



Justitia et Pax | Justice et Paix | Giustizia e Pace

*"Unsere Welt steht vor einer Flüchtlingskrise, die ein seit dem Zweiten Weltkrieg unerreichtes Ausmaß angenommen hat. (...) Wir dürfen nicht über ihre Anzahl aus der Fassung geraten, sondern müssen sie vielmehr als Personen sehen, ihnen ins Gesicht schauen, ihre Geschichten anhören und versuchen, so gut wir können, auf ihre Situation zu reagieren."*

Papst Franziskus: Ansprache vor dem US-Kongress, 24. September 2015

Volksabstimmung zur Änderung des Asylrechts vom 5. Juni 2016

## **Schnellere Verfahren und besserer Rechtsschutz!**

Stellungnahme der Schweizerischen Nationalkommission Justitia et Pax zum Referendum gegen die Änderungen im Asylgesetz „*Gegen Gratisanwälte für alle Asylbewerber*“

### 1. Ausgangslage

Die Themen Migration, Flüchtlinge und Asyl sind stark mit Verunsicherung und Ängsten verbunden. Entsprechend emotional aufgeladen und polarisiert ist auch die politische Diskussion darüber. Dennoch haben in der Vergangenheit alle politischen Parteien und im Asylbereich engagierte Institutionen unisono raschere Asylverfahren eingefordert: Oft jahrelange Asylverfahren waren einerseits eine Belastung für Asylsuchende. Sie wussten manchmal über Jahre nicht, ob sie in der Schweiz bleiben durften. Diese Unsicherheit blockierte eine Integration in die Schweizer Gesellschaft, den Zutritt in den Arbeitsmarkt und war für die Asylsuchenden, die häufig traumatisierende Erfahrungen in ihrem Herkunftsland und auf ihrer Flucht machen mussten, eine weitere belastende Erfahrung. Andererseits sind lange Asylverfahren auch eine, nicht nur finanzielle Belastung für die Schweiz: Neben den Verfahrens- und Unterbringungskosten für die Asylsuchenden haben lange Verfahren auch negative Auswirkungen in der hiesigen Gesellschaft, insbesondere weil das wichtige Recht auf Asyl weitgehend nur noch als Problem thematisiert und wahrgenommen wird.

Vor diesem Hintergrund haben National- und Ständerat im Herbst 2015 der bundesrätlichen Vorlage zur Neustrukturierung des Asylbereichs zugestimmt. Gegen diesen Beschluss hat die SVP das Referendum ergriffen, welches nun am 5. Juni 2016 zur Abstimmung vorgelegt wird.

### 2. Zentrale Inhalte der Änderung des Asylrechts

Der Gesetzgebungsprozess hat insgesamt über sechs Jahre gedauert. Das Ergebnis dieses langen Prozesses hat zu einem breit abgestützten politischen Konsens geführt: Der Asylbereich soll neu strukturiert werden, um effizientere und somit kürzere, aber auch faire Asylverfahren zu gewährleisten. Zentrale Elemente der Vorlage sind:

- Asylverfahren sollen in Bundeszentren abgewickelt werden, so dass Rechtsberatung, Anhörung und Abklärungen weitgehend unter einem Dach erfolgen können.

- Zur Beschleunigung der Verfahren werden Einspruchsfristen deutlich verkürzt.
- Damit trotzdem faire Asylverfahren gewährleistet werden können, erhalten alle Asylsuchenden einen kostenfreien Rechtsschutz.
- Es gibt festgelegte Verfahrensfristen, damit der Beschleunigungseffekt auch erzielt werden kann.
- Bundeszentren sollen neu im Rahmen eines Plangenehmigungsverfahrens errichtet werden, welches als ultima ratio auch die Möglichkeit einer Enteignung gegenüber Kantonen, Gemeinden und Privatpersonen vorsieht.
- Das Staatssekretariat für Migration wird ermächtigt, „renitente“ Asylsuchende in besonderen Zentren unterzubringen.

### 3. Ethische Erwägungen der Schweizerischen Nationalkommission Justitia et Pax

Zentrales Ziel der Asylgesetzrevision ist es, die heute sehr lange Verfahrensdauer zu verkürzen. Die nun vorliegende Vorlage zur Neustrukturierung des Asylbereichs ist das Ergebnis zahlreicher politischer Kompromisse, die auf keiner Seite blasse Begeisterung auslöst. Politik als die Kunst des Möglichen zeigt hier, dass zu einem Kompromiss Licht- und Schattenseiten gehören.

Unter ethischen Gesichtspunkten sind folgende Aspekte von Bedeutung:

- Flüchtlinge und Asylsuchende brauchen unseren Schutz, sie haben Anspruch, bei uns um Asyl nachzufragen oder im Rahmen der Genfer Flüchtlingskonvention Schutz zu suchen. Diesen Schutzanspruch der Flüchtlinge haben wir nach bestem Wissen und Gewissen zu erfüllen.
- Auch für Asylsuchende, Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten gelten die Menschenrechte, uneingeschränkt. Sie haben deshalb während der Zeit des Asylverfahrens Anspruch auf eine menschenwürdige Unterbringung, auf eine rasche Abklärung ihres Asylantrags und Bleiberechts. Auch im Asylrecht dürfen rechtsstaatliche Grundsätze nicht ausser Kraft gesetzt werden. Im gesamten Asylverfahren stehen höchste Rechtsgüter auf dem Spiel.
- Die Kriterien für eine Zurückweisung eines Asylantrags sind sorgfältig und gewissenhaft zu prüfen. Niemand verlässt leichtfertig seine Heimat, seine Kultur, um in einem anderen Land ganz von vorne anfangen zu müssen.
- Bei allfälligen Ausschaffungen müssen Kriterien der Verhältnismässigkeit, der Angemessenheit und der Billigkeit berücksichtigt werden.

#### **Sehr kurze Beschwerdefristen**

Kernelement des beschleunigten Asylverfahrens sind die verkürzten Beschwerdefristen. Diese betragen im beschleunigten Verfahren nur 7 Arbeitstage, was angesichts fehlender Sprachkenntnisse und fehlender Vertrautheit mit dem hiesigen Rechtssystem für viele Asylsuchende eine kaum zu bestehende Herausforderung darstellen würde, bestünde nicht der Anspruch auf eine Rechtsberatung. Diese verkürzten Fristen stellen für Kritiker des vorliegenden Entwurfs eine inakzeptable Verschärfung des Asylrechts dar.

Die Kommission Justitia et Pax sieht diese verkürzten Fristen als Ausdruck einer zunehmenden Verschärfung des Asylrechts, was einem politischen Kompromiss zwischen den Parteien geschuldet ist. Da dadurch aber die Asylverfahren beschleunigt werden und die Asylsuchenden schneller Klarheit haben, ob sie im Land bleiben können, ist diese Lösung in beiderseitigem Interesse zu befürworten. Bei den bisher langen Verfahren sind die Asylsuchenden in den meisten Fällen quasi zur Untätigkeit

gezwungen. Die Zeit bis zum Asylentscheid wird dadurch für die Asylsuchenden zu einer „verlorenen“ Zeit. Die Zeit des ungewissen Wartens, in welcher es den betroffenen Personen nicht möglich ist, längerfristige Zukunftsperspektiven zu entwickeln, dauert heute teilweise mehrere Jahre. Weniger lange Verfahren bedeuten deshalb vor allem eine Verkürzung der Unsicherheit für die Asylsuchenden.

### **Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsschutz**

Eine Beschleunigung des Asylverfahrens setzt aus ethischer Sicht aber voraus, dass Rechtsstaatlichkeit und Qualität der Verfahren und damit die Fairness garantiert bleiben. Insbesondere die zum Teil sehr kurzen Beschwerdefristen sind ethisch problematisch, weil es dabei um grundlegende Rechte geht, deren Beurteilung für die Asylsuchenden existenzielle Folgen haben kann, wenn deren Schutz von Leib und Leben im Heimatland bedroht ist. Die Verfahren sind zudem komplex. Für Asylsuchende, die häufig traumatische Erfahrungen zu bewältigen haben und weder mit dem Rechtssystem der Schweiz noch mit der Sprache vertraut sind, ist es praktisch unmöglich, die Abläufe und Anforderungen hinreichend zu verstehen. Deshalb sind sie im Asylverfahren auf qualifizierten Rechtsschutz angewiesen.

In der bisherigen Asylverfahrenspraxis wurde die Rechtsberatung von Hilfswerken und Kirchen übernommen. Die Asylsuchenden hatten keinen staatlich garantierten Anspruch auf eine Rechtsberatung. Das Engagement von Hilfswerken und Kirchen garantierte in den vergangenen 30 Jahren ein Minimum an rechtsstaatlicher Absicherung der Asylsuchenden. Eine staatlich garantierte Rechtsberatung stellt aus Sicht der Kommission Justitia et Pax eine zwingende Ergänzung zu den verkürzten Beschwerdefristen dar. Eine solche Rechtsberatung muss im Interesse unseres Staates liegen, weil damit ein Beitrag zur rechtsstaatlichen Qualitätssicherung der Verfahren geleistet wird und der Rechtsanspruch auf Schutz vor Verfolgung gestärkt wird. Die garantierte Rechtsberatung füllt somit eine rechtsstaatliche Lücke im bisherigen Asylverfahren.

Die Rechtsberatungstellen im Rahmen des bestehenden Asylverfahrens in den Kantonen wie auch in den nationalen Empfangs- und Verfahrenszentren sind angesichts steigender Asylgesuche stark ausgelastet, die finanziellen Mittel für den Rechtsschutz der Asylsuchenden sind zu knapp. Kirchen und Hilfswerke sind mit dieser Belastung überfordert. Vor diesem Hintergrund befürwortet die Kommission Justitia et Pax die Einführung einer staatlich organisierten und verantworteten Rechtsberatung. Es gehört zu den staatlichen Aufgaben, einen Zugang zu rechtlicher Beratung und Vertretung zu ermöglichen. Die Gewährung dieses Anspruchs angesichts der beschleunigten Verfahren, die durch kurze Fristen und streng getaktete Verfahrensabfolgen gekennzeichnet sind, führt zu einer Mehrbelastung der Rechtsberatungsstellen. Dies erfordert eine deutliche Erhöhung der finanziellen Mittel, die der Staat zu tragen hat.

### **Erfahrungen aus dem Testzentrum in Zürich**

Die Erfahrungen im Testzentrum Zürich haben gezeigt, dass eine Beschleunigung der Asylverfahren möglich ist. Dies ist nicht nur das Resultat kürzerer Administrationswege, sondern insbesondere auch der deutlich verkürzten Beschwerdefristen. Die kürzeren Asylverfahren sind das Kernelement der vorliegenden Änderung des Asylrechts. Dieses Ziel wurde in Zürich erreicht.

Ein zentraler Punkt in der Kritik an diesem Regime zielt darauf ab, dass eine grössere Zahl von Asylsuchenden als im bisherigen Verfahren untertaucht. Die kürzeren Beschwerdefristen, die getakteten Verfahren und die professionelle Rechtsberatung führen offensichtlich dazu, dass mehr

Personen die Perspektivlosigkeit ihres Asylantrags erkennen und sich einer allfälligen Ausschaffung durch Untertauchen in unserer Gesellschaft zu entziehen versuchen.

Die Kommission Justitia et Pax betrachtet dieses Phänomen mit Sorge. Untergetauchte Personen, haben kaum Rechte, was eine Integration in die Gesellschaft nur begrenzt möglich macht. Sie leben in ständiger Angst, entdeckt und ausgeschafft zu werden. Niemand kann daran ein echtes Interesse haben. Es müssen weitere Möglichkeiten gesucht werden, solchen Personen neue Perspektiven in ihrem Heimatland zu schaffen. Insgesamt beurteilt die Kommission die Erfahrungen aus dem Testzentrum aber positiv, weil der entscheidende Punkt, eine Verkürzung der Verfahren, erreicht wurde.

### **Plangenehmigungsverfahren**

Die Kritik an dem im Gesetz vorgeschlagenen Plangenehmigungsverfahrens durch den Bund zur Schaffung von Einrichtungen für Asylsuchende richtet sich insbesondere gegen die Möglichkeit, als ultima ratio eine Enteignung von Gebäuden und Grundstücken bei Kantonen, Gemeinden, aber auch bei Privatpersonen vorzunehmen.

Da dieses Verfahren bereits ein bestehendes rechtliches Mittel ist, um komplexe und umstrittene Projekte in verschiedenen Bereichen der Infrastruktur und der Verteidigung umzusetzen, betrachtet die Kommission Justitia et Pax diese Kritik als nicht überzeugend. Abgesehen davon spricht die Gesetzesvorlage explizit von einer Möglichkeit als ultima ratio. Andere Möglichkeiten einer Lösung und einer Einigung müssten also zuvor gesucht werden.

### **Fazit**

Die vorliegende Änderung des Asylrechts stellt aufgrund der sehr kurzen Beschwerdefristen eine weitere Verschärfung des Asylrechts dar. Menschen, die traumatisierende Erfahrungen machen mussten und mit unserem Rechtssystem und unseren kulturellen Gepflogenheiten nicht vertraut sind, laufen damit Gefahr, ihre Rechte als Asylsuchende nicht hinreichend durchsetzen zu können. Deshalb braucht es aus ethischer Sicht zwingend einen garantierten und qualifizierten Rechtsschutz für alle Asylsuchenden. Dies ist in der vorliegenden Änderung des Asylrechts vorgesehen. Deshalb plädiert die Kommission Justitia et Pax für ein Ja in dieser Frage.

Fribourg, 12.05.2016

Wolfgang Bürgstein