

Kann in einer Zeit, in der verschiedene Massnahmen zur «Beschleunigung» im Asylverfahren umgesetzt oder angekündigt sind, wirklich erwartet werden, dass das Asylgesuch jeder Person, welche die Schweiz um Schutz ersucht, fair und schnell bearbeitet wird? Anhand 13 Einzelfalldokumentationen zeigt der vorliegende Fachbericht auf, wie oft Jahre zwischen der Einreichung des Asylgesuchs und der Entscheidung des Bundesamtes für Migration vergehen. Tatsächlich neigt die Verwaltung dazu, Asylgesuche bei denen eine Rückkehr möglich ist, schneller zu behandeln als Gesuche von Personen, bei denen die Schutznotwendigkeit offensichtlich ist. Mit dieser Publikation möchten die Beobachtungsstellen für Asyl- und Ausländerrecht Denkanstösse zur Behandlungsstrategie der Priorisierung von Asylgesuchen sowie zu den im Rahmen der Neustrukturierung des Asylrechts vorgeschlagenen Lösungsansätzen geben.

**Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers**

[www.odae-romand.ch](http://www.odae-romand.ch)

**Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht**

[www.beobachtungsstelle.ch](http://www.beobachtungsstelle.ch)

**Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht Ostschweiz**

[www.beobachtungsstelle-rds.ch](http://www.beobachtungsstelle-rds.ch)

**die beobachtungsstellen**

FÜR ASYL- UND AUSLÄNDERRECHT

## «Asile à deux vitesses»

Rechtliche Herausforderungen und Konsequenzen für die betroffenen Menschen aufgrund exzessiver Verzögerungen bei der Behandlung von Asylgesuchen

## Die Beobachtungsstellen für Asyl- und Ausländerrecht

Die drei Beobachtungsstellen zeigen, anhand konkreter Einzelfälle, die Auswirkungen der Verschärfungen im Asyl- und Ausländergesetz auf. Sie beleuchten so die Konflikte, die zwischen den Gesetzen und der Art und Weise ihrer Anwendung einerseits und den Menschenrechten der betroffenen Personen und den wesentlichen Garantien des Rechtsstaats andererseits bestehen.

### Herausgeber

Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers, 2014

### Autorin

Mariana Duarte

### Redaktion

Mariana Duarte,  
Ann-Seline Fankhauser  
und Stefanie Kurt

### Übersetzung

Noëmi Fivat, Freiburg

### Gestaltung

L-artichaut, Genf

### Auflage

2'000 Exemplare in Französisch  
2'000 Exemplare in Deutsch

### Bezugsquellen

Observatoire romand du droit d'asile  
et des étrangers (ODAE romand)  
Mariana Duarte  
Case postale 270  
1211 Genève 8  
022 310 57 30  
[info@odae-romand.ch](mailto:info@odae-romand.ch)  
[www.odae-romand.ch](http://www.odae-romand.ch)

Beobachtungsstelle für Asyl-  
und Ausländerrecht Ostschweiz (BAAO)  
Ann-Seline Fankhauser  
Fidesstrasse 1  
9000 St. Gallen  
071 244 68 09  
[ostschweiz@beobachtungsstelle.ch](mailto:ostschweiz@beobachtungsstelle.ch)  
[www.beobachtungsstelle-rds.ch](http://www.beobachtungsstelle-rds.ch)

Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl-  
und Ausländerrecht (SBAA)  
Stefanie Kurt  
Maulbeerstrasse 14  
3011 Bern  
031 381 45 40  
[info@beobachtungsstelle.ch](mailto:info@beobachtungsstelle.ch)  
[www.beobachtungsstelle.ch](http://www.beobachtungsstelle.ch)

## Stellen Sie sich vor, unser Rechtssystem müsste ohne Verwaltungsverfahren auskommen – was würde passieren? Niemand wüsste, an welche Behörden man sich wenden oder wie man eine Entscheidung überprüfen lassen kann.

Entscheidungen könnten «irgendwie» getroffen werden, ohne Beweise, ohne die Rechte der betroffenen Personen zu respektieren. Klassischerweise erfüllt das Verwaltungsverfahren drei Anforderungen: es organisiert und implementiert die Befugnisse der Behörden, gewährleistet den Schutz jedes Einzelnen und ermöglicht der Behörde, wichtige Informationen für die Entscheidungsfindung zu sammeln und zu verbreiten.

**Doch wie steht es mit dem Asylverfahren?** Seit Jahrzehnten ist dies der einzige Bereich des Verwaltungsrechts, der – mit dem erklärten Ziel der Verfahrensbeschleunigung – so zahlreichen Revisionen unterzogen wird. In seiner Botschaft vom 25. April 1990 zur Unterstützung des Bundesbeschlusses über das Asylverfahren (AVB) und zu einem Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge wollte der Bundesrat das Asylverfahren bereits beschleunigen. Ein Vierteljahrhundert später gibt es dieselben Beteuerungen. Es ist höchst wahrscheinlich, dass in zwei, drei oder vier Jahren ein weiterer Entwurf vorgelegt wird, um das Verfahren noch weiter zu beschleunigen. Dabei sind wir weit entfernt von den drei oben genannten Anforderungen.

**Warum solch eine Beschleunigung?** Aus unserer Sicht liegt die Antwort in der Spannung zwischen der nationalen Souveränität und dem Grundsatz des *non-refoulement*, welcher in Art. 33 der Genfer Konvention über die Rechtsstellung von Flüchtlingen, verankert ist. Vorbehaltlich von Ausnahmen muss laut Ausländerrecht (AuG) eine Person das Ergebnis ihres Verfahrens erst einmal im Ausland abwarten (Art. 17 AuG). Doch im Asylrecht hat ein/e Gesuchssteller/in gemäss einer vertraglichen Norm das Recht, während der Zeit seines/ihrer Verfahrens in der Schweiz zu bleiben. Für die staatliche Souveränität ist dies eine unhaltbare Situation. So wird versucht, die Gültigkeit dieses Rechts zeitlich so weit wie möglich zu verkürzen. Wie wird dies gemacht? Indem das Verfahren beschleunigt wird. Es geht also über die technischen Rechtsaspekte hinaus auch um grundsätzliche Fragen.

**Und was sind nun die Folgen dieser Beschleunigung?** Dieser Bericht – dessen Vorwort der Unterzeichner geehrt ist zu verfassen – beantwortet dies auf konkrete und wirkungsvolle Weise. Weit entfernt von Polemik, stützt sich der Beitrag der Beobachtungsstellen auf reale und konkrete Fallbeispiele – und genau darin liegt seine Stärke. Der Bericht erinnert uns daran, dass hier die Würde von Männern, Frauen und Kindern auf dem Spiel steht; denn selbst im Asylverfahren haben auch sie ein Recht auf eine faire Behandlung. Auch wird daran erinnert, dass eine Spaltung des Asylverfahrens in ein Zwei-Klassen-System eines Rechtsstaats – und des Depositarstaats der Genfer Konvention – im 21. Jahrhundert nicht würdig ist. Möge diese Publikation das Bewusstsein wecken und zur aktuellen Debatte über das Asylrecht beitragen.

Minh Son Nguyen, Professor an den Universitäten Lausanne und Neuenburg und Anwalt

## Danksagung

Die Beobachtungsstellen für Asyl- und Ausländerrecht bedanken sich bei allen, welche durch ihre Arbeit und Mithilfe die Realisierung dieses Berichts ermöglicht haben. Die Autorinnen möchten insbesondere den regionalen AkteurInnen herzlich danken, welche uns die Einzelfalldokumentationen zur Verfügung stellten, den Vorstandsmitgliedern der drei Beobachtungsstellen für ihre konstante Unterstützung, Hélène Baud für die Durchsicht der französischen Version und Noëmi Fivat für die Übersetzung ins Deutsche. Ein grosses Dankeschön gilt ebenfalls allen Institutionen, welche durch ihren finanziellen Beitrag die Realisierung dieses Projekts ermöglicht haben.

## Abkürzungen

**AsylG** Asylgesetz | **AuG** Ausländergesetz | **BAAO** Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht Ostschweiz | **BFM** Bundesamt für Migration | **BV** Bundesverfassung | **BVGer** Bundesverwaltungsgericht | **KRK** Kinderrechtskonvention | **EDA** Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten | **EDJP** Eidgenössisches Departement für Justiz und Polizei | **EVZ** Empfangs- und Verfahrenszentrum | **NEE** Nichteintretensentscheid | **ODAE romand** Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers | **SBAA** Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht | **UNHCR** UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge | **VwVG** Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren

## Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Einleitung</b> .....   | <b>6</b>  |
| <b>1. Rechtlicher Rahmen für die Bearbeitungszeit von Asylgesuchen</b> .....    | <b>7</b>  |
| 1.1. Frist zur Anhörung von Asylgründen   | 7         |
| 1.2. Ordnungsgemässe Frist für die Asyentscheidung                              | 7         |
| 1.3. Angemessene Wartezeit und Rechtsverweigerung                               | 8         |
| <b>2. Gegenwärtige Praxis: exzessive Verzögerungen beim Asylverfahren</b> ..... | <b>8</b>  |
| 2.1. Verspätete Anhörung zu den Asylgründen                                     | 8         |
| 2.2. Ein Entscheid lässt auf sich warten  | 10        |
| 2.3. Bearbeitung im Ausland eingereichter Asylgesuche                           | 12        |
| 2.4. Die Fälle der SyrerInnen   | 13        |
| <b>3. Festgestellte Probleme</b> .....  | <b>15</b> |
| 3.1. Nichtberücksichtigung des Kindeswohls (Art. 3 KRK)                         | 15        |
| 3.2. Fehlerhafte Verfahren wegen schleppender Bearbeitung                       | 16        |
| 3.3. Integrationshindernisse für in der Schweiz bleibende Personen              | 18        |
| 3.4. Wegweisungsentscheid nach mehreren Jahren in der Schweiz                   | 19        |
| <b>4. Massnahmen zur «Beschleunigung des Asylverfahrens»</b> .....              | <b>19</b> |
| 4.1. Beschleunigte Verfahren und Priorisierung der Asylgesuche                  | 20        |
| 4.2. Neustrukturierung des Asylbereichs   | 24        |
| <b>5. Schlussfolgerung</b> .....  | <b>28</b> |
| 5.1. Auswirkungen der Wartepflicht für bestimmte Asylsuchende                   | 28        |
| 5.2. Grenzen der Beschleunigungsmassnahmen beim Asylverfahren                   | 30        |
| 5.3. Handlungsoptionen  | 31        |

# Einleitung

Die aktuellen Revisionen des Asylgesetzes (AsylG) zielen in erster Linie auf die «Beschleunigung» des Verfahrens. Doch von der Beschleunigung welcher Asylgesuche ist hier die Rede? Der vorliegende Bericht zeigt, dass die Bearbeitung bestimmter Asylgesuche – insbesondere solcher, die auf eine Wegweisung oder einen Nichteintretensentscheid hinauslaufen – bereits heute im beschleunigten Verfahren durchgeführt wird. Dagegen gibt es Situationen, in denen Jahre zwischen der Gesuchsstellung und der offiziellen Antwort des zuständigen Bundesamts für Migration (BFM), verstreichen. Die BundesrichterInnen haben das BFM bei solch extremen Verzögerungen schon mehrfach wegen Rechtsverweigerung verurteilt. Trotzdem ist bis heute nicht sicher, dass die laufenden Reformen nun auch tatsächlich diese übermässig langen Verfahren im Visier haben.

Auch bei einer vollständigen Kooperation mit den Behörden sind für die betroffenen Personen lange Wartezeiten festzustellen. Diese werden des Öfteren mit einer hohen Arbeitsbelastung der Verwaltung oder mit der niedrigen Priorität ihres Gesuchs begründet. Besonders deutlich ist dieser Trend, wenn ein Asylgesuch eine echte Chance auf Anerkennung des Flüchtlingsstatus hat oder wenn eine Rückkehr in das Herkunftsland nicht in Betracht gezogen werden kann, wie beispielsweise nach Syrien oder Eritrea. Nun, wenn es legitim ist, schnell «nein» zu einem Gesuch zu sagen, sollte umgekehrt auch schnell «ja» gesagt werden, wenn Personen dazu bestimmt sind, für eine lange Zeit in der Schweiz zu bleiben. Ausserdem wird ein negativer Entscheid oft erst nach Jahren des Wartens gefällt. Für die Betroffenen bedeutet dann die Ausschaffung eine erneute Entwurzelung.

Das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) erinnert daran, dass eine rasche Bearbeitung der Asylgesuche wichtig ist, damit den schutzbedürftigen Personen die ihnen – laut Genfer Konvention von 1951<sup>1</sup> – zustehenden Rechte nicht verweigert werden. Der Flüchtlingsstatus besteht ab dem Zeitpunkt der Flucht. Ab dann kommt den betroffenen Personen der Schutz durch die Konvention zu Gute. Allerdings enthält eine Beschleunigung des Verfahrens ebenfalls Tücken, die beachtet werden müssen. Es muss ein Gleichgewicht gefunden werden, damit den betroffenen Personen nicht ihre Grundrechte (z. B. das Recht auf rechtliches Gehör sowie das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf) verwehrt bleiben<sup>2</sup>.

Anhand von dreizehn Fällen, in denen die Verfahren besonders lang waren, wollen die Beobachtungsstellen für Asyl- und Ausländerrecht einige Denkanstösse zu der vom BFM gewählten Prioritätsstrategie bei der Behandlung von Asylgesuchen, sowie zu den im Rahmen der «Beschleunigung» vorgeschlagenen Lösungen geben. Die dokumentierten Fälle zeigen, dass Verzögerungen die Grundrechte der betroffenen Personen beschneiden und ihre Fähigkeit, sich zu integrieren, behindern.

<sup>1</sup> *Recommandations du HCR sur l'harmonisation des normes de conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans l'Union européenne* Juli 2000, S. 4: «Die Notwendigkeit, ein zügiges Asylverfahren zu etablieren, ist eindeutig von grösster Bedeutung, da die anhaltende Unsicherheit viel Leid für die Asylsuchenden verursacht. Auch muss vermieden werden, dass die Schutzmassnahmen der Flüchtlingskonvention von 1951 den als Flüchtlingen identifizierten Personen verweigert werden.» Frei übersetzt.

<sup>2</sup> Siehe Parlamentarische Versammlung des Europarats, Resolution 1471 [2005], *Procédures d'asile accélérées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe* angenommen am 7. Oktober 2005. Der vorliegende Bericht wird lediglich auf die menschlichen und rechtlichen Auswirkungen der übermässig langen Verfahren eingehen. Eine Auswertung der Testphase in Bezug auf die Beschleunigung der Asylverfahren in den Bundesverfahrenszentren ist jedoch in Bearbeitung.

## 1. Rechtlicher Rahmen für die Bearbeitungszeit von Asylgesuchen

Es ist unbestritten, dass ein Asylverfahren so schnell wie möglich durchgeführt werden sollte, damit die betroffenen Personen rasch über ihre Situation und den weiteren Verlauf informiert werden. Jedoch hängt die Bearbeitungszeit auch von der Komplexität des Falls oder der Notwendigkeit ab, den Sachverhalt zu ermitteln. Daher ist es legitim, dass die Behörde in diesem Bereich einen gewissen Spielraum hat. Dieser ist jedoch nicht unbegrenzt. Auch wenn die Fristen für die Bearbeitung von Asylgesuchen für das BFM nicht bindend sind – im Gegensatz zur vorgesehenen Frist für einen Rekurs seitens der GesuchstellerInnen – ist eine übermässige und ungerechtfertigte Überschreitung dieser Fristen durch die Behörde nicht erlaubt.

### 1.1. Frist zur Anhörung von Asylgründen

Nach der Einreichung eines Asylgesuchs findet in einem Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) oder am Flughafen eine summarische Anhörung zur Identität der Person sowie zu den Asylgründen statt. Wenn die maximal 90 Tage für einen Aufenthalt in einem EVZ (Art. 16 Abs. 2 AsylV1) oder 60 Tage für einen Aufenthalt am Flughafen (Art. 22 Abs. 5 AsylG) überschritten werden bevor eine Entscheidung getroffen wird, teilt das BFM die GesuchstellerInnen einem Kanton zu, der für die Unterbringung zuständig wird (Art. 22, Abs. 6 und 27 AsylG).

Laut Art. 29 Abs. 1 AsylG muss seitens des BFM *20 Tage nach der Zuteilung zu einem Kanton* eine Anhörung zu den Asylgründen durchgeführt werden, wenn diese nicht am Ort der Gesuchseinreichung gemacht werden konnte. Dies ist eine Ordnungsfrist, was bedeutet, dass deren Verletzung durch die Verwaltung nicht sanktioniert wird. Oft wird diese nicht beachtet.

### 1.2. Ordnungsgemässe Frist für die Asylentscheidung

Das Gesetz sieht zudem auch Ordnungsfristen zur Entscheidung durch das BFM vor. Diese Frist gilt ab dem Zeitpunkt der Einreichung des Asylgesuchs. Laut Art. 37 AsylG beträgt die Frist *10 Arbeitstage bei Nichteintretensentscheiden (NEE)*

und 20 Tage für alle anderen Entscheide, die keiner zusätzlichen Beweiserhebung bedürfen. Falls eine Beweiserhebung erforderlich ist, muss der Entscheid innerhalb von drei Monaten nach Einreichung des Gesuchs gefällt werden.

### 1.3. Angemessene Wartezeit und Rechtsverweigerung

Die Bundesverfassung sieht vor, dass ein Entscheid innerhalb einer «angemessenen Frist» getroffen werden muss; andernfalls wird eine Rechtsverweigerung festgestellt (Art. 29 BV). Dies ist bei einer «unrechtmässigen Verzögerung» im Sinne von Art. 46a VwVG der Fall. Um eine solche Verletzung geltend machen zu können, müssen sich die GeschwisterInnen zunächst an die zuständige Behörde wenden – in diesem Fall das BFM – die über die versäumte Handlung zu entscheiden und diese zu begründen hat.

Das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) hat Beschwerden zu diesem Thema bereits untersucht und erinnert daran, dass das Konzept der unrechtmässigen Verzögerung anhand der Komplexität des Falls zu ermitteln ist, also von Fall zu Fall. Dieselbe Instanz gibt Grössenordnungen für Verzögerungen an, die a priori als unverhältnismässig zu bezeichnen sind. So «erscheint eine Untätigkeit von dreizehn oder vierzehn Monaten in der Untersuchungsphase als besonders schockierend»<sup>3</sup>.

Was die verschiedenen Gründe angeht, die eine Behörde bei einer Verzögerung geltend machen könnte, geht das BVGer davon aus, dass «eine schlechte Organisation, Personalmangel oder strukturelle Überlastung die exzessive Verfahrensdauer nicht rechtfertigen können»<sup>4</sup>. Eine übermässige Arbeitslast ist dennoch eines der am häufigsten vom BFM genannten Motive, wenn GeschwisterInnen nach dem Stand ihres Verfahrens oder wenn das BVGer das BFM nach Erklärungen fragt.

Obwohl das Gericht das BFM schon mehrmals wegen Rechtsverweigerung verurteilt hat<sup>5</sup>, wird letzterem keinerlei verbindliche Frist oder Sanktion auferlegt.

<sup>3</sup> BVGer, D-4563/2012, Urteil vom 6. Dezember 2012, Erw. 2.2.1.

<sup>4</sup> Ebd.

<sup>5</sup> Siehe unter den jüngsten Entscheiden des BVGer: D-4253/2013, Urteil vom 15. August 2013 über ein im Ausland eingereichtes Gesuch, das während drei Jahren nicht bearbeitet wurde, sowie E-6372/2013, Urteil vom 3. Dezember 2013 über ein Asylgesuch eines Syrers, das seit mehr als zwei Jahren hängig war.

## 2. Gegenwärtige Praxis: exzessive Verzögerungen beim Asylverfahren

### 2.1. Verspätete Anhörung zu den Asylgründen

Anderthalb, zwei oder drei Jahre dauert das Warten auf eine Anhörung. Dies ist eine lange Zeit, wenn man auf der Flucht vor Konflikten oder Verfolgung ist und noch nicht einmal die Möglichkeit hatte, im Detail zu erklären, warum man um den Schutz der Schweiz ersucht. Dieses Warten wird oft Menschen auferlegt, die aus Ländern stam-

men, in die sie eindeutig nicht zurückgeführt werden können. Wenn das BFM gemahnt wird, begründet dieses die Verzögerung mit der geringen Priorität des Asylgesuchs oder internen Umstrukturierungen, die das Verfahren verlangsamen würden. In einigen Fällen muss man dem BFM mit einem Rekurs wegen Rechtsverweigerung drohen – oder gar solch ein Verfahren einleiten – um eine Einladung zu einer Asylananhörung zu erhalten. Die lange Wartezeit macht es für die betroffenen Asylsuchenden schwierig, sich zu erholen, eine Zukunft zu planen und sich mit dem unsicheren Aufenthaltsstatus N (asylsuchend) zu integrieren. Ausserdem steigt bei einer übermässigen Verzögerung zwischen der summarischen Anhörung und der Befragung zu den Motiven das Risiko von Widersprüchen und Lücken in den Aussagen, was wiederum das BFM dazu veranlassen kann, die Glaubwürdigkeit des Erzählten in Frage zu stellen<sup>6</sup>.

#### «FARZAN»

**wurde im Iran auf Grund seines politischen Engagements festgenommen und gefoltert. Im Jahr 2011 flüchtete er und suchte in der Schweiz Asyl. Er schickte mehrere Schreiben an das BFM, welches ihm antwortete, dass sein Asylgesuch «keine hohe Priorität» habe. Gleichzeitig erklärte das Amt sich bereit, ihn zu einer Asylananhörung einzuladen. Diese fand 21 Monate nach der Einreichung seines Asylgesuchs statt. «Farzan» wartet noch immer auf einen Entscheid. Er lebt in einem Container und erhält auf Grund seines Aufenthaltsstatus N keine Genehmigung für eine Einzelunterbringung, obwohl er arbeitet und sich diese leisten könnte<sup>7</sup>.**

#### «AHMADI»

**Im Jahr 2011 reichte der 17-jährige Afghane «Ahmadi» in der Schweiz ein Asylgesuch ein. Er wartete ebenfalls zwei Jahre, bevor er zu seinen Asylgründen angehört wurde. Dies erfolgte zudem erst nach dem Verschicken mehrerer Mahnungen an das BFM sowie nach einer Verurteilung durch das BVGer nach einer Beschwerde wegen Rechtsverweigerung. Kurz nach seiner Anhörung, die schliesslich im März 2013 stattfand, wurde «Ahmadi» der Asylstatus verweigert. Stattdessen erhielt er eine vorläufige Aufnahme. Während er auf den Entscheid wartete, verunmöglichte der Aufenthaltsstatus N es ihm eine Lehrstelle anzutreten und versetzte ihn in eine unzumutbare Wartesituation<sup>8</sup>.**

#### «HELEN»

**Eine 14-jährige und psychisch zerbrechliche Eritreerin suchte im Jahr 2010 Asyl in der Schweiz. Sie wartete zwei Jahre, bevor sie zu ihren Asylgründen befragt wurde, sowie ein weiteres Jahr, um eine Antwort auf ihr Asylge-**

<sup>6</sup> Diese Problematik wird in Abschnitt 3.2.2. untersucht, siehe S. 17.

<sup>7</sup> ODAE romand, *Deux longues années avant d'être entendu sur ses motifs d'asile*, Fall 215, 16. September 2013.

<sup>8</sup> BAAO, *Amtsinterne Priorisierung der Verfahren führt zu Rechtsverzögerung und Rechtsungleichheit*, Fall 223, 16. Oktober 2013.

such zu erhalten. Man warf ihr Widersprüche zwischen der summarischen Befragung, die zum Zeitpunkt der Einreichung des Asylgesuchs durchgeführt wurde, sowie zur zwei Jahre später stattgefundenen Befragung vor. Sie erhielt eine vorläufige Aufnahme, jedoch wurde ihr aufgrund von Widersprüchen das Asyl verweigert. «Helen» befürchtet nun, dass sie wegen ihrer «vorläufigen» Aufnahme Schwierigkeiten haben wird, einen längerfristigen Praktikumsplatz am Ende ihrer Ausbildung zu erhalten<sup>9</sup>.

#### «SAHANI»

beantragte im Jahr 2006 auf der Schweizer Botschaft in Colombo Asyl. Nach der Erteilung einer Einreisebewilligung kam sie im Februar 2008 in die Schweiz. Erst drei Jahre später, im April 2011, wurde sie zu ihren Asylgründen angehört. «Sahani» musste danach weitere zweieinhalb Jahre, bis Dezember 2013, warten, um eine Antwort auf ihr Asylgesuch zu erhalten. Diese fiel negativ aus, teilweise aus dem Grund, weil die Motive auf denen ihr Asylgesuch beruhte, in den Augen der Behörden nicht mehr aktuell waren. Allerdings wurde ihr und ihrer Familie eine vorläufige Aufnahme aufgrund der Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzuges gewährt. Sieben Jahre vergingen zwischen dem Zeitpunkt, als die Schweizer Behörden über ihre Situation informiert wurden und dem Entscheid durch das BFM<sup>10</sup>.

## 2.2. Ein Entscheid lässt auf sich warten

Wie «Sahani» warten andere sri-lankische Staatsangehörige, aber auch IrakerInnen und viele weitere, jahrelang auf eine Antwort auf ihr Asylgesuch. Dieses Warten scheint auf der einen Seite auf eine hypothetische Stabilisierung der Lage in den Herkunftsländern – die eine Rückführung ermöglichen würde – abzielen. Auf der anderen Seite wird einer möglichen Familienzusammenführung entgegen gewirkt. Bis zum Zeitpunkt einer Antwort des BFM leben die Asylsuchenden mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus. Dieses Warten wird sowohl den zur Einreise in die Schweiz befugten Personen – die also im Ausland ein Asylgesuch gestellt haben und denen somit ein Schutz a priori genehmigt wurde – als auch den Personen, die direkt in der Schweiz Asyl beantragt haben, auferlegt.

### 2.2.1. Einreise nach Einreichung eines Asylgesuchs auf der Botschaft

#### «LUCA»

stellte 2011 bei einer Schweizer Botschaft im Kaukasus ein Asylgesuch. Er erhielt rasch eine Erlaubnis, in die Schweiz einzureisen. Innerhalb weniger

<sup>9</sup> ODAE romand, *Une mineure non-accompagnée attend 3 ans avant de se voir refuser l'asile*, Fall 222, 16. Oktober 2013.

<sup>10</sup> ODAE romand, *Une famille attend depuis 5 ans une décision sur sa demande d'asile*, Fall 227, 19. November 2013 und Entscheid des BFM vom 9. Dezember 2013.

Monate wurde er zu den Motiven für sein Asylgesuch angehört. Dennoch verstrichen zwei Jahre zwischen der Einreichung des Gesuchs und der Entscheidung des BFM. Erst zu diesem Zeitpunkt warf ihm das Amt mangelnde Glaubwürdigkeit vor und verweigerte ihm Asyl. Zum Zeitpunkt der Redaktion ist eine Beschwerde vor dem BVGer hängig<sup>11</sup>.

→ Siehe auch den Fall «Sahani»<sup>12</sup>

### 2.2.2. In der Schweiz gestellte Asylgesuche

#### «KAJAN»

beantragte im Jahr 2006 Asyl. Erst sechs Jahre später wurde in erster Instanz über sein Gesuch entschieden. Der Entscheid fiel negativ aus, obwohl Berichte über erneute Repressalien gegen Tamilen sowie die aktuelle Rechtsprechung des BVGer zu Sri Lanka dem Dossier beigelegt wurden. Das BVGer forderte das BFM im Dezember 2013 auf, einen neuen Entscheid – unter Berücksichtigung dieser Elemente – zu treffen. Gleichzeitig wurde das von «Kajan» eingereichte Gesuch um eine Aufenthaltsbewilligung B aus humanitären Gründen (Art. 14 Abs. 2 AsylG) vom BFM – trotz erfolgreicher Integration und positiven Vorentscheids des Kantons – abgelehnt. Das Amt kritisierte in diesem Zusammenhang den Mangel einer fortgeschrittenen Integration. Dabei wird ihm eine Ausbildung gerade aufgrund seines Status als Asylsuchender verweigert<sup>13</sup>.

#### «MALIK»

Im Jahr 2009 wurde der Iraker «Malik» bei einer Anhörung zu seinen Asylgründen befragt. Im folgenden Jahr sandte er dem BFM zusätzliche Dokumente, die sein Asylgesuch unterstützen sollten, zu. Da keinerlei Massnahme unternommen wurde, appellierte die Rechtsvertreterin von «Malik» im Jahr 2013 erneut an die Behörden. Diese begründeten die Verzögerung mit internen Veränderungen. Als die Rechtsvertreterin beharrlich blieb und der Behörde mit einem Verfahren wegen Rechtsverweigerung drohte, verlangte das BFM plötzlich die Übersetzung von Dokumenten, die bereits seit drei Jahren in seinem Besitz waren. «Malik» wurde zu einer zweiten Anhörung zu seinen Asylgründen vorgeladen. Diese fand mehr als vier Jahre nach der ersten Anhörung statt. Dabei war bekannt, dass «Malik» aufgrund schwerer psychischer Störungen an einem Gedächtnisproblem leidet. Im Dezember 2013 gewährte ihm das BFM Asyl<sup>14</sup>.

→ Siehe auch den Fall «Helen»<sup>15</sup>

<sup>11</sup> SBAA, *Negativer Asylentscheid trotz bewilligter Einreise für die Einreichung eines Asylgesuchs in der Schweiz*, Fall 221, 11. Oktober 2013.

<sup>12</sup> Siehe Beschreibung unter Punkt 2.1, S. 10.

<sup>13</sup> SBAA, *Asylgesuch wird nach sechs Jahren entschieden ohne erneute Abklärungen zur veränderten Situation vorzunehmen*, Fall 193, 9. November 2012, und Aktualisierung im Januar 2014.

<sup>14</sup> ODAE romand, *Traumatisé, il attend depuis cinq ans une réponse à sa demande d'asile*, Fall 229, 2. Dezember 2013.

<sup>15</sup> Siehe Beschreibung des Falls unter 2.1, S. 9-10.

### 2.3. Bearbeitung im Ausland eingereicherter Asylgesuche

Bis zum 28. September 2012 war es noch möglich Asyl bei einer schweizerischen Auslandsvertretung zu beantragen<sup>16</sup>. Oft kamen diese Anfragen von nahen Verwandten von Personen, die eine vorläufige Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz besitzen (Ausweis F). Für Personen mit diesem Aufenthaltsstatus ist die Möglichkeit eines Familiennachzugs sehr begrenzt. Das Asylverfahren über eine Schweizer Vertretung im Ausland ermöglichte somit diesen Personen einen Familiennachzug, falls die Angehörigen triftige Asylgründe geltend machen konnten. Einige dieser Anfragen auf Nachzug sind noch heute hängig oder konnten erst nach einer langen Wartezeit abgeschlossen werden. Dabei betreffen die von uns dokumentierten Fälle Menschen, die sich in extremen Notlagen befinden. Sie sind umso verletzlicher, da es sich oft um unbegleitete Minderjährige, alleinstehende Frauen mit kleinen Kindern und kranke Menschen handelt.

#### «MUKHTAR» UND SEINE SCHWESTER «SAFA»

**Die minderjährigen Kinder von «Mukhtar», ein Somalier mit einer Aufenthaltsbewilligung F in der Schweiz, sowie seine Schwester «Safa», die die Kinder begleitete, reichten bei der Schweizer Botschaft in Äthiopien ein Asylgesuch ein. Obwohl «Safa» krank ist und dringend Pflege benötigt, dauerte es ein Jahr, bis das BFM reagierte. Das Asylgesuch war offensichtlich begründet, da das Amt nach einem Rekurs, im Juli 2013 auf das verweigte Gesuch zurückkam. Die Familie von «Mukhtar» ist nun in der Schweiz angekommen und «Safa» wartet auf eine Antwort auf ihr Asylgesuch<sup>18</sup>.**

#### «AMAL»

**verliess Somalia nach einer Vergewaltigung durch Al-Shabab Milizen und erhielt eine Aufenthaltsbewilligung F in der Schweiz. Sie überliess ihre fünf minderjährigen Kinder ihrer Mutter «Halima», die mit ihren Enkelkindern nach Äthiopien floh. Im April 2012 beantragte «Halima» Asyl bei der Schweizer Botschaft. Während einer langen Wartezeit von 20 Monaten wurde die älteste Tochter «Amals» Opfer einer Vergewaltigung und «Halima» starb. Es brauchte am Ende sieben Briefe, darunter einen direkt an Bundesrätin Simonetta Sommaruga adressierten, damit das BFM schliesslich die Einreise der Kinder in die Schweiz bewilligte. Weder die Vergewaltigung der ältesten Tochter «Amals» noch der Tod von «Halima» hatten das BFM dazu bewegt, das Asylgesuch als vorrangig zu behandeln<sup>19</sup>.**

<sup>16</sup> Bisheriger Art. 20 AsylG.

<sup>17</sup> Art. 85 Abs. 7 AuG.

<sup>18</sup> ODAE romand, *L'autorisation d'entrer en Suisse se fait attendre malgré l'urgence de la situation*, Fall 204, 29.

April 2013 und neue Informationen zwischen Ende April und Juli 2013.

<sup>19</sup> ODAE romand, *5 mineurs attendent plus d'un an pour rejoindre leur mère en Suisse*, Fall 234, 16. Januar 2014.

#### «FIYORI»

**Die minderjährigen Kinder von «Fiyori», einer Eritreerin mit einer Aufenthaltsbewilligung F, beantragten im Mai 2012 aus dem Ausland Asyl. Ein Jahr später warteten sie immer noch auf eine Entscheidung. Die Kinder befanden sich unterdessen alleine im Sudan, nachdem die Cousine, die sich um sie gekümmert hatte, entführt worden war. Im Juli 2013 gewährte ihnen das BFM für ihr Asylverfahren eine Einreisegenehmigung<sup>20</sup>.**

#### «NEBAY»

**Nachdem «Nebay» aus der eritreischen Armee desertiert war, befand er sich als Flüchtling im Sudan. Dort beantragte er im April 2012 Asyl in der Schweiz, wo sein Bruder lebt. Doch dann wurde er von bewaffneten sudanesischen Gruppen entführt. Nach Zahlung eines Lösegeldes durch seinen Bruder wurde er wieder freigelassen. «Nebay» wartete daraufhin mehr als ein Jahr auf eine Antwort auf sein Einreisegesuch, obwohl seine Rechtsvertreterin Bescheinigungen über seine schweren gesundheitlichen Probleme, weitergeleitet hatte. Im November 2013 wurde sein Gesuch abgelehnt. Zum Zeitpunkt der Redaktion ist ein Rekurs beim BVGer hängig<sup>21</sup>.**

### 2.4. Die Fälle der SyrerInnen

Die Frage der in der Schweiz Zuflucht suchenden SyrerInnen beherrschte im Jahr 2013 die Schlagzeilen. Zum einen gab es einerseits einen offiziellen Diskurs zugunsten der «Beschleunigung» des Asylverfahrens<sup>22</sup>, andererseits wurde die katastrophale humanitäre Situation in Syrien anerkannt<sup>23</sup>. Die Ankündigung vom 4. September 2013 über die Aufnahme eines Kontingents von 500 SyrerInnen über drei Jahre<sup>24</sup> und die Visaerleichterungen für Familienangehörige von in der Schweiz lebenden SyrerInnen<sup>25</sup>, haben diesen wohlwollenden offiziellen Diskurs verstärkt. Doch zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Berichts waren lediglich 30 SyrerInnen über diese Kontingentspolitik, die im Einvernehmen mit dem UNHCR beschlossen wurde<sup>26</sup>, aufgenommen worden. Was die Visaerleichterungen angeht, wurden diese bereits zwei Monate nach Inkrafttreten wieder abgeschafft<sup>27</sup>.

<sup>20</sup> SBAA, *Minderjährige Kinder alleine im Sudan – BFM lässt mit Entscheidung auf sich warten*, Fall 209, 30. Mai 2013 und neue Informationen im Juli 2013.

<sup>21</sup> SBAA, *Kein Entscheid seit 18 Monaten, trotz grosser Gefahr einer erneuten Entführung*, Fall 228, 20. November 2013.

<sup>22</sup> Siehe Punkt 4, S. 19.

<sup>23</sup> Vgl. unter anderem die folgende Stellungnahme: EDA, *Syrische Chemiewaffen: Position und Vorgehen der Schweiz*, Mitteilung, 16. September 2013.

<sup>24</sup> Bundesrat, *Die Schweiz ist zur Aufnahme von Flüchtlingsgruppen bereit*, Medienmitteilung, 4. September 2013.

<sup>25</sup> BFM, *Verwandte von syrischen Staatsangehörigen in der Schweiz können leichter einreisen*, Medienmitteilung, 4. September 2013 und Weisung vom 4. September 2013.

<sup>26</sup> EJP, *Ankunft der ersten Flüchtlingsgruppe im Rahmen des dreijährigen Pilotprojekts*, Mitteilung, 29. November 2013.

<sup>27</sup> Bundesrat, *Vorübergehende Visaerleichterungen für Verwandte von syrischen Staatsangehörigen aufgehoben*, Medienmitteilung, 29. November 2013.

Zum anderen und ganz im Schatten der offiziellen Reden, warten zahlreiche SyrerInnen, die vor Monaten oder gar Jahren ein Asylgesuch in der Schweiz stellten, immer noch auf eine Antwort. Etwa hundert SyrerInnen, teilweise Familien mit kleinen Kindern, kampierten Anfang September 2013 mehrere Tage vor dem Gebäude des BFM, da sie die Diskrepanz zwischen dem offiziellen Diskurs und ihrer Realität nicht mehr ertragen konnten. Ein Dutzend von ihnen trat in den Hungerstreik<sup>28</sup>. Als Folge der Aktion erhielten diese SyrerInnen die Zusicherung des BFM, dass diejenigen, die vor 2011 Asyl beantragt hatten, bis Ende 2013, und diejenigen, die danach ein Asylgesuch gestellt hatten, bis Ende 2014 eine Antwort erhalten würden. Dies sollte unter der Voraussetzung gelten, dass es nicht erneut einen grossen Zustrom von Asylsuchenden in der Schweiz gäbe<sup>29</sup>. Berichten zufolge haben sich die Verfahren danach tatsächlich für einige dieser Personen beschleunigt. Jedoch haben sie oft eine vorläufige Aufnahme, aber kein Asyl, erhalten<sup>30</sup>. Für andere SyrerInnen hat das Warten noch kein Ende genommen.

#### «ISMAIL»

**Ein Syrer, der im Jahr 2010 in die Schweiz kam, erhielt eine Ablehnung auf sein Asylgesuch. Er reichte im Jahr 2011 ein Wiedererwägungsgesuch ein, da sich der Konflikt in seinem Land ausweitete und eine Rückkehr unzumutbar war. Trotz dieser Tatsache dauerte es zwei Jahre, bis ihm eine vorläufige Aufnahme gewährt wurde. Während drei Jahren hatte er nur Nothilfe erhalten. Im Gegensatz zu vorläufig Aufgenommenen waren ihm keine Integrationsmassnahmen oder Sozialhilfe zu Gute gekommen. Dabei war das Schutzbedürfnis der SyrerInnen seit längerem erwiesen<sup>31</sup>.**

#### «MAHIR»

**Im Februar 2011 beantragte der Syrer «Mahir» Asyl in der Schweiz. Nach zwei unbeantworteten Briefen mit der Bitte an das BFM, ihn bezüglich seiner Asylgründe anzuhören, legte seine Rechtsvertreterin eine Rechtsverweigerungsbeschwerde ein. Das BVGer bestätigte, dass die «Mahir» auferlegte Wartezeit nicht gerechtfertigt sei und forderte das BFM auf, das Verfahren zu beschleunigen. Nach einer Anhörung im Mai 2013 wartete «Mahir» sechs weitere Monate, bis er eine Antwort auf sein Asylgesuch bekam. Dieses wurde abgelehnt, doch wurde ihm angesichts des anhaltenden Konflikts in Syrien eine vorläufige Aufnahme erteilt<sup>32</sup>.**

<sup>28</sup> SDA, *Syrer demonstrieren weiter vor Bundesamt*, 11. September 2013.

<sup>29</sup> SDA, *Syrer beenden ihre Aktion vor dem BFM*, 21. September 2013.

<sup>30</sup> Gespräch zwischen der ODAE romand und zwei Syrern, die an der Aktion beteiligt waren und im Kanton Waadt leben.

<sup>31</sup> BAAO, *BFM zögert zwei Jahre lang auf den Fall eines Syrers einzugehen*, Fall 217, 19. September 2013.

<sup>32</sup> BAAO, *Amtsinterne Priorisierung der Verfahren führt zu Rechtsverzögerung und Rechtsungleichheit (III)*, Fall 225, 8. November 2013.

## 3. Festgestellte Probleme

### 3.1. Nichtberücksichtigung des Kindeswohls (Art. 3 KRK)

Nach dem von der Schweiz ratifizierten Übereinkommen über die Rechte des Kindes (KRK), hat jedes Kind oder jede/r Jugendliche ein Recht darauf, dass sein/ihr Wohl bei jeder Entscheidung und bei jeder Massnahme vorrangig berücksichtigt wird (Art. 3). Dies umfasst Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen in Zusammenhang mit Asylfragen. Allerdings zeigen die dokumentierten Fälle deutlich, dass die Gesuche von Kindern niedrige Priorität haben, sei es bei einer Trennung von einem vorläufig in der Schweiz aufgenommenen Elternteil oder wenn sie alleine und ohne nahe Verwandte in der Schweiz ankommen.

#### 3.1.1. Kinder alleine im Ausland

Kinder, deren Eltern in der Schweiz vorläufig aufgenommen wurden, können erst nach einer Frist von drei Jahren via Familiennachzug einreisen; dies allerdings nur, wenn die Familie genügend finanzielle Mittel hat, um die Kosten in vollem Umfang selbst zu tragen und wenn sie über eine geeignete Unterkunft verfügt. In vielen Situationen ist dies unmöglich<sup>33</sup>. Asylgesuche, die bis zum 28. September 2012 im Ausland eingereicht wurden, hatten es Einigen ermöglicht, in die Schweiz zu kommen, jedoch meist nach einer langen Wartezeit. Diese wird selbst dann auferlegt, wenn die Kinder auf sich allein gestellt sind – so wie dies bei den Kindern von «Fiyori» und «Amal» der Fall war – oder wenn die für sie verantwortlichen Erwachsenen schwer krank sind – wie im Fall von «Safa»<sup>34</sup>. Diese Kinder mussten über ein Jahr in äusserst prekären Verhältnissen leben und waren teils sich selbst überlassen.

Nach der Entscheidung des Parlaments, die Möglichkeit ein Asylgesuch auf den Botschaften zu stellen, abzuschaffen, bleibt als Einreiseweg lediglich das Visum aus humanitären Gründen. Jedoch wird dieses a priori nicht erteilt, wenn sich die Person in einem Drittland<sup>35</sup>, also nicht im Herkunftsland, befindet, was just bei den Kindern der Somalier «Mukhtar» und «Amal» der Fall war, die sich in Äthiopien, respektive in Kenia, befanden, sowie bei den Kindern der Eritreerin «Fiyori», die im Sudan lebten. In Zukunft wird Kindern in dieser Situation also kein langes Warten mehr auferlegt, sondern sie erhalten gleich eine Absage wegen Unzulässigkeit.

<sup>33</sup> Siehe zu diesem Thema, Die Beobachtungsstellen für Asyl- und Ausländerrecht, *Familiennachzug und das Recht auf Familienleben*, Mai 2012. Im April 2013 wurde ein Antrag auf Streichung des Rechts auf Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene durch den Nationalrat mit nur einer Stimme Mehrheit (11.3920) knapp abgelehnt. Eine neue parlamentarische Initiative, die genau in die gleiche Richtung geht, wurde im April 2013 (13.425) eingereicht. Dieser Vorstoss wurde im Plenum noch nicht behandelt.

<sup>34</sup> Siehe Beschreibungen der Fälle unter 2.3, S. 12-13.

<sup>35</sup> BFM, *Weisung Nr. 322.126* vom 28. September 2012, S. 2.



### 3.1.2. Kinder alleine in der Schweiz<sup>36</sup>

Auch die Asylgesuche von Teenagern wie «Helen» und «Ahmadi»<sup>37</sup>, die alleine in die Schweiz gekommen sind, werden nicht zügig bearbeitet. Zwei Jahre sind zwischen der Einreichung ihrer Asylgesuche und der Anhörung über die Asylgründe vergangen. Die Eritreerin «Helen» wartete insgesamt drei Jahre auf einen erstinstanzlichen Entscheid, während der Afghane «Ahmadi» zweieinhalb Jahre warten musste. Keinem der beiden wurde Asyl gewährt. Es ist daher zu prüfen, ob ihr junges Alter und der lange Zeitraum zwischen der summarischen Befragung und der zweiten Anhörung über die Motive angemessen berücksichtigt wurden, als es um die Beurteilung der Glaubwürdigkeit ihrer Geschichte ging<sup>38</sup>.

Für unbegleitete Minderjährige wie «Helen» und «Ahmadi», ist es bedauerlich, dass sich die Bearbeitung ihrer Asylgesuche in die Länge zieht, zumal das *Handbuch zum Asylverfahren* des BFM vorsieht, solche Gesuche vorrangig zu bearbeiten<sup>39</sup>. Die Priorität dieser Gesuche ist nun in Artikel 17 Abs. 2bis AsylG, der im Februar 2014 in Kraft getreten ist, verankert. Auch wenn man in der zukünftigen Praxis eine Veränderung erwarten dürfte, ist es dennoch seltsam, dass Artikel 37b AsylG, der dem BFM die Möglichkeit zur Prioritätensetzung bei seiner Behandlungsstrategie einräumt, keinerlei Verbindung mit Art. 17 Abs. 2bis AsylG macht (prioritäre Bearbeitung der Asylgesuche von unbegleiteten Minderjährigen).

## 3.2. Fehlerhafte Verfahren wegen schleppender Bearbeitung

### 3.2.1. Feststellung des Sachverhalts

Ein Asylentscheid muss die Situation im Herkunftsland zum Zeitpunkt des Entscheides berücksichtigen. Dennoch passiert es, dass das BFM nicht auf die aktuelle Bewertung der Situation – und die damit einhergehenden Risiken für die betroffene Person – eingeht. So wird «Kajan»<sup>40</sup> aus Sri Lanka nach sechs Jahren Warten das Asyl im Februar 2012 verwehrt. Ohne Berücksichtigung neu vorgebrachter Elemente, einschliesslich eines Urteils des BVGer vom 27. Oktober 2011 (E-6220/2006), wird der Wegweisungsvollzug vom BFM als zumutbar beurteilt. In diesem Urteil ist das Gericht der Auffassung, dass eine Überprüfung von Fall zu Fall immer noch notwendig ist, vor allem für bestimmte Kategorien von Personen unter die auch «Kajan» fällt<sup>41</sup>. Tatsächlich sind seine Verbindung mit den Tamil Tigers

(LTTE) und sein Aufenthalt in der Schweiz, nach Aussagen seines Rechtsvertreters, Elemente, die im Falle einer Rückkehr sein Leben gefährden. Nach der Festnahme und Misshandlung von zwei Tamilen, die die Schweiz zurückgeführt hatte, sistierte das BFM Ende August 2013 Rückschaffungen nach Sri Lanka<sup>42</sup>.

### 3.2.2. Glaubwürdigkeitsprüfung

Oft verstreicht eine lange Zeit zwischen den ersten Aussagen des Geschworenen (summarische Anhörung) und der Befragung zu den Asylgründen nach Artikel 29 AsylG (Anhörung über Asylgründe) oder einer erneuten erforderlichen Befragung (zusätzliche Anhörung). Dies hat Folgen für die Kohärenz der Erzählung, vor allem betreffend Tatsachen, die sich auf Ereignisse weit vor der Ankunft in der Schweiz beziehen. Im Fall der Jugendlichen «Helen»<sup>43</sup> – die im Alter von 14 Jahren in die Schweiz kam – könnte die ihr vorgeworfene Unglaubwürdigkeit offensichtlich auf die lange Zeit zwischen den beiden Anhörungen zurückzuführen sein. Ihr junges Alter und ihre psychische Verletzlichkeit tragen zudem nicht dazu bei, ihrer Erzählung Kohärenz und Vollständigkeit zu verleihen. Dieser Umstand trägt wesentlich zur Ablehnung ihres Asylgesuchs bei.

Zwar lässt sich nicht belegen, dass eine Korrelation zwischen der Verwundbarkeit der befragten Personen und dem langen Zeitintervall zwischen den verschiedenen Anhörungen einerseits und dem Schluss, ihre Geschichte sei unglaubwürdig andererseits besteht. Aber es ist doch zumindest unverständlich, dass die beiden ersten Elemente bei der Überprüfung der Glaubwürdigkeit der Erzählung nicht berücksichtigt werden. So scheint es plausibel, dass wenn man Kindern und Jugendlichen sowie psychisch kranken Menschen zumutet, in Abständen von mehreren Jahren die gleiche Geschichte zu erzählen, Widersprüche oder Lücken kaum zu vermeiden sind. Dies ist umso wahrscheinlicher, wenn eine Person versucht, sich von ihrer traumatischen Vergangenheit zu lösen, damit ein Neuanfang möglich wird<sup>44</sup>. Deshalb sollte die Glaubhaftigkeit nicht allein auf der Grundlage von einigen kleineren Ungenauigkeiten und Ungereimtheiten geprüft werden<sup>45</sup>, erst recht nicht, wenn durch die Behörde übermässige Verzögerungen zwischen den verschiedenen Anhörungen auferlegt werden. Auf alle Fälle würde eine Anhörung, die sich dem vom Gesetz vorgeschriebenen Zeitraum annähert (d. h. 20 Tage nach der Zuweisung an einen Kanton), die Wahrscheinlichkeit verringern, dass eine Geschichte als unglaubwürdig beurteilt würde.

<sup>36</sup> Die Veröffentlichung eines Berichts über unbegleitete Minderjährige durch die SBAA ist für November 2014 geplant.

<sup>37</sup> Siehe Beschreibungen der Fälle unter **2.1, S. 9-10**.

<sup>38</sup> Siehe Punkt 3.2.1, **S. 16-17**.

<sup>39</sup> BFM, *Handbuch zum Asylverfahren*, Kap. J §1 Problematik unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender (UMA), S. 40.

<sup>40</sup> Siehe Beschreibung des Falls unter **2.2.2, S.11**.

<sup>41</sup> ODAE romand, *Sri Lanka : malgré la fin du conflit, les renvois doivent être examinés au cas par cas*, Kurzinfor, 15. November 2011.

<sup>42</sup> BFM, *Bundesamt für Migration hat Rückführungen nach Sri Lanka vorläufig ausgesetzt*, Medienmitteilung, 4. September 2013.

<sup>43</sup> Siehe Beschreibung des Falls unter **2.1, S. 8**.

<sup>44</sup> UNHCR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Procedures: Full Report*, Mai 2013, S. 56 ff.

<sup>45</sup> Zum Umfang der Widersprüche zwischen der summarischen Anhörung und der Anhörung zu den Asylgründen, siehe EMARK 1993/3 (Entscheidungen und Mitteilungen der Schweizerischen Asylrekurskommission – Grundsatzentscheid).

### 3.3. Integrationshindernisse für in der Schweiz bleibende Personen

Der über eine lange Zeit aufrechterhaltene Asylstatus schafft für die Asylsuchenden sowohl psychische als auch praktische Hindernisse für eine Integration und ein menschenwürdiges Leben. Neben der Unmöglichkeit einer Lebensplanung ist es auch nicht möglich, die Familie nachzuholen oder sie zu besuchen. Hinzu kommt die Tatsache, dass die Sozialhilfe, die ihnen gewährt wird, wesentlich geringer ist als diejenige für Flüchtlinge. Darüber hinaus werden die Jahre, die eine Person mit dem Status des Asylsuchenden in der Schweiz verbracht hat bei einer späteren Umwandlung in eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) oder bei einer Einbürgerung nicht berücksichtigt.

Ebenso wird mit einem vorläufigen Aufenthaltsrecht die berufliche Laufbahn behindert, da potenzielle ArbeitgeberInnen befürchten, die Person würde von heute auf morgen abgewiesen und mit einem Arbeitsverbot versehen oder gar ausgeschaft werden, was sie wiederum davon abhält, diese einzustellen. Genau dies ist «Ahmadi»<sup>46</sup> passiert, dem zweieinhalb Jahre nach Einreichung seines Asylgesuchs mit seinem Status als Asylsuchender ein Ausbildungsplatz verwehrt wurde. «Kajan»<sup>47</sup> wurde zwar eingestellt, doch auch ihm wurde der Ausbildungsplatz aufgrund seines Status nicht zugestanden. Im Übrigen warf ihm das BFM eine fehlende fortgeschrittene Integration vor, was dazu führte, dass ihm eine Aufenthaltsgenehmigung (Art. 14 Abs. 2 AsylG) – während er auf eine Antwort auf sein Asylgesuchs wartete – verwehrt blieb.

Der Status als Asylsuchender erschwert auch tägliche Handlungen: den Abschluss eines Telefonabonnements oder die Unterzeichnung eines Mietvertrags, wenn das Leben in einer Kollektivunterkunft mit den Arbeitszeiten und der Notwendigkeit, sich auszuruhen, unvereinbar geworden ist. So hat «Farzan»<sup>48</sup> keinen Anspruch auf eine Einzelunterkunft angesichts der begrenzten Immobilienbestände, die dem Hospice général<sup>49</sup> im Kanton Genf zur Verfügung stehen. Mit seinem Ausweis N hat er zudem keine Chance, einen Mietvertrag mit einer privaten Immobilienverwaltung zu unterzeichnen. Dabei arbeitet er und könnte sich eine Einzelunterkunft leisten. Im Moment lebt er mit anderen Asylsuchenden in einem Container.

Da Asylsuchende weder Anspruch auf Integrationsmassnahmen noch auf eine Anerkennung hinsichtlich der Stichhaltigkeit ihres Gesuchs haben, sind ihre Anstrengungen um vollständig am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilzunehmen, umso lobenswerter. Darüber hinaus stellt die Unsicherheit des Status für die Schwächsten unter ihnen eine zusätzliche Not dar, die manchmal sogar mit einer grösseren Traumatisierung verbunden ist als die Erlebnisse im Herkunftsland oder während der Flucht

<sup>46</sup> Siehe Beschreibung des Falls unter 2.1, S. 9.

<sup>47</sup> Siehe Beschreibung des Falls unter 2.2.2, S. 11.

<sup>48</sup> Siehe Beschreibung des Falls unter 2.1, S. 9.

<sup>49</sup> Das «Hospice général» ist für die Umsetzung der Sozialpolitik im Kanton Genf zuständig.

selbst<sup>50</sup>. Neben dem verursachten individuellen Leid werden die Integrationsmöglichkeiten dadurch nachhaltig behindert, und dies zu einem Zeitpunkt, der für die langfristige Integration massgeblich entscheidend ist.

### 3.4. Wegweisungsentscheid nach mehreren Jahren in der Schweiz

Die überlange Verfahrensdauer hat auch negative Auswirkungen für Personen, die in der Schweiz nach mehreren Jahren des Wartens auf eine Antwort letztendlich weder Asyl noch eine vorläufige Aufnahme erhalten. Oft bereits integriert, befinden sich diese Personen plötzlich über Nacht in der Nothilfe oder werden dazu verpflichtet, ihre Arbeit zu kündigen. Im Falle einer Ausschaffung wird ihnen überdies eine erneute Entwurzelung aufgebürdet.

Im Wissen darum, dass die Möglichkeiten einer Regularisierung äusserst begrenzt sind, ist der Schock über die Ablehnung des Asylgesuchs nach einer langen Wartezeit umso grösser. Die Bedingungen für eine Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen nach Artikel 14 Abs. 2 AsylG sind extrem restriktiv. Neben den obligatorischen fünf Jahren Aufenthalt und der Tatsache, dass der Wohnsitz den Behörden für diesen gesamten Zeitraum bekannt sein musste, ist eine «fortgeschrittene Integration» erforderlich. Diese wertvolle Anerkennung wurde selbst «Kajan»<sup>51</sup> aus Sri Lanka verwehrt, obwohl er eine Stelle hatte und der Kanton eine Aufenthaltsbewilligung grundsätzlich befürwortete<sup>52</sup>. Auch ist eine zusätzliche Verschärfung am 1. Februar 2014 in Kraft getreten: Von nun an darf ein/e Sozialhilfeempfänger/in keine Aufenthaltsgenehmigung nach Art. 14 Abs. 2 AsylG mehr erhalten.

<sup>50</sup> Laut der Ärztin Franceline James ist eine «Re-Traumatisierung» durch die schwierigen Aufnahmebedingungen und die Verneinung der gemachten Erfahrungen der Gesuchstellenden weitaus zerstörerischer als die «erste Traumatisierung» selbst. Franceline James, «Santé mentale des réfugiés, santé mentale de notre société», *Vivre Ensemble* 132, April 2011.

<sup>51</sup> Siehe Beschreibung des Falls unter 2.2.2, S. 11.

<sup>52</sup> Zur Anwendung des Art. 14 Abs. 2 AsylG, siehe auch ODAE romand, *Le permis B pour cas de rigueur lui est refusé, malgré une intégration exemplaire*, Fall 198, 24. Januar 2013.

## 4. Massnahmen zur «Beschleunigung des Asylverfahrens»

Das BFM führte im Jahr 2012 das beschleunigte Verfahren für bestimmte Gesuche ein. Darüber hinaus werden die aktuell laufenden Veränderungen des Asylgesetzes in erster Linie mit dem Ziel der Beschleunigung des Verfahrens gerechtfertigt. Allerdings scheinen diese Massnahmen eher weniger auf die von den Beobachtungsstellen dokumentierten Fälle übermässiger Verzögerung abzielen.

## 4.1. Beschleunigte Verfahren und Priorisierung der Asylgesuche

### 4.1.1. Aktuelle Rechtslage für beschleunigte Verfahren

Ohne die weiter hinten (4.2.) beschriebenen neuen Gesetzesänderungen und Testphasen im Asylbereich abzuwarten, kündigte das BFM ab 2012 eine Reihe von speziellen Verfahren an, um schnell auf Asylgesuche bestimmter Herkunftsländer reagieren zu können. Neben dem verfolgten Ziel einer schnellen Wegweisung direkt aus dem EVZ, also ohne über die Kantone zu gehen, scheint diese Art der Beschleunigung – wie wir sehen werden – zudem darauf abzuzielen, die Staatsangehörigen der betroffenen Länder von einem Asylgesuch in der Schweiz abzuschrecken.

Ab August 2012 hat das BFM am EVZ Basel die **48-Stunden-Verfahren** (Bearbeitung innerhalb von 48 Stunden) für Asylgesuche von Personen aus folgenden Balkanländern eingeführt, die nun von der Visapflicht für die Einreise in die Schweiz befreit sind: Bosnien und Herzegowina, Serbien und Mazedonien<sup>53</sup>. Neben einem beschleunigten Verfahren und einer schnellen Wegweisung wird die Rückkehrhilfe – mit dem Ziel der Abschreckung für die BürgerInnen dieser drei Länder – unter sagt. Ab März 2013 wurde dieses 48-Stunden-Verfahren auf den Kosovo und auf Georgien ausgeweitet. Diese beiden Länder sind zwar der Visumpflicht unterworfen, werden aber vom BFM als Länder bezeichnet, bei denen «Rückführungen (...) einfach durchgeführt werden können»<sup>54</sup>. Das Amt hebt bei der Benennung der Herkunftsländer im Rahmen des 48-Stunden-Verfahrens die niedrige Anerkennungquote der Asylgesuche dieser Staatsangehörigen hervor. Der Erfolg der ersten Phase dieses Verfahrens wurde vom BFM auf der Grundlage der erfolgreichen Reduzierung der Gesuchszahlen bosnischer, mazedonischer und serbischer Staatsangehöriger beurteilt<sup>55</sup>. Es ist ausserdem anzumerken, dass all diese Länder – mit Ausnahme von Georgien – durch den Bundesrat als «sicher» eingestuft werden. Darüber hinaus wurden Rückübernahmeabkommen mit jedem dieser Staaten unterzeichnet.

Parallel dazu kündigte das BFM in informellerer Art und Weise ab April 2013 ein «Fast-Track»-Verfahren für Asylsuchende aus Nigeria, Algerien, Marokko sowie Tunesien an<sup>56</sup>. Laut dem Direktor des Bundesamtes werden im Rahmen

dieses Verfahrens die erstinstanzlichen Entscheide innerhalb von 20 Tagen nach Einreichung der Gesuche im EVZ getroffen. Offensichtlich geht es hier – wie beim 48-Stunden-Verfahren – darum, die Personen in kürzester Zeit zurückzuweisen, vor allem da auch mit Nigeria und Tunesien Abkommen zur Migrationspartnerschaft unterzeichnet worden sind. Auch beim Austausch mit Nigeria wird eine erhöhte Rückkehrhilfe zur Verfügung gestellt, sofern die Wegweisung vom EVZ erfolgt<sup>57</sup>. Unabhängig vom Verlauf des Verfahrens geniessen auch tunesische Staatsangehörige eine differenzierte individuelle Rückkehrhilfe<sup>58</sup>.

### 4.1.2. Festlegung der Rangfolge und Priorisierung der Asylgesuche durch das BFM

Um zu verstehen, welche Gesamtstrategie der Verwaltung zugrunde liegt, empfiehlt es sich auf den *Migrationsbericht 2012* des BFM Bezug zu nehmen, der im Juni 2013 veröffentlicht wurde. Dort erfährt man, dass das Amt ab dem 1. Juli 2012 **eine neue Strategie für die Bearbeitung von Asylgesuchen** angenommen hat, deren Ziele die folgenden sind:

- «- Priorität auf Nichteintretensentscheiden (insbesondere Dublin- und Safe-Countries-Erledigungen) und negativen Entscheiden ohne weitere Abklärungen mit rasch durchführbarem, auch zwangsweisem Wegweisungsvollzug;
- Verringerung der Attraktivität des schweizerischen Asylwesens für Asylsuchende mit voraussichtlich aussichtslosen Gesuchen
- Entlastung im Unterbringungsbereich
- Vermeidung Pull-Effekt
- Minimierung der Gesamtkosten im Asylbereich».

Konkret werden folgende Gesuche mit «erster Priorität» behandelt:

– *aussichtslose Gesuche, die zu einem schnellen Vollzug der Wegweisung führen*, gegebenenfalls auch unter Zwang, das heisst jene Gesuche von Staatsangehörigen aus «der Balkanregion, aus Sri Lanka<sup>60</sup>, der Türkei, dem Irak und aus mehreren osteuropäischen Staaten».

<sup>53</sup> BFM, *Besondere Massnahmen bei Asylgesuchen aus verfolgungssicheren europäischen Staaten*, Medienmitteilung, 21. August 2012.

<sup>54</sup> BFM, *48-Stunden-Verfahren wird auf Kosovo und Georgien ausgeweitet*, Medienmitteilung, 26. März 2013.

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Mario Gattiker, «Unser oberstes Ziel ist es nicht, die Zahlen zu senken». Interview in der *Sonntagszeitung*, 22. September 2013. Der Direktor des BFM erwähnt «Fast-Track»-Verfahren und erklärt, dass diese eine Beschleunigung der Wegweisungen in die betroffenen Länder ermöglichen sollten. Jedoch können diese schnellen Wegweisungen nur mit den Balkanländern durchgeführt werden. Von daher rührt der Unterschied zwischen diesen beiden Verfahren. Während er abstreitet, dass das ultimative Ziel dieser beschleunigten Verfahren eine sinkende Zahl der Asylgesuche ist, verweist Herr Gattiker darauf, dass solche Massnahmen in der Regel auf die unbegründeten Asylgesuche abzielen.

<sup>57</sup> BFM, *Rückkehrhilfeprogramm Nigeria in den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ)*, Rundschreiben, 15. Juli 2013, zu einem konsequenteren ad hoc Programm als die gewöhnliche Rückkehrhilfe. Doch damit die Bedingungen für die Teilnahme am Programm an das «Ziel der Verfahrensbeschleunigung» angepasst werden, bleibt diese Möglichkeit nur Personen offen, die die Schweiz direkt vom EVZ verlassen.

<sup>58</sup> BFM, *Rückkehrhilfeprogramm Tunesien*, Rundschreiben, 16. April 2013 und *Verlängerung Rückkehrhilfeprogramm Tunesien*, Rundschreiben, 1. Juli 2013.

<sup>59</sup> BFM, *Migrationsbericht 2012*, Juni 2013, S. 40.

<sup>60</sup> In der Zwischenzeit wurde ein Moratorium für Abschiebungen nach Sri Lanka verhängt. Siehe den Punkt **3.2.1, S. 16-17**.

– *aussichtslose Gesuche, bei denen aber der zwangsweise Vollzug der Wegweisung «aufwendiger» ist, das heisst diejenigen von Staatsangehörigen aus «Guinea, Nigeria, Tunesien sowie seit 1. Januar 2013 Algerien und Marokko».* Hier steht laut BFM in erster Linie, «die Verringerung der Attraktivität des Schweizerischen Asylwesens» im Vordergrund.

– *«Gesuche im Falle von Straffälligkeit und Renitenz beziehungsweise dissozialem Verhalten».* Es wird jedoch keinerlei Definition der nicht-kriminellen Verhaltensweisen gegeben, die es erlauben sollen, eine Person als renitent oder dissozial zu qualifizieren<sup>61</sup>.

Ziel dieser Strategie ist also in erster Linie die beschleunigte Ausschaffung. Jedoch umfasst sie zusätzlich auch die Menschen, die nicht einfach zurückgeschickt werden können, denen man aber ein Abschreckungssignal senden möchte. Laut dem BFM fielen im zweiten Halbjahr 2012 etwa 79% der bearbeiteten Gesuche unter diese drei Kategorien «erster Priorität»<sup>62</sup>.

Asylgesuche, die zum Schutz der betroffenen Personen führen müssen, werden lediglich als zweite<sup>63</sup> oder gar dritte Priorität<sup>64</sup> aufgeführt. Unbegleitete Minderjährige<sup>65</sup> oder Personen, für die eine Abschiebung im Allgemeinen als illegal oder nicht durchsetzbar gilt und für die eine frühzeitige Integration ganz besonders wichtig wäre, finden an keiner Stelle Erwähnung.

Schliesslich enthält das Asylgesetz, dessen Änderungen im Dezember 2012 verabschiedet und am 1. Februar 2014 in Kraft getreten sind, einen neuen Artikel 37b, der es dem BFM ermöglicht, seine eigenen internen Richtlinien festzulegen<sup>66</sup>. So wird nun die Praxis des BFM, eine Priorisierung bei der Bearbeitung vorgelegter Asylgesuche zu definieren, durch einen rechtlichen Rahmen formalisiert. Es gibt keinen Hinweis darauf, dass sich diese vom BFM über die letzten Jahre aufgestellten und ausgeführten Rangfolgen in der Zukunft ändern würden.

<sup>61</sup> Siehe zu diesem Thema: SDA, *Verstösse gegen Hausordnungen in Asylzentren*, 23. Februar 2014.

<sup>62</sup> BFM, *Migrationsbericht 2012*, Juni 2013, S. 40. Dies könnte erklären, warum die Anerkennungsrate der Asylgesuche von 21% im Jahr 2011 auf 11,7% im Jahr 2012 fiel. Siehe BFM, *Asylstatistik, Übersicht Jahre*, Stand vom 31.01.2014, 3. Februar 2014.

<sup>63</sup> Das heisst, «Gesuche [...], die mit einer Asylgewährung ohne weitere Abklärungen abgeschlossen werden können». BFM, *Migrationsbericht 2012*, Juni 2013, S. 40.

<sup>64</sup> Das heisst, «Gesuche von Personen [...], welchen Asyl mit weiteren Abklärungen oder eine vorläufige Aufnahme gewährt wird». Ebd.

<sup>65</sup> Siehe zu diesem Thema den Punkt **3.1, S. 15 ff.**

<sup>66</sup> «Art. 37b Behandlungsstrategie des BFM. Das BFM legt in einer Behandlungsstrategie fest, welche Asylgesuche prioritär behandelt werden. Es berücksichtigt dabei insbesondere die gesetzlichen Behandlungsfristen, die Situation in den Herkunftsstaaten, die offensichtliche Begründetheit oder Unbegründetheit der Gesuche sowie das Verhalten der asylsuchenden Personen.» Die Änderungen des AsylG erlauben es dem BVGer ebenfalls, diese Strategie zu definieren. Siehe [Art. 109b AsylG](#).

#### 4.1.3. Ausgewählte Fakten und Zahlen<sup>67</sup>

Um das Ausmass der Priorisierungsstrategie des BFM zu verstehen, haben wir **den Prozentsatz bearbeiteter Asylgesuche** nach Herkunftsland verglichen. Dabei handelte es sich sowohl um Länder, die einem beschleunigten Verfahren unterworfen sind (Kosovo, Nigeria und Tunesien) als auch um solche, deren Angehörige nach unseren Erkenntnissen erhebliche Verzögerungen erleiden (Afghanistan, Eritrea und Syrien). Für die ausgewählten Nationalitäten untersuchten wir das Verhältnis zwischen der Anzahl eingereicherter Gesuche im 2012 und 2013 und der Anzahl der bearbeiteten Fälle im gleichen Zeitraum.

*Länder mit beschleunigtem Asylverfahren:* es gab jeweils 1.300 neue Gesuche kosovarischer, 4.500 nigerianischer und 4.000 tunesischer Staatsangehöriger. Die Anzahl bearbeiteter Fälle für diese Nationalitäten betrug 1.600 für KosovarInnen, 5.100 für NigerianerInnen und 4.600 für TunesierInnen. Der Prozentsatz bearbeiteter Asylgesuche für den Zeitraum 2012-2013 liegt also zwischen 110 und 120%. Die Beschleunigung der Verfahren hat somit auch dazu beigetragen ältere Fälle von Staatsangehörigen dieser Länder zu behandeln.

*Länder, für die lange Wartezeiten gelten:* in den letzten zwei Jahren haben 2.300 AfghanInnen, 7.000 EritreerInnen und 3.100 SyrerInnen Asyl in der Schweiz beantragt. In diesem Zeitraum hat das BFM 1.600, 5.000 beziehungsweise 1.600 Gesuche dieser Staatsangehörigen bearbeitet. Der Prozentsatz der Bearbeitung beträgt im Fall der AfghanInnen und EritreerInnen fast 70% und im Fall der SyrerInnen 50%. Greift man nur das Jahr 2012 heraus, sinkt das Verhältnis – von 1.400 Gesuchen aus Afghanistan auf 600 bearbeitete Fälle und von 4.400 Gesuchen aus Eritrea auf 2.100 behandelte Fälle. Dies bedeutet also eine noch längere Wartezeit als für SyrerInnen.

**Die Genehmigungsrate bearbeiteter Gesuche** stellt einen zweiten Vergleichspunkt dar. Wir haben dabei die positiven Asylentscheide sowie die vorläufigen Aufnahmen als «Erfolg» eingestuft. So beträgt im genannten Zeitraum die Genehmigungsrate der bearbeiteten Gesuche 52% für die AfghanInnen, 80% für die EritreerInnen und 64% für die SyrerInnen (StaatsbürgerInnen, für die eine lange Wartezeit gilt). Diese Rate liegt für KosovarInnen bei 9%, für NigerianerInnen bei 1% und für TunesierInnen bei 0% (im beschleunigten Verfahren bearbeitete Gesuche). Diese Zahlen bestätigen die starke Tendenz zu beschleunigten Wegweisungsentscheiden sowie die Tendenz, Menschen warten zu lassen, deren Schutzbedarf offensichtlich ist.

<sup>67</sup> Quelle: BFM, *Asylstatistik 2012*, Stand vom 31.12.2012 und *Asylstatistik 2013*, Stand vom 31.12.2013.

## 4.2. Neustrukturierung des Asylbereichs

### 4.2.1. Die Leitlinien der Umstrukturierung

Derzeit wird eine grosse Asylgesetzrevision durchgeführt. Begonnen wurde diese im Jahr 2010 durch Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf. Die Reform wurde dann von Simonetta Sommaruga, der aktuellen Vorsteherin des Justiz- und Polizeidepartements, nach dem Motto «Beschleunigung der Asylverfahren» weitergeführt und ergänzt<sup>68</sup>.

Seither war das Asylgesetz immer wieder Gegenstand von Sofortmassnahmen (Vorlage III)<sup>69</sup> und von weniger dringlichen Änderungen (Vorlage I)<sup>70</sup>. Der letzte Teil dieser Reform, die «Neustrukturierung des Asylbereichs» (Vorlage II), ging zwischen Juni und Oktober 2013 in die Vernehmlassung und wird dem eidgenössischen Parlament im Laufe des Jahres 2014 vorgelegt. Zeitgleich mit der Bearbeitung dieses Dossiers durch die eidgenössischen Räte – dem dritten in weniger als fünf Jahren – werden die Grundzüge dieses neuen Systems einer Testphase unterzogen, die seit Januar 2014 in einem Bundesverfahrenszentrum in Zürich durchgeführt wird<sup>71</sup>.

Der Reformentwurf<sup>72</sup> sieht offiziell ein Asylverfahren mit zwei Geschwindigkeiten vor: in 60% der Fälle ein schnelles Verfahren – von denen zwei Drittel nach der Dublin-Verordnung zu einem Transfer in ein anderes europäisches Land führen sollten – und in den verbleibenden 40% ein erweitertes Verfahren. Nach einer summarischen Befragung und ärztlichen Untersuchungen in der Vorbereitungsphase sowie nach der Anhörung über die Asylgründe, wird gleich vor Ort eine Aufteilung vorgenommen nach Gesuchen, die schnell bearbeitet werden können, und nach Gesuchen, die weitere Verfahrensmassnahmen erfordern.

Das Schnellverfahren umfasst sowohl das vom EJPD bezeichnete «beschleunigte Verfahren» sowie das so genannte «Dublin-Verfahren», die beide innerhalb des Bundeszentrums durchgeführt werden. Beim beschleunigten Verfahren wird ein erstinstanzlicher Entscheid in der Regel innerhalb von zehn Tagen nach Abschluss der Vorbereitungsphase gefällt. Bei den Dublin-Fällen wird ein Entscheid innerhalb von zwei Tagen nach der Antwort durch den von der Schweiz als zuständig erachteten Staat gegeben<sup>73</sup>.

Nach einem Aufnahmegesuch an einen Dublin-Staat und in Erwartung des Verfahrensergebnisses, verlassen die Asylsuchenden das Bundesverfahrenszentrum und werden in «Warte- oder Ausreisezentren» untergebracht<sup>74</sup>. Somit werden sie im Prinzip – wie im beschleunigten Verfahren – nicht mehr den Kantonen zugeordnet. Im Falle eines Rekurses gegen die in den Bundesverfahrenszentren gefällten Entscheide, hört das BVGer die/den Gesuchsstellerin/Gesuchssteller an und erlässt – von Ausnahmen abgesehen – noch am selben Tag einen Entscheid<sup>75</sup>.

Darüber hinaus wird im Rahmen eines beschleunigten oder Dublin-Verfahrens eine Beratung und kostenlose Rechtsvertretung bereitgestellt – als «Ausgleich» für die Verkürzung der Beschwerdefrist von 30 auf neun Tage. Es sollte jedoch beachtet werden, dass die Beschwerdefrist für Personen aus einem sicheren Drittstaat, oder für jene, die von einem Überstellungsbeschluss an einen Dublin-Staat betroffen sind (Dublin-NEE), bereits heute sehr kurz ist (7 Tage) und dass dies in Zukunft so bleiben wird.

So werden schlecht begründete Gesuche oder solche, für die ein anderer Dublin-Staat zuständig sein könnte, wie bisher, schnell bearbeitet werden. Es bleibt die Frage, ob das BFM die begründeten, mit geringem Aufwand verbundenen, Gesuche ebenso schnell – oder zumindest innerhalb einer angemessenen Zeit – bearbeiten wird.

Im Rahmen eines «erweiterten Verfahrens», das heisst, wenn nach Abschluss der Vorbereitungsphase zusätzliche Verfahrensmassnahmen erforderlich sind, verlassen die betroffenen Personen das Bundesverfahrenszentrum und werden einem Kanton zugewiesen. In diesen Fällen ist die Ordnungsfrist für einen erstinstanzlichen Entscheid «in der Regel innerhalb von zwei Monaten»<sup>76</sup> nach Abschluss der Vorbereitungsphase. Darüber hinaus wird für instabil eingeschätzte Herkunftsländer ein «Moratorium» vorgesehen<sup>77</sup>. Hierbei wird zugelassen, dass Gesuche von Personen mit einem tatsächlichen Schutzbedürfnis – wie beispielsweise syrische StaatsbürgerInnen – unabhängig von der vorgeschriebenen Ordnungsfrist einer langen Wartezeit unterzogen werden<sup>78</sup>.

Insgesamt sollte das beschleunigte Verfahren laut den Behörden nicht mehr als 100 Tage dauern, während das erweiterte Verfahren, einschliesslich Rekurs<sup>79</sup> und Wegweisung, 12 Monate nicht überschreiten sollte.

<sup>68</sup> EJPD, *Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich*, März 2011.

<sup>69</sup> Änderungen des AsylG angenommen am 28. September 2012, am 29. September 2012 in Kraft getreten, SR 142.31.

<sup>70</sup> Änderungen des AsylG angenommen am 14. Dezember 2012, am 1. Februar 2014 in Kraft getreten, AS 2013 4375.

<sup>71</sup> BFM, *Start des Testbetriebs für beschleunigte Asylverfahren in Zürich*, Medienmitteilung, 6. Januar 2014.

<sup>72</sup> EJPD, *Erläuternder Bericht. Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes. Neustrukturierung des Asylbereichs*, Juni 2013, S. 11 ff.

<sup>73</sup> Ebd., S. 13, 16 und 17. Die dem Staat unter dem Dublin-System verhängte Frist beträgt zwei Monate. Wenn er nach dieser Frist keine Antwort gegeben hat, wird dieser Staat automatisch zuständig (Art. 22, Abs. 1 und 7 *Dublin-Verordnung III*). Im Falle einer negativen Antwort, oder wenn es dem BFM misslingt oder das BFM es ablehnt, den Gesuchsteller innerhalb von sechs Monaten zurückzuschicken, wird das Asylgesuch im nationalen Verfahren bearbeitet (Art. 29 Abs. 2. *Dublin-Verordnung III*).

<sup>74</sup> EJPD, *Erläuternder Bericht. Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes. Neustrukturierung des Asylbereichs*, Juni 2013, S. 1.

<sup>75</sup> Ebd., S. 17-18.

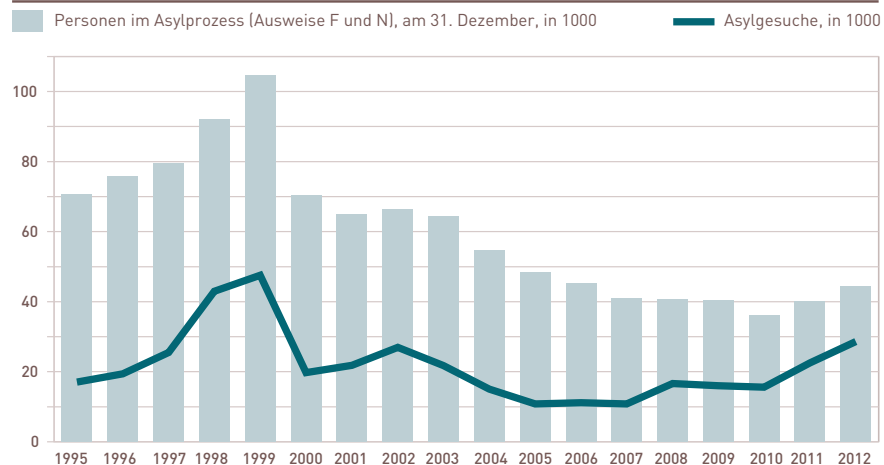
<sup>76</sup> Ebd., S. 37-38.

<sup>77</sup> Ebd., S. 13.

<sup>78</sup> Siehe die Punkte 2.4 und 4.1.3, resp. S. 13 und 23.

<sup>79</sup> Der Entwurf sieht ebenfalls Fristen für Rekursentscheide des BVGer – von 20 Tagen im beschleunigten Verfahren und zwei Monaten im erweiterten Verfahren – vor. Diese Fristen betragen im Falle eines Rekurs gegen Nichterteilentscheid oder wenn die GesuchstellerInnen aus sicheren Drittländern kommen, sieben Kalendertage. Ebd., S. 49-50, sowie [Art. 109 AsylG](#).

## Asylgesuche und Personen im Asylprozess



Quelle: PETRA, STATPOP, BFM (ZEMIS)

© BFS

### 4.2.2. Stellt die laufende Revision angemessene Lösungen bereit?

Nach dem vom EJPD präsentierten Neustrukturierungsplan für das Asylverfahren wird in Zukunft die Anhörung zu den Asylgründen systematisch in den Bundeszentren stattfinden. Dies bedeutet, dass sie innerhalb weniger Wochen durchgeführt wird. Sollte dies der Fall sein, wäre es in der Tat eine grosse Veränderung für alle Asylsuchenden, da derzeit – trotz einer Ordnungsfrist von 20 Tagen nach der Überweisung von einem EVZ in einen Kanton – ein oder zwei Jahre zwischen der Gesuchsstellung im EVZ und der Asylanhörnung vergehen. Doch im Hinblick auf die Frist für eine Entscheidung im erweiterten Verfahren (zwei Monate nach der kantonalen Zuweisung), das heisst, wenn zusätzliche Untersuchungsmassnahmen erforderlich sind, wird sich die Dauer im Wesentlichen nicht von der heutigen unterscheiden (nämlich drei Monate nach Einreichung des Asylgesuchs). Da diese Frist jedoch nicht bindend ist, wird sie das BFM weiterhin ohne konkrete Folgen überschreiten können. Für das Amt besteht die einzige Einschränkung in der Übernahme der Kosten im Falle einer Verurteilung wegen Rechtsverweigerung (Art. 29 BV). Allerdings wird nur ein Teil der Fälle, die zu einer solchen Verurteilung führen könnten, vor das BVGer gebracht. Es stellt sich die Frage, ob die kumulierten Kosten Anreiz genug sind, die Bearbeitungsgeschwindigkeit aller Verfahren sicherzustellen.

Darüber hinaus sieht die Reform vor, dass das BFM weiterhin eine «Priorisierung» der Asylgesuche vornimmt und mit Hilfe eines «Moratoriums» die Gesuche Staatsangehöriger instabiler Länder einer langen Wartezeit unterziehen kann<sup>80</sup>.

<sup>80</sup> Ebd.

Doch führt diese Priorisierung nach obiger Darstellung dazu, dass Personen, deren Gesuche eine echte Chance auf Erfolg haben – oder für die eine Rückkehr in das Herkunftsland in Anbetracht der dortigen Situation nicht durchgeführt werden kann, und denen deshalb eine vorläufige Aufnahme zusteht – langen Wartezeiten unterzogen werden. Es ist deshalb anzuzweifeln, ob es zukünftig eine Beschleunigung aller Verfahren geben wird.

In Bezug auf die zur Verfügung stehenden Mittel könnte der Vorschlag des EJPD nach einer Aufstockung der BFM-Mittel von 50 auf 100%<sup>81</sup> aus Haushaltsgründen nicht realisierbar sein. Dies würde dazu führen, dass die komplexesten Gesuche, also auch diejenigen mit der grössten Wahrscheinlichkeit auf Anerkennung des Asylstatus oder einer vorläufigen Aufnahme, im Namen der Priorisierung unter der vorrangigen Vergabe der Ressourcen an die Bundesverfahrenszentren leiden würden. Das erweiterte Verfahren wird jedoch eine nicht zu vernachlässigende Anzahl von fast 40% der Fälle betreffen.

Schliesslich setzen die Behörden auf die abschreckende Wirkung der beschleunigten Wegweisungsentscheide. Gemäss der Auffassung des EJPD sollte dies zu einem Rückgang der Anzahl «unbegründeter» Asylgesuche um 25% führen, was wiederum dazu führen würde, andere Fälle schneller zu erledigen und die Kapazitäten für die Bearbeitung von Asylgesuchen und –aufnahmen auf ein Ziel von 20.000 Gesuchen pro Jahr zu beschränken<sup>82</sup>. Ein solcher Rückgang der Asylgesuche ist jedoch auf lange Sicht nicht absehbar. Anschaulich zeigt dies das Beispiel der Einführung der NEE im Falle der Nichtabgabe von Identitätspapieren, wo kein Abschreckungseffekt nachgewiesen werden konnte. Vor Inkrafttreten dieser Vorschrift reichten im Jahr 2006 lediglich 24,7% der Asylsuchenden ihre Papiere ein. Nach dieser Änderung ist der Anteil in den darauffolgenden Jahren in etwa gleich geblieben, d. h. 27,6% in 2008 und 28,8% in 2009<sup>83</sup>. Im Allgemeinen hängt die Zahl der Asylgesuche von ganz anderen Faktoren ab, wie beispielsweise dem Ausbruch von Konflikten in benachbarten Regionen. Wie der Grafik zu entnehmen ist, hat sich dies in der jüngeren Geschichte während der Balkan-Kriege zugetragen, als in den Jahren 1991, 1998 und 1999<sup>84</sup> jeweils fast 40.000 Asylgesuche eingingen – im Gegensatz zu 21.500 im Jahr 2013<sup>85</sup>.

<sup>81</sup> EJPD, *Erläuternder Bericht. Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes. Neustrukturierung des Asylbereichs*, Juni 2013, S. 56.

<sup>82</sup> Ebd.

<sup>83</sup> Siehe EJPD, *Erläuternder Bericht zur Änderung des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer in Bezug auf den Ersatz von Nichteintretensentscheiden*, 16. Dezember 2009, S. 3.

<sup>84</sup> Bundesamt für Statistik, *Migration und Integration – Indikatoren. Ausländische Bevölkerung: Asylprozess*, Internet-Seite am 25. März 2014 besucht.

<sup>85</sup> BFM, *Asylstatistik. Stand pro Jahr*, Stand vom 28. Februar 2014.

Angesichts der Unberechenbarkeit der Situation in den Herkunftsländern scheint es kurzfristig zu sein, sich auf ein Szenario mit einem Rückgang der Anzahl von Asylgesuchen zu verlassen, um zukünftig eine Bearbeitung aller Gesuche innerhalb einer angemessenen Frist zu erreichen. Das Überschreiten des Ziels von 20.000 Gesuchen könnte somit als Rechtfertigung dienen, die begründeten Asylgesuche einer langen Wartezeit zu unterziehen, so wie dies in den letzten Jahren bereits der Fall war.

## 5. Schlussfolgerung

### 5.1. Auswirkungen der Wartepflicht für bestimmte Asylsuchende

#### 5.1.1. Konsequenzen auf persönlicher Ebene

Der Effekt des langen Wartens auf eine Antwort zum Asylgesuch ist vor allem für die schutzbedürftigsten Personen, für die ein Wiederaufbau und eine Zukunftsplanung von entscheidender Bedeutung sind, verheerend. Im Falle von unbegleiteten Minderjährigen widerspricht diese Wartezeit auch Artikel 3 KRK (Kindeswohl). Da das Leitmotiv der aktuellen Reformen des Asylsystems ja gerade die «Beschleunigung» der Verfahren ist, wird eine sich über mehrere Jahre hinziehende Bearbeitung von Asylgesuchen noch weniger vertretbar. Doch hat diese Beschleunigung nach offiziellen Aussagen nicht nur das Ziel, einer Zunahme von Asylgesuchen gerecht zu werden – und somit auch die Arbeitsabläufe und Unterkunftsstrukturen zu bewältigen – sondern, Bundesrätin Simonetta Sommaruga zufolge, auf eine humanitäre Verpflichtung zu reagieren: «wesentlich ist die Art und Weise, wie wir mit Menschen, die bei uns Zuflucht suchen, umgehen»<sup>86</sup>.

Allerdings liegt die Kluft zwischen der offiziellen Rhetorik und der Realität vieler Asylsuchender auf der Hand. Das Leid der Betroffenen ist offensichtlich – wie die Mobilisierung syrischer Asylsuchender, die im September 2013 über mehrere Tage vor dem BFM kampierten und teilweise in den Hungerstreik traten – belegen. Viele von ihnen warteten bereits seit zwei Jahren auf eine Anhörung zu ihren Asylgründen beim BFM.

Auf der individuellen Ebene erschwert der prekäre Status die Integration besonders schutzbedürftiger Personen, die so schnell wie möglich in die Gesellschaft integriert werden sollten. Denn obwohl Personen mit einem Ausweis N in einigen Fällen arbeiten dürfen, haben sie keinen Zugang zu Integrationsmassnahmen. Auch

wird ihnen der Zugang zu einem angemessenen Wohnraum sowie zu bestimmten Weiterbildungen erschwert. Darüber hinaus wird ihnen kein Recht auf Familiennachzug gewährt.

Diejenigen, die nach mehreren Jahren des Wartens einen ablehnenden Entscheid erhalten, werden zunächst von heute auf morgen der Härte der Nothilfe und dann in Form der Wegweisung einer erneuten Entwurzelung ausgesetzt. Auch wenn in diesen Fällen die Möglichkeit einer Regularisierung nach Art. 14 Abs. 2 AsylG besteht, sind die Möglichkeiten einer Anerkennung in der Praxis sehr gering.

#### 5.1.2. Rechtliche Implikationen eines unverhältnismässig langen Verfahrens

Neben der menschlichen Dimension, wirft ein Asylverfahren «à deux vitesses» auch wichtige rechtliche Fragen auf. Völkerrechtlich tragen die langen Wartezeiten für begründete Asylgesuche dazu bei, schutzbedürftige Personen dauerhaft ihrer grundlegenden Rechte – wie sie in der **Flüchtlingskonvention** von 1951 kodifiziert sind – zu berauben.

Darüber hinaus hat das BVGer das BFM wiederholt wegen Rechtsverweigerung (Art. 29 BV) verurteilt. Diese übermässigen Verzögerungen bei der Bearbeitung von Asylgesuchen werden von der Justiz nicht nur als Formsache gesehen, denn letztendlich ist die Geschwindigkeit des Verfahrens entscheidend dafür, dass dieses als fair und gerecht angesehen wird<sup>87</sup>.

Weiter gibt es eine **Ungleichbehandlung** zwischen den Personen, die gleich nach ihrem Gesuch zu ihren Asylgründen angehört werden und denen, die in Abständen von mehreren Jahren befragt werden. Die Wahrscheinlichkeit, sich zu widersprechen, ist in letzterem Fall tatsächlich grösser. Dabei ist das Grundrecht der Rechtsgleichheit eine der Säulen des Rechtsstaats, wie es in der Bundesverfassung gewährleistet ist (Art. 8 Abs. 1 BV). Hinzu kommt, dass ein langwieriger Prozess mit der Zeit seine rechtliche Relevanz verliert, wenn zum Zeitpunkt der Entscheidung keine aktualisierte Überprüfung der Situation erfolgt.

Schliesslich werden **die Rechte der Kinder** verletzt, wenn Asylgesuche von unbegleiteten Minderjährigen im Ausland oder in der Schweiz nicht schnell behandelt werden. Tatsächlich ist die Schweiz dazu verpflichtet, das Kindeswohl bei allen Entscheidungen, die das Kind betreffen – einschliesslich im Asylbereich – vorrangig zu berücksichtigen (Art. 3 KRK). In dieser Hinsicht stellt der neue Artikel 17 Abs. 2bis AsylG, der den Asylgesuchen von unbegleiteten Minderjährigen den Vorrang gibt, eine Rechtsverbesserung dar, die sich hoffentlich in der Praxis konkretisieren wird.

<sup>86</sup> Simonetta Sommaruga, *Neustrukturierung des Asylbereichs für rasche und faire Verfahren*, Reden, Medienkonferenz vom 14. Juni 2013. Frei übersetzt.

<sup>87</sup> HCR, *Building Empirical Research into Alternatives to Detention: Perceptions of Asylum-Seekers and Refugees in Toronto and Geneva*, Juni 2013, S. 35.

## 5.2. Grenzen der Beschleunigungsmassnahmen beim Asylverfahren

Trotz der offiziellen Anerkennung, dass das Asylverfahren manchmal zu lange dauert, wurden bis heute nur wenige konkrete Massnahmen vorgeschlagen, um das gesamte Verfahren zu beschleunigen. Stattdessen scheint sich die Kluft zwischen den in nur wenigen Tagen bearbeiteten, aussichtslosen Gesuchen auf der einen Seite und den Gesuchen, die eine Chance auf Anerkennung der Schutzbedürftigkeit hätten, aber während Jahren aufgeschoben werden, auf der anderen Seite, immer mehr zu vergrössern. Die Priorisierung der Asylgesuche, die dem BFM mit dem neuen Artikel 37b AsylG, der am 1. Februar 2014 in Kraft getreten ist, ermöglicht wird, neigt dazu, diesen Trend zu bestätigen.

Die im Juni 2013 vorgeschlagene Umstrukturierung des Asylbereichs bringt *a priori* eine Beschleunigung mit sich, da nun in den Bundesverfahrenszentren eine obligatorische Anhörung über die Asylgründe stattfindet. Doch die konkreten Auswirkungen dieser Massnahme bleiben abzuwarten und es ist nicht sicher, dass es nach dieser Anhörung schnelle Antworten gibt, auch wenn das Schutzbedürfnis offensichtlich ist. Dies ergibt sich aus mehreren Gründen:

*Erstens* wird die Priorisierung der Asylgesuche durch das BFM, welche eine schnelle Bearbeitung der aussichtslosen Gesuche fördert, nicht in Frage gestellt. *Zweitens* gibt das Gesetz dem BFM einen Freibrief, um die Frist von zwei Monaten für einen Entscheid zu überschreiten, sobald eine Person ein Bundesverfahrenszentrum verlässt. *Drittens* sieht das Gesetz derzeit weder Ausgleichsmassnahmen für Personen vor, die von einer übermässigen Bearbeitungsverzögerung betroffen sind, noch sieht es Sanktionen für das Amt vor, das für diese Verzögerung verantwortlich ist. *Viertens* wird dem BFM im Rahmen einer Umstrukturierung des Asylbereichs, welche doch gerade unter dem Motto der Verfahrensbeschleunigung geschieht, die Möglichkeit gegeben ein «Moratorium» für bestimmte Kategorien von Asylsuchenden aufzustellen. Hingegen muss der Gutgläubensschutz während des Asylverfahrens gewährleistet sein, und es sollte nicht erlaubt sein, die begründeten Asylgesuche «unter den Teppich zu kehren», in der Hoffnung, dass sich die Lage im Herkunftsland verbessert und das Schutzbedürfnis nicht mehr aktuell ist. Diese Personen, die aus guten Gründen geflohen sind, verbringen jahrelang ein Leben mit der Unsicherheit eines Ausweis N statt legitimerweise in den Genuss des Flüchtlingsstatus zu kommen.

## 5.3. Handlungsoptionen

Ein Asylverfahren mit unterschiedlicher Behandlungsdauer hat bereits gravierende Auswirkungen, die sich mit der zukünftigen Umstrukturierung im Asylbereich verschärfen könnten. Es scheint daher von Nöten, Schutzmassnahmen zu schaffen, um das BFM dazu zu bringen, die Bearbeitung und Prüfung aller Asylgesuche in angemessener Zeit abzuschliessen. In rechtlicher Hinsicht rechtfertigen lediglich die Komplexität sowie die Notwendigkeit von Verfahrensmassnahmen eine Bearbeitungsverzögerung. Doch selbst bei komplexen Fällen darf die Bearbeitungszeit nicht auf unbestimmte Zeit verlängert werden, vor allem nicht bei Gesuchen von unbegleiteten Minderjährigen.

Zu diesem Zweck könnten folgende Ideen weiter verfolgt werden:

- Hohe Priorisierung von Gesuchen unbegleiteter Minderjähriger mit der Einführung – im neuen Artikel 17 Abs. 2bis AsylG – strenger Fristen für einen erstinstanzlichen Entscheid.
- Einführung einer Entschädigung für den erlittenen Schaden, wenn eine Rechtsverweigerung festgestellt wurde oder wenn ein erstinstanzlicher Entscheid nicht innerhalb von 12 Monaten nach Ende der Vorbereitungsphase (Art. 26 AsylG), und somit nach der Zuweisung an einen Kanton, erfolgt ist<sup>88</sup>.
- Automatische Gewährung einer Aufenthaltsgenehmigung wenn das Asylverfahren eine gewisse Länge überschritten hat, ungeachtet dessen Ausganges.

<sup>88</sup> Centres sociaux protestants GE-NE-VD, Prise de position sur le Projet de modification de la loi sur l'asile (Restructuration du domaine de l'asile), 7. Oktober 2013, S. 13.

**Die elektronische Version des vorliegenden Berichts mit den HTML-Links und den anderweitigen benutzten Quellen kann auf [www.odae-romand.ch](http://www.odae-romand.ch), [www.beobachtungsstelle.ch](http://www.beobachtungsstelle.ch), oder [www.beobachtungsstelle-rds.ch](http://www.beobachtungsstelle-rds.ch) heruntergeladen werden.**