



Schnelligkeit und Qualität – Impulse aus der Schweiz für faire Asylverfahren in Deutschland

Dietrich Thränhardt

Schnelligkeit und Qualität – Impulse aus der Schweiz für faire Asylverfahren in Deutschland

Dietrich Thränhardt

Kontakt

Ulrich Kober
Program Director
Programm Integration und Bildung
Bertelsmann Stiftung
Telefon 05241 81-81598
Fax 05241 81-681598
ulrich.kober@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

© 2016 Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Titelbild und Umschlaggestaltung: Bertelsmann Stiftung

Inhalt¹

Die Probleme in Deutschland und der Lernbedarf.....	2
1 Das reformierte schweizerische Asylaufnahmesystem: Schnelligkeit und Qualität.....	3
1.1 Schweizer Schnellverfahren zum Schutz der Funktionsfähigkeit des Asylsystems	5
1.2 Strukturiertes Hauptverfahren mit Zeitvorgaben. Differenzierung nach einfach zu entscheidenden Verfahren (60 %) und komplexeren Verfahren mit weiteren Nachforschungen (40 %)	7
1.3 Organisierter Rechtsbeistand im Verfahren	8
1.4 Ausreisebeihilfen bei wenig aussichtsreichen Verfahren	9
1.5 „Sozialhilfestopp“ zur Forcierung der Ausreise	10
1.6 Integrierte Grenzverwaltung	11
1.7 Kostenübernahme durch den Bund	11
1.8 Humanitäre Visa.....	12
2 Rahmenbedingungen des schweizerischen Asylaufnahme- systems	13
2.1 Politische Rahmenbedingungen: Erfolgreiche Einwanderungspolitik und politische Kontroversen	13
2.2 Administrativ-institutionelle Rahmenbedingungen: Das Staatssekretariat für Migration (SEM), seine Bilanz und seine Kooperation mit den Kantonen.....	15
2.3 Finanzielle Rahmenbedingungen: Sind hohe Sozialhilfeleistungen ein Attraktivitätsfaktor?	16
3 Bleibende Herausforderungen für das schweizerische Asyl- aufnahmesystem	18
3.1 Ein Problembereich: Die „vorläufige Aufnahme“	18
3.2 Politische Risiken: Das Referendum der SVP gegen das neue Asylgesetz ...	19
4 Zusammenfassung und Empfehlungen für Deutschland.....	21

¹ Der Autor dankt Denise Efionayi-Mäder für wichtige Hinweise und Korrekturen.

Die Probleme in Deutschland und der Lernbedarf

Im Jahr 2015 geriet das deutsche Flüchtlings-Aufnahmesystem in eine schwere Funktionskrise. Schon seit 2008 war Jahr für Jahr zunehmend ein Bearbeitungsstau aufgebaut worden. 2013 hatte die Große Koalition im Koalitionsvertrag vereinbart, die Bearbeitungszeiten von Asylanträgen auf drei Monate zu reduzieren und das Personal beim BAMF entsprechend aufzustocken. Dieser Beschluss wurde aber nicht zeitgerecht und nicht ausreichend umgesetzt.² Daraufhin kam es seit Ende 2014 zu vermehrten Anträgen aus südosteuropäischen Ländern, die kaum Anerkennungschancen hatten – zunächst aus Serbien, dann aus dem Kosovo, später aus Albanien. Fachleute und Politiker aus der Schweiz, den Niederlanden und aus Norwegen kommentierten, Deutschland habe dieses Problem durch seine langen Bearbeitungszeiten selbst verursacht. In ihren Ländern bestehe es nicht.³

Die Entscheidung der Bundeskanzlerin Anfang September 2015, aus humanitären Gründen die Grenze für Flüchtlinge zu öffnen, die sich auf dem Weg nach Mitteleuropa befanden, traf also auf ein schon weitgehend funktionsunfähiges Asylaufnahmesystem, das nun noch mehr überfordert war. Trotz der inzwischen durch die neue Leitung eingeleiteten Reformen und Personalaufstockungen ist nicht abzusehen, wann die Rückstände aufgearbeitet sein werden. Nach dem Rücktritt des Präsidenten des BAMF und der Übernahme von Koordinationsfunktionen durch das Bundeskanzleramt wird das BAMF neu aufgestellt und personell wesentlich erweitert. Auch an der Verbesserung der Kooperation zwischen BAMF, Bundespolizei und Landesbehörden wird gearbeitet, vor allem beim Datenaustausch.

Ende 2015 gab es 364.664 unbearbeitete Asylanträge und etwa 500.000 Flüchtlinge, die ihren Antrag noch nicht stellen können, zusammen also 800.000 bis 900.000 Menschen, die in Deutschland Asyl beantragt haben oder beantragen wollten und auf Bearbeitung und Entscheidung warteten. Das BAMF vergab Termine für die Asyl-Antragstellung, die fast ein Jahr später lagen. Ein Osnabrücker Gericht verpflichtete das Bundesamt im Oktober 2015, in einer zumutbaren Zeit einen Bescheid zu erteilen.⁴

Neben den quantitativen gab es auch qualitative Probleme. Mitarbeiter klagten in anonymen Interviews über Überlastung und Isolation.⁵ Rechtsanwälte beklagten fehlerhafte Bescheide. Die Länder beschwerten sich über die mangelnde Aufgabenerfüllung des Bundesamtes. Wies der Bund im Gegenzug auf mangelnde Durchsetzung abgelehnter Bescheide hin, so konterten die Länder damit,

² Dietrich Thränhardt, Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland, Gütersloh 2015; https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28_Einwanderung_und_Vielfalt/Studie_IB_Die_Arbeitsintegration_von_Fluechtlingen_in_Deutschland_2015.pdf.

³ EU-Vize-Kommissionspräsident Frans Timmermans kommentierte am 9.9.2015 im Deutschen Fernsehen, in den Niederlanden dauerten Verfahren acht Tage, in Deutschland acht Monate. Deswegen kämen Balkan-Flüchtlinge nach Deutschland. Die norwegische Ministerpräsidentin Solberg sagte entsprechend: „Wir schicken etwa abgelehnte Asylbewerber schneller zurück. Das ist das beste Signal, um den Zustrom aus Ländern zu stoppen, die nicht in der Krise stecken. In Deutschland bitten viele vom Balkan um Asyl, bei uns dagegen nicht.“ (Silke Bigalke, Mit Wandel aus der Krise, in: SZ 211, 14.9.2015). Ähnlich äußerte sich der Schweizer Staatssekretär für Migration; <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/publiservice/statistik/asylstatistik/quartal/2015/stat-q1-2015-kommentar-d.pdf>.

⁴ Flüchtling gewinnt Klage gegen Bundesamt für Migration, Die Welt Online, 14.10.2015; <http://www.welt.de/politik/deutschland/article147585296/Fluechtlng-gewinnt-Klage-gegen-Bundesamt-fuer-Migration.html>.

⁵ Arbeitsalltag im Flüchtlingsamt: „Ich bin leistungsmäßig an der Grenze“, Spiegel Online, 10.10.2015; <http://www.spiegel.de/karriere/berufsleben/alltag-im-fluechtlingsamt-ich-bin-leistungsmassig-an-der-grenze-a-1056501.html>.

dass sich Ausweisungen schwer durchsetzen lassen, wenn wegen der langen Bearbeitungszeiten faktische Verfestigungen des Aufenthalts eingetreten waren.

Viele der Probleme im Aufnahmesystem sind in den letzten Monaten durch die Zivilgesellschaft aufgefangen worden. Deutschland erlebte einen großartigen ehrenamtlichen Einsatz der Bevölkerung, großzügige Spendenbereitschaft, organisatorische Effizienz bei DRK, THW, Bundeswehr und den meisten Bundesländern und Kommunen. In der Schweiz scheint es eher umgekehrt zu sein: es gibt einerseits eine gut funktionierende Flüchtlingsaufnahmeverwaltung und auf der anderen Seite eine breite negative Perzeption in großen Teilen der Öffentlichkeit, vor allem nach den Wahlen im Herbst 2015. Während in Deutschland 2015 ein Höhepunkt des ehrenamtlichen Engagements konstatiert wird, wird für die Schweiz ein Rückgang des Engagements angenommen, der mit dem kühler gewordenen öffentlichen Klima erklärt wird.⁶

In dieser Situation liegt es nahe, über die Grenzen zu schauen und zu prüfen, ob wir in Nachbarstaaten konzeptionelle Anregungen finden können. Gelingt es in einigen anderen Ländern besser, die Fluchtaufnahme zu organisieren? Können wir davon lernen?⁷ Dabei soll keineswegs ein Land einfach als besser beschrieben werden als das andere. Vielmehr wird es darauf ankommen, Verfahrensweisen und institutionelle Konzepte zu identifizieren, die Anregungen bieten können.

1 Das reformierte schweizerische Asylaufnahmesystem: Schnelligkeit und Qualität

Ein naheliegendes Vergleichsland ist die Schweiz. Sie ist ebenso wie Deutschland föderal aufgebaut und hat traditionell viele Flüchtlinge aufgenommen.⁸ Nachdem große Probleme politischer und administrativer Art aufgetreten waren und Asyl jahrzehntelang politisch kontrovers diskutiert worden war, hat die Schweiz in den letzten Jahren ihr Fluchtaufnahmesystem schrittweise neu aufgestellt. Ein Teil der Umstellung läuft als repräsentativer Großversuch in Zürich; das neue System soll bis 2017 in der ganzen Schweiz eingeführt werden.

Ziel war, das Asylverfahrenssystem effektiver und besser zu machen – jenseits der einfachen Gegensätzlichkeit von „freundlich“ und „streng“. Das Verfahrenssystem sollte von Anträgen entlastet werden, die offensichtlich keinen Erfolg auf Anerkennung haben würden. Damit sollte es möglich werden, die aussichtsreichen Verfahren zügig durchzuführen und den Flüchtlingen lange Wartezeiten zu ersparen. Das galt gleichzeitig als wichtig für die Akzeptanz des Systems und einen zielführenden Einsatz des Personals. Bund und Kantone vereinbarten dazu eine neue Arbeitsteilung und einen Organisationsrahmen, der auch quantitativ fixiert wurde. Das Staatssekretariat für Migration (SEM, Secrétariat d'Etat aux migrations) formulierte seine Ziele wie folgt:

⁶ Petra-Angela Ahrens, Skepsis oder Zuversicht? Erwartungen der Bevölkerung zur Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland, Hannover 2015, S. 13; https://www.ekd.de/download/20151221_si-studie-fluechtlinge.pdf;

Denise Efonayi-Mäder/Jasmine Truong, „Wir können uns ein Abseitsstehen der Zivilgesellschaft nicht leisten.“ Zivilgesellschaftliches Engagement im Flüchtlingswesen – Standortbestimmung und Handlungsbedarf, Neuchâtel 2015, 23 f.

⁷ Marcel Leubecher, So wird die Dauer von Asylverfahren verschleiert, in: Die Welt Online, 25.08.2015; <http://www.welt.de/politik/deutschland/article145595071/So-wird-die-Dauer-von-Asylverfahren-verschleiert.html>.

⁸ Ein älterer Vergleich bei: Dietrich Thränhardt/Simone Wolken (Hg.), Flucht und Asyl. Informationen, Analysen, Erfahrungen aus der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland, Freiburg 1988.

„Das SEM führt Asylverfahren rasch und rechtsstaatlich korrekt durch. Gemäss Artikel 37b AsylG legt das SEM 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. Das Ziel der Behandlungsstrategie ist die wirkungsvolle Erledigung von Asylgesuchen mittels Priorisierung nach Gesuchskategorien. Weitere Zielsetzungen der Behandlungsstrategie sind:

- Reduktion der Anzahl von voraussichtlich aussichtslosen Gesuchen;
- Entlastung im Unterbringungsbereich;
- Minimierung der Gesamtkosten im Asylbereich.“⁹

Werden die Asylstatistiken der Schweiz und Deutschland verglichen, müssen die unterschiedlichen Einwohnerzahlen berücksichtigt werden. Bis 2014 wurden in der Schweiz etwas mehr Asylanträge gestellt, proportional zur Landesbevölkerung. Vor allem gab es vergleichsweise mehr Asyl-Entscheidungen und -Anerkennungen, was 2014 in der Schweiz zu einem Abbau der Zahl der „hängigen“ Verfahren führte.

2015 nahm Deutschland absolut und proportional mehr Asylbewerber auf als die Schweiz. Die Gesamtzahl ist allerdings nicht klar bestimmbar. Das Bundesinnenministerium gab für 2015 1.091.894 Zugänge nach dem Ersterfassungssystem EASY an, rechnete allerdings mit Doppelzählungen und Weiterwanderungen. Einige Bundesländer hatten andererseits noch nicht alle Asylbegehrenden in dem System erfasst. Das Bundesamt nahm 2015 476.649 Asylanträge entgegen, viele Asylbegehrende konnten allerdings aus Kapazitätsgründen keinen Antrag stellen.¹⁰ Der neue BAMF-Präsident Weise rechnete für Ende 2015 mit insgesamt 660.000 nicht bearbeiteten Asylanträgen und nicht gestellten Anträgen. Meine eigene Schätzung auf Grund der Daten liegt bei 900.000 nicht bearbeiteten Fällen. Auch in der Schweiz kam es 2015 zu einem Zuwachs an nicht bearbeiteten Anträgen, er fiel aber vergleichsweise gering aus.

Tabelle 1: Asylstatistik 2014 im Vergleich

2014	Schweiz	Deutschland
Asylgesuche	23.765	202.834
Entscheidungen	26.715	128.911
Anerkennungen/Aufnahmen	14.123	40.563
Noch nicht entschiedene Verfahren	16.767	169.166

Tabelle 2: Asylstatistik 2015 im Vergleich

2015	Schweiz	Deutschland
Asylgesuche	39.523	ca. 1.000.000 (476.649 Anträge)
Entscheidungen	28.118	282.726
Anerkennungen/Aufnahmen	13.486	137.136
Noch nicht entschiedene Verfahren	29.805	ca. 900.000 (BAMF: 660.000)

⁹ Staatssekretariat für Migration (SEM), Migrationsbericht 2014, S. 25; <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/publiservice/berichte/migration/migrationsbericht-2014-d.pdf>.

¹⁰ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Asylgeschäftsbericht 12/2015, S.2.

Im Folgenden werden die beispielhaften funktionalen Elemente des heutigen Schweizer Systems dargestellt.

1.1 Schweizer Schnellverfahren zum Schutz der Funktionsfähigkeit des Asylsystems

Nachdem seit 2010/11 Bürger der südosteuropäischen EU-Beitrittskandidaten Albanien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Montenegro und Serbien die Visumsfreiheit erhielten, kam es in der Schweiz ebenso wie in Deutschland vermehrt zu Asylanträgen, die offensichtlich aussichtslos waren. Bürger dieser Staaten hatten nun zwar freien Zugang zum Schengen-Raum, waren aber nach wie vor vom europäischen Arbeitsmarkt ausgeschlossen, außer wenigen Hochqualifizierten. Damit ergab sich in diesen Ländern – heute vielfach als „Westbalkan“ bezeichnet – eine Gelegenheitsstruktur, die es nahelegte, den Asylkanal zu benutzen, um in ein reiches Land zu gelangen – verbunden mit der Hoffnung, irgendwann bleiben und arbeiten zu können. Da schon während der Bosnien- und der Kosovo-Krise viele Menschen aus Südosteuropa Zuflucht in der Schweiz und in Deutschland gefunden hatten, waren beide Länder auch bekannt. Angesichts der ökonomischen Probleme sahen die Menschen wenig Alternativen. Die Schweiz hatte in der Kosovo-Krise um 1999 besonders viele Kosovo-Flüchtlinge aufgenommen. Auch im Jahr 2014 stellten Kosovaren noch 6,0 % der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz, 3,3 % kamen aus Mazedonien. Von daher war zu erwarten, dass vor allem Kosovaren sich in Richtung Schweiz orientieren würden.

Die Schweiz reagierte 2012 mit der Einführung eines „48-Stunden-Verfahrens“ für die visumbefreiten südosteuropäischen Staaten. Am 25.3.2013 wurde das Verfahren auch für Antragsteller aus dem Kosovo und aus Georgien eingeführt. Der Erfolg war schlagend: zwischen 2013 und 2014 sank die Zahl der Antragstellungen aus Ländern mit sehr geringer politischer Verfolgung und geringen Asylchancen stark ab. Andererseits stiegen die Antragszahlen aus Eritrea, Syrien und Sri Lanka stark an (Tab. 3). Gleichwohl werden die Anträge geprüft. 2012 wurden 0,6 % der Antragsteller aus dem Kosovo und 0,3 % aus Georgien anerkannt, zusammen insgesamt sechs Personen. Serbien und andere „Westbalkanstaaten“ gehörten 2014 in der Schweiz im Gegensatz zu Deutschland nicht zu den wichtigsten Asylantragsländern. Auch die Rückführung der Antragsteller wurde konsequent durchgeführt. Soweit sie selbst keine Ausweise vorlegten, wurden ihnen Ersatzausweise ausgestellt. Rückführungen finden nicht unbedingt innerhalb von 48 Stunden statt, wie der Name des Programms nahelegt, aber doch innerhalb von wenigen Tagen innerhalb der „Vorbereitungsphase“ des Asylverfahrens (siehe unten). Dadurch wird verhindert, dass Rückführungshindernisse entstehen, die sich bei längerem Aufenthalt ergeben.

Für Asylbewerber aus nichteuropäischen Ländern, bei denen die Anerkennungschancen gering sind, hat das Staatssekretariat ab Dezember 2012 schrittweise ein beschleunigtes «Fast-Track-Verfahren» eingeführt. Der Hauptunterschied zum 48-Stunden-Verfahren besteht darin, dass bei diesen Ländern der Vollzug der Wegweisung beziehungsweise die Papierbeschaffung schwieriger ist. Das Fast-Track-Verfahren wird derzeit für sechs Staaten mit geringer Anerkennungsquote angewendet: Marokko, Nigeria, Tunesien, Algerien, Gambia und Senegal.¹¹ Auch mit dieser Maßnahme wurde erfolgreich versucht, eine Reduktion von wenig erfolgversprechenden Anträgen zu erreichen, um die Kapazitäten des Asylsystems auf die politisch Verfolgten konzentrieren zu können. Beide Verfahrenskomplexe werden in „Empfangs- und Verfahrenszentren“ (EVZ) durchgeführt.

¹¹ Vgl. Staatssekretariat für Migration (SEM), Migrationsbericht 2014, S.25; <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/publiservice/berichte/migration/migrationsbericht-2014-d.pdf>.

Tab. 3: Veränderung der Herkunft der Asylsuchenden in der Schweiz: Effekt der Schnellverfahren auf die wichtigsten Herkunftsländer

Land	Asylgesuche 2014	Veränderungen 2013-2014 in %
<i>Normalverfahren:</i>		
Eritrea	6297	+ 170%
Syrien	3819	+ 101 %
Sri Lanka	1277	+ 86 %
Afghanistan	747	- 16 %
<i>Fast-Track-Verfahren:</i>		
Nigeria	908	- 49 %
Tunesien	733	- 58 %
Marokko	699	- 35 %
<i>48-Stunden-Verfahren:</i>		
Georgien	466	- 29 %
Kosovo	495	- 42 %

Quelle: Migrationsbericht 2014, S. 22.

Von den Asylantragswellen aus Serbien, Albanien und dem Kosovo, die Ende 2014 und im ersten Halbjahr 2015 in Deutschland erhebliche Ausmaße annahmen, in Bezug auf die Anerkennung erfolglos bleiben und das Asylsystem funktionsunfähig werden ließen, war die Schweiz nicht betroffen. Der Schweizer Staatssekretär für Migration kommentiert die Zusammenhänge zwischen schnellen Verfahren und hohen Anerkennungsquoten wie folgt: „Wir haben tatsächlich eine höhere Schutzquote als die meisten Länder, und zwar, weil wir Maßnahmen ergriffen haben, um offensichtlich unbegründete Asylgesuche rasch erledigen zu können. Das ist uns mit den 48-Stunden-Verfahren für Gesuchsteller unter anderem aus dem Westbalkan gelungen. Auch die Fast-Track-Verfahren für Länder mit tiefer Schutzquote wie Nigeria oder Gambia sind erfolgreich. Und wir begegnen Missbräuchen im Dublin-System. All das führte zu weniger unbegründeten Gesuchen. Eine hohe Schutzquote ist ein positives Zeichen: Das Asylsystem steht nun im Dienste derjenigen, für die es gedacht ist.“¹²

Die Kosovo-Migration kommentierte das Schweizerische Staatssekretariat für Migration wie folgt: „Die Zunahme kosovarischer Asylsuchender steht im Zusammenhang mit der Abwanderung mehrerer Zehntausend Personen aus Kosovo in den Monaten Oktober 2014 bis Februar 2015. Die überwiegende Mehrheit dieser Personen reiste via Ungarn nach Deutschland. Ungarn erhielt in der Folge von Dezember 2014 bis Februar 2015 über 30.000 Asylgesuche von kosovarischen Staatsangehörigen, in Deutschland wurden im ersten Quartal 2015 über 21.000 Asylsuchende aus Kosovo gezählt. Hintergrund dieser Entwicklung waren die mangelnden sozio-ökonomischen Perspektiven im Kosovo sowie durch Schlepper gezielt gestreute Gerüchte über großzügige Aufnahmebedingungen in Deutschland. Mitte Februar kam die Abwanderung aus Kosovo nach Informationskampagnen vor Ort und einer verstärkten Überwachung der ungarisch-serbischen Grenze zum Stillstand. Die Schweiz war von dieser Entwicklung nur in sehr geringem Ausmaß betroffen. Eine Folge des bereits 2013 eingeführten 48-Stunden-Verfahrens und der sehr tiefen Anerkennungsquote für Asylsuchende aus Kosovo.“¹³

¹² Staatssekretär Mario Gattiker: «Wir sind als Asylsland nicht attraktiver geworden», in: NZZ Online, 30.05.2015; <http://www.nzz.ch/schweiz/wir-sind-als-asylsland-nicht-attraktiver-geworden-1.18551894>.

¹³ Staatssekretariat für Migration (SEM), Asylstatistik 1. Quartal 2015, S. 2; <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/publiservice/statistik/asylstatistik/quartal/2015/stat-q1-2015-kommentar-d.pdf>.

Nachdem zuerst Serben, dann Kosovaren und schließlich Albaner 2014/15 in großen Zahlen Asyl in Deutschland beantragt hatten, versuchte auch das BAMF, durch „Priorisierung“ die Probleme zu lösen. Dies scheiterte aber an zu geringer Personalausstattung und zu spätem Handeln: „too little, too late“. Auch fehlte ein konsistenter Plan, es wurden immer neue Prioritäten gesetzt, was angesichts der beschränkten Personalressourcen auf ein Nullsummenspiel hinauslief.

1.2 Strukturiertes Hauptverfahren mit Zeitvorgaben. Differenzierung nach einfach zu entscheidenden Verfahren (60 %) und komplexeren Verfahren mit weiteren Nachforschungen (40 %)

Das eigentliche Verfahren ist im Herbst 2015 in einer Gesetzesnovelle im Schweizer Parlament kodifiziert worden. Es wird seit 2014 in Zürich erprobt und durchgeführt, und zwar in einem Großversuch unter repräsentativen Bedingungen. Das neue System ist gekennzeichnet von präzisen Zeitvorgaben für die einzelnen Verfahrensschritte, unterfüttert mit entsprechenden Personalressourcen. Wieder ist die Grundidee, die Verfahren rationell zu betreiben und die Ressourcen zielgerecht einzusetzen. Durch die freie Rechtsberatung, auf die im folgenden Abschnitt näher eingegangen wird, soll auch in qualitativer Hinsicht eine Verbesserung und Verdichtung der Verfahren erreicht werden, außerdem ein besseres Verständnis der Asylbewerber für den Entscheidungsprozess.

Für die Verfahren gibt es ein zweiteiliges Konzept, das schrittweise auf die ganze Schweiz ausgeht werden soll. Einfach zu entscheidende Verfahren (60 %) werden in Zukunft in sechs zentralen Verfahrens-, Warte- und Ausreisezentren unter alleiniger Verantwortung der Bundesbehörden durchgeführt. Dabei sollen positive Bescheide zu schneller Anerkennung, negative Bescheide innerhalb von höchstens 140 Tagen zum Verlassen des Landes führen, freiwillig oder durch „Ausschaffung“. Dublin-Verfahren haben die Rückführung in ein anderes Asylland zum Ziel. Anträge, die weitergehende Nachforschungen und Prüfungen erfordern (40 %), werden innerhalb eines Jahres entschieden. Diese Antragsteller werden dezentral untergebracht, dafür sind die Kantone bzw. Gemeinden zuständig.

Das Verfahren ist zeitlich klar strukturiert und in der „Testphasenverordnung“ festgelegt.¹⁴ Es beginnt mit einer „**Vorbereitungsphase**“ von höchstens 21 Tagen, in Dublin-Fällen von zehn Tagen. Die Personaldaten werden aufgenommen, Fingerabdrücke und eventuelle weitere Beweismittel gesichert. Der Reiseweg kann abgeklärt werden. Es findet eine erste Befragung zu den Fluchtgründen statt und es wird geklärt, ob ein Asylantrag gestellt wird. Ist die Zuständigkeit eines anderen Dublin-Staates gegeben, so findet auch dazu eine rechtliche Anhörung statt. Stimmt der angefragte Dublin-Staat der Überstellung zu, so wird der entsprechende Entscheid innerhalb von drei Tagen eröffnet. Ist die Zuständigkeit der Schweiz festgestellt, so folgt ein strukturiertes Asylverfahren, die „**Taktenphase**“. Sie dauert 8–10 Tage und endet entweder mit einem Asylentscheid oder mit einer Verweisung in das erweiterte Verfahren mit kantonaler Unterbringung, damit weitere Abklärungen vorgenommen werden können.

¹⁴ Schweizer Bundesrat, Verordnung über die Durchführung von Testphasen zu den Beschleunigungsmaßnahmen im Asylbereich (TestV), vom 4. September 2013, Stand am 29. September 2015; <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20131360/index.html>.

Wird der Asylantrag angenommen, so ist das Asylverfahren innerhalb eines Monats abgeschlossen und die endgültige Integration kann beginnen. Wird der Antrag abgelehnt, so gilt eine Beschwerdefrist von zehn Tagen. Wird auch diese Beschwerde abgelehnt, so ergeht eine Ausreisepflicht. Nach einer Ablehnung wird eine Ausreisefrist von sieben Tagen gesetzt.

In der „Taktphase“ sind folgende Verfahrensschritte vorgesehen:

- a. Vorbereitung der Anhörung zu den Asylgründen;
- b. Anhörung zu den Asylgründen oder Gewährung des rechtlichen Gehörs;
- c. Allfällige weitere Stellungnahme der Rechtsvertretung;
- d. Triage: Fortführung des beschleunigten Verfahrens oder Wechsel in das Verfahren außerhalb der Testphasen;
- e. Redaktion des Entwurfs des Asylentscheids;
- f. Stellungnahme der Rechtsvertretung zum Entwurf des ablehnenden Asylentscheids;
- g. Schlussredaktion des Asylentscheids;
- h. Eröffnung des Asylentscheids.“

Es geht also um eine klare Strukturierung und um zügige Durchführung, gleichzeitig aber um eine mehrstufige Abklärung, insbesondere um eine Stellungnahme zum Entwurf des Asylentscheids, auf Grund derer der Entscheid noch verändert werden kann.

1.3 Organisierter Rechtsbeistand im Verfahren

Ein besonderer Bestandteil des neuen Verfahrens ist der organisierte Rechtsbeistand von Anfang an, ähnlich wie in den Niederlanden. Dieser Rechtsbeistand dient der qualitativen Verbesserung der Verfahren. Er entlastet gleichzeitig auch die Fallentscheider im Staatssekretariat für Migration, da die Rechtsberater die Asylanträge in juristischen Kategorien vortragen können. Sie haben die Möglichkeit, Klage zu erheben, wenn sie es für notwendig und aussichtsreich halten. Da sie in dieser Hinsicht eine Auswahl treffen müssen, sind sie intensiv in die Anerkennungsverfahren einbezogen. Insgesamt erhält der Anerkennungsprozess mit diesem organisierten Rechtsbeistand eine größere Rationalität, es gibt eine ständige unterstützende Begleitung für alle Antragsteller. Statt einzelner Rechtsanwälte, die Asylbewerber vertreten, gibt es eine zentrale Instanz, die aussichtsreiche Fälle für Berufungen auswählen kann und dadurch Einfluss auf das gesamte Verfahren bekommt.

Rechtsberatung und Rechtsvertretung nach Art. 22 und 23 des Asylgesetzes dienen dazu, angesichts der Beschleunigung der Verfahren die Qualität und Rechtsstaatlichkeit zu sichern bzw. zu erhöhen. Auf Grund einer öffentlichen Ausschreibung werden die Rechtsberater von der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) bestellt, einem 1936 gegründeten Zusammenschluss unabhängiger Hilfswerke wie Caritas, Hilfswerk der Evangelischen Kirche (HEKS) und Schweizerisches Arbeiterhilfswerk. Die SFH ist „verantwortlich für die Sicherstellung, Organisation und Durchführung der Rechtsberatung und Rechtsvertretung im Zentrum des Bundes“ und für die „Qualität der Rechtsberatung und Rechtsvertretung“.¹⁵ Für jeden beratenen Asylbewerber zahlt der Bund eine Rechtsbeistandspauschale von 1.361 CHF. Die Flüchtlinge haben freien Zugang zu den Rechtsberatern. Diese können von Anfang an darauf hinwirken, dass Asylgründe angemessen rechtsförmig vorgebracht und erläutert werden. Zugleich tragen sie dazu bei, den Antragstellern die Verfahren zu erläutern. Rechtsberatung gibt es also für alle Verfahren in den Zentren des Bundes, nicht erst durch Klage nach den Entscheidungen bzw. nur für finanzkräftige Antragsteller. Auf Grund der intensiven

¹⁵ s. Testphasenverordnung, Art. 24.

Beratung von Anfang an kann den Antragstellern auch Verständnis für die Verfahren und die Verfahrenskriterien vermittelt werden.

Die Zuweisung des Rechtsbeistandes erfolgt vor der ersten Anhörung in der Vorbereitungsphase und endet erst mit dem Ende des Verfahrens oder mit dem Entscheid, ein längeres Verfahren außerhalb des Zentrums durchzuführen. In diesem Fall greifen die Allgemeinen Regeln des Asylgesetzes und der Schweizerischen Verfassung, die in Art. 29.3 „unentgeltlichen Rechtsbeistand“ für Personen garantiert, die „nicht über die erforderlichen Mittel“ verfügen. Im längeren Verfahren gibt es keine Rechtsbeistände für alle.

Die Rechtsberater nehmen an allen Anhörungen teil und können Informationen einbringen, die sie im Gespräch mit dem Antragsteller gewonnen haben. Insbesondere können sie diese Informationen in rechtliche Formulierungen gießen. Der Rechtsberater erhält nach den Anhörungen einen Entwurf des Asylentscheids. Zu diesem Entwurf kann er innerhalb von 24 Stunden Stellung nehmen. Er ist auch für die Abfassung einer Beschwerde zuständig. Alle Termine werden ihm rechtzeitig mitgeteilt. Nimmt er einen Termin nicht wahr, so geht das Prozedere gleichwohl weiter.

Mit der Institutionalisierung der Rechtsberatung als verbandlich organisiertes System wird einerseits die Stellung der Rechtsberater institutionell gestärkt. Sie können insbesondere auf ein Informationssystem zu den Fluchtursachen zurückgreifen, das die SFH unterhält und sie profitieren von kollegialem Austausch. Andererseits sind sie in den Gesamtprozess eingebunden und nehmen auf ihn Einfluss, wenn sie sich auf bestimmte Fälle konzentrieren oder auch eine Beschwerde für aussichtslos halten. Insgesamt kann aber gesagt werden, dass der Entscheidungsprozess auf Grund der organisierten Rechtsberatung sehr viel kontrollierter abläuft. Er steht sozusagen nicht auf einem, sondern auf zwei Beinen.

Die Rechtsberater nehmen eine Scharnierfunktion zwischen Behörde und Flüchtling wahr. Medienberichten zufolge gilt die Wahrnehmung dieser Aufgaben als besonders belastend, vor allem in psychischer Hinsicht.¹⁶ Solche Belastungen ergeben sich allerdings auch bei individuellen anwaltlichen oder ehrenamtlichen Beratungen, sie dürften durch die organisatorische Einbindung eher gemildert werden.

Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass die kostenfreie Rechtsberatung gefährdet ist. Die Schweizerische Volkspartei hat ein Referendum gegen das Institut Rechtsbeistand angekündigt, mit dem Argument, Schweizerbürger bekämen vom Staat auch keine kostenlose Rechtsberatung. Allerdings ist das nicht korrekt. Bedürftige Schweizer haben durchaus Anspruch auf Rechtsberatungshilfe, garantiert in der Schweizer Verfassung.

1.4 Ausreisebeihilfen bei wenig aussichtsreichen Verfahren

Von Anfang an wird wenig aussichtsreichen Bewerbern auch finanzielle Rückkehrhilfe angeboten. Es werden Beihilfen gewährt, die die Schaffung neuer Lebensgrundlagen im Herkunftsland erleichtern sollen. Die Höhe dieser Beihilfen sinkt bei längerem Verbleiben in der Schweiz. Dies soll zu zügigen freiwilligen Ausreisen motivieren und entlastet alle Beteiligten. Statt im Extremfall polizeilich

¹⁶ Asylanwälte am Limit, Tagesanzeiger Online, 18.02.2015; <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Asylanwaelte-am-Limit--/story/10032844>.

„ausgeschafft“ zu werden, bekommen die Betroffenen ein kleines Startkapital. Für Ausweisungen sind die Kantone zuständig, in der Praxis führt das zu sehr unterschiedlichen Vorgehensweisen.

1.5 „Sozialhilfestopp“ zur Forcierung der Ausreise¹⁷

Der „Sozialhilfestopp“ wurde 2008 eingeführt, um Asylsuchende zur Ausreise zu veranlassen, deren Anträge abgelehnt worden waren oder die einen „Nichteintretensentscheid“ (NEE) erhielten. Darunter fielen insbesondere auch Dublin-Fälle. Für diese Personen wird die Zahlung von Sozialhilfe eingestellt und es wird nur noch „Nothilfe“ gezahlt. Der Bund überweist den Kantonen dazu eine „Nothilfe-Pauschale“ von 6.111 CHF. Den Kantonen obliegt dann die weitere Gestaltung, mit der zwar ein Existenzminimum gesichert werden soll, wie es nach der Schweizer Verfassung geboten ist, mit der aber gleichwohl deutliche Anreize gesetzt werden sollen, auszureisen. Einige Kantone berücksichtigen auch, ob Kinder oder andere „vulnerable“ Menschen betroffen sind. Andere tun das nicht, so dass auch Kinder von dem harschen Nothilfe-Regime betroffen sind.¹⁸ Zum Teil wird Unterkunft nur noch zur Übernachtung gewährt. Die Zahlungsbeträge und Verfahren sind nach Kantonen wiederum sehr unterschiedlich.

Die Gesamtstatistik zeigt, dass mit diesem Verfahren die Zahl der in der Schweiz befindlichen Personen, die verfahrensmäßig abgelehnt worden waren, in einigen wichtigen Gruppen und auch insgesamt vermindert werden konnte. Die Abschaffung der Sozialhilfe verursachte jedoch enorme Verfahrenskosten, die Maßnahmen wurden mehrmals korrigiert. Eine befriedigende Lösung ist insgesamt nicht gefunden worden.¹⁹ Herkunftsmäßig war die betroffene Gruppe breit verteilt, die stärkste Herkunftsgruppe waren 2014 Nigerianer mit 10 Prozent, es folgten Algerier, Tunesier, Kosovaren und Marokkaner, alles Gruppen mit geringen Chancen auf Anerkennung. Die Gesamtzahl der Bezieher von Nothilfe ging von 7.654 im ersten Quartal 2013 auf 5.356 im letzten Quartal 2014 zurück. Allerdings stieg der Prozentsatz der „Langzeitbezieher“ im selben Zeitraum von 31 auf 52 % an. Eine Analyse zu den Langzeitbeziehern für die Jahre 2009/2010 hatte hauptsächlich auf die Länge der Verfahren abgehoben und betont, dass lange Verfahrensdauern eine „gewisse Integration“ zur Folge haben.²⁰

Tabelle 4: Nationalitätenszusammensetzung bei der „Nothilfe“ in Prozent

	2008	2014
Nigerianer	17,4	10,1
Algerier	2,9	5,7
Tunesier	0,8	5,4
Kosovaren	0,1	4,6
Marokkaner	k.A.	4,6

Quelle: Bericht Monitoring, Tab. 12.

¹⁷ Die folgenden Ausführungen stützen sich auf den „Bericht Monitoring Sozialhilfestopp. Berichtsperiode 2014“ des Staatssekretariats für Migration (SEM) und auf die Berichte für die früheren Jahre; <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/sozialhilfe/ab-2008/ber-monitoring-2014-d.pdf>.

¹⁸ Schweizerische Flüchtlingshilfe (Hg.), Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende, Bern 2008; <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asylrecht/asylverfahren/nothilfe-fuer-abgewiesene-asylsuchende.pdf>.

¹⁹ Margarita Sanchez-Mazas, La construction de l'invisibilité. Suppression de l'aide sociale dans le domaine de l'asile, Genf 2011.

²⁰ Bundesamt für Migration, Langzeitbeziehende in der Nothilfe. Schlussbericht, Bern 2012; <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/sozialhilfe/ber-langzeitbezieher-faavu-d.pdf>.

Die Zahlen über die Nothilfe-Fälle ergeben zugleich das klarste Bild über die Ausreise abgelehnter Asylsuchender. Die Probleme bei der faktischen Durchsetzung von Ausweisungen hängen ähnlich wie in Deutschland mit fehlenden Dokumenten und mangelnder Kooperationsbereitschaft der Regierungen der Herkunftsstaaten zusammen. Ende 2015 gab es 4.800 ausreisepflichtige Ausländer, darunter 831 Algerier und 266 Marokkaner. „Ausschaffungen“ sind wiederum Angelegenheit der Kantone.²¹ Da die Schweiz über ein hoch reguliertes Wirtschafts- und Sozialsystem verfügt, dürfte auch die Zahl der Menschen ohne behördliche Aufenthaltsgenehmigungen („Papierlose“, Sans papiers) in der Schweiz relativ klein sein. Exakte Angaben sind der Natur der Sache nach dazu nicht möglich.

1.6 Integrierte Grenzverwaltung

Bund und Kantone haben vereinbart, von 2014 bis 2017 ein Koordinationsprojekt mit 68 Einzelmaßnahmen durchzuführen, um die Effektivität der gesamten Arbeit zu erhöhen und insbesondere illegale Grenzüberschreitung zu bekämpfen und legale Reisen zu erleichtern. Eine ganze Reihe von Maßnahmen sind bereits durchgeführt worden, wie der Jahresbericht für 2014 zeigt, der im Jahr 2015 vom Bundesrat und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren gebilligt worden ist.²² Angesichts der aktuellen bundesdeutschen Diskussion um Koordinationsdefizite zwischen Bundespolizei, BAMF und den Länderbehörden ist dabei besonders interessant, dass es gelungen ist, ein gemeinsames System zu etablieren, mit dem Fingerabdrücke nur einmal erhoben werden müssen und dann in unterschiedlichen Zusammenhängen genutzt werden können (Punkt 4.1–3.1 in dem Bericht). Ein Ziel des Programms ist wiederum die schnelle Abarbeitung von offensichtlich unbegründeten Asylgesuchen. Angesichts offener Grenzen ist das Programm ein systematischer Ansatz, um die Effektivität der internen und externen Kontrollen zu maximieren und damit auch das Asylsystem funktionsfähig zu halten.

1.7 Kostenübernahme durch den Bund

Grundsätzlich sind die Kantone für die Unterbringung, Verpflegung und die gesundheitliche Versorgung der Flüchtlinge und Asylsuchenden zuständig, außer bei den neuen Zentren in der Zuständigkeit des Bundes. Der Bund überweist den Kantonen dazu Unterstützungsleistungen in Form von Tagespauschalen pro aufgenommener Person und außerdem Integrationspauschalen für anerkannte Flüchtlinge und für vorläufig Aufgenommene. Für ausreisepflichtige Personen bekommen die Kantone eine einmalige Nothilfe-Pauschale. Diese betrug ursprünglich 600 CHF, wurde auf Drängen der Kantone aber inzwischen auf das Zehnfache angehoben (Tabelle 5). Zusätzlich gibt es eine Vollzugspauschale in gleicher Höhe für die administrativen und polizeilichen Aufwendungen. Damit übernimmt der Bund ganz weitgehend die finanzielle Verantwortung für Flüchtlinge in allen Rechtsformen. Er hat damit auch ein direktes materielles Interesse an einer zügigen und effektiven Abwicklung der Verfahren, wie es dem Konnexitätsprinzip entspricht. Dadurch kommt es nicht zu finanziell bedingten Spannungen im föderalistischen System, wenn die eine Ebene Entscheidungen trifft, während die andere dadurch belastet wird.

²¹ Eine aktuelle Übersicht dazu in einem Bericht des „Tagesanzeigers“, 13.01.2016; <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/abtauchen-statt-ausreisen/story/25734694>.

²² Integrierte Grenzverwaltung. Jahresbericht 2014, von der Steuergruppe Grenze in erweiterter Form am 03.06.2015 verabschiedet; <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreise/ibm/ber-ibm-2014-d.pdf>.

Tabelle 5: Unterstützungsleistungen des Bundes an die Kantone

Anerkannte Flüchtlinge	Tagespauschale 55,44 CHF Integrationspauschale 6.111 CHF
Vorläufig Aufgenommene	Tagespauschale 55,91 CHF (längstens sieben Jahre) Integrationspauschale 6.111 CHF
Asylsuchende	Tagespauschale 55,91 CHF
Ausreisepflichtige Personen	Einmalige Nothilfe-Pauschale 6.111 CHF

Quelle: Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren²³

1.8 Humanitäre Visa

Das „humanitäre Visum“ wurde 2012 als Ersatz für das „Botschafts asyl“ eingeführt, das in einer Volksabstimmung abgeschafft worden war. Die Schweiz war bis dahin das einzige europäische Land gewesen, das noch an einem Botschafts asyl festgehalten hatte. Es war bis dahin möglich gewesen, nach einem Anerkennungsverfahren in einer Auslandsvertretung direkt einzureisen und damit den belastenden Weg über Schlepper oder andere komplizierte Wege zu vermeiden.

„Ausländische Staatsbürger, die ihr Heimatland aus zwingenden Gründen verlassen möchten“, können „mit einem Visumantrag durch eine schweizerische Vertretung im Ausland abklären lassen, ob sie aufgrund ihrer persönlichen Umstände ein Visum für die Schweiz erhalten. Ein Visum aus humanitären Gründen kann erteilt werden, wenn im Einzelfall offensichtlich davon auszugehen ist, dass der Antragsteller unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet ist. Bei Personen, die sich bereits in einem Drittstaat befinden, ist in der Regel davon auszugehen, dass keine Gefährdung mehr besteht.“²⁴ „Die Person muss also eine überdurchschnittliche individuelle Gefährdung und Betroffenheit beweisen können, ansonsten wird ein Visumantrag verweigert.“²⁵

Das „humanitäre Visum“ wird in einer begrenzten Anzahl von Fällen gewährt. Es ermöglicht die Einreise in die Schweiz und ein eventuelles anschließendes Asylgesuch. Politisch steht die Gewährung wie der gesamte Asylprozess in der Schweiz immer unter politischem Druck. 2014 wurden 4722 und 2015 1721 Menschen humanitäre Visa erteilt.²⁶ Vorbildlich ist diese Praxis, weil sie betroffene Menschen zielgenau erreicht und ihnen den Weg über Boote und Schlepper erspart. 2013 ist dazu eine Evaluation publiziert worden.²⁷ Damit ist die direkte Einreise nicht nur der humanitäre Königsweg, sondern auch eine administrative Erleichterung für den aufnehmenden Staat. Statt hilfloser Flüchtlinge, die ihr Vermögen an die Schlepper gegeben haben, kommen ausgewählte Menschen, die vorangekündigt sind und ihre Reise arrangieren können, soweit das die Verfolgungssituation zulässt.

²³ Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, Asylgesetzrevision (10.052); http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Migration/2012.08.27_Schreiben_SODK_an_SPK-S_Asylgesetzrevision_Webversion_d.pdf.

²⁴ Staatsssekretariat für Migration (SEM), Das allgemeine Einreise- und Visumverfahren; <https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/einreise/faq.html>.

²⁵ Schweizerisches Rotes Kreuz, Informationen zum Vorgehen für humanitäre Visumsgesuche; <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/hilfe/syrien/informationen-humanitaere-visa-de.pdf>; Staatssekretariat für Migration (SEM), Visumantrag aus humanitären Gründen, Weisung vom 25.02.2014, Stand 02.02.2015; <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/einreise-ch/20140225-weis-visum-humanitaer-d.pdf>.

²⁶ Schreiben SEM an den Autor, Stand ORBIS 11.01.2016.

²⁷ Universität Luzern/Interface, Evaluation Praxis humanitäre Visa, Luzern 2013; <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/publiservice/berichte/ber-visum-humanitaer-d.pdf>.

2 Rahmenbedingungen des schweizerischen Asylaufnahme-systems

2.1 Politische Rahmenbedingungen: Erfolgreiche Einwanderungspolitik und politische Kontroversen

Die Schweiz ist gegenwärtig das erfolgreichste Einwanderungsland in Europa. Auf Grund ihrer hohen Löhne und Gehälter zieht sie Spezialisten aller Art an und bringt sie gewinnbringend in Arbeit, auch in Führungspositionen. In internationalen Rankings gilt die Schweiz als das wettbewerbsfähigste Land der Welt. Die Bevölkerungszahl hat sich seit 1950 vor allem auf Grund der starken Einwanderung von 4,7 auf 8,3 Millionen fast verdoppelt und sie wächst weiter. Damit prägt Einwanderung alle Bereiche des Lebens, sie trägt wesentlich zum Wohlstand und zur Konkurrenzfähigkeit der Schweiz bei.²⁸

Die Schweiz hat eine große Asyltradition, im 19. und 20. Jahrhundert vor allem in Bezug auf Flüchtlinge aus Deutschland – von Georg Büchner bis zu Thomas Mann. Mit ihrer dynamischen Wirtschaft und ihrem aufnahmefähigen Arbeitsmarkt profitiert die Schweiz stark von der Einwanderung. Auf Grund der Verträge mit der EU zur Sicherung der freien Mobilität hat die schweizerische Wirtschaft Zugriff auf den großen europäischen Arbeitsmarkt.

Trotz der erfolgreichen Einwanderungspolitik sind Einwanderung und Asyl in der Schweiz extrem politisiert und umstritten. Seit den sechziger Jahren gab es Initiativen gegen „Überfremdung“ und knappe Referenden. Die Schweizerische Volkspartei (SVP) hat in den letzten zwanzig Jahren mit immer neuen phantasievollen und provokativen Kampagnen, zuweilen mit offen rassistischem Charakter, ihre Stimmenanteile mehr als verdoppelt. Sie hat es verstanden, die traditionell bedächtige und argumentative schweizerische Innenpolitik in immer neue Erregungszustände zu versetzen, vor allem vor Wahlen und mit Hilfe von Referendumskampagnen. Einschränkungen beim Asyl waren dabei immer wieder ein erfolgreiches Thema, zuletzt bei den Wahlen im Oktober 2015. „Dichtestress“ wurde 2014 zum „Unwort des Jahres“ gewählt. Dagegen hatten die Forderungen nach Wiedereinführung von Grenzkontrollen oder auch eine Kampagne gegen deutsche Professoren in Zürich weniger Erfolg.

Das Parlament, früher durch einen bürgerlich-liberalen Konsens dominiert, ist heute in drei Abstimmungsblöcke aufgespalten: die SVP auf der rechten Seite, die liberalen und christdemokratischen Parteien FDP, CVP und BDP in der Mitte und die Sozialdemokraten und Grünen auf der linken Seite. Gleichwohl sind Gesetzgebung und Verwaltung weithin von Konsistenz, Stabilität und Sachlichkeit gekennzeichnet. Auf Grund des Konkordanzprinzips und der Wahl der Bundesräte auf vier Jahre durch die Bundesversammlung sind alle großen Parteien in der Regierung vertreten. Wahlerfolge wirken sich nur verzögert und abgeschwächt auf die Regierungspraxis aus. Während die Wahlerfolge der SVP sich im Nationalrat voll niedergeschlagen haben, wird der Ständerat, die kleine Kammer, in die jeder Kanton zwei Vertreter entsendet, nach wie vor von den gemäßigten Parteien dominiert.

Volksinitiativen und Referenden sind in der Schweiz auf allen politischen Ebenen alltäglich, sie haben eine hohe Legitimität, auch wenn sie manchmal schwierige Adaptionsprozesse auslösen.

²⁸ Vgl. die neue Analyse des Verhältnisses zur EU und ihrer Auswirkungen: Patrik Schellenbauer/Gerhard Schwarz (Hg.), *Bilateralismus – was sonst?*, Zürich 2015.

Gerichte sind dem-gegenüber weit schwächere Korrekturinstanzen als in Deutschland. Wenn man vergleicht, so steht in Deutschland das Bundesverfassungsgericht im öffentlichen Ansehen an der Spitze, als Inkarnation des Rechtsstaats. In der Schweiz gilt dagegen das Referendum als Inkarnation der Demokratie, sie kennt keine Verfassungsgerichtsbarkeit. In ihren Kampagnen bezieht sich die SVP auf diese demokratische Legitimität, vor allem auch gegen äußere Einflüsse und internationales Recht, gegen „fremde Vögte“, wie im Kontext der Tell-Legende formuliert wird, die jeder Schweizer in der Jugend gelernt hat. Die Volksinitiative gegen den Bau neuer Minarette steht in dieser Hinsicht auch in einer historischen Kontinuität: über hundert Jahre enthielt die Schweizerische Verfassung einen Artikel über das Verbot des Jesuitenordens. Von daher ist Asyl in der Schweiz nicht verfassungsmäßig gesichert wie in Deutschland, sondern es muss im politischen Prozess ständig neu durchgesetzt bzw. gesichert werden, in den Parlamentskammern ebenso wie bei Referenden. Entscheidungen des Bundesgerichts zur Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen werden vielfach kontrovers diskutiert. Dies gilt auch auf kantonaler Ebene, denn viele Leistungen und Regelungen werden auf kantonaler Ebene geregelt und unterscheiden sich dementsprechend von Kanton zu Kanton oder sogar von Gemeinde zu Gemeinde.

Ebenso wie in Deutschland sind die Wohlfahrtsverbände in der Schweiz ein wichtiger Faktor in der Willensbildung ebenso wie bei der Implementation. Sie hängen zwar zu einem großen Teil von staatlichen Leistungen ab, haben sich aber durchaus in der Lage gesehen, bei übermäßigen Zumutungen in einzelnen Kantonen oder Politikbereichen aus der Kooperation auszusteigen und so ihre Unabhängigkeit zu beweisen.

Da die Schweiz in den letzten Jahrzehnten ein wichtiges Asylland war, stand gerade das Asyl immer wieder im Mittelpunkt politischer Auseinandersetzungen. Einerseits gibt es einige vorbildliche Regelungen, andererseits vehemente Angriffe auch gegen Asyl für offensichtlich politisch Unterdrückte. Die Schweizerische Volkspartei ist die erfolgreichste populistische Partei Europas. Sie bezieht sich auf die Landestradi-tionen der Neutralität und Unabhängigkeit und des Volkswillens und ist aus einer etablierten mittelständischen Partei erwachsen.

Obwohl es in der Schweiz keinen Kontrollverlust in der Asylverwaltung gibt wie in Deutschland und obwohl die Asylaufnahme gut funktioniert, ist vor allem seit dem Wahlkampf im Herbst 2015 eine angespannte Stimmung entstanden. Auch nach der Wahl geht die Polemik von Seiten der SVP weiter. So bezeichnete der Herausgeber der „Weltwoche“ und neu gewählte SVP-Nationalrat Köppel die Bundespräsidentin und den Staatssekretär für Migration als „Geisterfahrer“.²⁹ Als die neu gewählten SVP-Bundesräte sich 2015 nicht für das Justizministerium, sondern für das Finanzministerium entschieden, konstatierte er allerdings bitter: „Die SVP stiehlt sich im Asylbereich davon.“ Weiter sprach er von der „Beerdigung des asylopolitischen Führungsanspruchs“ und äußerte „Die Asylrambos der Wahlen mutieren zu konkordanten Schäfchen in Bundesbern.“³⁰ Das Asylthema stand also bei der öffentlichen Auseinandersetzung im Vordergrund, war aber bei der Regierungsteilnahme nicht prioritär.

Gleichwohl wirkte sich der Wahlkampf-erfolg auf die politische Stimmung aus. Auch die größte Boulevardzeitung des Landes und die Neue Zürcher Zeitung veröffentlichten besorgte Berichte.³¹

²⁹ Editorial von Roger Köppel, Weltwoche, 13.11.2015.

³⁰ SVP schleicht ab. Die SVP stiehlt sich im Asylbereich davon, in: Weltwoche 51/2015; <http://www.weltwoche.ch/ausgaben/2015-51/editorial-svp-schleicht-ab-die-weltwoche-ausgabe-512015.html>.

³¹ Jahresrückblick 2015. Von der Flüchtlingswelle gestreift, in: NZZ, 25.12.2015.

Angesichts des politischen Klimas ist allerdings zu befürchten, dass einige im vorliegenden Bericht als vorbildlich bezeichnete Regelungen in Referenden zur Disposition stehen könnten, vor allem die Rechtsberatung für Asylsuchende.

2.2 Administrativ-institutionelle Rahmenbedingungen: Das Staatssekretariat für Migration (SEM), seine Bilanz und seine Kooperation mit den Kantonen

Das Staatssekretariat für Migration (SEM, Secrétariat d'Etat aux migrations) wurde am 1.1.2015 gebildet, begründet mit der „wachsenden Bedeutung« und dem „umfangreicheren Aufgabenbereich“. ³² Ein Staatssekretariat hat in der Schweiz einen herausgehobenen Status, denn insgesamt gibt es nur sieben Departements (Ministerien) und fünf Staatssekretariate. Bis Ende 2014 führte das SEM die Bezeichnung „Bundesamt für Migration“. Dieses Amt war 2005 durch die Zusammenlegung des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) und des Bundesamtes für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) entstanden. 2011 war der damalige Direktor des Bundesamtes entlassen worden, nachdem verspätet bekannt geworden war, dass Tausende Anträge aus dem Irak für Botschaftsasyl nicht bearbeitet worden waren. Schon vorher hatte es mehrere Wechsel in der Leitung des Bundesamtes gegeben. Probleme bei der Unterbringung von Flüchtlingen und die Umstände beim Tod eines nigerianischen „Ausschaffungshäftlings“ waren in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert worden. Zudem hatte eine Untersuchung ergeben, dass Asylbewerber beim Amtsantritt von Bundesrätin Sommaruga 2011 im Durchschnitt 1.400 Tage auf einen Entscheid gewartet hatten, dass es also einen gravierenden Bearbeitungsstau gab. Schon Sommarugas Vorgängerin Bundesrätin Widmer-Schlumpf hatte das Amt grundlegend reorganisiert. ³³

Nachdem das Amt unter Bundesrat Blocher (2004-2007) personell reduziert worden war, verfügt es heute über 729 Mitarbeiter. Geht man davon aus, dass die Schweiz mit acht Millionen etwa ein Zehntel der Einwohner Deutschlands hat, so war das SEM in der Proportion personell im Jahr 2015 also wesentlich besser ausgestattet als das BAMF. Seit 2012 hat es beträchtliche Steigerungen bei der finanziellen Ausstattung gegeben, der Finanzplan für 2015 sieht Ausgaben in Höhe von 1.269 Mio. CHF vor.

Die personelle Verstärkung wurde dazu genutzt, systematisch die Bearbeitungsrückstände abzubauen. Das Bundesamt beschreibt das in seinem „Migrationsbericht 2014“ wie folgt (S. 22 f.):

„Nachdem in den Vorjahren im Rahmen der Behandlungsstrategie vor allem Dublin-Fälle und schwach begründete Asylgesuche behandelt wurden, konnten im Jahr 2014 die ältesten Asylgesuche erledigt werden. Waren Ende 2013 noch 10151 Asylgesuche erstinstanzlich pendent, die mehr als ein Jahr zuvor gestellt worden waren, konnte diese Anzahl bis Ende 2014 auf 4697 reduziert werden. Bei vielen dieser Asylgesuche handelte es sich um Personen mit einem Schutzbedürfnis, was einen Anstieg der Anerkennungs- und Schutzquote zur Folge hatte.“

„Die Rückstände wurden also systematisch abgearbeitet und es zeigte sich, dass der Stau gerade Flüchtlinge mit hohen Anerkennungschancen belastete.“

³² Bundesamt für Migration wird Staatssekretariat, in: Tagesanzeiger Online, 19.09.2014; <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Bundesamt-fuer-Migration-wird-Staatssekretariat/story/11350491>.

³³ Sommaruga entlässt Direktor Alard du Bois-Reymond. Paukenschlag im Bundesamt für Migration, in: NZZ Online, 31.08.2011; <http://www.nzz.ch/paukenschlag-im-bundesamt-fuer-migration-1.12257709>.

Im Jahr 2015 wurde die strukturierte Asylverfahrenspolitik fortgesetzt. Vergleicht man die Zahl der Neuansprüche und der abgeschlossenen Verfahren, so ist klar zu sehen, dass Ansprüche aus Ländern mit geringen Asylchancen weiter konsequent abgearbeitet wurden. Das gilt für Ansprüche aus Bosnien-Herzegowina, dem Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien, also allen „Westbalkanstaaten“. Es gilt auch für Marokko, Sri Lanka, die Türkei, Georgien und Nigeria, außerdem auch für Ansprüche aus Syrien. Mehr Neuansprüche als Entscheidungen gab es allerdings für Ansprüche aus Eritrea, dem Irak, dem Iran und vor allem Afghanistan, wo ein besonders großer Zuwachs verzeichnet wurde.³⁴ Insgesamt gab es 2015 einen Anstieg bei den „hängigen“ Verfahren. Im Verhältnis zu anderen europäischen Staaten wirkt die Situation in der Schweiz nach wie vor sehr geordnet.

Ein wesentlicher Schwerpunkt der Aktivität des SEM und des zuständigen Departements für Justiz und Polizei (EDJP) war die Neugestaltung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen und der vorausschauende Entwurf realistischer Szenarien für die zeitgerechte Bearbeitung der Asylansprüche, einschließlich einer Schätzung der zu erwartenden Antragszahlen. Mit der Entwicklung des oben geschilderten Konzepts der zentralen Bearbeitung von 60 Prozent der Asylansprüche in Zentren des Bundes wurde auch eine Neuverteilung der Unterbringungsressourcen geplant: mehr Unterbringung in den geplanten sechs Bundeszentren, entsprechend weniger Unterbringung durch die Kantone. Das Konzept wurde in einem zeitaufwendigen Kooperationsverfahren mit den Kantonen einvernehmlich abgestimmt.³⁵

In einem erläuternden Bericht des Eidgenössischen Departements für Justiz und Polizei (EDJP) von Juni 2013 zur Asylgesetzrevision wurden Szenarien entwickelt, die sich bisher als weitgehend realistisch erwiesen. Dabei wurde kalkuliert, dass die Unterbringung in den Bundeszentren von 1600 auf 5000 Menschen anwachsen würde, bei den Kantonen von 25.500 auf 9.900 sinken würde und dass es bei den anerkannten Flüchtlingen und den vorläufig Aufgenommenen eine Steigerung um 3.100 auf 40.000 geben würde.

Daneben gibt es seit 2012 ein „Notfallkonzept Asyl“, das in Kraft gesetzt werden kann, wenn es zu sehr hohen Zugangszahlen kommt. Dann würde ein Sonderstab gebildet, dem „Führungspersonen verschiedener Bundesämter, der Armee, des Nachrichtendienstes, der Grenzschutz sowie der Kantone angehören. Der Stabsleiter würde direkt der Justizministerin unterstehen und hätte Zugang zu allen im Asylwesen involvierten Stellen von Bund und Kantonen.“³⁶ Das EDJP hielt es bisher nicht für nötig, die Notfallplanung in Kraft zu setzen. Es gab allerdings alarmistische Stimmen im Land, die die Notfallplanung in Gang setzen wollten – einige von ihnen im Kontext politischer Kampagnen.

2.3 Finanzielle Rahmenbedingungen: Sind hohe Sozialhilfeleistungen ein Attraktivitätsfaktor?

In der deutschen Diskussion taucht immer wieder die Frage auf, ob die Sozialleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ein Attraktivitätsfaktor sind, die Menschen aus wirtschaftlichen Gründen ins deutsche Asylsystem locken. Die Frage ist auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, nach dem die Leistungen auf das Sozialhilfeniveau angehoben worden sind, immer wieder

³⁴ Staatssekretariat für Migration (SEM), Asylstatistik, T3J-N: Asylgesuche, Erstinstanzliche Erledigungen und Asylwiderrufe nach Nationen von 01.01.2015 bis 31.10.2015; <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/asylstatistik/monat/2015/stat-mt-201510-d.pdf>.

³⁵ Arbeitsgruppe Neustrukturierung des Asylbereichs, Schlussbericht, 18.02.2014, S. 22; <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2014/2014-03-28/ber-agna-d.pdf>.

³⁶ Flüchtlingskrise. KKJPD-Präsident fordert Asyl-Sonderstab, in: NZZ, 10.11.2015.

gestellt worden. Der Vergleich mit der Schweiz bietet hier eine interessante Möglichkeit der Verifizierung, da die Schweiz eines der Länder ist, in denen das Leistungsniveau für Asylbewerber relativ hoch liegt.

In einem großen Rechercheartikel hat die Neue Zürcher Zeitung im November 2015 die Unterstützungen für Asylbewerber in der EU verglichen. Sie fand große Unterschiede. In Schweden betragen die monatlichen Zahlungen 240 Euro, in Großbritannien 236, in Deutschland 156, in Frankreich 100, in Spanien 56, in Italien 33–49, in Österreich 44, in Ungarn 28 und in Griechenland 6 Euro. Der Artikel schloss mit dem Appell, die EU solle die Unterstützung einheitlich regeln.

Für die Schweiz machte der Autor in seiner Tabelle die Angabe „in jedem Kanton unterschiedlich.“³⁷ In der Tat ist es nicht einfach, einen Überblick zu bekommen, zumal viele Kantone die Regelung ihren Gemeinden überlassen, die generell für die Sozialhilfe zuständig sind. Einige Kantone sehen die Unterbringung in Sammelunterkünften vor, andere bevorzugen Wohnungen oder ein gemischtes System. Bundesgesetzlich ist festgelegt, dass die Hilfe für Asylsuchende unterhalb der Sozialhilfe für Schweizer liegen sollen (Art. 82 Abs.3 AsylG). Im Kanton Wallis ist die Betreuung und Abwicklung dem Roten Kreuz übertragen. Nach der Tabelle aus dem Jahr 2012 bewegen sich die Zahlungen zwischen 8,30 und 15 Euro pro Tag.³⁸ Die Stadt Zürich zahlt 485 CHF pro Monat für die erste Person in einem Haushalt, der Kanton Freiburg 415 CHF, der Kanton Wallis 986 CHF Wohnung und Gesundheitsversorgung werden zusätzlich übernommen, in einigen Kantonen weitere Leistungen. Alle diese Angaben gelten für Asylbewerber in kantonaler Obhut. Auch die Beschäftigungssituation ist sehr unterschiedlich, einige Kantone bieten Beschäftigungsprogramme an.³⁹ Für die Asylbewerber in Bundeszuständigkeit sind Sachleistungen vorgesehen.⁴⁰ Das durchschnittliche Gesamtniveau der Unterstützungszahlungen des Bundes (Tabelle 5) beläuft sich auf 1663 CHF im Monat, gerechnet auf 30 Tage, und zusätzlich die Integrationspauschale von 6111 CHF. Die Kantone sind aber frei, höhere oder geringere Leistungen zu gewähren, solange sie das Existenzminimum nach der Schweizer Verfassung einhalten. Einige Kantone bilden Reserven oder berechnen Eigenleistungsabzüge. Die Kantone entscheiden sich auch in unterschiedlicher Weise für Sach- oder Geldleistungen.

Für abgelehnte ausreisepflichtige Asylbewerber gibt es die „Nothilfe“, die nur einen Mindeststandard sichern soll (Unterkunft, zum Teil nur in der Nacht, Kleidung, medizinische Hilfe). Sie beträgt im Kanton Freiburg 10 CHF pro Tag für Erwachsene und 6 CHF für Kinder.⁴¹ In anderen Kantonen liegt sie zwischen 6,50 und 12 CHF pro Tag und wird oft in Form von Gutscheinen vergeben.

Bei einem Vergleich muss bedacht werden, dass die Schweiz ein Hochpreisland ist und Flüchtlinge weniger als die Landeseinwohner die Möglichkeit haben, günstigere grenzüberschreitende Einkäufe

³⁷ Leistungen an Asylsuchende. Europas Flickenteppich in der Asylpolitik, in: NZZ Online, 11.11.2015; <http://www.nzz.ch/international/europas-flickenteppich-in-der-asylpolitik-1.18644699>.

³⁸ Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, Asylgesetzrevision (10.052); http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Migration/2012.08.27_Schreiben_SODK_an_SPK-S_Asylgesetzrevision_Webversion_d.pdf.

³⁹ Bundesamt für Statistik/Bundesamt für Migration, Sozialhilfestatistik im Asylbereich (eAsyl). Gesamtschweizerische Ergebnisse 2014, Neuchatel 2015.

⁴⁰ Weitere Vergleiche in: Führt die Balkan-Route bald ins Tessin?, in: NZZ Online, 22.09.2015; <http://www.nzz.ch/schweiz/aktuelle-themen/fuehrt-die-balkan-route-ins-tessin-fragen-antworten-asylwesen-fluechtlingskrise-ld.2088>.

⁴¹ Staat Freiburg, Sozialhilferichtsätze für Personen aus dem Asylbereich, Inkrafttreten 01.01.2014; http://www.fr.ch/sasoc/files/pdf68/141010_Normes_aide_sociale_LAsi_2014_DE.pdf.

zu machen. Klar wird aber, dass die Leistungen in der Schweiz ähnlich hoch liegen, ohne dass Attraktivität für Menschen mit geringen Chancen im Asylverfahren entsteht. Die Höhe der Leistungen ist bei einem zügigen effektiven Bearbeitungsverfahren weitgehend irrelevant, denn die Leistungen können dann eben nur ganz kurze Zeit bezogen werden.

3 Bleibende Herausforderungen für das schweizerische Asyl- aufnahmesystem

3.1 Ein Problembereich: Die „vorläufige Aufnahme“

1987 wurde in der Schweiz der Rechtsstatus der „vorläufige Aufnahme“ eingeführt. Damit sollte ein Status für Menschen geschaffen werden, die nicht als politische Flüchtlinge anerkannt worden sind, deren Ausreise aber aus humanitären Gründen nicht verantwortet werden kann.⁴² Ende der neunziger Jahre nutzten viele Kosovaren diesen Schutz und kehrten nach dem Ende des Bürgerkriegs in den Kosovo zurück. Andere konnten sich in der Schweiz niederlassen.

Seit der Verschärfung der Asylgesetzgebung in Bezug auf die Nichtanerkennung der Desertation aus der Armee als Asylgrund 2013 wird besonders vielen Eritreern dieser Rechtstatus erteilt. In Eritrea besteht eine allgemeine Dienstpflicht, die über Jahrzehnte gehen kann und totalitären und willkürlichen Charakter hat. Eritreer stellen die größte Gruppe von Asylsuchenden in der Schweiz, sie erreichen das Land über die zentrale Mittelmeerroute durch den Sudan, Libyen und Italien. Für sie ist nicht absehbar, wie sie die Schweiz wieder verlassen könnten. 2014 und 2015 gab es mehr „vorläufig Aufgenommene“ als anerkannte Asylberechtigte.

Ende 2014 legte eine empirische Untersuchung⁴³ offen, dass überdurchschnittlich viele Frauen und Kinder betroffen sind, also „vulnerable“ Gruppen. Die Arbeitsaufnahme wird dadurch erschwert, dass „vorläufig Aufgenommene“ eine Sonderabgabe⁴⁴ von 10 % auf ihre Einkünfte bezahlen müssen – eine negative Anreizstruktur. Darüber hinaus scheuen viele Arbeitgeber die Anstellung von Menschen mit diesem unsicheren Rechtsstatus. Die Gruppe ist inzwischen immer größer geworden, Ende 2015 befanden sich 35.059 Menschen in diesem Rechtsstatus. Es handelt sich um eine Sackgasse, in die sich die Schweizer Politik hineinmanövriert hat. Die Autoren Efionayi-Mäder und Ruedin fassen ihre Ergebnisse wie folgt zusammen:

„Heute leben über 60 Prozent der vorläufig Aufgenommenen in Familien und Familienverbänden mit minderjährigen Kindern. Mit 43 Prozent ist der Frauenanteil höher als bei den Asylsuchenden. Eine vorläufige Aufnahme kann aufgehoben werden, wenn die entsprechenden Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind und eine Wegweisung prinzipiell vollzogen werden kann. Während in den 1990er Jahren Aufhebungen – damals meist auf kollektiver Basis – häufig vorkamen, sind sie seither verhältnismäßig selten.“

⁴² „Vorläufige Aufnahme“: Nicht-Status spaltet Politik, in: Swisinfo, 29.06.2015; http://www.swisinfo.ch/ger/asylland-schweiz_-vorlaeufige-aufnahme---nicht-status-spaltet-politik-/41507488.

⁴³ Denise Efionayi-Mäder/Didier Ruedin, Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz, Neuenburg 2014; https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_va_d.pdf.

⁴⁴ Staatssekretariat für Migration (SEM), Die Sonderabgabe; <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/sonderabgabe.html>.

Andere Gründe für die Beendigung sind viel wichtiger: 61 Prozent der vorläufig Aufgenommenen erhalten mittels einer Härtefallregelung früher oder später eine Aufenthaltsbewilligung (sogenannte Umwandlung). Seit 2008 besteht nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz ein Anspruch auf eine vertiefte Prüfung einer möglichen Umwandlung. Die Kriterien betreffen insbesondere die finanzielle Selbständigkeit, die Integration und die familiären Verhältnisse und werden von den kantonalen Behörden beurteilt; danach stimmt der Bund dem Härtefallgesuch in der Regel zu. Bei 17 Prozent der Beendigungen kommt eine andere ausländerrechtliche Regelung zum Tragen, etwa infolge einer Heirat oder anderen Veränderungen der Familiensituation. In weiteren 15 Prozent der Fälle erfolgt eine freiwillige oder unkontrollierte Ausreise und nur in 0,4 Prozent findet eine Rückführung statt. Rund 4 Prozent der vorläufig Aufgenommenen werden einbürgert: primär Jugendliche und überdurchschnittlich viele (erwachsene) Frauen. Ausländerrechtliche Regelungen und Einbürgerungen haben bis etwa 2005 zugenommen, während seither ein kontinuierlicher Rückgang auszumachen ist.⁴⁵

Auf Grund der Ergebnisse der Studie hat die „Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen“ vorgeschlagen, einen neuen Status für „Vertriebene“ einzuführen, um dieser Gruppe gerecht zu werden.⁴⁶ Die Schweizerische Volkspartei lehnt eine solche Lösung scharf ab, weil sie zusätzliche Attraktivität der Schweiz als Aufnahmeland befürchtet.

Im Jahr 2015 wurde 25,1 % der Antragsteller Asyl gewährt, die Gesamtschutzquote betrug aber insgesamt 53,1 %. Das bedeutet, dass 28,0% der Asylsuchenden die „vorläufige Aufnahme“ gewährt wurde. Die Schweiz nimmt also faktisch mehr Menschen auf, es ist aber eine Erosion des Asylstatus zu konstatieren.⁴⁷

3.2 Politische Risiken: Das Referendum der SVP gegen das neue Asylgesetz

Ein aktuelles Beispiel für die heftigen Auseinandersetzungen um die Asylpolitik ist der Plan der Schweizerischen Volkspartei, das neue Asylgesetz mit einem Referendum zu Fall zu bringen. Dabei steht insbesondere der vom Staat finanzierte Rechtsbeistand in der Kritik, meist mit dem Argument, dass Schweizer Bürger auch keinen kostenlosen Rechtsbeistand erhielten. Auch wird die Ausweitung bundesstaatlicher Kompetenzen durch die Einrichtung von Asylzentren in Verantwortung des Bundes kritisiert, was in der föderalen Schweiz traditionell kritisch gesehen wird. Zur Illustration sei die Argumentation der SVP gegen das Gesetz hier in extenso wiedergegeben:

„Ist unser Rechtsstaat tatsächlich in einer solch schlechten Verfassung, dass allen Asylsuchenden systematisch ein Gratisanwalt zur Verfügung gestellt werden muss? Ist es rechtsstaatlich wirklich angezeigt, dass der Steuerzahler jedem Asylsuchenden einen Anwalt zahlt, während Schweizer Bürger nur unter bestimmten Voraussetzungen von der unentgeltlichen Rechtspflege profitieren können?“

Wenn Bundesrätin Simonetta Sommaruga zum Ziel gehabt hätte, möglichst viele Migranten in die Schweiz zu holen, dann hätte sie keinen anderen Weg gewählt. Nur noch ein Referendum kann dieses Vorhaben von Simonetta Sommaruga und der Mitte-Links-Mehrheit im Parlament stoppen. Niemand in diesem Land möchte der humanitären Tradition der Schweiz ein Ende setzen. Eine Mehrheit des Schweizer Volkes dürfte aber nicht bereit sein, die Schweiz für illegale Immigranten

⁴⁵ Denise Efionayi-Mäder/Didier Ruedin (vgl. Fußnote 43).

⁴⁶ EKM fordert einen neuen Schutzstatus für Vertriebene, Medienmitteilung der Eidgenössischen Migrationskommission, 18.12.2014; <https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/aktuell/news/2014/2014-12-18.html>.

⁴⁷ Denise Efionayi-Mäder/Didier Ruedin (vgl. Fußnote 43).

noch attraktiver zu machen, als sie dies heute schon ist. Aber genau dies wird mit der geplanten „Neustrukturierung“ des Asylwesens passieren, welcher eine Mitte-Links-Mehrheit des Parlaments zugestimmt hat. Unter dem Deckmantel der „Verfahrensbeschleunigung“ wird die Revision noch mehr Glucksuchende ermuntern, in die Schweiz zu kommen.

(...) Bereits heute sind unsere Aufnahmekapazitäten am Limit. Die Kantone wissen nicht mehr, wie sie die im Verhältnis zur Kantonsbevölkerung zugeteilten Asylsuchenden unterbringen sollen. Die SP-Führung der Asylpolitik hat zu einer massiven Erhöhung der Asylgesuche in der Schweiz geführt, dies vor allem auch von Personen aus Ländern, in welchen es keinen Krieg gibt, allen voran aus Eritrea. Die Kantone müssen die Zeche für diesen Zustrom an Wirtschaftsmigranten schließlich bezahlen. In dieser Notlage müssen die Kantone Unterbringungsmöglichkeiten suchen und Kredite freigeben.

(...) Die Eidgenossenschaft will neue Asylzentren mit der Zielsetzung der Aufnahme einer unbegrenzten Anzahl neuer Asylsuchender. Um dies zu erreichen, wird vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement ein zentralistisches Autorisierungsverfahren eingeführt, welches die Autonomie und Mitbestimmung der Kantone und Gemeinden außer Kraft setzt. Damit erhält es alle Kompetenzen, Projekte zu organisieren bis hin zu Enteignungen.

Fazit: Die SVP muss sich gegen diese kontraproduktive Revision zur Wehr zu setzen, welche die Verfahren nicht beschleunigt, jedoch die Attraktivität der Schweiz für illegale Migranten erhöht und Tür und Tor für eine Kostenexplosion öffnet.⁴⁸

Die SVP plant außerdem eine Initiative „Schweizer Recht statt fremde Richter“ (Selbstbestimmungsinitiative). Damit soll grundsätzlich der Vorrang des Schweizer Rechts vor dem Völkerrecht festgeschrieben werden.⁴⁹ Das wäre ein großer Schritt zur Relativierung vor allem der Genfer Flüchtlingskonvention.

⁴⁸ Gründe, weshalb die Ergreifung des Referendums gegen das revidierte Asylgesetz notwendig ist, SVP-Mitteilung, 31.10.2015; <https://www.svp.ch/aktuell/referate/gruende-weshalb-die-ergreifung-des-referendums-gegen-das-revidierte-asylgesetz-notwendig-ist/>.

⁴⁹ Volksinitiative „Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)“, SVP-Kampagne; <http://www.svp.ch/kampagnen/uebersicht/selbstbestimmungsinitiative/um-was-geht-es/>.

4 Zusammenfassung und Empfehlungen für Deutschland

Die Schweiz hat ihr Asylverfahren in den letzten Jahren reformiert, um das System effektiver und besser zu machen – jenseits der in Deutschland diskutierten Gegensätzlichkeit von „freundlich“ und „streng“. Quantitativ wurde das Verfahrenssystem von aussichtslosen Anträgen entlastet, qualitativ optimiert und strukturiert, so dass die Zeitvorgaben eingehalten werden können. Bund und Kantone betreiben ein Programm zur „Integrierten Grenzverwaltung“, in dem angesichts offener Grenzen alle Maßnahmen abgestimmt werden, etwa der Zugriff auf Daten durch die unterschiedlichen Behörden. Bei den Zuständigkeiten wurde konsensual eine neue ergebnisorientierte Balance zwischen Bund und Kantonen gefunden. Dabei wurde ein quantitatives Szenario zugrunde gelegt, dass sich als weitgehend realistisch erwies. Bei den Asylverfahren können insbesondere folgende Elemente als beispielhaft gelten:

1. Schnellverfahren: Anträge aus visumbefreiten Ländern, aus Georgien und aus dem Kosovo werden im „48-Stunden-Verfahren“ geprüft, Anträge aus Marokko, Nigeria, Tunesien, Algerien, Gambia und Senegal, bei denen sich der Rückkehrprozess schwieriger gestaltet, in einem „Fast-Track-Verfahren“. Die Schnelligkeit der Verfahren hat dazu geführt, dass Menschen aus diesen Ländern nur noch wenige Anträge stellen. Das Aufnahmesystem wird dadurch quantitativ entlastet, die Behörden können ihre Bearbeitungskapazität auf aussichtsreiche Asylanträge konzentrieren.

2. Sechzig Prozent beschleunigte Verfahren: Für die weiteren Verfahren gibt es ein zweiteiliges Konzept, das seit 2014 in einem Großversuch in Zürich betrieben wird und auf die ganze Schweiz ausgedehnt werden soll. Einfach zu entscheidende Verfahren (60 %) werden danach in sechs zentralen Unterkünften unter alleiniger Verantwortung der Bundesbehörden durchgeführt. Dabei sollen positive Bescheide zu schneller Anerkennung führen, negative Bescheide innerhalb von höchstens 140 Tagen zum Verlassen des Landes, freiwillig oder durch „Ausschaffung“. Anträge, die weitergehende Nachforschungen und Prüfungen erfordern (40 %), werden innerhalb eines Jahres entschieden. Diese Antragsteller werden dezentral untergebracht, dafür sind die Kantone bzw. Gemeinden zuständig.

3. Qualitative Verbesserung: Nach dem neuen Asylverfahren, das zur Zeit im Großversuch läuft, werden den Asylbewerbern Rechtsbeistände an die Seite gegeben, die von der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) bestellt werden, einem unabhängigen Hilfswerk. Dafür steht ein Budget von 1.361 CHF pro Flüchtling zur Verfügung. Die Rechtsbeistände wirken von Anfang an darauf hin, dass die Asylgründe angemessen vorgebracht und bewertet werden. Damit tragen sie zu einer Beschleunigung bei und machen den Antragstellern die Verfahren und die Entscheidungskriterien verständlich. Anwaltliche Begleitung gibt es für alle Verfahrensschritte (Beratung vor Anhörung, Teilnahme an den Anhörungen, Stellungnahme zum Entscheidungsentwurf, eventuell Beschwerde einreichung), nicht erst nach den Entscheidungen bzw. nur für finanzkräftige Antragsteller. Die Rechtsbeistände erhalten einen Entwurf des Asylentscheids und können dazu Stellung nehmen. Sie entscheiden auch über eine eventuelle Klage gegen den Entscheid.

4. Finanzielle Ausreiseanreize: Von Anfang an wird wenig aussichtsreichen Bewerbern finanzielle Hilfe zur Ausreise angeboten, damit soll die Schaffung neuer Lebensgrundlagen im Herkunftsland erleichtert werden. Je schneller man ausreist, desto höher sind die gewährten Zuschüsse. Diese Anreizstruktur soll zu zügiger freiwilliger Ausreise motivieren und den Behörden teure und unerfreuliche Abschiebungen ersparen. Ausreisepflichtigen Asylbewerbern mit rechtskräftiger Wegweisung wird nur eine verfassungsmäßig garantierte „Nothilfe“ gewährt.

5. „Humanitäre Visa“ durch Botschaften und Konsulate: In einer begrenzten Zahl von Fällen gewährt die Schweiz direkt Visa über Ihre Auslandsvertretungen. Dadurch kann politisch Verfolgten schnell geholfen werden, ohne dass sie auf gefährliche Fluchtwege gezwungen werden.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Schweiz im Vergleich zu anderen europäischen Staaten ihr Verfahrenssystem optimiert hat. Ein Problem bleiben die Dublin-Verfahren, an denen festgehalten wird, die jedoch nur noch in einem Bruchteil zu tatsächlichen Überstellungen führen. Ein weiterer Problempunkt ist das Institut der „vorläufigen Aufnahme“, ein minderer Status, der etwa der deutschen Duldung entspricht und die Integration wenig fördert. Trotz des erfolgreichen Managements der Flüchtlingsaufnahme, der europaweit vorbildlich ist, ist die öffentliche Debatte insbesondere seit dem letzten Wahlkampf im Herbst 2015 von intensiven Polemiken gekennzeichnet. Die Schweizer Politik wird in den nächsten Monaten davon geprägt sein. Die Volksabstimmungen werden möglicherweise zur Abkehr von einigen vorbildlichen Elementen des Schweizer Asylverfahrens führen.

Bei der **Frage, was Deutschland von der Schweiz lernen kann**, ist die quantitative Ausnahmesituation Deutschlands im Jahr 2015 zu berücksichtigen. Ein so rascher und signifikanter Anstieg bei den Flüchtlingszahlen, wie Deutschland ihn seit September 2015 erlebt hat, hätte auch das reformierte Schweizer Asylsystem stark unter Druck gesetzt. Gleichwohl lassen sich für Deutschland aus dem Schweizer Modell folgende Empfehlungen ableiten:

Langfristige koordinierte Planung und Optimierung der Verwaltungsabläufe: Die Schweizerische Regierung plant in langen Zeiträumen und erprobt, wie der Großversuch in Zürich zeigt, neue Regelungen und Abläufe über Jahre, bevor sie bis 2019 landesweit eingeführt werden. Dabei wird die Praxistauglichkeit besonders stark berücksichtigt und es kann jeweils nachjustiert werden.

Die **Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden** ist in geduligten und konkordatären Abstimmungsverhandlungen optimiert worden. Der Bund übernimmt auf der Grundlage dieser Vereinbarungen die Gesamtverantwortung für die Asylzentren mit den beschleunigten Verfahren. Darüber hinaus **finanziert der Bund die gesamten Asylverfahrens- und Aufenthaltskosten mit Pauschalzuwendungen**. Liegen Zuständigkeit und Kostenbelastung in derselben Hand, so ist mehr Eigeninteresse der zuständigen Behörde gegeben, die Prozesse zu optimieren und zu beschleunigen. Es kommt nicht zur Externalisierung von Kosten. Zudem gibt es weniger Spannungen zwischen den föderalen Ebenen, wenn die Bearbeitungszeiten lang sind.

Schnelle, gute und effektiv organisierte Verfahren helfen allen Beteiligten. Sie ermöglichen anerkannten Flüchtlingen einen raschen Neuanfang, tragen zur Akzeptanz in der Aufnahmegesellschaft bei und reduzieren die Kosten für die Unterbringung. Rasche Verfahren sind nur zu gewährleisten, wenn das Asyl nicht in größerer Zahl von Migrant*innen genutzt wird, die aus asylfremden Gründen einwandern wollen, etwa um Arbeit zu suchen. Dafür sind rasche Identifizierungsverfahren kurz nach der Antragstellung nötig.

Für die Qualität des Verfahrens, die Verbesserung des Rechtsschutzes und als Korrelat zur Schnelligkeit der Verfahrensführung ist nach dem Vorbild der Schweiz und einiger anderer Staaten zu empfehlen, für alle Asylsuchenden eine **kontinuierliche Rechtsberatung durch das ganze Verfahren** einzuführen. Sie stellt das Verfahren auf eine qualitativ fundiertere Basis und macht zudem Revisionsverfahren überflüssig, die auf Grund von Missverständnissen oder unvollständigen Angaben entstehen.

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

Ulrich Kober
Program Director
Programm Integration und Bildung
Telefon +49 5241 81-81598
Fax +49 5241 81-681598
ulrich.kober@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de