



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Stellungnahme von UNHCR im Zusammenhang mit der Volksabstimmung am 9. Juni 2013 über dringliche Änderungen des Schweizer Asylgesetzes

Das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR ist von der UN-Generalversammlung damit betraut worden, für den internationalen Schutz von Flüchtlingen, Staatenlosen und anderen Personen unter seinem Mandat zu sorgen, sowie die Regierungen bei der Suche nach dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge zu unterstützen. Auf Grundlage seines Mandats hat UNHCR im Oktober 2012 eine umfassende Stellungnahme zu den am 29. September 2012 in Kraft getretenen dringlichen Änderungen des Schweizer Asylgesetzes entwickelt,¹ die am 9. Juni 2013 Gegenstand der Volksabstimmung sind.

Flüchtlingsbegriff:

Artikel 3 AsylG regelt die nationale Umsetzung des Flüchtlingsbegriffs der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) in das Schweizer Recht. Mit dem neuen Absatz 3 AsylG wird dort eine Bestimmung eingefügt, die regelt, dass Personen, die sich dem Wehrdienst entziehen oder desertieren, keine Flüchtlinge sind. Jedoch „bleibt die Einhaltung der Flüchtlingskonvention [vorbehalten]“.

Wehrdienst ist in vielen Ländern eine staatsbürgerliche Pflicht und in jenen Ländern, in denen Militärdienst obligatorisch ist, ist die Verweigerung dieser Pflicht meist nach Gesetz strafbar. Desertion stellt, ob Wehrpflicht besteht oder nicht, regelmässig eine Straftat dar. Die Furcht vor Bestrafung für Desertion oder Wehrdienstverweigerung stellt nicht immer eine begründete Furcht vor Verfolgung im Sinne der GFK dar. Eine Verfolgung ist jedoch dann gegeben, wenn die Bestrafung nach Gesetz einer Verfolgung gleichkommt, wenn sie z.B. übermässig oder unverhältnismässig streng ist oder selbst Menschenrechtsstandards verletzt, oder wenn die Bestimmungen oder Bedingungen des Wehrdienstes so streng sind, dass sie einer Verfolgung gleichkommen, **und** eine kausale Verbindung zu einem der in Artikel 1 Abs. 2 GFK genannten Verfolgungsgründe (Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, politische Überzeugung) vorliegt. Dies ist innerhalb der EU auch in Artikel 9 Abs. 2 lit. e der sog. Qualifikationsrichtlinie verankert.

Die Neufassung von Artikel 3 Abs. 3 AsylG kann wegen des Zusatzes gewährleisten, dass die Auslegung des Flüchtlingsbegriffs durch die Schweiz in Übereinstimmung mit der GFK erfolgt. Bei der Anwendung der neuen Bestimmung ist darauf zu achten, dass diese nicht de facto zur Anwendung einer unzulässigen Ausschlussklausel führt. UNHCR gibt jedoch zu bedenken, dass die mit der Neufassung von Artikel 3 Abs. 3 AsylG verbundene **politische Signal** an die Schweizer Bevölkerung, dass es sich bei der grössten Flüchtlingsgruppe in der Schweiz – eritreische Staatsangehörige, bei denen es sich häufig um Deserteure handelt, deren Schutzbedarf auch nach der Neufassung von Artikel 3 Abs. 3 AsylG anzuerkennen wäre – „nicht um Flüchtlinge handele“, bedenklich und auch für die Integration der betroffenen Personen nicht förderlich ist.

Abschaffung des Botschaftsverfahrens:

Mit der Änderung von Artikel 19 Abs. 1 und der Aufhebung von Artikel 20 AsylG wurde die Möglichkeit, Asyl bei einer schweizerischen Vertretung im Ausland zu beantragen, abgeschafft. **UNHCR bedauert diese Entwicklung**, da das Botschaftsverfahren ein wertvolles Element des Schweizer Asylverfahrens war, insbesondere zum Schutz vor den Gefahren der illegalen Einreise. Angesichts des Ausbaus flächendeckender und fortschrittlicher Grenzkontrollsysteme waren **geschützte Einreiseverfahren häufig die einzige legale Möglichkeit für schutzbedürftige Personen**, die wegen Verfolgung nicht in ihren Herkunftsstaaten zurückkehren, aber eine **starke Bindung zur Schweiz** nachweisen konnten, um Zugang zu einem Land erhalten, wo sie Asyl suchen und den notwendigen Schutz erlangen können. Es besteht die

¹ UNHCR, *Empfehlungen von UNHCR zur Umsetzung der dringlichen Änderungen des Schweizer Asylgesetzes (AsylG) und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)*, Oktober 2012; siehe auch UNHCR, *Empfehlungen von UNHCR im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung der Verordnungen zum Asylgesetz zum Zwecke der Umsetzung der dringlichen Änderungen des Schweizer Asylgesetzes (AsylG)*, März 2013, abrufbar unter: http://www.unhcr.ch/fileadmin/user_upload/unhcr_ch/Events/UNHCR_Empfehlungen_zu_den_vorgeschlagenen_AEnderungen_der_Verordnungen_zum_Asylgesetz_01.pdf.

Gefahr, dass sich ein erheblicher Teil der Personen, die sich bisher an die Schweizer Auslandvertretungen wandten, nun in die Hände von Menschenmugglern begeben werden könnten, um auf gefährlichen Routen, die jedes Jahr zahlreiche Todesopfer fordern, nach Europa einzureisen. Darüberhinaus stellen geschützte Einreiseverfahren als Zugangsmöglichkeit zum Asylsystem ein wichtiges Zeichen der Solidarität beim Flüchtlingsschutz an die weniger entwickelten Länder, in denen sich mehr als 80% der Flüchtlinge weltweit aufhalten, dar.

Mit der Abschaffung des Botschaftsverfahrens besteht weiterhin die Gefahr, dass Familien, insbesondere wegen der restriktiven Gesetzlage für vorläufig Aufgenommene, über Jahre hinweg getrennt bleiben, da die Wartezeit und die zusätzlichen Bedingungen für die **Familienzusammenführung von vielen voläufig aufgenommenen Personen**, nicht zuletzt wegen des langandauernden prekären Rechtsstatus, nicht erfüllt werden konnten. Diese Gruppe beinhaltet vor allem Kriegs- und Gewaltvertriebene, deren Schutzbedarf generell ähnlich ist und von ähnlicher Dauer wie derjenige von Flüchtlingen im Sinne der GFK.

Unterbringung von Asylsuchenden in besonderen Zentren:

UNHCR erkennt an, dass es Gründe für eine bestimmte Aufteilung von Asylsuchenden auf verschiedene Zentren geben kann und dass Massnahmen erforderlich sind, um einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder erheblichen Störungen des Betriebs von Unterbringungseinrichtungen effektiv zu begegnen. Sofern eine Unterbringung in „besonderen Zentren“ als Sanktion gehandhabt wird, möchte UNHCR jedoch betonen, dass eine solche Unterbringung im Einklang mit völkerrechtlichen Standards erfolgen müsste. UNHCR empfiehlt, über die Unterbringung in besonderen Zentren, sowie gegebenenfalls über die Erteilung von Rayonverboten, stets unter **Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls** zu entscheiden, eine **selbstständige Beschwerdemöglichkeit** gegen die Verfügung zur Unterbringung in einem besonderen Zentrum explizit zu gewährleisten und allen Asylsuchenden zu ermöglichen, effektiv mit Rechtsberatung und -vertretung Kontakt aufzunehmen, einschliesslich kurzfristig anberaumter persönlicher Gespräche.

Rechtsschutz in der Testphase:

UNHCR begrüsst insgesamt die Bestrebungen fairere und effizientere Verfahren sicherzustellen. Es ist bedeutsam, dass die gesuchstellende Person ausreichend Zeit und Gelegenheit hat alle Gründe darzulegen, die zu einer Schutzgewährung führen könnten und dass der prüfenden Behörde ausreichend Gelegenheit gegeben wird, diese Prüfung und alle notwendigen Abklärungen vorzunehmen, so dass neben der Verkürzung der Verfahrensdauer sichergestellt ist, dass bestehende Schutzbedürfnisse nicht übersehen werden. Der Zugang zu einem hochwertigen rechtlichen Beistand hilft frühzeitig zu identifizieren, welche Personen internationalen Schutzes bedürfen. Die Notwendigkeit einer Rechtsvertretung im Asylverfahren entspricht aus Sicht von UNHCR der Realität der betroffenen Personen, die oft einen anderen kulturellen Hintergrund und mangelnde Rechtskenntnisse haben und daher fachkundige Beratung benötigen. UNHCR hat bei seinen Gesprächen mit Asylsuchenden festgestellt, dass diese häufig kaum über Beratungsmöglichkeiten und andere den Rechtsschutz betreffende Fragen Bescheid wissen und das Verfahren nicht in ausreichendem Masse verstehen, da eine solche Beratung und Erklärung häufig nur ungenügend gewährleistet ist. UNHCR begrüsst deshalb insbesondere, dass eine Stärkung des Rechtsschutzes für die betroffenen Personen vorgesehen.

Der Schutzbedarf sollte dabei bereits im erstinstanzlichen Verfahren effektiv identifiziert werden, da Rechtsmittelverfahren immer nur die zweitbeste Lösung für den Schutz der Rechte von Schutzbedürftigen sind. Im Schweizer Asylsystem gibt es nur eine einzige Beschwerdeinstanz (das Bundesverwaltungsgericht) und diese entscheidet ohne mündliche Verhandlung oder Anhörung der betroffenen Person. UNHCR sieht daher in der Verkürzung der Beschwerdefrist auf zehn Tage die Möglichkeit einer Gefährdung des effektiven Rechtsschutzes, da Asylsuchende Schwierigkeiten haben könnten, innerhalb so kurzer Zeit zum Entscheid des Bundesamtes für Migration substantiiert Stellung zu beziehen. Sowohl nach der Schweizer Bundesverfassung als auch nach der EMRK muss aber das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf nicht nur formell bestehen, sondern auch faktisch verfügbar sein. Kurze Beschwerde- und Nachbesserungsfristen tragen zudem zu begründeten Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen bei.