



**Empfehlungen von UNHCR
im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung des
Schweizer Asylgesetzes (AsylG)**

Oktober 2013

UNHCR-Büro für die Schweiz und Liechtenstein
www.unhcr.ch / www.unhcr.org

1. Einleitung

Das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR ist von der UN-Generalversammlung damit betraut worden, für den internationalen Schutz von Flüchtlingen, Staatenlosen und anderen Personen unter seinem Mandat zu sorgen, sowie die Regierungen bei der Suche nach dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge zu unterstützen.¹ Laut Satzung 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 ist in Artikel 35 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention)³ und 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 über 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.

Das Mandat von UNHCR umfasst nicht nur Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, sondern erstreckt sich auf alle Personen, 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. Des Weiteren hat die UN-Generalversammlung UNHCR die Verantwortung dafür übertragen, staatenlosen Personen Schutz zu bieten, und Staatenlosigkeit zu verhüten und zu vermindern.⁵

Auf Grundlage seines Mandats hat UNHCR nachfolgende Empfehlungen bezüglich der vorgeschlagenen Änderungen des Asylgesetzes entwickelt. UNHCR hat zur Mehrzahl der im Vorschlag enthaltenen Themenkomplexe bereits im Rahmen anderer Vernehmlassungsverfahren und anlässlich der parlamentarischen Diskussionen Stellung genommen⁶ und bezieht diese Stellungnahmen mit ein.

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, Absatz 1.

² *Idem*, Absatz 8(a).

³ *Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK)*, für die Schweiz in Kraft seit dem 21. April 1955, SR 0.142.30.

⁴ *Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967*, für die Schweiz in Kraft seit dem 20. Mai 1968, SR 0.142.301. Mit dem Protokoll von 1967 erhielt die Genfer Flüchtlingskonvention weltweite Geltung.

⁵ UN-Generalversammlung, Resolution A/RES/50/152, 9. Februar 1996, regelmässig bestätigt in weiteren Resolutionen unter anderem, A/RES/63/148, 27. Januar 2009, A/RES/64/127, 27. Januar 2010, A/RES/65/194, 28. Februar 2011 und A/RES/66/133 vom 19. März 2012. Und die entsprechenden Abkommen: *Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28. September 1954*, für die Schweiz in Kraft getreten am 1. Oktober 1972, SR 0.142.40 und *Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961 vom 30. August 1961* (von der Schweiz nicht ratifiziert).

⁶ Vgl. UNHCR, *UNHCR-Stellungnahme zu den Änderungen des Schweizer Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vom 22. April 2009*; *UNHCR-Stellungnahme zu den Änderungen des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer in Bezug auf den Ersatz von Nichteintretensentscheiden vom März 2010*; *UNHCR Stellungnahme zur Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom Oktober 2010*; *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 vom September 2011*; *UNHCR Schweiz zur Änderung des Asylgesetzes (Schreiben an den Ständerat vom 7. Dezember 2011)* und *UNHCR Schweiz zur Änderung des Asylgesetzes (Schreiben an den Nationalrat vom 7. Juni 2012)*. Alle abrufbar unter: <http://www.unhcr.ch/recht/3-asyl-in-der-schweiz/33-unhcr-positionen.html>.

2. Ausgangslage

Hauptziel der vorgeschlagenen Änderungen des Asylgesetzes ist gemäss erläuterndem Bericht⁷ (S. 5) eine komplette Neustrukturierung des Asylbereichs. Im Rahmen der Arbeiten zum "Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich" (Beschleunigungsbericht) wurde festgehalten, dass die Asylverfahren zu lange dauern. Zu lange Asylverfahren haben einerseits einen negativen Effekt auf die Glaubwürdigkeit der Asylpolitik der Schweiz, sie bedeuten aber insbesondere auch für die betroffenen Asylsuchenden eine grosse Belastung. Bei Personen, die voraussichtlich ein Bleiberecht in der Schweiz erhalten (Asyl oder vorläufige Aufnahme) stehen zudem lange Asylverfahren auch einer raschen Integration entgegen.

Die lange Dauer der Asylverfahren gründet laut erläuterndem Bericht darin, dass sich der heutige Asylbereich noch zu wenig an ökonomischen und ganzheitlichen Lösungen orientiert. Bisherige Lösungsansätze vermögen aufgrund des Umstandes, dass sie sich weitgehend an den gegebenen Strukturen orientieren, keine grundlegenden Verbesserungen im Asylbereich zu bewirken. Ein Grund wird darin gesehen, dass das heutige Asylverfahren auf verschiedene Standorte verteilt ist. Die Erreichbarkeit der betroffenen Asylsuchenden wird dadurch in organisatorischer Hinsicht erschwert.

Mit der Neustrukturierung des Asylbereiches sollen laut erläuterndem Bericht (S. 11) folgende Ziele erreicht werden:

- Asylverfahren sollen rasch und rechtsstaatlich korrekt durchgeführt werden;
- Schutzbedürftigen Personen soll weiterhin der notwendige Schutz gewährt und sie sollen so rasch als möglich in der Schweiz integriert werden;
- Der Anreiz, offensichtlich unbegründete Asylgesuche einzureichen, soll gesenkt werden;
- Die Glaubwürdigkeit des Asylbereiches soll nachhaltig gestärkt werden.

Dem erläuternden Bericht zufolge (S. 12) kann eine effektive Beschleunigung der Asylverfahren nur dann erreicht werden, wenn sich die wichtigsten Akteure am gleichen Ort befinden (insbesondere Unterbringung der Asylsuchenden, Verantwortliche für das Asylverfahren im BFM; Rechtsvertretung und Rückkehrberatung, Spezialisten für die Dokumentenprüfung und den Eurodac-Abgleich sowie Länderdokumentation). Dies bedingt einen Ausbau der bestehenden Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) und die Eröffnung von weiteren Zentren an anderen Standorten. Diese Zentren des Bundes müssen für eine optimale Organisation eine bestimmte Grösse aufweisen; sehr grosse Zentren wie in der Niederlande (in Ter Apel sind rund 1'500 Asylsuchende untergebracht) sind in der Schweiz gemäss erläuterndem Bericht kaum realisierbar. Realistisch ist hingegen die Schaffung von Zentren des Bundes in den Regionen der heutigen EVZ, allenfalls ergänzt durch Warte- und Ausreisezentren sowie besondere Zentren für Asylsuchende. Es wird ausdrücklich festgehalten, dass rasche Asylverfahren nur dann rechtsstaatlich korrekt und fair durchgeführt werden können, wenn Asylsuchenden ein professioneller, unentgeltlicher und unabhängiger Rechtsschutz gewährt wird.

⁷ Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD: Erläuternder Bericht, Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes, Neustrukturierung des Asylbereichs; abrufbar unter: http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/aend_asylg_neustruktur/vn-ber-d.pdf.

3. Allgemeine Anmerkungen

Das Hauptziel und der Daseinsgrund von Asylverfahren ist es, den Schutzbedarf asylsuchender Personen zu klären und gegebenenfalls anzuerkennen. Der Schwerpunkt jedes Asylverfahrens und damit auch einer Revision des Asylsystems sollte daher auf der Schutzgewährung liegen. Darum möchte UNHCR hervorheben, dass es aus der Sicht des völkerrechtlichen Flüchtlingsschutzes von höchster Bedeutung ist, dass die Geschwindigkeit mit der das Verfahren durchgeführt wird, das Kernziel eines Asylsystems – die Identifizierung von Schutzbedürftigen und die Gewährung von Schutz – nicht verhindert oder erschwert. Der Schutzbedarf sollte bereits im erstinstanzlichen Verfahren effektiv identifiziert werden, da Rechtsmittelverfahren immer nur die zweitbeste Lösung für den Schutz der Rechte von Schutzbedürftigen sind und des Weiteren Zeit und Ressourcen in Anspruch nehmen.

Das nunmehr vorgesehene Prinzip des „Front-loading“ wird nach Ansicht von UNHCR zu einer weiteren Effizienz der Verfahren in der Beschwerdeinstanz beitragen, da qualitativ hochwertige erstinstanzliche Entscheide die Arbeit der Beschwerdeinstanz erleichtern sollten. Hinsichtlich der Beschwerdeverfahren sei bemerkt, dass die Gefahr, dass Personen im Falle einer fehlerhaft negativen Entscheidung möglicherweise in eine Situation der Leib- und Lebensgefahr (zurück)gesandt werden, erfordert, dass die Beschwerdefristen so bemessen sind, dass in allen Verfahren die Möglichkeit gewährleistet ist, ein substantiiertes Rechtsmittel einzulegen.⁸ Es darf nicht aus den Augen gelassen werden, dass das Prinzip des effektiven Rechtsschutzes sowohl in Artikel 29a der Schweizer Bundesverfassung (BV) als auch in Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankert ist und einen Grundpfeiler jeder demokratischen Ordnung darstellt.

UNHCR begrüsst, dass der Vorschlag auf verstärkte Beratung und Rechtsvertretung setzt. UNHCR hat bei seinen Gesprächen mit Asylsuchenden festgestellt, dass diese häufig kaum über ihre Rechte und die genannten Garantien informiert sind, sowie oft nur wenig über bestehende Beratungsmöglichkeiten und andere den Rechtsschutz betreffende Fragen Bescheid wissen. Auch wird das Verfahren regelmässig nicht in ausreichendem Masse verstanden, da eine dahingehende Beratung und Erklärung in einer Art und Weise, die für Asylsuchende verständlich ist, häufig nur ungenügend gewährleistet ist, auch da die verfügbaren Informationsblätter sehr technisch und abstrakt abgefasst sind. Der Zugang zu einem hochwertigen rechtlichen Beistand hilft frühzeitig zu identifizieren, welche Personen internationalen Schutzes bedürfen. Die Notwendigkeit einer Rechtsvertretung im Asylverfahren ergibt sich aus Sicht von UNHCR sowohl aus der Komplexität der rechtlichen Regelungen und Verfahren als auch aus der Lebensrealität der betroffenen Personen, die oft einen anderen kulturellen Hintergrund und mangelnde Rechtskenntnisse haben und daher fachkundige Beratung benötigen.⁹ Nachweislich führt gute Verfahrensberatung dazu, dass die Qualität der erstinstanzlichen Verfahren höher wird, insbesondere weil dadurch auch späteres Vorbringen und Wiedererwägungsgesuche effektiv vermindert werden können, da die Tatsachen bereits bei der ersten Prüfung auf dem Tisch liegen (sollten).

Die Unterbringung und Behandlung von Asylsuchenden sollten in einer Atmosphäre und Umgebung, welche die Autonomie der Betroffenen so weit wie möglich stärkt, gewährleistet

⁸ Vgl. UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations*, März 2010, S. 86, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/4bab55752.html>. (zit. Empfehlungen der UNHCR-Studie zur Umsetzung der EU-Asylverfahrensrichtlinie März 2010).

⁹ In der von UNHCR in zwölf EU-Staaten durchgeführten Studie zur EU-Asylverfahrensrichtlinie (Richtlinie 2005/85/EG) wurde eine mündliche Eröffnung des Entscheids im Beisein eines Dolmetschers sowie eine zusätzliche schriftliche Übersetzung des Entscheids als gute Praxis herausgearbeitet. Vgl. Empfehlungen der UNHCR-Studie zur Umsetzung der EU-Asylverfahrensrichtlinie; März 2010, S. 87.

werden. Dadurch könnte erreicht werden, dass egal welche Entscheidung getroffen wird, die Personen eine Möglichkeit erhalten, weiter selbständig ihr Leben in die Hand zu nehmen. Dies erleichtert die Integration¹⁰ und ist ebenfalls wichtig für die Ausreise.¹¹ Bei letzterer sollte der Fokus klar auf der selbstorganisierten Ausreise liegen, der die betroffenen Person zustimmt und weniger auf dem Vollzug mit Zwangsmassnahmen, der nicht nur kostspieliger ist, sondern auch aus menschenrechtlicher Sicht nur die *ultima ratio* sein sollte. Papierbeschaffung und Rückkehrberatung sollten dabei, ausser auf ausdrücklichen Wunsch, nicht vor dem Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts forciert werden.

UNHCR-Empfehlung:

UNHCR begrüsst die anstehende Einführung des „Front-loading“ im Schweizer Asylverfahren. Die für das beschleunigte Verfahren vorgesehene umfassende Beratung und Rechtsvertretung ist für die Wahrung der Rechte der Asylsuchenden ebenso wesentlich wie für qualitativ hochwertige erstinstanzliche Entscheide sowie faire und effiziente Verfahren insgesamt.

Neben der Rechtsberatung sind zudem auch die Möglichkeit der Information und der sozialen Beratung von grosser Bedeutung. Es sollte auch dabei darauf geachtet werden, dass Übersetzungs- und Dolmetscherdienste, wenn nötig, jederzeit verfügbar sind. Deren Bedeutung wird zum Beispiel auch in den Niederlanden allseits anerkannt.

Hinsichtlich der Beschwerdeverfahren gilt es zudem festzuhalten, dass die Gefahr, dass Personen im Falle einer fehlerhaft negativen Entscheidung möglicherweise in eine Situation der Leib- und Lebensgefahr (zurück)gesandt werden, erfordert, dass die Beschwerdefristen so bemessen sind, dass in allen Verfahren die Möglichkeit gewährleistet ist, ein substantiiertes Rechtsmittel einzulegen.

Ferner ist eine Vernetzung aller im Asylbereich tätigen Akteure von grossem Vorteil, um die Qualitätssicherung und mögliche Fortentwicklungen der bestehenden Standards unabhängig von konkreten Verfahren diskutieren zu können. UNHCR begrüsst die Einrichtung einer Arbeitsgruppe für die Begleitung der Testphase des neuen Verfahrens und ist gerne bereit, in diesem Forum sowie in jedweder weiteren Art und Weise seine Expertise einzubringen.

4. Spezifische Anmerkungen

4.1 Mitwirkungspflicht und Medizinische Untersuchung

Art. 8 Mitwirkungspflicht

¹ Asylsuchende sind verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken. Sie müssen insbesondere:

[...]

b) Reisepapiere und Identitätsausweise abgeben;

[...]

f) an einer vom BFM angeordneten medizinischen Untersuchung teilnehmen (Art. 26a).

¹⁰ Siehe auch: UNHCR, A New Beginning: Refugee Integration in Europe, September 2013, S. 74 ff., abrufbar unter <http://www.refworld.org/docid/522980604.html>.

¹¹ UNHCR, UNHCR-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 Schengenbesitzstandes), September 2009, abrufbar unter <http://www.unhcr.ch/recht/3-asyl-in-der-schweiz/33-unhcr-positionen.html?L=%A3e>.

Artikel 26a Feststellung medizinischer Sachverhalt

¹ Asylsuchende müssen die für das Asyl- und Wegweisungsverfahren massgeblichen gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die ihnen bereits zum Zeitpunkt der Einreichung des Asylgesuchs bekannt waren, unmittelbar nach der Gesuchseinreichung, spätestens jedoch bei der Anhörung zu den Asylgründen nach Artikel 36 Absatz 2 oder der Gewährung des rechtlichen Gehörs nach Artikel 36 Absatz 1, geltend machen.

² Für die Vorbringen nach Absatz 1 bezeichnet das BFM die für die Untersuchung zuständige medizinische Fachperson. Artikel 82a gilt sinngemäss. Das BFM kann die notwendigen Aufgaben Dritten übertragen.

³ Später geltend gemachte oder von einer anderen medizinischen Fachperson fest gestellte gesundheitliche Beeinträchtigungen können im Asyl- und Wegweisungsverfahren berücksichtigt werden, wenn sie nachgewiesen werden. Eine Glaubhaftmachung reicht ausnahmsweise aus, wenn entschuldbare Gründe für die Verspätung vorliegen oder im Einzelfall ein Nachweis aus medizinischen Gründen nicht erbracht werden kann. Das BFM kann eine Vertrauensärztin oder einen Vertrauensarzt beiziehen.

Der vorgeschlagene Artikel 26a AsylG entspricht inhaltlich unverändert Artikel 26bis AsylG gemäss Erlass 1 (vom Parlament am 14. Dezember 2012 beschossen, voraussichtliches Inkrafttreten am 1.1.2014).

UNHCR begrüsst eine frühzeitige und kostenlose medizinische Untersuchung von Asylsuchenden, da diese Massnahme geeignet ist, medizinische Bedürfnisse zu erkennen und dadurch rasch mit der notwendigen Behandlung begonnen werden kann. Zudem werden durch die Untersuchung sowohl der oder die Asylsuchende selbst als auch die zuständigen Behörden, Rechtsvertreter und anderen Akteure in die Lage versetzt, möglicherweise Informationen über gesundheitliche Beeinträchtigungen zu erhalten, die auch für das Asylverfahren relevant und hilfreich sind und zu dessen Beschleunigung beitragen können.

Zugleich ist jedoch zu berücksichtigen, dass viele Asylsuchende nach traumatischen Erlebnissen fliehen, die sich erst längere Zeit danach in einem physischen oder psychischen Krankheitsbild manifestieren. Gerade in so gelagerten Fällen benötigen die betroffenen Personen oftmals eine gewisse Adaptionszeit zur Vertrauensgewinnung, um über traumatische, die Psyche stark beeinflussende Geschehnisse sprechen zu können. So kann sich das zügige Vorbringen von gesundheitlichen Beeinträchtigungen in vielen Fällen als schwierig erweisen, insbesondere, wenn es um erlittene sexuelle Gewalt und andere Formen geschlechtsspezifischer Verfolgung geht oder die asylsuchenden Kinder oder Opfer von Folter oder sonstigen traumatischen Erfahrungen sind. Opfer von Menschenhandel könnten zudem, insbesondere in der Anfangsphase des Asylverfahrens, immer noch unter dem Einflussbereich der Menschenhändler stehen. Es ist ihnen daher unter Umständen erst nach einer gewissen Zeit und mit genügend Distanz möglich Vertrauen fassen zu können um über ihre Erlebnisse zu sprechen. Ebenso können erlittene Traumata, kulturelle Tabus, Angst vor Behörden, alters- und geschlechtsspezifische Gründe, Bildungsniveau, Unsicherheitsgefühle und Sprachschwierigkeiten einem raschen Vorbringen gesundheitlicher Beeinträchtigungen entgegenstehen.

UNHCR-Empfehlung:

UNHCR hat bereits im Rahmen der Vernehmlassung zu Artikel 26a AsylG Änderungen, beziehungsweise eine Streichung von Absatz 3 vorgeschlagen und betont, dass stets den Umständen des Einzelfalls durch eine individuelle und vertiefte Glaubwürdigkeitsprüfung

gebührend Rechnung getragen werden müsse, insbesondere, wenn die asylsuchenden Person zu einer besonders vulnerablen Gruppe gehört.¹²

Dementsprechend empfiehlt UNHCR mit Blick auf die vorgeschlagenen Änderungen von Artikel 8 AsylG, im Falle eines Verstosses gegen die Teilnahmepflicht an der angeordneten medizinischen Untersuchung, der auf ganz unterschiedliche Gründe zurückzuführen sein kann, stets den Umständen des Einzelfalls Rechnung zu tragen und den Begriff des „triftigen Grundes“ in Artikel 8 Abs. 3bis AsylG weit auszulegen. Das Konzept der umfassenden medizinischen Untersuchung sollte in erster Linie dem Wohl der asylsuchenden Person dienen, nicht aber zur Rechtfertigung von Einschränkungen bei den Verfahrensrechten genutzt werden.

4.2 Zustellung und Eröffnung von Verfügungen, Mitteilungen und Entscheiden

Artikel 12 Zustellung und Eröffnung bei einem Aufenthalt im Kanton

¹ Eine Verfügung oder Mitteilung an die letzte den Behörden bekannte Adresse von Asylsuchenden oder von diesen Bevollmächtigten wird nach Ablauf der ordentlichen siebentägigen Abholfrist rechtsgültig, auch wenn die Betroffenen aufgrund einer besonderen Vereinbarung mit der Schweizerischen Post erst zu einem späteren Zeitpunkt davon Kenntnis erhalten oder wenn die Sendung als unzustellbar zurückkommt.

² Wird die asylsuchende Person durch mehrere Bevollmächtigte vertreten und bezeichnen diese keine gemeinsame Zustelladresse, so stellt die Behörde ihre Verfügungen oder Mitteilungen der von der asylsuchenden Person zuerst bezeichneten bevollmächtigten Person zu.

³ Verfügungen und Mitteilungen können in geeigneten Fällen mündlich eröffnet und summarisch begründet werden. Die mündliche Eröffnung ist samt Begründung protokollarisch festzuhalten. Der Protokollauszug ist der asylsuchenden Person oder ihrer bevollmächtigten Person auszuhändigen.

Artikel 12a Zustellung und Eröffnung in den Zentren des Bundes

¹ In den Zentren des Bundes erfolgt die Zustellung von Verfügungen und Mitteilungen durch Aushändigung. Ist die asylsuchende Person untergetaucht, erfolgt die Zustellung nach Artikel 12.

² Bei Asylsuchenden mit zugewiesener Rechtsvertretung erfolgt die Zustellung an den mit der Rechtsvertretung beauftragten Leistungserbringer. Dieser oder die zugewiesene Rechtsvertretung gibt der asylsuchenden Person die Zustellung unverzüglich bekannt.

³ Besteht keine zugewiesene Rechtsvertretung, so erfolgt die Zustellung an die asylsuchende Person. Einer von der asylsuchenden Person bevollmächtigten Person wird die Zustellung unverzüglich bekannt gegeben.

⁴ Die mündliche Eröffnung und summarische Begründung richtet sich nach Artikel 12 Absatz 3.

¹² UNHCR, UNHCR-Empfehlung zur Umsetzung der dringlichen Änderungen des Schweizer Asylgesetzes (AsylG) und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), Oktober 2012, abrufbar unter <http://www.unhcr.ch/recht/3-asyl-in-der-schweiz/33-unhcr-positionen.html?L=%A3e>.

Artikel 13 Zustellung und Eröffnung in Verfahren am Flughafen und in dringlichen Fällen

¹ Die zuständigen Behörden können Personen, die an der Grenze oder bei der Grenzkontrolle in einem schweizerischen Flughafen um Asyl nachsuchen (Art. 21-23), auch unterschriebene, mit Telefax übermittelte Verfügungen und Entscheide eröffnen. Die betreffenden Personen müssen die Aushändigung der Verfügung oder des Entscheids schriftlich bestätigen; bleibt die Bestätigung aus, so macht die zuständige Behörde die Aushändigung aktenkundig. Artikel 11 Absatz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes findet keine Anwendung. Der bevollmächtigten Person wird die Eröffnung bekannt gegeben.

² Für das Verfahren am Flughafen gilt Artikel 12a sinngemäss.

³ In anderen dringlichen Fällen kann das BFM eine kantonale Behörde, eine schweizerische diplomatische Mission oder einen konsularischen Posten im Ausland (schweizerische Vertretung) ermächtigen, unterschriebene, mit Telefax übermittelte Verfügungen oder Entscheide zu eröffnen.

Im erläuternden Bericht (S. 27) wird festgehalten, dass für einen reibungslosen Ablauf der Asylverfahren die Anwesenheit der Leistungserbringer für die Beratung und die Rechtsvertretung in den Zentren des Bundes gewährleistet sein muss. Sie sind dafür verantwortlich, dass die zugewiesene Rechtsvertretung Verfügungen und Mitteilungen unverzüglich erhält (z.B. per Telefax oder e-Mail), da diese sich nicht ständig in den Zentren des Bundes befindet. Durch die Zustellung an den in den Zentren des Bundes anwesenden Leistungserbringer ist laut erläuterndem Bericht somit sichergestellt, dass die Rechtsvertretung die Mitteilungen umgehend erhält und Asylentscheide oder sonstige Verfügungen gelten mit der Zustellung an den Leistungserbringer als eröffnet. Es sei Aufgabe des Leistungserbringers oder der mit der Rechtsvertretung betrauten Person, der asylsuchenden Person die Eröffnung unverzüglich mitzuteilen.

In Anbetracht der vorgesehenen kurzen Beschwerdefrist (9 Kalendertage bzw. 7 Arbeitstage gemäss Artikel 108 Absatz 1 E-AsylG) im beschleunigten Verfahren ist es essentiell, dass die Asylsuchenden und die Rechtsvertretung diese Frist auch faktisch vollständig wahrnehmen können. Dafür ist es erforderlich, dass die Beschwerdefrist erst dann zu laufen beginnt, wenn die Mitteilung, Verfügung oder der Entscheid dem oder der Asylsuchenden tatsächlich zugegangen ist und zwar in einer Sprache, die er oder sie versteht.¹³ UNHCR ist besorgt, dass in Artikel 12a Abs. 2 AsylG – auf den auch Artikel 13 Abs. 2 AsylG verweist – eine Zustellung bereits dann als erfolgt gelten soll, wenn diese an den Leistungserbringer im Zentrum des Bundes erfolgt ist. Mit diesem hat der oder die Asylsuchende – anders als mit der Rechtsvertretung – kein Auftragsverhältnis.

Unter dem Begriff der „Eröffnung“, der den Beginn der Beschwerdefrist auslöst, ist im Schweizer Recht die Bekanntgabe des Inhalts an die Verfügungsadressaten zu verstehen.¹⁴ Massgebend ist, dass der Betroffene in die Lage versetzt wird, vom Inhalt Kenntnis zu erhalten.¹⁵ Da der oder die Asylsuchende in keiner Rechtsbeziehung zum Leistungserbringer steht, dürfte nicht davon auszugehen sein, dass die Mitteilung oder Verfügung bereits dann in den Machtbereich des oder der Asylsuchenden bzw. der

¹³ In der von UNHCR in zwölf EU-Staaten durchgeführten Studie zur EU-Asylverfahrensrichtlinie (Richtlinie 2005/85/EG) wurde eine mündliche Eröffnung des Entscheids im Beisein eines Dolmetschers sowie eine zusätzliche schriftliche Übersetzung des Entscheids als gute Praxis herausgearbeitet, vgl. UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations*, März 2010, S. 19, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/4bab55752.html>.

¹⁴ Vgl. VPB 64 (2000) Nr. 45 E. 2c (SRK), abrufbar unter: <http://www.vpb.admin.ch/deutsch/doc/64/64.45.html>.

¹⁵ Cavelli in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG)*, 2008, Art. 20 Rz. 9.

Rechtsvertretung gelangt, wenn sie dem Leistungserbringer zugeht. Dies ist vielmehr erst dann der Fall, wenn die asylsuchende Person bzw. deren Rechtsvertreter tatsächlich Zugriff auf das entsprechende Dokument hat.

Nach Ansicht von UNHCR kann die Zustellung einer Mitteilung oder Verfügung an den Leistungserbringer daher nicht fristauslösend wirken. Würde die Beschwerdefrist bereits in dem Zeitpunkt zu laufen beginnen, wenn der Leistungserbringer die Mitteilung oder Verfügung erhält, selbst wenn der oder die Asylsuchende und die Rechtsvertretung erst ein oder zwei Tage später davon Kenntnis erlangen, wäre dies nicht nur mit Blick auf verwaltungsrechtliche Grundsätze, sondern auch mit Blick auf das in Artikel 29a Schweizer Bundesverfassung und Artikel 13 EMRK garantierte Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf bedenklich, da die ohnehin schon kurze Beschwerdefrist zusätzlich verkürzt werden würde.

UNHCR-Empfehlung:

Aus Gründen der Rechtsklarheit und zur Wahrung des Rechts auf einen effektiven Rechtsbehelf empfiehlt UNHCR, eine Änderung des vorgeschlagenen Artikel 12a Abs. 2 AsylG dahingehend, dass eine die Beschwerdefrist auslösende Bekanntgabe einer Mitteilung oder Verfügung erst dann vorliegt, wenn diese gegenüber der asylsuchenden Person bzw. deren Rechtsvertretung erfolgt. UNHCR empfiehlt ferner, Verfügungen der asylsuchenden Person im Beisein eines Übersetzers oder einer Übersetzerin mündlich zu eröffnen sowie zusätzlich eine schriftliche Übersetzung zu erstellen.

4.3 Verfahrenssprache

Artikel 16 Verfahrenssprache

¹ Eingaben an Bundesbehörden können in jeder Amtssprache eingereicht werden. Der Bundesrat kann vorsehen, dass Eingaben von Asylsuchenden, die von einer bevollmächtigten Person vertreten werden, in Zentren des Bundes in der Amtssprache des Standortkantons des Zentrums eingereicht werden. [...]

Der Grundsatz, wonach Eingaben an Bundesbehörden in jeder Amtssprache eingereicht werden können, soll laut erläuterndem Bericht (S. 28) weiterhin für Eingaben von Asylsuchenden gelten, die auf eine zugewiesene Rechtsvertretung verzichten und keine selber bevollmächtigte Person bezeichnen. Der Bundesrat kann auf Verordnungsstufe vorsehen, dass Eingaben von Asylsuchenden, die von einer bevollmächtigten Person vertreten werden, in der Amtssprache des Standortkantons des Zentrums eingereicht werden. Diese Einschränkung soll auch dann Anwendung finden, wenn sich Asylsuchende durch eine selber ernannte Person vertreten lassen.

UNHCR nimmt zur Kenntnis, dass im Rahmen der Testphase nur in Zürich ein Zentrum des Bundes geben soll. Die in dem neu vorgeschlagenen Artikel 16 Abs. 1 S. 2 AsylG enthaltene Möglichkeit, Eingaben von Asylsuchenden, die von einer bevollmächtigten Person vertreten werden, auf die Amtssprache des Standortkantons des Zentrums zu beschränken, würde faktisch bedeuten, dass im Rahmen der Testphase Eingaben ausschliesslich auf Deutsch verfasst werden können. Bei der Eröffnung eines Zentrum des Bundes im Tessin könnten dementsprechend ausschliesslich Eingaben auf Italienisch als zulässig betrachtet werden. UNHCR ist der Ansicht, dass eine solche Regelung in Asylfragen qualifizierte Rechtsvertreter und Rechtsvertreterinnen von der Übernahme bestimmter Mandate ausschliessen kann. Angesichts der sehr kurzen Beschwerdefrist ist UNHCR der Ansicht, dass auf zusätzliche Einschränkungen des Rechtsschutzes verzichtet werden sollte und dass hier speziell die Möglichkeit der Eingabe in jeder Amtssprache nicht eingeschränkt werden sollte.

UNHCR-Empfehlung:

UNHCR empfiehlt zur Wahrung des Rechts auf einen effektiven Rechtsbehelf, den vorgeschlagenen Artikel 16 Abs. 1 S. 2 AsylG zu streichen, so dass alle Asylsuchenden Eingaben in jeder Amtssprache einreichen können und weist darauf hin, dass Asylsuchende ohne Rechtsvertreter dies weiterhin tun können, so dass die Empfänger der Eingaben ohnehin Eingaben in jeder Amtssprache bearbeiten müssen.

4.4 Unbegleitete minderjährige Asylsuchende**Artikel 17 Besondere Verfahrensbestimmungen**

³ Für die Dauer des Verfahrens nach Zuweisung in den Kanton bestimmen die zuständigen kantonalen Behörden für unbegleitete minderjährige Asylsuchende unverzüglich eine Vertrauensperson, welche deren Interessen wahrnimmt.

Artikel 102k Entschädigung für die Beratung und Rechtsvertretung

¹ Der Bund richtet dem Leistungserbringer eine pauschale Entschädigung für die Erfüllung namentlich folgender Aufgaben aus:

[...]

e) die Wahrnehmung der Interessen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden als Vertrauensperson in den Zentren des Bundes und am Flughafen.

Gemäss den vorgeschlagenen Regeln soll die Rechtsvertretung für unbegleitete minderjährige Asylsuchende während des Aufenthalts in den Zentren des Bundes und am Flughafen die Aufgaben der Vertrauensperson übernehmen (vgl. auch erläuternder Bericht, Seite 28). Nach Zuweisung in den Kanton sollen die Kantone wie bisher für die Bestimmung einer Vertrauensperson zuständig bleiben.

UNHCR ist der Ansicht, dass in Fällen, die unbegleitete minderjährige Asylsuchende betreffen, das Kindeswohl zu jedem Zeitpunkt höchste Priorität haben sollte. Daher sollten Kinder nach Auffassung von UNHCR gar nicht erst in Zentren des Bundes oder am Flughafen untergebracht, sondern unverzüglich einem auf unbegleitete minderjährige Asylsuchende spezialisierten Zentrum in einem Kanton zugewiesen werden. Durch die in diesen spezialisierten Zentren verfügbare Expertise im Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden würde dem Kindeswohl bestmöglich Rechnung getragen. Bei einer unverzüglichen Zuweisung an ein solches Zentrum würde es dem Kind auch ermöglicht, zu einer einzigen – spezialisierten – Person ein Vertrauensverhältnis aufzubauen. Der im Gesetzesvorschlag möglicherweise vorgesehene Wechsel der Vertrauensperson – zunächst im Zentrum des Bundes oder am Flughafen eine Rechtsvertretung, die auch die Aufgaben als Vertrauensperson übernehmen soll, und dann nach Zuweisung in einen Kanton eine andere Vertrauensperson – ist dem Kindeswohl nicht im selben Masse zuträglich. Dies gilt umso mehr, als UNHCR in Gesprächen mit unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden festgestellt hat, dass diese oftmals nicht zu wissen scheinen, wer ihre Vertrauensperson und/oder ihr Rechtsvertreter ist. Es gilt an dieser Stelle zudem anzumerken, dass es empfohlene Praxis ist, dass unbegleiteten Kindern im Asylverfahren sowohl einen Vormund als auch ein Rechtsvertreter zugeteilt wird.¹⁶

¹⁶ Dazu auch: UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *CRC General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6. "In cases where children are involved in asylum procedures or administrative or judicial proceedings, they should, in addition to the appointment of a guardian, be provided with legal representation." abrufbar unter, <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>; UN Committee on the Rights

Im Zusammenhang mit der Dublin-II-Verordnung weist UNHCR ferner darauf hin, dass im Juni 2013 der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in der Rechtssache MA, BT, DA, C-648/11¹⁷ entschied, dass gemäss der Verordnung wegen der überragenden Bedeutung des Kindeswohls stets derjenige Mitgliedsstaat, in dem sich der oder die unbegleitete minderjährige Asylsuchende befindet, für die Prüfung des Asylantrags zuständig ist und nicht der Mitgliedsstaat, in dem der oder die asylsuchende Minderjährige bereits zuvor einen Asylantrag gestellt hatte. Diese Entscheidung ist als Teil des Dublin-Besitzstandes für die Schweiz verbindlich und bedeutet, dass unbegleitete Minderjährige, die in der Schweiz einen Asylantrag stellen, in jedem Fall und unabhängig von etwaigen früheren Asylanträgen in anderen europäischen Staaten in der Schweiz verbleiben dürfen, bis von den zuständigen Schweizer Behörden und Gerichten über die Begründetheit ihres Asylantrags entschieden worden ist.

UNHCR-Empfehlung:

Da die Zuständigkeit der Schweiz für die Prüfung des Asylantrags bereits zum Zeitpunkt des Stellens des Asylantrags in jedem Fall, der unbegleitete minderjährige Asylsuchende betrifft, gewiss ist, empfiehlt UNHCR, unbegleitete minderjährige Asylsuchende von einer Unterbringung in einem Zentrum des Bundes oder am Flughafen auszunehmen und in jedem Fall unverzüglich in einem auf unbegleitete minderjährige Asylsuchende spezialisierten kantonalen Zentrum unterzubringen. UNHCR empfiehlt zudem, unbegleiteten Kindern im Asylverfahren sowohl eine Vertrauensperson als auch ein Rechtsvertreter zugeteilt wird.

4.5 Verfahren am Flughafen

Artikel 22 Verfahren am Flughafen

^{3bis} Der Bund gewährleistet asylsuchenden Personen, die in einem schweizerischen Flughafen ein Asylgesuch einreichen, unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung gemäss Artikel 102f bis 102k.

⁶ Das BFM kann die asylsuchende Person anschliessend einem Kanton oder einem Zentrum des Bundes zuweisen. In den übrigen Fällen richtet sich das weitere Verfahren am Flughafen nach den Artikeln 23, 29, 36 und 37.

Artikel 23 Entscheide am Flughafen

² Der Entscheid ist innert 20 Tagen nach Einreichung des Gesuches zu eröffnen. Dauert das Verfahren länger, so weist das BFM die asylsuchende Person einem Kanton oder einem Zentrum des Bundes zu.

Gemäss des vorgeschlagenen Artikel 22 Abs. 3 bis AsylG sollen laut erläuterndem Bericht Asylsuchende nunmehr auch im Rahmen des Flughafenverfahrens eine umfassende und

of the Child (CRC), *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, 29 May 2013, CRC /C/GC/14, abrufbar unter <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>; Vgl. auch UNHCR, *Richtlinien zu internationalen Schutz: Asylanträge von Kindern im Zusammenhang mit Artikel 1 (A) 2 und 1 (F) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, 22. Dezember 2009, abrufbar unter <http://www.refworld.org/docid/4bf1459f2.html>.

¹⁷ Siehe *MA, BT, DA v. Secretary of State for the Home Department*, C-648/11, European Union: Court of Justice of the European Union, 6 June 2013, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/51b0785e4.html>, (zit. Urteil Rs. C-648/11, MA., BT., DA., 6. Juni 2013)

unentgeltliche Rechtsberatung gemäss Artikel 102f bis 102k AsylG erhalten (S. 29). UNHCR begrüsst dies ausdrücklich.

Nach der Neufassung von Artikel 22 Abs. 6 AsylG kann eine asylsuchende Person nach dem Flughafenverfahren nicht ausschliesslich einem Kanton, sondern auch einem Zentrum des Bundes zugewiesen werden. UNHCR teilt die Ansicht, dass in Fällen, in denen bereits ein rechtskräftiger Asyl- und Wegweisungsentscheid vorliegt ist, eine Zuweisung in ein Ausreisezentrum des Bundes dem mit der Rückführungsrichtlinie definierten Ziel der möglichst raschen und effizienten Durchsetzung der Rückkehrentscheidung (Wegweisungsentscheidung) dienen kann.

Nach der Neufassung von Artikel 23 Abs. 2 AsylG soll in Fällen, in denen der Entscheid über die Bewilligung der Einreise bzw. deren Verweigerung nicht innert 20 Tagen getroffen werden kann, nunmehr eine Zuweisung nicht nur in einen Kanton, sondern auch in ein Zentrum des Bundes möglich sein. UNHCR betrachtet diese Neuregelung als sinnvoll, soweit es sich bei den so an ein Zentrum des Bundes verwiesenen Fälle um Dublin-Verfahren handelt. Handelt es sich jedoch nicht um Dublin-Fälle, so deutet nach Ansicht von UNHCR die Tatsache, dass über die Bewilligung bzw. Verweigerung der Einreise nicht innert 20 Tagen ab Gesuchseinreichung entschieden werden kann, darauf hin, dass das Asylgesuch nicht unbedingt für das beschleunigte Verfahren – in dem nach der Anhörung zu den Asylgründen keine weiteren Abklärungen erforderlich sein sollten – geeignet und vielmehr eine Zuweisung an einen Kanton und eine Behandlung im erweiterten Verfahren angezeigt wäre.

Allgemein möchte UNHCR darauf hinweisen, dass den Asylsuchenden in den Transitbereichen der internationalen Flughäfen nur sehr wenig Bewegungsfreiheit zukommt und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) das Festhalten im Transitbereich eines Flughafens als Freiheitsentziehung qualifiziert hat.¹⁸ Gerade auch vor diesem Hintergrund wäre es daher angebracht, Entscheide bezüglich der Einreise deutlich vor der oben genannten Frist von 20 Tagen zu treffen.

UNHCR-Empfehlung:

UNHCR begrüsst die nunmehr vorgesehene umfassende und unentgeltliche Rechtsberatung im Rahmen des Flughafenverfahrens. Zugleich empfiehlt UNHCR einen Absatz einzufügen, der festhält, dass Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen, insbesondere Kinder und traumatisierte Personen, unverzüglich in das erweiterte Verfahren zuzuweisen sind, da auf ihre besonderen Bedürfnissen in den Transitbereichen internationaler Flughäfen nicht angemessen eingegangen werden kann. Gleichzeitig sollten auch komplexe Fälle nicht in einem beschleunigten Verfahren, wie dies das Flughafenverfahren ist, beurteilt werden.

Darüber hinaus empfiehlt UNHCR zur Erhaltung der Selbständigkeit der betroffenen Personen, zur Wahrung ihrer in der EMRK verbürgten Rechte sowie zur Vermeidung von durch Nichtbeschäftigung hervorgerufenen sozialen Problemen auf nur geringer Fläche, Beschäftigungsprogramme für Asylsuchende im Flughafenverfahren.

¹⁸ *Amuur v. France*, 17/1995/523/609, Council of Europe: European Court of Human Rights, 25 June 1996, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b76710.html>. Dazu auch die von UNHCR im September 2013 herausgegebene Stellungnahme zu dem neuen Empfangszentrum am Flughafen Genf.

4.6 Zentren des Bundes

Art. 24 Verfahrens-, Warte- und Ausreisezentren

¹ Der Bund errichtet Verfahrens-, Warte- und Ausreisezentren, die vom BFM geführt werden.

² Eine Unterbringung von Asylsuchenden erfolgt insbesondere in Verfahrenszentren:

- a) ab Einreichung des Asylgesuchs für die Dauer der Vorbereitungsphase;
- b) während des beschleunigten Verfahrens bis zum Ablauf der Beschwerdefrist;
- c) während des erweiterten Verfahrens bis zu Verteilung in den Kanton.

³ Asylsuchende im Dublin-Verfahren können nach Abschluss der Vorbereitungsphase bis zum Ablauf der Beschwerdefrist in der Wartezentren untergebracht werden.

⁴ Asylsuchende können im Dublin-Verfahren und im beschleunigten Verfahren nach Ablauf der Beschwerdefrist bis zur Ausreise in Ausreisezentren untergebracht werden.

⁵ Die Verfahrens-, Warte- oder Ausreisezentren können in einer Baute oder Anlage zusammengelegt werden.

⁶ Die Höchstdauer des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes beträgt 140 Tage. Sie kann angemessen verlängert werden, wenn dies den raschen Abschluss des Asylverfahrens befördert. Der Bundesrat bestimmt die Einzelheiten und legt die jeweilige Höchstdauer des Aufenthaltes in den Verfahrens-, Warte- und Ausreisezentren fest.

⁷ Eine Verteilung auf die Kantone kann bei Bedarf auch vor Ablauf der maximalen Aufenthaltsdauer erfolgen. Die Verteilung richtet sich nach Artikel 27.

Artikel 24 AsylG bestimmt, dass die neu zu schaffenden Zentren des Bundes als Verfahrens-, Warte- und Ausreisezentren genutzt werden können. Sie sind laut erläuterndem Bericht (S. 30) auf die Bedürfnisse unterschiedlicher Verfahrensstadien ausgerichtet. Dies stellt besondere Anforderungen an die Ausgestaltung der jeweiligen Zentren.

UNHCR-Empfehlung:

UNHCR empfiehlt, die Zentren so auszugestalten, dass die Aufnahmebedingungen auch den besonderen Anforderungen an die Unterbringung vulnerabler Asylsuchender und von Personen mit anderweitigen besonderen Bedürfnissen (beispielsweise medizinischer Art) angemessen Rechnung tragen. Generell sind angesichts der zulässigen Höchstunterbringungsdauer von 140 Tagen hohe Anforderungen an den qualitativen Standard der Unterbringung zu stellen.

Zudem sollte für Personen, die sich in Dublin-Verfahren befinden, der vorgesehene, möglicherweise angesichts der Antwortfristen der Verordnung längeren Aufenthalt in einem Wartezentrum (Artikel 24 Abs. 3 AsylG) so gestaltet sein, dass Personen über deren Schutzbedarf noch nicht in einem materiellen Verfahren entschieden wurde, genauso behandelt werden, wie Asylsuchende, über deren Schutzbedarf noch nicht entschieden worden ist.¹⁹

¹⁹ Siehe zum Beispiel auch das EuGH-Urteil in der Rechtssache CIMADE und GISTI: *Cimade, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) v. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, C-179/11, European Union: Court of Justice of the European Union, 27 September 2012, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/506425c32.html>. Dort hatte der EuGH festgehalten, dass Asylsuchende, über deren Asylgesuch noch nicht materiell entschieden wurde, bis zur

4.7 Unterbringung in einem besonderen Zentrum

Art. 24a Besondere Zentren

¹ Das BFM kann Asylsuchende, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder die durch ihr Verhalten den ordentlichen Betrieb der Zentren des Bundes erheblich stören, in besonderen Zentren unterbringen, die durch das BFM oder durch kantonale Behörden errichtet und geführt werden. In diesen Zentren können unter den gleichen Voraussetzungen Asylsuchende untergebracht werden, die einem Kanton zugewiesen wurden. Bund und Kantone beteiligen sich im Umfang der Nutzung anteilmässig an den Kosten der Zentren.

² In Zentren nach Absatz 1 können die gleich Verfahren durchgeführt werden wie in den Zentren des Bundes; ausgenommen ist die Einreichung eines Asylgesuchs.

Artikel 24a E-AsylG entspricht weitgehend der dringlichen Änderung des AsylG zur Einführung von besonderen Zentren für Asylsuchende, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden (vgl. Art. 26 Abs. 1bis, 1ter und 2ter AsylG). Gemäss Bericht (S. 32) soll sie in das ordentliche Recht überführt werden.

UNHCR erkennt an, dass es für den effizienten Betrieb einer Unterbringungseinrichtung erforderlich ist, dass Massnahmen getroffen werden können, mit denen einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder erheblichen Störungen des Betriebs der jeweiligen Einrichtung effektiv begegnet werden kann. UNHCR hat bereits im Oktober 2012²⁰ (zu der als dringliche Änderung verabschiedeten Norm des Artikel 26 1bis AsylG) und im März 2013²¹ (zum vorgeschlagenen Artikel 16bis AsylV 1) ausführlich zu Aspekten der Zuweisung und Unterbringung von Asylsuchenden in einem „besonderen Zentrum“ Stellung genommen und bezieht die dort getroffenen Aussagen ausdrücklich in diese Stellungnahme mit ein.

UNHCR-Empfehlung:

UNHCR möchte an dieser Stelle erneut betonen, dass alle Asylsuchenden während des gesamten Verfahrens das Recht haben, mit Würde, Humanität und Respekt behandelt, über ihre Rechte und Pflichten einschliesslich der Konsequenzen der Nichtbefolgung klar informiert und angemessen untergebracht zu werden. Gegen die Verfügung zur Unterbringung in einem besonderen Zentrum sollte explizit eine selbstständige Beschwerdemöglichkeit gewährleistet werden, da die Platzierung in einem solchen Zentrum durch die Voraussetzung der Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der erheblichen Betriebsstörung und die daran anknüpfende Massnahme, die zumindest eine Freiheitsbeschränkung darstellt, potentiell einen Nachteil für die betroffene Person darstellt, der im Asylentscheid nicht mehr geheilt werden kann.

Überstellung so zu behandeln sind wie alle anderen Asylsuchenden, über deren Schutzbedarf noch nicht entschieden worden ist, mit andern Worten, dass die in der Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten enthaltenen Mindeststandards Anwendung finden müssen. Die dahinter stehende Überlegung war, dass bei diesen Personen einerseits nicht feststeht, ob sie Schutz brauchen oder nicht, und andererseits vor der vollzogenen Überstellung auch noch nicht feststeht, welcher Staat letztlich für das Asylgesuch zuständig sein wird, da es im Falle des Nichtvollzugs der Überstellung noch zu einem Zuständigkeitswechsel hin zum Aufenthaltsstaat kommen kann.

²⁰ UNHCR, *Empfehlung von UNHCR zur Umsetzung der dringlichen Änderungen des Schweizer Asylgesetzes (AsylG) und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)*, Oktober 2012, abrufbar unter: <http://www.unhcr.ch/recht/3-asyl-in-der-schweiz/33-unhcr-positionen.html?L=%A3e>.

²¹ UNHCR, *Empfehlung von UNHCR im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung zum Asylgesetzes zum Zwecke der Umsetzung der dringlichen Änderungen des Schweizerischen Asylgesetzes (AsylG)*, März 2013, abrufbar unter: <http://www.unhcr.ch/recht/3-asyl-in-der-schweiz/33-unhcr-positionen.html>.

4.8 Vorbereitungsphase

Artikel 26 Vorbereitungsphase

¹ Nach Einreichung des Asylgesuches beginnt die Vorbereitungsphase. Sie dauert im Dublin-Verfahren höchstens 10 Tage und in den übrigen Verfahren höchstens 21 Tage.

² In der Vorbereitungsphase erhebt das BFM die Personalien und erstellt in der Regel Fingerabdruckbogen und Fotografien. Es kann weitere biometrische Daten erheben, Altersgutachten (Art. 17 Abs. 3bis) erstellen, Beweismittel und Reise- und Identitätspapiere überprüfen und herkunfts- sowie identitätsspezifische Abklärungen treffen.

³ Das BFM weist die Asylsuchenden auf ihre Rechte und Pflichten im Asylverfahren hin. Es kann die Asylsuchenden zu ihrer Identität, zum Reiseweg und summarisch zu den Gründen befragen, warum sie ihr Land verlassen haben. Es klärt mit der asylsuchenden Person ab, ob ihr Asylgesuch hinreichend begründbar ist. Sollte dies nicht der Fall sein und zieht die asylsuchende Person ihr Gesuch zurück, so wird dieses formlos abgeschrieben und die Rückreise eingeleitet.

⁴ Der Abgleich der Daten nach Artikel 102abis Absätze 2 und 3 sowie die Anfrage zur Aufnahme oder Wiederaufnahme an den zuständigen durch eines der Dublin-Assoziierungsabkommen gebundenen Staat werden während der Vorbereitungsphase vorgenommen.

⁵ Das BFM kann Dritte mit Aufgaben nach Absatz 2 beauftragen. Die beauftragten Dritten unterstehen der gleichen Schweigepflicht wie das Bundespersonal.

Neu ist gemäss erläuterndem Bericht (S. 74) vorgesehen, dass die Vorbereitungsphase im Dublin-Verfahren maximal zehn Tage und im beschleunigten und erweiterten Verfahren maximal 21 Tage dauern. Die kürzere Frist bei Dublin-Verfahren wird im Bericht als sinnvoll erachtet, da die Anfrage an den zuständigen Dublin-Staat möglichst rasch erfolgen soll.

UNHCR begrüsst die Bemühungen der Schweiz in Dublin-Verfahren die Verfahrensschritte so zu gestalten, dass eine schnellere Klärung der Zuständigkeit und eine rasche Ausreise in den zuständigen Staat möglich ist. Diese geplante Vorgehensweise entspricht dem Charakter des Dublin-Verfahrens als Vorverfahren zur Klärung der Zuständigkeit und ist auch im Interesse der schutzsuchenden Personen, da damit eine Vorfrage rasch geklärt werden kann. Es ist jedoch zu bedenken, dass nicht gewährleistet ist, dass alle Dublin-Fälle bereits in der Vorbereitungsphase als Dublin-Fälle erkannt werden (es ist nicht immer durch Fingerabdrücke und Erstbefragung klar, dass ein Dublin-Fall vorliegt). In Fällen vulnerabler Personen und bei Vorliegen besonderer Bedürfnisse oder erforderlichen besonderen Schutzmassnahmen (beispielsweise bei Kindern²² oder bei Opfern von Menschenhandel²³) sollten eine humanitäre Anwendung der Zuständigkeitsbestimmungen der Dublin-II-Verordnung und ein Selbsteintritt des Bundesamtes für Migration geprüft werden.²⁴

²² Vgl. dazu Übereinkommen über die Rechte des Kindes (KRK), abrufbar unter <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19983207/index.html>. Das Abkommen ist am 26. März 1997 für die Schweiz in Kraft getreten; Im Urteil Rs. C-648/11, MA., BT., DA., 6. Juni 2013, hat der EuGH klargestellt, dass bei unbegleiteten Kindern eine Überstellung nur dann erlaubt ist, wenn dies dem Kindeswohl dient, abrufbar unter

²³ Vgl. die sich aus dem Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels ergebenden Schutzverpflichtungen. (SR. O.311.543), abrufbar unter <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20101963/index.html>. Das Abkommen ist am 1. April 2013 für die Schweiz in Kraft getreten.

²⁴ Hingewiesen sei an dieser Stelle auf das Urteil des EuGH in der Rechtssache K gg. Bundesasylamt vom 6. November 2012, C-245/11, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/50a0cd8e2.html>. Dort entschied der EuGH, dass unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens, Artikel 15 Abs. 2 Dublin-II-

UNHCR regt weiterhin an, die aus verschiedenen Gründen möglichen Verzögerungen im Verfahrensablauf, etwa bei Asylsuchenden mit erheblichen medizinischen Problemen oder beim Vorliegen anderer persönlicher Gründe, die gegen die rasche Durchführung des Verfahrens sprechen, etwa die Minderjährigkeit der Person oder die Tatsache, dass die Person aufgrund von Traumatisierungen das Recht auf eine bestimmte adäquate Betreuung und Unterstützung hat (beispielsweise Folteropfer), entsprechend im Verordnungsentwurf zu berücksichtigen.

In diesem Zusammenhang möchte UNHCR betonen, dass für vulnerable Personen, die sich in Dublin-Verfahren befinden, sowohl im Empfangszentrum als auch – falls das Bundesamt für Migration sich nicht ohnehin für einen Selbsteintritt entscheidet – im Wartezentrum Unterbringungsmöglichkeiten vorzusehen sind, die den besonderen Bedürfnissen der Betroffenen gerecht werden. Zudem sollten in allen Verfahrensstadien Mechanismen für die Klärung des Kindeswohls geschaffen werden, was auch die Bestellung einer Vertrauensperson für das Verfahren betrifft. Nach der neuesten Rechtsprechung des EuGH zu Dublin-Verfahren unbegleiteter Minderjähriger ist zudem zu beachten, dass eine Überstellung von unbegleiteten Minderjährigen, die keine aufnahmebereiten Verwandten im Dublin-Raum haben, nicht mehr vorgenommen werden darf.²⁵ Schliesslich möchte UNHCR darauf hinweisen, dass gemäss der Neufassung der Dublin-II-Verordnung²⁶, die im Januar 2014 in Kraft treten wird und für die Schweiz gemäss Artikel 4 Abs. 1 des Dublin-Assoziierungsabkommens verbindlich ist, in entsprechend gelagerten Fällen eine Verpflichtung seitens des Aufenthaltsstaates besteht, nach Familienangehörigen im Dublin-Raum zu suchen. Dieser Verpflichtung müsste ebenfalls Rechnung getragen werden.

UNHCR möchte ferner darauf hinweisen, dass die Neufassung der Dublin-II-Verordnung unter anderem eine spezifisch auf Dublin-Sachverhalte bezogene Information der betroffenen Personen und ein persönliches Gespräch zum geplanten Dublin-Verfahren vorsieht. Diese spezielle Dublin-Befragung ist vorgesehen, um das Verfahren erheblich effizienter zu gestalten und wäre daher auch geeignet, die Verfahrensabläufe in Dublin-Verfahren zu optimieren. UNHCR merkt an, dass die bisherige Vorgehensweise mit Befragung zur Person und rechtlichem Gehör entsprechend angepasst werden müsste, um diesen Zielen gerecht zu werden.

UNHCR-Empfehlung:

UNHCR empfiehlt, kompliziert gelagerte Dublin-Fälle, die vulnerable Personen betreffen und in denen eine humanitäre Anwendung der Zuständigkeitsbestimmungen im Raum steht, im erweiterten Verfahren zu behandeln. Für vulnerable Personen sind zudem zu jedem Zeitpunkt Unterbringungsmöglichkeiten vorzusehen, die den besonderen Bedürfnissen der Betroffenen gerecht werden. Weiterhin müsste in diesen, wie generell in allen Fällen in der Vorbereitungsphase, eine entsprechende Rechtsberatung gewährleistet sein, da es sich gerade nicht um Dublin-Regelfälle handelt. UNHCR empfiehlt in diesem Kontext auch eine

Verordnung dahin auszulegen ist, dass ein nach den Kriterien des Kapitels III der Dublin-II-Verordnung nicht für die Prüfung eines Asylantrags zuständiger Mitgliedstaat zuständig wird. Der zum zuständigen Mitgliedstaat im Sinne der Verordnung gewordene Mitgliedstaat hat die mit dieser Zuständigkeit einhergehenden Verpflichtungen zu übernehmen. Diese Auslegung von Artikel 15 Abs. 2 gilt auch dann, wenn der Mitgliedstaat, der aufgrund der Kriterien des Kapitels III der Verordnung zuständig war, kein entsprechendes Ersuchen nach Art. 15 Abs. 1 Satz 2 gestellt hat.

²⁵ Im Urteil Rs. C-648/11, MA., BT., DA., 6. Juni 2013.

²⁶ VERORDNUNG (EU) Nr. 604/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Juni 2013 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 (Neufassung); verfügbar unter: [http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2314/V-\(EU\)-Nr.-604_2013-\(Dublin-III\)_de.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2314/V-(EU)-Nr.-604_2013-(Dublin-III)_de.pdf).

Ausweitungsmöglichkeit der bisher auf höchstens zehn Tage beschränkten Vorbereitungsphase in Dublin-Verfahren vorzusehen.

Für unbegleitete Minderjährige sollte ein Mechanismus zur Klärung des Kindeswohls geschaffen werden. Dies betrifft neben einer entsprechenden Unterbringung in dieser Zeit auch die Bestellung einer Vertrauensperson für das Verfahren. UNHCR empfiehlt für die Verfahren der Testphase, die in Zürich ansässige und spezialisierte Zentralstelle für unbegleitete Minderjährige hinzuzuziehen und die Unterbringung der betroffenen Jugendlichen in der spezialisierten kantonalen Einrichtung auf dem Lilienberg sicherzustellen.

Ein ähnlicher Mechanismus sollte für potentielle Menschenhandelsopfer geschaffen werden, da diese eine besonders vulnerable Gruppe darstellen und daher die Notwendigkeit besteht, entsprechende Schutz- und Identifizierungsmechanismen zu schaffen. Hier wäre eine Kooperation mit der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel und der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration in Zürich wünschenswert.

Weiterhin empfiehlt UNHCR, das rechtliche Gehör so umzugestalten, dass dieses den Anforderungen eines speziellen Dublin-Gesprächs im Sinne der Neufassung der Dublin-II-Verordnung entspricht und dafür in der Vorbereitungsphase entsprechend Ressourcen einzuplanen. Ferner sollte ein Mechanismus geschaffen werden, wie vorzugehen ist, wenn sich während oder gar erst nach der normalen Vorbereitungsphase herausstellt, dass ein Dublin-Verfahren vorliegt.

4.9 Anhörung zu den Asylgründen

Art. 29 Anhörung zu den Asylgründen

² (aufgehoben) Die Asylsuchenden können sich von einer Vertreterin oder einem Vertreter und einer Dolmetscherin oder einem Dolmetscher ihrer Wahl, die selber nicht Asylsuchende sind, begleiten lassen.

Dem erläuternden Bericht zufolge (S. 37) ist die Möglichkeit der Begleitung durch eine Vertretung nach Wahl bei der Anhörung zu den Asylgründen wegen des umfassenden und unentgeltlichen Rechtsschutzes nicht mehr notwendig. Falls die asylsuchende Person die zugeteilte Rechtsvertretung ablehne, könne sie sich immer noch einer von ihr selber bevollmächtigten Rechtsvertretung begleiten lassen. Die Abschaffung der Möglichkeit der Begleitung durch eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher nach Wahl wird damit begründet, dass der damit verbundene organisatorische Mehraufwand ein getaktetes und rasches Verfahren erschweren würde (ibid.).

Nach Erfahrung von UNHCR kann die Möglichkeit der Begleitung von Asylsuchenden durch eine ihnen vertraute Person oder eine Person, der sie vertrauen, helfen, die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen in das Verfahren zu erhöhen, und damit auch zu einer Beschleunigung der Gesamtabläufe beitragen. Dies gilt auch für die Möglichkeit der Begleitung durch eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher nach Wahl der asylsuchenden Person.

UNHCR-Empfehlung:

UNHCR empfiehlt, die Möglichkeit, dass sich Asylsuchende bei der Anhörung zu den Asylgründen von einer Vertreterin oder einem Vertreter und einer Dolmetscherin oder einem Dolmetscher ihrer Wahl begleiten lassen, beizubehalten.

4.10 Erstinstanzliche Verfahrensarten und –fristen

Artikel 26b Dublin-Verfahren

Das Dublin-Verfahren beginnt mit dem Gesuch an einen Dublin-Staat um Aufnahme oder Wiederaufnahme der asylsuchenden Person. Es dauert bis zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat oder bis zu seinem Abbruch und zum Entscheid über die Durchführung eines beschleunigten oder erweiterten Verfahrens.

Artikel 26c Beschleunigtes Verfahren

Nach Abschluss der Vorbereitungsphase folgt das beschleunigte Verfahren mit der Anhörung zu den Asylgründen. Der Bundesrat legt die einzelnen Verfahrensschritte fest.

Artikel 26d Erweiterte Verfahren

Steht nach der Anhörung zu den Asylgründen fest, dass ein erstinstanzlicher Entscheid im Rahmen des beschleunigten Verfahrens nicht möglich ist, namentlich weil weitere Abklärungen erforderlich sind, erfolgen die Zuteilung in das erweiterte Verfahren und eine Verteilung auf die Kantone.

Artikel 37 Erstinstanzliche Verfahrensfristen

¹ Entscheide im beschleunigten Verfahren (Art. 26c) sind innerhalb von 8 bis 10 Arbeitstagen nach Abschluss der Vorbereitungsphase zu eröffnen.

² Entscheide im Dublin-Verfahren sind innerhalb von zwei Arbeitstagen zu eröffnen, nachdem der angefragte Dublin-Staat dem Ersuchen um Überstellung nach den Artikeln 19 und 20 der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 zugestimmt hat.

³ Liegen triftige Gründe vor und ist absehbar, dass der Entscheid im Zentrum des Bundes getroffen werden kann, so kann die Frist nach den Absätzen 1 bis 2 um einige Tage verlängert werden.

⁴ Entscheide im erweiterten Verfahren (Art. 26d) sind in der Regel innerhalb von zwei Monaten nach Abschluss der Vorbereitungsphase zu treffen.

⁵ Das BFM entscheidet ausserhalb der Reihe und unverzüglich, wenn die asylsuchende Person auf der Grundlage eines Ersuchens des Staates, vor welchem diese Schutz in der Schweiz sucht, in Auslieferungshaft ist.

Dem erläuternden Bericht zufolge (S. 12-13) sollen rund 60 % der Asylgesuche in raschen Verfahren in Zentren des Bundes behandelt werden (2/3 davon (40% des Gesamtvolumens) in Dublin-Verfahren und 1/3 (20%) im beschleunigten Verfahren). Im beschleunigten Verfahren sollen dem erläuternden Bericht zufolge (S. 12) sowohl ablehnende als auch positive Asylentscheide gefällt werden, wobei für voraussichtlich positive Entscheide mit Bleiberecht hinsichtlich der Festlegung der Verfahrensart (beschleunigtes oder erweitertes Verfahren) insbesondere auch die Asylpraxis der EU-Staaten zu den jeweiligen Herkunftsstaaten berücksichtigt. Das erweiterte Verfahren soll in den anderen (rund 40 %) der Asylverfahren zur Anwendung kommen, wenn nach der Anhörung zu den Asylgründen weitere Abklärungen erforderlich sind, bei Gesuchen mit einem voraussichtlichen Bleiberecht sowie in Fällen vorübergehender Aussetzung der Behandlung von Asylgesuchen aus bestimmten Herkunftsgebieten (Moratorium; Prioritätensetzung).

UNHCR begrüsst die für die jeweiligen Verfahrensarten verwendete Terminologie. Es wird klar zum Ausdruck gebracht, dass es sich bei dem kurz getakteten Asylverfahren um ein beschleunigtes Verfahren und nicht etwa um den Regelfall eines Asylverfahrens handelt, wie

es der zuvor verwendete Begriff „ordentliches Verfahren“ nahe gelegt hatte. Hingegen dürfte es nach den bisherigen Planungen im beschleunigten Verfahren überwiegend zu negativen Entscheiden kommen. Eine Person wird aber nicht durch die Anerkennung zum Flüchtling, sondern wird als solcher anerkannt, weil er oder sie Flüchtling ist. Zudem wirkt sich die rasche Gewissheit, im Asylland verbleiben zu dürfen, positiv auf die Integration der Person aus und setzt diese nicht länger als unbedingt nötig einer psychologisch ausserordentlich schwierigen Situation wie der des Asylverfahrens aus. Auch um hier falsche Annahmen und das Risiko der negativen medialen Darstellung der Realitäten des Asylverfahrens zu vermindern, empfiehlt UNHCR daher auch die Behandlung von offensichtlich begründeten Asylgesuchen und weiteren Asylgesuchen, deren Erfolgsaussichten mit geringen Abklärungsaufwand sehr gross erscheinen, im beschleunigten Verfahren.²⁷

Mit Blick auf Dublin-Verfahren möchte UNHCR darauf hinweisen, dass wie bereits weiter oben erwähnt, die Neufassung der Dublin-II-Verordnung²⁸ im Januar 2014 in Kraft treten wird und ab diesem Zeitpunkt die dort verankerten erweiterten Verfahrensgarantien für die gesuchstellenden Personen zu beachten sind, was in Fällen in denen besondere Bedürfnisse vorliegen oder weitere Abklärungen, wie die Suche nach Familienangehörigen notwendig sind, dazu führen kann, dass die Fristen des beschleunigten Verfahrens nicht eingehalten werden können.

Insgesamt sei – wenngleich UNHCR rasche Asylverfahren grundsätzlich begrüsst – hinsichtlich der für das beschleunigten Verfahren vorgesehenen Frist von acht bis zehn Tagen auf die Erkenntnisse zur Umsetzung der Asylverfahrensrichtlinie in der EU hingewiesen: die Beschleunigung des Asylverfahrens darf nicht so weit gehen, dass die Qualität der Entscheidung darunter leidet, etwa weil nicht hinreichend Zeit für eine adäquate Recherche zur Situation im Herkunftsland oder für das Verfassen des Entscheides zur Verfügung steht.²⁹

UNHCR-Empfehlung:

UNHCR empfiehlt die Behandlung von offensichtlich begründeten Asylgesuchen im beschleunigten Verfahren, da für diese Personen - unter anderem aufgrund der Tatsache, dass die Anerkennung als Flüchtling durch einen Staat rein deklaratorisch ist - ein möglichst schneller Zugang zu den in der GFK verankerten Rechten gewährleistet sein sollte.

In anderen als in offensichtlich begründeten Fällen wäre eine solche Beschleunigung dagegen unangebracht, etwa bei Personen mit schwerwiegenden psychischen Problemen oder Traumata, Opfern von Menschenhandel, unbegleiteten Minderjährigen oder älteren Personen.³⁰ Eine ausdrückliche Regelung auf Gesetzes- oder Verordnungsebene zur Ausnahme dieser Personengruppen vom beschleunigten Verfahren wäre hilfreich, um Abgrenzungsprobleme in der Praxis zu vermeiden.

Mit Blick auf die vorgesehenen Verfahrensfristen im Rahmen des beschleunigten Verfahrens möchte UNHCR hervorheben, dass es aus der Sicht des völkerrechtlichen Flüchtlingsschutzes von höchster Bedeutung ist, dass die Geschwindigkeit mit der das Verfahren durchgeführt wird, das Kernziel eines Asylsystems – die Identifizierung von Schutzbedürftigen und die Gewährung von Schutz – nicht verhindert oder erschwert wird.

²⁷ Vgl. Empfehlungen der UNHCR-Studie zur Umsetzung der EU-Asylverfahrensrichtlinie März 2010, S. 57f.

²⁸ Siehe oben, Fussnote 27.

²⁹ UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, März 2010, S. 247 ff., abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html>.

³⁰ Vgl. Empfehlungen der UNHCR-Studie zur Umsetzung der EU-Asylverfahrensrichtlinie März 2010, S. 58.

Oberstes Ziel des beschleunigten Verfahrens sollten qualitativ hochwertige erstinstanzliche Asylentscheide sein.

4.11 Erwerbstätigkeit während des Asylverfahrens

Art. 43 Bewilligung zur Erwerbstätigkeit

¹ (neu) Während des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes dürfen Asylsuchende keine Erwerbstätigkeit ausüben.

[...]

⁴ Asylsuchende, die nach den fremdenpolizeilichen Bestimmungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt sind oder an gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen teilnehmen, unterliegen dem Arbeitsverbot nicht.

Bislang dürfen Asylsuchende in den ersten drei Monaten nach Einreichung ihres Gesuchs generell keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Diese Regelung soll dem erläuternden Bericht zufolge (S. 38) nicht weitergeführt werden, vielmehr differenziert der Gesetzesvorschlag anhand der Verfahrensart: Asylsuchende im erweiterten Verfahren sollen jederzeit einer Erwerbstätigkeit nachgehen können, Asylsuchende in Zentren des Bundes (Dublin-Verfahren und beschleunigte Verfahren) dagegen gar nicht.

UNHCR begrüsst die neu geschaffene Möglichkeit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ab dem Zeitpunkt der Zuweisung in das erweiterte Verfahren. Zugleich nimmt UNHCR zur Kenntnis, dass Asylsuchenden, die in Zentren des Bundes untergebracht sind, eine Erwerbstätigkeit statt 3 Monaten dem Gesetzesvorschlag zufolge bis zu 140 Tage (Höchstdauer der Unterbringung in einem Zentrum des Bundes) lang untersagt ist. Vor diesem Hintergrund kommt der in Artikel 43 Abs. 4 AsylG vorgesehene Berechtigung zur Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen eine umso grössere Bedeutung zu. Beschäftigungsprogramme für Asylsuchende in den Zentren des Bundes können erheblich dazu beitragen, die Selbständigkeit von asylsuchenden Personen zu erhalten und zu fördern, sowie mögliche durch die Nichtbeschäftigung hervorgerufene soziale Probleme in den Zentren zu vermeiden oder abzubauen. Wünschenswert wäre hier auch ein Zugang zu „echten“ Arbeitsmöglichkeiten, der aber unter den Bedingungen des beschleunigten Verfahrens schwierig zu realisieren sein dürfte.

UNHCR-Empfehlung:

UNHCR begrüsst die Möglichkeit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ab dem Zeitpunkt der Zuweisung in das erweiterte Verfahren. Für Asylsuchende, die in den Zentren des Bundes untergebracht sind, spielen Beschäftigungsprogramme in den Zentren eine sehr wichtige Rolle, die Selbständigkeit der betroffenen Personen zu erhalten und zu fördern. UNHCR hofft daher, dass diese Programme in einem Umfang gestaltet bzw. erweitert werden, der ihrer Wichtigkeit gerecht wird.

4.12 Ausreisefrist

Artikel 45 Wegweisungsverfügung

² Mit der Wegweisungsverfügung ist eine angemessene Ausreisefrist anzusetzen. Die Ausreisefrist bei Entscheiden, welche im beschleunigten Verfahren getroffen wurden, beträgt sieben Tage. Im erweiterten Verfahren beträgt sie zwischen sieben und dreissig Tagen.

^{2bis} Eine längere Ausreisefrist ist anzusetzen oder die Ausreisefrist wird verlängert, wenn besondere Umstände wie die familiäre Situation, gesundheitliche Probleme oder eine lange Aufenthaltsdauer dies erfordern.

Die gegenwärtige Fassung von Artikel 45 Abs. 2 AsylG lautet: „Mit der Wegweisungsverfügung ist eine angemessene Ausreisefrist zwischen sieben und dreissig Tagen anzusetzen. Eine längere Ausreisefrist ist anzusetzen oder die Ausreisefrist wird verlängert, wenn besondere Umstände wie die familiäre Situation, gesundheitliche Probleme oder eine lange Aufenthaltsdauer dies erfordern.“ Mit der Neuregelung soll die Ausreisefrist dagegen im beschleunigten Verfahren – vorbehaltlich eines Anwendungsfalles von Absatz 2bis – stets sieben Tage betragen. Anders als bisher und anders als im erweiterten Verfahren, in dem die Ausreisefrist zwischen sieben und dreissig Tagen beträgt, soll gemäss erläuterndem Bericht (S. 38) im beschleunigten Verfahren kein Ermessen bei der Festsetzung der Ausreisefrist bestehen.

Die Frage der Ausreisefrist bei einer freiwilligen Ausreise nach einem negativen Asylentscheid wird in Artikel 7 der sog. EU-Rückführungsrichtlinie³¹, die als Teil des Schengen-Besitzstandes für die Schweiz verbindlich ist, geregelt. Auch dort heisst es – wie in der bisherigen Fassung von Artikel 45 Abs. 2 AsylG und im Gesetzesvorschlag soweit das erweiterte Verfahren betroffen ist – in Artikel 7 Abs. 1, dass die Ausreisefrist zwischen sieben und dreissig Tage beträgt. Die Rückführungsrichtlinie sieht damit ein Ermessen bei der Festsetzung der Ausreisefrist in jedem Einzelfall vor. Die im vorgeschlagenen Artikel 45 Abs. 2 S. 2 AsylG enthaltene schematische Festlegung einer siebentägigen Ausreisefrist bei Entscheiden, die im beschleunigten Verfahren getroffen wurden, lässt dagegen keinen Raum für ein solches Ermessen. Dies wirft Fragen zur Vereinbarkeit mit den Vorgaben von Artikel 7 Abs. 2 EU-Rückführungsrichtlinie auf.

UNHCR-Empfehlung:

UNHCR empfiehlt, den vorgeschlagenen Artikel 45 Abs. 2 S. 2 AsylG zu streichen und sowohl bei Entscheiden im beschleunigten Verfahren als auch bei solchen im erweiterten Verfahren auf gesetzlicher Ebene eine Ausreisefrist zwischen sieben und dreissig Tagen vorzusehen, wie dies auch in der EU-Rückführungsrichtlinie vorgegeben ist, und diese unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls in jedem Fall individuell festzusetzen.

4.13 Rückkehrberatung

Artikel 93a Rückkehrberatung

¹ Der Bund fördert durch Rückkehrberatung die freiwillige Rückkehr. Das BFM sorgt für regelmässige Beratungsgespräche in den Zentren des Bundes.

² Er kann diese Aufgaben den kantonalen Rückkehrberatungsstellen oder Dritten übertragen.

Dem erläuternden Bericht zufolge (S. 40f.) ist Ziel der Rückkehrberatung in den Zentren des Bundes, die asylsuchenden Personen frühzeitig und umfassend auf das bestehende Rückkehrhilfeangebot hinzuweisen und dadurch die freiwillige Rückkehr zu fördern. Der Zugang zur Rückkehrberatung und die freiwillige Ausreise mit Rückkehrhilfe sind in jeder

³¹ 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, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:DE:PDF>.

Verfahrensphase möglich (auch in der Vorbereitungsphase). Das BFM soll die Möglichkeit für regelmässige Rückkehrgespräche in den Zentren des Bundes schaffen. Dies gilt auch für die Vorbereitungsphase, wenn das Asylgesuch als offensichtlich unbegründet erscheint. Dadurch werden der betroffenen Person Alternativen zum Asylverfahren in der Schweiz aufgezeigt und sie kann sich frühzeitig mit einer allfälligen Rückkehr in den Heimatstaat befassen. Eine vom BFM unabhängige Stelle (kantonale Rückkehrberatungsstelle oder Dritte) soll laut Bericht die Rückkehrberatung in den Zentren des Bundes durchführen. Dies entspricht einem Anliegen der bereits heute bestehenden Rückkehrberatungsstellen, welche einer unabhängigen Beratung grossen Wert beimessen.

Wenngleich UNHCR eine Rückkehrberatung mit Blick auf eine freiwillige Rückkehr an sich für nützlich hält,³² sollten frühestens nach einer erstinstanzlichen Ablehnung eines Asylgesuchs allgemeine Informationen über die Möglichkeit einer Rückkehr in den Heimatstaat erteilt werden. Eine konkrete Rückkehrberatung sollte erst nach einer letztinstanzlichen Ablehnung des Asylgesuchs erfolgen. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass die Asylsuchenden die Rückkehrberatung als Druck zur Rücknahme des Asylgesuchs oder zum Verzicht auf Einlegung eines Rechtsbehelfs empfinden. Nach den Erfahrungen aus der Beratungspraxis, die UNHCR bei seinen Besuchen in verschiedenen Zentren und Beratungsstellen gesammelt hat, ist eine solche Beratung, wenn sie als verpflichtend und als einseitig auf die Rückkehr gerichtet empfunden wird, weder für die Glaubwürdigkeit des Systems noch für die Rückkehrbereitschaft förderlich.

UNHCR begrüsst, dass die Rückkehrberatung durch eine vom BFM unabhängige Stelle durchgeführt werden soll (S. 41 des erläuternden Berichts) und empfiehlt, die Hilfswerke in diese Beratung einzubinden. Personen die in der Rückkehrberatung tätig sind sollten in jedem Fall ein angemessenes Training erhalten und mit den Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere in Bezug auf das Prinzip des *Non-Refoulement*, vertraut sein.

UNHCR-Empfehlung:

UNHCR empfiehlt, frühestens nach einer erstinstanzlichen Ablehnung eines Asylgesuchs allgemeine Informationen über die Möglichkeit einer Rückkehr in den Heimatstaat zu erteilen. Eine konkrete Rückkehrberatung sollte erst nach einer letztinstanzlichen Ablehnung des Asylgesuchs erfolgen. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass die Asylsuchenden die Rückkehrberatung als Druck zur Rücknahme des Asylgesuchs oder zum Verzicht auf Einlegung eines Rechtsbehelfs empfinden.

Ferner empfiehlt UNHCR, die Hilfswerke in die Rückkehrberatung einzubinden. UNHCR begrüsst, dass eine klare Trennung zwischen Beratung im Verfahren und Rückkehrberatung vorgesehen ist. Personen die in der Rückkehrberatung tätig sind sollten in jedem Fall ein angemessenes Training erhalten und mit den Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere in Bezug auf das Prinzip des *Non-Refoulement*, vertraut sein.

³² UNHCR, UNHCR-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 Schengenbesitzstandes), September 2009, abrufbar unter <http://www.unhcr.ch/recht/3-asyl-in-der-schweiz/33-unhcr-positionen.html?L=%A3e>; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Conclusions Adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees*, December 2009, 1975-2009 (Conclusion No. 1-109), abrufbar unter <http://www.refworld.org/docid/4b28bf1f2.html>, bes. Nr. 103 (LVI) über die Bereitstellung von internationalem Rechtsschutz, einschließlich ergänzender Schutzformen, abrufbar unter <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51c990564>.

4.14 Rechtsschutz im Rahmen der Asylverfahren

1. Abschnitt Rechtsschutz in den Zentren des Bundes

Artikel 102f Grundsatz

¹ Asylsuchende Personen, deren Gesuch in einem Zentrum des Bundes behandelt wird, haben Anspruch auf unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung.

² Das BFM beauftragt einen oder mehrere Leistungserbringer mit der Erfüllung der Aufgaben nach Absatz 1.

Artikel 102g Beratung über das Asylverfahren

¹ Während des Aufenthalts im Zentrum des Bundes haben Asylsuchende Zugang zur Beratung über das Asylverfahren.

² Diese beinhaltet namentlich die Information der Asylsuchenden über die Rechte und Pflichten im Asylverfahren.

Artikel 102h Rechtsvertretung

¹ Jeder asylsuchenden Person wird für die Erstbefragung in der Vorbereitungsphase und für das weitere Asylverfahren eine Rechtsvertretung zugeteilt, sofern die asylsuchende Person nicht ausdrücklich darauf verzichtet.

² Die Rechtsvertretung dauert bis zur Rechtskraft des Entscheides im beschleunigten Verfahren und im Dublin-Verfahren oder bis zum Entscheid über die Durchführung eines erweiterten Verfahrens. Die Rechtsvertretung teilt der asylsuchenden Person so rasch als möglich mit, wenn sie auf die Erhebung der Beschwerde verzichten will.

³ Die Aufgaben der Rechtsvertretung richten sich nach Artikel 102k.

Artikel 102i Aufgaben des Leistungserbringers

¹ Der Leistungserbringer nach Artikel 102f Absatz 2 ist insbesondere verantwortlich für die Sicherstellung, Organisation und Durchführung der Beratung und Rechtsvertretung im Zentrum des Bundes. Er sorgt für die Qualität der Beratung und Rechtsvertretung.

² Der Leistungserbringer bestimmt die mit der Beratung und Rechtsvertretung betrauten Personen. Er teilt die mit der Rechtsvertretung betrauten Personen den Asylsuchenden zu.

³ Zur Beratung sind Personen zugelassen, die sich beruflich mit der Beratung von Asylsuchenden befassen. Zur Rechtsvertretung zugelassen sind Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Zugelassen sind auch Personen mit universitärem juristischem Hochschulabschluss, die sich beruflich mit der Beratung und Vertretung von Asylsuchenden befassen.

⁴ Zwischem dem Leistungserbringer und dem BFM findet ein regelmässiger Informationsaustausch statt, namentlich zur Koordination der Aufgaben und zur Qualitätssicherung.

Artikel 102j Teilnahme der Rechtsvertretung

¹ Das BFM teilt dem Leistungserbringer die Termine für die Erstbefragung in der Vorbereitungsphase, für die Anhörung zu den Asylgründen sowie für weitere Verfahrensschritte, bei denen eine Mitwirkung der Rechtsvertretung notwendig ist, mit. Bei rechtzeitiger Mitteilung der Termine entfalten die Handlungen des BFM auch ohne

Anwesenheit oder Mitwirkung der Rechtsvertretung Rechtswirkung. Vorbehalten bleiben kurzfristige Verhinderungen aus entschuldbaren, schwerwiegenden Gründen.

² Reicht eine Rechtsvertretung keine oder nicht fristgerecht eine Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnen Asylentscheides ein, obwohl der Leistungserbringer den Entwurf rechtzeitig erhalten hat, so gilt dies als Verzicht auf eine Stellungnahme.

Artikel 102k Entschädigung für die Beratung und Rechtsvertretung

¹ Der Bund richtet dem Leistungserbringer eine pauschale Entschädigung für die Erfüllung namentlich folgender Aufgaben aus:

- a) Information und Beratung der Asylsuchenden;
- b) Teilnahme der Rechtsvertretung an der Erstbefragung in der Vorbereitungsphase und an der Anhörung zu den Asylgründen;
- c) Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnen Asylentscheides;
- d) Wahrnehmung der Rechtsvertretung im Beschwerdeverfahren, insbesondere das Verfassen einer Beschwerdeschrift;
- e) die Wahrnehmung der Interessen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden als Vertrauensperson in den Zentren des Bundes und am Flughafen.

² In der Pauschale enthalten ist ein Beitrag an die Verwaltungskosten des Leistungserbringers, insbesondere für die Organisation der Beratung und Rechtsvertretung sowie ein Beitrag an eine unabhängige Übersetzung.

³ Der Bundesrat legt die Höhe der pauschalen Entschädigung und die Voraussetzungen für deren Ausrichtung fest. Die Pauschale berücksichtigt eine Entschädigung aufgrund von kostengünstigen Lösungen für die Beratungen und für die Rechtsvertretung.

Die Erläuterungen zum Rechtsschutz in den Zentren des Bundes werden im erläuternden Bericht (S. 44-47) ausgeführt: Gemäss Art. 102f Abs. 1 AsylG. besteht ein Anspruch auf eine kostenlose Beratung und Rechtsvertretung für Asylsuchende im beschleunigten Verfahren und bei den Dublin-Verfahren. Die Zuweisung der Rechtsvertretung erfolgt bereits für die Erstbefragung während der Vorbereitungsphase. Ein Wechsel soll nur möglich sein, wenn dafür gewichtige Gründe bestehen. Ausserdem soll gemäss Abs. 2 die Organisation der Beratung und der Rechtsvertretung in den Zentren des Bundes soll im Rahmen einer Leistungsvereinbarung durch einen oder mehrere beauftragte Dritte erfolgen.

Die Beratung in den Zentren des Bundes steht gemäss Art. 102g AsylG für das gesamte Asylverfahren einschliesslich des Beschwerdeverfahrens zur Verfügung. Inhaltlich ist sie auf Fragen in Bezug auf das eigentliche Asylverfahren beschränkt. Asylsuchende können die Beratung ab dem ersten Tag ihres Aufenthaltes in den Zentren des Bundes beanspruchen. Die Büros befinden sich in den Zentren des Bundes oder in unmittelbarer Nähe.

Hinsichtlich Art. 102h AsylG wird die Rechtsvertretung in den Zentren des Bundes bereits für die Erstbefragung in der Vorbereitungsphase der asylsuchenden Person zugewiesen, sofern sie nicht ausdrücklich darauf verzichtet. Bei Verzicht auf die zugewiesene Rechtsvertretung nimmt die asylsuchende Person entweder ihre Rechte selber wahr oder bestimmt eine andere bevollmächtigte Person für ihre Rechtsvertretung. Die Kosten für eine selbstbestimmte Rechtsvertretung trägt die asylsuchende Person selbst. Die Rechtsvertretung soll an allen verfahrensrelevanten Schritten beteiligt sein und so einen umfassenden Rechtsschutz sicherstellen. Ein Wechsel der Rechtsvertretung ist nur möglich, wenn gewichtige Gründe dafür sprechen. Laut erläuterndem Bericht (S.45) könnte dies z.B. der Fall sein, wenn eine asylsuchende Person geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe geltend macht und daher von einer Person gleichen Geschlechts vertreten werden möchte.

Art. 102i AsylG bestimmt, dass der Leistungserbringer für die Organisation der Beratung über das Asylverfahren und der Rechtsvertretung zuständig ist. Dem erläuternden Bericht zufolge (S. 46) stellt er sicher, dass die Wahrnehmung dieser Aufgaben einem hohen Qualitätsstandard entspricht. Es ist Aufgabe des Leistungserbringers, die mit diesen Aufgaben betrauten Personen zu bestimmen und sie den Asylsuchenden zuzuweisen.

Art. 102j regelt die Teilnahme der Rechtsvertretung: Ist die Rechtsvertretung nicht anwesend, so entfalten die Handlungen des BFM trotzdem ihre Rechtswirkung. Diese Regelung ist laut erläuterndem Bericht (S. 46) notwendig, um die Asylverfahren innerhalb der vorgeschlagenen kurzen Fristen durchführen zu können. Es sei Aufgabe des Leistungserbringers, bei einer Verhinderung des Rechtsvertreters rechtzeitig für einen Ersatz zu sorgen. Konnte die Abwesenheit der Rechtsvertretung nicht vorhergesehen werden und beruht sie auf nicht beeinflussbaren schwerwiegenden Umständen (z.B. plötzliche Krankheit, Unfall etc.), wird der Verfahrensschritt auf den nächsten möglichen Zeitpunkt verschoben (siehe auch Art. 37 Abs. 3 E-AsylG). Unterlässt die Rechtsvertretung die Einreichung einer Stellungnahme oder wird diese nicht fristgerecht eingereicht, so gilt dies als Verzicht auf Stellungnahme. Dadurch werde gewährleistet, dass das Verfahren innert kurzer Zeit abgeschlossen werden kann. Dieses Vorgehen ist dem erläuternden Bericht zufolge gerechtfertigt, da die Rechtsvertretung nach Eröffnung des definitiven Entscheids weiterhin die Möglichkeit hat, eine Beschwerde einzureichen.

UNHCR hat wiederholt die überragende Bedeutung eines effektiven Rechtsschutzes für das Erreichen des Kernziels des Asylverfahrens – der Identifizierung von Schutzbedürftigen und die Gewährung von Schutz – betont.³³ Der Schutzbedarf sollte dabei bereits im erstinstanzlichen Verfahren effektiv identifiziert werden, da Rechtsmittelverfahren immer nur die zweitbeste Lösung für den Schutz der Rechte von Schutzbedürftigen sind. UNHCR begrüsst deshalb den in den Artikeln 102f ff. AsylG vorgesehenen umfassenden unentgeltlichen Rechtsschutz von Beginn bis Ende des Verfahrens ausdrücklich.

Im Gegensatz zur Testphasenverordnung, in der von „Rechtsberatung und Rechtsvertretung“ die Rede ist, spricht der vorgeschlagene Artikel 102f Abs. 1 AsylG von „Beratung und Rechtsvertretung“. Aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, welchen Hintergrund diese Änderung von „Rechtsberatung“ auf „Beratung“ hat. Es ist nicht klar, ob diese Beratung, wie in Artikel 102g AsylG vorgesehen, inhaltlich auf Fragen des eigentlichen Asylverfahrens und die damit einhergehenden Rechte und Pflichten beschränkt ist (vgl. S. 45 des erläuternden Berichts) oder nicht. Nach einer anderen - von UNHCR empfohlenen – Lesart, könnte unter „Beratung“ auch eine darüber hinaus gehende, umfassende Beratung im Sinne einer Sozialberatung zu verstehen sein. Eine solche Sozialberatung ist für Asylsuchende zur Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen, die infolge der oft traumatischen Erfahrungen vor oder während der Flucht, der Sorge um Angehörige und kultureller Unterschiede im Alltag auftreten können, von grosser Bedeutung.

UNHCR erinnert daran, dass gemäss des vorgeschlagenen Artikel 24a Abs. 2 AsylG in einem sogenannten besonderen Zentrum, in dem Asylsuchende, die die öffentliche Ordnung und Ordnung gefährden oder die durch ihr Verhalten den ordentlichen Betrieb der Zentren des Bundes erheblich stören, untergebracht werden können, die gleichen Verfahren

³³ 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)*, 10. Februar 2005, Kommentar zu Art. 13, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42492b302.html>; UNHCR, *Fair and efficient asylum procedures: a non-exhaustive overview of applicable international standards*, 2. September 2005, Ziffer 5, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/432ae9204.html>; UNHCR, UNHCR-Stellungnahme zur Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes, Oktober 2011, S. 10, abrufbar unter <http://www.unhcr.ch/recht/3-asyl-in-der-schweiz/33-unhcr-positionen.html>.

durchgeführt werden können wie in den Zentren des Bundes. Dementsprechend geht UNHCR davon aus, dass in den besonderen Zentren die Bestimmungen über den Rechtsschutz in Zentren des Bundes ebenfalls Anwendung finden. In diesem Zusammenhang ist es für einen in der Praxis effektiven Rechtsschutz von grosser Bedeutung, dass die in einem besonderen Zentrum untergebrachten Asylsuchenden jederzeit und in einer effektiven Art und Weise mit Beratung und Rechtsvertretung Kontakt aufnehmen können. Dies erfordert unter anderem die Möglichkeit eines kurzfristig anberaumten persönlichen Gesprächs, während etwa eine blossige Möglichkeit der Benutzung eines Faxgerätes ohne Möglichkeit eines persönlichen Gesprächs mit Beratung und Rechtsvertretung den Anforderungen eines effektiven Rechtsschutzes nicht genügen würde.

Gemäss Artikel 102i Abs. 3 S. 2 AsylG sind Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte zur Rechtsvertretung zugelassen, daneben gemäss Artikel 102i Abs. 3 S. 3 AsylG auch Personen mit universitärem juristischem Hochschulabschluss, die sich beruflich mit der Beratung und Vertretung von Asylsuchenden befassen. Dem erläuternden Bericht (S. 46) zufolge benötigen die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte keine beruflichen Erfahrungen im Asylbereich, um zur unentgeltlichen Rechtsvertretung zugelassen zu werden. Vor dem Hintergrund, dass der Leistungserbringer nach Artikel 102i Abs. 1 S. 2 AsylG für die Qualität der Rechtsvertretung zu sorgen hat und angesichts der ausserordentlich hohen Rechtsgüter, die im Asylverfahren auf dem Spiel stehen, möchte UNHCR anregen, dass eine hinreichende Expertise in Asylfragen gefordert werden sollte, ehe eine Rechtsanwältin oder ein Rechtsanwalt einer asylsuchenden Person als Rechtsvertretung zugewiesen wird. Dies könnte beispielsweise auch durch verbindliche Vorgaben für den Leistungserbringer in diesem Bereich geregelt werden, die insbesondere auch die notwendige Aus- und Fortbildung der Rechtsvertretung enthalten könnten und sollten. In diesem Sinne könnten etwa entsprechende Weiterbildungen als Massnahme der Qualitätssicherung gemäss Artikel 102i Abs. 4 AsylG in Betracht kommen. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, inwieweit eine von der asylsuchende Person gegebenenfalls geäusserten Präferenz für eine bestimmte Rechtsvertreterin oder einen bestimmten Rechtsvertreter im Rahmen der Zuweisung berücksichtigt wird, etwa wenn Familienangehörige bereits von dieser Rechtsvertreterin oder diesem Rechtsvertreter vertreten werden, oder ob dies nur im Rahmen einer Ablehnung und entgeltlichen Beauftragung einer selbst gewählten Rechtsvertretung möglich wäre. Im Rahmen des nach Artikel 102i Abs. 4 AsylG vorgesehenen regelmässigen Austauschs zwischen dem Leistungserbringer und dem BFM, gerade auch im Bereich Qualitätssicherung, sollte zudem gewährleistet werden, dass durch einen solchen Austausch die Unabhängigkeit des Leistungserbringers nicht in Frage gestellt wird.

Hinsichtlich der Bestimmungen des Artikel 102j AsylG verweist UNHCR auf die bereits unter Punkt 4.2 getroffenen Äusserungen zur Zustellung und Eröffnung von Entscheiden und Mitteilungen. Der oder die Asylsuchende steht in keiner Rechtsbeziehung zum Leistungserbringer, sondern nur zu seiner bzw. ihrer Rechtsvertretung. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine Mitteilung bereits dann in den Machtbereich des oder der Asylsuchenden bzw. der Rechtsvertretung gelangt, wenn sie dem Leistungserbringer zugeht. Die in Artikel 102j AsylG vorgesehene Regelung würde dazu führen, dass allein die asylsuchende Person das Risiko trägt und die ihr gemäss Artikel 102f und 102h AsylG garantierte Rechtsvertretung gegebenenfalls nicht in Anspruch nehmen kann, wenn der Leistungserbringer die Termine bzw. den Entwurf eines ablehnenden Asylentscheids nicht rechtzeitig an die Rechtsvertretung weiterleitet. Zur Wahrung der Rechte der asylsuchenden Person und angesichts der oben angesprochenen verwaltungsrechtlichen Grundsätze wäre es vorzugswürdig, als massgeblichen Zeitpunkt die Zustellung an die Rechtsvertretung zu behandeln.

Schliesslich möchte UNHCR zu dem vorgeschlagenen Artikel 102h Abs. 2 S. 2 AsylG und Fragen im Zusammenhang mit Beschwerden gegen ablehnende erstinstanzliche Entscheide Stellung nehmen. UNHCR kann eventuell bestehende Bedenken, dass die Ausschöpfung aller Rechtsmittel selbst in objektiv aussichtslosen Fällen zusätzliche Kosten verursachen und die Effizienz des Asylverfahrens beeinträchtigen können, nachvollziehen. Dennoch möchte UNHCR betonen, dass es die Aufgabe der Rechtsvertretung ist, die von den Asylsuchenden getroffenen Entscheidungen umzusetzen und die Rechte der Asylsuchenden geltend zu machen, und hierbei prinzipiell der Wille der Asylsuchenden entscheidend ist. Liegen keine ausdrücklichen gegenteilige Anhaltspunkte oder Hinweise auf ein an Rechtsmissbrauch grenzendes Verhalten der Asylsuchenden vor, ist grundsätzlich vom Interesse der Asylsuchenden auszugehen, alle verfügbaren Rechtsmittel und verfahrensrechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, um in der Schweiz als schutzbedürftig anerkannt zu werden. Darüber zu entscheiden, ob der Antrag auf Asyl - oder zumindest vorläufige Aufnahme – in der Schweiz begründet ist, und ob die von dem oder der Asylsuchenden gewünschte bzw. eingelegte Beschwerde Aussicht auf Erfolg hat, ist Aufgabe des Bundesamtes für Migration (BFM) bzw. des Bundesverwaltungsgerichts und nicht die Aufgabe der Rechtsvertretung oder des Leistungserbringers. In diesem Zusammenhang möchte UNHCR daran erinnern, dass in einem signifikanten Anteil von Fällen erst im Rechtsmittelverfahren der Schutzbedarf einer Person anerkannt wird.³⁴

Der in Artikel 102h Abs. 2 S. 2 AsylG vorgesehene Verzicht der Rechtsvertretung auf die Erhebung einer Beschwerde ist nach Ansicht von UNHCR aus mehreren Gründen problematisch: so erscheint es standesrechtlich kaum als möglich, im Rahmen eines zugewiesenen Mandats gegen den Willen der Mandantin oder des Mandanten auf die Erhebung eines zulässigen Rechtsbehelfs zu verzichten. Einem solchen Verzicht käme zudem eine erhebliche Präjudizwirkung zulasten des Vorbringens der asylsuchenden Person zu. Schliesslich ist eine Mandatsniederlegung auch angesichts der kurzen Beschwerdefrist im beschleunigten Verfahren (dazu ausführlicher unter Punkt 4.15), die auf diese faktisch noch weiter verkürzt werden würde, mit Blick auf das in Artikel 29 a BV und Artikel 13 EMRK garantierte Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf bedenklich.

UNHCR-Empfehlung:

UNHCR hat wiederholt die überragende Bedeutung eines effektiven Rechtsschutzes für das Erreichen des Kernziels des Asylverfahrens – der Identifizierung von Schutzbedürftigen und die Gewährung von Schutz – betont und begrüsst den vorgesehenen umfassenden und unentgeltlichen Rechtsschutz in den Zentren des Bundes von Beginn bis Ende des Verfahrens ausdrücklich.

In der Praxis wird es von grosser Bedeutung sein, dass die in einem – möglicherweise abgelegenen – besonderen Zentrum oder Wartezentrum untergebrachten Asylsuchenden jederzeit und in einer effektiven Art und Weise mit Beratung und Rechtsvertretung Kontakt aufnehmen können. Dies erfordert unter anderem die Möglichkeit eines kurzfristig anberaumten persönlichen Gesprächs.

³⁴ Vgl. Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich, Eidgenössisches Polizei- und Justizdepartement (EJPD), März 2011, abrufbar unter <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-d.pdf>; Vgl. auch UNHCR, UNHCR-Empfehlung im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung des Asylgesetzes zum Zwecke der Umsetzung der dringlichen Änderungen des Schweizerischer Asylgesetzes (AsylG), März 2013, S. 8: „Der Schutzbedarf sollte dabei bereits im erstinstanzlichen Verfahren effektiv identifiziert werden, da Rechtsmittelverfahren immer nur die zweitbeste Lösung für den Schutz der Rechte von Schutzbedürftigen sind“, abrufbar unter <http://www.unhcr.ch/recht/3-asyl-in-der-schweiz/33-unhcr-positionen.html>.

Mit Blick auf die Aufgaben des Leistungserbringers empfiehlt UNHCR, etwaige Präferenzen der asylsuchenden Person bei der Zuweisung der Rechtsvertretung zu berücksichtigen. Ferner möchte UNHCR angesichts der ausserordentlich hohen Rechtsgüter, die im Asylverfahren auf dem Spiel stehen, anregen, dass eine hinreichende Expertise in Asylfragen gefordert werden sollte, ehe eine Rechtsanwältin oder ein Rechtsanwalt einer asylsuchenden Person als Rechtsvertretung zugewiesen wird. In diesem Sinne könnten etwa entsprechende Weiterbildungen als Massnahme der Qualitätssicherung gemäss Artikel 102i Abs. 4 AsylG in Betracht kommen. Zudem sollte im Rahmen des vorgeschlagenen Artikel 102j AsylG zur Wahrung der Rechte der asylsuchenden Person und angesichts der verwaltungsrechtlichen Grundsätze zu Zustellung und Eröffnung, die Zustellung einer Mitteilung oder des Entwurfs eines ablehnenden Asylentscheides an die Rechtsvertretung als massgeblichen Zeitpunkt zu behandeln. Denn die asylsuchende Person steht in keinem Rechtsverhältnis zum Leistungserbringer und sollte nicht das Risiko für eine möglicherweise unterbliebene oder verspätet erfolgte Kommunikation zwischen Leistungserbringer und Rechtsvertretung tragen müssen.

Weiterhin möchte UNHCR betonen, dass es die Aufgabe der Rechtsvertretung ist, die von den Asylsuchenden getroffenen Entscheidungen umzusetzen und die Rechte der Asylsuchenden geltend zu machen, und hierbei prinzipiell der Wille der Asylsuchenden entscheidend ist. Es ist grundsätzlich vom Interesse der Asylsuchenden auszugehen, - insbesondere in einem so kurzen Verfahren - von der Beschwerdemöglichkeit Gebrauch zu machen, um eine Kontrolle der behördlichen Entscheidung durch eine unabhängige Instanz zu haben und die verfahrensrechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, die es ermöglichen würden, im beschleunigten Verfahren in der Schweiz als schutzbedürftig anerkannt zu werden. Der in Artikel 102h Abs. 2 S. 2 AsylG angesprochene Verzicht der Rechtsvertretung auf Erhebung einer Beschwerde ist nach Ansicht von UNHCR angesichts des damit verbundenen Präjudizes und der kurzen Beschwerdefrist mit dem in Artikel 29a BV und Artikel 13 EMRK garantierten Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf sowie darüber hinaus mit standesrechtlichen Bestimmungen bei zugewiesener Rechtsvertretung kaum zu vereinbaren. Vielmehr dürften angesichts dieser standes-, verfassungs- und menschenrechtlichen Rahmenbestimmungen die Erhebung einer Beschwerde auch bei geringen Erfolgsaussichten geboten sein.

Abschnitt 1a: Rechtsschutz nach Verteilung auf die Kantone

Artikel 102l Beratung und Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren

¹ Nach Verteilung auf den Kanton können sich Asylsuchende bei entscheiderelevanten Schritten im erstinstanzlichen Verfahren, insbesondere wenn eine zusätzliche Anhörung zu den Asylgründen durchgeführt wird, kostenlos an eine Rechtsberatungsstelle wenden.

² Der Bund richtet den Rechtsberatungsstellen für Tätigkeiten nach Absatz 1 eine einmalige Pauschale pro asylsuchende Person aus.

³ Der Bundesrat legt die für die Ausübung der Beratung und Rechtsvertretung notwendigen Voraussetzungen sowie die Höhe der Pauschale aufgrund von kostengünstigen Lösungen fest. Er bestimmt, welche Verfahrensschritte nach Absatz 1 entscheiderelevant sind.

Artikel 102m Unentgeltliche Rechtspflege

¹ Das Bundesverwaltungsgericht bestellt auf Antrag der asylsuchenden Person, die von der Bezahlung der Verfahrenskosten befreit wurde, eine amtliche Rechtsbeiständin oder einen amtlichen Rechtsbeistand ausschliesslich bei Beschwerden gegen:

a) Nichteintretensentscheide, ablehnende Asyl- sowie Wegweisungsentscheide nach den Artikel 31a und 44;

b) Entscheide über den Widerruf und das Erlöschen des Asyls nach den Artikel 63 und 64;
c) die Aufhebung der vorläufigen Aufnahme bei Personen aus dem Asylbereich nach Artikel 84 Absätze 2 und 3 AuG;
d) Entscheide im Rahmen der Gewährung des vorübergehenden Schutzes nach dem 4. Kapitel des vorliegenden Gesetzes.

² Ausgenommen sind Beschwerden nach Absatz 1, wenn sie im Rahmen von Dublin-Verfahren (Art. 31a Abs. 1 Bst. b), von Wiedererwägungs- und Revisionsverfahren und von Mehrfachgesuchen ergehen. Für solche und für die übrigen Beschwerden mit Ausnahme von Absatz 1 gilt Artikel 65 Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968.

³ Bei Beschwerden, die gestützt auf dieses Gesetz ergehen, sind auch Personen mit universitärem juristischem Hochschulabschluss zur amtlichen Verbeiständung zugelassen, die sich beruflich mit der Beratung und Vertretung von Asylsuchenden befassen.

⁴ Die Absätze 1 bis 3 gelten auch für Personen, über deren Gesuch im beschleunigten Verfahren oder im Dublin-Verfahren entschieden worden ist und die auf eine Rechtsvertretung nach Artikel 102h verzichten.

Wie der erläuternde Bericht darlegt (S. 47-48), kann die unterschiedliche Ausgestaltung des Rechtsschutzes in den Zentren des Bundes und im erweiterten Verfahren bedeuten, dass es nach dem Verlassen des Zentrums des Bundes und der Zuweisung in das erweiterte Verfahren zu einem Zuständigkeitswechsel bei der Beratung und Rechtsvertretung kommt. Dies sei aber sinnvoll und zweckmässig, da sich die Betroffenen an eine Rechtsberatungsstelle im Aufenthaltskanton wenden und damit lange Anfahrtswege vermieden werden könnten.

Während UNHCR das Argument der kurzen Anfahrtswege zu einer Rechtsberatungsstelle im Aufenthaltskanton durchaus nachvollziehen kann, wäre es dennoch empfehlenswert, dass eine asylsuchende Person auch im erweiterten Verfahren weiterhin von derselben Rechtsvertreterin bzw. demselben Rechtsvertreter vertreten wird wie im beschleunigten Verfahren. Gedacht sei etwa an die Fallkonstellation, dass die Zuweisung in das erweiterte Verfahren infolge einer Stellungnahme dieser Rechtsvertreter zum Entwurf eines ablehnenden Entscheides im beschleunigten Verfahren erfolgt ist. In einem solchen Fall besteht angesichts dieses „Zwischenerfolges“ der Rechtsvertretung ein gewachsenes Vertrauensverhältnis zwischen der asylsuchenden Person und dieser bestimmten Rechtsvertretung. Es wäre der asylsuchenden Person schwer zu vermitteln, warum gerade nach der Entscheidung der Zuweisung in das erweiterte Verfahren – d.h. der Feststellung, dass weitere Abklärungen erforderlich sind, ehe über das Asylgesuch entschieden werden kann – eine Fortsetzung der Zusammenarbeit mit der bisherigen Rechtsvertretung nicht mehr möglich sein soll. Zudem führt der vorgesehene Wechsel von der Rechtsvertretung im beschleunigten Verfahren hin zu einer Rechtsberatungsstelle im Aufenthaltskanton nach Ansicht von UNHCR zu Effizienzverlusten, da sich die Rechtsberatungsstelle in ein ihr bislang unbekanntes Dossier einarbeiten müsste und gleichzeitig für eine qualitativ hochwertige Rechtsvertretung ein erheblicher (unvergüteter) Aufwand der Vernetzung mit der früheren Rechtsvertretung erforderlich werden würde.

Hinsichtlich der in Artikel 102m Abs. 2 AsylG vorgesehenen Ausnahme von Beschwerden im Rahmen von Dublin-Verfahren aus dem Bereich der unentgeltlichen Rechtspflege möchte UNHCR darauf hinweisen, dass bei Dublin-Verfahren *nach* der Verteilung auf einen Kanton angesichts der erfolgten Zuweisung in einen Kanton festgestellt worden ist, dass es sich um einen komplizierten Fall handelt. Es ist nicht einleuchtend, warum gerade in komplexen

Dublin-Fällen keine unentgeltliche Rechtspflege gewährleistet sein soll, während dies in den Zentren des Bundes gemäss Artikel 102f, 102h und 102k AsylG der Fall wäre.

Generell ist UNHCR der Meinung, dass es zur Absicherung des Rechts auf einen effektiven Rechtsbehelf essentiell ist, allen Asylsuchenden unentgeltliche Rechtsvertretung in der Beschwerdeinstanz zur Verfügung zu stellen, und empfiehlt daher, den für das beschleunigte Verfahren vorgesehenen Rechtsschutz auch auf das erweiterte Verfahren auszuweiten. Dies gilt umso mehr, als nach Ansicht von UNHCR in den Fällen, die wegen ihrer Komplexität im erweiterten Verfahren untersucht werden sollen, ein grosser Anteil der Asylsuchenden schutzbedürftig sein dürfte. Gerade dann ist jedoch ein umfassender Rechtsschutz erforderlich, damit ein bestehender Schutzbedarf auch effizient identifiziert werden kann. Gedacht sei dabei etwa an die Situation von schwer traumatisierten, schutzbedürftigen Asylsuchenden, die wegen ihrer Traumata möglicherweise Schwierigkeiten haben, das erlittene Unrecht und die drohende Verfolgung kohärent zu schildern, wodurch möglicherweise Zweifel an ihrer Glaubwürdigkeit entstehen können. (Nicht nur) in einer solchen Konstellation ist ein umfassender Rechtsschutz unerlässlich.

UNHCR-Empfehlung:

UNHCR empfiehlt zur Absicherung des Rechts auf einen effektiven Rechtsbehelf, allen Asylsuchenden unentgeltliche Rechtsvertretung in der Beschwerdeinstanz zur Verfügung zu stellen, auch im erweiterten Verfahren (einschliesslich Dublin-Verfahren). Dies gilt umso mehr, als nach Ansicht von UNHCR in den Fällen, die wegen ihrer Komplexität im erweiterten Verfahren untersucht werden sollen, ein grosser Anteil der Asylsuchenden schutzbedürftig sein dürfte. In diesem Zusammenhang empfiehlt UNHCR, die Weiterführung eines in einem Zentrum des Bundes begonnenen Rechtsvertretungsverhältnisses im erweiterten Verfahren zu ermöglichen.

4.15 Beschwerdeverfahren

Artikel 108 Beschwerdefristen

¹ Im beschleunigten Verfahren ist die Beschwerde gegen einen Entscheid nach Artikel 31a Absatz 4 innerhalb von neun Tagen, gegen Zwischenverfügungen innerhalb von fünf Tagen seit Eröffnung der Verfügung einzureichen.

² Im erweiterten Verfahren ist die Beschwerde gegen einen Entscheid nach Artikel 31a Absatz 4 innerhalb von 30 Tagen, bei Zwischenverfügungen innerhalb von zehn Tagen seit Eröffnung der Verfügung einzureichen.

³ Die Beschwerde gegen Nichteintretensentscheide nach Artikel 31a Absätze 1 und 3 sowie gegen Entscheide nach Artikel 23 Absatz 1 und Artikel 40 in Verbindung mit Artikel 6a Absatz 2 Buchstabe a ist innerhalb von sieben Tagen seit Eröffnung der Verfügung einzureichen.

⁴ Die Verweigerung der Einreise nach Artikel 22 Absatz 2 kann bis zum Zeitpunkt der Eröffnung einer Verfügung nach Artikel 23 Absatz 1 angefochten werden.

⁵ Die Überprüfung der Rechtmässigkeit und der Angemessenheit der Zuweisung eines Aufenthaltsortes am Flughafen oder an einem anderen geeigneten Ort nach Artikel 22 Absätze 3 und 4 und der Haft nach Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 AuG kann jederzeit mittels Beschwerde beantragt werden.

⁶ Per Telefax übermittelte Rechtsschriften gelten als rechtsgültig eingereicht, wenn sie innert Frist beim Bundesverwaltungsgericht eintreffen und mittels Nachreichung des unterschriebenen Originals nach den Regeln gemäss Artikel 52 Absätze 2 und 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes verbessert werden.

Artikel 109 Behandlungsfristen

¹ Im beschleunigten Verfahren entscheidet das Bundesverwaltungsgericht über Beschwerden gegen Entscheide nach Artikel 31a Absatz 4 innerhalb von 20 Tagen.

² Im erweiterten Verfahren entscheidet das Bundesverwaltungsgericht über Beschwerde gegen Entscheide nach Artikel 31a Absatz 4 in der Regel innerhalb von zwei Monaten.

³ Bei Beschwerden gegen Nichteintretensentscheide nach Artikel 31a Absätze 1 und 3 sowie gegen Verfügungen nach Artikel 23 Absatz 1 und Artikel 40 in Verbindung mit Artikel 6a Absatz 2 Buchstabe a entscheidet es innerhalb von sieben Tagen.

⁴ Die Fristen nach den Absätzen 1 und 3 können bei wichtigen Gründen um einige Tage verlängert werden.

⁵ Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet über Beschwerden gegen Entscheide nach Artikel 22 Absätze 2-4 und nach Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 AuG unverzüglich in der Regel auf Grund der Akten.

⁶ Es entscheidet ausserhalb der Reihe und unverzüglich, wenn die asylsuchende Person auf der Grundlage eines Ersuchens des Staates, vor welchem diese Schutz in der Schweiz sucht, in Auslieferungshaft ist.

Artikel 110 Verfahrensfristen

¹ Die Nachfrist für die Verbesserung der Beschwerde beträgt

a) bei Entscheiden nach Artikel 31a Absatz 4 im beschleunigten Verfahren drei Tage und im erweiterten Verfahren sieben Tage,

b) bei Nichteintretensentscheiden nach Artikel 31a Absätze 1 und 3, bei Entscheiden nach Artikel 23 Absatz 1, nach Artikel 40 in Verbindung mit Artikel 6a Absatz 2 Buchstabe a und Artikel 111b drei Tage.

³ Die Frist nach Absatz 2 kann verlängert werden, wenn die beschwerdeführende Person beziehungsweise ihre Vertreterin oder ihr Vertreter namentlich wegen Krankheit oder Unfall verhindert ist, innerhalb dieser Frist zu handeln.

Artikel 111a bis Instruktionsmassnahmen und mündliche Urteilseröffnung

¹ Im Beschwerdeverfahren gegen Asylentscheide gemäss Artikel 31a, die im beschleunigten Verfahren oder im Dublin-Verfahren ergangen sind, führt das Bundesverwaltungsgericht in den Zentren des Bundes Instruktionsmassnahmen nach Artikel 39 Absatz 2 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 durch, wenn damit die Beschwerde rascher zur Entscheidreife geführt werden kann.

² Das Urteil kann mündlich eröffnet werden. Die mündliche Eröffnung ist samt summarischer Begründung protokollarisch festzuhalten.

³ Die Parteien können innert 5 Tagen nach der mündlichen Urteilseröffnung eine vollständige Ausfertigung des Urteils verlangen. Die Vollstreckbarkeit wird damit nicht aufgeschoben.

Dem vorgeschlagenen Artikel 108 Abs. 1 AsylG zufolge soll die Beschwerdefrist von derzeit 30 Arbeitstagen auf zukünftig neun Kalendertage reduziert werden, sofern es sich um Beschwerden gegen im beschleunigten Verfahren getroffene Entscheide handelt. Bei Beschwerden gegen Zwischenverfügungen soll die Beschwerdefrist von derzeit zehn Arbeitstagen auf zukünftig fünf Kalendertage reduziert werden. Die in Artikel 108 Abs. 2 AsylG vorgesehenen Beschwerdefristen im erweiterten Verfahren entsprechen der heutigen Regelung, mit Ausnahme der generellen Änderung von Arbeitstagen hin zu Kalendertagen (erläuternder Bericht, S. 49). Die Beschwerdefrist bei Nichteintretensentscheiden und für das Flughafenverfahren soll sieben Kalendertage (bisher fünf Arbeitstage) betragen, ebenso bei Ablehnung des Asylgesuchs von Personen aus sicheren Herkunftsstaaten.

Die in Artikel 110 Abs. 1 AsylG geregelte Nachfrist zur Verbesserung der Beschwerde soll zukünftig bei Beschwerden gegen materielle Entscheide im beschleunigten Verfahren nur noch drei und im erweiterten Verfahren sieben Tage betragen (heute bei allen Beschwerden gegen materielle Entscheide sieben Tage). Bei Beschwerden gegen Nichteintretensentscheide, bei Entscheiden im Rahmen des Flughafenverfahrens und bei einem sicheren Herkunftsstaat soll die Frist zur Verbesserung der Beschwerde wie bislang drei Tage betragen.

Im Rahmen der vom Parlament im Dezember 2012 beschlossenen Änderungen (Erlass 1) wurde eine Behandlungsfrist von 20 Tagen bei Beschwerden gegen alle materiellen Entscheide festgesetzt. Diese wird nach dem vorgesehenen Artikel 109 Abs. 1 AsylG bei Beschwerden im beschleunigten Verfahren fortgeführt, bei Beschwerden gegen materielle Entscheide im erweiterten Verfahren soll die Behandlungsfrist dagegen in der Regel zwei Monate betragen. Bei Beschwerden gegen Nichteintretensentscheide, Entscheide im Rahmen des Flughafenverfahrens und Personen aus sicheren Herkunftsstaaten soll die Behandlungsfrist nunmehr sieben Kalendertage (bislang in der Regel fünf Arbeitstage) betragen.

Gemäss des vorgeschlagenen Artikel 111a bis Abs. 1 AsylG soll das Bundesverwaltungsgericht in den – bisher fast ausschliesslich schriftlich geführten – Beschwerdeverfahren gegen Asylentscheide zukünftig vermehrt in den Zentren des Bundes Instruktionsmassnahmen (insbesondere mündliche Anhörung der Asylsuchenden) durchführen. Dies soll allerdings nur dann geschehen, wenn der angefochtene Entscheid im beschleunigten oder im Dublin-Verfahren ergangen ist und der Beschwerdeentscheid wegen der Instruktionsmassnahmen rascher gefällt werden kann. Zudem sieht Artikel 111a bis Abs. 2 AsylG die Möglichkeit der mündlichen Eröffnung des Urteils vor. Bei Beschwerden gegen Asylentscheide, die im erweiterten Verfahren getroffen werden, sollen dagegen weiterhin die allgemeinen Regelungen des VGG Anwendung finden (siehe erläuternder Bericht S. 51).

UNHCR möchte daran erinnern, dass in einem signifikanten Anteil von Fällen erst im Rechtsmittelverfahren der Schutzbedarf einer Person anerkannt wird, was die überragende Bedeutung eines effektiven Rechtsschutzes für das Erreichen des Kernziels des Asylverfahrens – der Identifizierung von Schutzbedürftigen und die Gewährung von Schutz – unterstreicht. Es ist eine Besonderheit des Schweizer Asylsystems, dass es mit dem Bundesverwaltungsgericht nur eine einzige Beschwerdeinstanz gibt.³⁵ Noch dazu entscheidet das Bundesverwaltungsgericht in Asylfällen bislang – und dem Vorschlag zufolge im erweiterten Verfahren auch weiterhin – ohne mündliche Verhandlung oder

³⁵ Eine Vielzahl europäischer Staaten verfügt über mehr als eine Beschwerdeinstanz in Asylsachen. Erwähnt seien an dieser Stelle exemplarisch die Niederlande (Rechtbank und Raad van State), Deutschland (Verwaltungsgericht, Oberverwaltungsgericht/Verwaltungsgerichtshof und Bundesverwaltungsgericht), Schweden (Migrationsdomstol und Migrationsöverdomstol) und Finnland (Verwaltungsgericht und Oberstes Verwaltungsgericht).

Anhörung der betroffenen Person. Das Asylrecht weicht damit auch von der üblichen Praxis im Schweizer Recht ab, betroffene Personen vor Gericht zu hören. Durch diese Sondersituation kommt der Frist zur Einreichung der Beschwerde und deren Nachbesserung eine ganz andere Bedeutung zu als in anderen Ländern, in denen Nachbesserungen und weitere Argumente meist bis zur mündlichen Verhandlung vorgebracht werden können, und damit eine zum Teil erheblich längere Zeit zur Begründung der Beschwerde zur Verfügung steht.

UNHCR sieht daher in einer Verkürzung der Beschwerdefrist bei Beschwerden gegen Entscheide im beschleunigten Verfahren von dreissig Arbeitstagen auf neun Kalendertage – bei der geplanten Umstellung von Arbeitstagen auf Kalendertage sei des Weiteren auf die Problematik von gehäuften Feiertagen, etwa Weihnachten, Ostern oder Pfingsten hingewiesen – die Möglichkeit einer Gefährdung des effektiven Rechtsschutzes, da Asylsuchende Schwierigkeiten haben könnten, innerhalb so kurzer Zeit zum Entscheid des Bundesamtes für Migration Stellung zu beziehen.³⁶ Dies gilt umso mehr als bei Beschwerden gegen im beschleunigten Verfahren getroffene Entscheide zudem die Nachfrist für die Verbesserung der Beschwerde von sieben auf drei Tage reduziert werden soll. Dies würde im europäischen Vergleich eine ausserordentlich kurze Nachfrist darstellen.³⁷

Weiterhin möchte UNHCR darauf aufmerksam machen, dass auch die Listung eines Herkunftslandes als sicher eine individuelle Prüfung des Gesuches nicht ersetzen oder beeinträchtigen darf. Das Beispiel der Diskussionen um die Streichung von Mali von der Liste nach den dortigen Ereignissen hat gezeigt, dass es mehrere Monate dauern kann, bis die Schweiz in der Lage ist ein Land oder einen Landesteil offiziell von der Liste der sicheren Herkunftsländer zu streichen. Eine Beschwerdefrist von nur sieben Kalendertagen für Personen aus diesen Staaten, unter der Annahme der generellen Sicherheit des Landes, erscheint daher fragwürdig.

Sowohl nach Art. 29a BV als auch nach Art. 13 EMRK muss das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf nicht nur „effective in law“, sondern auch „available in practice“ sein,³⁸ so dass Fragen der Vereinbarkeit der vorgesehenen kurzen Beschwerdefrist und der damit verbundenen Hürde zur Verwirklichung des Rechts auf einen effektiven Rechtsschutz mit den verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben auftreten. Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass kurze Beschwerdefristen, die in der Schweiz mit vergleichsweise sehr kurzen Nachbesserungsfristen verbunden sind, zu begründeten Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen beitragen.³⁹

³⁶ In der von UNHCR in zwölf EU-Staaten durchgeführten Studie zur EU-Asylverfahrensrichtlinie (Richtlinie 2005/85/EG) wurde eine Beschwerdefrist von 30 bzw. 60 Tagen als gute Praxis herausgearbeitet, vgl. Empfehlungen der UNHCR-Studie zur Umsetzung der EU-Asylverfahrensrichtlinie März 2010, S. 85 f.

³⁷ Vgl. Empfehlungen der UNHCR-Studie zur Umsetzung der EU-Asylverfahrensrichtlinie März 2010, S. 58.

³⁸ Vgl. z.B. EGMR, Jabari gg. Türkei, Beschwerdenummer 40035/98, Urteil vom 11. Juli 2000; Der Gerichtshof stellt hier klar, dass eine Möglichkeit zur Einlegung eines Rechtsbehelfs „effektiv in Recht und Praxis“ möglich sein muss, vgl. EGMR, M.S.S. gg. Belgien und Griechenland, Beschwerdenummer 30696/09, Urteil vom 21. Dezember 2011, Ziffer 288ff.; Gebremedhin gg. Frankreich, Beschwerdenummer 25389/05, Urteil vom 26. April 2007, Ziffer 53; Čonka gg. Belgien, Beschwerdenummer 51564/99, Urteil vom 5. Februar 2002, Ziffern 75 und 83 alle abrufbar unter: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#?i=documentcollectionid2:\[\]\"GRANDCHAMBER\", \"CHAMBER\"}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#?i=documentcollectionid2:[]\).

³⁹ Der Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom März 2011 arbeitet heraus, dass von den Wiedererwägungsgesuchen bereits über ein Viertel (26%) zu einer vorläufigen Aufnahme der antragstellenden Person führen; weitere 23% werden im gerichtlichen Verfahren gutgeheissen. Auch bei den Revisionsgesuchen ergibt sich noch eine erhebliche Quote von Gutheissungen (9%). Bei den Mehrfachgesuchen liegen diese Zahlen bei 12% in der ersten Instanz und bei weiteren 16% in der zweiten Instanz.

Zu begrüssen ist dagegen die in Artikel 111a bis AsylG vorgesehene Durchführung von Instruktionsmassnahmen (insbesondere mündliche Anhörungen der Asylsuchenden) im Beschwerdeverfahren gegen Entscheide, die im beschleunigten Verfahren oder Dublin-Verfahren getroffen worden sind, sowie die Möglichkeit der mündlichen Eröffnung des Urteils. Wie auch im erläuternden Bericht ausgeführt (S. 51) hat die mündliche Anhörung der asylsuchenden Person gewichtige Vorteile: so kann sich das Bundesverwaltungsgericht einen persönlichen Eindruck der Glaubwürdigkeit von Aussagen der beschwerdeführenden Person verschaffen, zudem kann ein direkter Austausch der Argumente bei einem neuen Vorbringen statt finden. Durch eine mündliche Eröffnung des Urteils kann der asylsuchenden Person das Urteil und dessen Begründung direkt und in einfacherer Sprache mitgeteilt werden als dies bei einer schriftlichen Urteilsverkündung der Fall ist. Angesichts dieser Vorteile empfiehlt UNHCR, die Durchführung mündlicher Anhörungen und die mündliche Eröffnung des Urteils auf Beschwerdeverfahren gegen Entscheide, die im erweiterten Verfahren getroffen worden sind, auszuweiten. Es bleiben Zweifel hinsichtlich der Frage, ob sich eine lange bestehende Praxis auf der Beschwerdeebene (fast) nur schriftliche Verfahren durchzuführen, mit diesen Massnahmen tatsächlich verändern lässt.

UNHCR-Empfehlung:

Um den Anforderungen des Prinzips des effektiven Rechtsschutzes, welches sowohl in Art. 29a BV als auch in Art. 13 EMRK verankert ist, sind die Beschwerdefristen so zu bemessen, dass in jedem Fall die faktische Möglichkeit besteht, ein substantiiertes Rechtsmittel einzulegen. UNHCR empfiehlt, die Beschwerdefristen im Asylverfahren bei 30 Tagen zu belassen. Zudem sollte die Nachfrist für eine Verbesserung der Beschwerde jedenfalls nicht verkürzt werden. Eine generelle Orientierung an Arbeitstagen und nicht an Kalendertagen, wäre im Hinblick auf den faktischen Zugang zu Beratung und Rechtsvertretung wünschenswert.

UNHCR begrüsst die vorgesehene Durchführung von Instruktionsmassnahmen, insbesondere mündlichen Anhörungen der Asylsuchenden, im Beschwerdeverfahren gegen Entscheide, die im beschleunigten Verfahren oder im Dublin-Verfahren getroffen worden sind, sowie die Möglichkeit der mündlichen Urteilseröffnung. Beide Aspekte sollten nach Ansicht von UNHCR auf Beschwerdeverfahren gegen Entscheide, die im erweiterten Verfahren getroffen worden sind, ausgeweitet werden.

4.16 Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuche

Artikel 111b Wiedererwägung

¹ Das Wiedererwägungsgesuch ist dem BFM innert 30 Tagen nach Entdeckung des Wiedererwägungsgrundes schriftlich und begründet einzureichen. Es findet keine Vorbereitungsphase statt. Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach den Artikel 66-68 des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

Dem vorgeschlagene Artikel 111b Abs. 1 AsylG zufolge soll laut erläuterndem Bericht (S. 52) bei Wiedererwägungsgesuchen keine Vorbereitungsphase statt finden, da die Wiedererwägungsgesuche schriftlich und begründet eingereicht werden müssen und die Betroffenen bereits vorher ein Asylverfahren durchlaufen haben.

Nach Ansicht von UNHCR kann das Erfordernis, dass das Wiedererwägungsgesuch innert 30 Tagen nach Entdeckung des Wiedererwägungsgrundes schriftlich und begründet einzureichen ist, gegebenenfalls ein Problem darstellen, nämlich dann, wenn der Wiedererwägungsgrund der asylsuchenden Person schon bekannt ist, diese aber – aus welchen Gründen auch immer – auf eine zeitnahe Konsultation rechtlicher Beratung und die

darauf folgende Einreichung des Wiedererwägungsgesuchs verzichtet. Zur Wahrung der Rechte der asylsuchenden Person ist es daher essentiell, dass als „Entdeckung des Wiedererwägungsgrundes“ nicht die Kenntnis der entsprechenden Tatsache, sondern vielmehr das Bewusstsein der asylsuchenden Person, dass es sich bei dieser Tatsache, um einen Wiedererwägungsgrund handeln könnte, angesehen wird. Dies kann je nach Lage des Falles eine vorherige Rechtsberatung erfordern. Insbesondere wenn sich die Lage in einem Herkunftsland langsam verschlechtert, ist es unter Umständen sehr schwierig zu bestimmen, auf welchen Zeitpunkt für die Entdeckung des Wiedererwägungsgrundes abzustellen ist.

Artikel 111c Mehrfachgesuche

¹ Bei Asylgesuchen, die innert fünf Jahren nach Eintritt der Rechtskraft des Asyl- und Wegweisungsentscheides eingereicht werden, hat die Eingabe schriftlich und begründet zu erfolgen. Es findet keine Vorbereitungsphase statt. Die Nichteintretensgründe nach Artikel 31a Absätze 1-3 finden Anwendung.

Auch bei Mehrfachgesuchen soll gemäss des vorgeschlagenen Artikels 111c Abs. 1 AsylG (siehe erläuternder Bericht, S. 52) keine Vorbereitungsphase statt finden, falls das Mehrfachgesuch innert fünf Jahren nach Eintritt der Rechtskraft des Asyl- und Wegweisungsentscheides eingereicht wird.

UNHCR möchte darauf hinweisen, dass sich in einem Zeitraum von fünf Jahren eine Vielzahl asylrelevanter Aspekte ereignen können. So können sich die Umstände im Heimatland – wie man vor kurzem etwa in Mali gesehen hat – gravierend ändern, etwa im Zuge eines Regierungswechsels oder der Verstärkung einer Krise im Land, so dass Personen, die zuvor nicht schutzbedürftig waren, schutzbedürftig werden. Es kommt auch immer wieder vor, dass Personen, nach Ablehnung eines Asylgesuchs in ihr Herkunftsland – freiwillig oder zwangsweise – und nach ihrer Rückkehr, erneut zur Flucht gezwungen werden. Bisweilen schon allein wegen der Tatsache, dass sie in einem anderen Land ein Asylgesuch gestellt hatten. Auch kann eine exilpolitische Tätigkeit oder Aktivitäten von Angehörigen im Herkunftsland dazu führen, dass zu einem späteren Zeitpunkt ein Schutzbedarf entsteht.

UNHCR-Empfehlung:

Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen kommt aus rechtsstaatlicher Sicht besondere Bedeutung bei, da sie Gestuchstellern ermöglichen, seit dem Zeitpunkt des ersten Entscheides neu eingetretene Umstände oder Beweise vorzubringen. Zu bedenken ist dabei, dass nicht nur neue Entwicklungen im Herkunftsland oder exilpolitischer Tätigkeiten Anlass für ein erneutes Asylgesuch geben können, sondern auch Traumata, sprachliche Schwierigkeiten oder alters-, geschlechts- oder kulturell bedingte Empfindsamkeit dazu geführt haben können, dass nicht alle asylrelevanten Aspekte in einem früheren Asylgesuch vollständig vorgebracht worden sind.

UNHCR empfiehlt, als Ausdruck guter Praxis, in jedem Fall eines Wiedererwägungs- oder Mehrfachgesuchs, das sich nicht ausschliesslich auf Gründe stützt, die bereits zuvor vorgebracht wurden, eine mündliche Anhörung der betroffenen Person durchzuführen, in welcher diese den Grund oder die Gründe für das Wiedererwägungsgesuch bzw. für das Mehrfachgesuch erläutern kann.⁴⁰

⁴⁰ Siehe zu erneuten Asylgesuchen Empfehlungen der UNHCR-Studie zur Umsetzung der EU-Asylverfahrensrichtlinie März 2010, S. 72 ff.

5. Empfehlungen

Zusammenfassend möchte UNHCR die folgenden Anmerkungen zur Vernehmlassung zur Änderung des Schweizer Asylgesetzes (AsylG) anbringen:

UNHCR begrüsst die anstehende Einführung des „**Front-loading**“ im Schweizer Asylverfahren. Die für das beschleunigte Verfahren vorgesehene umfassende Beratung und Rechtsvertretung ist für die Wahrung der Rechte der Asylsuchenden ebenso wesentlich wie für qualitativ hochwertige erstinstanzliche Entscheide sowie faire und effiziente Verfahren insgesamt. Neben der **Rechtsberatung** sind zudem auch die Möglichkeit der **Information und der sozialen Beratung** von grosser Bedeutung. Es sollte auch dabei darauf geachtet werden, dass Übersetzungs- und Dolmetscherdienste, wenn nötig, jederzeit verfügbar sind. Deren Bedeutung wird zum Beispiel auch in den Niederlanden allseits anerkannt. Hinsichtlich der **Beschwerdeverfahren** gilt es zudem festzuhalten, dass die Gefahr, dass Personen im Falle einer fehlerhaft negativen Entscheidung möglicherweise in eine Situation der Leib- und Lebensgefahr (zurück)gesandt werden, erfordert, dass die **Beschwerdefristen** so bemessen sind, dass in allen Verfahren die Möglichkeit gewährleistet ist, ein substantiiertes Rechtsmittel einzulegen. Ferner ist eine Vernetzung aller im Asylbereich tätigen Akteure von grossem Vorteil, um die Qualitätssicherung und mögliche Fortentwicklungen der bestehenden Standards unabhängig von konkreten Verfahren diskutieren zu können. UNHCR begrüsst die Einrichtung einer Arbeitsgruppe für die Begleitung der Testphase des neuen Verfahrens und ist gerne bereit, in diesem Forum sowie in jedweder weiteren Art und Weise seine Expertise einzubringen.

UNHCR hat bereits im Rahmen der Vernehmlassung zu **Artikel 26a AsylG** Änderungen beziehungsweise eine **Streichung von Absatz 3** vorgeschlagen und betont, dass stets den Umständen des Einzelfalls durch eine individuelle und vertiefte Glaubwürdigkeitsprüfung gebührend Rechnung getragen werden müsse, insbesondere, wenn die asylsuchende Person zu einer besonders vulnerablen Gruppe gehört. Dementsprechend empfiehlt UNHCR mit Blick auf die vorgeschlagenen **Änderungen von Artikel 8 AsylG**, im Falle eines Verstosses gegen die Teilnahmepflicht an der angeordneten medizinischen Untersuchung, der auf ganz unterschiedliche Gründe zurückzuführen sein kann, stets den **Umständen des Einzelfalls Rechnung zu tragen** und den Begriff des „triftigen Grundes“ in Artikel 8 Abs. 3bis AsylG weit auszulegen. Das Konzept der umfassenden medizinischen Untersuchung sollte in erster Linie dem Wohl der asylsuchenden Person dienen, nicht aber zur Rechtfertigung von Einschränkungen bei den Verfahrensrechten genutzt werden.

Aus Gründen der Rechtsklarheit und zur Wahrung des Rechts auf einen effektiven Rechtsbehelf empfiehlt UNHCR, eine **Änderung des vorgeschlagenen Artikel 12a Abs. 2 AsylG** dahingehend, dass eine die Beschwerdefrist auslösende Bekanntgabe einer Mitteilung oder **Verfügung erst dann vorliegt, wenn diese gegenüber der asylsuchenden Person bzw. deren Rechtsvertretung erfolgt**. UNHCR empfiehlt ferner, Verfügungen der asylsuchenden Person im Beisein eines Übersetzers oder einer Übersetzerin mündlich zu eröffnen sowie zusätzlich eine schriftliche Übersetzung zu erstellen.

UNHCR empfiehlt zur Wahrung des Rechts auf einen effektiven Rechtsbehelf, den vorgeschlagenen **Artikel 16 Abs. 1 S. 2 AsylG zu streichen**, so dass alle Asylsuchenden **Eingaben in jeder Amtssprache** einreichen können und weist darauf hin, dass Asylsuchende ohne Rechtsvertreter dies weiterhin tun können, so dass die Empfänger der Eingaben ohnehin Eingaben in jeder Amtssprache bearbeiten müssen.

Da die Zuständigkeit der Schweiz für die Prüfung des Asylantrags bereits zum Zeitpunkt des Stellens des Asylantrags in jedem Fall, der unbegleitete minderjährige Asylsuchende betrifft,

gewiss ist, empfiehlt UNHCR in Bezug auf die vorgeschlagenen **Änderungen zu Artikel 17 uns 102k AsylG, unbegleitete minderjährige Asylsuchende** von einer Unterbringung in einem Zentrum des Bundes oder am Flughafen auszunehmen und in jedem Fall unverzüglich in einem auf unbegleitete minderjährige Asylsuchende **spezialisierten kantonalen Zentrum** unterzubringen. UNHCR empfiehlt zudem, unbegleiteten Kindern im Asylverfahren **sowohl eine Vertrauensperson als auch ein Rechtsvertreter zugeteilt** wird.

UNHCR begrüsst die nunmehr vorgesehene umfassende und unentgeltliche Rechtsberatung im Rahmen des Flughafenverfahrens. Zugleich empfiehlt UNHCR einen Absatz in **Artikel 22 AsylG** einzufügen, der festhält, dass **Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen, insbesondere Kinder und traumatisierte Personen, unverzüglich in das erweiterte Verfahren zuzuweisen sind**, da auf ihre besonderen Bedürfnisse in den Transitbereichen internationaler Flughäfen nicht angemessen eingegangen werden kann. Gleichzeitig sollten auch komplexe Fälle nicht in einem beschleunigten Verfahren, wie dies das Flughafenverfahren ist, beurteilt werden. Darüber hinaus empfiehlt UNHCR zur Erhaltung der Selbständigkeit der betroffenen Personen, zur Wahrung ihrer in der EMRK verbürgten Rechte sowie zur Vermeidung von durch Nichtbeschäftigung hervorgerufenen sozialen Problemen auf nur geringer Fläche, Beschäftigungsprogramme für Asylsuchende im Flughafenverfahren.

UNHCR empfiehlt, die in **Artikel 24** des Vorschlags genannten Zentren so auszugestalten, dass die Aufnahmebedingungen auch den **besonderen Anforderungen an die Unterbringung vulnerabler Asylsuchender** und von Personen mit anderweitigen besonderen Bedürfnissen (beispielsweise medizinischer Art) **angemessen Rechnung tragen**. Generell sind angesichts der zulässigen Höchstunterbringungsdauer von 140 Tagen hohe Anforderungen an den qualitativen Standard der Unterbringung zu stellen. Zudem sollte für Personen, die sich in Dublin-Verfahren befinden, der vorgesehene, möglicherweise angesichts der Antwortfristen der Verordnung längeren Aufenthalt in einem Wartezentrum (Artikel 24 Abs. 3 AsylG) so gestaltet sein, dass Personen über deren Schutzbedarf noch nicht in einem materiellen Verfahren entschieden wurde, genauso behandelt werden, wie Asylsuchende, über deren Schutzbedarf noch nicht entschieden worden ist.

UNHCR möchte im Hinblick auf den vorgeschlagenen **Artikel 24a AsylG** erneut betonen, dass alle Asylsuchenden während des gesamten Verfahrens das Recht haben, mit Würde, Humanität und Respekt behandelt, über ihre Rechte und Pflichten einschliesslich der Konsequenzen der Nichtbefolgung klar informiert und angemessen untergebracht zu werden. **Gegen die Verfügung zur Unterbringung in einem besonderen Zentrum** sollte explizit eine **selbstständige Beschwerdemöglichkeit gewährleistet** werden, da die Platzierung in einem solchen Zentrum durch die Voraussetzung der Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der erheblichen Betriebsstörung und die daran anknüpfende Massnahme, die zumindest eine Freiheitsbeschränkung darstellt, potentiell einen Nachteil für die betroffene Person darstellt, der im Asylentscheid nicht mehr geheilt werden kann.

UNHCR empfiehlt in Bezug auf den vorgeschlagenen **Artikel 26 AsylG**, kompliziert gelagerte **Dublin-Fälle**, die vulnerable Personen betreffen und in denen eine **humanitäre Anwendung der Zuständigkeitsbestimmungen** im Raum steht, im **erweiterten Verfahren zu behandeln**. Für vulnerable Personen sind zudem zu jedem Zeitpunkt Unterbringungsmöglichkeiten vorzusehen, die den besonderen Bedürfnissen der Betroffenen gerecht werden. Weiterhin müsste in diesen, wie generell **in allen Fällen** in der Vorbereitungsphase, eine **entsprechende Rechtsberatung** gewährleistet sein, da es sich gerade nicht um Dublin-Regelfälle handelt. UNHCR empfiehlt in diesem Kontext auch eine Ausweitungsmöglichkeit der bisher auf höchstens zehn Tage beschränkten Vorbereitungsphase in Dublin-Verfahren vorzusehen. Für **unbegleitete Minderjährige** sollte

ein **Mechanismus zur Klärung des Kindeswohls** geschaffen werden. Dies betrifft neben einer entsprechenden Unterbringung in dieser Zeit auch die Bestellung einer Vertrauensperson für das Verfahren. UNHCR empfiehlt für die Verfahren der Testphase, die in Zürich ansässige und spezialisierte Zentralstelle für unbegleitete Minderjährige hinzuzuziehen und die Unterbringung der betroffenen Jugendlichen in der spezialisierten kantonalen Einrichtung auf dem Lilienberg sicherzustellen. Ein ähnlicher Mechanismus sollte für potentielle **Menschenhandelsopfer** geschaffen werden, da diese eine besonders vulnerable Gruppe darstellen und daher die Notwendigkeit besteht, entsprechende **Schutz- und Identifizierungsmechanismen** zu schaffen. Hier wäre eine Kooperation mit der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel und der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration in Zürich wünschenswert. Weiterhin empfiehlt UNHCR, das rechtliche Gehör so umzugestalten, dass dieses den Anforderungen eines speziellen **Dublin-Gesprächs** im Sinne der Neufassung der Dublin-II-Verordnung entspricht und dafür in der Vorbereitungsphase entsprechend Ressourcen einzuplanen. Ferner sollte ein Mechanismus geschaffen werden, wie vorzugehen ist, wenn sich während oder gar erst nach der normalen Vorbereitungsphase herausstellt, dass ein Dublin-Verfahren vorliegt.

UNHCR empfiehlt in Bezug auf die vorgesehene Streichung von **Artikel 29 AsylG**, die Möglichkeit, dass sich Asylsuchende bei der Anhörung zu den Asylgründen von einer Vertreterin oder einem Vertreter und einer Dolmetscherin oder einem Dolmetscher ihrer Wahl begleiten lassen, beizubehalten.

Zu den **Artikeln 26b, 26c, 26d** und **37** des Vorschlags empfiehlt UNHCR die **Behandlung von offensichtlich begründeten Asylgesuchen im beschleunigten Verfahren**, da für diese Personen - unter anderem aufgrund der Tatsache, dass die Anerkennung als Flüchtling durch einen Staat rein deklaratorisch ist - ein möglichst schneller Zugang zu den in der GFK verankerten Rechten gewährleistet sein sollte. **In anderen als in offensichtlich begründeten Fällen wäre eine solche Beschleunigung dagegen unangebracht**, etwa bei Personen mit schwerwiegenden psychischen Problemen oder Traumata, Opfern von Menschenhandel, unbegleiteten Minderjährigen oder älteren Personen. Eine ausdrückliche Regelung auf Gesetzes- oder Verordnungsebene zur Ausnahme dieser Personengruppen vom beschleunigten Verfahren wäre hilfreich, um Abgrenzungsprobleme in der Praxis zu vermeiden. Mit Blick auf die vorgesehenen **Verfahrensfristen** im Rahmen des beschleunigten Verfahrens möchte UNHCR hervorheben, dass es aus der Sicht des völkerrechtlichen Flüchtlingsschutzes von höchster Bedeutung ist, dass die Geschwindigkeit mit der das Verfahren durchgeführt wird, das **Kernziel eines Asylsystems** – die Identifizierung von Schutzbedürftigen und die **Gewährung von Schutz – nicht verhindert** oder erschwert wird. Oberstes Ziel des beschleunigten Verfahrens sollten qualitativ hochwertige erstinstanzliche Asylentscheide sein.

UNHCR begrüsst die Möglichkeit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ab dem Zeitpunkt der Zuweisung in das erweiterte Verfahren. Im Hinblick auf den vorgeschlagenen **Artikel 43 AsylG** für Asylsuchende, die in den Zentren des Bundes untergebracht sind, gilt es aber festzuhalten, dass **Beschäftigungsprogramme in den Zentren** eine sehr wichtige Rolle spielen, die Selbständigkeit der betroffenen Personen zu erhalten und zu fördern. UNHCR hofft daher, dass diese Programme in einem Umfang gestaltet werden, der ihrer Wichtigkeit gerecht wird.

UNHCR empfiehlt, den vorgeschlagenen **Artikel 45 Abs. 2 S. 2 AsylG** zu streichen und sowohl bei Entscheiden im beschleunigten Verfahren als auch bei solchen im erweiterten Verfahren auf gesetzlicher Ebene eine **Ausreisefrist zwischen sieben und dreissig Tagen** vorzusehen, wie dies auch in der EU-Rückführungsrichtlinie vorgegeben ist, und diese unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls in jedem Fall individuell festzusetzen.

UNHCR empfiehlt angesichts des vorgeschlagenen **Artikel 93a AsylG**, frühestens nach einer erstinstanzlichen Ablehnung eines Asylgesuchs allgemeine Informationen über die Möglichkeit einer Rückkehr in den Heimatstaat zu erteilen. Eine konkrete **Rückkehrberatung** sollte erst **nach** einer **letztinstanzlichen Ablehnung des Asylgesuchs** erfolgen. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass die Asylsuchenden die Rückkehrberatung als Druck zur Rücknahme des Asylgesuchs oder zum Verzicht auf Einlegung eines Rechtsbehelfs empfinden. Ferner empfiehlt UNHCR, die **Hilfswerke in die Rückkehrberatung einzubinden**. UNHCR begrüsst, dass eine klare Trennung zwischen Beratung im Verfahren und Rückkehrberatung vorgesehen ist. Personen die in der Rückkehrberatung tätig sind sollten in jedem Fall ein angemessenes **Training** erhalten und mit den Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere in Bezug auf das Prinzip des *Non-Refoulement*, vertraut sein.

UNHCR hat wiederholt die überragende Bedeutung eines effektiven Rechtsschutzes für das Erreichen des Kernziels des Asylverfahrens – der Identifizierung von Schutzbedürftigen und die Gewährung von Schutz – betont und begrüsst den in den **Artikeln 102f bis 102k AsylG** vorgesehenen **umfassenden und unentgeltlichen Rechtsschutz** in den Zentren des Bundes von Beginn bis Ende des Verfahrens ausdrücklich. In der Praxis wird es von grosser Bedeutung sein, dass die in einem – möglicherweise abgelegenen – besonderen Zentrum oder Wartezentrum untergebrachten Asylsuchenden jederzeit und in einer effektiven Art und Weise mit Beratung und Rechtsvertretung Kontakt aufnehmen können. Dies erfordert unter anderem die Möglichkeit eines kurzfristig anberaumten persönlichen Gesprächs. Mit Blick auf die Aufgaben des Leistungserbringers empfiehlt UNHCR, etwaige Präferenzen der asylsuchenden Person bei der Zuweisung der Rechtsvertretung zu berücksichtigen. Ferner möchte UNHCR angesichts der ausserordentlich hohen Rechtsgüter, die im Asylverfahren auf dem Spiel stehen, anregen, dass eine **hinreichende Expertise in Asylfragen gefordert** werden sollte, ehe eine Rechtsanwältin oder ein Rechtsanwalt einer asylsuchenden Person als Rechtsvertretung zugewiesen wird. In diesem Sinne könnten etwa entsprechende **Weiterbildungen als Massnahme der Qualitätssicherung** gemäss Artikel 102i Abs. 4 AsylG in Betracht kommen. Zudem sollte im Rahmen des vorgeschlagenen Artikel 102j AsylG zur Wahrung der Rechte der asylsuchenden Person und angesichts der verwaltungsrechtlichen Grundsätze zu Zustellung und Eröffnung, die **Zustellung** einer Mitteilung oder des Entwurfs eines ablehnenden Asylentscheides **an die Rechtsvertretung** als massgeblichen Zeitpunkt zu behandeln. Denn die asylsuchende Person steht in keinem Rechtsverhältnis zum Leistungserbringer und sollte nicht das Risiko für eine möglicherweise unterbliebene oder verspätet erfolgte Kommunikation zwischen Leistungserbringer und Rechtsvertretung tragen müssen. Weiterhin möchte UNHCR betonen, dass es die Aufgabe der Rechtsvertretung ist, die von den Asylsuchenden getroffenen Entscheidungen umzusetzen und die Rechte der Asylsuchenden geltend zu machen, und hierbei prinzipiell der Wille der Asylsuchenden entscheidend ist. Es ist grundsätzlich vom Interesse der Asylsuchenden auszugehen, - insbesondere in einem so kurzen Verfahren - von der Beschwerdemöglichkeit Gebrauch zu machen, um eine Kontrolle der behördlichen Entscheidung durch eine unabhängige Instanz zu haben und die verfahrensrechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, die es ermöglichen würden, im beschleunigten Verfahren in der Schweiz als schutzbedürftig anerkannt zu werden. **Der in Artikel 102h Abs. 2 S. 2 AsylG angesprochene Verzicht der Rechtsvertretung auf Erhebung einer Beschwerde ist nach Ansicht von UNHCR angesichts des damit verbundenen Präjudizes und der kurzen Beschwerdefrist mit dem in Artikel 29a BV und Artikel 13 EMRK garantierten Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf sowie darüber hinaus mit standesrechtlichen Bestimmungen bei zugewiesener Rechtsvertretung kaum zu vereinbaren.** Vielmehr dürften angesichts dieser standes-, verfassungs- und menschenrechtlichen Rahmenbestimmungen die Erhebung einer Beschwerde auch bei geringen Erfolgsaussichten geboten sein.

In Bezug auf **Artikel 102l und 102m AsylG** empfiehlt UNHCR zur Absicherung des Rechts auf einen effektiven Rechtsbehelf, **allen Asylsuchenden unentgeltliche Rechtsvertretung in der Beschwerdeinstanz zur Verfügung zu stellen**, auch im erweiterten Verfahren (einschliesslich Dublin-Verfahren). Dies gilt umso mehr, als nach Ansicht von UNHCR in den Fällen, die wegen ihrer Komplexität im erweiterten Verfahren untersucht werden sollen, ein grosser Anteil der Asylsuchenden schutzbedürftig sein dürfte. In diesem Zusammenhang empfiehlt UNHCR, die Weiterführung eines in einem Zentrum des Bundes begonnenen Rechtsvertretungsverhältnisses im erweiterten Verfahren zu ermöglichen.

Um den Anforderungen des Prinzips des effektiven Rechtsschutzes, welches sowohl in Art. 29a BV als auch in Art. 13 EMRK verankert ist, sind die Beschwerdefristen so zu bemessen, dass in jedem Fall die faktische Möglichkeit besteht, ein substantiiertes Rechtsmittel einzulegen. UNHCR empfiehlt daher in Bezug auf **Artikel 108** des Vorschlags, die **Beschwerdefristen im Asylverfahren bei 30 Tagen zu belassen**. Zudem sollte die Nachfrist für eine Verbesserung der Beschwerde jedenfalls nicht verkürzt werden. Eine generelle Orientierung an Arbeitstagen und nicht an Kalendertagen, wäre im Hinblick auf den faktischen Zugang zu Beratung und Rechtsvertretung wünschenswert. UNHCR begrüsst die vorgesehene Durchführung von **Instruktionsmassnahmen**, insbesondere mündlichen Anhörungen der Asylsuchenden, im Beschwerdeverfahren gegen Entscheide, die im beschleunigten Verfahren oder im Dublin-Verfahren getroffen worden sind, sowie die Möglichkeit der mündlichen Urteilseröffnung. Beide Aspekte sollten nach Ansicht von UNHCR auf Beschwerdeverfahren gegen Entscheide, die im erweiterten Verfahren getroffen worden sind, ausgeweitet werden.

Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen gemäss **Artikel 111b und 111c** des Vorschlags kommt aus rechtsstaatlicher Sicht besondere Bedeutung bei, da sie Gesuchstellern ermöglichen, seit dem Zeitpunkt des ersten Entscheides neu eingetretene Umstände oder Beweise vorzubringen. Zu bedenken ist dabei, dass nicht nur neue Entwicklungen im Herkunftsland oder exilpolitischer Tätigkeiten Anlass für ein erneutes Asylgesuch geben können, sondern auch Traumata, sprachliche Schwierigkeiten oder alters-, geschlechts- oder kulturell bedingte Empfindsamkeit dazu geführt haben können, dass nicht alle asylrelevanten Aspekte in einem früheren Asylgesuch vollständig vorgebracht worden sind. UNHCR empfiehlt, als Ausdruck guter Praxis, in jedem Fall eines **Wiedererwägungs- oder Mehrfachgesuchs**, das sich nicht ausschliesslich auf Gründe stützt, die bereits zuvor vorgebracht wurden, eine **mündliche Anhörung** der betroffenen Person durchzuführen, in welcher diese den Grund oder die Gründe für das Wiedererwägungsgesuch bzw. für das Mehrfachgesuch erläutern kann.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein
Oktober 2013