmung zu streichen oder zumindest zu präzisieren.

E. Unentgeltliche Rechtspflege

43. Der Vorschlag sieht vor, das Asylgesetz wie folgt zu ändern:

Art. 110a (neu) Unentgeltliche Rechtspflege

¹ Das Bundesverwaltungsgericht bestellt auf Antrag der asylsuchenden Person, die von der Bezahlung der Verfahrenskosten befreit wurde, einen amtlichen Rechtsbeistand.

Abschaffung des Erforderlichkeitskriteriums für eine amtliche Verbeiständung

44. Neu soll das Erfordernis der Notwendigkeit einer Rechtsvertretung³³ zur Gewährung einer amtlichen Verbeiständung entfallen. Eine unentgeltliche Rechtsvertretung wird demnach gewährt, wenn die betroffene Person mittellos ist und die Beschwerde nicht aussichtslos erscheint.

45. UNHCR begrüsst, dass die Erfordernisse für einen amtlichen Rechtsbeistand herabgesetzt werden sollen. Durch sie wird der Zugang zu einer wirksamen Beschwerde punktuell verbessert. Die darin liegende faktische Anerkennung der Notwendigkeit einer Rechtsvertretung im Asylverfahren entspricht aus Sicht von UNHCR der Realität der betroffenen Personen, die oft einen anderen kulturellen Hintergrund und mangelnde Rechtskenntnisse haben und daher fachkundige Beratung benötigen. Zudem ist wohl auch die Annahme richtig, dass mit der bisherigen Einzelfallbeurteilung der Verbeiständung unnötiger Abklärungsaufwand betrieben wurde, der die Verfahren weiter verlängert hat.³⁴

46. Generell ist UNHCR jedoch der Meinung, dass es zur Absicherung des Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf essentiell ist, allen Asylsuchenden unentgeltliche Rechtsvertretung in der Beschwerdeinstanz zur Verfügung zu stellen.³⁵ Die Gewährung einer unentgeltlichen Rechtsvertretung sollte daher nicht von der – durch die beurteilende Behörde eingeschätzten – Aussicht der Beschwerde auf Erfolg abhängen, sondern allen Asylsuchenden für das Beschwerdeverfahren zur Verfügung stehen. Die Einschränkung, dass die asylsuchende Person von der Zahlung der Verfahrenskosten befreit sein muss, um kostenlose Verbeiständung zu bekommen, erscheint daher zu restriktiv. Generell ist es aus Sicht von UNHCR für Asylverfahren von grosser Bedeutung,

³³ Vgl. Art. 65 Abs. 2 VwVG.

³⁴ Vgl. Zusatzbotschaft (oben, Fn. 5), S. 13f.

³⁵ Vgl. dazu zuletzt die Empfehlungen der UNHCR-Studie zur Umsetzung der EU-Asylverfahrensrichtlinie (Empfehlung zum effektiven Rechtsschutz): UNHCR, Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice, März 2010, S. 87, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/4ba9d99d9.html>.

dass eine umfassende und kompetente Rechtsberatung und –vertretung während des gesamten Verfahrens gewährleistet ist.³⁶

47. UNHCR begrüsst deshalb ausdrücklich die Klarstellung in der Zusatzbotschaft, dass es sich hier ausschliesslich um eine kurzfristige Massnahme zur punktuellen Stärkung des Rechtsschutzes handelt und dass im Rahmen der geplanten Umsetzung der Handlungsoption 1 des Beschleunigungsberichts eine umfassende Reformierung des Rechtsschutzsystems geplant ist. UNHCR ist gerne bereit, bei der Erarbeitung eines fairen und effizienten Rechtsschutzsystems seine Erfahrung und Expertise einzubringen.

Zulassung weiterer Personen zur Verbeiständung

48. Der Vorschlag sieht vor, das Asylgesetz wie folgt zu ändern:

Art.110a

² Zur amtlichen Verbeiständung sind auch Personen mit juristischem Hochschulabschluss zugelassen, die über besondere Kenntnisse des Verfahrens- und Asylrechts verfügen.

49. Mit vorgeschlagenem Art. 110a Abs. 2 AsylG soll im Asylverfahren punktuell das Anwaltsmonopol aufgehoben werden und es sollen auch Personen zur Verbeiständung zugelassen werden, die über einen juristischen Hochschulabschluss und über besondere Kenntnisse des Verfahrens- und Asylrechts verfügen.

50. UNHCR begrüsst diese Öffnung, da sie zumindest teilweise die Realität der Asylberatung in der Schweiz und die Expertise der Rechtsberatungsstellen anerkennt. UNHCR möchte allerdings darauf hinweisen, dass in den Beratungsstellen viele Personen ohne juristischen Hochschulabschluss arbeiten, deren Expertise in diesem Rechtsgebiet auf dem gleichen Niveau zu sehen ist. Aufgrund der Spezialität der Materie regt UNHCR an, eine Präzisierung und gegebenenfalls weitere Öffnung für erfahrene Asylberatende in Betracht zu ziehen, insoweit dies ohne Einbussen bezüglich der Qualität der Rechtsberatung und Rechtsvertretung möglich ist.

³⁶ *Idem*, insbesondere S. 19 und S. 86f.

Schlussfolgerungen

51. UNHCR bedankt sich für die Möglichkeit zur Einreichung seiner Anmerkungen im Rahmen des Anhörungsverfahrens zur Zusatzbotschaft und begrüsst es, dass eine umfassende Revision des Rechtsschutzsystems für 2012 geplant ist. UNHCR erlaubt sich jedoch, auf seine Bedenken hinsichtlich verschiedener Vorschläge, wie sie in der Botschaft vom 26. Mai 2010 enthalten waren, hinzuweisen, insbesondere der dort vorgeschlagenen Änderung der Flüchtlingsdefinition, der Abschaffung der Botschaftsverfahren und der nur noch schriftlichen Verfahren bei Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen. UNHCR begrüsst aber ausdrücklich, dass das System der Nichteintretensentscheide faktisch auf Zulässigkeitsfragen beschränkt und so die Zulässigkeitsprüfung klar von der materiellen Prüfung getrennt werden soll.

Zu den in der Zusatzbotschaft neu enthaltenen Vorschlägen merkt UNHCR Folgendes an:

52. UNHCR unterstützt den Vorschlag, die Verfahrensakten gleichzeitig mit dem Asylentscheid den betroffenen Personen zuzustellen. UNHCR regt an, dies für alle Entscheidarten vorzusehen, um eine einheitliche Vorgehensweise sicherzustellen (Vorgeschlagener Art. 17 Abs. 5 AsylG).

53. UNHCR begrüsst grundsätzlich die Einführung einer Vorbereitungsphase, weist jedoch darauf hin, dass die Sicherstellung einer Ruhephase für die Asylsuchenden - wie dies im niederländischen Modell der Fall ist - in den Hintergrund gerückt ist (Art. 26 Abs. 1^{bis} AsylG).

54. UNHCR begrüsst auch die für diese Phase vorgesehenen herkunftsländerspezifischen Abklärungen. Es sollten aber keine Abklärungen bei oder zusammen mit den Behörden des Herkunftsstaates vorgenommen werden, um die Asylsuchenden und deren Familienmitglieder im Herkunftsland nicht zu gefährden.

55. Hinsichtlich der summarischen Befragung zu den Fluchtgründen merkt UNHCR an, dass der Unterschied zur Anhörung für mit dem Schweizerischen Rechtssystem nicht vertraute Personen oft kaum nachvollziehbar ist. UNHCR regt an, dass eine klare Unterscheidung gemacht wird (Art. 26 Abs. 2 AsylG).

56. UNHCR begrüsst und unterstützt die vorgeschlagene dreiwöchige Frist für die Anfrage in Dublin-Fällen, da diese dazu beitragen kann, die Dublin-Verfahren erheblich zu beschleunigen. Es liegt auch im Interesse von schutzbedürftigen Personen, einen schnelleren Zugang zur materiellen Antragsprüfung zu haben. UNHCR regt an, für diese Fälle eine Befragung der betroffenen Person zu eventuellen Überstellungshindernissen vorzusehen (Art. 26 Abs. 2^{bis} AsylG).

57. UNHCR begrüsst die Klarstellung, dass die staatliche Kernaufgabe der Anhörung zu den Asylgründen und der Prüfung von Asylgesuchen nicht an Dritte übertragen werden soll. Dies sollte aus Sicht von UNHCR auch für die summarische Befragung gelten und eine klare Zuweisung von Kompetenzen

sichergestellt werden. UNHCR schlägt daher vor, den in seinem Inhalt unklaren Halbsatz „sowie für weitere Aufgaben nach Absatz 2“ zu streichen (Art. 26 Abs. 2^{ter} AsylG).

58. UNHCR begrüsst die eingeführte Möglichkeit einer frühzeitigen und kostenlosen medizinischen Untersuchung. Dies ist insbesondere für Personen mit medizinischem Schutzbedarf von grosser Bedeutung, da die notwendige Behandlung dadurch schnell beginnen kann (Art. 26a Abs. 1 AsylG).

59. Die Ermittlung und Bewertung aller massgeblichen Anhaltspunkte ist als gemeinsame Aufgabe der antragstellenden Person und der antragsprüfenden Stelle anzusehen. Generell sollte eine spätere Antragstellung nicht zu verschärften Beweisführungsanforderungen an die gesuchstellende Person führen. Insbesondere bei besonders schutzbedürftigen Personen, wie beispielsweise Opfern von Folter oder geschlechtsspezifischer Verfolgung, kann es gute Gründe geben, warum relevante Tatsachen später vorgebracht werden. Dies sollte angemessen berücksichtigt werden. Es ist ferner unklar, wieso an das Vorbringen einer gesundheitlichen Beeinträchtigung höhere Beweisanforderungen als an Art. 7 AsylG gestellt werden sollen. UNHCR schlägt daher vor, den vorgeschlagenen Abs. 2 von Artikel 26a AsylG zu streichen.

60. UNHCR merkt an, dass die vorgesehene Bestimmung zu Absprachen zwischen EJPD und Bundesverwaltungsgericht nicht klar benennt, welche Absprachen getroffen werden können. UNHCR möchte darauf hinweisen, dass bei Absprachen zwischen Exekutive und Judikative grundsätzlich sehr genau darauf geachtet werden muss, dass die Unabhängigkeit der Beschwerdeinstanz dadurch nicht tangiert wird. UNHCR schlägt daher vor, diese Bestimmung weiter zu streichen, oder zumindest zu präzisieren (Art. 109a AsylG).

61. UNHCR begrüsst, dass die Erfordernisse für einen amtlichen Rechtsbeistand herabgesetzt werden sollen. UNHCR begrüsst ferner die punktuelle Öffnung der Rechtsvertretung in Asylverfahren und das Absehen von der Notwendigkeit, ein Anwaltspatent zu haben, in Anerkennung der Expertise der Rechtsberatungsstellen (Art. 110a AsylG).

62. UNHCR begrüsst zudem ausdrücklich, dass in der Zusatzbotschaft klargestellt wird, dass es sich hier ausschliesslich um eine kurzfristige Massnahme zur punktuellen Stärkung des Rechtsschutzes handelt und dass im Rahmen der geplanten Umsetzung der Handlungsoption 1 des Berichts über Beschleunigungsmassnahmen eine umfassende Reformierung des Rechtsschutzsystems geplant ist. UNHCR ist gerne bereit, bei der Erarbeitung eines fairen und effizienten Rechtsschutzsystems seine Erfahrung und Expertise einzubringen.

August 2011

UNHCR-Büro für die Schweiz und Liechtenstein