



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

**UNHCR-Stellungnahme zum
Vernehmlassungsbericht der Regierung des Fürstentums Liechtenstein
betreffend die Abänderung des Asylgesetzes (AsylG) sowie des
Gesetzes über die Ausländer (Ausländergesetz, AuG)**

Einleitung

UNHCR bedankt sich für die Einladung der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, zur vorgeschlagenen „Abänderung des Asylgesetzes (AsylG) sowie des Gesetzes über die Ausländer (Ausländergesetz, AuG)“¹ Stellung zu nehmen.

UNHCR begrüsst die grundsätzliche Stossrichtung des Entwurfs, die Verfahren effizienter zu gestalten und dafür Sorge zu tragen, dass Asylsuchende, die offenkundig nicht schutzbedürftig sind, schnell aus dem Asylsystem gefiltert werden. Wichtig ist jedoch, dass solche Steigerungen der Verfahrenseffektivität sicherstellen, dass das Asylverfahren fair bleibt und es nicht zu etwaigen Verletzungen des *Non-Refoulement* Prinzips kommen kann.

Wir hoffen, dass die folgenden ausgewählten, nicht abschliessenden Empfehlungen zum vorliegenden Entwurf, die UNHCR auf Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats abgibt,² dazu beitragen können, dass Beschleunigungsmassnahmen eingeführt werden können ohne die Fairness des Verfahrens zu beeinträchtigen.

UNHCR regt an zu prüfen, ob dieses Gesetzgebungsverfahren nicht auch für weitere Qualitätsverbesserungen des Asylverfahrens und des Asyls in Liechtenstein genutzt werden könnte. Hierzu würde nach Auffassung von UNHCR etwa die Überführung der vorläufigen Aufnahme in einen subsidiären Schutzstatus gehören, die Aufhebung der Lohnzession und eine verbesserte Rechtsstellung anerkannter Flüchtlinge in Liechtenstein. UNHCR ist gerne bereit, dazu detaillierte Vorschläge zu unterbreiten.

¹ Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Abänderung des Asylgesetzes (AsylG) sowie des Gesetzes über die Ausländer (Ausländergesetz, AuG), LNR 2015-1846, BNR 2016/179, REG 2580, 4. Februar 2016.

² Siehe insbesondere Art. 35 Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK); Art. II Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967; Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, 1950.

Sichere Heimat- und Herkunftsstaaten und geplanter Ausschluss vom Geltungsbereich des Asylgesetzes für Staatsangehörige des Europäischen Wirtschaftsraumes oder der Schweiz

UNHCR begrüsst das Anliegen des vorliegenden Gesetzentwurfes, offensichtlich unbegründete Asylanträge möglichst rasch zu entscheiden und damit deren relativ hohen Anteil zu senken. Vergleichbare Bemühungen in anderen europäischen Staaten haben gezeigt, dass dies zu einer spürbaren Entlastung des Asylverfahrens führen kann.

UNHCR ist jedoch besorgt, dass die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Ausschlüsse

- vom Geltungsbereich des Asylgesetzes von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) oder der Schweiz (nArt. 1a Abs. 2 AsylG), sowie
- von einer inhaltlichen Überprüfung des Antrags bei Personen aus sicheren Heimat- und Herkunftsstaaten (nArt. 20 Abs. 1 e AsylG)

die Gefahr einer Verletzung des Refoulement-Verbotes mit sich bringen könnten.

Auch wenn das Rechtssystem eines Staates und dessen Anwendung in der Praxis dafür sprechen können, dass in diesem Staat grundsätzlich weder Verfolgung noch andere, einen Refoulementschutz rechtfertigende, Gefährdungen vorkommen, kann ein Bedarf nach internationalem Schutz nicht für jeden Fall absolut und kategorisch verneint werden. Der Zugang zum Asylverfahren und einer zumindest summarischen Prüfung des Asylgesuchs muss grundsätzlich auch Staatsangehörigen von Staaten möglich sein, in denen in aller Regel Schutz vor Verfolgung besteht. So hält auch der Bericht der Regierung an den Landtag zur aktuellen Regelung der sicheren Herkunfts- und Heimatstaaten fest: „Wird ein Land als "verfolgungssicher" beurteilt, so bedeutet dies nicht automatisch, dass Asylsuchenden aus einem solchen Land die Rechtsstellung eines Flüchtlings nicht zuerkannt werden kann. Vielmehr handelt es sich dabei um eine Regelvermutung, die sich umstossen lässt, wenn sich Hinweise auf eine Verfolgung ergeben.“³

Im Hinblick auf die vorgesehenen Bestimmungen zum sicheren Heimat- bzw. Herkunftsstaat sieht das Asylgesetz bereits aktuell vor, dass Personen kein Asyl gewährt wird, wenn diese aus einem sicheren Heimat- oder Herkunftsstaat stammen (Art. 33 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Buchst. b AsylG). Ausgenommen bleiben aber Personen, bei denen es Hinweise auf eine Verfolgung gibt (Art. 33 Abs.1 AsylG).

³ Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein, BuA 2011/85, S. 83.

Diese Ausnahmeklausel soll nunmehr gestrichen werden. Zusätzlich soll nicht mehr ein Asylentscheid, sondern ein Unzulässigkeitsentscheid getroffen werden (nArt. 5 Abs. 3 i.V.m nArt. 20 Abs. 1 Bst. e AsylG).

Zwar führt der Entwurf an, dass wie bislang trotz Vorliegen eines Unzulässigkeitsgrundes ein Asylverfahren durchgeführt werden *kann*, wenn humanitäre Gründe dies rechtfertigen oder Liechtenstein aufgrund des Dublin-Besitzstandes für die Prüfung des Asylgesuches zuständig ist (Art. 20 Abs. 3 AsylG). Dies legt jedoch nicht mit der notwendigen Deutlichkeit fest, dass es möglich sein muss, ein inhaltliches Asylverfahren durchzuführen. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass über das Unzulässigkeitsverfahren nicht sichergestellt ist, dass die Person allfällige Gründe, die gegen die Sicherheit ihres Heimats- bzw. Herkunftsstaats und damit für die Durchführung eines Asylverfahrens sprechen, überhaupt in einem Verfahren vorbringen kann. Folglich wird ihr verunmöglicht, die Behörde in die Lage zu versetzen, über das Vorliegen von Hinweisen auf Verfolgung bzw. von humanitären Gründen zu entscheiden.

Als Mitgliedstaat der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und des New Yorker Protokolls von 1967 hat sich Liechtenstein zur Anwendung des Flüchtlingsbegriffs ohne geografische Einschränkung verpflichtet. Insbesondere der vorgeschlagene kategorische Ausschluss vom Asylverfahren für Staatsangehörige eines Mitgliedstaates des EWR oder der Schweiz käme *de facto* der nachträglichen Einführung einer geografischen Einschränkung gleich, die unvereinbar wäre mit der GFK und dem Protokoll von 1967. Eine solche partielle Derogation von der GFK steht nach Ansicht von UNHCR zudem in Widerspruch zu Art. 3 GFK, welcher die Vertragsstaaten verpflichtet, die Bestimmungen der Konvention ohne Unterscheidung aufgrund des Herkunftslandes anzuwenden.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass Anträge von EWR-BürgerInnen oder SchweizerInnen in Liechtenstein nur vereinzelt vorkommen.

UNHCR empfiehlt daher davon abzusehen, Staatsangehörige von EWR Mitgliedstaaten und der Schweiz vom Geltungsbereich des Asylgesetzes auszunehmen und Staatsangehörige aus sicheren Heimat- bzw. Herkunftsstaaten von einer inhaltlichen Überprüfung ihres Antrags auszuschliessen.

Der bestehende Gesetzesentwurf könnte um eine Vorschrift erweitert werden, die klarstellt, dass Asylanträge dieser Personengruppen in der Regel nach summarischer inhaltlicher Prüfung abzulehnen sind, wenn keine Anhaltspunkte ersichtlich sind, die die Vermutung der Sicherheit in ihrem bzw. seinem Fall widerlegen könnten. Möglicherweise könnte überlegt werden, ob gesetzlich vorgegeben wird, dass die Behörde diese Entscheidung innerhalb einer bestimmten, kurz bemessenen Frist treffen sollte.

Unzulässigkeit eines Asylgesuchs aus wirtschaftlichen oder medizinischen Gründen

Der Entwurf sieht vor, dass ein Asylgesuch als unzulässig abgewiesen wird, wenn „die Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 1 Bst. e nicht erfüllt sind. Dies gilt namentlich, wenn das Asylgesuch ausschliesslich aus wirtschaftlichen oder medizinischen Gründen eingereicht wird“ (nArt. 20 Abs. 1 Bst. f AsylG).

Diese Regelung würde die Trennung von Zulässigkeitsverfahren und materiellem Asylverfahren durchbrechen. Dies kann zur Verdopplung einzelner Verfahrensschritte und Verzögerungen führen, aber auch zu Fehlentscheidungen. Die Zulässigkeitsprüfung dient im Wesentlichen der Prüfung formeller Voraussetzungen der Antragstellung sowie der Zuständigkeit des Fürstentums Liechtenstein nach der Dublin-III-Verordnung. Dagegen wird im materiellen Teil geprüft, ob der Antragsteller bzw. die Antragstellerin die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling oder zumindest der Gewährung der vorläufigen Aufnahme erfüllt.

Der allgemeine Verweis auf die Definition des Asylgesuchs in Art. 2 Abs. 1 Bst. e AsylG lässt offen, unter welchen Voraussetzungen ein Asylgesuch gemäss nArt. 20 Abs. 1 Bst. f AsylG als unzulässig abgeschrieben werden kann. Selbst wenn jedoch die Bestimmung lediglich auf Asylgesuche angewendet wird, die „ausschliesslich aus wirtschaftlichen oder medizinischen Gründen eingereicht“ werden, ist es erforderlich, inhaltlich zu prüfen, ob ein gerechtfertigtes Schutzbedürfnis vorliegt.

Zur Einreichung von Asylanträgen aus wirtschaftlichen oder medizinischen Motiven ist hervorzuheben, dass solche keinen Anspruch auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft begründen. Es muss jedoch in jedem Einzelfall geprüft werden, ob diese tatsächlich den alleinigen Grund für die Antragstellung darstellen oder ob es nicht zusätzlich flüchtlingsrechtlich relevante Gründe gibt.⁴

UNHCR empfiehlt daher klarzustellen, dass Asylgesuche nicht allgemein als unzulässig abgeschrieben werden können, auch nicht, wenn wirtschaftliche oder medizinische Gründe im Vordergrund zu stehen scheinen. Für solche Gesuche sollte vorgesehen werden, dass sie in einem raschen aber fairen Verfahren als unbegründet abgelehnt werden können.

⁴ UNHCR, Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäß dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Rz. 62-64, abrufbar unter http://www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_2/FR_int_vr_handb-Handbuch.pdf.

Mitwirkungspflicht und formlose Abschreibung

Der Entwurf sieht vor, dass Asylsuchende, die ohne triftigen Grund ihre Mitwirkungspflicht verletzen oder deren Aufenthalt länger als 20 Tage unbekannt ist, damit auf eine Weiterführung des Verfahrens verzichten (nArt. 6 Abs. 3a AsylG, nArt. 28 Abs. 2 AsylG). Das Verfahren wird formlos abgeschrieben und ein neues Gesuch kann frühestens nach drei Jahren eingebracht werden.

Die Verpflichtung zur Ermittlung und Bewertung aller massgeblichen Anhaltspunkte ist gemeinsame Aufgabe der gesuchstellenden Personen und der der den Antrag prüfenden Behörde, d.h. asylsuchende Personen sind im Verfahren zur Mitwirkung verpflichtet. Die Mitwirkungspflicht ist im liechtensteinischen Asylgesetz jedoch weit gefasst und umfasst unterschiedliche Aspekte. Entgegen den Ausführungen des Vernehmlassungsberichts ist die Abschreibung des Gesuchs im Gesetzentwurf auch nicht auf „grobe Verletzungen“ der Mitwirkungspflicht beschränkt. Zusätzlich bietet der Begriff des Verschuldens in diesem Kontext zahlreiche Auslegungsspielräume. UNHCR ist daher besorgt, dass bereits ein Nichtbeachten einzelner Aspekte der Mitwirkungspflicht fälschlicherweise als mangelndes Interesse an der Mitwirkung am Verfahren oder als mangelnder Schutzbedarf gedeutet werden könnte mit schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen.

Die vorgesehene Rechtsfolge einer formlosen Abschreibung wirft zudem zahlreiche rechtliche und praktische Fragen auf. Etwaige Einwände können nicht vorgebracht werden und der Zugang zu einem Asylverfahren kann ohne formellen, anfechtbaren Schluss verwehrt werden. Zwar ist zu begrüßen, dass die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention ausdrücklich vorbehalten bleiben soll. Wie dies verfahrensrechtlich sichergestellt werden soll ist jedoch unklar. In der Praxis würden sich die betroffenen Personen im Zweifel gezwungen sehen, einen neuen Antrag einzubringen, der als unzulässig zurückzuweisen ist und über dessen Rechtmässigkeit erst im Rechtsweg entschieden wird. Dadurch ist zu befürchten, dass das Verfahren eher verzögert denn vereinfacht wird.

Gemäss Art. 18 Abs. 2 Dublin-III-Verordnung verpflichtet sich ein Mitgliedstaat, der einen Asylsuchenden zurücknimmt, den gestellten Antrag auf internationalen Schutz anzunehmen bzw. die Prüfung abzuschliessen. Zwar ist vorgesehen, dass das Asylverfahren trotz Vorliegen eines Unzulässigkeitsgrundes nach Art. 20 Abs. 1 AsylG durchgeführt werden *kann*, wenn Liechtenstein aufgrund des Dublin-Besitzstandes für die Prüfung zuständig ist. Damit würden jedoch Dublin-RückkehrerInnen gegenüber anderen Personen begünstigt. Ausserdem handelt es sich hier nicht um Ermessensfragen, das Asylverfahren *ist* in diesen Fällen jedenfalls durchzuführen.

UNHCR empfiehlt, von der vorgeschlagenen Regelung der formlosen Abschreibung bei Verletzung der Mitwirkungspflicht abzusehen. Stattdessen könnte etwa eine neue Regelung in den Gesetzentwurf aufgenommen werden die vorsieht, dass bestimmte Arten der Verletzung der Mitwirkungspflicht im Rahmen der Glaubhaftigkeitsprüfung zu würdigen sind. Bei Asylanträgen, die vom Antragsteller nicht weiter verfolgt werden, könnte eine Abschreibung vorgesehen werden, wenn diese eine Wiederaufnahme des Verfahrens zulässt.

Übersetzung von Entscheidungen und Verfügungen

Der Entwurf sieht vor, dass zumindest der Spruch der Entscheidungen und Verfügungen, sofern der Asylsuchende nicht rechtsfreundlich vertreten ist, schriftlich oder mündlich in eine Sprache zu übersetzen ist, die von ihm verstanden wird oder von der ausgegangen werden kann, dass er sie versteht (nArt. 11 Abs. 1 AsylG).

UNHCR begrüsst diese Bestimmung, die Asylsuchende dabei unterstützen kann, den Asylentscheid zu verstehen und ihn in Folge zu akzeptieren oder Rechtsmittel zu erwägen. UNHCR schlägt vor, dass aber auch Asylsuchende, die rechtsfreundlich vertreten sind, davon profitieren können. Eine Rechtsvertretung kann jederzeit enden und hilft insbesondere nach einer Überstellung oder Ausschaffung nicht mehr dabei, den Entscheid zu verstehen. Zusätzlich merkt UNHCR an, dass nicht nur das vermeintliche Verständnis einer Sprache dafür wichtig ist, sondern die Sprache auch tatsächlich verstanden werden muss. UNHCR regt an, den Zusatz „oder von der ausgegangen werden kann, dass er sie versteht“, zu streichen.

UNHCR begrüsst die vorgeschlagene Regelung zur Übersetzung des Entscheides und **regt an**, zum Zeitpunkt des Entscheides rechtsfreundlich vertretene Asylsuchende von dieser Vorschrift nicht auszuschliessen. **UNHCR empfiehlt**, die Einschränkung auf eine Sprache, von der ausgegangen werden kann, dass sie verstanden wird, zu streichen.

Effektiver Rechtsschutz

Mit dem vorliegenden Entwurf soll das Beschwerdeverfahren gestrafft werden. Durch die Zusammenlegung der Entscheidungsebene von Ausländer- und Passamt (APA) und Regierung wird der Verwaltungsgerichtshof (VGH) zur ersten Beschwerdeinstanz. Zugleich soll Beschwerden automatisch aufschiebende Wirkung zukommen.

UNHCR begrüsst diese Vorschläge, die die Effizienz des Beschwerdeverfahrens substantiell steigern und den völkerrechtlichen Vorgaben einer unabhängigen Beschwer-

demöglichkeit weitgehend entsprechen. UNHCR möchte dennoch anmerken, dass durch die Verlagerung der ersten Beschwerdeebene zum Verwaltungsgerichtshof die Überprüfung erstinstanzlicher Entscheidungen eingeschränkt wird. Im Gegensatz zur Regierung hat der VGH eine eingeschränkte Kognitionsbefugnis. Er kann zwar Rechts- und Sachfragen überprüfen. Ermessensentscheidungen kann er jedoch lediglich rechtlich überprüfen. Ausserdem gelten Neuerungsverbote (Art. 78 AsylG). Damit ist nicht sichergestellt, dass der Rechtsweg die vom EGMR entwickelten Kriterien für einen wirksamen Rechtsschutz erfüllt.

UNHCR begrüsst die Straffung des Beschwerdeverfahrens, **empfiehlt** jedoch, in diesem Zusammenhang die Einschränkung der Kognitionsbefugnis des VGH und die Neuerungsverbote zu überdenken.

Verfahrenshilfe

Der Entwurf sieht vor, dass ein Antrag auf Verfahrenshilfe nur zusammen mit dem verfahrenseinleitenden Schriftsatz bzw. der Beschwerde eingebracht werden kann. Dadurch sollen nicht nur Verfahrensverzögerungen vermieden, sondern insgesamt das Rechtsmittelverfahren effizienter und kostengünstiger ausgestaltet werden (nArt. 83 Abs. 1a und 4 AsylG).

UNHCR erachtet es für wichtig, dass unnötige Verzögerungen im Rechtsmittelverfahren vermieden werden. Die Verfahrenshilfe dient jedoch auch der Entscheidung über die Einlegung und fachkundige Begründung der Beschwerde. Es ist nicht sicher, wie dies in Zukunft sichergestellt sein soll. Wird über die Verfahrenshilfe erst gemeinsam mit der Beschwerde entschieden, sind Asylsuchende entweder bei der Formulierung und Einreichung der Beschwerde auf sich allein gestellt oder die Rechtsvertreter müssen das Risiko tragen, dass der Verfahrenshilfeantrag abgelehnt wird. In der Praxis ist damit zu rechnen, dass damit das Einbringen der Beschwerde davon abhängen wird, ob ein Rechtsvertreter das Risiko übernimmt, Beschwerden auszugestalten, ohne dass die Entlohnung sichergestellt wird. Dadurch könnte der Zugang zu einem effektiven Rechtsbehelf verhindert werden. Zusätzlich könnte sich der Verwaltungsgerichtshof mit einer gestiegenen Anzahl ungenügender Beschwerden konfrontiert sehen, die zu Verfahrensverzögerungen führen können.

UNHCR regt daher an, die vorgeschlagene Regelung zur Zusammenlegung der Entscheidung über Verfahrenshilfe und inhaltlichem Entscheid in Hinblick auf den Zugang zu einem wirksamen Rechtsmittel zu überdenken, bzw. anderweitig sicherzustellen, dass der Zugang zu effektivem Rechtsschutz gewahrt bleibt.

Aufschiebende Wirkung

Der Entwurf sieht vor, dass Beschwerden gegen Entscheidungen der Regierung grundsätzlich automatisch aufschiebende Wirkung erhalten (nArt. 81 Abs. 1 AsylG). Der Einzelrichter kann einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung entziehen, wenn „wichtige öffentliche Interesse“ (sic) vorliegen (nArt. 81 Abs. 2 AsylG). UNHCR begrüsst die automatische aufschiebende Wirkung, da dies eine Verfahrensvereinfachung darstellt, die die völkerrechtlichen Vorgaben bestmöglich umsetzt. Gleichzeitig sieht UNHCR mit Sorge, dass die wichtigen öffentlichen Interessen, die einen Entzug rechtfertigen, im Gesetzestext nicht näher definiert werden. Die aufschiebende Wirkung sollte grundsätzlich nur entzogen werden, wenn der Antrag offenkundig unbegründet ist bzw. die Beschwerde offenkundig missbräuchlich ist. UNHCR empfiehlt daher, die „wichtigen öffentlichen Interessen“ im Gesetz in diese Richtung näher zu definieren.

UNHCR begrüsst, dass Beschwerden automatisch aufschiebende Wirkung zukommt, empfiehlt aber, die Gründe, aus denen die aufschiebende Wirkung entzogen werden kann, einschränkend näher zu definieren.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein

März 2016