

Q&A: Europäische Debatten zum Thema Migration

Das Schweizer Asylverfahren

Ein Zukunftsmodell für Europa?

CONSTANTIN HRUSCHKA

Januar 2019

- Seit 2014 testet die Schweiz ein neues Asylverfahren. Die Testphase verläuft weitgehend erfolgreich. Der landesweite Start des neuen Schweizer Asylverfahren erfolgt voraussichtlich am 1. März 2019.
- Das Verfahren verspricht eine Vereinfachung der Abläufe und schnellere Taktung. Es orientiert sich am niederländischen Modell und adaptiert zugleich den föderalen Schweizer Kontext. Der Ablauf erfolgt nach klar festgelegten Schritten. So konnte im Verlauf der Testphase mehr als die Hälfte der Asylentscheidungen innerhalb von 140 Tagen in dafür festgelegten „Bundesasylzentren“ getroffen werden.
- Eine erste umfassende Evaluierung verlief positiv: Das Verfahren ist wirtschaftlicher, schneller, qualitativ besser und wird von allen Beteiligten stärker akzeptiert. Verbesserungsmöglichkeiten gibt es bei den Themen Beschwerdefristen, Koordination der Verfahrensabläufe, Qualitätssicherung sowie Unabhängigkeit der Rechtsvertretung.
- Als Lehre für andere europäische Länder zeigt das Schweizer Modell, dass eine Reform des Asylverfahrens nur unter breitem Einbezug aller Akteure gelingen kann.
- Für die Effizienz des Verfahrens ist es zentral, dass die asylsuchenden Personen durch umfassende, unabhängige und unterstützende Beratung in der Lage sein müssen, am Verfahren auch tatsächlich informiert teilzunehmen.

1. Genese und Inhalte – Was sind die Neuerungen des Schweizer Asylverfahrens?

Das neue Verfahren hat seinen Ursprung in den Bemühungen um eine Revision des Schweizer Asylgesetzes, die der Bundesrat (i.e. die Regierung der Schweiz) dem Parlament im Mai 2010 vorlegte. Eine von der staatspolitischen Kommission des Ständerates daraufhin in Auftrag gegebene Studie stellte fest, dass Asylverfahren – von der Gesuchseinreichung bis zur endgültigen Aufenthaltsregelung oder Ausreise – durchschnittlich etwa 1.400 Tage dauern. Damit behindern sie sowohl Integration als auch Rückführungen. Als Reaktion beauftragte die staatspolitische Kommission des Ständerates das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), Vorschläge für eine grundlegende Revision und Beschleunigung des Schweizer Asylverfahrens auszuarbeiten. Diese basierten auf einer Problemanalyse im nationalen Kontext und bezogen Erfahrungen aus Verfahrensmodellen in den Niederlanden, Norwegen und dem Vereinigten Königreich mit ein. Die vorgeschlagenen Handlungsoptionen enthielten kurzfristig umsetzbare Maßnahmen zur Beschleunigung und Empfehlungen für eine grundlegende Revision des Schweizer Asylverfahrens.

Als eine der sogenannten dringlichen Maßnahmen vom September 2012 wurde im Asylgesetz (Artikel 112b AsylG) die Möglichkeit geschaffen, ein neues Verfahrensmodell unter Schirmherrschaft der nationalen Asylbehörde (Bundesamt für Migration – BFM, heute Staatssekretariat für Migration – SEM) zu testen. Das Modell orientiert sich bezüglich Taktung, Verfahrensaufteilung, Rechtsvertretung, am niederländischen Modell und adaptiert zugleich den föderalen Schweizer Kontext.

Als Ort wurde die Stadt Zürich ausgewählt und ein Testlauf in einem Zentrum mit circa 300 Unterbringungsplätzen für etwa 1.500 Verfahren pro Jahr vereinbart. Gleichzeitig verständigten sich Bund, Kantone, Städte und Gemeinden auf eine Arbeitsgruppe, die im Rahmen von zwei sogenannten Asylkonferenzen im Januar 2013 und

März 2014 alle Eckpunkte der Reform festlegten. Ohne diese politische Verständigung der staatlichen Akteure auf den verschiedenen Ebenen wäre eine Einigung auf ein neues Verfahren unmöglich gewesen. Für die Testphase wurde ein eigenes Regelwerk geschaffen, welches die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Verfahren in Zürich vorgab. Dieses sieht eine Vereinfachung der Verfahrensabläufe und eine Taktung des Verfahrens vor. Es diente zudem als Grundlage für die im September 2015 verabschiedete und im Juni 2016 in einer Volksabstimmung bestätigte Revision des Asylgesetzes.

Das neue Verfahren teilt die Schweiz in die sechs Asylregionen *Westschweiz*, *Tessin und Zentralschweiz*, *Ostschweiz*, *Nordwestschweiz* sowie die Kantone *Bern* und *Zürich* auf. In jeder Region werden Bundesasylzentren eingerichtet, von denen jeweils eines die „Verfahrensfunktion“ innehat. Zusätzlich sind weitere Bundesasylzentren mit „Warte- und Ausreisefunktion“ vorgesehen. Die Kapazität der Bundesunterbringungen steigt dadurch schweizweit auf 5.000 Plätze.

In den Zentren mit Verfahrensfunktion erfolgt der Ablauf nach klar festgelegten Schritten und Zielzahlen. Diese rechnen mit etwa 40% Dublin-Verfahren und 60% „nationalen“, also inhaltlich zu prüfenden Verfahren. Es soll erreicht werden, dass 72% aller Asylverfahren (die Dublin-Verfahren und 32% der nationalen Verfahren) in den Zentren des Bundes abgeschlossen werden. Diese Zahlen wurden während der Pilotphase im Testzentrum in Zürich erreicht, mit der Abweichung, dass aufgrund des Scheiterns vieler Dublin-Überstellungen und der Aufnahme einiger Verfahren in das nationale Verfahren nur etwa 50% aller Fälle tatsächlich abgeschlossen werden konnten. Der Kalkulation liegt eine Schutzquote von 60% zugrunde (*siehe Bild 1*).

Die restlichen Verfahren finden im sogenannten „erweiterten Verfahren“ statt, das weiterhin auf die Kantone verteilt. Der Aufenthalt – und somit auch die Mehrheit der finalen Asylentscheidungen – soll in den Bundesasylzentren auf 140 Tage begrenzt werden (Dies stellt eine erhebliche Änderung der bisherigen Abläufe

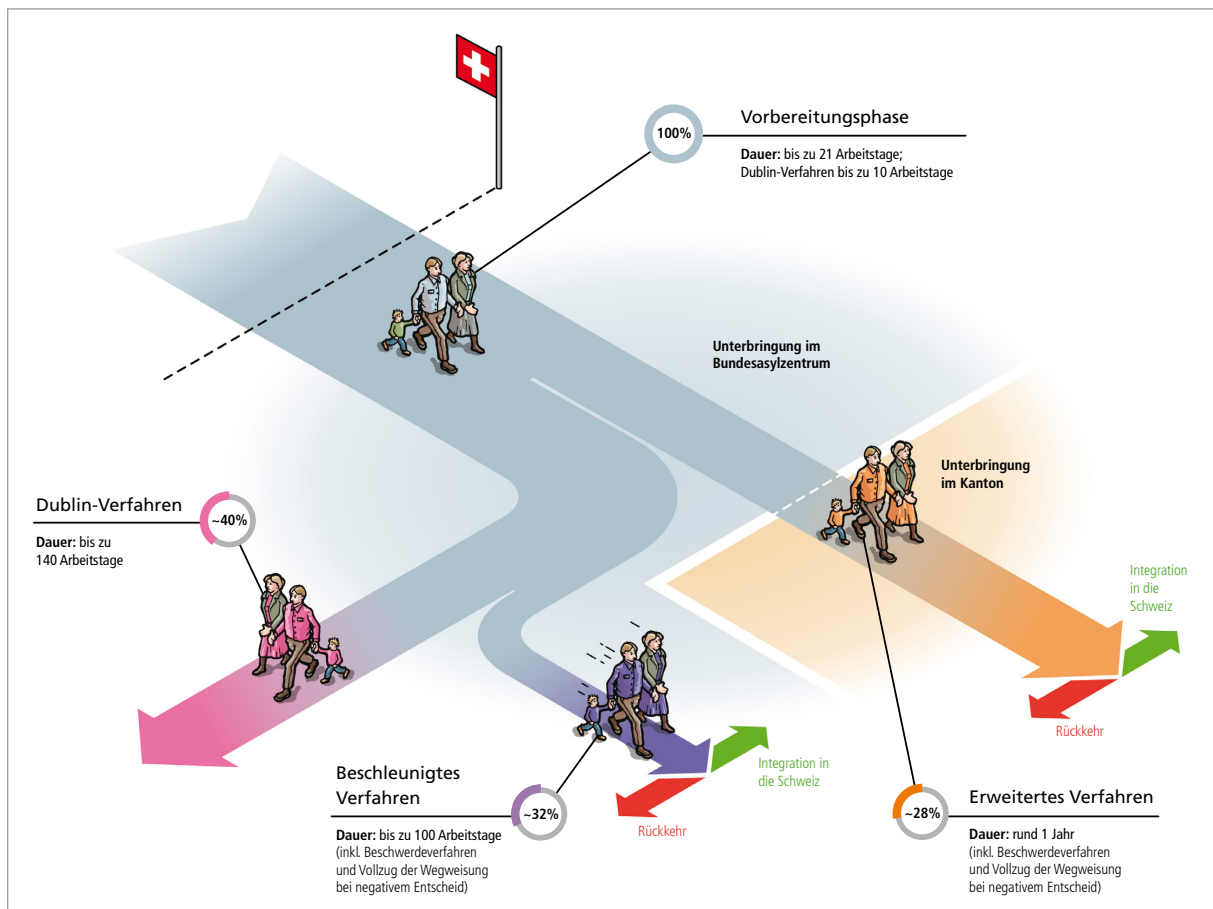


Bild 1: Asylverfahren ab 2019 (mit freundlicher Genehmigung vom SEM)

dar, da der Aufenthalt in den bisherigen Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ), die der Bund betreibt, grundsätzlich auf 90 Tage begrenzt war und dort nur ein Bruchteil der Asylansprüche erledigt (oder auch nur die Person angehört) wurde. Das neue Verfahren sieht folgende Schritte vor:

1. Nach der Ankunft und formalen Antragstellung werden die Fingerabdrücke genommen und die Asylsuchenden erhalten eine Verfahrensberatung (in der Praxis eher Information) von einem damit beauftragten, unabhängigen „Leistungserbringer“ (häufig eine Nichtregierungsorganisation (NGO)). Dieser stellt zudem sicher, dass die Person über die unentgeltliche Rechtsvertretung informiert ist. In der Testphase nahmen über 99% der Asylsuchenden diese Möglichkeit in Anspruch. Die Rechtsvertretung wird ebenfalls vom Leistungserbringer
2. organisiert und nimmt an allen Verfahrensschritten vor dem SEM teil.

3. Wird ein Dublin-Verfahren eingeleitet, soll das SEM innerhalb der Vorbereitungsphase das Übernahmearsuchen an den für zuständig gehaltenen Staat stellen. Dieser hat nach den Vorgaben der Dublin-III-Verordnung zwischen zwei Wochen und zwei Monaten (je nach Fallkonstellation) Zeit für eine Antwort. Übernimmt der ersuchte Staat die Verantwortung, soll das SEM innerhalb von drei Arbeitstagen einen „Nichteintretensentscheid“ treffen, mit dem die Person aufgefordert wird, sich in den zuständigen Staat zur Durchführung des Asylverfahrens zu begeben. Gegen diesen Entscheid kann Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben werden. Die Frist für die Überstellung beträgt im Regelfall sechs Monate. Kann die Überstellung nicht oder nicht rechtzeitig stattfinden, wird die Schweiz zuständig und das reguläre Asylverfahren kommt zur Anwendung.
4. Wird kein Dublin-Verfahren eingeleitet oder scheitert dieses, folgt am Ende der Vorbereitungsphase eine Anhörung zu den Fluchtgründen. Nach der Anhörung findet eine zweite Triage statt. In dieser wird entschieden, ob das Verfahren innerhalb von 8-10 Arbeitstagen entschieden werden kann („beschleunigtes Verfahren“) oder ob weitere Abklärungen notwendig sind und dies daher nicht möglich ist. In letzterem Fall wird die Person einem Kanton zugewiesen und es findet das „erweiterte Verfahren“ Anwendung, das nur noch Soll-Bestimmungen aber keine festen Verfahrensfristen für die Entscheidung mehr enthält. Dieses Verfahren kommt auch zur Anwendung, wenn die Anhörung aus bestimmten Gründen nicht innerhalb der vorgegebenen Fristen stattfinden kann.

Als einen weiteren wichtiger Aspekt, der sowohl zur Beschleunigung des Verfahrens als auch Wahrung der Fairness und Rechtsstaatlichkeit beiträgt, sieht das neue Verfahren die Gewährleistung von unentgeltlicher Beratung und Rechtsvertretung vor. In der Regel führen Nichtregierungsorganisationen diese Funktion aus. Die Rechtsvertretung begleitet die betroffene Person in alle Gespräche mit dem SEM und

bereitet die asylsuchende Person auch auf die Erstbefragung und die Anhörung vor. Eine Besonderheit des Verfahrens besteht darin, dass das SEM geplante ablehnende Entscheide im nationalen Verfahren nicht der asylsuchenden Person direkt zustellt, sondern der Rechtsvertretung einen „Entscheidentwurf“ schickt, zu dem sich die asylsuchende Person innerhalb von 24 Stunden nochmals äußern kann. In Zürich hat die Rechtsvertretung von diesem Recht immer Gebrauch gemacht, um Präjudize beim SEM und bei Gericht zu verhindern. Die Rechtsvertretung hat zudem die Aufgabe, die ergangenen Entscheide den asylsuchenden Personen zu erläutern und mit ihnen die Erfolgsaussichten einer Beschwerde (Klage) zu erörtern – was auch zu einer Entlastung der Betreuungspersonen in den Zentren führt. Dabei ist die Rechtsvertretung anwaltlichen Grundsätzen verpflichtet, hat also eine echte Chancenberatung zu leisten.

2. Wie lässt sich das neue Asylverfahren bewerten?

Die Testphase in Zürich startete am 6. Januar 2014. Sie wurde während der ersten zwei Jahre durch das zuständige EJPD einer externen Evaluation unterzogen. Die Evaluation konzentrierte sich auf die vier Kernmerkmale *Kosten, Effizienz, Qualität der Verfahren* sowie *Arbeit der Beratung und Rechtsvertretung*. Die Ergebnisse der Evaluation fielen in allen Bereichen positiv aus: das Verfahren ist wirtschaftlicher, schneller und qualitativ besser und wird von allen Beteiligten deutlich besser akzeptiert. Insbesondere konnte die Evaluation der Beratung und Rechtsvertretung nachweisen, dass besser informierte Asylsuchende einen erheblichen Effizienzgewinn für die Verfahren bringen und dass Anhörungen wesentlich besser und zielgerichteter ablaufen, wenn die asylsuchenden Personen professionell begleitet werden. Die Erörterung des geplanten Entscheids mit der asylsuchenden Person und die Möglichkeit, Einwände vorzubringen, führt zu einer deutlich geringeren Fehlerquote und einer höheren Akzeptanz der danach folgenden Entscheide durch die Asylsuchenden.

Trotz der – vorhersehbaren – Konflikte zwischen den einzelnen Akteuren, denen eine so enge Kooperation neu war, vergaben alle eine positive Bewertung. Die konstante Einbeziehung aller Akteure im Verfahren führte im Wesentlichen zu einer Rollenklärung und nicht zu einer – von bestimmten Kreisen befürchteten – Verbrüderung. Die professionelle Rollenklärung wurde durch einen regelmäßigen Austausch zwischen Behörden und NGOs ermöglicht. Sie bildete zusammen mit den positiven Evaluationen den Hauptgrund für die Entscheidung des Parlaments im September 2015, die Testphasenverordnung – mit gewissen Anpassungen – zur Grundlage der Gesetzesrevision im Hinblick auf das neue Verfahren zu machen.

Mit Blick auf mögliche Verbesserungen rückt die Rolle der Rechtsvertretung in den Fokus. Demnach ist eine Hauptkritik, dass die Rechtsvertretung die Möglichkeit (oder die Pflicht) hat, das Mandat niederzulegen, wenn sie keine Erfolgsaussichten einer Beschwerde sieht. Zudem ist die Beschwerde schon in der Fallpauschale, die der Bund dem Leistungserbringer zahlt, mitberechnet. Demnach wurde hier ein Interesse der Rechtsvertretung befürchtet, keine Beschwerde einzureichen, um sich Arbeit zu ersparen, die keine zusätzlichen Gelder generiert. Des Weiteren ist die Beschwerdefrist mit 7 Arbeitstagen in beschleunigten Verfahren (5 Arbeitstagen im Dublinverfahren) sehr kurz bemessen, so dass der asylsuchenden Person wenig Zeit verbleibt, eine andere Rechtsvertretung zu finden, wenn das Mandat niedergelegt wird. Diese Frist ist auch deswegen eine besondere Herausforderung, weil in der Schweiz in Asylverfahren keine mündliche Verhandlung bei Gericht stattfindet und die Frist für die „Verbesserung der Beschwerde“ auf 7 Kalendertage (bzw. 3 Kalendertage in Dublin-Verfahren) beschränkt ist. Das Gericht ist zudem gesetzlich gehalten, die Verfahren innerhalb von 20 Tagen (bzw. 5 Tagen) zu entscheiden.

Um also eine auftragsrechtlich verbotene Mandatsniederlegung zur Unzeit zu vermeiden, bedeutet dies, dass eine Mandatsniederlegung eigentlich nur bei der Eröffnung des Entscheids und nicht später erfolgen kann und der asylsuchen-

den Person eine Liste mit möglichen Ansprechpartner_innen (weitere Rechtsberatungsstellen und Anwält_innen) vorgelegt werden muss, damit ihr Recht auf eine wirksame Beschwerde gewahrt bleibt.

Als größte Herausforderungen für die Rechtsvertretung in den getakteten Verfahren, die per Fallpauschale abgegolten wird, erweisen sich aktuell:

- die Vervielfachung der notwendigen Übersetzungstätigkeit, bei eingeschränkter Verfügbarkeit von Sprachmittler_innen;
- die „Schwankungstauglichkeit des Systems“, also insbesondere die Fragen, wer das finanzielle Risiko der Rechtsvertretung bei stark zurückgehenden Asylantragszahlen trägt und wie schnell die aufgebaute Struktur auf steigende Zahlen reagieren kann;
- die Qualitätssicherung bei der Beratung und Rechtsvertretung, von der notwendigen spezifischen Ausbildung, über Weiterbildungsmöglichkeiten bis hin zur Qualitätssicherung im engeren Sinne in Bezug auf die „Produkte“ der Arbeit der Beratung und Rechtsvertretung und
- die Glaubwürdigkeit der Beratung und Rechtsvertretung als unabhängige Instanz im Verfahren, da durch das Setting (alles an einem Ort) die asylsuchenden Personen diese nicht selten als Teil der Migrationsadministration wahrnehmen.

Es ist zudem vorhersehbar, dass die Frage der Einheitlichkeit und Qualität sowohl bei der Entscheidungs-, als auch bei der Beratungs- und Vertretungspraxis nach dem Start des Verfahrens in den sechs Regionen weitere Herausforderung für alle Beteiligten werden.

Trotz dieser Verbesserungsmöglichkeiten, fällt die Gesamtbewertung positiv aus. Der Erfolg zeigt sich auch durch die breite Akzeptanz bei den politischen Akteuren und in der Bevölkerung, die das geänderte Asylgesetz am 5. Juni 2016 in einer Volksabstimmung mit 66,78% annahm.

Seither laufen die Vorbereitungen für eine Umsetzung des Gesetzes in der gesamten Schweiz. Zum 2. April 2018 wurde in der französischspra-

chigen Westschweiz eine zweite Testregion eröffnet und im Oktober 2018 wurden die Mandate für die Beratung und Rechtsvertretung in allen Asylregionen vergeben. Die schweizweite Umsetzung ist für den 1. März 2019 angekündigt.

3. Welche Lehren lassen sich für ein europäisches Modell ziehen?

Als Lehre für andere europäische Länder zeigt das Schweizer Modell, dass eine Reform des Asylverfahrens nur unter breitem Einbezug aller Akteure gelingen kann. Die wichtigste Voraussetzung zur Erneuerung des Schweizerischen Asylverfahrens liegt in einem breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens, bei dem die Asylverfahren unter Wahrung von Fairness und Rechtsstaatlichkeit erheblich beschleunigt und qualitativ verbessert werden. Das Verfahren bezieht alle Ebenen der Verwaltung und kooperationsbereite zivilgesellschaftliche Akteure mit ein. Es legt essentielle Grundparameter (Beschleunigung, Effizienz, Fairness, Rechtsstaatlichkeit) fest und ist jederzeit in der Lage auch neue Akteure einzubeziehen. Ein Prozess zur Implementierung des neuen Verfahrens bereitet im SEM die Mitarbeitenden auf allen Ebenen auf die Neuerungen vor und bindet sie in den Transitionsprozess ein – ähnlich verlaufen die Vorbereitungen auf NGO-Seite und bei den beteiligten Kantonen, Städten und Gemeinden.

Für eine Umsetzung von gelingenden Reformen von Asylverfahren in anderen europäischen Ländern kann aus dem Schweizer Modell insbesondere der breit abgestützte Revisionsprozess als vorbildhaft gelten. Austausch, Partizipation und Kompromissbereitschaft aller beteiligten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure ermöglichen eine hohe Glaubwürdigkeit und Unterstützung des neuen Verfahrens.

Aus inhaltlicher Sicht kann insbesondere der Fokus auf Effizienz und Fairness als ein Schlüssel zum Erfolg bewertet werden. In der Praxis zeigte sich, dass erstens die unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung für die Asylsuchenden tatsächlich auch zur Effizienz des Verfahrens beiträgt und zweitens dass mehr Transparenz für die

Asylsuchenden eine essentielle Voraussetzung für deren Kooperation im Verfahren sowie für die Akzeptanz der Asylentscheide ist. Bei der Implementierung gelang es, die Berührungspunkte zwischen Behörden und NGOs im Asylbereich durch das gut konzipierte Asylverfahren abzubauen. Die vielleicht wichtigsten Erkenntnisse auf beiden Seiten waren, dass die „andere Seite“ eben auch professionell arbeitet und dass die ideologischen Kampfplätze zwar existieren, aber in den allermeisten Fällen keine Rolle spielen.

Für die Rechtsstaatlichkeit und die Glaubwürdigkeit gegenüber den asylsuchenden Personen ist es essentiell, dass eine unabhängige Beratung und Rechtsvertretung ermöglicht wird, die allen Asylsuchenden – unabhängig von den Erfolgsaussichten – zur Verfügung steht. In der Evaluation hat sich gezeigt, dass die Asylsuchenden sehr genau auf Ungleichheiten bei den Beratungsleistungen und auf die Distanz zu den staatlichen Behörden achten. Die Unabhängigkeit der Beratung und Rechtsvertretung sowie die Gleichbehandlung aller Asylsuchenden im Hinblick auf den Zugang zu deren Dienstleistungen muss daher auch durch ein entsprechendes Verhalten der Akteure immer wieder gezeigt werden. Dies reicht von der professionellen Distanz zwischen Behörden und NGOs vor den Asylsuchenden bis hin zu Maßnahmen, die die Vertraulichkeit wahren. Die Wahrnehmung des Verfahrens als transparent und fair ist ein zentraler Schlüssel für ein faires und effizientes Verfahren. Ist dies nicht der Fall, ist weder die Mitwirkung der asylsuchenden Personen noch die Akzeptanz der Entscheide gewährleistet, was unter anderem zu einer Erhöhung der Folge- oder Sonderverfahren aber auch zu einer Zunahme der Personen in irregulären Situationen führen kann, deren Lösung und Beendigung dann staatliches Handeln erfordert und somit keinen echten Effizienzgewinn bringt.

In der schweizweiten Umsetzung, wird die Einheitlichkeit und damit die Glaubwürdigkeit des Asylverfahrens in den Regionen und die Qualität der Arbeit der Beratung und Rechtsvertretung entscheidend dafür sein, ob das Verfahren in der Umsetzung gelingt. Ein solcher Prozess erfordert Mut und Geduld und eine umfassende Partizipation aller beteiligten Personen und Organisationen.

Über den Autor

Dr. Constantin Hruschka arbeitet als Senior Research Fellow am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik in München. Vorher war er unter anderem als Leiter der Abteilung Protection der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH und als Jurist für das UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR tätig. Er hat Jura, Geschichte und Philosophie in Würzburg, Poitiers und Paris studiert. Er unterrichtet Europäisches Recht sowie Internationales und Europäisches Migrations- und Flüchtlingsrecht an den Universitäten Bielefeld, München, Erlangen-Nürnberg und Fribourg (Schweiz). Sein wissenschaftlicher Fokus liegt auf der auf dem Migrationsrecht und dabei insbesondere auf der Verantwortungsteilung beim Flüchtlingschutz, dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem und den Rechten von schutzberechtigten Personen.

Imprint

Friedrich-Ebert-Stiftung
Regionalprojekt
„Flucht, Migration, Integration in Europa“

H-1056 Budapest, Fővám tér 2–3, Hungary
Tel.: +36-1-461-60-11
Fax: +36-1-461-60-18
E-Mail: fesbp@fesbp.hu

Verantwortlich: Timo Rinke

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Der Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung in Ungarn

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) ist den Grundwerten der sozialen Demokratie verpflichtet: Freiheit, Gerechtigkeit, Solidarität, Frieden und Zusammenarbeit sind unsere Ideale. Als „Dienstleister der sozialen Demokratie“ wollen wir zu mehr Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und sozialer Gerechtigkeit in Staat und Gesellschaft sowie zur gegenseitigen Verständigung in einem gemeinsamen Europa, beitragen. Diese Prinzipien spiegeln sich in unserem Partnerspektrum aus Politik, Gewerkschaften, Medien und Gesellschaft wieder.

Regionalprojekt „Flucht, Migration, Integration in Europa“

Das Regionalprojekt der Friedrich-Ebert-Stiftung zu „Flucht, Migration, Integration in Europa“ setzt sich für die Stärkung einer gemeinsamen Europäischen Migrations- und Asylpolitik ein. Im Mittelpunkt stehen Fachkonferenzen, Politikanalysen und wissenschaftliche Beiträge die ein besseres Verständnis für – nationale, regionale und europaweite – Migrationsdiskurse schaffen sollen. Hieraus leiten sich auch konkrete Handlungsempfehlungen für Entscheidungsträger ab. Im Bereich Integrationspolitik identifiziert das Projekt Integrationserfahrungen von Migranten und Geflüchteten mit dem Ziel Best Practice Beispiele transnational zu vernetzen. Das Projekt läuft seit März 2017, der Projektstandort ist Budapest.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.