

Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK zur Beschleunigung der Asylverfahren

Neustrukturierung des Asylbereichs

Änderungen der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV1),
Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV2), und Verordnung über
den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von
ausländischen Personen (VWWAL)

Bern, 29. November 2017

1. Ausgangslage

Seit Jahrzehnten bearbeitet der Kirchenbund Migrationsfragen in unterschiedlichen Handlungsfeldern. Die Neustrukturierung des Asylbereichs hat der Kirchenbund von Anfang an mitunterstützt und sich im Rahmen von Vernehmlassungen und Abstimmungen entsprechend positioniert.

Die Reformierten machen sich für einen kompromisslosen Rechtsschutz für Asylsuchende stark, indem sie die Rechtsberatungsstellen zu einem grossen Teil mitfinanzieren. Ebenso engagieren sich die Reformierten für gute Lebensbedingungen in den Bundesasylzentren und leisten mit den Seelsorgediensten einen konkreten Beitrag dazu. Asylsuchende, Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene und abgewiesene Asylsuchende sollen in der Schweiz mit Würde empfangen und betreut werden und – wenn sie zurückkehren müssen, diese Reise würdevoll antreten können.

Im Rahmen der Vernehmlassung macht der Kirchenbund die im Folgenden dargelegten Anmerkungen und Änderungsvorschläge.

2. Position des Kirchenbundes

2.1 Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsyIV1)

Qualität der Rechtsvertretung

Der Kirchenbund hat sich wiederholt für einen umfassenden Rechtsschutz von Asylsuchenden ausgesprochen. Der Rechtsschutz trägt wesentlich dazu bei, faire und rechtsstaatlich einwandfreie Asylverfahren durchzuführen. Professionelle Rechtsberatung liegt auch 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

Damit der Rechtsschutz aber umfassend garantiert werden kann, müssen die Rechtsberatenden unter professionellen Bedingungen arbeiten können. Dazu gehören realistische Zeitressourcen für die Begleitung der Verfahren (Art. 52c, d und f E-AsyIV1). Der Kirchenbund schliesst sich den Ausführungen der Schweizerischen Flüchtlingshilfe in diesem Bereich an und regt an, die **Fristen zu verlängern**, in denen das SEM die weiteren Verfahrensschritte, den Entscheidentwurf und die Termine vorankündigt. Ebenso soll den Rechtsberatenden mehr Zeit eingeräumt werden, um eine Stellungnahme zum Entscheidentwurf einzureichen. Grundsätzlich müssen der Rechtsvertretung Möglichkeiten zur Verfügung stehen, Fristen wenn nötig zu erstrecken.

Ebenso sollen auch im erweiterten Verfahren die Fristen für die Mitteilung der Termine für entscheidungsrelevante Verfahrensschritte früher mitgeteilt werden. Und schliesslich muss gewährleistet sein, dass der **Übergang von der Rechtsvertretung im Bundeszentrum zur kantonalen Rechtsvertretung lückenlos funktioniert**. Es muss sichergestellt sein, dass der Zugang zu Rechtsvertretung ab der Übernahme und mindestens bis und mit Eröffnung und Erläuterung des Entscheids garantiert ist. In diesem Rahmen sollen die zusätzlichen Aufgaben der Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren in Art. 52e AsyIV1 aufgeführt werden (z.B. Entscheideröffnung und –erläuterung).

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

Zugang der Seelsorgenden in die Bundeszentren

Seit Jahrzehnten ist der Kirchenbund federführend bei der nationalen Koordination und Bereitstellung der Seelsorgedienste in den Bundeszentren. Derzeit ist der Zugang der Seelsorgenden in der Verordnung des EJPD zum Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich explizit geregelt (Art. 9 Zutritt Drittpersonen). **Der Kirchenbund legt Wert darauf, dass dieser Zugang der Seelsorgenden weiterhin auf Verordnungsstufe geregelt bleibt.** Die jahrelange Erfahrung und das derzeitige Pilotprojekt muslimische Seelsorge im Testbetrieb in Zürich zeigen: Seelsorge in den Bundeszentren bringt Mehrwert und leistet einen Beitrag zu guten Lebensbedingungen in den Zentren.

Unterbringung

Was die Dauer der Unterbringung in den neuen Zentren betrifft, unterstützt der Kirchenbund die im Rahmen der Vernehmlassung eingebrachten Vorschläge der Schweizerischen Flüchtlingshilfe. Die Höchstdauer des Aufenthalts von 140 Tagen in den Bundeszentren und 14 Tagen in den „besonderen Zentren“ sollen nicht überschritten werden (Art. 14 Abs. 2 E-AsylV1).

Die im Vergleich zu heute (im Normal-, nicht im Testbetrieb) deutlich längere Aufenthaltsdauer muss Anlass dafür sein, **höhere und für alle Bundeszentren geltende Standards** zu erreichen. Namentlich sind beispielsweise angemessene Räumlichkeiten vorzusehen (Familienzimmer, nicht zu grosse Schlafsäle, angemessene Aufenthaltsräume, spezielle Behandlung von Personen mit besonderen Bedürfnissen und Verletzlichkeit wie Kinder und Traumatisierte).

Unbegleitete Minderjährige UMA

Unbegleitete minderjährige Asylsuchende bedürfen der besonderen Unterbringung und Betreuung. Der Kirchenbund bezweifelt, ob herkömmliche Bundeszentren angemessene Orte sind, um UMA unterzubringen. Das Kindeswohl und der Kinderschutz haben höchste Priorität und es sollen mit den bestehenden Regelinstitutionen (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden KESB) und spezialisierten NGO angemessene Lösungen realisiert werden.

2.2 Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV2)

Finanzierung und Pauschalen der Rechtsberatungsstellen in den Kantonen

Auch im Rahmen der Neustrukturierung sind die kantonalen Rechtsberatungsstellen von zentraler Bedeutung: Aus dem Verordnungsentwurf geht hervor, dass zugelassene Rechtsberatungsstellen verpflichtet werden, die ihrer Region zugewiesenen Personen im erweiterten Verfahren ins Mandat aufzunehmen, falls diese dies wünschen („Übernahmezwang“). Dies bedingt kantonale Rechtsberatungsstellen mit genügend personellen Ressourcen.

Die Rechtsberatungsstellen in den Kantonen werden derzeit insbesondere von den reformierten Kirchen direkt und indirekt über ihr Hilfswerk HEKS finanziert und betrieben. Aufgrund der angespannten finanziellen Situationen in zahlreichen Mitgliedkirchen des Kirchenbundes ist davon auszugehen, dass diese die finanzielle Unterstützung der Rechtsberatungsstellen in Zukunft nicht erweitern können. Vielmehr ist angesichts von sinkenden Mitgliederzahlen und Sparprogrammen ein Rückgang der finanziellen Unterstützung zu erwarten. **Dies bedeutet, dass eine solide staatliche Finanzierung der kantonalen Rechtsberatungsstellen notwendig ist, weil die Kirchen diese hohe finanzielle Belastung nicht tragen können.**

Es fehlt eine Finanzierungsregel zu der gemäss Art. 102I Abs. 2 n AsylG vorgesehenen Entschädigung für die Tätigkeit der Rechtsberatungsstellen. **Deshalb fordert der Kirchenbund, dass in der AsylV2 entsprechende ergänzende Leistungen oder Pauschalen für die kantonalen Rechtsberatungsstellen aufgenommen werden.**

Sozial- und Nothilfe

Personen des Asylbereichs sollen in Hinblick auf ihre staatliche Unterstützung gleich behandelt werden. Um diese Gleichbehandlung zu gewährleisten, sollen sich alle Kantone an den SKOS-Richtlinien orientieren. Für die Nothilfe soll gelten: Unabhängig davon, welchem Kanton oder welchem „Ausreise- oder Wartezentrum“ die Person zugeteilt wurde, der Anteil an staatlicher Hilfe soll nicht variieren. Die Abstufung der Nothilfebeiträge je nach Verfahrensart (Art. 29-31 E-AsylV2) ist aufmerksam zu beobachten. Auch hier muss das **Prinzip der Gleichbehandlung** Geltung haben und gewährleistet sein, dass alle betroffenen Personen Zugang zu ausreichenden Nothilfeleistungen haben.

Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe

Auch freiwillige oder unfreiwillige Rückkehr ins Heimatland muss unter würdevollen Bedingungen geschehen. Deshalb macht der Kirchenbund auf folgende Aspekte aufmerksam und schlägt Präzisierungen vor:

Unabhängigkeit der Beratung: Selbständige Rückkehr bedeutet, «dass eine Person aus eigenem Antrieb oder aufgrund einer entsprechenden Verfügung die Schweiz ohne Zwang verlässt». So heisst es in der Weisung III/4 zum Asylgesetz. Aus diesem Grund **soll die Rückkehrberatung nicht durch die für den Vollzug zuständigen Behörden geleistet werden, sondern von einer unabhängigen Stelle**. Der Kirchenbund schliesst sich der Schweizerischen Flüchtlingshilfe an, und schlägt vor, die Unabhängigkeit der Rückkehrberatung von den Vollzugsbehörden in der AsylV2 zu verankern.

Das in **Art. 74 Abs. 2 und 5 nAsylV2** vorgesehene degressive Modell regelt, dass der Betrag der Rückkehrhilfe je nach Verfahrensstand abgestuft wird. Entscheiden sich die Asylsuchenden noch vor Abschluss des erstinstanzlichen Verfahrens für eine Rückkehr, erhalten sie einen wesentlich höheren Betrag, als wenn sie sich erst zu einem späteren Zeitpunkt dafür entscheiden. **Dies birgt das Risiko einer Druckausübung auf Asylsuchende**. Der Kirchenbund teilt die Meinung der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, wonach Rückkehrhilfe nach diesem Modell einzig zu einem Anreiz für eine möglichst schnelle Ausreise führt. Rückkehrhilfe muss sich aber an den individuellen Bedürfnissen der rückkehrenden Person orientieren und die Gleichbehandlung aller Personen unabhängig von der Herkunft garantieren.

Es kann zudem (auch aus staatlicher Sicht) von Interesse sein, zu einem deutlich späteren Zeitpunkt im Asylverfahren Anreize für eine selbständige Rückkehr zu setzen (siehe hierzu Anmerkungen SEK zur VVWAL weiter unten). Der Kirchenbund lehnt die Einführung des degressiven Modells ab.

Art. 68 Abs. 3 nAsylV2: Es ist davon auszugehen, dass bei Personen, die das Verfahren abgewartet haben und den Ausreisezentren zugewiesen wurden, wenig Interesse an einer pflichtgemässen Ausreise besteht – umso mehr, wenn weniger Rückkehrhilfe angeboten wird. Viele von ihnen werden somit bei Nichtausreise als Nothilfebezüger in die kantonalen Zuständigkeiten fallen. Gemäss Art. 68 Abs. 3 nAsylV2 sollen aber gerade die Basispauschalen für die kantonalen Rückkehrberatungsstellen um 50% gekürzt werden. Dies würde u.a. eine drastische personelle Reduktion mit sich bringen und schlussendlich die Qualität der Beratung massiv beeinträchtigen. **Der Kirchenbund spricht sich aus diesem Grund gegen die Reduktion der Basispauschale für die Rückkehrberatungsstellen aus.**

2.3 Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL)

Art. 2 und 4 E-VWWAL, Beginn der Vollzugsunterstützung

Der Kirchenbund spricht sich für die zeitliche Staffelung des Asyl- und des Rückkehrverfahrens aus. Erst wenn nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid die Pflicht zur Ausreise gegeben ist, soll das Rückkehrverfahren beginnen. Die Überschneidung dieser beiden Verfahren birgt die Gefahr der Beeinflussung des Asylentscheids und damit der Gefährdung der Betroffenen.

Art 2a E-VWWAL, Ausreisegespräch

Im Ausreisegespräch bietet sich die Chance, bereits vorliegende Fachinformationen über den Gesundheitszustand der Betroffenen zu sichten und – falls Hinweise bestehen – entsprechende medizinische Abklärungen einzuleiten. Im Hinblick auf den beabsichtigten Vollzug der Wegweisung und der damit verbundenen Beurteilung der Reisefähigkeit ist dies ein pragmatischer Ansatz. **Art. 2a Abs. 4 E-VWWAL ist deshalb mit einer entsprechenden Formulierung bezüglich medizinischer Abklärung zu ergänzen.**

Art. 3 E-VWWAL, Beratungsgespräch in Administrativhaft

Der Kirchenbund begrüsst die Durchführung von Beratungsgesprächen in Administrativhaft ausdrücklich. Inhaftierte sollen darin unterstützt werden, neue Zukunftsperspektiven zu entwickeln. Dazu sind folgende Aspekte zu beachten, die im Grundsatz in die Formulierung des Art. 3 einfliessen sollen:

- **Die Beratungsgespräche sind zwingend von unabhängigen Organisationen zu übernehmen.** Dies stärkt in den Augen der Betroffenen die Glaubwürdigkeit des Beratungsgesprächs und damit dessen Wirkung. Die unabhängige Organisation soll dafür entschädigt werden.
- Durch finanzielle Unterstützung und weitere Unterstützungsangebote wie Reintegrationsprojekte im Zielland sind auch in der Administrativhaft explizit **Anreize für eine möglichst freiwillige und selbstbestimmte Rückkehr zu schaffen.**

Die Alternative zur freiwilligen Rückkehr sind oft Ausschaffungen mit Zwangsanwendung. Die finanziellen Kosten dafür sind unverhältnismässig hoch. Aus ethischen aber eben auch aus finanziellen Gründen sind deshalb die Anreize für die freiwillige Rückkehr deutlich zu erhöhen und flächendeckend in der ganzen Schweiz anzubieten.

Erweiterung des Rückführungsmonitorings

Der Kirchenbund hat aufgrund der Leitung des Pilotprojekts „ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring“ 2011 und 2012 im Rahmen des Schlussberichts die Empfehlung erarbeitet, dass auch Rückführungen, die nicht per Sonderflug stattfinden, punktuell beobachtet werden sollten (vgl. Tätigkeitsbericht Pilotprojekt «Rückführungsmonitoring»- Unabhängige Beobachtung von Sonderflügen. SEK, 22. März 2012). Fragen zur Verhältnismässigkeit und zu Zwangsmassnahmen stellen sich in meist abgeschwächter Form auch bei diesen Rückführungen. Der Kirchenbund regt an, diese Ausweitung nun zu prüfen.