

Faire Asylverfahren – Ja zum Asylgesetz. Stellungnahme zum Referendum gegen die Neustrukturierung des Asylbereichs

Stellungnahme des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK zum Referendum gegen die Änderungen vom 25. September 2015 des Asylgesetzes (Referendum „Gegen Gratisanwälte für alle Asylbewerber“).

1. Ausgangslage

Bisher dauern Asylverfahren oft jahrelang. Die Betroffenen stehen damit in der Warteschleife: Sie leben in der Unsicherheit, ob sie in der Schweiz bleiben dürfen. Ihr Zurechtfinden wird massgeblich erschwert. Ihre Integration – so das Erlernen der Landessprachen oder die berufliche Weiterentwicklung – wird vom Staat nicht gleichermaßen gefördert wie bei andern Ausländerinnen und Ausländern, die gesicherte Aufenthaltsperspektiven haben. Auf dem Arbeitsmarkt haben sie einen schweren Stand. Dies führt schlussendlich zu Integrationsdefiziten, die sich negativ auf die gesamte Gesellschaft auswirken – denn eine Mehrheit der Asylsuchenden erhält derzeit Schutz und verbleibt in der Schweiz. Die lange Verfahrensdauer hat demnach sowohl negative Auswirkungen für die Asylsuchenden als auch für die Schweiz.

Asylverfahren sollen nicht nur für alle Beteiligten in absehbarer Zeit abgeschlossen, sondern auch fair sein. Wer um Schutz in der Schweiz ersucht, hat das Recht, ein Asylgesuch zu stellen. Diese Menschen sind meist mittellos und kennen die Verhältnisse hier nicht. Um zu erfahren, was ihre Rechte und Pflichten während des Asylverfahrens sind, brauchen sie Unterstützung. Auch hier bringt die Revision des Asylgesetzes positive Neuerungen mit der Beratung über das Asylverfahren und der kostenlosen Rechtsvertretung.

Das Parlament hat die Neustrukturierung des Asylbereichs – eine Revision des Asylgesetzes – in der Herbstsession 2015 verabschiedet. Dagegen wurde Mitte Januar 2016 das Referendum eingereicht, das nun am 5. Juni 2016 zur Volksabstimmung kommt.

2. Zentrale Inhalte der Neustrukturierung

Ein Hauptziel der Neustrukturierung des Asylbereichs ist es, die Verfahren zu beschleunigen und zu einem Grossteil in den Zentren des Bundes abzuwickeln. Die Beschleunigung von Asylverfahren wirft rechtsstaatlich relevante Fragen auf, beispielsweise im Hinblick auf die verkürzten Verfahrens- und Beschwerdefristen. Deshalb wollen der Bundesrat und das Parlament Asylsuchenden kostenlose Beratung über das Asylverfahren und eine Rechtsvertretung gewähren.

Im Unterschied zu früheren Asylgesetzrevisionen gibt es bei der aktuellen bereits positive praktische Erfahrungen, wie sich die Neuerungen auswirken. In Zürich werden das rasche Asylverfahren und der dazugehörige Rechtsschutz bereits getestet. Die Erfahrungen aus diesem Testbetrieb sind positiv.

3. Position des Kirchenbundes

Der Kirchenbund befürwortet die Neustrukturierung des Asylbereichs. Rasche und faire Verfahren sind effizient: Schutzbedürftige erhalten die notwendige Beratung, um das Asylverfahren zu durchlaufen und sie bekommen rascher einen sicheren Aufenthaltsstatus. Dies fördert die Integration.

Hingegen haben diejenigen, die keinen Schutz und keine Aufenthaltserlaubnis erhalten, schneller Klarheit darüber, dass sie sich umorientieren müssen. Rasche und faire Verfahren sind auch aufgrund der aktuellen weltweiten Flüchtlingssituation sinnvoll – niemand kann voraussagen, wie viele Flüchtlinge kommen werden.

Der Rechtsschutz ist für den Kirchenbund das zentrale Argument für die Vorlage. Rechtsberatung liegt im Interesse des Staates, weil damit ein Beitrag zur Qualitätssicherung der Verfahren geleistet und die Einhaltung internationaler Verpflichtungen zum Schutz von Verfolgten gestärkt wird.¹

In verschiedenen Stellungnahmen und Vernehmlassungsantworten hat der Kirchenbund eine staatliche Unterstützung der Rechtsberatungsstellen gefordert. Er betrachtet die Unterstützung der Rechtsberatungsstellen für Asylsuchende als Teil des Engagements der reformierten Kirchen für den Asylbereich.² Interimistisch tragen die Evangelischen Kirchen – weil die staatliche Finanzierung fehlt – seit rund 30 Jahren wesentlich zur Finanzierung der Rechtsberatungsstellen bei.

Aus Sicht des Kirchenbundes sprechen folgende weitere Argumente für die staatliche Finanzierung des Rechtsschutzes in den Zentren des Bundes und nach der Zuweisung der Asylsuchenden auf die Kantone:

Rechtsberatungsstellen füllen rechtsstaatliche Lücken im Asylverfahren.

Die Gewährleistung eines rechtsstaatlich korrekten Verfahrens ist eine staatliche Aufgabe. Dazu gehört auch der Zugang zu rechtlicher Beratung und Vertretung. Asylsuchende sind häufig mittellos, sprechen oft keine Landessprache, haben meist keine Kenntnisse des schweizerischen Rechtssystems und kein soziales

¹ Vernehmlassungsantworten des Kirchenbundes zu der Asylvorlage II (2013), der Verfahrens- und Chancenberatung (2010) sowie der Übernahme der EU-Rückführungsrichtlinie (2009).

² Entscheide der Abgeordnetenversammlung des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes: AV-Vorlage Herbst 2006; Bericht an AV Herbst 2007; AV-Vorlage Sommer 2010; AV-Vorlage Sommer 2012; AV-Vorlage Sommer 2014/HEKS-Flüchtlingszielsumme 2015.

Beziehungsnetz. Es gibt in der Schweiz zudem nur wenige Rechtsanwälte, die über die notwendigen fachlichen Kenntnisse verfügen und trotz fehlender finanzieller Attraktivität bereit sind, Mandate im Asylbereich zu übernehmen. Hinzu kommen die zum Teil sehr kurzen Beschwerdefristen. All dies macht es für Asylsuchende bereits im heutigen Asylsystem sehr schwierig, eine professionelle Rechtsvertretung zu finden. Hier übernehmen die Rechtsberatungsstellen eine wichtige Funktion. Ohne die Rechtsberatungsstellen wäre der Grossteil der Asylsuchenden ohne jegliche rechtliche Unterstützung. Und dies in einem Bereich, in welchem – zumindest potentiell – höchste Rechtsgüter auf dem Spiel stehen.

Bereits im heutigen normalen Verfahren sind die finanziellen Mittel für den Rechtsschutz zu knapp. Sowohl die regionalen Rechtsberatungsstellen in den Kantonen als auch die nationalen Rechtsberatungsstellen bei den Empfangs- und Verfahrenszentren sind stark ausgelastet. Beispielsweise ist der Personalbestand in den vom Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz HEKS geführten Rechtsberatungsstellen grundsätzlich konstant. Gleichzeitig sind Veränderungen im Asylbereich auszumachen: Im Jahr 2007 stellten noch 10'084 Personen ein Asylgesuch. 2014 waren es 23'765. Ebenso führt der Bund mehr Asylzentren. 2008 waren es sieben. Heute sind es mehr als doppelt so viele.

Dies bedeutet, dass Rechtsberatung an neuen Standorten aufgebaut werden muss. Lückenhaft ist die Rechtsberatungssituation beispielsweise in den neuen Bundeszentren, resp. in den sogenannten Aussenstellen. Aus Ressourcengründen der Hilfswerke und Kirchen kann dort keine Rechtsberatung unmittelbar vor Ort angeboten werden. Diese Lücken gilt es zu schliessen. Möglich würde dies erst durch die staatliche Finanzierung.

Beschleunigung bedingt mehr finanzielle Mittel. Die Neustrukturierung sieht deutlich kürzere Verfahren vor. Dies bedingt gemäss Bundesrat einen ausgebauten Rechtsschutz (siehe hierzu Botschaft Bundesrat vom Oktober 2014 zur Neustrukturierung des Asylbereichs). Die geplante Beschleunigung des gesamten Asylverfahrens führt zu einer Mehrbelastung der Rechtsberatungsstellen. Die Mehrbelastung besteht in der Verfahrensbegleitung im erstinstanzlichen Verfahren sowie den kurzen Verfahrensabfolgen und Fristen. Beschleunigt der Staat die Asylverfahren, muss er den Mehraufwand im Rechtsschutz tragen. Die Kirchen und die kirchlichen Hilfswerke können diesen aufgrund ihrer finanziellen Situation nicht bewältigen.

Die Neustrukturierung des Asylbereichs bringt keine alles umfassende Finanzierung des Rechtsschutzes. Asylsuchende, für deren Gesuch umfangreiche Abklärungen notwendig sind, werden gemäss der Vorlage im sogenannten erweiterten Verfahren den Kantonen zugeteilt. Dadurch besteht dort für diese komplexen, arbeitsaufwändigen Fälle wie im bisherigen Verfahren Rechtsschutzbedarf. Der staatlich finanzierte Rechtsschutz in den Kantonen ist aber deutlich eingeschränkt. Namentlich sind die Verfahrensberatungen oder die rechtliche Vertretung in ausserordentlichen Beschwerdeverfahren nicht staatlich finanziert. Für die Rechtsberatung in den Kantonen sind deshalb auch bei einer Annahme der Vorlage des Bundesrates weiterhin nicht-staatliche Mittel notwendig.

Was geschieht, wenn der Rechtsschutz nicht staatlich finanziert, aber die Verfahren beschleunigt werden? Würde der zusätzliche Beratungs- und Vertretungsaufwand, der durch die sehr kurzen Fristen und Verfahrensabfolgen entsteht, nicht staatlich finanziert, wären die heutigen Rechtsberatungsstellen mit den derzeitigen Ressourcen nicht in der Lage, diesen Mehraufwand zu bewältigen. Ein wirksamer Rechtsschutz als Grundvoraussetzung eines fairen und rechtsstaatlichen Verfahrens wäre unter diesen Umständen nicht mehr länger gewährleistet.

Die Chancenberatung und der Rechtsschutz verbessern den Informationsstand der Asylsuchenden. Aus der Erfahrung des Kirchenbundes bei den Seelsorgediensten in den Zentren des Bundes zeigt sich, dass es für Asylsuchende immanently wichtig ist, aus ihrer Wahrnehmung vertrauensvolle Informationen und Erklärungen über das Asylverfahren zu erhalten. Heute sind es vielfach die Seelsorgenden, die mit den Informationsanfragen der Asylsuchenden konfrontiert sind. Diese Form des Informationsflusses erreicht aber bei weitem nicht alle Asylsuchenden. Die vorgesehene Chancenberatung trägt dazu bei, diese Informationslücken zu füllen – Asylsuchende können so besser ihre Rechte und Pflichten sowie die Chancen ihres Asylgesuches einschätzen.

Die Neustrukturierung des Asylbereichs beinhaltet auch die Überführung der dringlichen Massnahmen im Asylbereich in ordentliches Recht. Im Herbst 2012 hat das Parlament diese dringlichen Massnahmen beschlossen. In der Volksabstimmung im Sommer 2013 hiess das Volk diese gut. Der Kirchenbund hat sich damals für das Referendum ausgesprochen. Er kritisierte die Abschaffung des Botschaftsverfahrens – der Möglichkeit, auf einer Schweizer Botschaft im Ausland ein Asylgesuch einzureichen, ohne die gefährliche Reise nach Europa anzutreten. Sonst komme es an den EU-Aussengrenzen und bei der Weiterreise durch Europa zu menschlichen Tragödien.

Die Ablehnung der Neustrukturierung des Asylbereichs in der aktuellen Volksabstimmung wird hingegen nicht dazu führen, die vom Volk mit grosser Mehrheit gutgeheissener Abschaffung des Botschaftsasyls wieder rückgängig zu machen. Dazu fehlt der politische Wille.

Die weltweite Flüchtlingssituation kann die Schweiz nicht alleine lösen. Sie kann aber einen Beitrag im Rahmen ihrer Möglichkeiten leisten, Not zu lindern. Faire Verfahren für schutzsuchende Menschen zu gewährleisten, ist dabei ein zentraler Punkt.