



Bericht

über

Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	5
I Allgemeiner Teil.....	7
1. Ausgangslage	7
2. Auftrag der Staatspolitischen Kommission des Ständerates	7
3. Projektorganisation, Methodik und Arbeitsmittel	9
3.1 Die Projektorganisation	9
3.2 Methodik und Arbeitsmittel.....	10
3.2.1 Teilprojekt 1: Aktuelle Situation im Asylbereich in der Schweiz.....	10
3.2.2 Teilprojekt 2: Aktuelle Situation im Asylbereich in ausgewählten euro- päischen Staaten..	10
3.2.3 Teilprojekt 3: Neue Handlungsoptionen für die Schweiz	10
4. Aktuelle organisatorische, strukturelle und personelle Situation des BFM	11
II Besonderer Teil	13
1. Aktuelle Situation im Asylbereich in der Schweiz (Teilprojekt 1)	13
1.2 Ordentliches Verfahren vor dem BFM	13
1.2.1 Prüfung von Asylgesuchen	13
1.2.2 Feststellungen	13
1.2.3 Problemfelder	14
1.2.4 Fazit.....	16
1.3 Beschwerdeverfahren, ausserordentliche Verfahren und.....	16
Mehrfachgesuche.....	16
1.3.1 Ordentliches Beschwerdeverfahren	16
1.3.1.1 Ausgangslage und Zuständigkeiten	16
1.3.1.2 Feststellungen	16
1.3.1.3 Problemfelder	18
1.3.1.4 Fazit.....	18
1.3.2 Ausserordentliche Verfahren (Wiedererwägungs- und Revisionsgesuche)	19
1.3.2.1 Ausgangslage und Zuständigkeiten	19
1.3.2.2 Feststellungen	19
1.3.3 Mehrfachgesuche.....	20
1.3.3.1 Ausgangslage und Zuständigkeiten	20
1.3.3.2 Feststellungen	20
1.3.4 Problemfelder (ausserordentliches Rechtsmittelverfahren und Mehrfachgesuche)	20
1.3.5 Fazit (ausserordentliche Verfahren und Mehrfachgesuche)	21
1.4 Rückkehr und Nothilfe	21
1.4.1 Ausgangslage und Zuständigkeiten	21
1.4.2 Feststellungen und Problemfelder im Bereich Papierbeschaffung	21
1.4.3 Ausreiseorganisation.....	23
1.4.4 Verhältnis zwischen zwangsweiser Rückführung und freiwilliger Rückkehr.....	23
1.4.5 Ausschaffungshaft.....	24
1.4.6 Nothilfe	25
1.4.6.1 Ausgangslage.....	25
1.4.6.2 Feststellungen	25
1.4.6.3 Problemfelder	26
1.4.7 Fazit.....	26
1.5 Dublin-Verfahren	27
1.5.1 Ausgangslage und Zuständigkeiten	27

1.5.2	Feststellungen	27
1.5.3	Problemfelder	28
1.5.4	Fazit.....	29
1.6	Empfangs- und Verfahrenszentren, Unterbringung und Zuweisung an die Kantone	29
1.6.1	Feststellungen	29
1.6.2	Problemfelder	29
1.6.3	Fazit.....	30
1.7.	Zusammenfassung der wesentlichen Kernzahlen	30
1.8	Kohorten-Betrachtung	31
2.	Aktuelle Situation im Asylbereich in ausgewählten europäischen Staaten (Teilprojekt 2)	33
2.1	Einführung: Auswahl der untersuchten Länder.....	33
2.2	Niederlande	33
2.2.1	Rahmenbedingungen.....	33
2.2.2	Beteiligte Behörden und Partner	34
2.2.3	Verfahrensarten erstinstanzlich.....	34
2.2.4	Dublin-Verfahren	35
2.2.5	Rechtsschutz und Beschwerdeverfahren	36
2.2.6	Mehrfachgesuche und ausserordentliche Rechtsmittel	37
2.2.7	Unterbringung und Sozialleistungen	37
2.2.8	Vollzug und Rückkehr	38
2.3	Norwegen	38
2.3.1	Rahmenbedingungen.....	38
2.3.2	Beteiligte Behörden und Partner	39
2.3.3	Verfahrensarten erstinstanzlich.....	39
2.3.4	Dublin-Verfahren	40
2.3.5	Rechtsschutz und Beschwerdeverfahren	41
2.3.6	Mehrfachgesuche und ausserordentliche Rechtsmittel	42
2.3.7	Unterbringung und Sozialleistungen	42
2.3.8	Vollzug und Rückkehr	42
2.4	Grossbritannien	43
2.4.1	Rahmenbedingungen.....	43
2.4.2	Beteiligte Behörden und Partner	43
2.4.3	Verfahrensarten erstinstanzlich.....	43
2.4.4	Dublin-Verfahren	44
2.4.5	Rechtsschutz und Beschwerdeverfahren	44
2.4.6	Mehrfachgesuche und ausserordentliche Rechtsmittel	45
2.4.7	Unterbringung und Sozialleistungen	45
2.4.8	Vollzug und Rückkehr	45
3.	Regelungen in der EU und geplante Neuerungen im Asylbereich	46
3.1	Einführung	46
3.2	Dublin-relevante Regelungen.....	46
3.2.1	Status quo	46
3.2.2	Zu erwartende Neuerungen	47
3.3	Weiterer EU-Rechtsrahmen ausserhalb von Dublin (Gemeinsames Europäisches Asylsystem)	48
4.	Neue Handlungsoptionen für die Schweiz (Teilprojekt 3)	50
4.1	Vorbemerkungen.....	50
4.2	Handlungsoption 1: Neustrukturierung des Asylbereichs durch die Schaffung von Verfahrenszentren des Bundes.....	51
4.2.1	Darstellung	51
4.2.1.1	Erstinstanzliches Verfahren	51
4.2.1.2	Rechtsschutz.....	53

4.2.1.3	Beschwerdeverfahren, ausserordentliche Rechtsmittel und Mehrfachgesuche	53
4.2.1.4	Wegweisungsvollzug.....	55
4.2.2	Würdigung und Fazit	56
4.3	Handlungsoption 2: Umfassende Zuständigkeit des Bundes für den Asylbereich	58
4.3.1	Darstellung	58
4.3.1.1	Erstinstanzliches Verfahren	58
4.3.1.2	Rechtsschutz.....	58
4.3.1.3	Beschwerdeverfahren, ausserordentliche Rechtsmittel und Mehrfachgesuche	58
4.3.1.4	Wegweisungsvollzug.....	58
4.3.2	Würdigung und Fazit	59
4.4	Handlungsoption 3: Kurzfristige Massnahmen	59
4.4.1	Darstellung	60
4.4.3	Würdigung und Fazit	61
4.5	Übergreifende Massnahmen.....	61
4.5.1	Dublin-Verfahren	61
4.5.2	Internationale Zusammenarbeit: Migrationspartnerschaften und Protection in the Region.	62
4.5.3	Überprüfung der vorläufigen Aufnahme.....	62
4.5.4	Einführung des e - Dossiers.....	63
4.6	Stellungnahme des erweiterten Fachausschusses „Asylverfahren und Unterbringung“	63
5.	Empfehlungen zu den Handlungsoptionen und zur Revision des Asylgesetzes.....	65
5.1	Kurzfristige Massnahmen.....	65
5.2	Längerfristige Massnahmen.....	65
5.3	Weiteres Vorgehen bei der laufenden Revision des AsylG	66

Anhänge 1 bis 5

Executive Summary

Am 26. Mai 2010 hat der Bundesrat die Botschaft zur Revision des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) verabschiedet. Die Vorlage befindet sich zurzeit in parlamentarischer Beratung im Ständerat. Am 23. November 2010 hat die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) beschlossen, auf die Vorlage einzutreten. Gleichzeitig wurde das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, einen ergänzenden Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich zu verfassen und diesen bis zum 31. März 2011 der SPK-S zu unterbreiten.

Das Hauptziel der Revision des AsylG, die heutigen komplizierten und unübersichtlichen Verfahrensabläufe zu vereinfachen und zu beschleunigen, wird von der SPK-S grundsätzlich begrüsst. Rasche Verfahren bedingen, dass der Rechtsschutz der Betroffenen gewahrt bleibt. Die Revision des AsylG berücksichtigt dieses Anliegen mit der Schaffung einer neuen Verfahrens- und Chancenberatung.

Die SPK-S ist jedoch der Ansicht, dass die vorgesehenen Verbesserungen das grundlegende Problem der zu langen Verfahrensdauern nicht zu lösen vermögen. Auch bei der Frage des Rechtsschutzes für Asylsuchende sieht sie noch Diskussionsbedarf.

Vor diesem Hintergrund wurde das EJPD von der SPK-S beauftragt, in einem Bericht weitergehende Handlungsoptionen insbesondere für eine markante Reduktion der Verfahrensdauer aufzuzeigen.

Das Bundesamt für Migration (BFM) hat den vorliegenden Bericht ausgearbeitet und wurde dabei vom bestehenden Fachausschuss „Asylverfahren und Unterbringung“ (nachfolgend Fachausschuss) begleitet.

Der Bericht bestätigt die These, wonach das grundsätzliche Problem im Asylbereich bei der durchschnittlich zu langen Dauer zwischen der Einreise und der Asylgewährung, einer vorläufigen Aufnahme oder dem Vollzug der Wegweisung bei ablehnendem Entscheid liegt.

Im Bericht werden drei mögliche Handlungsoptionen aufgezeigt:

1. *Handlungsoption:* Bei einer überwiegenden Mehrheit der Asylverfahren sind nach der Anhörung zu den Asylgründen keine weiteren Abklärungen erforderlich. Sie sollen nach einer Vorbereitungsphase in einem ordentlichen, wenige Tage dauernden erstinstanzlichen Verfahren abgeschlossen werden. Die Betroffenen sollen für die Dauer des ordentlichen Verfahrens in Bundeszentren untergebracht werden. Vor Beginn des eigentlichen Asylverfahrens soll eine Vorbereitungsphase durchgeführt werden. Diese ermöglicht es, alle zur Eröffnung und Durchführung eines Asylverfahrens notwendigen Vorabklärungen unmittelbar nach Eintritt in das Bundeszentrum durchzuführen. Die Asylsuchenden erhalten während des gesamten Verfahrens einen umfassenden und unentgeltlichen Rechtsschutz. Nach einer Ablehnung des Asylgesuchs sollen die Betroffenen in den Bundeszentren intensiv auf eine freiwillige Rückkehr vorbereitet werden. Nach Ablauf der Ausreisefrist und wenn die Betroffenen bezüglich ihrer Rückkehr nicht mit den Behörden kooperieren, sollen diese von den Bundeszentren ausgeschlossen werden und keine Sozialhilfe mehr erhalten. Sowohl beim BFM wie auch beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer) werden kurze und verbindliche Behandlungsfristen vorgesehen. Sind weitere Abklärungen erforderlich, findet ein erweitertes Verfahren statt und es erfolgt weiterhin eine Zuweisung an die Kantone.

2. *Handlungsoption:* Zusätzlich zur ersten Handlungsoption soll der Bund neu auch für die Unterbringung in den erweiterten Verfahren sowie für den Wegweisungsvollzug nach Ablehnung eines Asylgesuchs zuständig sein.

3. *Handlungsoption:* Die heute bestehenden Strukturen und Kompetenzen sollen grundsätzlich beibehalten werden. In Einzelbereichen sollen Verbesserungen vorgenommen werden. Durch die Zusammenlegung gewisser Verfahrensschritte soll das erstinstanzliche Asylverfahren vereinfacht und beschleunigt werden. Auf Weisungsstufe sollen konkrete zeitliche Zielvorgaben für die Behandlung von Asylgesuchen in erster und zweiter Instanz festgelegt werden. Die maximale Aufenthaltsdauer in den Empfangs- und Verfahrenszentren

(EVZ) soll verlängert und der Vollzug ab EVZ optimiert werden. Dublin-Verfahren sollen grundsätzlich in den EVZ abgeschlossen werden.

Das EJPD empfiehlt die Weiterverfolgung der Handlungsoption 3 im Rahmen der laufenden Revision des AsylG. Längerfristig soll die Handlungsoption 1 weiterverfolgt werden. Dies bedingt eine vertiefte Prüfung der Machbarkeit und der Auswirkungen auf den Asylbereich der Schweiz.

I Allgemeiner Teil

1. Ausgangslage

Am 26. Mai 2010 hat der Bundesrat die Botschaft zur Revision des AsylG verabschiedet. Er schlägt unter anderem vor, das heutige komplizierte System der Nichteintretensverfahren durch ein einheitliches und rasches materielles Verfahren zu ersetzen. Die Beschwerdefrist bei materiellen Verfahren soll neu von heute dreissig Tagen auf fünfzehn Tage herabgesetzt werden (Art. 108 E-AsylG). Zur Verbesserung des Rechtsschutzes von Asylsuchenden soll bei materiellen Entscheiden neu eine Beitragsleistung des Bundes an eine Verfahrens- und Chancenberatung für Asylsuchende vorgesehen werden (Art. 17 Abs. 4 und Art. 94 E-AsylG).

Neu soll zudem bei „Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen“ ein einheitliches und rasches schriftliches Verfahren eingeführt werden (Art. 111b ff. E-AsylG). Während der Dauer eines Mehrfachgesuchs soll nur noch Nothilfe gewährt (vgl. Art. 82 Abs. 2 E-AsylG) und die Möglichkeit zur Erwerbstätigkeit soll eingeschränkt werden (vgl. Art. 43 E-AsylG). Dies gilt bereits heute bei den Wiedererwägungsgesuchen.

Schliesslich soll die Möglichkeit, ein Asylgesuch im Ausland einreichen zu können, aufgehoben werden (Art. 19 und 20 E-AsylG). Muss in einem Einzelfall davon ausgegangen werden, dass eine Person im Herkunftsstaat offensichtlich, unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet ist, kann ihr die Einreise in die Schweiz durch eine Visumerteilung bewilligt werden (vgl. Art. 2 Absatz 4 der geltenden Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung, VEV; SR 142.204).

Am 28. Juni 2010 fand in der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) eine erste Eintretensdebatte statt. Es wurde dabei beschlossen, an der Sitzung vom 30. August 2010 Hearings mit betroffenen Organisationen und Experten des Asylbereichs durchzuführen. Am 23. November 2010 fand eine dritte Kommissionssitzung statt, an welcher die SPK-S auf die Vorlage eingetreten ist. Gleichzeitig wurde das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, einen ergänzenden Bericht über weitergehende Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich zu verfassen und diesen bis zum 31. März 2011 der SPK-S zu unterbreiten.

2. Auftrag der Staatspolitischen Kommission des Ständerates

Im Rahmen der Eintretensdebatte vom 23. November 2010 wurde festgestellt, dass die Behandlung aller Asylgesuche in den letzten drei Jahren vom Eingang des Asylgesuchs bis zu einem rechtskräftigen Asylentscheid durchschnittlich 413 Tage dauerte. Werden nur diejenigen Fälle betrachtet, in denen eine Beschwerde eingereicht wurde, so waren es durchschnittlich 756 Tage.

Hauptziel der laufenden Revision des AsylG ist es, die heutigen komplizierten und unübersichtlichen Verfahrensabläufe zu vereinfachen und zu beschleunigen. Diese Zielsetzung wird von der SPK-S grundsätzlich begrüsst. Rasche Verfahren bedingen, dass der Rechtsschutz der Betroffenen gewahrt bleibt. Die Revision des AsylG berücksichtigt dieses Anliegen mit der Schaffung einer neuen Verfahrens- und Chancenberatung.

Die SPK-S ist jedoch der Ansicht, dass die vorgesehenen Verbesserungen das grundlegende Problem der zu langen Verfahrensdauern nicht zu lösen vermögen. Auch bei der Frage des Rechtsschutzes für Asylsuchende sieht sie noch Diskussionsbedarf.

Vor diesem Hintergrund wurde das EJPD von der SPK-S beauftragt, bis Ende März 2011 einen Bericht über die Situation im Asylbereich zu verfassen und neue, weitergehende Handlungsoptionen für eine markante Reduktion der Verfahrensdauer aufzuzeigen.

Das Bundesamt für Migration (BFM) hat den vorliegenden Bericht erarbeitet; es wurde dabei vom bestehenden Fachausschuss „Asylverfahren und Unterbringung“ (nachfolgend Fachausschuss) begleitet. In diesem Fachausschuss sind u. a. die Vereinigung der

kantonalen Migrationsbehörden (VKM), die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Kantonale Sozialämter und Asylkoordinatoren, die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und das BFM vertreten. Der Fachausschuss wurde für diese Aufgabe durch Vertreterinnen und Vertreter der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des Bundesamtes für Justiz (BJ) ergänzt.

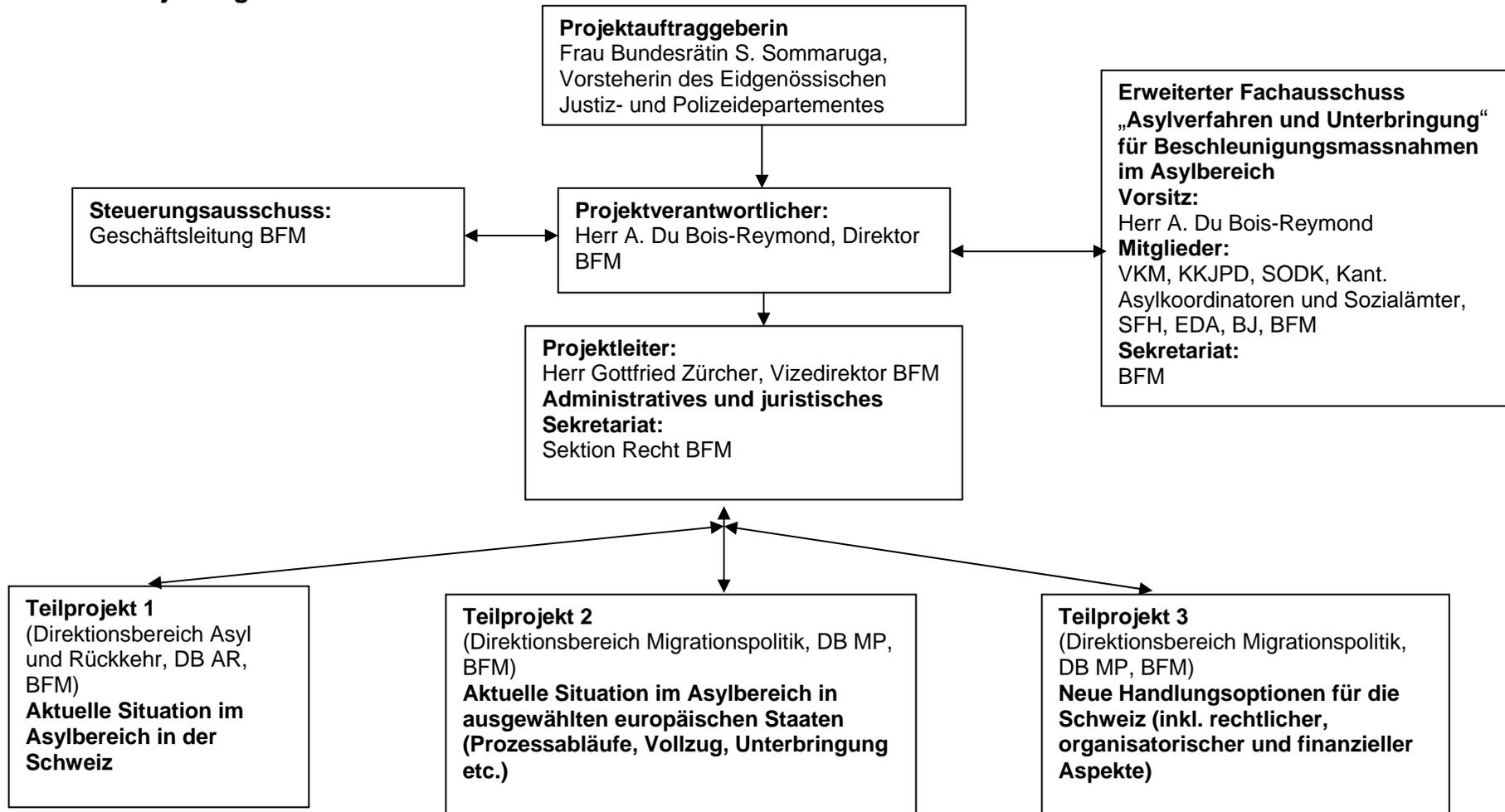
Im Bericht wird die These geprüft, wonach das grundsätzliche Problem im Asylbereich bei der durchschnittlich zu langen Dauer zwischen der Einreise und der Asylgewährung, einer vorläufigen Aufnahme oder dem Vollzug der Wegweisung bei ablehnendem Entscheid liegt.

Er weist folgenden Inhalt auf:

- Analyse der aktuellen rechtlichen und organisatorischen Situation im Verfahrensbereich in erster und zweiter Instanz sowie im Vollzugsbereich (vgl. Ziff. II, 1);
- Darstellung des Asylbereichs in den Niederlanden, Norwegen und Grossbritannien (vgl. Ziff. II, 2);
- Darstellung der aktuellen Regelungen in der Europäischen Union (EU) und geplante Neuerungen im Asylbereich (vgl. Ziff. II, 3);
- Neue Handlungsoptionen für die Schweiz als Grundlage für künftige Lösungen zur Beschleunigung des Asyl-, Beschwerde- und Wegweisungsverfahrens unter Einhaltung der rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien und eines adäquaten Rechtsschutzes (vgl. Ziff. II, 4). Dabei sind auch die Unterbringungsmöglichkeiten und die finanzielle Unterstützung der Betroffenen zu berücksichtigen;
- Bei den Handlungsoptionen werden aufgezeigt:
 - a) die organisatorischen, logistischen, personellen und finanziellen Auswirkungen
 - b) Zuständigkeiten und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
 - c) der Gesetzgebungsbedarf
 - d) der Zeitbedarf für die organisatorische und rechtliche Umsetzung
 - e) die Vor- und Nachteile
- Fazit und Empfehlung zum weiteren Vorgehen bezüglich der dargestellten Handlungsoptionen und der hängigen Asylgesetzrevision (vgl. Ziff. II, 5).

3. Projektorganisation, Methodik und Arbeitsmittel

3.1 Die Projektorganisation



3.2 Methodik und Arbeitsmittel

3.2.1 Teilprojekt 1: Aktuelle Situation im Asylbereich in der Schweiz

Das Teilprojekt 1 hat die These geprüft, wonach das grundsätzliche Problem im Asylbereich heute in der durchschnittlich zu langen Dauer zwischen Einreise und der Asylgewährung, der vorläufigen Aufnahme oder dem Vollzug der Wegweisung bei ablehnendem Entscheid liegt.

Dabei wurde der Ansatz verfolgt, die durchschnittliche Dauer der verschiedenen Verfahrensschritte (erstinstanzliches Verfahren, Beschwerdeverfahren, ausserordentliches Rechtsmittelverfahren und Mehrfachgesuche, Rückkehrbereich sowie Dublin-Verfahren) zu prüfen, um die kritischen Phasen im aktuellen Asylverfahren zu identifizieren. Berücksichtigt wurden ebenfalls die verschiedenen Entscheidarten (z. B. Asylgewährungen, Ablehnungen mit und ohne vorläufige Aufnahme, Dublin- und andere Nichteintretensentscheide), länderspezifische Aspekte und Aufnahmekapazitäten des Bundes in den EVZ sowie die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone.

Die Verfahrensdauer und die kritischen Phasen wurden anhand der statistischen Daten ab 2008 - dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der letzten Revision des AsylG und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) - bis Ende 2010¹ ermittelt. Zudem wurden Interviews mit Fachpersonen und Partnern des BFM (Kantone, BVGer) durchgeführt.

3.2.2 Teilprojekt 2: Aktuelle Situation im Asylbereich in ausgewählten europäischen Staaten

Das Teilprojekt 2 hat die Asylverfahren in ausgewählten europäischen Staaten untersucht. Dazu wurden in einer ersten Desk-Research-Phase die Kerndaten und Rahmenbedingungen zu den in Europa vorhandenen Asylsystemen erhoben. Auf Grundlage dieser Informationen wurden drei Staaten ausgewählt: Die Niederlande, Norwegen und Grossbritannien (Begründung dieser Auswahl siehe Ziff. II, 2, 2.1).

Zur Vorbereitung der Untersuchung dieser Länder wurde ein Fragenkatalog entwickelt, auf dessen Grundlage die bereits verfügbaren Angaben zu den verschiedenen Asylsystemen zusammengestellt wurden. Ende Januar 2011 haben drei Länderteams zweitägige Vor-Ort-Besuche durchgeführt. Es wurden Interviews mit verschiedenen Ansprechpartnern geführt und die entsprechenden Einrichtungen besichtigt. Durch diese Kontakte konnten auch wertvolle praktische Eindrücke gewonnen werden.

Ein weiterer Bestandteil des Teilprojekts 2 ist die Darstellung der aktuellen Regelungen in der EU und der geplanten Neuerungen im Asylbereich. Dies umfasst die Regelungen im Rahmen der Dublin-Assoziierung, an die auch die Schweiz gebunden ist, sowie die weiteren Bestandteile des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, das sich zurzeit in seiner zweiten Ausbaustufe befindet.

3.2.3 Teilprojekt 3: Neue Handlungsoptionen für die Schweiz

Auftrag des Teilprojektes 3 war es, gestützt auf die Resultate der Teilprojekte 1 und 2 neue Handlungsoptionen für die Schweiz aufzuzeigen. Die Mitglieder der Teilprojekte 1 und 2 haben bei der Ausarbeitung der Handlungsoptionen mitgewirkt. So konnte sichergestellt werden, dass sich die Handlungsoptionen auf festgestellte aktuelle Probleme und erfolgversprechende Modelle anderer Staaten beziehen.

¹ Die Statistikauswertungen stützen sich ausschliesslich auf die Datenbank des Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS; gilt auch für Auswertungen bezüglich Beschwerdeverfahren). Die aufgezeigten statistischen Werte basieren auf dem Ereignis (also z. B. erstinstanzlicher Entscheid, Urteil usw.) in der genannten Periode.

4. Aktuelle organisatorische, strukturelle und personelle Situation des BFM

Die damalige Vorsteherin des EJPD, Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf, hat das BFM im Frühjahr 2009 beauftragt, die komplexen Geschäftsprozesse im Amt darzustellen, das Optimierungspotenzial der Ablaufsteuerung aufzuzeigen sowie Mess- und Kontrollgrössen zu formulieren. Ziel dieses Auftrages war es, kritische Schnittstellen und Doppelspurigkeiten im BFM sichtbar zu machen und die Prozesse zu verbessern. Auf diese Weise sollten Ressourcen freigesetzt werden, mit denen die aktuellen und bevorstehenden Herausforderungen im Migrationsbereich besser bewältigt werden können.

Im Sommer 2009 wurde eine externe Consulting-Firma beauftragt, die Prozesse im BFM zu analysieren und anschliessend Optimierungsvorschläge zu unterbreiten. Die Mitarbeitenden des BFM wurden in das Projekt einbezogen.

Aufgrund der Prozessanalyse hat Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf am 17. Dezember 2009 folgende Grundsatzentscheide gefällt:

- Die Aufgaben im Asylbereich werden in einem Direktionsbereich zusammengeführt und es wird eine prozessorientierte Organisation eingeführt.
- Die Aufgaben im Ausländerbereich werden ebenfalls in einen Direktionsbereich zusammengeführt.
- Die neue Struktur BFM besteht aus den folgenden Direktionsbereichen: Asyl und Rückkehr (DB AR); Zuwanderung und Integration (DB ZI); Migrationspolitik (DB MP); Planung und Ressourcen (DB PR).
- Die neue Struktur BFM ist am 1. September 2010 in Kraft getreten.

Mit der Prozessoptimierung wurde die einheitliche Durchführungsverantwortung für das gesamte Asylverfahren sichergestellt. Sie umfasst das Asylverfahren bis zum erstinstanzlichen Entscheid, die vorläufige Aufnahme und die Rückkehr in den Herkunftsstaat oder den zuständigen Dublin-Staat. Mit dieser einheitlichen Durchführungsverantwortung werden organisatorische Schranken innerhalb des BFM abgebaut und die Kommunikation sowie die Zusammenarbeit gefördert.

Die operativen Kernprozesse im Ausländer- und Asylbereich sind in den Direktionsbereichen DB AR sowie im DB ZI angesiedelt. Der neue DB MP umfasst alle zentralen strategischen Aufgabenbereiche des BFM (insbesondere Recht, Internationales und Analysen).

Der DB ZI umfasst rund 155 Stellen, der DB AR rund 345 Stellen, der DB MP rund 48 und der DB PR rund 118 Stellen. Zusammen mit den Stellen der Stabsbereiche beträgt der bewilligte Stellenbestand des BFM per 1. Januar 2011 679,3 Stellen.

Im Reorganisationsprozess wurden die Stellen sukzessive von oben nach unten durch Mitarbeitende des BFM besetzt. Das Kader wurde im Hinblick auf die operativen und strategischen Bedürfnisse des Amtes und im Interesse der Neuausrichtung durch die Direktion des BFM bestimmt. Es wurden keine Stellen abgebaut.

Bei der Zuteilung der Mitarbeitenden orientierte sich das BFM insbesondere am geforderten Stellenprofil sowie nach Möglichkeit an den Wünschen der Mitarbeitenden.

Mit dem Inkrafttreten der neuen Organisationsstruktur am 1. September 2010 werden die Kernprozesse im BFM nun aus einer Hand durchgeführt. Die Effizienz der neuen Prozesse wird laufend evaluiert und wo nötig werden weitere Verbesserungsmassnahmen getroffen.

Die ersten Erfahrungen zeigen, dass die neuen Strukturen in die richtige Richtung zielen. Die effektiven Synergiegewinne und die Effizienzsteigerung können in der kurzen Zeit seit dem Inkrafttreten der neuen Organisationsstruktur noch nicht erreicht werden. Im Jahre 2012 soll jedoch nach Abschluss aller umfangreichen Umsetzungsarbeiten insbesondere im Bereich Asyl und Rückkehr eine Produktivitätssteigerung von 20 % erreicht werden. In den ersten

Monaten nach der Inkraftsetzung der Neustrukturierung wurden verschiedene Zusatzaufwände (Ausbildungsmassnahmen, Neukonstituierung der Teams usw.) generiert, was dazu führte, dass die Erledigungszahlen bezüglich erstinstanzlicher Behandlung von Asylgesuchen im dritten Trimester 2010 unter dem Durchschnitt der vorangehenden Monate lagen. Auch die Erledigungszahlen der Monate Januar und Februar 2011 lagen auf dem gleichen Niveau. Der März 2011 zeigt hingegen eine deutliche Steigerung der erstinstanzlichen Erledigungen von Asylgesuchen und ist mit den Zahlen des zweiten Trimesters 2010 vergleichbar.

II Besonderer Teil

1. Aktuelle Situation im Asylbereich in der Schweiz (Teilprojekt 1)

Auftrag des Teilprojektes 1:

Die zu prüfende These geht davon aus, dass das grundsätzliche Problem im Asylbereich heute in der durchschnittlich zu langen Dauer zwischen der Einreise und der Asylgewährung respektive dem Vollzug der Wegweisung bei ablehnendem Entscheid liegt.

Das Teilprojekt 1 überprüft diese These durch eine Analyse der aktuellen rechtlichen und organisatorischen Situation im Verfahrensbereich in erster und zweiter Instanz sowie im Vollzugsbereich unter Berücksichtigung der personellen und finanziellen Aspekte.

1.2 Ordentliches Verfahren vor dem BFM

1.2.1 Prüfung von Asylgesuchen

Der Direktionsbereich Asyl und Rückkehr (DB AR) des BFM ist zuständig für die erstinstanzliche Prüfung der Asylgesuche. Er prüft vorerst, ob auf ein Gesuch einzutreten ist. Ist dies der Fall, wird abgeklärt, ob die Asylvorbringen glaubwürdig sind und der betroffenen Person Asyl gewährt werden kann. Andernfalls wird das Asylgesuch abgelehnt und die Wegweisung aus der Schweiz verfügt. Kann diese nicht vollzogen werden, wird eine vorläufige Aufnahme verfügt. Zurückgezogene Gesuche werden mit einem Abschreibungsbeschluss erledigt.

1.2.2 Feststellungen

Asylgesuche, erstinstanzliche Erledigungen und erstinstanzlich hängige Asylgesuche in den Jahren 2008, 2009 und 2010:

	2008	2009	2010
Asylgesuche	16 606	16 005	15 567
Erledigungen	11 062	17 326	20 690
Am Ende des Jahres noch hängige Asylgesuche	12 656	12 395	9 025

Die Behandlung aller Asylgesuche in den Jahren 2008 bis 2010 dauerte vom Eingang des Asylgesuchs bis zu einem erstinstanzlichen Asylentscheid durchschnittlich 232 Tage.

Eine Aufteilung nach Entscheidart ergibt für die durchschnittliche Verfahrensdauer vom Zeitpunkt der Einreichung des Asylgesuchs bis zum erstinstanzlichen Entscheid für die Jahre 2008 – 2010 folgendes Bild (vgl. auch Anhang 1):

Entscheidart	Anzahl Fälle	Verfahrensdauer in Tagen
Asylgewährung	7 603	335,8
Ablehnung mit vorläufiger Aufnahme	8 215	399,9
Ablehnung ohne vorläufige Aufnahme	7 507	291,9
Dublin-Nichteintretensentscheid	9 777	119,5
übrige Nichteintretensentscheide	10 131	108,7
Abschreibung	3 607	150,6
Total aller Erledigungen	46 840	231,5

Aus dieser Tabelle geht hervor, dass materiell ablehnende Entscheide ohne vorläufige Aufnahme eine durchschnittliche erstinstanzliche Verfahrensdauer von knapp 300 Tagen ausweisen. Entscheide mit einer Schutzgewährung (Asyl oder Ablehnung mit vorläufiger Aufnahme) dauern rund 400 Tage.

Betrachtung der Dauer der einzelnen Verfahrensphasen²:

<i>Verfahrensphase</i>	<i>Anzahl Ereignisse</i>	<i>Dauer in Tagen</i>
Von der Einreichung des Asylgesuchs bis zur Kurzbefragung zur Person (Art. 26 Abs. 2 AsylG)	40 227	11,3
Von der Kurzbefragung zur Person bis zur Anhörung zu den Asylgründen (Art. 29 Abs. 1 AsylG)	24 414	116,4
Von der Anhörung zu den Asylgründen bis zum erstinstanzlichen Asylentscheid	22 734	155,7

Es dauert rund vier Monate, bis eine ausführliche Anhörung zu den Asylgründen durchgeführt wird. Danach dauert es etwas mehr als fünf Monate, bis der erstinstanzliche Asylentscheid ergeht. Zu den Gründen vgl. unten Ziff. II, 1.2.3.

Generell kann festgestellt werden, dass die einzelnen Verfahrensphasen zu lange dauern.

Dauer von der Einreichung des Asylgesuchs bis zum erstinstanzlichen Asylentscheid nach Zeitabschnitten (vgl. auch Anhang 2):

<i>Dauer bis zum erstinstanzlichen Asylentscheid</i>	<i>in absoluten Zahlen</i>	<i>in Prozent aller Gesuche</i>
0–2 Monate	15 540	33,2 %
3–4 Monate	7 857	16,8 %
5–6 Monate	4 772	10,2 %
7–9 Monate	4 076	8,7 %
10–12 Monate	2 638	5,6 %
13–18 Monate	5 252	11,2 %
19–24 Monate	4 304	9,2 %
25–36 Monate	2 181	4,7 %
37 und mehr Monate	220	0,5 %

Obwohl die einzelnen Verfahrensphasen im Durchschnitt lange dauern, ist aber festzustellen, dass in rund 60 % aller Fälle innerhalb von sechs Monaten ein erstinstanzlicher Entscheid vorliegt. Ein Viertel aller Fälle weist eine Verfahrensdauer von mehr als einem Jahr aus.

1.2.3 Problemfelder

In den Jahren 2009 und 2010 wurden rund 6300 Asylgesuche erledigt, die schon vor längerer Zeit eingereicht worden sind. Der Abbau dieser alten Pendenzen führte zwangsläufig zu einer Erhöhung der *durchschnittlichen Verfahrensdauer* in dieser Periode.

Aufgrund des hohen Anstiegs der Gesuchszahlen im Jahre 2008 und ungenügender personeller Ressourcen musste das BFM eine Priorisierung bei der Gesuchsbehandlung vornehmen. Prioritär wurden diejenigen Asylgesuche behandelt, bei denen eine geringe Anerkennungsquote bestand und bei denen die Wegweisung auch vollzogen werden konnte.

² Sofern nichts anderes vermerkt ist, wurden die durchschnittlichen Werte der Jahre 2008-2010 ermittelt.

Gesuche aus Herkunftsstaaten mit einer hohen Schutzgewährungsquote wurden in letzter Priorität behandelt, um einen Pulleffekt zu verhindern. Es handelt sich dabei um Länder wie Eritrea, den Irak, Somalia, Sri Lanka, Afghanistan, die Türkei oder China (Tibet).

Die Dauer der erstinstanzlichen Behandlung von Gesuchen aus diesen Ländern betrug durchschnittlich 326 Tage, also 41 % mehr als der durchschnittliche Wert von 232 Tagen für alle Erledigungen bzw. Länder.

Seit der Reorganisation des BFM am 1. September 2010 wird auf eine solche Priorisierung verzichtet.

In der Regel finden während einem Asylverfahren zwei Anhörungen der Asylsuchenden statt, nämlich die Befragung zur Person (Art. 26 Abs. 2 AsylG) und die Anhörung zu den Asylgründen (Art. 29 Abs. 1 AsylG).

Die *Organisation von Anhörungen* nimmt verhältnismässig viel Zeit in Anspruch (drei bis vier Wochen). Gründe dafür sind u.a.:

- Die Dolmetscher sind im BFM nicht festangestellt. Deshalb muss bei jeder Befragung zur Person und einer Anhörung zu den Asylgründen die Verfügbarkeit der dolmetschenden Person einzeln abgeklärt werden.
- Vorladung mehrerer Beteiligter (Protokollführende, Dolmetscher, Hilfswerksvertretungen, ggf. Rechtsvertretungen),
- Organisation von Anhörungsräumen,
- Spezialfälle wie Minderjährige oder Personen mit geschlechtsspezifischer Verfolgung,
- Nichterscheinen der Asylsuchenden, fehlende oder unrichtige Adressen (rund 12 % der geplanten Anhörungen müssen deswegen neu angesetzt werden),
- Transfer der Asylsuchenden vom zugewiesenen Kanton nach Bern-Wabern, sofern die Asylsuchenden bereits auf die Kantone verteilt sind,
- In den vom Bund betriebenen fünf EVZ werden Gesuche aus praktisch allen Herkunftsländern behandelt. Dieser Umstand bedingt, dass in allen EVZ viele verschiedensprachige Dolmetscher benötigt werden.

Die *Aufenthaltskapazität in den fünf EVZ* umfasst lediglich 1200 Plätze³. Die Asylsuchenden müssen aus diesem Grund häufig

- ohne Anhörung oder
- ohne Entscheid oder
- trotz rechtskräftigem Entscheid

von den EVZ auf die Kantone verteilt werden.

Asylverfahren werden sowohl durch die dezentralen EVZ als auch zentral in Bern-Wabern durchgeführt. Diese *verschiedenen Standorte* erschweren die Auslastungssteuerung und die BFM-interne Organisation der Behandlung der Asylgesuche.

In Asylverfahren, bei denen *Botschaftsanfragen* durchgeführt werden müssen, dauert die Antwortfrist zwei bis drei Monate, in einzelnen Fällen sogar bis zu sechs Monaten.

Rund die Hälfte der Asylgewährungen sind *Familienzusammenführungen*, welche wegen der Prüfung eigener Asylgründe der betroffenen Familienangehörigen zwingend eine Anhörung nötig machen.

³ Siehe auch Ziff. 1.6

1.2.4 Fazit

Im ordentlichen erstinstanzlichen Asylverfahren liegen insbesondere folgende Probleme vor:

- zu hohe Zahl erstinstanzlich hängiger Asylgesuche
- zu geringe Aufenthaltskapazitäten in den EVZ
- zu viele Fälle mit komplizierter, schwerfälliger und zeitlich verzögerter Zuteilung der Asylgesuche an die zuständigen BFM-Mitarbeitenden (sog. Triage)
- zu viele Instruktionsmassnahmen vor allem zu Beginn des Verfahrens (insbesondere Befragung **und** Anhörung)
- zu schwerfällige Organisation von Befragung und Anhörung wegen der vielen Beteiligten

1.3 Beschwerdeverfahren, ausserordentliche Verfahren und Mehrfachgesuche⁴

1.3.1 Ordentliches Beschwerdeverfahren

1.3.1.1 Ausgangslage und Zuständigkeiten

Nach einem ablehnenden Asylentscheid oder einem Nichteintretensentscheid (NEE) durch das BFM kann die gesuchstellende Person beim BVGer eine Beschwerde einreichen. Das BVGer regelt seine Organisation, Verwaltung sowie die Verteilung der Geschäfte auf die Abteilungen gemäss den gesetzlichen Bestimmungen selber. Die Abteilungen legen ihre Prioritäten frei fest.

In diesem Kapitel wird ausschliesslich das Beschwerdeverfahren im Rahmen eines ordentlichen erstinstanzlichen Asylverfahrens⁵ behandelt. Die ausserordentlichen Verfahren und die Mehrfachgesuche werden in den Kapiteln 1.3.2 und 1.3.3 behandelt.

1.3.1.2 Feststellungen

Durchschnittliche Dauer des Verfahrens vom Entscheid des BFM bis zur Rechtskraft mit Urteil des BVGer

In den letzten drei Jahren (2008–2010) betrug die durchschnittliche Dauer für die Bearbeitung der Beschwerden 524 Tage. Sie nahm jedoch von 644 Tagen im Jahr 2008 auf 436 Tage im Jahr 2010 konstant ab. Es bestehen grosse Unterschiede in der Dauer der Beschwerdeverfahren je nach Art des angefochtenen Entscheids (vgl. auch Anhang 1):

(Zahlen 2008–2010)

Art des Entscheids des BFM	Anzahl bearbeiteter Beschwerden	Durchschnittliche Dauer in Tagen
Ablehnung mit vorläufiger Aufnahme	896	537
Ablehnung mit Wegweisung	6 437	860
NEE ohne Dublin	4 885	89
Dublin-NEE	100	54
Total	12 318	524

⁴ Die in diesem Kapitel verwendeten statistischen Daten, auch jene zu den Beschwerdeverfahren, stammen aus der Datenbank des BFM (ZEMIS) und nicht aus jener des BVGer.

⁵ Andere Beschwerdearten (z. B. Beschwerden gegen die Aufhebung einer vorläufigen Aufnahme, gegen einen Asylwiderruf, gegen eine Einreiseverweigerung usw.) sind nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

Die längste durchschnittliche Bearbeitungsdauer betrifft die Beschwerden gegen ablehnende materielle Entscheide mit einer vollziehbaren Wegweisung (2 Jahre und 4 Monate). Diese Dauer konnte jedoch von 1045 Tagen im Jahr 2008 auf 670 Tage im Jahr 2010 reduziert werden.

Etwas mehr als die Hälfte der Beschwerden wird innerhalb von vier Monaten bearbeitet; fast ein Viertel der Beschwerdeverfahren dauert länger als drei Jahre, wobei dieser Anteil seit 2008 tendenziell abnimmt (vgl. auch Anhang 2):

(Zahlen 2008–2010)

Dauer nach Zeitspannen	Anzahl Fälle	Anteil in %
0–4 Monate	6 765	55 %
37 Monate und mehr	2 815	23 %

Die Dauer der Beschwerdeverfahren unterscheidet sich je nach Herkunftsland:

Durchschnittliche Dauer der Beschwerdeverfahren für die fünf Länder mit den meisten bearbeiteten Beschwerden (2008 – 2010):

Land	Durchschnittliche Dauer in Tagen
Serbien	341
Nigeria	18
Irak	237
Türkei	503
Bosnien	456

Hervorzuheben ist die relativ lange Dauer der Beschwerdeverfahren bei Personen aus den Balkanstaaten (Serbien, Bosnien), obwohl sie unter die Safe-Country-Regelung fallen. Im Fall von Nigeria sind die Beschwerdeverfahren hingegen kurz; hier erfolgt in der Regel ein NEE, insbesondere im Rahmen des Dublin-Verfahrens.

Beschwerdequote

Die Quote der Beschwerden gegen Asyl- und Wegweisungsentscheide ist je nach Art des vom BFM gefällten Entscheides unterschiedlich:

Art des Entscheides	2008	2009	2010	Durchschnitt 2008–2010
Ablehnung mit vorläufiger Aufnahme	17 %	13 %	10 %	13 %
Ablehnung mit Wegweisung	69 %	71 %	66 %	67 %
NEE ohne Dublin	51 %	50 %	42 %	48 %
Dublin-NEE	--	1,4 %	3,4 %	2,4 %

Die mit einer Wegweisung verbundenen negativen Entscheide werden am häufigsten angefochten; 67 % dieser Entscheide sind Gegenstand einer Beschwerde. Die Beschwerdequote bei NEE im Rahmen eines Dublin-Verfahrens dagegen ist sehr tief.

Die Beschwerdequote nimmt tendenziell ab, ausser bei Dublin-NEE.

Wird ein NEE (ohne Dublin) in einem EVZ gefällt, bevor die gesuchstellende Person einem Kanton zugewiesen wird, so ist die Beschwerdequote tief und liegt bei 14 % (Durchschnitt 2008–2010). Nach der Zuweisung der gesuchstellenden Person in einen Kanton beläuft sich die Beschwerdequote hingegen auf 86 %.⁶

Quote der gutgeheissenen Beschwerden

Die Quote der gutgeheissenen Beschwerden (im Reformations- oder Kassationsverfahren) weist eine sinkende Tendenz auf – von 22 % im Jahr 2008 auf 17 % im Jahr 2010.

1.3.1.3 Problemfelder

Die lange durchschnittliche Dauer der Beschwerdeverfahren lässt sich gemäss BVGer hauptsächlich mit der Erledigung der seit längerer Zeit hängigen Beschwerden (Pendenzenabbau) erklären. Es wurde festgestellt, dass die alten Fälle vom BVGer massiv abgebaut worden sind.

Das Fällen eines Grundsatzurteils durch das BVGer dauert häufig sehr lange. Viele ähnlich gelagerte Fälle werden bis zu diesem Grundsatzurteil vom BVGer nicht entschieden.

Problematisch sind die Schwerfälligkeit und der Formalismus der Verfahren (z. B. einzelrichterliches Urteil mit Zustimmung eines zweiten Richters bei offensichtlich begründeten oder unbegründeten Beschwerden, Urteil in Dreierbesetzung in allen andern Fällen, Entscheidfällung auf dem Weg der Aktenzirkulation, Schriftenwechsel, der Partei zu gewährende Fristen, Möglichkeit der mündlichen Verhandlung wird fast nie benutzt).

In zahlreichen Fällen muss das BVGer die Beschwerdeschrift oder die Beweismittel zur Ergänzung oder Übersetzung an die beschwerdeführende Person zurücksenden, was das Verfahren verlängert. Mangels eines professionellen Rechtsschutzes werden oftmals ungenügende Beschwerden verfasst und die Betroffenen benutzen Musterformulare, welche im Internet in zahlreichen Sprachen kostenlos zur Verfügung stehen.

Gemäss BVGer dauern Beschwerden, die gutgeheissen werden oder solche von Familien mit eingeschulden Kindern, tendenziell am längsten.

Verbindliche Absprachen zwischen dem BVGer und dem BFM hinsichtlich einer einheitlichen Priorisierung der Fälle finden nicht statt.

Bei den gesetzlich vorgesehenen Behandlungsfristen handelt es sich lediglich um nicht zwingende Ordnungsfristen.

1.3.1.4 Fazit

Hauptproblemfelder beim BVGer sind insbesondere:

- Die Schwerfälligkeit und der Formalismus der Verfahren;
- Bei gewissen Beschwerdekategorien bestehen sehr lange Behandlungsfristen (insbesondere Beschwerden, die schlussendlich gutgeheissen werden; Familien mit eingeschulden Kindern; bestimmte Herkunftsstaaten);
- Pendenzenabbau von Fällen aus der Zeit der Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK).

⁶ Diese Statistik bildet die Realität nicht absolut ab, denn ein Teil der Asylsuchenden, die formell einem Kanton zugewiesen wurden, bleibt noch in den EVZ und wird erst mehrere Tage nach dem formellen Zuweisungsentscheid in die Kantone verlegt. Ein nicht bestimmbarer Anteil der 86 % betrifft somit Asylsuchende, die sich zum Zeitpunkt der Einreichung der Beschwerde immer noch im EVZ befinden.

1.3.2 Ausserordentliche Verfahren (Wiedererwägungs- und Revisionsgesuche)

1.3.2.1 Ausgangslage und Zuständigkeiten

Nachdem der Asyl- und Wegweisungsentscheid Rechtskraft erlangt hat, kann die gesuchstellende Person ausserordentliche Rechtsmittel und -behelfe ergreifen, sei dies beim BFM (Wiedererwägungsgesuch) oder beim BVGer (Revisionsgesuch). Vom BFM abgelehnte Wiedererwägungsgesuche können an das BVGer weitergezogen werden.

1.3.2.2 Feststellungen

Wiedererwägungsgesuche:

	2008	2009	2010
Anzahl Gesuche	912	1 013	1 450
Anzahl Entscheide BFM	1 045	1 037	1 389
Hängige Fälle	295	286	330

Die Anzahl der Gesuche ist trotz der im Jahre 2007 eingeführten Gebühren markant gestiegen (+ rund 60 % seit 2008).

In den Jahren 2009–2010 wurden rund 10 % der Wiedererwägungsgesuche im Rahmen eines Dublin-Verfahrens eingereicht.

Von 2008 bis 2010 führten 26 % der Wiedererwägungsgesuche zu einer vorläufigen Aufnahme.

Unter den Ländern mit den meisten Gesuchen befinden sich drei Balkanstaaten (Serbien, Kosovo, Bosnien). Im Jahr 2010 belief sich die Anzahl der Gesuche von Gesuchstellern aus diesen drei Ländern auf 421, also rund 30 %.

Dauer eines Wiedererwägungsverfahrens (2008–2010)

67 % der Wiedererwägungsgesuche werden vom BFM in 60 Tagen bearbeitet. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer im BFM beträgt 110 Tage. Die durchschnittliche Dauer des Beschwerdeverfahrens beim BVGer beträgt 617 Tage. Die Beschwerdequote gegen negative Entscheide oder NEE bei Wiedererwägungsgesuchen beträgt 35 %. Die Quote der gutgeheissenen Beschwerden beläuft sich auf 23 %.

Revisionsverfahren (BVGer):

	2008	2009	2010
Anzahl Gesuche	359	328	340
Bearbeitete Gesuche	398	345	351
Durchschnittliche Bearbeitungsdauer	319 Tage	229 Tage	107 Tage

Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Revisionsgesuche ist stark gesunken.

Die Quote der gutgeheissenen Revisionsgesuche betrug 9 % (Durchschnitt 2008–2010).

Die Einreichung ausserordentlicher Rechtsmittel und Rechtsbehelfe hemmt den Vollzug nicht, es sei denn, die für die Behandlung zuständige Behörde entscheide anders (Art. 112 AsylG). Bei Wiedererwägungsgesuchen wurde der Wegweisungsprozess in 920 Fällen ausgesetzt (2008–2010), sei dies vom BFM (679) oder vom BVGer (241) während eines Beschwerdeverfahrens. Im Vergleich mit der Anzahl Wiedererwägungsgesuche derselben Periode macht die Anzahl der ausgesetzten Vollzüge einen Anteil von 27 % aus. Das entspricht ungefähr dem Anteil der Gesuche, die zu einer vorläufigen Aufnahme führen.

In Revisionsverfahren wurde der Vollzug in 295 Fällen ausgesetzt (2008–2010), also in 29 % der Gesuche.

1.3.3 Mehrfachgesuche

1.3.3.1 Ausgangslage und Zuständigkeiten

Bei dieser Gesuchskategorie handelt es sich um Asylgesuche, die nach rechtskräftigem Abschluss eines vorhergehenden Asylverfahrens neu eingereicht werden. Mehrfachgesuche werden von Asylsuchenden eingereicht, deren Gesuch abgelehnt worden ist und die die Schweiz in der Zwischenzeit verlassen haben, oder die die Schweiz nicht verlassen haben, jedoch eine nachträglich veränderte Sachlage hinsichtlich der Flüchtlingseigenschaft geltend machen (namentlich subjektive Nachfluchtgründe, vor allem exilpolitische Tätigkeiten).

1.3.3.2 Feststellungen

	2008	2009	2010
Anzahl Gesuche	1 428	1 513	2 046
Behandelte Fälle	1 301	1 439	2 014
Dauer des Verfahrens vor dem BFM	193 Tage	194 Tage	146 Tage
Dauer des Beschwerdeverfahrens	377 Tage	479 Tage	401 Tage
Beschwerdequote	35 %	29 %	19 %

Die Anzahl der Mehrfachgesuche ist seit 2008 gestiegen (+ 43 %). Dieser Anstieg steht im Zusammenhang mit den Mehrfachgesuchen, die im Anschluss der (erfolgreichen) Durchführung eines Dublin-Verfahrens eingereicht werden. Es handelt sich hauptsächlich um Asylsuchende die, nachdem sie nach Italien überstellt wurden, in die Schweiz zurückkommen, um ein weiteres Asylgesuch einzureichen. Von 2009 bis 2010 lag der Anteil solcher Dublin-Mehrfachgesuche am Total der Mehrfachgesuche bei rund 20 %. Die Hälfte davon betrifft nigerianische Asylsuchende (61 Mehrfachgesuche im Jahr 2009 und 372 Mehrfachgesuche im Jahr 2010).

Die Verfahrensdauer nimmt seit 2009 tendenziell ab. Dasselbe gilt für die Quote der Beschwerden gegen negative Entscheide oder NEE – diese ist von 35 % im Jahr 2008 auf 19 % im Jahr 2010 gesunken.

In 12% aller Mehrfachgesuche, die in den Jahren 2008-2010 eingereicht wurden, hat das BFM Asyl gewährt oder die vorläufige Aufnahme angeordnet.

Die Quote der durch das BVGer gutgeheissenen Beschwerden beziffert sich auf 16 %.

1.3.4 Problemfelder (ausserordentliches Rechtsmittelverfahren und Mehrfachgesuche)

Bei den ausserordentlichen Verfahren und Mehrfachgesuchen war 2010 ein starker Anstieg zu verzeichnen.

Einzelne Kantone vollziehen die Wegweisung nicht, wenn ein Wiedererwägungs- oder Revisionsgesuch eingereicht worden ist, auch wenn das BFM oder BVGer den Wegweisungsvollzug nicht ausgesetzt hat.

Die Unterscheidung, ob es sich um ein Wiedererwägungs-, ein Revisions- oder um ein Mehrfachgesuch handelt, ist wegen den Abgrenzungsschwierigkeiten in den meisten Fällen nicht klar. Die Feststellung der Rechtsnatur der Eingabe und der Zuständigkeit für deren Behandlung (BFM oder BVGer) benötigt häufig viel Zeit.

Teilweise werden gleichzeitig zwei Verfahren eingeleitet (z. B. Revisionsgesuch beim BVGer und parallel dazu Wiedererwägungsgesuch beim BFM).

In den Revisions- und Wiedererwägungsgesuchen wird häufig die Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzuges aus medizinischen Gründen geltend gemacht.

Die Aussetzung des Wegweisungsvollzugs durch das BVGer ist nicht geregelt; jedem Richter steht es frei, superprovisorische Massnahmen zu ergreifen oder den Wegweisungsvollzug auszusetzen. Die Praxis innerhalb des BVGer ist somit unterschiedlich.

Die Rechtsvertretungen kennen das Asylverfahren häufig sehr gut und schöpfen die vielfältigen rechtlichen Möglichkeiten zur Verlängerung des Aufenthalts der Asylsuchenden aus.

1.3.5 Fazit (ausserordentliche Verfahren und Mehrfachgesuche)

- Es bestehen zahlreiche legale Möglichkeiten zur Verlängerung des Aufenthalts durch mehrfache aufeinanderfolgende Verfahren.
- Im Verhältnis zur Anzahl der vollstreckbaren Wegweisungsentscheide nutzt ein Drittel der abgewiesenen Asylsuchenden den Weg des Wiedererwägungs- oder Mehrfachgesuchs, obwohl die Erfolgsquote relativ niedrig ist (Bezugsrahmen: 2008–2010).
- Im Gegensatz zum Revisionsverfahren steht bei Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen der Beschwerdeweg offen.
- Das BVGer legt den Begriff der Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs im Bereich der medizinischen Gründe und des fehlenden Sozialnetzes im Heimatstaat weit aus.
- Wird berücksichtigt, dass die Asylgesuche bereits Gegenstand eines ordentlichen Verfahrens waren, dauern die Beschwerdeverfahren im Bereich der Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuche zu lang. Es kann davon ausgegangen werden, dass Beschwerden dieser Kategorie nicht mit der erforderlichen Priorität behandelt werden.

1.4 Rückkehr und Nothilfe

1.4.1 Ausgangslage und Zuständigkeiten

Die Kantone sind von Gesetzes wegen für den Vollzug der Wegweisung zuständig. Der Bund unterstützt sie bei der Beschaffung der Reisepapiere und bei der Ausreiseorganisation. Aufgrund der kantonalen Zuständigkeit wird der Bund erst tätig, wenn ein entsprechendes Gesuch um Vollzugsunterstützung des Kantons eintrifft.

1.4.2 Feststellungen und Problemfelder im Bereich Papierbeschaffung

Seit dem 1. Januar 2007 besteht die Möglichkeit, die Papierbeschaffung bereits ab erstinstanzlichem Entscheid des BFM (und nicht erst ab Rechtskraft des Entscheides) einzuleiten.

	<i>Anzahl Fälle 2008–2010</i>	<i>in % des Totals</i>
Beginn Papierbeschaffung ab erstinstanzlichem Entscheid BFM (vor Rechtskraft)	138	1,8 %
Beginn Papierbeschaffung nach Rechtskraft Asylentscheid	7 723	98,2 %

Es fällt auf, dass die Kantone in der Regel ein Gesuch um Vollzugsunterstützung erst nach Rechtskraft des Entscheides stellen. Bevor die Kantone ein solches Gesuch einreichen, führen sie in der Mehrheit der Fälle ein Ausreisegespräch durch. Dieses findet in der Regel erst nach Eintritt der Rechtskraft statt, wenn feststeht, dass die ausländische Person die Schweiz zu verlassen hat. Es dauert nach Eintritt der Rechtskraft durchschnittlich 42 Tage bis zum Gesuch der Kantone um Vollzugsunterstützung durch das BFM.

Nachfolgende Tabelle zeigt die Anzahl beschaffter und nicht beschaffter Reisepapiere:

	Total im Zeitraum 2008–2010	in % des Totals
Vollzugsunterstützung nach Asylentscheid: Reisepapiere beschafft	6 347	50,7 %
Vollzugsunterstützung nach Asylentscheid: Reisepapiere nicht beschafft	6 183	49,3 %

In nahezu 50 % der Fälle, in welchen die Kantone den Bund um Unterstützung bei der Papierbeschaffung ersuchten, konnten die Papiere nicht beschafft werden. Der Grund liegt insbesondere darin, dass in 3908 Fällen (63 %) die ausländische Person untergetaucht bzw. unkontrolliert abgereist ist. Weitere 1092 Personen (18 %) treten erneut in den Asylprozess ein, sei es durch Einreichung eines Wiedererwägungs-, Revisions- oder eines neuen Asylgesuchs. 914 Personen (15 %) erhalten während des Papierbeschaffungsprozesses eine ausländerrechtliche Aufenthaltsregelung.

Anzahl verbuchte Geschäftsabschlüsse „Papier nicht beschafft“ (= erfolglose Abschlüsse Papierbeschaffung) bei Vollzugsunterstützung nach Asylentscheid:

Abgang aus Vollzugsunterstützung	Total 2008–2010	in % des Totals
Übertritt in Asylprozess	1 092	17,6 %
Kontrolliert ausgereist	71	1,1 %
Zurückgeführt Heimatstaat	60	1 %
Zurückgeführt Drittstaat	42	0,7 %
Zurückgeführt Dublin-Staat	10	0,2 %
Unkontrollierte Abreise (untergetaucht)	3 908	63,2 %
Gestorben	14	0,2 %
Abschreibung nach ausländerrechtlicher Aufenthaltsregelung	914	14,8 %
Ausländerrechtliche Aufenthaltsregelung hängig	72	1,2 %
Total Vollzugsunterstützung nach Asylentscheid	6 183	100 %

Die fünf Top-Länder, bei denen die Papierbeschaffung abgebrochen wurde, sind Nigeria, DR Kongo, Algerien, Äthiopien und Angola. Hierbei handelt es sich um Länder, bei denen die Papierbeschaffung überdurchschnittlich lange dauert.

Der Abbruch hängt insbesondere von der Dauer der Papierbeschaffung ab:

Land	Anzahl Fälle, in denen Papiere beschafft wurden	Ø Dauer in Tagen
DR Kongo	254	441
Angola	33	354
Algerien	140	237
Nigeria	1 204	230
Äthiopien	61	230

Die durchschnittliche Dauer der Papierbeschaffung beträgt 163 Tage. In denjenigen Fällen, in denen die Papiere nicht beschafft werden konnten, dauert es zwischen Beginn und Abbruch der Papierbeschaffung durchschnittlich 238 Tage.

Es gibt verschiedene Gründe für die lange Dauer im Papierbeschaffungsprozess. In der Mehrheit der Fälle verweigern die wegzuweisenden ausländischen Personen ihre Mitwirkung bei der Beschaffung der Reisepapiere. Des Weiteren knüpfen die Herkunftsstaaten eine mögliche Kooperation an verschiedene Bedingungen. Sie stellen Reisepapiere zum Teil nur aus, wenn die vollständige Identität der wegzuweisenden ausländischen Person klar ist. Häufig genügen den rückübernehmenden Staaten Name, Vorname und Staatsangehörigkeit nicht. Sie verlangen ausserdem den genauen Herkunfts-/Geburtsort, die Familienverhältnisse usw.. Einzelne Staaten nehmen ihre Staatsangehörigen nur unter der Voraussetzung zurück, dass diese die Schweiz freiwillig verlassen wollen. Diejenigen Heimat- bzw. Herkunftsstaaten, die für die Ausstellung des Reisepapiers auf die Identität abstellen, entsenden Delegationen in die Schweiz, die mit den Betroffenen Befragungen durchführen. Solche Delegationen kommen meistens lediglich 1 bis 2 Mal pro Jahr in die Schweiz.

1.4.3 Ausreiseorganisation

Zwischen dem Vorliegen des Reisepapiers und der effektiven Ausreise dauert es durchschnittlich rund 30 Tage.

Problematisch im Bereich der Ausreiseorganisation ist insbesondere der Umstand, dass zahlreiche Personen die Ausreise verweigern und mit einem Sonderflug zurückgeführt werden können. Aufgrund der hohen Sicherheitsanforderungen ist die Organisation eines Sonderfluges zeitaufwändig und kostenintensiv. Weiter ist festzustellen, dass ein Drittel der Flugbuchungen annulliert werden muss, weil die wegzuweisende Person vor Abflug untergetaucht ist.

1.4.4 Verhältnis zwischen zwangsweiser Rückführung und freiwilliger Rückkehr

Das bestehende duale System im Rückkehrbereich bezweckt, die betroffenen Personen mit einer Rückkehrhilfe zur selbständigen Ausreise zu bewegen und eine begleitete Rückführung zu vermeiden.

Im Jahre 2008 sind 1052 Personen, im Jahre 2009 1577 Personen und im Jahre 2010 2171 Personen mit Rückkehrhilfe ausgereist.

Tabelle über die kontrollierten Ausreisen:

	2008		2009		2010	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Gesamthaft erfolgte Ausreisen	4 995	100 %	7 570	100 %	8 059	100 %
Gesamthaft erfolgte selbständige Ausreisen	1 445	29 %	1 999	26 %	2 360	29 %
davon mit Rückkehrhilfe	1 052		1 577		2 171	
Rückführungen	3 550	71 %	5 571	74 %	5 699	71 %

Der Anteil der selbständigen Ausreisen, bei denen die Betroffenen mit Rückkehrhilfe ausgereist sind, erhöhte sich von 21 % (2008 und 2009) auf 26 % im Jahr 2010.

Der Vergleich der Dauer vom Zeitpunkt eines rechtskräftigen Asylentscheides bis zur Ausreise mit Rückkehrhilfe oder einer Rückführung zeigt, dass die Dauer zwischen

rechtskräftigem Asylentscheid und Ausreise mit Rückkehrhilfe durchschnittlich zwei Jahre kürzer ist. Auch wenn nicht in jedem Fall die Gewährung der Rückkehrhilfe ausschlaggebend für die frühere Ausreise gewesen sein mag, ist dennoch erkennbar, dass das beim Rückkehrmanagement bisher angewandte Anreizsystem funktioniert.

Die Mehrheit der Personen, die mit Rückkehrhilfe die Schweiz selbständig verlassen haben, war von einer rechtskräftigen Wegweisungsverfügung betroffen. Immerhin zwei Fünftel aller Betroffenen haben ihr Asylgesuch zurückgezogen oder auf ihre vorläufige Aufnahme oder den Flüchtlingsstatus verzichtet. Sie können effektiv als freiwillig Ausreisende bezeichnet werden. Der Anteil dieser Personen hat gegenüber der Periode 2001-2004 deutlich zugenommen. Die Abweichung im Jahre 2007 ist ebenfalls auf die Rückkehr einer grösseren Gruppe (zirka 400 Rumänen) ab EVZ zurückzuführen.

Tabelle über Status der Personen, welche mit Rückkehrhilfe ausgereist sind:

	Anteil Personen mit rechtskräftiger Wegweisungsverfügung	Anteil Personen mit Rückzug Asylgesuch, Verzicht auf vorläufige Aufnahme oder Flüchtlingseigenschaft
2005	62 %	38 %
2006	62 %	38 %
2007	44 %	56 %
2008	64 %	36 %
2009	67 %	33 %
2010	63 %	37 %
Ø 2005–2010	60 %	40 %
Ø 2001–2004	76 %	24 %

Es wird seit längerem angeregt, das Anreizsystem für die freiwillige Rückkehr auf Personen auszudehnen, die sich bereits in der Phase des zwangsweisen Vollzugs befinden. Bei der Prüfung ist zu berücksichtigen, dass mit einer solchen Erweiterung der Anreiz zur selbständigen Ausreise gefährdet werden könnte.

1.4.5 Ausschaffungshaft

Im Zeitraum vom 1. Januar 2008 bis 30. Juni 2010 wurden insgesamt 7136 Haftanordnungen ausgesprochen (vgl. Anhang 4). Davon entfielen 6804 (95 %) auf die Ausschaffungshaft, 132 auf die Vorbereitungshaft und 200 auf die Durchsetzungshaft. Die durchschnittliche Haftdauer bei der Ausschaffungshaft beträgt 24 Tage. Angesichts der beschränkten Haftplätze wird die Ausschaffungshaft in der Regel nur in denjenigen Fällen angeordnet, in denen der Wegweisungs Vollzug unmittelbar bevorsteht. Die Rückführungsquote bei Anordnung der Ausschaffungshaft beträgt 86 %. In der Schweiz stehen 476 Haftplätze zur Verfügung (vgl. Anhang 5). Es fällt dabei auf, dass die Kantone in der Westschweiz nur eine geringe Anzahl an Haftplätzen ausweisen.

1.4.6 Nothilfe

1.4.6.1 Ausgangslage

Abgewiesene Asylsuchende erhalten nach Ablauf ihrer Ausreisefrist keine Sozialhilfe mehr, sondern lediglich Nothilfe. Das Ziel dieser Massnahme besteht darin, die betroffenen Personen zur Ausreise aus der Schweiz zu bewegen. Dieser Sozialhilfestopp gilt seit April 2004 für alle Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid und seit Anfang 2008 für alle Personen mit einem negativen Asylentscheid.

1.4.6.2 Feststellungen

Im ersten Halbjahr 2010 haben rund 7000 Personen Nothilfe bezogen. 25 % davon sind Altfälle, d. h. Personen, die vor der Ausdehnung des Sozialhilfestopps (1. Januar 2008) weggewiesen wurden. 75 % sind Neufälle, d. h. Personen, die erst ab dem 1. Januar 2008 weggewiesen wurden.

Rund 50 % der weggewiesenen Personen beziehen keine Nothilfe und verlassen die Schweiz. 15 % der Betroffenen (Neufälle) beziehen nach einem Jahr nach wie vor Nothilfe. Die durchschnittliche Bezugsdauer der Neufälle, welche in der Zeit vom 1. Januar 2008 bis 30. Juni 2010 einmal Nothilfe bezogen haben, beträgt 132 Tage und bei den Altfällen 325 Tage. Der Sozialhilfestopp zeigt vor allem dann Wirkung, wenn ein zwangsweiser Vollzug möglich ist.

Nothilfebeziehende im ersten Halbjahr 2010 nach Ländern und Kategorien:

Beobachtungsperiode: erstes Halbjahr 2010

Rang	Nationalität	Beziehende
1	Nigeria	1 212
2	Staat unbekannt	451
3	Algerien	429
4	Serbien	428
5	Irak	335
6	Kongo DR	319
7	Bosnien u. Herzegowina	240
8	Kosovo	236
9	Guinea	229
10	Türkei	223
11	Russland	201
12	Äthiopien	200

Langzeitbeziehende nach Ländern und Kategorien:

<i>Beziehende mit 8 Bezugsquartalen Ende 4. Quartal 2009</i>	<i>Beziehende mit 10 Bezugsquartalen Ende 2. Quartal 2010</i>
- 991 Personen mit einer Bezugsdauer von 2 Jahren	- 856 Personen mit einer Bezugsdauer von 2.5 Jahren
- 89 % Altfälle NEGE 1 ⁷	- 92 % Altfälle NEGE 1

⁷ Weggewiesene Personen mit einem negativen Asylentscheid, dessen Rechtskraft vor dem 1.1.2008 eingetreten ist und die am 31.12.2007 einen offenen Aufenthalt hatten.

Kongo DR	188	17 %	Kongo DR	138	16 %
Staat unbekannt	128	13 %	Staat unbekannt	112	13 %
Algerien	91	9 %	Algerien	103	12 %
Serbien	60	6 %	Serbien	50	6 %
Nigeria	45	5 %	Nigeria	41	5 %
Äthiopien	42	4 %	Russland	30	4 %
Bosnien u. Herzegowina	36	4 %	Äthiopien	28	3 %
Angola	29	3 %	Iran	26	3 %
Iran	29	3 %	Angola	23	3 %
Russland	29	3 %	Türkei	23	3 %

Auffallend ist vor allem die hohe Anzahl der Nothilfebeziehenden aus Ländern wie Kongo, Algerien, Nigeria und Äthiopien, bei denen der Papierbeschaffungsprozess lange dauert oder der zwangsweise Vollzug nicht oder nur schwer möglich ist. Auffällig sind auch die zahlreichen Nothilfebeziehenden aus den Balkanstaaten (Safe - Countries und keine Schwierigkeiten bei der Papierbeschaffung und beim zwangsweisen Vollzug).

Bei den Neufällen beträgt die Quote der Vollzugsaussetzung bei den Nothilfebeziehenden 5 % und bei den Altfällen 15 % (Beobachtungsperiode erstes Halbjahr 2010). In der gleichen Beobachtungsperiode haben die Kantone bei 15 % der Neufälle und bei 27 % der Altfälle kein Gesuch um Papierbeschaffung eingereicht.

1.4.6.3 Problemfelder

Die Kantone stellen einen Bestand von Personen – sogenannte Langzeitbezügler – fest, welche trotz Reduktion der finanziellen Unterstützung auf Nothilfe das Land nicht verlassen. Besonders betroffen sind bevölkerungsreiche Kantone und solche mit grösseren Agglomerationsgemeinden. Bund und Kantone haben daher Ende 2009 eine Studie in Auftrag gegeben, welche die Langzeitproblematik in der Nothilfe untersucht hat. Zwei der wichtigsten Handlungsoptionen der Kantone sieht die Studie in einem optimalen Zusammenspiel von Anreiz- und Sanktionsfaktoren im Bereich der Ausgestaltung der Nothilferegimes und bei den Vollzugsanstrengungen. Zudem wird aufgezeigt, dass genügend Ressourcen bei den Haftplätzen und bei den polizeilichen Handlungen wie den Zuführungen zu den Identitätsabklärungen von entscheidender Bedeutung sind. Die Studie zeigt auch auf, dass vor allem die Ausrichtung von Geldleistungen attraktiv ist und diesfalls die Bezüger öfter und länger in der Nothilfe verbleiben. Auch die Bewilligungspraxis bei der Erteilung von Härtefallregelungen hat Einfluss auf das Ausreiseverhalten der Nothilfebeziehenden. Seitens der Kantone wird zudem darauf aufmerksam gemacht, dass der Unterschied von der Sozialhilfe zur Nothilfe oft nur marginal ist, da die ordentliche Sozialhilfe für Asylsuchende häufig ebenfalls in Form von Sachleistungen ausgerichtet wird und geldmässig tiefere Ansätze als bei den Einheimischen gelten.

Weniger als die Hälfte der Nothilfebezügler wird in Notunterkünften untergebracht (36 % bei den Altfällen und 45 % bei den Neufällen). Die anderen Nothilfebeziehenden leben in normalen Asylunterkünften oder in Wohnungen.

Bei 15 % der Nothilfebeziehenden (Beobachtungsperiode erstes Halbjahr 2010) haben die Kantone kein Gesuch für die Papierbeschaffung eingereicht, obwohl ein Vollzug möglich wäre, da er durch das BFM oder das BVGer nicht ausgesetzt worden ist.

1.4.7 Fazit

Im Rückkehrbereich liegen die Probleme schwergewichtig bei der Papierbeschaffung. Die verschiedenen statistischen Abfragen belegen deutlich, dass die Beschaffung von

Reisepapieren in zeitlicher und quantitativer Hinsicht zu optimieren ist. Dabei ist schwergewichtig auf die Erhöhung der Kooperationsbereitschaft der Herkunftsstaaten hinzuwirken.

Was das duale System beim Rückkehrmanagement betrifft, wird zu prüfen sein, unter welchen Voraussetzungen die Rückkehrhilfe auf Personen, die im Vollzugsprozess stehen, ausgedehnt werden kann.

Bei genügenden Haftplätzen könnten die Wegweisungen konsequenter vollzogen werden. Mit vermehrter Anordnung der Durchsetzungs- und Ausschaffungshaft wird der Druck auf die Mitwirkung der ausländischen Person zur Papierbeschaffung erhöht und der entsprechende Prozess dadurch erheblich beschleunigt. Dies setzt jedoch voraus, dass die Kantone über mehr Haftplätze verfügen.

Die Nothilfe weist einen engen Zusammenhang mit dem Rückkehrbereich auf und zeigt vor allem dann Wirkung, wenn die Papierbeschaffung schnell erfolgt und ein zwangsweiser Vollzug möglich ist. Nur mit gut ineinandergreifenden Massnahmen im gesamten Asylprozess (kurze Verfahren, intensive Fallbearbeitung während der Ausreisephase im Rahmen von regelmässigen Ausreisegesprächen, Rückkehrberatungsgespräche, konsequente Anwendung von Zwangsmassnahmen und spürbare polizeiliche Präsenz) lässt sich ein Dauerbezug verhindern bzw. gering halten.

1.5 Dublin-Verfahren

1.5.1 Ausgangslage und Zuständigkeiten

Die Schweiz ist seit dem 12. Dezember 2008 operativ an der Dubliner Zusammenarbeit beteiligt. Gemäss Dublin-II-Verordnung ist ein Staat für die Durchführung des Verfahrens zur Prüfung eines Asylgesuchs zuständig. Für die Anwendung des Dublin-Verfahrens ist das BFM zuständig. Gemäss der Systematik des Asylgesetzes ist dieses Verfahren Teil eines Nichteintretensverfahrens (Art. 34 Abs. 2 Bst. d AsylG).

1.5.2 Feststellungen

Allgemeine Statistiken zum Dublin-Out-Verfahren⁸:

	2009	2010
Ersuchen um Übernahme	6 041	5 994
In % aller Asylgesuche	37,7 % (16 005)	38,5 % (15 567)
Dublin-Staaten (In % aller Ersuchen 09–10)	Italien (42 % – 5 048) Österreich (8 % – 962) Griechenland (7.8 % – 938) Deutschland (6.5 % – 783)	
NEE Dublin	3 486	6 393
Überstellungen	1 904 (55 % NEE Dublin)	2 722 (43 % NEE Dublin)
Dublin-Staaten (In % aller Überstellungen 09–10)	Italien (48 % – 2 237) Österreich (7.2 % – 331) Deutschland (6.2 % – 285) Frankreich (5.8 % – 268)	

⁸ Dabei handelt es sich um das Verfahren zur Überstellung der asylsuchenden Person in den Staat, der für die Prüfung ihres Asylgesuchs zuständig ist.

Durchschnittliche Verfahrensdauer

Die durchschnittliche Dauer der verschiedenen Phasen des „Dublin-Out-Verfahrens“ für die Jahre 2009 und 2010 lautet wie folgt:

	Ø Dauer in Tagen
Von der Einreichung des Asylgesuchs bis zur Überstellung an den zuständigen Dublin-Staat	169

	Ø Dauer in Tagen
Von der Einreichung des Asylgesuchs bis zum Nichteintretensentscheid Dublin	120

	Ø Dauer in Tagen
Von der Einreichung des Asylgesuchs bis zum Ersuchen des BFM um Übernahme durch Dublin-Staat	69
Vom Ersuchen des BFM um Übernahme durch Dublin-Staat bis zur Zustimmung	18
Von der Zustimmung Dublin-Staat bis zum Nichteintretensentscheid Dublin	43
Vom Nichteintretensentscheid bis zur Überstellung	54

1.5.3 Problemfelder

Dauer des Verfahrens: Die Dublin-Verfahren dauern insgesamt zu lang. Die Betroffenen können grundsätzlich nicht in den EVZ bleiben und müssen den Kantonen zugewiesen werden, weil in den EVZ zu wenig Betten zur Verfügung stehen. Seit dem 1. Januar 2011 beträgt die maximale Aufenthaltsdauer der Asylsuchenden in den EVZ 90 Tage (vorher 60 Tage). Mit dieser Verlängerung wurde der Mangel an Unterbringungsmöglichkeiten jedoch nicht behoben (siehe Ziffer II, 1.6.2).

Mehrfach- und Wiedererwägungsgesuche: Zwischen 2009 und 2010 wurden in der Schweiz 645 Mehrfachgesuche (Dublin-Mehrfachgesuche, siehe Ziffer II, 1.3.3.2) und 212 Wiedererwägungsgesuche gestellt. Das entspricht 14 % der insgesamt während dieses Zeitraums eingereichten Mehrfach- und Wiedererwägungsgesuche oder 9 % der insgesamt gefällten Dublin-Entscheide.

Entscheideröffnung und Verfristung: Mehr als 50 % der NEE werden zur Eröffnung an die Kantonsbehörde oder direkt an die Wohnadresse der gesuchstellenden Person gesendet. Zahlreiche Asylsuchende tauchen von ihrem Aufenthaltsort im Kanton unter oder leisten der Vorladung durch die Kantonsbehörde nicht Folge. Da das BFM nicht systematisch über das Untertauchen der Asylsuchenden informiert wird, kann es bei den zuständigen Dublin-Staaten nicht die für eine Verlängerung der Überstellungsfrist nötigen Schritte einleiten. Im Verlauf von zwei Jahren mussten 665 Fälle aufgrund einer abgelaufenen Überstellungsfrist wieder in das nationale Asylverfahren aufgenommen werden (2009: 347; 2010: 318).

Rückführungsquote: 2009 wurden 1904 Wegweisungen (Überstellungen) im Rahmen des Dublin-Abkommens tatsächlich vollzogen, was im Verhältnis zu den Entscheiden einer Quote kontrollierter Überstellungen von 55 % entspricht. 2010 lag die Rückführungsquote 12 % tiefer (43 %). Das lässt sich damit erklären, dass die Betroffenen untertauchen, sobald sie den Nichteintretensentscheid erhalten. Seit dem Grundsatzurteil des BVGer vom 2. Februar

2010⁹ ist der unmittelbare Vollzug der Überstellungen nicht mehr möglich. Nach dem Erlass des Entscheids ist eine Wartefrist von 10 Tagen einzuhalten (vgl. Art. 107a und 108 Abs. 2 AsylG). Die rückläufige Rückführungsquote ist auch darin begründet, dass die Kantone nicht über genügend Plätze für die Administrativhaft verfügen, um den Wegweisungsvollzug zu gewährleisten. Gemäss den statistischen Daten von swissREPAT für das Jahr 2010 sind 45 % der Flugbuchungen der Kantonsbehörden für Dublin-Fälle annulliert worden (4917 Buchungen, 2235 Annullierungen).

Rückführung nach Italien: Die meisten Ersuchen um Auf- oder Wiederaufnahme an Dublin-Staaten stellt die Schweiz an Italien (42 % der Ersuchen). Auch die meisten Rückführungen erfolgen in diesen Staat (48 % der Überstellungen). Der Wegweisungsvollzug erweist sich jedoch nicht als leicht. Namentlich verwaltungstechnische Regeln des italienischen Staates machen das Verfahren kompliziert (so dürfen die Überstellungen z. B. ausschliesslich auf dem Luftweg über den Flughafen Rom erfolgen, dürfen pro Tag maximal fünf Personen überstellt werden oder sind Überstellungen in bestimmten Monaten nicht möglich).

Qualität der Daktyloskopie: In Einzelfällen (v.a. Personen aus Eritrea und Somalia) wird die in den EVZ durchgeführte Daktyloskopie durch Zufügung von Selbstverletzungen an Fingern verhindert.

1.5.4 Fazit

Probleme bestehen vor allem in folgenden Bereichen:

- Das Verfahren von der Bestimmung des zuständigen Dublin-Staats bis zum Vollzug der Überstellung ist zu lang. Dies gilt insbesondere für den Zeitraum von der Einreichung des Asylgesuchs bis zum Ersuchen beim zuständigen Staat.
- Die Unterkunftsplätze in den EVZ reichen nicht aus.
- Die Plätze für die Administrativhaft in den Kantonen reichen nicht aus.
- Der Vollzug der Wegweisungen nach Italien funktioniert grundsätzlich, läuft aber nicht in jedem Fall reibungslos ab.
- Die Zahl der Mehrfachgesuche steigt seit August 2010.

1.6 Empfangs- und Verfahrenszentren, Unterbringung und Zuweisung an die Kantone

1.6.1 Feststellungen

Im Jahr 2010 wurden 51 % der Entscheide des BFM in den EVZ gefällt (2009: 47 %; 2008: 32 %). 2010 wurden 80 % der NEE des BFM in den EVZ gefällt (2009: 80 %; 2008: 63 %).

In 747 Fällen (2008–2010) erfolgte der Vollzug des Wegweisungsentscheids ab den EVZ. Die Wegweisungen ab den EVZ weisen eine steigende Tendenz auf (2008: 97; 2009: 226; 2010: 424). Diese Wegweisungen stellen jedoch nur 5 % der kontrollierten Ausreisen dar (einschliesslich freiwilliger Ausreisen).

1.6.2 Problemfelder

Das BFM verfügt über 1200 Plätze in den EVZ oder deren Umgebung (Altstätten, Basel, Chiasso, Kreuzlingen und Vallorbe). Zum Teil handelt es sich um Plätze in Zivilschutzräumen, die während einer befristeten Zeit gemietet werden.

Die Plätze dienen hauptsächlich der Unterbringung der Asylsuchenden zwischen Einreichung des Gesuchs und deren Prüfung. Während der letzten 12 Monate erhöhte sich die durchschnittliche Aufenthaltsdauer auf 24 Tage. Die längstmögliche Aufenthaltsdauer ist derzeit auf 90 Tage beschränkt.

⁹ Urteil des BVGer vom 02.02.2010, E-5841/2009

Mit Ausnahme der freiwilligen Ausreisen bedingt der Vollzug der Wegweisungen ab EVZ, dass für die gesuchstellende Person eine Administrativhaft (höchstens 30 Tage) angeordnet werden kann. Ohne diese Massnahme können die Ausreisen nicht gewährleistet werden. Die logistischen und rechtlichen Bedingungen für den Vollzug dieser Haftmassnahmen in den EVZ sind jedoch nicht erfüllt. Die Betroffenen können also nicht im Hinblick auf die Wegweisung vor Ort in Administrativhaft genommen werden. So werden die Asylsuchenden soweit möglich den Kantonsbehörden übergeben. Ganz allgemein ist festzuhalten, dass die Inhaftierung ab den EVZ mangels Haftplätzen und aufgrund des grossen Aufwands für die Koordination mit den betreffenden Partnern (Kantonsbehörden, Polizei, Gefängnisse) mit Schwierigkeiten verbunden ist.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass eine asylsuchende Person mit einem NEE gemäss geltendem Recht das EVZ am Tag, nachdem die Entscheidung in Rechtskraft erwachsen ist, verlassen muss. Das bedeutet, dass sich der Aufenthalt nach der Eröffnung des Nichteintretensentscheids noch um rund zehn Tage verlängert (sofern keine Beschwerde eingereicht wurde).

1.6.3 Fazit

Die Unterbringungskapazitäten in den EVZ reichen nicht aus, und die Plätze für die Administrativhaft sind äusserst beschränkt. Diese Faktoren verhindern die Optimierung des Verfahrensablaufs. Mit 1200 Plätzen ist es überdies kaum möglich, auf Schwankungen bei den Gesuchseingängen zu reagieren oder die Durchführung von Verfahren, die länger als 25 Tage dauern, zu gewährleisten. Das BFM ist der Ansicht, dass es zur Erfüllung seines Auftrags gemäss der aktuellen Strategie über mindestens 1900 Plätze verfügen müsste (Grundlage: 15 000 Gesuche pro Jahr).

1.7. Zusammenfassung der wesentlichen Kernzahlen

Die folgenden Zahlen beziehen sich, falls nicht anders erwähnt, auf die durchschnittliche Dauer in den Geschäftsjahren 2008–2010:

Verfahren vor dem BFM (durchschnittliche Dauer total: 232 Tage)

Dauer von der Einreichung des Asylgesuchs bis zum:

- positiven Asylentscheid: 336 Tage
- negativen Asylentscheid und Wegweisungsvollzug: 292 Tage
- negativen Asylentscheid mit vorläufiger Aufnahme: 400 Tage
- Nichteintretensentscheid (ohne Dublin): 109 Tage
- Dublin-Nichteintretensentscheid: 120 Tage

60 % der Asylgesuche werden in sechs Monaten entschieden, 5 % in mehr als zwei Jahren.

Verfahren vor dem BVGer (durchschnittliche Dauer total: 524 Tage)

Dauer vom Entscheid des BFM bis zum Urteil bei einem:

- negativen Asylentscheid mit Wegweisung: 860 Tage
- negativen Asylentscheid mit vorläufiger Aufnahme: 537 Tage
- Nichteintretensentscheid (ohne Dublin): 89 Tage
- Dublin-Nichteintretensentscheid: 54 Tage

Die Beschwerdequoten lauten wie folgt: 67 % gegen negative Entscheide mit Wegweisung, 48 % gegen Nichteintretensentscheide (ohne Dublin) und 2,4 % gegen Dublin-Nichteintretensentscheide.

55 % der Beschwerden werden in vier Monaten erledigt, 23 % in mehr als drei Jahren.

Gesamtdauer des ordentlichen Verfahrens (398 Tage)

Dauer von der Einreichung des Asylgesuchs bis zur Erlangung der Rechtskraft (mit oder ohne Beschwerde) bei einem:

- negativen Asylentscheid mit Wegweisung: 995 Tage
- negativen Asylentscheid mit vorläufiger Aufnahme: 499 Tage
- Nichteintretensentscheid (ohne Dublin): 161 Tage

– Dublin-Nichteintretensentscheid: 155 Tage

Ausserordentliches Verfahren und Mehrfachgesuche

Die Behandlungsdauer bei Wiedererwägungsgesuchen beläuft sich auf mehr als drei Monate (110 Tage) im BFM und auf mehr als zwanzig Monate (617 Tage) bei einer Beschwerde vor dem BVGer.

Im Jahr 2010 betrug die Dauer für die Behandlung von Mehrfachgesuchen im BFM fünf Monate (146 Tage) und vor dem BVGer dreizehn Monate (401 Tage).

Gemessen an der Anzahl der vollziehbaren Wegweisungsentscheide reicht ein Drittel der abgewiesenen Asylsuchenden ein Wiedererwägungs- oder ein Mehrfachgesuch ein.

Wegweisungsvollzug

In 98 % der Fälle warten die Kantone den rechtskräftigen Entscheid ab, bevor sie ein Gesuch um Vollzugsunterstützung stellen. Das BFM erhält diese Gesuche im Durchschnitt 40 Tage nachdem die Entscheide rechtskräftig geworden sind. Die Beschaffung der Reisepapiere dauert durchschnittlich fünf Monate (163 Tage). Die Hälfte der Gesuche um Vollzugsunterstützung endet ergebnislos, vor allem weil die betreffenden Personen untertauchen. Bei einer kontrollierten Rückkehr dauert die Organisation der Reise ab der erfolgreichen Papierbeschaffung bis zur Ausreise der Person durchschnittlich 30 Tage.

In den Dublin-Verfahren beträgt die Dauer vom Nichteintretensentscheid bis zur Überstellung durchschnittlich 54 Tage. Die Überstellung erfolgte in 46 % der Entscheide kontrolliert.

Gesamtdauer

Unter Berücksichtigung der ordentlichen Verfahren, der ausserordentlichen Verfahren, der Mehrfachgesuche und des Wegweisungsvollzugs wird die Gesamtdauer von der Einreichung des Asylgesuchs bis zur Ausreise aus der Schweiz oder bis zu einer Aufenthaltsregelung (vorläufige Aufnahme oder ausländerrechtliche Regelung) für abgewiesene Asylsuchende auf durchschnittlich rund 1400 Tage geschätzt.

1.8 Kohorten-Betrachtung

Bei der Kohorten-Betrachtung soll aufgezeigt werden, wie viele Personen nach Einreichung eines Asylgesuches die Schweiz wieder verlassen oder unter welchem Aufenthaltsstatus sie sich weiterhin in der Schweiz aufhalten. Als Referenzjahre wurden die Jahre 2002 und 2007 berücksichtigt.

Im Jahr 2002 wurden 23633 Asylgesuche (nur Erstgesuche) eingereicht. Nachfolgend wird der Status per 31. Januar 2011 für diese Personen aufgezeigt.

Rund ein Drittel dieser Personen (6698 Personen bzw. 28 %) haben eine Regelung erhalten. Sie wurden entweder als Flüchtlinge anerkannt, vorläufig aufgenommen oder sie haben eine ausländerrechtliche Aufenthaltsregelung erhalten. 40 % (2670 Personen) dieser Personen haben den Aufenthaltsstatus im Rahmen des erstinstanzlichen Verfahrens (ohne Rechtsmittelverfahren¹⁰) erhalten. 60 % (4028 Personen) haben den Aufenthaltsstatus erst nach einem oder mehreren Rechtsmittelverfahren erhalten. Nach Einreichung eines Rechtsmittelverfahrens erhalten 40 % (2682 Personen) eine Aufenthaltsregelung und die übrigen 20 % (1346 Personen) nach zwei oder mehreren Rechtsmittelverfahren.

Rund die Hälfte aller Personen (47 %) hat kein Rechtsmittelverfahren eingeleitet. Die andere Hälfte hat ein (38 %) oder mehrere (15 %) Rechtsmittelverfahren ausgeschöpft.

26 % (6197 Personen) aller Personen sind kontrolliert ausgereist und 38 % (8889 Personen) sind untergetaucht.

In rund 6 % der Fälle können keine Aussagen über den Aufenthalt gemacht werden, weil beispielsweise das Verfahren abgeschrieben wurde (z. B. Rückzug des Gesuchs) oder die Person über einen rechtskräftigen Entscheid verfügt, ohne dass eine kontrollierte Ausreise

¹⁰ Als Rechtsmittelverfahren gelten hier Beschwerden, Wiedererwägungs-, Revisions- und Mehrfachgesuche

erfolgte. 2 % sind noch im Asylprozess oder es ist ein ausländerrechtliches Verfahren hängig.

Im Jahr 2007 wurden 8520 Erstgesuche eingereicht. Nachfolgend wird der Status per 31. Januar 2011 für die betreffenden Personen aufgezeigt.

Die Hälfte (4297 Personen) hat eine Regelung erhalten (Asyl, vorläufige Aufnahme oder andere ausländerrechtliche Regelung). Die grosse Mehrheit dieser Personen (78 % oder 3345 Personen) hat den Aufenthaltsstatus im Rahmen des erstinstanzlichen Verfahrens, ohne Rechtsmittelverfahren oder weiteres Gesuch, erhalten. Rund ein Viertel (22 % oder 952 Personen) hat den Aufenthaltsstatus erst nach einem oder mehreren Rechtsmittelverfahren oder weiteren Gesuchen erhalten. Von diesen 22 % haben 17 % (720 Personen) den Aufenthaltsstatus nach einem Rechtsmittelverfahren oder einem zweiten Asylgesuch erhalten, der Rest (5 % oder 232 Personen) hat ihn nach mehreren Rechtsmittelverfahren oder mit Mehrfachgesuchen erhalten.

60 % aller Personen haben unabhängig von ihrem aktuellen Status kein Rechtsmittelverfahren eingeleitet oder kein neues Gesuch gestellt. Alle anderen haben ein (30 %) oder mehrere (10 %) zusätzliche Verfahren genutzt.

10 % (898) aller Personen sind kontrolliert ausgeweisert und 17 % (1475 Personen) sind untergetaucht.

In rund 10 % der Fälle können keine Aussagen über den Aufenthalt gemacht werden. Bei 6 % ist noch ein Asyl- oder ein ausländerrechtliches Verfahren hängig.

Der Vergleich der Situation zwischen 2002 und 2007 ergibt Folgendes:

- Je mehr Zeit seit der Einreichung des ersten Asylgesuchs vergangen ist, desto mehr Personen haben ein Rechtsmittelverfahren eingeleitet oder Mehrfachgesuche gestellt (2002: mehr als 50 % der Personen; 2007: 40 %).
- Je mehr Zeit vergangen ist, desto mehr Personen haben eine späte Aufenthaltsregelung erhalten (nach Einleitung von zwei oder mehreren Rechtsmittelverfahren oder zusätzlichen Gesuchen; 2002: 20 %; 2007: 5 %).
- Der Anteil der untergetauchten Personen nimmt mit der Zeit zu (2002: 38 %; 2007: 17 %).

2. Aktuelle Situation im Asylbereich in ausgewählten europäischen Staaten (Teilprojekt 2)

Auftrag des Teilprojektes 2:

Darstellung und Vergleich der Verfahren in ausgewählten europäischen Staaten: Insbesondere Ausgestaltung und Dauer der Asylverfahren und Beschwerdeverfahren, Rechtsschutz, Unterbringung von Asylsuchenden und weggewiesenen Personen, finanzielle Unterstützung, Sozialversicherungen während und nach Abschluss des Asylverfahrens, Vollzugs- und Zwangsmassnahmen, Förderung der freiwilligen Rückkehr.

2.1 Einführung: Auswahl der untersuchten Länder

Nach einer gründlichen Evaluation wurden aus einer Anzahl europäischer Staaten drei Länder gewählt, die sich aufgrund ihrer Verfahrensarten, der Höhe der Gesuchszahlen oder der internen Verwaltungsorganisation für eine genauere Analyse besonders eignen. Es handelt sich hierbei um die Niederlande, Norwegen und Grossbritannien. Alle drei Staaten weisen Eigenheiten auf, die für eine Beschleunigung des Asylverfahrens in der Schweiz von Interesse sein könnten.

Die Schweiz und die Niederlande weisen ähnliche Asylgesuchszahlen sowie ein vergleichbares Profil der Asylsuchenden auf. Im Sommer 2010 wurde in den Niederlanden ein neues sog. 8-Tage-Verfahren mit dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung eingeführt, das für die Schweiz interessante Ansatzpunkte aufweist. So ist z. B. gesetzlich vorgeschrieben, welche Verfahrensschritte an jedem der acht Tage getätigt werden müssen. Die integrierte, kostenlose Rechtsberatung/-vertretung während des ganzen erstinstanzlichen Verfahrens führt zudem zu einer Verbesserung der Qualität der Verfahren in den Niederlanden.

Norwegen ist wie die Schweiz nicht Mitglied der EU und deshalb nicht an EU-Richtlinien gebunden. Beide Länder verfügen zudem über vergleichbare Asylgesuchszahlen. In den letzten Jahren wurden in Norwegen Massnahmen auf organisatorischer und verfahrensrechtlicher Ebene ergriffen mit dem Ziel, die Dauer der Asylverfahren zu verkürzen. Zudem verfügt Norwegen über eine zusätzliche quasi-justizielle Beschwerdeinstanz (das UNE) und der Rechtsschutz ist weitgehend ausserhalb der ordentlichen Gerichtsbarkeit gewährleistet.

In Grossbritannien wurde im Frühjahr 2007 das Case-Owner-Prinzip eingeführt. Dieses legt die Verantwortung für die Behandlung eines Asylgesuchs vom Anfang bis zum Ende in die Hände eines Asylentscheiders (sog. Case Owner). Dieses Case-Owner-Prinzip diente als Vorbild für die Neustrukturierung des Direktionsbereichs Asyl und Rückkehr im Rahmen der Reorganisation des BFM im September 2010. In Grossbritannien existiert zudem für bestimmte Kategorien von Asylsuchenden ein beschleunigtes Asylverfahren (Detained Fast Track Procedure).

2.2 Niederlande

2.2.1 Rahmenbedingungen

Im Jahr 2010 stellten 15148 Personen ein Asylgesuch. Die Gesuchseingänge lagen damit etwa auf der Höhe der beiden Vorjahre. Die drei wichtigsten Herkunftsländer waren Somalia, Irak, Afghanistan (30,7 % aller Asylgesuche). Die Niederlande nehmen jedes Jahr etwa 500 Kontingentsflüchtlinge aus UN-Flüchtlingslagern auf.

Zwischen der Verwaltung und den Gerichten besteht ein sogenanntes Coalition Agreement. Dadurch sind beide Parteien an Fristen gebunden, die den Ablauf des Verfahrens vereinfachen und beschleunigen. Am 1. Juli 2010 ist der revidierte Aliens Act 2000 in Kraft

getreten.¹¹ Die wesentlichsten Änderungen bestehen in der Einräumung einer sogenannten Ruhe- und Vorbereitungszeit für den Gesuchsteller, einer Rechtsberatung/-vertretung während des ganzen erstinstanzlichen Verfahrens sowie einer verstärkten Zusammenarbeit der am Verfahren beteiligten Partner.

2.2.2 Beteiligte Behörden und Partner

Die am Verfahren beteiligten Partner sind der Immigratie –en Naturalisatiedienst (Einwanderungs- und Einbürgerungsdienst – IND; rund 530 Case Worker im Bereich Asyl), die Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Organisation für die Unterbringung - COA: rund 1800 Personen), der Terugkeer & Vertrek (Rückführungs- und Ausreisedienst - DT&V: rund 520 Personen davon 60 % Case Worker), die Vreemdelingenpolitie (Ausländerpolizei bzw. – behörde - VP)¹², die Koninklijke Marechaussee (Königliche Militärpolizei - KMar)¹³, der VluchtelingenWerk Nederland (Flüchtlingshilfeorganisation - VWN) und die Raden voor Rechtsbijstand (kostenlose Rechtsberatung/-vertretung - RvR)¹⁴, MediFirst (medizinisches, privates Unternehmen)¹⁵. Für die Behandlung der Beschwerden sind die Bezirksgerichte resp. das Verwaltungsgericht zuständig. Im Bereich der freiwilligen Rückkehr wird mit der *International Organisation for Migration* (IOM) zusammengearbeitet. Die oft auch räumliche Nähe der an den Verfahren beteiligten Akteure ermöglicht und begünstigt eine enge Zusammenarbeit.

2.2.3 Verfahrensarten erstinstanzlich

Jede asylsuchende Person kann sich an der Aussengrenze (Flughafen, Grenzübergang) sowie im Landesinnern bei einer Polizeistelle melden. Die Antragstellung erfolgt zentral und ausschliesslich im Empfangszentrum in Ter Apel im Nordwesten des Landes.

Am „Front Desk“ wird umgehend geprüft, ob es sich um ein Asylgesuch handelt. Ist dies der Fall, wird die Person aufgefordert, sich bei der VP anzumelden. Ab hier beginnt für die asylsuchende Person die sog. Ruhe- und Vorbereitungszeit, die durchschnittlich zwei bis drei Wochen dauert (gesetzliche Mindestfrist: sechs Tage). Während dieser Zeit finden im Hinblick auf das Asylverfahren behördlicherseits wichtige und zahlreiche Supportaktivitäten statt: So vervollständigen Mitarbeiter der VP das Aufnahmeformular, überprüfen die Identität, registrieren die Personendaten in den verschiedenen Polizeisystemen und behalten eventuelle Dokumente zur Identifikation. Die Dokumente werden durch eine spezielle Einheit der KMar auf ihre Echtheit geprüft. Fingerabdrücke werden abgenommen und mit der Datenbank EURODAC abgeglichen. Die asylsuchende Person muss sich auch einem obligatorischen TBC-Screening unterziehen. Jedem Gesuchsteller steht es frei, sich einer medizinischen Untersuchung (durch MediFirst) zu unterziehen. Tut er dies nicht, kann er während des Verfahrens nur in gut begründeten Fällen medizinische Vorbringen geltend machen.

Durch dieses Verfahren liegen bereits zahlreiche Untersuchungsergebnisse vor, bevor das eigentliche Asylverfahren beginnt. Nach der Anmeldung weist die COA die asylsuchende Person einem der drei COA-Zentren in Den Bosch, Zevenaar oder Ter Apel zu. Das Unterbringungszentrum in Ter Apel befindet sich in unmittelbarer Nähe des Anmeldezentrums des IND, in welchem der Asylantrag bearbeitet wird. Unbegleitete minderjährige Asylsuchende werden von Personen in einer spezialisierten Unit in Den Bosch behandelt.

Erst nach der Ruhe- und Vorbereitungszeit und dem Vorliegen der Untersuchungsergebnisse beginnt das eigentliche Asylverfahren. Unterschieden wird

¹¹ Aufgrund der relativ kurzen Erfahrungszeit der niederländischen Behörden mit dem revidierten Aliens Act 2000 bestehen noch keine längerfristig erhobenen Datenquellen.

¹² Das IND, COA, DT&V und VP sind dem Innenministerium zugeordnet.

¹³ Die KMar ist dem Verteidigungsministerium zugeordnet.

¹⁴ RvR wird durch das Justizministerium finanziert.

¹⁵ Durch COA angestellt und finanziert.

zwischen einem ordentlichen Verfahren und einem erweiterten Verfahren. Im ordentlichen Verfahren werden 47 % der Fälle behandelt. Der Ablauf des ordentlichen Verfahrens ist auf Verordnungsstufe genau festgelegt und muss strikte eingehalten werden.

Das ordentliche Verfahren dauert acht Tage:

- Tag 1 Formale Einreichung Asylgesuch und erste Anhörung mit Fokus auf Identität und Reiseroute (keine Fragen zu den Asylgründen) (ca. Dauer: 4–5 Std.)
- Tag 2 Nachbereitung erste Anhörung (Anbringen von Einwänden) resp. Vorbereitung zweite Anhörung mit RvR
- Tag 3 Zweite Anhörung: vertiefte Prüfung der Asylgründe (standardisierte Vorgehensweise mit offener Einstiegsfrage) (Dauer: ca. 4–5 Stunden)
- Tag 4 Nachbesprechung, Korrekturen, Ergänzungen des Protokolls mit RvR
- Tag 5 Entscheidentwurf (bei Bewilligung des Asylgesuchs, Ende des Verfahrens)
- Tag 6 Sichtweise Rechtsanwalt RvR
- Tag 7 Beurteilung, Ablehnung, Zustimmung oder Entscheid, dass erweitertes Verfahren angewendet werden muss (Dauer: ca. 4–5 Std.)
- Tag 8 Aushändigung Entscheid

Ist absehbar, dass das Asylgesuch nicht innert der vorgeschriebenen acht Tage entschieden werden kann (weitere Abklärungen nötig, fehlende Kapazitäten), wird das Gesuch im erweiterten Verfahren behandelt. Dieses darf maximal sechs Monate (vom Zeitpunkt der Gesuchseinreichung gerechnet) beanspruchen. Falls nötig, kann eine ergänzende Anhörung durchgeführt werden. Kann das IND nicht innert der Frist von sechs Monaten entscheiden, weil der Fall komplex ist und zusätzliche Abklärungen erfordert, muss mit dem Rechtsvertreter ein neuer Entscheidtermin festgelegt werden. In allen anderen Fällen kann der Rechtsvertreter vom IND innert zwei Wochen einen Entscheid verlangen. Kommt das IND dieser Forderung nicht nach, kann der Rechtsvertreter vor Gericht eine durch das IND an den Gesuchsteller zu bezahlende Entschädigungssumme (Geldstrafe für jeden überfälligen Tag) beantragen.

Es wird folglich von Fall zu Fall entschieden, ob ein Gesuchsteller das ordentliche oder das erweiterte Verfahren durchläuft (keine Triage/Prioritäten). In beiden Verfahren werden sowohl Nichteintretensentscheide als auch materielle Asylentscheide getroffen. Ein Case Worker ist für alle Verfahrensschritte bis zum erstinstanzlichen Entscheid verantwortlich (das heisst aber nicht, dass er selber anhören und entscheiden muss). Er behandelt alle Herkunftsländer und Fallkonstellationen (inklusive Dublin-Fälle). Es wird erwartet, dass ein Case Worker als Leistungsvorgabe zwei Verfahrensschritte pro Tag erledigt (z. B. eine Anhörung und einen Entscheid). Der Asylentscheid ergeht schriftlich und auf Holländisch. Er wird nicht übersetzt und beinhaltet lediglich die Unterschrift des Case Workers.

2.2.4 Dublin-Verfahren

Für rund einen Drittel der Gesuchsteller wird ein Dublin-Verfahren eingeleitet. Vorbereitungen für das Einleiten eines Dublin-Verfahrens respektive das Stellen eines Wiederaufnahme- /Aufnahmeersuchens an einen Dublin-Staat werden bereits während der Ruhe- und Vorbereitungszeit getroffen, da der VP bereits Resultate des Abgleichs mit der Eurodac-Datenbank vorliegen. Die Übernahmeersuchen werden durch eine spezialisierte Einheit von ca. 40 Mitarbeitern - das Dublin Office - in Zevenaar gestellt. Für ca. 30 % aller Gesuche wird ein Dublinverfahren eingeleitet.

Wird ein Wiederaufnahmeersuchen gestellt (d.h. der Gesuchsteller hat bereits in einem anderen Dublin-Staat ein Asylverfahren durchlaufen) und somit die Antwort auf das Gesuch innert zwei Wochen erwartet, kann das Asylverfahren direkt nach der Antwort eingeleitet werden. In diesen Fällen durchläuft ein Gesuchsteller das ordentliche Verfahren. Werden Aufnahmeersuchen gestellt (d.h. der Betroffene hat z. B. illegal die Grenze überschritten

oder ist im Besitze eines Visums eines Dublin-Staates), hat der ersuchte Dublin-Staat zwei Monate Zeit, um zu antworten. Antwortet der ersuchte Dublin-Staat nicht innert drei Wochen (= maximale Vorbereitungs- und Ruhezeit), wird das Asylgesuch im erweiterten Verfahren behandelt.

Bei Dublin-Fällen wird darauf geachtet, dass bei der zweiten Anhörung nur das rechtliche Gehör zur Dublin-Überstellung gewährt (keine Prüfung der Asylgründe) und die Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat direkt nach dem Abschluss des Verfahrens durch das DT&V organisiert wird. Unter gewissen Konditionen können Gesuchsteller direkt nach der Flugbuchung durch das DT&V für zwei Wochen in Haft genommen werden, um die Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat sicherzustellen (kein spezifischer Hafttatbestand). Gegen einen negativen Entscheid kann gemäss den allgemeinen Regeln über das ordentliche/erweiterte Verfahren Beschwerde eingereicht werden (siehe Ziff. II, 2.2.5).

Die Niederlande haben eine „Dublin-Vereinbarung“ gemäss Artikel 23 der Dublin II-Verordnung mit Italien geschlossen, die insbesondere die Überstellungsmodalitäten regelt. Zudem werden Verbindungsbeamte in Brüssel, Nürnberg, Athen, Stockholm und Wien gestellt. Die Niederlande wenden bei Dublin-Fällen betreffend Griechenland das Selbsteintrittsrecht nach Artikel 3 Absatz 2 der Dublin II-Verordnung an.

2.2.5 Rechtsschutz und Beschwerdeverfahren

Die Niederlande kennen ein asylrechtsspezifisches System der Rechtsberatung/-vertretung. Die RvR stellt einen „Pool“ von ca. 300 Rechtsanwälten. Diese verfügen über Erfahrung im Asylrecht und verpflichten sich, für eine gewisse Zeit für eine Anzahl von Fällen zur Verfügung zu stehen. Die Rechtsanwälte werden pro Fall entschädigt (Punktesystem). Sobald bekannt ist, wann die erste Anhörung stattfindet, vereinbart der zur Seite gestellte Rechtsanwalt (nicht frei wählbar) mit dem Antragsteller ein Vorbereitungsgespräch. Dieses findet meistens ausserhalb des Empfangszentrums statt. Die Leistungen beinhalten zudem die Anwesenheit während des Interviews, das Anbringen von Ergänzungen/Korrekturen in Protokollen sowie das Verfassen von Stellungnahmen und Beschwerden. Die Rechtsberatung/-vertretung wird jeder asylsuchenden Person kostenlos zur Verfügung gestellt, wenn diese mittellos ist und dies wünscht. Zudem wird angestrebt, dass der Asylsuchende während des ganzen Verfahrens durch denselben Rechtsanwalt unterstützt wird.

Gleichzeitig informiert und berät die unabhängige Menschenrechtsorganisation VWN den Gesuchsteller in allen Belangen, die sein Asylverfahren betreffen. Auf Wunsch der asylsuchenden Person können Mitarbeiter von VWN auch als Beobachter an Anhörungen teilnehmen. Die Organisation besteht aus mehreren NGOs, 8000–9000 freiwilligen Mitarbeitern und ca. 400 Spezialisten; sie wird durch das Justizministerium sowie private Spendenbeiträge finanziert. VWN arbeitet eng mit den Rechtsanwälten zusammen.

Jeder asylsuchenden Person steht es frei, ihren Asylentscheid an das zuständige Bezirksgericht weiterzuziehen. Der grösste Teil der Beschwerdeentscheide wird von einem Einzelrichter getroffen. Lediglich in rechtlich komplexen Verfahren oder Verfahren, in denen Grundsatzfragen behandelt werden, kann das Bezirksgericht in Dreierkonstellation tagen. Im Jahr 2010 wurden ca. 15000 Fälle entschieden. Es werden damit beinahe alle negativen erstinstanzlichen Entscheidungen angefochten. Die Erfolgsquote liegt bei ca. 12 %.¹⁶

Wird ein negativer Entscheid im 8-Tage-Verfahren gefällt, ist die Beschwerde innert einer Woche einzureichen. Sie hat keine aufschiebende Wirkung. Der Gesuchsteller kann jedoch innert 24 Stunden ein Gesuch um aufschiebende Wirkung stellen. Von dieser Möglichkeit machen Gesuchsteller in der Regel Gebrauch. Das Bezirksgericht erteilt die aufschiebende Wirkung in 99 % aller Fälle, sodass sich die betroffenen Personen bis zur Urteilsfällung in den Niederlanden aufhalten dürfen. Sie haben jedoch in der Regel kein Anrecht auf

¹⁶ Ohne Dublin-Fälle, die Überstellungen nach Griechenland betreffen.

Unterkunft und erhalten in der Regel keine Sozial- oder Nothilfe. In jedem Fall bekommt die asylsuchende Person jedoch vier Wochen Zeit, ihre Ausreise zu organisieren. Während dieser Zeit hält sie sich in einem Zentrum der COA auf. Das Bezirksgericht ist gehalten, innert dieser vier Wochen sein Urteil zu fällen. Erweist sich dies ausnahmsweise als unmöglich, kann das Bezirksgericht von sich aus vorsorgliche Massnahmen anordnen (z. B. Gesuchsteller hat Anrecht, sich bis zum Urteil in einem Zentrum der COA aufzuhalten).

Wird ein negativer Entscheid im erweiterten Verfahren erlassen, ist die Beschwerde innert vier Wochen einzureichen. Sie hat aufschiebende Wirkung. Der Gesuchsteller darf sich folglich bis zum Urteil in einem Zentrum der COA aufhalten. Im Durchschnitt entscheidet das Gericht in diesen Fällen innert 13 Monaten nach Beschwerdeeingang.

Das Gericht kann sowohl den Sachverhalt überprüfen sowie sich zu rechtlichen Fragen äussern. Zusätzlich zur Einreichung der schriftlichen Beschwerde findet eine ca. 30-minütige mündliche Gerichtsverhandlung unter Teilnahme des Rechtsvertreters und eines Vertreters des IND statt. Das Gericht hat die Möglichkeit, neue Tatsachen und Praxisänderungen zu berücksichtigen (ex nunc), sofern dadurch ein ordnungsgemässes Verfahren gewährleistet ist und der Prozess sich nicht ungebührlich in die Länge zieht. Kommt das Bezirksgericht zu einem abweichenden Ergebnis, hebt es den Entscheid auf und weist den Fall an das IND zurück.

Gegen das Urteil des Bezirksgerichts kann innert einer Woche Berufung an das Verwaltungsgericht erhoben werden. Diese hat keine aufschiebende Wirkung. Das Verwaltungsgericht überprüft lediglich, ob Verfahrensmängel oder Rechtsfehler vorliegen und entscheidet in der Regel innert 13 Wochen. Das IND kann das Verwaltungsgericht um seine Meinung anrufen, wenn sich die verschiedenen Bezirksgerichte bezüglich einer spezifischen Rechtsfrage uneinig sind.

2.2.6 Mehrfachgesuche und ausserordentliche Rechtsmittel

Der Anteil an Mehrfachgesuchen und ausserordentlichen Rechtsmitteln betrug im Jahre 2010 rund 12 %. Solche Gesuche werden in einem weniger ausführlichen Verfahren behandelt. So wird z. B. keine Ruhe- und Vorbereitungszeit gewährt und das Verfahren beginnt direkt mit der zweiten Anhörung.

Gegen abgelehnte Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuche kann innert einer Woche Beschwerde ans Bezirksgericht erhoben werden. Diese hat keine aufschiebende Wirkung, der Gesuchsteller kann jedoch auch hier innert 24 Stunden ein Gesuch um aufschiebende Wirkung stellen. Die aufschiebende Wirkung wird jedoch vom Bezirksgericht nur sehr selten erteilt, sodass die asylsuchende Person die Niederlande in der Regel sofort zu verlassen hat (kein Anspruch auf vier Wochen Aufenthalt in COA-Zentren).

2.2.7 Unterbringung und Sozialleistungen

Gesuchsteller werden in Zentren der COA untergebracht. Die COA ist eine vom IND unabhängige Organisation im Innenministerium. Sie verfügt über insgesamt 25000 Unterbringungsplätze, ein Jahresbudget von ca. 50 Millionen Euro¹⁷ sowie faktisch über eine Monopolstellung.

Je nach Verfahrensstadium befindet sich ein Gesuchsteller in einem der folgenden Zentren:

„Zentrale Empfangsunterkunftszentrum“ (nur in Ter Apel): Hier halten sich Personen während der Ruhe- und Vorbereitungszeit auf. Diese Personen sind krankenkassenversichert und erhalten eine Unterkunft, Nahrungsmittel sowie Sachleistungen wie Hygienemittel und medizinische Versorgung (keine Geldleistungen).

„Verfahrensunterkunftszentrum“: Hier halten sich Personen auf, die ein Asylverfahren durchlaufen (unabhängig von der Dauer des Verfahrens). Diese Personen erhalten dieselben Leistungen wie im „Zentralen Empfangszentrum“.

¹⁷ Das COA-Zentrum in Ter Apel erhält davon ca. sechs Millionen Euro.

„Heimreiseunterkunftszentrum“: Hier halten sich Personen auf, die ein Mehrfachgesuch gestellt, ein ausserordentliches Rechtsmittel eingereicht oder einen negativen Entscheid erhalten haben. Auch Personen, die eine Aufenthaltsbewilligung bekommen haben und nicht selbst für eine Unterkunft aufkommen können, werden hier untergebracht. Diese Personen sind krankenversichert und erhalten eine Unterkunft, medizinische Versorgung sowie 56 Euro pro Woche (für alleinstehende erwachsene Person).

Nach Erhalt eines negativen Entscheides hat jeder Asylsuchende grundsätzlich 28 Tage Zeit, seine Heimreise vorzubereiten. Während dieser Zeit darf sich der Gesuchsteller in einem COA-Zentrum aufhalten. Entscheidet sich eine Person, freiwillig in ihr Heimatland zurückzukehren, kann ihr Recht auf Aufenthalt in einem COA-Zentrum auf maximal zwölf Wochen verlängert werden.

Personen, die ihrer Ausreisefrist nicht nachkommen und sich somit illegal in den Niederlanden aufhalten, haben keinen Anspruch auf Sozial- oder Nothilfeleistungen. Ausnahmen bestehen für verletzte/gefährdete Personengruppen.

2.2.8 Vollzug und Rückkehr

Wie bereits erwähnt, hat die betroffene Person nach Erhalt eines negativen Entscheides 28 Tage Zeit, aus den Niederlanden auszureisen. Diese Ausreisefrist kann auf maximal zwölf Wochen verlängert werden, wenn sich die Person dazu entscheidet, freiwillig in ihr Heimatland zurückzukehren.

Für den Vollzug und die Rückkehr ist das DT&V zuständig, welches operationell an das Innenministerium angegliedert ist. Das DT&V wird durch die KMar und die VP unterstützt. Der Fokus liegt klar auf der freiwilligen Rückkehr, weshalb das Directorate for Repatriation Facilitation als zuständige Abteilung im DT&V regelmässig Gespräche mit der betroffenen Person führt, um ihr die Vorzüge einer freiwilligen Ausreise aufzuzeigen und individuelle Rückkehrprogramme anzubieten.¹⁸ Der finanzielle Anreiz bei einer freiwilligen Rückkehr liegt bei etwa 1750 Franken pro Erwachsener/ CHF 875 pro Kind. In dieser Phase arbeitet das DT&V mit dem IOM zusammen. Ist eine freiwillige Rückkehr jedoch nicht absehbar¹⁹, kann die betroffene Person für maximal sechs Monate in Haft genommen werden. Für die Haftanordnung und den zwangsweisen Vollzug der Wegweisung ist im DT&V das Directorate for Expulsion and Detention zuständig. Sowohl bei der freiwilligen wie auch zwangsweisen Rückkehr in den Herkunftsstaat ist das Directorate for Operational Support für die Papierbeschaffung verantwortlich.

Auf europäischer Ebene führen die Niederlande insbesondere mit Grossbritannien, Deutschland, Schweden, Norwegen und Spanien Frontex-Flüge durch.

2.3 Norwegen

2.3.1 Rahmenbedingungen

Im Jahr 2010 stellten 10'064 Personen ein Asylgesuch. Die drei wichtigsten Herkunftsländer waren Somalia, Eritrea und Afghanistan (40,6 % aller Asylgesuche). Die Gesuchseingänge können in Norwegen von Jahr zu Jahr stark variieren, so waren es im 2007 6528 Asylgesuche, im 2008 bereits 14431 Asylgesuche und 2009 17226 Asylgesuche. Norwegen hat letztes Jahr 1300 Kontingentsflüchtlinge aus UN-Flüchtlingslagern aufgenommen.

Die gesetzlichen Grundlagen sind der Act of 15 May 2008 on the entry of foreign nationals into the Kingdom of Norway and their stay in the realm (Immigration Act) sowie die Regulations of 15 October 2009 on the entry of foreign nationals into the Kingdom of Norway and their stay in the realm (Immigration Regulations).

Ab Mai 2008 präsentierte die norwegische Regierung insgesamt 27 Massnahmen mit dem Ziel, die Gesuchszahlen nichtschutzbedürftiger Personen zu senken.

¹⁸ In rund 25 % der Fälle entscheidet sich die betroffene Person, freiwillig in ihr Heimatland zurückzukehren.

¹⁹ In rund 25 % der Fälle werden betroffene Personen zwangsweise in ihr Heimatland zurückgeführt.

2.3.2 Beteiligte Behörden und Partner

Innerhalb des Justis- og Politidepartementet (Justiz- und Polizeiministerium - JD) sind die Politiets utlendingsenhet (Ausländereinheit der Polizei – PU; rund 360 Mitarbeiter) und das Utlendingsdirektoratet (Ausländerdirektorat – UDI; rund 1251 Mitarbeiter) am Verfahren beteiligt. Wird gegen einen Entscheid des UDI Beschwerde erhoben, entscheidet das Utlendingsnemnda (Ausländerkammer – UNE; rund 400 Mitarbeiter, davon 300 ehrenamtlich als Ausschussmitglieder) über die Beschwerde. Informationen über Herkunftsländer beziehen sowohl das UDI als auch das UNE von Landinfo (rund 25 Mitarbeiter). Im Bereich der freiwilligen Rückkehr wird mit IOM zusammengearbeitet.

Die Norsk Organisasjon for Asylsøkere (Norwegische Organisation für Asylsuchende - NOAS) bereitet die Asylsuchenden im Auftrag der Behörden auf die Befragung vor und klärt sie über Rechte und Pflichten sowie Chancen ihres Antrages auf.

2.3.3 Verfahrensarten erstinstanzlich

Asyl kann an der Aussengrenze (Flughafen, Seehafen, Grenzübergang) sowie im Landesinnern bei einer Polizeistelle beantragt werden. Anschliessend wird der Asylsuchende zwecks Registrierung des Gesuches an die PU in Oslo weitergeleitet. Die PU führt eine erste kurze Befragung durch, welche Aufschluss über die Fluchtgründe, den Reiseweg und die Familienverhältnisse geben soll. Zudem werden die Fingerabdrücke registriert und abgeglichen (mit den nationalen Datenbanken und Eurodac).

Norwegen kennt neben dem Dublin-Verfahren drei unterschiedliche nationale Verfahrensarten: das 48-Stunden-Verfahren, das Drei-Wochen-Verfahren und das ordentliche Verfahren. Die PU legt nach der Registrierung des Asylgesuches fest, welches dieser Verfahren Anwendung finden soll. Einziges Triagekriterium bezüglich der nationalen Verfahren ist das Herkunftsland des Asylsuchenden. So findet das 48-Stunden-Verfahren Anwendung auf Asylgesuche aus Nordamerika und Europa inkl. Serbien, Montenegro und Mazedonien (zurzeit fallen etwa 1 % aller Asylgesuche unter diese Verfahrensart). Das Drei-Wochen-Verfahren findet Anwendung auf Asylgesuche aus Herkunftsstaaten mit erfahrungsgemäss niedrigen Anerkennungsquoten, bei welchen das UDI zudem über einen guten Überblick bezüglich der Bedingungen im Herkunftsland verfügt und der Vollzug der Wegweisung sichergestellt ist²⁰ (etwa 5 % aller Asylgesuche fallen unter diese Verfahrensart). Die beschleunigten 48-Stunden- und Drei-Wochen-Verfahren unterscheiden sich in ihrer Behandlungsart jedoch nicht grundlegend vom ordentlichen Verfahren, ausser durch die zeitliche Vorgabe, wie der jeweilige Verfahrensname bereits impliziert. Werden die 48 Stunden respektive drei Wochen überschritten, hat dies jedoch keine Konsequenzen, da es sich hierbei um Ordnungsfristen handelt.

Nach der Registrierung wird der Asylsuchende einem Transitzentrum zugewiesen. Kurz nach seiner Ankunft durchläuft er einen Gesundheitscheck und wird individuell durch die NOAS über seine Rechte und Pflichten während des Verfahrens aufgeklärt und auf seine Anhörung zu den Asylgründen vorbereitet.

Die PU wiederum leitet nach erfolgter Registrierung und Triagierung die Fälle zur Behandlung an die zuständigen Einheiten im UDI weiter. Das UDI lädt den Asylsuchenden zur Anhörung vor. Diese erfolgt entweder im UDI oder direkt vor Ort im Transitzentrum. Erfahrungsgemäss findet die Anhörung etwa 30 Tage nach Registrierung des Asylgesuches statt. Ein Case Worker des UDI führt diese mithilfe eines Dolmetschers durch. Nach erfolgter Anhörung wird der Fall entweder durch denselben Case Worker oder auch einen anderen Mitarbeiter des UDI weiterbehandelt. Bei Entscheidungsfähigkeit legt der Case Worker seinen Entscheidvorschlag einem Senior Case Worker vor. Ist dieser damit einverstanden, unterschreiben beide den Entscheid. Bestehen Zweifel oder Uneinigkeit, kann der Teamchef beigezogen werden. Negative Asylentscheide werden begründet und direkt der

²⁰ Zurzeit werden Asylgesuche aus folgenden Herkunftsländern im Drei-Wochen-Verfahren behandelt: Albanien, Bosnien-Herzegowina, Georgien, Kosovo (ohne ethnische Minderheiten), Russland (nur ethnische Russen), Weissrussland, Irak, Nepal und Nigeria.

Rechtsvertretung zugestellt. Positive Asylentscheide werden der Polizei zugesandt, welche daraufhin die betroffene Person schriftlich informiert. Die Asylentscheide erfolgen auf Norwegisch.

Das UDI verfügt über spezialisierte Einheiten, welche einerseits in Regionen (Afrika, naher Osten, Rest der Welt) und andererseits in verfahrens- bzw. gesuchsspezifische Themen (Dublin-Einheit, Einheit für Gesuche unbegleiteter Minderjähriger, Einheit für Gesuche von Personen mit Asylausschlussgründen) unterteilt sind. Des Weiteren verfügt das UDI über Koordinations-Einheiten, welche administrative Tätigkeiten übernehmen. Jede Einheit hat in etwa 20 Mitarbeiter, davon sind ca. 16 Personen Case Worker und die restlichen Mitarbeiter administratives Personal. Ein Case Worker kann neben den spezifisch seiner Einheit zugeteilten Fällen auch Asylgesuche aus den Topherkunftsländern behandeln. Somit bleibt bei Gesuchsschwankungen eine gewisse Flexibilität erhalten. Falls es für die Gesuchsbehandlung notwendig ist, nimmt der Case Worker weitere Abklärungen wie Sprachanalysen, Dokumentenanalysen oder spezifische Länderanalysen vor. Dafür greift er auf interne und externe Partner zurück. Diese weiteren Abklärungen beanspruchen erfahrungsgemäss jedoch mehr Zeit und verlängern die Verfahrensdauer entsprechend.

Zurzeit führt das UDI ein Projekt namens LEAN durch. LEAN wurde in die Welt gerufen mit dem Zweck, die Behandlung der Asylverfahren effizienter und rascher zu gestalten. Insbesondere die Bearbeitungszeit zwischen der Anhörung und dem effektiven Entscheid dauerte bis anhin lange, da die Asylsuchenden zwar relativ schnell angehört wurden, der Fall danach jedoch nicht sofort entschieden wurde. LEAN ist straff und transparent aufgebaut. Der Case Worker in der LEAN-Einheit erhält einen Fall und hört diesen selbst an. Direkt nach der Anhörung legt der Case Worker fest, ob ein sofortiger Entscheid ohne weitere Abklärungen möglich ist. Ist dies der Fall, redigiert er am Tag nach der Anhörung den Asylentscheid und legt diesen einem Senior Case Worker vor. Erst wenn der Case Worker seinen Fall abgeschlossen hat, erhält er einen neuen Fall. Sind weitere Abklärungen notwendig, wird der Fall aus dem LEAN-Verfahren genommen und der Case Worker behandelt und entscheidet dafür einen bereits angehörteten Fall. Jeder Case Worker führt pro Tag entweder eine Anhörung durch oder redigiert einen Asylentscheid. Durch den Teamchef wird ein transparentes Controlling in Form täglicher Teamsitzungen und eines öffentlichen Kalenders organisiert. LEAN-Verfahren werden zurzeit in zwei Referenz-Einheiten durchgeführt. Die Behandlungsdauer in diesen beiden Einheiten ist seit Einführung von LEAN um etwa 70 % gesunken. Sie beträgt zurzeit 87 Tage, die Zielgrösse liegt bei 60 Tagen.

2.3.4 Dublin-Verfahren

Im Jahr 2009 waren von total 17'226 in Norwegen eingereichten Asylgesuchen 25 % Dublin-Fälle. Es wurden etwa 4000 Ersuchen an andere Mitgliedstaaten gesandt, 1100 Anfragen wurden an Norwegen gestellt. Die meisten Ersuchen wurden an Griechenland, Italien und Schweden gestellt, während die Ersuchen an Norwegen vorwiegend aus Schweden, Deutschland und Finnland stammten.

Dublin-relevante Fälle gelangen im Schnitt innerhalb von acht bis zehn Tagen an die Dublin-Einheiten. Innerhalb des UDI gibt es deren zwei mit insgesamt 30 Case Workern. Diese bearbeiten in variierenden Teams bestehend aus fünf Personen in einem zweiwöchigen Rotationssystem die Dublin-Fälle vom Stellen des Ersuchens bis hin zum Entscheid. Es gibt kein Case-Ownership; die Case Worker, vorwiegend Juristen, behandeln jeweils die anstehenden Aufgaben gemäss bestehendem Rotationssystem. Die Case Worker nehmen auch administrative Aufgaben wie die Beantwortung von Fragen von Asylsuchenden wahr.

Der Entscheid wird der Rechtsvertretung des Asylsuchenden zugestellt. Diese hat 48 Stunden Zeit, gegen diesen Entscheid Beschwerde zu erheben. Hilft das UDI der Beschwerde nicht ab, entscheidet das UNE.

Asylsuchende, deren Gesuch von den Dublin-Einheiten behandelt wird, sind meist in einem Transitzentrum in der Umgebung von Oslo untergebracht. Es gibt keine gesetzliche

Grundlage, um Dublin-Fälle in Haft zu nehmen, damit der Vollzug sichergestellt werden kann. Zwar gibt es auch geschlossene Zentren, doch verfügen diese nur über eine beschränkte Anzahl Plätze, sodass die Dublin-Fälle diesen vor dem Vollzug nicht konsequent zugeführt werden können. Kehrt eine Person, welche im Rahmen des Dublin-Verfahrens überstellt wurde, wieder nach Norwegen zurück, wird ein neues Verfahren durchgeführt, das sich vom Erstverfahren nicht unterscheidet.

Norwegen verfügt in Bezug auf Dublin über keine bilateralen Abkommen mit anderen Staaten. Es gibt jedoch einen nicht-ständigen Verbindungsbeamten für Griechenland, welcher mit diversen Akteuren in Kontakt steht, jedoch nicht ausschliesslich für Dublin-relevante Themen zuständig ist. Norwegen hat die Überstellungen nach Griechenland zurzeit ausgesetzt.

2.3.5 Rechtsschutz und Beschwerdeverfahren

Das UNE ist eine quasi-justizielle Instanz, die organisatorisch dem Justiz- und Polizeiministerium untersteht, aber in seinen Entscheidungen unabhängig ist (keine Weisungsbefugnis). Bevor ein Fall zum UNE gelangt, hat das UDI die Gelegenheit, seinen Entscheid aufgrund der Beschwerde abzuändern. Erfolgt keine Neuurteilung im Sinne des Beschwerdeführers durch das UDI, wird dessen Entscheid vom UNE vollumfänglich untersucht, das heisst, dass das UNE den Entscheid des UDI sowohl hinsichtlich der Tatsachenfeststellung als auch auf Rechtsfehler hin überprüft. Kommt das UNE zu einem abweichenden Ergebnis, hebt es den Entscheid des UDI auf und entscheidet selbst. Es erfolgt keine Rückverweisung. Insgesamt ist das UNE sehr zurückhaltend bei der Abänderung von Entscheiden des UDI. Im Schnitt werden nur 6 % der angefochtenen Entscheide des UDI vom UNE revidiert.

Es werden beinahe alle negativen erstinstanzlichen Entscheide angefochten. Im UNE stehen verschiedene Verfahrensarten zur Verfügung. Der mit Abstand grösste Teil der Entscheide werden von einem Einzelrichter getroffen, der seine Fälle wiederum an das Sekretariat des UNE delegieren kann. Eine anwaltliche Vertretung ist vor dem UNE nicht erforderlich.

Die Beschwerde vor dem UNE hat aufschiebende Wirkung, es sei denn es handelt sich um Gesuche, die als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurden. Sofern die erstinstanzliche Entscheidung in einem der Schnellverfahren getroffen wurde, muss die Anordnung aufschiebender Wirkung gesondert beantragt werden.

Die Verfahrensdauer vor dem UNE hängt von der Art des erstinstanzlichen Verfahrens ab. Handelte es sich um das Drei-Wochen-Verfahren, so muss das UNE ebenfalls binnen drei Wochen entscheiden. Wurde der Fall im normalen Verfahren behandelt, besteht keine zeitliche Begrenzung. Das Beschwerdeverfahren kann in diesen Fällen einige Monate in Anspruch nehmen. Es erfolgt keine Priorisierung, sondern die Bearbeitung erfolgt nach Eingangsdatum. Zurzeit liegen die durchschnittlichen Verfahrenszeiten in Asylsachen bei sechs Monaten.

Das Verfahren vor dem UNE ist kostenlos, die Asylsuchenden haben darüber hinaus einen Rechtsanspruch auf anwaltliche Beratung im Umfang von fünf Stunden. Zu diesem Zweck wird ihnen vom UDI ein Rechtsanwalt zur Seite gestellt, der, sofern vom Mandanten gewünscht, eine Beschwerde vor dem UNE vorbereitet.

Entscheide des UNE können wiederum vor den ordentlichen Gerichten angefochten werden; dies geschieht allerdings nur in sehr wenigen Fällen.²¹ Grund dafür dürften allerdings weniger die Autorität des UNE als vielmehr die mit einem Gerichtsverfahren verbundenen hohen Kosten sein.²² Nach einem negativen Entscheid des UNE besteht für die abgelehnten

²¹ 2008: 40 Entscheidungen, davon sechs stattgebende; 2009: 65 Entscheidungen, davon 16 stattgebende. Für das Jahr 2010 liegen noch keine Daten vor, die Zahl dürfte etwas höher liegen als in den Vorjahren.

²² Ein eintägiges Verfahren verursacht Kosten in Höhe von 4'000-10'000 Euro, bei zweitägigen Verhandlungen sind 6'000 bis 12'000 Euro zu veranschlagen.

Asylsuchenden in der Regel kein Anspruch auf finanzielle Unterstützung für die Inanspruchnahme weiteren Rechtsschutzes.

Die Anfechtung vor einem ordentlichen Gericht hat nicht automatisch aufschiebende Wirkung, allerdings wird diese regelmässig vom Gericht angeordnet.

2.3.6 Mehrfachgesuche und ausserordentliche Rechtsmittel

Mehrfachgesuche sind grundsätzlich ausgeschlossen. Ein Asylsuchender kann erst dann ein neues Gesuch in Norwegen einreichen, wenn er zwischenzeitlich ausgereist war.

Der Asylsuchende kann grundsätzlich unbeschränkt Wiedererwägungsgesuche stellen. Diese werden direkt an das UNE gerichtet und sind insofern Teil des Rechtsbehelfsverfahrens. Die Ersuchen haben allerdings grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung und werden regelmässig sehr knapp begründet. Lediglich in Ausnahmefällen ordnet das UNE die aufschiebende Wirkung an.

2.3.7 Unterbringung und Sozialleistungen

Asylsuchende werden zunächst in Transitzentren untergebracht. Dort werden medizinische Untersuchungen sowie in bestimmten Fällen die Anhörung durchgeführt. Personen, die sich in einem der Schnellverfahren oder im Dublin-Verfahren befinden, bleiben für die Dauer des gesamten Verfahrens im Transitzentrum. Hingegen werden alle anderen Asylsuchenden nach der Anhörung in einem Asylzentrum untergebracht, wo sie bis zu einem rechtskräftigen Entscheid verbleiben. Insgesamt standen im September 2010 19912 Unterbringungsplätze in 135 Zentren landesweit zur Verfügung. Diese Zahl schwankt allerdings stark und wird laufend dem aktuellen Bedarf angepasst.

Eine asylsuchende Person hat auch die Möglichkeit, eine private Unterkunft zu wählen, allerdings erlischt damit ihr Anspruch auf Sozialleistungen insgesamt. Deren Höhe hängt von der Art der Unterbringung ab. Die Transitzentren sind in der Regel mit Kantinen ausgestattet. Entsprechend wird nur ein geringer Taschengeldbetrag an die Asylsuchenden ausgezahlt. Während des Aufenthalts in den Asylzentren werden den Asylsuchenden Geldbeträge ausbezahlt, mit denen sie ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten sollen.²³

Nach rechtskräftiger Ablehnung des Asylgesuchs ändert sich an der Wohnsituation der Betroffenen bislang nichts. Es ist allerdings vorgesehen, diese Personen zukünftig getrennt von Asylsuchenden im Verfahren unterzubringen. Die ersten Zentren mit Rückkehrfokussierung werden voraussichtlich im Frühjahr 2011 eröffnet.

2.3.8 Vollzug und Rückkehr

Lehnt das UDI ein Asylgesuch ab und bestätigt die Wegweisung, wird der Fall an die PU weitergeleitet, welche für den Vollzug der Wegweisung zuständig ist. Es besteht die Möglichkeit einer freiwilligen Rückkehr mit einem Rückkehrhilfeprogramm (VARP), welches von IOM implementiert wird. Zusätzlich erhalten die Personen persönliche Rückkehrberatung in den Zentren. Der finanzielle Anreiz bei einer freiwilligen Rückkehr liegt bei etwa 1500 Franken pro Person.²⁴ Scheitert die freiwillige Rückkehr, kann die Polizei auf Zwangsmassnahmen zurückgreifen und die Person zur Sicherstellung des Vollzugs in Haft nehmen. Die maximale Haftdauer beträgt sechs Wochen.

Norwegen intensiviert sein Engagement in Vollzug und Rückkehr in den letzten Jahren kontinuierlich. So hat Norwegen mit mehr als 25 Staaten Rückübernahmeabkommen abgeschlossen. Darüber hinaus bietet der norwegische Staat spezielle Rückkehr- und Integrationsprogramme an, bei welchen die Teilnehmer in ihrem Herkunftsland erhebliche materielle und substanzielle Unterstützung erhalten (schwerpunktmässig für afghanische und irakische Staatsangehörige). Auf europäischer Ebene führt Norwegen gemeinsame Frontex-Rückführungen durch.

²³ Zurzeit liegen die Sätze bei 3'100 Norwegischen Kronen pro alleinstehenden Erwachsenen und Monat, ein Paar erhält zusammen 5'160 Norwegische Kronen (entspricht rund 500 bzw. 850 Franken).

²⁴ Im Jahr 2009 erfolgte die Ausreise in gut 1'000 Fällen im Rahmen einer freiwilligen Rückkehr.

Im Jahr 2010 wurden 27 Sonderflüge durchgeführt, mit bis zu 52 zurückzuführenden Personen pro Flug. 4600 Personen wurden im Rahmen einer zwangsweisen Rückführung ihrem Herkunftsstaat zugeführt.²⁵

2.4 Grossbritannien

2.4.1 Rahmenbedingungen

Die Zahl der in Grossbritannien gestellten Asylgesuche ist rückläufig (2008: 30547 Gesuche, 2009: 29846 Gesuche, 2010: 22350 Gesuche; Hochrechnung). Seit dem Frühjahr 2007 ist das New Asylum Model (NAM) in Kraft. Für die Umsetzung des NAM wurden mehrheitlich neue Mitarbeitende rekrutiert. Die „alten“ Mitarbeitenden wurden zum Abbau (wird im März 2011 abgeschlossen) der rund 450000 Altfälle eingesetzt. Das NAM wird von rechten Kreisen als zu grosszügig, von linker Seite als zu streng beurteilt. Der Rückgang der Asylgesuchzahlen in Grossbritannien ist u.a. auch auf die geografische Lage des Landes zurückzuführen. So ist es den Briten möglich, ihre Grenzkontrollen auf das europäische Festland vorzuverlegen. Potenzielle Asylsuchende werden also schon vor der Einreise abgefangen.

2.4.2 Beteiligte Behörden und Partner

Die Asylverfahren werden durch die UK Border Agency (UKBA) durchgeführt. Innerhalb der UKBA sind ungefähr 2'000 Mitarbeitende²⁶ im Asylbereich tätig (ohne die Mitarbeitenden, welche die alten Fälle behandeln). Die UKBA hat Dienstleistungsvereinbarungen mit mehreren Anwaltskanzleien (für die Rechtsvertretung) und mehreren Sicherheitsfirmen (Transport von inhaftierten Asylsuchenden, begleitete Rückkehr etc.) abgeschlossen. Für die Behandlung der Beschwerden sind die Immigrationsgerichte zuständig. Im Bereich der freiwilligen Rückkehr arbeitet die UKBA mit IOM zusammen.

2.4.3 Verfahrensarten erstinstanzlich

Asylgesuche können entweder an den Flug- und Seehäfen oder bei der Asylum Screening Unit in Croydon (für Personen, die sich schon in Grossbritannien aufhalten) gestellt werden. Die Asylsuchenden werden zuerst einer standardisierten Befragung²⁷, die 30 bis 60 Minuten dauert, unterzogen. Danach werden sie fotografiert und daktyloskopiert. Aufgrund der Befragung und der Daktyloskopie-Ergebnisse erfolgt die Zuteilung in eines der Verfahren. Dieser Screening-Prozess dauert in aller Regel einen Arbeitstag.

Das Case-Owner-Prinzip

Jedem Asylsuchenden wird nach Abschluss des Screenings ein Case Owner zugeteilt. Dieser ist für die Abwicklung des gesamten Asylgesuchs ab Zuteilung bis zum endgültigen Abschluss verantwortlich. Er gilt als Ansprechperson für den Asylsuchenden, informiert ihn über den Verfahrensablauf, führt die Befragung durch und schreibt den Entscheid. Im Beschwerdefall bereitet er die Vertretung der UKBA vor Gericht vor (ursprünglich war vorgesehen, dass er seine eigenen Fälle vertritt, was heute aber eher die Ausnahme ist). Er führt oder initiiert Rückkehrberatungsgespräche. Er stellt die Unterlagen für die Papierbeschaffungs-Spezialisten zusammen und entscheidet, wann ein abgewiesener Asylsuchender in Ausschaffungshaft gesetzt werden soll. Ein Case Owner erhält pro Monat 4 bis 5 neue Fälle.

Es gibt drei Verfahrensarten: das Dublin-Verfahren, das Detained-Fast-Track-Verfahren (DFTV) und das ordentliche Verfahren. Verfahrenssprache ist Englisch.

25 Genäss mündlichen Informationen eines Mitarbeiters des JD.

26 Die Organisationsform und –struktur der Asylbehörden der drei untersuchten Staaten unterscheiden sich untereinander und im Vergleich zur Schweiz teilweise erheblich. Dieser Unterschied verunmöglicht faktisch einen direkten Vergleich der eingesetzten personellen Ressourcen in den vier untersuchten Behörden.

27 Diese Befragung ist am ehesten mit der Befragung zur Person, wie sie in den EVZ durchgeführt wird, vergleichbar.

Ins DFTV kommen alleinstehende Personen oder Paare, die aus Safe Countries stammen oder deren Gesuch kaum Aussicht auf Erfolg hat. Bedingung ist zudem, dass sie aus einem Herkunftsland stammen, in das rasch vollzogen werden kann. Im Durchschnitt werden bei der Triage rund 25 % der Asylsuchenden dem DFTV zugeteilt. Insgesamt stehen rund 300 Haftplätze zur Verfügung (Männer und Frauen werden getrennt). Im DFTV ist folgender Ablauf vorgesehen: Aufklärung über Verfahrensverlauf, Auswahl des Anwalts (1 Tag), Befragung in Anwesenheit des Anwalts (1 Tag), Verfassen des Entscheids und Eröffnung (1 bis 2 Tage), Beschwerdefrist (2 Tage, sofern das Recht auf eine Beschwerde besteht, solange sich der Asylsuchende in Grossbritannien aufhält, siehe Ziff. II, 2.4.5), Entscheid des Immigrationsrichters (3 bis 4 Tage), Wegweisung (5 Tage bis einen Monat). Die Gesuche von rund 20 – 25 % der ursprünglich dem DFTV zugeteilten Personen, werden schliesslich im ordentlichen Verfahren behandelt, weil sie sich als komplexer erweisen als angenommen, ein Richter eine Haftentlassung anordnet, nicht genügend Haftplätze vorhanden sind oder die Papierbeschaffung zu viel Zeit in Anspruch nimmt.

Das normale Asylverfahren soll inklusive Beschwerdeverfahren und Rückkehr resp. Aufenthaltsregelung innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen sein. Der erstinstanzliche Entscheid soll innerhalb von dreissig Tagen erfolgen, für die Beschwerdeinstanz (in 95-99 % der Fälle wird eine Beschwerde eingereicht) sind zwei bis drei Monate vorgesehen, für die Organisation der Rückkehr ebenfalls.

Gut 50 % der Asylverfahren sind nach sechs Monaten endgültig abgeschlossen. Da sich die Papierbeschaffung bei verschiedenen Herkunftsländern als langwierig und schwierig erweist, ist vorgesehen, von der 6-Monats-Frist abzukommen und neu zwölf Monate für den Abschluss eines Verfahrens festzulegen. Momentan gehen Fälle, die nicht innerhalb der Frist von sechs Monaten abgeschlossen werden können, an einen spezialisierten Case Owner über, sofern eine Wegweisung nicht unmittelbar bevorsteht.

2.4.4 Dublin-Verfahren

Für die Durchführung des Dublin-Verfahrens ist die zentrale Third Country Unit (TCU) mit ihren rund 70 Mitarbeitenden verantwortlich. 2009 stellte Grossbritannien 2000 Übernahmeersuchen (bei 650 erfolgten Überstellungen), 2010 waren es noch rund 1200 Übernahmeersuchen (bei rund 850 erfolgreichen Überstellungen). Die durchschnittliche Dauer von der Zuweisung eines Asylsuchenden an die TCU bis zur Überstellung beträgt aktuell 61 Tage. Es bestehen keine Dublin-Vereinbarungen gemäss Artikel 23 der Dublin II-Verordnung. Wichtigstes Dublin-Überstellungsland für Grossbritannien ist Griechenland. Im Moment sind Rückführungen nach Griechenland ausgesetzt. Italien lässt nur noch einen Teil der Übernahmeersuchen verfristen. Die UKBA erklärt diese Verbesserung mit der Stationierung eines Verbindungsbeamten in Rom.

2.4.5 Rechtsschutz und Beschwerdeverfahren

Der Zugang zur Rechtsvertretung ist sichergestellt. Beim ersten Treffen mit dem Case Owner wird den Asylsuchenden im DFTV und im normalen Verfahren eine Liste mit Anwälten vorgelegt, die bei der UKBA unter Vertrag sind. Verfügt der Asylsuchende nicht über ausreichende Mittel, so übernimmt die UKBA die Anwaltskosten. Es steht dem Asylsuchenden frei, auf eigene Kosten einen anderen Anwalt zu verpflichten. Im DFTV ist der Anwalt bei der Befragung anwesend. Im normalen Verfahren trifft sich der Asylsuchende vor der Befragung mit seinem Rechtsanwalt. Dieser kann auch im normalen Verfahren an der Befragung teilnehmen, wird aber für diese Teilnahme von der UKBA nicht entschädigt.

In der DFTV beträgt die Beschwerdefrist zwei Tage, im normalen Verfahren zehn Tage. Es ist möglich, beim Gericht eine Fristverlängerung zu beantragen.

Keine aufschiebende Wirkung haben Beschwerden gegen eine Wegweisung gestützt auf Dublin. Ebenfalls keine aufschiebende Wirkung haben Beschwerden von Personen, welche

aus sicheren Herkunftsländern²⁸ stammen und deren Asylgesuch im DFTV oder im ordentlichen Verfahren abgelehnt wurde.

Im Beschwerdeverfahren kann sich ein Asylsuchender ebenfalls von einem Anwalt vertreten lassen. Dieser wird von der UKBA entschädigt, falls der Asylsuchende nicht über die nötigen Mittel verfügt und der Anwalt die Erfolgsaussichten der Beschwerde auf mindestens 50 % einschätzt. Die Verträge mit den Anwaltskanzleien werden nur verlängert, wenn sie im Beschwerdeverfahren eine Erfolgsquote von mindestens 40 % aufweisen. Im Beschwerdeverfahren können sowohl Tatsachen wie auch Glaubwürdigkeitsfragen und Rechtsfehler zur Sprache gebracht werden. Die Beschwerdeverfahren werden vor einem Immigrationsrichter verhandelt. Anwesend sind der Asylsuchende (der dabei ins Kreuzverhör genommen wird), sein Anwalt und ein Case Owner oder ein Presenting Officer. Bei einem negativen Entscheid reichen 95–99 % der Asylsuchenden eine Beschwerde ein. In 20 - 25 % der Fälle wird diese gutgeheissen.

Es besteht zudem die Möglichkeit (für den Asylsuchenden und die UKBA), den Entscheid der Immigrationsgerichte an das „Upper Tribunal“ weiterzuziehen; allerdings nur, wenn ein Verfahrensfehler vorliegt.

2.4.6 Mehrfachgesuche und ausserordentliche Rechtsmittel

Mehrfachgesuche sind zulässig. Es ist auch möglich, Wiedererwägungsgesuche einzureichen. Mehrfach- und Wiedererwägungsgesuche haben keine aufschiebende Wirkung, hemmen also den Vollzug nicht: In jedem Fall kann die aufschiebende Wirkung durch ein Immigrationsgericht wieder hergestellt werden, selbst dann, wenn ein zwangsweiser Vollzug unmittelbar bevorsteht. Zudem kann gegen jegliche Entscheidung der UKBA gerichtlich vorgegangen werden.

2.4.7 Unterbringung und Sozialleistungen

Verfügt ein Asylsuchender über genügend eigene Mittel oder hat er Verwandte in Grossbritannien, so kann er den Ort seiner Unterbringung frei wählen. Ortswechsel sind erlaubt. Personen, die über keine Unterbringungsmöglichkeit bei Bekannten oder Verwandten verfügen, werden in einem Landesteil Grossbritanniens (ausserhalb von London) untergebracht. Ein Asylsuchender, der keine finanziellen Mittel hat, kann Unterstützung beantragen. Alle Asylsuchenden unterliegen einer (meist) wöchentlichen Meldepflicht. Falls sie dieser nicht nachkommen, kann die finanzielle Unterstützung gestoppt werden. Die Asylsuchenden beziehen die Sozialleistung anhand ihrer Ausweiskarte bei den Poststellen. Theoretisch sollten Asylsuchende, deren Gesuche endgültig abgelehnt wurden, inhaftiert werden. Darauf wird jedoch in vielen Fällen verzichtet, weil nicht genügend Haftplätze vorhanden sind oder weil die Papierbeschaffung eine längere Zeit in Anspruch nimmt.

21 Tage nach einem endgültig negativen Entscheid, erlischt der Anspruch auf Unterbringung und auf Sozialleistungen²⁹. Ist eine Person mittellos, kann sie Nothilfe³⁰ beantragen resp. diese gerichtlich einklagen. Auch Personen, deren Gesuch endgültig abgelehnt wurde, unterliegen – sofern sie nicht inhaftiert sind – einer wöchentlichen Meldepflicht.

2.4.8 Vollzug und Rückkehr

Der Papierbeschaffungsprozess beginnt, sobald ein Gesuch in erster Instanz abgelehnt wurde. Personen können zur Sicherstellung der Rückkehr in Haft genommen werden. Dies geschieht – aufgrund mangelnder Haftplätze – in der Regel nur, wenn eine Rückkehr

28 Folgende Länder gelten in Grossbritannien als Safe Countries: Albanien, Bolivien, Bosnien, Brasilien, Ecuador, Gambia (nur Männer), Ghana (nur Männer), Indien, Jamaika, Kosovo (nur Männer), Kroatien, Liberia (nur Männer), Malawi (nur Männer), Mali (nur Männer), Mauritius, Mazedonien, Moldawien, Mongolei, Montenegro, Nigeria (nur Männer), Peru, Serbien, Sierra Leone (nur Männer), Südafrika, Südkorea, Ukraine.

29 Hiervon ausgenommen sind Familien mit minderjährigen Kindern.

30 Personen, denen Nothilfe zugesprochen wurde, erhalten eine Unterkunft und Einkaufsgutscheine, jedoch kein Geld.

unmittelbar bevorsteht. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in der Ausschaffungshaft beträgt ca. drei Wochen. Folgende Arten der Rückführung sind möglich: Begleitung bis zum Flugzeug, Begleitung im Flugzeug bis in den Heimatstaat. Verwendet werden sowohl Linienflüge wie auch Sonderflüge. Mit der Durchführung der Rückführungen werden private Sicherheitsfirmen beauftragt. Grossbritannien hat an mehreren gemeinsamen Rückführungsflügen mit Frontex teilgenommen.

Im Moment halten sich rund 40000 Personen in Grossbritannien auf, die seit Frühjahr 2007 im Rahmen des NAM einen endgültigen negativen Entscheid erhalten haben. 10000 davon sind untergetaucht. Die übrigen können nicht ausgeschafft werden, da zwangsweise Rückführungen in ihre Heimatländer nicht möglich sind (z. B. Iran, Eritrea, Simbabwe, Somalia).

Es gibt Programme zur freiwilligen Rückkehr. Diese werden von IOM betreut. Die Rückkehrhilfe wurde im Rahmen der allgemeinen Sparmassnahmen per Anfang 2011 von 3000 Pfund Sterling auf 1500 Pfund Sterling reduziert.

3. Regelungen in der EU und geplante Neuerungen im Asylbereich

3.1 Einführung

Die EU hat sich zum Ziel gesetzt, bis Ende 2012 die zweite Phase zur Errichtung eines einheitlichen Asylsystems abgeschlossen zu haben. Darunter ist zu verstehen, dass Asylgesuche in allen Mitgliedstaaten auf die gleiche Art und Weise geprüft werden, dass die Unterbringung in allen Ländern den gleichen Mindeststandard aufweist und dass der Umgang mit verletzlichen Personen (Kranke, unbegleitete Minderjährige etc.) überall gleich gehandhabt wird. Weiterhin sollen Asylentscheide in allen Mitgliedstaaten nach den gleichen Kriterien getroffen werden und anerkannte Flüchtlinge einen vergleichbaren Rechtsstatus geniessen. Zudem sollen Instrumente geschaffen werden, die es ermöglichen, diejenigen Mitgliedstaaten zu unterstützen, welche überproportional von der Asylummigration betroffen sind. Um die Harmonisierung der Asylpraxis in den EU-Mitgliedstaaten zu fördern, wurde die Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) beschlossen.³¹ Die Schweiz ist nur an Teile dieser Regelungen rechtlich gebunden.

3.2 Dublin-relevante Regelungen

3.2.1 Status quo

Die Schweiz ist im Rahmen der Assoziierung an Dublin³² nur von der Dublin II-Verordnung³³, der Eurodac-Verordnung³⁴ und den jeweiligen Durchführungsverordnungen³⁵ betroffen. Die entsprechenden Regelungen richten sich gegen mehrfache Asylgesuche im Vertragsgebiet. Dank internationaler Zusammenarbeit wird ein Asylgesuch im gesamten Hoheitsgebiet der

³¹ Verordnung (EG) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen: EASO wird u. a. folgende Aufgaben wahrnehmen: Koordination der Herkunftsländerinformationen (Country of Origin Information, COI), fachliche und technische Unterstützung von Mitgliedstaaten, die einem besonderen Migrationsdruck ausgesetzt sind (beispielsweise Griechenland oder Italien) und Aufbau einer gemeinsamen europäischen Asylstrategie.

³² Dubliner Assoziierungsabkommen (DAA) vom 26. Oktober 2004 (SR 0.142.392.68).

³³ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Unterzeichnerstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Unterzeichnerstaat gestellten Asylantrags zuständig ist.

³⁴ Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von "Eurodac" für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens.

³⁵ Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 der Kommission vom 2. September 2003 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist; Verordnung (EG) Nr. 407/2002 des Rates vom 28. Februar 2002 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens.

Dublin-Mitgliedstaaten nur noch einmal behandelt. Das Dublin-Verfahren regelt somit lediglich die Zuständigkeit eines bestimmten Dublin-Staates für die Bearbeitung eines Asylgesuches, wobei das nationale Recht des zuständigen Dublin-Staates Anwendung findet.

Zudem hat die Schweiz aufgrund der Schengen-Assoziierung³⁶ die Rückführungsrichtlinie³⁷ übernommen und auf den 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt. Mit der Rückführungsrichtlinie sollen die Verfahren zur Wegweisung illegal anwesender Drittstaatsangehöriger harmonisiert werden. Die Richtlinie setzt Mindeststandards für Wegweisungsverfügungen, deren Vollzug, die Inhaftierung der ausreisepflichtigen Personen sowie den Erlass von Einreiseverboten fest.

3.2.2 Zu erwartende Neuerungen

Zur Diskussion stehen Änderungen der folgenden Verordnungen:

Dublin II-Verordnung:

Die Kommission hat dem Europäischen Parlament und dem Rat am 3. Dezember 2008 einen Vorschlag für eine Neufassung der Dublin II-Verordnung unterbreitet.³⁸ Hauptziel dieses Vorschlags ist es, die Leistungsfähigkeit des Systems zu erhöhen und gleichzeitig sicherzustellen, dass den Bedürfnissen der Antragsteller im Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats umfassend Rechnung getragen wird. Darüber hinaus soll der Vorschlag entsprechend der künftigen Asylstrategie Abhilfe in Situationen schaffen, in denen die Asylsysteme und Aufnahmekapazitäten der Mitgliedstaaten unter besonderem Druck stehen, sowie in Fällen, in denen Personen, die internationalen Schutz beantragen, unzureichend geschützt sind.³⁹

Das Europäische Parlament hat bereits zum Vorschlag der Kommission Stellung genommen.⁴⁰ Auch verschiedene Präsidenschaften des Rates haben die technischen Diskussionen in Bezug auf den Vorschlag der Kommission vorangetrieben, so dass bereits ein Konsens für zahlreiche Änderungsvorschläge (Definition der Familienangehörigen, Mindestnormen für Gewahrsamnahme, aufschiebende Wirkung von Beschwerden gegen Dublin-Nichteintretensentscheide) gefunden werden konnte. Die breite Mehrheit der Mitgliedstaaten und auch die Schweiz äusserten sich aber sehr skeptisch gegenüber dem vorgeschlagenen Aussetzungsmechanismus, mit dem überforderte Staaten temporär entlastet werden sollen. Auf der Grundlage dieser Diskussionen wird die Kommission nun

³⁶ Schengener Assoziierungsabkommen (SAA) vom 26. Oktober 2004 (SR 0.362.31).

³⁷ Richtlinie 2008/115/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

³⁸ KOM (2008) 820 endgültig.

³⁹ Im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit des Systems werden folgende Änderungen vorgeschlagen: Fristen werden neu festgelegt oder verkürzt, damit das Verfahren effizienter und schneller vonstatten geht; Bestimmungen werden präzisiert, um eine einheitlichere Anwendung der Verordnung zu gewährleisten und abweichenden Auslegungen in den Mitgliedstaaten entgegenzuwirken; Einfügung neuer Bestimmungen über den Austausch relevanter Informationen vor Überstellungen, unter anderem im Hinblick auf eine erleichterte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der praktischen Durchführung von Überstellungen. Im Hinblick auf den Schutz von Asylsuchenden, die dem Dublin-Verfahren unterliegen, werden folgende Änderungen vorgeschlagen: Inhalt, Form und Fristen für die Bereitstellung von Informationen für Personen, die internationalen Schutz beantragen, sind jetzt ausführlicher geregelt; Einführung des Rechts auf einen Rechtsbehelf gegen einen Überstellungsbeschluss und die Pflicht der zuständigen Behörden, über eine mögliche Aussetzung des Vollzugs zu entscheiden; Präzisierung des Rechts auf rechtliche Beratung und/oder Vertretung sowie bei Bedarf auf sprachliche Unterstützung, um einen effizienteren Rechtsschutz zu ermöglichen; Ausdehnung des Begriffs der Familienangehörigen und Verbesserung des Schutzes unbegleiteter Minderjähriger; Verankerung von Mindestnormen für im Rahmen des Dublin-Verfahrens inhaftierte Personen.

⁴⁰ Legislative Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 7. Mai 2009 zum Vorschlag der Kommission, P6_TA(2009)0377 (letztes für die Schweiz zugängliches Dokument).

einen neuen Vorschlag ausarbeiten. Es ist allerdings nicht davon auszugehen, dass dieser noch in diesem Jahr dem Europäischen Parlament und dem Rat unterbreitet werden kann.⁴¹

Eurodac-Verordnung:

Die Kommission hat den neuen Änderungsvorschlag am 11. Oktober 2010 dem Europäischen Parlament und dem Rat unterbreitet.⁴² Das Parlament ist zurzeit daran, seine erste Stellungnahme zu verfassen.⁴³ Die Diskussionen über die nötigen technischen Änderungen sind bereits weit fortgeschritten, da die Resultate der Diskussionen betreffend vorbestehende Änderungsvorschläge vom September 2009⁴⁴ bereits in den neuen Vorschlag eingearbeitet werden konnten. Ein bislang ungelöstes Problem ist die Frage, ob Strafverfolgungsbehörden bei schweren Straftaten Zugriff auf die Eurodac-Datenbank erhalten sollen. Dies wird von mehreren Mitgliedstaaten gefordert.

3.3 Weiterer EU-Rechtsrahmen ausserhalb von Dublin (Gemeinsames Europäisches Asylsystem)

Die Aufnahme richtlinie⁴⁵, die Qualifikationsrichtlinie⁴⁶ sowie die Verfahrensrichtlinie⁴⁷ enthalten zudem Regelungen hinsichtlich des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Diese Richtlinien sind jedoch heute nicht Bestandteil des Dublin-Besitzstands und daher für die Schweiz nicht verbindlich.

Die Europäische Union ist der Auffassung, dass das Erreichen höherer gemeinsamer Schutzstandards im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems nur durch eine weitere Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften im Asylbereich erfolgen kann. Dies erfordert daher auch Änderungen betreffend die drei oben genannten Richtlinien.

Mit der Qualifikationsrichtlinie will die EU eine einheitliche Auslegung des Flüchtlingsbegriffs der Genfer Flüchtlingskonvention erreichen. Zudem verlangt die Richtlinie eine Mindestharmonisierung der Rechtsstellung anerkannter Flüchtlinge. Der Vorschlag der Kommission vom 21. Oktober 2009 für eine Neufassung der Qualifikationsrichtlinie⁴⁸ verfolgt insbesondere das Ziel einer Präzisierung, um die von den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich verwendeten Begriffe des Schutzstatus weiter anzugleichen. Die Verhandlungen diesbezüglich sind bereits fortgeschritten und es ist nicht mit Verzögerungen zu rechnen. Das Parlament ist zurzeit daran, seine erste Stellungnahme zu verfassen.⁴⁹

Die Verfahrensrichtlinie regelt den administrativen Teil des Asylverfahrens von der Antragstellung bis zum rechtskräftigen Entscheid über das Gesuch sowie das Verfahren über einen allfälligen Widerruf des Flüchtlingsstatus. Ziel ist es, einen gemeinsamen Mindeststandard für ein faires und effizientes Asylverfahren zu garantieren. Neben allgemeinen Verfahrensregeln umfasst die Richtlinie auch Vorgaben, unter welchen Bedingungen einem Gesuchsteller eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung zu gewähren ist. Geschwindigkeit wird als Ziel der Richtlinie explizit genannt, wobei eine Verfahrensdauer von im Regelfall nicht mehr als sechs Monaten anzustreben ist. Zudem werden zahlreiche Möglichkeiten zu einer weiteren Beschleunigung des Verfahrens eröffnet. Schliesslich enthält die Richtlinie eine Rechtsweggarantie. Der Vorschlag der Kommission

41 Kompromissvorschlag der Präsidentschaft des Rates vom 25. November 2009 an die Arbeitsgruppe Asyl (Asylum Working Party), Ratsdokument 16479/09.

42 KOM (2010) 555 endgültig.

43 Draft Report vom 23.11.2010, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, PE450.875.

44 KOM (2009) 342 endgültig.

45 Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten.

46 Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

47 Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingeigenschaft.

48 KOM (2009) 551 endgültig.

49 Draft Report vom 28.09.2010, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, PE448.996.

vom 22. Oktober 2009 für eine Neufassung der Verfahrensrichtlinie⁵⁰ bezweckt die weitere Angleichung der Asylverfahren in den europäischen Staaten. Die Verhandlungen diesbezüglich sind aufgrund des sensitiven Inhalts und der Komplexität der Fragestellungen äusserst schwierig. Das Europäische Parlament arbeitet zurzeit an einer ersten Stellungnahme.⁵¹

Die Aufnahmerichtlinie regelt die sozialen Rechte von Gesuchstellern in den EU-Mitgliedstaaten. Es soll vermieden werden, dass stark unterschiedliche Lebensbedingungen in den Mitgliedstaaten ökonomische Anreize für Gesuchsteller bilden, in einen anderen als den zuständigen Mitgliedstaat weiterzuwandern. Die Richtlinie kommt nur für die Dauer des Asylverfahrens zur Anwendung, d. h. sie gilt nicht für Personen, deren Asylgesuch rechtskräftig abschlägig beschieden wurde. Das Ziel des Vorschlages der Kommission vom 3. Dezember 2008 betreffend eine Neufassung der Aufnahmerichtlinie⁵² besteht darin, die fortbestehenden Mängel bezüglich der nationalen Aufnahmebedingungen zu beseitigen. Das Europäische Parlament hat bereits zum Vorschlag der Kommission Stellung genommen.⁵³ Die Verhandlungen im Rat gestalten sich als äusserst kompliziert und Fragen betreffend den Zugang zum Arbeitsmarkt, die Inhaftierung von Asylsuchenden oder den Umgang mit verletzlichen Personen sind noch ungeklärt.

50 KOM (2009) 554 endgültig.

51 Draft Report vom 15.12.2010, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, PE452.774.

52 KOM (2008) 815 endgültig.

53 Legislative Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 7. Mai 2009 zum Vorschlag des Parlaments, P6_TA(2009)0376.

4. Neue Handlungsoptionen für die Schweiz (Teilprojekt 3)

Auftrag des Teilprojektes 3:

Darstellung neuer Handlungsoptionen als Grundlage für künftige Lösungen zur Beschleunigung des Asyl-, Beschwerde- und Wegweisungsverfahrens unter Einhaltung der rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien und eines guten Rechtsschutzes. Dabei sind auch die Unterbringungsmöglichkeiten und die finanzielle Unterstützung der Betroffenen zu berücksichtigen.

Bei den Handlungsoptionen sind aufzuzeigen:

- a) die organisatorischen, logistischen, personellen und finanziellen Auswirkungen
- b) Zuständigkeiten/Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
- c) der Gesetzgebungsbedarf
- d) der Zeitbedarf für die organisatorische und rechtliche Umsetzung
- e) Würdigung: Vor- und Nachteile, Kosten / Nutzen

4.1 Vorbemerkungen

Die Analyse der aktuellen Situation im Asylbereich in der Schweiz zeigt, dass das Verfahren von der Einreichung des Asylgesuches bis zur Wegweisung respektive Asylgewährung viel Zeit in Anspruch nimmt (vgl. hierzu Ziff. II, 1 ff.). Die Verfahrensdauer von der Einreichung des Asylgesuchs bis zur Ausreise aus der Schweiz oder bis zu einer Aufenthaltsregelung für abgewiesene Asylsuchende (vorläufige Aufnahme oder ausländerrechtliche Regelung) beträgt durchschnittlich rund 1400 Tage. Diese Dauer ist zu lang; während dieser Zeit erfolgt in vielen Fällen eine gewisse Integration in der Schweiz, welche einen allfälligen Wegweisungsvollzug in den Herkunftsstaat stark erschwert. Die lange Dauer gründet einerseits darin, dass sich der aktuelle Asylbereich in der Schweiz noch zu wenig an einem ganzheitlichen, ökonomischen und zielgerichteten Lösungsansatz orientiert. Die bisherigen Verbesserungs- und Beschleunigungsvorschläge im Rahmen von Gesetzesrevisionen bieten hier zwar gute Lösungsansätze, welche in die richtige Richtung zielen. Aufgrund des Umstandes, dass sie sich bisher weitgehend an den gegebenen Strukturen orientieren, vermögen sie jedoch keine grundlegenden Verbesserungen im Asylbereich zu bewirken. Andererseits bedürfen die Zusammenarbeit und die Arbeitsabläufe zwischen den einzelnen Akteuren im gesamten Asylbereich (insbesondere Bundesbehörden, Bundesverwaltungsgericht, Kantone und Hilfswerke) transparenter, einfacher und ganzheitlicher Strukturen. Die beteiligten Organisationen orientieren sich trotz bestehender Koordinationsmechanismen noch zu stark an der eigenen Aufgabe. So bestehen zum Beispiel keine zeitlichen Vorgaben für die Arbeitsabläufe mit dem Ziel, die Verfahren insgesamt möglichst rasch und ökonomisch durchführen zu können. Auch die Ausrichtung von Nothilfe kann bei rechtskräftig weggewiesenen Asylsuchenden nicht zuletzt aufgrund ihrer kantonal unterschiedlichen Ausgestaltung teilweise zu wenig Anreize bieten, dass die Betroffenen die Schweiz effektiv verlassen (vgl. Ziff. II, 1.4.6.3). Zudem führt die mangelnde Kooperationsbereitschaft einzelner Herkunftsstaaten beim zwangsweisen Vollzug von Wegweisungen in der Praxis oft zu Schwierigkeiten. Die Möglichkeit, auch in aussichtslosen Fällen unbeschränkt Rechtsmittel und Rechtsbehelfe sowie weitere Asylgesuche einzureichen, kann dazu führen, dass Personen ohne Asylgründe für längere Zeit in der Schweiz verbleiben können. Auch die vorläufige Aufnahme führt in der Praxis in den meisten Fällen zu einer definitiven Anwesenheitsregelung.

Auch die untersuchten Asylsysteme in den Niederlanden, Norwegen sowie Grossbritannien waren in der Vergangenheit mit vergleichbaren Problemen - insbesondere bezüglich der Verfahrensdauer - konfrontiert. Diese Länder haben deshalb Verbesserungsmaßnahmen ergriffen, die auch für die Schweiz prüfenswert erscheinen. Allerdings handelt es sich bei den Niederlanden und teilweise auch bei Norwegen⁵⁴ um neuere Massnahmen, für die noch

54 LEAN-Projekt, vgl. Kapitel 2.3.3

keine längerfristigen Erfahrungswerte vorliegen. Die Asylsysteme der drei Staaten sind nicht identisch. Alle drei Systeme enthalten jedoch beschleunigte Verfahrensarten. Diese zeichnen sich durch eine verbindliche Strukturierung der einzelnen Verfahrensschritte, kurze und verbindliche Behandlungsfristen für die zuständigen Behörden, eine örtlich nahe und kooperative Zusammenarbeit aller an einem Verfahren beteiligten Akteure und eine professionelle Betreuung der Asylsuchenden aus. Dazu gehört auch ein umfassender Rechtsschutz, der eine wichtige Grundlage für rasche und faire Verfahren bildet. Zu beachten ist allerdings, dass alle drei Staaten eher zentralistisch organisiert sind und daher insbesondere die politischen Entscheidmechanismen nicht unbesehen auf die Schweiz mit ihrem föderalistischen System übertragen werden können.

Nachfolgend werden drei Handlungsoptionen für die Schweiz dargestellt. Sie zeigen neue Lösungsansätze für die wichtigsten aktuellen Problembereiche. Aufgrund der Komplexität des Asylbereichs und der zahlreichen Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Verfahrensetappen sind umfassende Lösungsansätze wichtig. Zusätzlich sollen weitere übergreifende Massnahmen vorgeschlagen werden, welche unabhängig von den dargestellten Handlungsoptionen weiterverfolgt werden können (vgl. Ziff. II, 4.5).

4.2 Handlungsoption 1: Neustrukturierung des Asylbereichs durch die Schaffung von Verfahrenszentren des Bundes

Wesentlicher Inhalt:

Die Erfahrungen zeigen, dass bei rund 90 % der Asylgesuche nach einer Anhörung zu den Asylgründen keine weiteren Abklärungen zum Sachverhalt durchgeführt werden müssen. Diese Asylverfahren sollen nach einer Vorbereitungsphase in einem ordentlichen, wenige Tage dauernden erstinstanzlichen Verfahren abgeschlossen werden.

In der Vorbereitungsphase sollen alle notwendigen Abklärungen bezüglich der Identität, medizinischer Vorbringen und eines früheren Aufenthaltes in einem zuständigen Dublin-Staat durchgeführt werden. Nach diesen Vorabklärungen kann das Asylverfahren in den meisten Fällen in kürzester Frist durchgeführt werden. Das BFM und das BVGer sollen innerhalb eines gesetzlich vorgeschriebenen Zeitrahmens entscheiden.

Asylsuchende, über deren Gesuch im ordentlichen Verfahren entschieden wird, werden bis zum Ablauf der Ausreisefrist in Verfahrenszentren des Bundes (nachfolgend Bundeszentren) untergebracht. Dort steht ihnen eine umfassende, kostenlose Rechtsberatung und -vertretung zur Verfügung. Auch die für die Asylgesuche zuständigen Mitarbeitenden des BFM, das medizinische Personal, die Rückkehrberatung und wenn möglich die Beschwerdeinstanz sind in den Bundeszentren vor Ort tätig.

Nach einer Ablehnung des Asylgesuchs sollen die Betroffenen in den Bundeszentren intensiv auf eine freiwillige Rückkehr vorbereitet werden. Asylsuchende, die ihrer Ausreiseverpflichtung nach einem rechtskräftig abgelehnten Asylgesuch nicht nachkommen, sollen die Bundeszentren oder die kantonale Unterkunft verlassen; sie sollen wie bereits heute keine Sozialhilfe mehr erhalten. Auf Antrag und bei Bedarf wird ihnen weiterhin Nothilfe gewährt.

Sind im Rahmen des Asylverfahrens weitere Abklärungen notwendig, findet ein erweitertes Verfahren statt. Die Betroffenen werden wie bis anhin für die Dauer des Verfahrens den Kantonen zur Unterbringung zugewiesen.

4.2.1 Darstellung

4.2.1.1 Erstinstanzliches Verfahren

Mit der Anmeldung asylsuchender Personen in einem Bundeszentrum beginnt eine **Vorbereitungsphase**, welche es ermöglicht, alle zur Eröffnung und Durchführung eines Asylverfahrens notwendigen Vorabklärungen unmittelbar nach Eintritt in das Bundeszentrum durchzuführen. Sie dient auch dazu, die spätere Befragung zur Person und die Anhörung zu den Asylgründen besser organisieren zu können.

Die Vorbereitungsphase dauert zwischen sechs Tagen und drei Wochen. Während dieser Zeit werden insbesondere die Personendaten der Betroffenen aufgenommen und registriert sowie die Identität und die vorgelegten Reise- und Identitätsdokumente überprüft. Zudem werden Fingerabdrücke abgenommen, mit diversen Datenbanken abgeglichen und wird eine allfällige Dublin-Anfrage beim zuständigen Dublin-Staat eingereicht. Da es sich hier nicht um verfahrensspezifische Tätigkeiten handelt, können Dritte mit diesen Aufgaben betraut werden. Danach stellt das BFM die notwendigen herkunftsspezifischen Informationen zusammen (z. B. Kartenausschnitte, Fotografien, länderspezifischer Fragenkatalog, Informationen zur aktuellen politischen Lage). Diese sollen den zuständigen Mitarbeitenden des BFM bei der Behandlung des Asylgesuches im Sinn einer professionellen und umfassenden Unterstützung bereits zu Beginn des Verfahrens zur Verfügung stehen.

Während der Vorbereitungsphase steht es jedem Asylsuchenden frei, sich bei dem in den Bundeszentren stationierten und vom Bund beauftragten medizinischen Fachpersonal untersuchen zu lassen. Diese Möglichkeit steht neben der obligatorischen grenzsanitarischen Untersuchung kostenlos zur Verfügung. Spätere medizinische Vorbringen können im Asylverfahren als unglaublich eingestuft und somit nur bei entsprechendem Nachweis durch die Asylsuchenden berücksichtigt werden. Den konkreten Umständen im Einzelfall ist dabei Rechnung zu tragen. Eine betroffene Person kann während der Vorbereitungsphase einen Rechtsvertreter kontaktieren, der ihr vom BFM für das gesamte Asylverfahren zugewiesen wird (vgl. Ziff. II, 4.2.1.2).

Erst nach Abschluss der Vorbereitungsphase beginnt das **Asylverfahren**. Dabei wird zwischen einem ordentlichen und einem erweiterten Verfahren unterschieden. Das ordentliche Verfahren dauert nur wenige Arbeitstage (die Dauer beträgt inklusive Vorbereitungszeit insgesamt 30 Tage); der Ablauf wird auf Verordnungsstufe verbindlich festgelegt. Die entsprechenden Verfahrensschritte sind strikte einzuhalten. Dazu gehören insbesondere die Befragung zur Person und die Anhörung zu den Asylgründen, die Redaktion des Asylentscheides und die Eröffnung des Entscheides. Asylsuchende sind während der gesamten Dauer des ordentlichen Verfahrens in den Bundeszentren untergebracht. Um den schweizerischen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, sollen in den Bundeszentren rund 400 Personen untergebracht werden können. Dies bedingt, dass mehrere Bundeszentren in der Schweiz vorgesehen werden müssten.

Analog zum niederländischen Modell könnte der Entwurf des Asylentscheides vor der definitiven Verfügung dem zuständigen Rechtsvertreter zur Stellungnahme unterbreitet werden. Ein solches Vorgehen kann die Qualität und Akzeptanz des Asylentscheides erhöhen und ein allfälliges Beschwerdeverfahren verkürzen, da mögliche Beschwerdegründe bereits bei der Entscheidredaktion berücksichtigt werden können. Die Stellungnahme des Rechtsvertreters müsste allerdings im Asylentscheid dargelegt werden.

Kann der Asylentscheid nicht innerhalb der in der Verordnung vorgegebenen Frist gefällt werden (weil zusätzliche Abklärungen notwendig sind oder aus Kapazitätsgründen), wird ein erweitertes Asylverfahren durchgeführt. Es soll maximal insgesamt 120 Tage dauern. Asylsuchende im erweiterten Verfahren werden den Kantonen zugewiesen.

Ziel ist es, dass rund 80 % der Asylgesuche im ordentlichen Verfahren und rund 20 % im erweiterten Verfahren behandelt werden. Aufgrund dieser Vorgabe müsste der Bund die Unterbringungskapazitäten in den Bundeszentren vervierfachen und den Personalbestand in diesen Zentren erheblich erhöhen (siehe hierzu Ziff. II, 4.2.2). Die heute in den Kantonen vorhandenen Unterbringungsstrukturen könnten entsprechend abgebaut oder dem Bund gegen Entgelt zur Verfügung gestellt werden. Da die Strukturen in den Kantonen im bisherigen Umfang nicht mehr vorhanden wären, würde das BFM faktisch dazu verpflichtet, tatsächlich 80 % der Asylgesuche im ordentlichen Asylverfahren zu behandeln.

Für Krisenzeiten mit überdurchschnittlich hohen Gesuchseingängen ist es jedoch unerlässlich, dass die Kantone parallel zu den Normalstrukturen Reservekapazitäten vorsehen. Dafür sollen die Kantone vom Bund entschädigt werden. Das Ziel muss sein, dass auch der Bund längerfristig über eigene Reservekapazitäten verfügt und damit rasch auf

Krisenzeiten reagieren kann. Zudem muss der Bund allfälligen Schwankungen bei den Gesuchseingängen in erster Linie durch schnelle auf- und abzubauenen personelle Ressourcen begegnen können. Diese Flexibilität erlaubt es, unabhängig von den Gesuchseingängen alle eingehenden Asylgesuche so rasch als möglich und auf einem hohen Qualitätsniveau zu behandeln. Damit ist es nicht mehr notwendig, gewisse Gesuchskategorien (z. B. aus gewissen Herkunftsstaaten) pendent zu halten (vgl. Ziff. II, 1.2.3). Dies bedingt, dass das BFM den Status anerkannter Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommener regelmässig überprüft und konsequent widerruft, wenn die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind. Das BFM erlässt hierzu verbindliche Regelungen.

Im ordentlichen wie im erweiterten Asylverfahren können alle Entscheidarten gefällt werden (Nichteintretensentscheide, Dublin-Entscheide, materiell ablehnende Asylentscheide oder positive Asylentscheide). Das im Rahmen der Reorganisation des BFM eingeführte Prinzip der Durchführungsverantwortung für das gesamte Asylverfahren bei einer Person, mit welchem bereits gute erste Erfahrungen gemacht werden konnten, soll weitergeführt werden (vgl. Ziff. I, 4).

4.2.1.2 Rechtsschutz

Asylsuchenden soll während des gesamten erstinstanzlichen Asyl- und des Beschwerdeverfahrens ein umfassender und kostenloser Rechtsschutz gewährt werden. Das BFM weist dafür den Asylsuchenden für das gesamte Verfahren eine bestimmte Person zu. Die Zuweisung erfolgt nach objektiven und vorbestimmten Kriterien, zum Beispiel anhand einer alphabetisch geordneten Namensliste der in Frage kommenden Personen. Es soll dafür ein Pool von Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertretern mit fundierten Kenntnissen des Asylrechts geschaffen werden, welcher organisatorisch dem EJPD untersteht. Um allfälligen Zweifeln an der Unabhängigkeit der Rechtsvertretung zu begegnen, könnte dieser organisatorisch auch einem anderen Departement unterstellt werden, zum Beispiel beim Eidgenössischen Departement des Innern (EDI). Die Entschädigung erfolgt aufwandorientiert nach einem auf Verordnungsstufe festgelegten transparenten System. Der Qualität der Rechtsvertretung ist eine hohe Priorität einzuräumen. Es müssen dafür geeignete Massnahmen vorgesehen werden, zum Beispiel eine Zusammenarbeit mit den entsprechenden Aufsichtsorganen. Zu den konkreten Aufgaben der Rechtsberatung und -vertretung vgl. Ziff. II, 2.2.5.

4.2.1.3 Beschwerdeverfahren, ausserordentliche Rechtsmittel und Mehrfachgesuche

Im ordentlichen Verfahren beträgt die Beschwerdefrist gegen einen erstinstanzlichen Asylentscheid sieben Arbeitstage; sie hat keine aufschiebende Wirkung. Auf Gesetzesstufe wird jedoch eine verbindliche Mindestausreisefrist festgelegt, während der kein zwangsweiser Wegweisungsvollzug stattfindet. Nach Ablauf der Ausreisefrist haben die Betroffenen die Bundeszentren in der Regel zu verlassen; sie sollen ab diesem Zeitpunkt keine Sozialhilfe mehr erhalten (vgl. zum Ganzen Ziff. II, 4.2.1.4). Mit dem Ausschluss aus den Bundeszentren soll das BVGer angehalten werden, den Beschwerdeentscheid wenn möglich vor Ablauf der Ausreisefrist zu fällen. In begründeten Fällen, zum Beispiel bei weiteren notwendigen Abklärungen, kann das BVGer die aufschiebende Wirkung der Beschwerde wiederherstellen. Im erweiterten Asylverfahren ist eine Beschwerde innerhalb von fünfzehn Tagen einzureichen; sie hat aufschiebende Wirkung. Die kurzen Beschwerdefristen sind angesichts des umfassenden Rechtsschutzes gerechtfertigt.

Analog zu den Behandlungsfristen im erstinstanzlichen Verfahren soll das BVGer über 80 % der Beschwerden innerhalb von 30 Tagen und über 20 % innerhalb von 120 Tagen entscheiden.

Beschwerden gegen ablehnende Asylentscheide sollen neu in der Regel von einem Einzelrichter mit Zustimmung eines zweiten Richters beurteilt werden. Dies ist heute nur bei offensichtlich begründeten oder unbegründeten Beschwerden der Fall (vgl. Art. 111 Bst. e AsylG). Nur bei Grundsatzfragen oder komplexen rechtlichen Fragen soll das BVGer in einer Dreierbesetzung entscheiden. Die heute bereits im AsylG geregelte einzelrichterliche

Zuständigkeit zum Beispiel bei gegenstandslosen Beschwerden soll weiterhin bestehen bleiben (vgl. Art. 111 Bst. a bis d AsylG).

Im geltend Recht sind für die Behandlung erst- und zweitinstanzlicher Entscheide lediglich Ordnungsfristen vorgesehen, deren Nichteinhaltung jedoch keine Folgen nach sich zieht (vgl. Art. 37 und 109 AsylG). Auf Gesetzesstufe soll das BVGer neu verpflichtet werden, rasche, verbindliche und transparente Behandlungsfristen für das Beschwerdeverfahren vorzusehen. Entscheidet das BVGer nicht innerhalb dieser Fristen, sollen keine Rückweisungen zur Neubeurteilung an das BFM mehr möglich sein und das BVGer soll materiell entscheiden müssen (reformatorisches Urteil).

Die Festlegung verbindlicher Behandlungsfristen für das BVGer setzt voraus, dass die entsprechenden Rahmenbedingungen vorhanden sind. Auch in ausserordentlichen Situationen mit hohen Gesuchseingängen muss gewährleistet sein, dass die Behandlungsfristen grundsätzlich eingehalten werden können. Dies kann zum Beispiel durch ein Ersatzrichtersystem, wie es in den Kantonen teilweise vorgesehen ist, gewährleistet werden. Bereits im geltenden Recht besteht die Möglichkeit, dass die Bundesversammlung bei ausserordentlichen Geschäftseingängen zusätzliche Richterstellen auf längstens zwei Jahre bewilligen kann (Art. 1 Abs. 5 des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht, VGG; SR 173.32).

Schliesslich sollen Vereinbarungen zwischen dem EJPD und dem BVGer über die Behandlung und Priorisierung von Beschwerdeentscheiden getroffen werden können. Ziel dieser Vereinbarungen soll es unter anderem sein, die Prioritäten aufeinander abzustimmen. Bei Mehrfach- und Wiedererwägungsgesuchen soll, wie bereits in der laufenden Revision des AsylG vorgeschlagen (vgl. hierzu Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 26. Mai 2010, 10.052, BBI 2010 4502 ff.), ein schriftliches Verfahren durchgeführt werden. Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuche sollen insbesondere ohne Vorbereitungszeit innerhalb von fünf Tagen entschieden werden. Gegen ablehnende Entscheide soll innert fünf Tagen Beschwerde eingereicht werden können; diese hat keine aufschiebende Wirkung und es wird keine Ausreisefrist gewährt. Das BVGer soll verbindlich festlegen, in welchen Fällen es die aufschiebende Wirkung von Beschwerden gewährt oder eine superprovisorische Massnahme anordnet (vgl. Ziff. I, 1.3.4).

Ab dem Zeitpunkt der Entscheideröffnung haben die Betroffenen die Bundeszentren zu verlassen und es besteht kein Anspruch mehr auf Sozialhilfe. Analog zum Vorschlag des Bundesrates in der laufenden Revision des AsylG sollen Mehrfachgesuche, die fünf Jahre nach rechtskräftigem Abschluss eines vorangegangenen Asylverfahrens eingereicht werden, erneut dem üblichen Verfahren unterstehen.

Variante zu den Beschwerdeinstanzen

Die Niederlande, Norwegen und Grossbritannien sehen zwei Beschwerdeinstanzen vor. Obwohl die Beschwerdequote in erster Instanz überdurchschnittlich hoch ist, hat das zweistufige Beschwerdeverfahren insbesondere in Norwegen zu einer erheblichen Entlastung der zweiten Instanz geführt. Weniger als 1 % der Entscheide der ersten werden an die zweite Beschwerdeinstanz weitergezogen. Neu könnte eine Beschwerdeinstanz, welche organisatorisch dem EJPD untersteht, dem BVGer vorgelagert werden. Diese erste Beschwerdeinstanz würde über die volle Kognition verfügen und könnte damit sowohl über Rechts- wie auch Sachverhaltsfragen entscheiden. Das EJPD könnte in organisatorischer Hinsicht Vorgaben machen, zum Beispiel zu den Behandlungsfristen. Um das Beschwerdeverfahren zu verkürzen, könnte die erste Beschwerdeinstanz in den Bundeszentren untergebracht werden. Dies würde es ermöglichen, dass eine mündliche Verhandlung stattfindet und dass der Beschwerdeentscheid mündlich eröffnet wird. Da das BVGer im Gegensatz zu einer ersten Beschwerdeinstanz organisatorisch nicht dem EJPD angegliedert werden kann, wäre eine Integration in die Bundeszentren kaum denkbar.

Das BVGer sollte als zweite Beschwerdeinstanz ausschliesslich über Rechtsfragen urteilen. Im Vergleich zum erstinstanzlichen Beschwerdeverfahren sollte für Beschwerden an das

BVGer ein Kostenvorschuss erhoben und die unentgeltliche Rechtspflege nur dann gewährt werden, wenn die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen hierzu erfüllt sind.

4.2.1.4 Wegweisungsvollzug

Wie bereits ausgeführt, wird im ordentlichen Verfahren auf Gesetzesstufe eine Ausreisefrist festgelegt, welche in begründeten Fällen (z. B. bei „vulnerable groups“) verlängert werden kann. Während des ganzen Asylverfahrens werden mit den Betroffenen regelmässig Gespräche geführt, mit dem Ziel, diese bei einer Ablehnung ihres Asylgesuches zu einer freiwilligen Rückkehr zu bewegen. Personen, die freiwillig ausreisen wollen, wird finanzielle Rückkehrhilfe gewährt. Personen im ordentlichen Verfahren werden auch während der Ausreisephase im Bundeszentrum untergebracht.

Für Personen, die sich bereit erklären, freiwillig in ihr Heimatland zurückzukehren, und die mit den Behörden kooperieren, wird die Ausreisefrist falls notwendig verlängert.

Im Rahmen des erweiterten Verfahrens verbleibt die Zuständigkeit für die Rückkehrberatung und -hilfe wie bis anhin bei den Kantonen.

Personen, die nicht mit den Behörden zusammenarbeiten und ihrer Ausreiseverpflichtung nicht nachkommen, obwohl sie ausreisen könnten, werden nach Ablauf der Ausreisefrist von den Bundeszentren ausgeschlossen und wie bereits heute dem zuständigen Kanton zugewiesen. Sie haben keinen Anspruch auf Sozialhilfe. Der zuständige Kanton richtet ihnen auf Antrag und bei Bedarf Nothilfe aus.

Ist die Rückführung in den Heimat- oder in einen Drittstaat möglich, werden die Papierbeschaffung und die weiteren Ausreisevorbereitungen bereits während der Ausreisefrist eingeleitet. Zuständig dafür ist das BFM, welches - im Gegensatz zur heutigen Regelung (Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen, VVWA; SR 142.281) - neu ohne Auftrag eines Kantons mit der Papierbeschaffung beginnt. Analog zur heutigen Regelung zur Haft ab EVZ (vgl. Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 5 AuG) kann das BFM eine Haft ab Bundeszentren anordnen, wenn eine betroffene Person die Ausreisefrist unbenützt verstreichen lässt und der Wegweisungsvollzug innert kurzer Frist absehbar ist. Diese Haft wird weiterhin in kantonalen Administrativhaftanstalten vollzogen. Für die Bereitstellung der entsprechenden Haftkapazitäten werden die Kantone auf der Grundlage entsprechender Vereinbarungen durch den Bund entschädigt.

Kann die Wegweisung nicht ab Bundeszentren vollzogen werden, erfolgt die Haftanordnung wie bis anhin durch den für den Wegweisungsvollzug zuständigen Kanton. Für den Vollzugsauftrag sowie für die Ausrichtung von Nothilfe wird der Kanton vom Bund abgegolten. Nach geltendem Recht richtet der Bund den Kantonen für die Anordnung einer Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft eine Tagespauschale aus (vgl. Art. 82 AuG, Art. 15 Abs. 1 VVWA). Zusätzlich könnte die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage geprüft werden, wonach der Bund den Bau neuer, bzw. den Ausbau bereits bestehender Administrativhaftanstalten subventionieren kann. Damit könnte erreicht werden, dass den Kantonen zukünftig genügend Haftplätze im Hinblick auf einen konsequenten Vollzug der Wegweisungen im Asylbereich zur Verfügung stehen.

Wie bereits heute organisiert der Bund in allen Fällen die Ausreise der Betroffenen (freiwillige Ausreise, zwangsweise Rückkehr und Sonderflüge). Die dafür vorgesehene Ausreiseorganisation swissRepat soll diese Funktion auch zukünftig wahrnehmen.

Im Bereich der freiwilligen Rückkehr und der zwangsweisen Rückkehr soll die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten und mit der EU ausgebaut werden. Dies kann beispielsweise den Ausbau gemeinsamer Rückkehrhilfeprojekte beinhalten. Im Bereich der zwangsweisen Rückkehr sollen vermehrt gemeinsame Sonderflüge mit anderen Staaten durchgeführt werden, zum Beispiel EU-Sonderflüge (FRONTEX; vgl. zur internationalen Zusammenarbeit im Rückkehrbereich und im Bereich der Migrationsprävention auch Ziff. II, 4.5.2).

4.2.2 Würdigung und Fazit

Kernelement der vorgeschlagenen Handlungsoption ist die zeitlich enge Verknüpfung der wesentlichen Verfahrensschritte im ordentlichen Verfahren (Befragung zur Person, Anhörung zu den Asylgründen, Entscheid und Beschwerdeverfahren), wodurch die Steuerung des Gesamtprozesses optimiert werden kann. Die einzelnen Schritte erfolgen nach einem gesetzlich festgelegten Rhythmus. Schwankungen bei den Gesuchseingängen wird in erster Linie durch rasch auf- und abzubauenen personelle Ressourcen und Unterbringungskapazitäten begegnet und nicht durch zeitliche Erstreckung des Verfahrens und Verteilung auf die Kantone.

Ein wesentliches Element der Handlungsoption 1 bildet ein umfassender Rechtsschutz, welcher es erlaubt, die Asylverfahren unter Wahrung der verfassungs- und völkerrechtlichen Verfahrensgarantien innert kürzester Zeit durchzuführen. Ebenso zentral ist die intensive Rückkehrberatung und -hilfe mit dem Ziel, die freiwillige Rückkehr der Betroffenen zu fördern.

Ziel ist, dass die Gesamtdauer des Asylprozesses beim ordentlichen Verfahren (entspricht 80 % aller Asylverfahren) rund 120 Tage beträgt. Die Gesamtdauer des erweiterten Verfahrens (entspricht 20 % aller Asylverfahren) soll maximal ein Jahr betragen.

Die Handlungsoption 1 erfordert eine umfassende Revision des AsylG und allenfalls weiterer Bundesgesetze (z. B. Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht, VGG; SR 173.32). Die bisherige Zuständigkeitsregelung zwischen Bund und Kantonen bleibt grundsätzlich bestehen. Im Rahmen des ordentlichen Verfahrens soll der Bund jedoch neu für die Unterbringung sowie die Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe zuständig sein. Dieser Zuständigkeitswechsel ist mit der BV vereinbar (siehe Art. 121 BV).

Die Umsetzung der Handlungsoption 1 führt beim Bund zu anfänglich hohen Investitionskosten. So müssten gemäss einer ersten Einschätzung die Unterbringungskapazitäten in den Bundeszentren von heute rund 1200 Plätzen vervierfacht werden. Kosten entstehen dem Bund zudem für den Betrieb der Bundeszentren, im Rahmen der Entschädigung der Kantone für die Aufrechterhaltung von Reservestrukturen für Krisenzeiten, die Finanzierung der Rechtsberatung und -vertretung, des medizinischen Personals und gegebenenfalls der Schaffung einer neuen Beschwerdeinstanz. Das BFM müsste die personellen Kapazitäten in den Bundeszentren erheblich erhöhen.

Diesen anfänglich hohen Kosten stehen jedoch längerfristig Einsparungen gegenüber:

Die Unterbringung von Asylsuchenden in Bundeszentren sowie die räumliche Nähe aller am Verfahren beteiligten Stellen ermöglicht es, Asylverfahren innert kürzester Zeit durchzuführen. Unnötige, durch örtliche Distanz bedingte Verzögerungen können damit gänzlich vermieden werden. Dies gilt auch für die Organisation der einzelnen Verfahrensschritte, wie zum Beispiel der Durchführung einer Anhörung (vgl. Ziff. II, 1.2.4).

Mit den verbindlichen zeitlichen Vorgaben des Verfahrensablaufs in erster und zweiter Instanz kann erreicht werden, dass die Behandlung der Asylgesuche oder -beschwerden einer strikten zeitlichen Kontrolle unterliegt und auch damit unnötige Verzögerungen vermieden werden können. Die zeitlich stark verkürzte Verfahrensdauer führt insgesamt zu einer Reduktion der Sozialhilfekosten und weiterer Kosten im Bildungs-, Gesundheits- und Sicherheitsbereich. Sie führt auch dazu, dass sich der Sachverhalt während des Verfahrens nicht grundlegend ändert. Dadurch wird die Begründung von ausserordentlichen Rechtsmitteln erschwert. Auch das Beschwerdeverfahren kann entlastet werden. Die Erfahrungen zeigen, dass die Beschwerdequote bei Asylsuchenden, welche den Kantonen zugewiesen werden, deutlich höher ist (vgl. Ziff. II, 1.3.1.2).

Auf der Grundlage der aktuellen Gesuchszahlen (ca. 15000 Asylgesuche pro Jahr) könnte die Handlungsoption 1 nach einer ersten groben Schätzung kurzfristig betrachtet kostenneutral umgesetzt werden. Dies auch bei der Annahme, dass die Maximaldauer im Asylprozess bei sämtlichen Asylgesuchen vollständig ausgeschöpft würde (ordentliches Verfahren: 120 Tage; erweitertes Verfahren: 1 Jahr). Im Jahr 2010 mussten bei 15000

Asylgesuchen durchschnittlich rund 13000 Personen während des laufenden Asylverfahrens in den Kantonen untergebracht werden. Bei der Umsetzung der Handlungsoption 1 wären es nur noch 3000 Personen. Der Bund müsste den Kantonen deshalb 160 bis 200 Mio. Franken weniger an Sozialhilfe- und Betreuungskosten ausrichten als heute. Diesen Einsparungen von rund 200 Mio. Franken pro Jahr würden nach einer ersten groben Schätzung die folgenden zusätzlichen Ausgaben in der Höhe von rund 150 bis 200 Mio. Franken entgegenstehen: Unterbringungskosten von ca. 105 Mio. Franken, Kosten für die zusätzliche Rückkehrberatung in den Bundeszentren von ca. 10 Mio. Franken, Kosten für die medizinische Untersuchung während der Vorbereitungsphase von ca. 5 Mio. Franken, zusätzliche Mietkosten von ca. 15 Mio. Franken, Kosten von ca. 15 Mio. Franken für die Krankenversicherung sowie Kosten für die Rechtsvertretung und Rechtsberatung von ca. 30 Mio. Franken.

Längerfristig könnte aufgrund der Straffung und Kürzung der erst- und zweitinstanzlichen Verfahren mit weiteren Einsparungen gerechnet werden.

Mit dem umfassenden, objektiven und fairen Rechtsschutz können die Qualität des Verfahrens verbessert und unnötige Rückweisungen der Beschwerdeinstanz vermieden werden (vgl. Ziff. II, 1.3.1.3). Die umfassende individuelle Rückkehrberatung führt zu einer Entlastung im Vollzugsbereich, da damit die freiwillige Rückkehr gezielt gefördert wird. Die Bereitschaft zur freiwilligen Rückkehr wird verstärkt, da nach Ablauf der Ausreisefrist ein weiterer Aufenthalt in den Bundeszentren nicht mehr möglich ist.

Der Grundsatz, wonach im Normalfall über Beschwerden durch einen Einzelrichter mit Zustimmung eines zweiten entschieden werden soll, führt ebenfalls zu einer Entlastung des BVGer (vgl. hierzu auch Ziff. II, 1.3.1.3).

Damit allfälligen Schwankungen bei hohen Gesuchszahlen effektiv begegnet werden kann und die kurzen Behandlungsfristen eingehalten werden, muss auch das BVGer über die notwendige Flexibilität verfügen. Dies bedeutet, dass die entsprechenden personellen Ressourcen vorhanden und kurzfristig einsetzbar sein müssen.

Die Schaffung einer zusätzlichen Beschwerdeinstanz (vgl. Variante) könnte zu einer erheblichen Entlastung des BVGer führen. Durch die Vorgaben des EJPD betreffend Behandlungsfristen und die örtliche Eingliederung in den Verfahrenszentren könnte das Beschwerdeverfahren insgesamt bedeutend gestrafft und beschleunigt werden. Da im Zuge der Justizreform eine Mehrheit der Rekurs- und Beschwerdeinstanzen abgeschafft und im BVGer integriert worden sind, dürfte dieser Lösungsansatz politisch jedoch nur schwer realisierbar sein.

Im Rahmen der Diskussionen zu den Handlungsoptionen im Fachausschuss (vgl. Ziff. I, 2) wurde aufgrund der aktuellen Probleme auch die Ausrichtung von Nothilfe thematisiert (vgl. Ziff. II, 1.4). Insbesondere wurde ein Vorschlag diskutiert, wonach Asylsuchende, deren Gesuch rechtskräftig abgelehnt wurde und die ihrer Ausreisepflichtung nicht nachkommen, nach Ausschluss aus den Bundeszentren keine Nothilfe (Art. 12 BV) mehr erhalten sollen. Dieser Vorschlag wurde im Fachausschuss sehr kontrovers beurteilt. Während die Vertretungen der KKJPD und der VKM den Vorschlag grundsätzlich begrüßten, äusserten sich die Vertretung der kantonalen Sozialhilfebehörden, des BJ und der SFH sehr kritisch. Sie waren der Auffassung, dass ein Ausschluss aus der Nothilfe keine Verbesserungen im Bereich des Wegweisungsvollzuges zur Folge hätte und deshalb nicht verhältnismässig wäre. Zudem würde die Gefahr bestehen, dass einzelne Kantone weiterhin Nothilfe gewähren, da ihre Kantonsverfassungen eine solche für alle Personen auf ihrem Gebiet vorsehen. Damit würde die Gefahr einer Kostenverlagerung zulasten der Kantone bestehen. Zudem befürchtete die SFH weitergehende negative Konsequenzen wie die Verwahrlosung der rechtskräftig abgewiesenen und ausreisepflichtigen Asylsuchenden, Schwarzarbeit, Bettelei, Ausbeutung und Kriminalität. Nach Meinung des BJ steht eine Streichung der Nothilfe in Widerspruch zu Artikel 12 BV. Der Ausschluss rechtskräftig weggewiesener Asylsuchender aus der Nothilfe würde eine Verfassungsänderung bedingen.

Dies lehnt das BJ ab, namentlich mit Blick auf die Menschenwürde (Art. 7 BV) und das Verhältnismässigkeitsprinzip.

Diese Einwände sind gerechtfertigt. Ein Ausschluss aus der Nothilfe widerspricht dem Schweizerischen Grundverständnis, wonach alle Personen in der Schweiz unabhängig von Status und Herkunft Hilfe in einer Notlage erhalten. Vor diesem Hintergrund soll dieser Vorschlag nicht weiterverfolgt werden.

Die vollständige Umsetzung der Handlungsoption 1 erfordert einen Zeitrahmen von schätzungsweise sechs Jahren. Sie bedingt insbesondere, dass frühzeitig gemeinsam mit den Kantonen und Gemeinden nach geeigneten Lösungen für die Standorte der Bundeszentren gesucht wird. Dies dürfte aufgrund des zu erwartenden Widerstandes der möglichen Standorte nicht einfach werden. Aufgrund der Straffung und Kürzung der erst- und zweitinstanzlichen Verfahren ist jedoch damit zu rechnen, dass die Belegung in den Unterbringungsstrukturen längerfristig abnehmen wird. Damit dürfte auch der Widerstand geringer ausfallen.

4.3 Handlungsoption 2: Umfassende Zuständigkeit des Bundes für den Asylbereich

Wesentlicher Inhalt:

Der Bund ist für das Asylverfahren, die Unterbringung aller Asylsuchenden im ordentlichen und erweiterten Verfahren sowie den Wegweisungsvollzug zuständig. Die in der Handlungsoption 1 den Kantonen zufallenden Aufgaben (Wegweisungsvollzug und teilweise Unterbringung) werden vollumfänglich dem Bund übertragen. Im Übrigen gelten die in der Handlungsoption 1 dargelegten Vorschläge.

4.3.1 Darstellung

4.3.1.1 Erstinstanzliches Verfahren

Im Unterschied zur Handlungsoption 1 verbleiben auch Asylsuchende, deren Asylgesuch im erweiterten Verfahren geprüft wird, bis zum Abschluss des Asylverfahrens (Asylgewährung, Erteilung einer vorläufigen Aufnahme oder Ablauf der Ausreisefrist nach rechtskräftig abgelehntem Asylentscheid) in Bundeszentren. Sie werden den Kantonen nicht zugewiesen. Da die Kantone über keine Unterbringungsstrukturen mehr verfügen, muss der Bund auch für Krisenzeiten mit hohen Gesuchseingängen die entsprechenden Reservestrukturen vorsehen. Es wäre unverhältnismässig und nicht praktikabel, wenn die Kantone noch Reservestrukturen aufrechterhalten müssten, obwohl im Normalfall keinerlei Zuweisungen mehr erfolgen. Im Übrigen entspricht das erstinstanzliche Asylverfahren demjenigen der Handlungsoption 1 (vgl. oben Ziff. II, 4.2.1.1).

4.3.1.2 Rechtsschutz

Siehe hierzu Ausführungen in Ziff. II, 4.2.1.2

4.3.1.3 Beschwerdeverfahren, ausserordentliche Rechtsmittel und Mehrfachgesuche

Siehe hierzu Ausführungen in Ziff. II, 4.2.1.3

4.3.1.4 Wegweisungsvollzug

Bereits während des Asylverfahrens werden analog zur Handlungsoption 1 regelmässige Gespräche mit den Betroffenen im Hinblick auf eine freiwillige Rückkehr geführt.

Nach Eröffnung eines erstinstanzlich ablehnenden Asylentscheides beginnt das BFM mit der Papierbeschaffung und den Ausreisepreparationen.

Ist der Vollzug der Wegweisung absehbar und liegen Haftgründe vor, kann der Bund Administrativhaft anordnen. Gemäss der Handlungsoption 2 soll der Bund neu die Kompetenz erhalten, sämtliche möglichen Administrativhaftarten zu verfügen. Die Haft kann entweder in Bundeshaftanstalten oder in kantonalen Haftanstalten (gegen

Vollkostenentschädigung zugunsten der Kantone) vollzogen werden. Um den Wegweisungsvollzug sicherzustellen, benötigt der Bund die entsprechenden Ressourcen, was die Schaffung einer spezialisierten Bundespolizei voraussetzt. Als Variante wäre denkbar, dass der Bund die entsprechenden Ressourcen gegen Abgeltung der Vollkosten bei den Kantonen einkauft.

Ist der Vollzug der Wegweisung nicht absehbar und liegen keine Haftgründe vor, wird die betroffene Person nach Ablauf der Ausreisefrist aus dem Bundeszentrum entlassen; sie erhält analog zur Handlungsoption 1 ab diesem Zeitpunkt keine Sozialhilfe; auf Antrag wird bei Bedarf Nothilfe gewährt. Wird die betroffene Person später im Rahmen einer behördlichen Kontrolle aufgegriffen, führt sie der entsprechende Kanton zum Vollzug der Wegweisung dem nächsten Bundeszentrum zu. Konsequenterweise muss der Bund auch die Unterbringung im Rahmen der Nothilfe bereitstellen.

4.3.2 Würdigung und Fazit

Die Handlungsoption 2 erfordert eine grundlegende Überarbeitung des AsylG, des AuG und des Bundesgesetzes über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (ZAG; SR 364). Für die Schaffung einer Bundespolizei, welche für den zwangsweisen Wegweisungsvollzug zuständig ist, braucht es ebenfalls eine Gesetzesanpassung, allenfalls auch eine Verfassungsänderung.

Zusätzlich zu den in der Handlungsoption 1 aufgezeigten Mehrkosten würde eine ausschliessliche Bundeskompetenz im Asylbereich zu weiteren erheblichen strukturellen, baulichen und personellen Kosten beim Bund führen. In den Bundeszentren müsste die Aufnahmekapazität im Vergleich zur Handlungsoption 1 um zusätzlich mindestens 40 % erhöht werden. Da auch Personen im erweiterten Verfahren in den Bundeszentren untergebracht würden, müssten die entsprechenden Strukturen auf einen längeren Aufenthalt ausgerichtet sein. Dies gilt auch für die Unterbringung im Rahmen der Nothilfe. Auch die Bereitstellung von Reservekapazitäten für hohe Gesuchseingänge würden beim Bund zusätzliche Kosten verursachen. Zudem müssten zwischen 500 und 1000 Haftplätze für den Bund bereitgestellt werden. Auch die Bildung einer spezialisierten Bundespolizei würde zu erheblichen Kosten führen. Die Umsetzung der Handlungsoption 2 dauert wesentlich länger als diejenige der Handlungsoption 1.

Die Vorteile der Handlungsoption 2 liegen in der Einheitlichkeit der Unterbringung, der Betreuung und des Wegweisungsvollzugs. Insbesondere die kantonalen Polizeibehörden würden durch die einheitliche Zuständigkeit des Bundes auch im Bereich des Wegweisungsvollzugs erheblich entlastet. Es ist allerdings fraglich, ob die damit verbundenen Vorteile die mit dem Aufbau neuer Bundesstrukturen zu erwartenden erheblichen materiellen Kosten und politischen Risiken aufzuwiegen vermögen. Die Hauptschwierigkeiten im Vollzug insbesondere bei der Papierbeschaffung würden auch bei einer ausschliesslichen Bundeszuständigkeit bestehen bleiben. Es ist schliesslich mehr als fraglich, ob eine vollständig zentralisierte Bundeslösung in einem im Übrigen föderalistisch funktionierenden System politisch tragbar sowie mehrheitsfähig wäre und auf längere Sicht funktionieren könnte.

4.4 Handlungsoption 3: Kurzfristige Massnahmen

Wesentlicher Inhalt

Die heute bestehenden Strukturen und Kompetenzen sollen grundsätzlich beibehalten werden. In Einzelbereichen sollen Verbesserungen vorgenommen werden. Vor dem eigentlichen Asylverfahren soll im Vergleich zu den Handlungsoptionen 1 und 2 eine weniger weitreichende Vorbereitungsphase stattfinden. Zudem soll durch die Zusammenlegung gewisser Verfahrensschritte das erstinstanzliche Asylverfahren vereinfacht und beschleunigt werden. Auf Verordnungs- oder Weisungsstufe sollen konkrete zeitliche Zielvorgaben für die Behandlung von Asylgesuchen in erster und zweiter Instanz festgelegt werden. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in den EVZ soll verlängert und der Vollzug ab EVZ optimiert werden. Dublin-Verfahren sollen grundsätzlich in den EVZ abgeschlossen werden.

4.4.1 Darstellung

Vor dem eigentlichen Asylverfahren sollen in einer Vorbereitungsphase möglichst alle entscheidungsrelevanten Vorabklärungen getroffen werden, einschliesslich der Möglichkeit für Asylsuchende, sich medizinisch untersuchen zu lassen. Das medizinische Fachpersonal soll analog zu den Handlungsoptionen 1 und 2 in den EVZ stationiert und vom Bund beauftragt sein. Das BFM kann Dritte mit den Aufgaben in Zusammenhang mit der Vorbereitungsphase beauftragen.

Nach Abschluss der Vorbereitungsphase findet in der Regel nur noch eine umfassende Anhörung zur Person und zu den Asylgründen statt. Die heutige zeitliche Trennung zwischen der Befragung zur Person und der Befragung zu den Asylgründen fällt weg. Der Asylentscheid soll im Regelfall unmittelbar nach der Anhörung verfasst werden. Auf Verordnungs- oder Weisungsstufe werden zeitliche Vorgaben für das erstinstanzliche Verfahren festgelegt. BFM-intern wird zurzeit geprüft, welche zusätzlichen Kontrollmechanismen für die rasche Behandlung von Asylgesuchen und die Qualität der Asylentscheide eingeführt werden sollen. Der Status anerkannter Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommener soll zudem regelmässig überprüft und konsequent widerrufen werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind. Das BFM erlässt hierzu verbindliche Regelungen. Zeitliche Vorgaben bei der Behandlung von Beschwerden können vom BVGer ebenfalls in Form von internen Weisungen vorgesehen werden.

Nichteintretensentscheide und Dublin-Entscheide sollen in der Regel in den EVZ entschieden und eröffnet werden. Die Betroffenen sollen wenn möglich während der Dauer ihres Asylverfahrens in den EVZ untergebracht werden. Dies bedingt eine Erhöhung der Unterbringungskapazitäten in den EVZ und allenfalls eine Verlängerung der maximalen Aufenthaltsdauer von heute 90 Tagen (vgl. Art. 16 Abs. 2 Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen; SR 142.311) auf Verordnungsstufe. In den übrigen Fällen und bei Kapazitätsengpässen sollen die Betroffenen den Kantonen zugewiesen werden.

Auf eine umfassende Rechtsberatung und -vertretung soll verzichtet werden. Eine solche ist nur dann gerechtfertigt und sinnvoll, wenn gleichzeitig die Verfahrensdauer insgesamt erheblich gekürzt werden kann. Dies ist mit der Handlungsoption 3 nicht möglich, da diese nur punktuelle Beschleunigungsmassnahmen, aber keine Systemänderung vorsieht.

Unabhängig von der im Rahmen der laufenden Asylgesetzrevision vorgeschlagenen Verfahrens- und Chancenberatung (vgl. Art. 17 Abs. 4 und 94 AsylG) könnte der Rechtsschutz der Asylsuchenden punktuell verstärkt werden. Im Rahmen des Beschwerdeverfahrens könnte eine unentgeltliche Rechtsvertretung gewährt werden, wenn die betroffene Person mittellos und die Beschwerde nicht aussichtslos ist. Auf die Voraussetzung der Notwendigkeit der Rechtsvertretung (vgl. Art. 65 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren, VwVG, SR 172.021) könnte verzichtet werden. Diese würde aufgrund der mangelnden Sprachkenntnisse der Betroffenen und der in der AsylG-Revision vorgeschlagenen Verkürzung der Beschwerdefrist vermutet. Zudem könnte vorgesehen werden, dass kein Anwaltsmonopol für die unentgeltliche Rechtsvertretung mehr besteht (vgl. Art. 65 Abs. 2 VwVG). Dies hätte den Vorteil, dass die mit der Rechtsberatung betrauten Personen, die teilweise keine Anwälte sind, Asylsuchende auch im Rahmen der unentgeltlichen Rechtspflege vertreten können. Des Weiteren könnte eine rechtliche Grundlage geprüft werden, wonach die Akten den Asylsuchenden von Amtes wegen zusammen mit dem Asylentscheid zugestellt werden. Bisher wird dies nur bei Nichteintretensverfahren und im Verfahren am Flughafen gemacht.

Analog zum BFM sieht auch das BVGer auf Weisungsstufe verbindliche zeitliche Vorgaben für die Behandlung von Beschwerden vor. Schliesslich sollen wie in den Handlungsoptionen 1 und 2 Vereinbarungen zwischen dem EJPD und dem BVGer über die Behandlung und Priorisierung von Beschwerdeentscheiden getroffen werden können. Bei ausserordentlich hohen Beschwerdeeingängen kann das Parlament zudem bereits nach geltendem Recht zusätzliche Richterstellen auf längstens zwei Jahre bewilligen (Art. 1 Abs. 5 des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht, VGG; SR 173.32).

Bei Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen sollen die in der laufenden Revision des AsylG vorgeschlagenen Massnahmen eingeführt werden.

Ist der Vollzug der Wegweisung innerhalb von dreissig Tagen absehbar, soll die betroffene Person durch das BFM in Haft gesetzt werden (Haft ab EVZ, vgl. Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 5 AuG). Dies gilt insbesondere für Dublin-Fälle. Dem Bund müssten zusätzliche kantonale Haftplätze gegen Entgelt zur Verfügung gestellt werden.

Das geltende AsylG sieht vor, dass bereits ab dem erstinstanzlichen Asylentscheid mit der Papierbeschaffung begonnen werden kann (vgl. Art. 97 Abs. 2 AsylG). Obwohl diese Bestimmung bereits seit dem 1. Januar 2007 in Kraft ist, kommt sie in der Praxis nur selten zur Anwendung. Teilweise wird in den Kantonen die Rechtskraft des Entscheides abgewartet, bevor ein Gesuch um Vollzugsunterstützung beim Bund eingereicht wird. Neu soll bei Asylentscheiden, die in den EVZ eröffnet werden, in der Regel unverzüglich mit der Beschaffung der für den Vollzug der Wegweisung notwendigen heimatlichen Reisedokumente begonnen werden. Diese Praxis soll auf Weisungsstufe verbindlich festgehalten werden.

4.4.3 Würdigung und Fazit

Die dargelegten Massnahmen erfordern zum Teil Anpassungen auf Gesetzes-, Verordnungs- und Weisungsstufe. Die heute geltende Kompetenzregelung zwischen Bund und Kantonen bleibt bestehen. Der punktuelle Ausbau der EVZ-Strukturen führt zu verhältnismässig geringen Mehrkosten. Dasselbe gilt auch für eine allfällige Verlängerung der Aufenthaltsdauer in den EVZ. Mehrkosten entstehen dem Bund in Bezug auf die medizinischen Untersuchungen. Weitere Mehrkosten können dem Bund auch mit den dargelegten Massnahmen zur punktuellen Verbesserung des Rechtsschutzes entstehen. Der Bund übernimmt die Kosten für die Rechtsvertretung, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung der unentgeltlichen Rechtspflege erfüllt sind. Da die Voraussetzungen der Bedürftigkeit und der Aussicht auf Erfolg einer Beschwerde weiterhin erfüllt sein müssen, ist jedoch nur mit geringen Mehrkosten für den Bund zu rechnen.

Die vorgeschlagenen Massnahmen erfordern zwar gewisse organisatorische und personelle Anpassungen, können jedoch relativ kurzfristig umgesetzt werden, zum Beispiel im Rahmen der laufenden Revision des AsylG. Wesentlich ist jedoch, dass sie die systembedingten und strukturellen Schwierigkeiten im Asylbereich nicht grundlegend zu lösen vermögen.

4.5 Übergreifende Massnahmen

Wesentlicher Inhalt:

Die nachfolgend vorgeschlagenen übergreifenden Massnahmen können unabhängig von den dargelegten Handlungsoptionen 1 bis 3 umgesetzt werden. Sie betreffen insbesondere das Dublin-Verfahren, die internationale Zusammenarbeit im Vollzugsbereich und die vorläufige Aufnahme.

4.5.1 Dublin-Verfahren

Das Dublin-Verfahren soll soweit möglich vereinfacht werden. Es soll grundsätzlich keine ausführliche Befragung zur Person mehr durchgeführt und wie bereits heute auf eine Anhörung verzichtet werden. Ist eine Befragung zur Person angezeigt und notwendig, kann diese wie bereits heute weiterhin durchgeführt werden. Grundsätzlich soll jedoch nur das rechtliche Gehör zu einem Nichteintretensentscheid gewährt werden.

Zukünftig soll vermehrt vom Selbsteintrittsrecht gemäss Artikel 3 Absatz 2 Dublin II-Verordnung Gebrauch gemacht werden, wenn der Vollzug in den Herkunftsstaat gesichert ist und eine Rückübergabe an den zuständigen Dublin-Staat mehr Zeit in Anspruch nehmen würde. Dublin-Vereinbarungen mit den Nachbarstaaten und die Entsendung von Verbindungsbeamten in die entsprechenden Staaten sollen zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit führen.

Zudem kann geprüft werden, ob das Dublin-Verfahren wie in anderen europäischen Staaten als Zulassungsverfahren ausgestaltet werden kann. Der betroffenen Person würde lediglich das rechtliche Gehör zur Rücküberstellung an den zuständigen Dublin-Staat gewährt. Im Entscheid würde grundsätzlich nur die Zuständigkeit des rückübernehmenden Staates zur Durchführung des Asylverfahrens festgestellt. Heute wird in diesen Fällen ein Nichteintretensentscheid gefällt (Art. 34 Abs. 2 Bst. d AsylG).

4.5.2 Internationale Zusammenarbeit: Migrationspartnerschaften und Protection in the Region

Der Bundesrat kann bilaterale und multilaterale Migrationspartnerschaften mit anderen Staaten fördern (Art. 100 Absatz 1 AuG). Damit soll die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern durch eine ausgewogene Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten intensiviert werden. Insbesondere in folgenden Bereichen soll eine enge Zusammenarbeit angestrebt werden: Förderung der freiwilligen Rückkehr und Reintegration, Stärkung staatlicher Strukturen im Herkunftsland, Prävention irregulärer Migration, legale Migration (z. B. Visapolitik sowie Aus- und Weiterbildung), Zusammenarbeit im Kampf gegen Menschenhandel, Migration und Entwicklung, Integration der Migrantinnen und Migranten im Aufnahmeland. Die Schweiz hat bereits mit Bosnien und Herzegowina (April 2009), Serbien (Juli 2009), Kosovo (Februar 2010) und Nigeria (Januar 2011) Memoranda of Understanding über den Aufbau von Migrationspartnerschaften abgeschlossen. Die Migrationspartnerschaften werden durch den regelmässigen Dialog über die verschiedenen Facetten der Migration und die Lancierung von neuen Projekten konkretisiert. Dieses Instrument muss in Zukunft auch bei weiteren Staaten angewendet werden, um die migrationspolitischen Interessen der Schweiz zu wahren.

Neben der verstärkten Zusammenarbeit mit anderen Staaten im Rahmen von Migrationspartnerschaften soll das Engagement der Schweiz zur Stärkung des Flüchtlingsschutzes in den Herkunftsregionen (Protection in the Region) verstärkt werden. Ein Kernanliegen dieses humanitären Engagements der Schweiz ist die Suche nach nachhaltigen Lösungen für Flüchtlingssituationen. Programme im Bereich „Protection in the Region“ geben der Schweiz die Möglichkeit, gezielte Massnahmen zugunsten schutzbedürftiger Personen durchzuführen. Zudem wird dadurch einem Anliegen sowohl des Parlaments als auch des Bundesrates entsprochen, sich in Flüchtlingssituationen vermehrt bei der Hilfe vor Ort zu engagieren. Dieses Anliegen beruht nicht zuletzt auf der Überlegung, dass durch „Protection in the Region“ die für den Flüchtlingsschutz eingesetzten Mittel vor Ort eine grössere Wirkung entfalten. Dieses verstärkte Engagement soll dazu beitragen, dass die schutzbedürftigen Personen so schnell wie möglich einen wirksamen Schutz in ihren Herkunftsregionen finden, die betreffenden Aufnahmeländer ihre internationalen Verpflichtungen zum Schutz der Flüchtlinge wahrnehmen können und dass zudem die irreguläre Weiterwanderung aus Herkunftsregionen verringert und damit gleichzeitig die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz reduziert werden kann.

4.5.3 Überprüfung der vorläufigen Aufnahme

Gemäss heutiger Regelung kann bei Unzulässigkeit, Unzumutbarkeit und Unmöglichkeit des Vollzuges einer Wegweisung die vorläufige Aufnahme als Ersatzmassnahme angeordnet werden (vgl. Art. 83 ff. AuG).

In der Praxis ergeben sich insbesondere bei der Frage der Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzuges (Art. 83 Abs. 4 AuG) Abgrenzungs- und Abklärungsschwierigkeiten. Der Begriff der Zumutbarkeit ist sehr offen formuliert und lässt unterschiedliche Auslegungen zu. Zudem ist es für das BFM oft schwierig und zeitintensiv, im Ausland Abklärungen durchzuführen (z. B. zu verwandtschaftlichen Beziehungen oder medizinischen Behandlungsmöglichkeiten). Ausserdem wird dies übermässig erschwert, wenn die Betroffenen wenig kooperativ sind und zum Beispiel wesentliche Tatsachen verschweigen.

Eine vorläufige Aufnahme führt in der Praxis in den meisten Fällen zu einer definitiven Anwesenheitsregelung. Vor diesem Hintergrund und aufgrund der bestehenden Probleme

sollte das Institut der vorläufigen Aufnahme - insbesondere deren gesetzliche Voraussetzungen sowie die Anwesenheitsregelung - eingehend überprüft werden. Dabei soll auch dem unterschiedlichen Schutzbedarf der Betroffenen Rechnung getragen werden. Die Erfahrungen mit den am 1. Januar 2007 im AuG eingeführten Verbesserungen des Status sind zu berücksichtigen.

4.5.4 Einführung des e - Dossiers

Im Gegensatz zu den meisten kantonalen Migrationsbehörden verfügt das BFM nicht über die Möglichkeit der umfassenden elektronischen Dossierführung (e-Dossier) im Asylbereich. Dies führt unter anderem dazu, dass bereits mit dem BFM-internen Dossiertransfer viel Zeit verloren geht. Mit der Einführung eines e- Dossiers könnte nicht nur das erstinstanzliche Asylverfahren, sondern auch das Beschwerdeverfahren beschleunigt werden, da das BVGer bei einem Beschwerdeeingang sofort Zugriff auf das entsprechende e-Dossier hätte.

4.6 Stellungnahme des erweiterten Fachausschusses „Asylverfahren und Unterbringung“

Die in allen Handlungsoptionen aufgezeigten Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich werden vom erweiterten Fachausschuss grundsätzlich begrüsst. Als Gesamtpaket wird die Umsetzung der Handlungsoption 1 favorisiert (vgl. Ziff. II, 4.2). Der Fachausschuss ist jedoch der Auffassung, dass diese nur längerfristig realisiert werden kann und noch einer eingehenden Prüfung insbesondere der organisatorischen und finanziellen Auswirkungen bedarf. Er befürwortet, dass in der Zwischenzeit die in der Handlungsoption 3 aufgezeigten kurzfristigen Massnahmen weiterverfolgt werden (vgl. Ziff. II, 4.4). Auch die übergreifenden Massnahmen sollen soweit möglich weiterverfolgt werden (vgl. Ziff. II, 4.5). Die in der Handlungsoption 2 vorgeschlagene umfassende Bundeszuständigkeit lehnt der Fachausschuss ab; die Aufgaben im Bereich des Wegweisungsvollzuges sollen weiterhin bei den Kantonen verbleiben (vgl. Ziff. II, 4.3).

Ausdrücklich zugestimmt wird der *Einführung einer Vorbereitungsphase* vor Beginn des Asylverfahrens. Der Fachausschuss ist sich einig, dass eine solche für die rasche und zielgerichtete Durchführung eines Asylverfahrens wesentlich ist. Die SFH schlägt vor, dass die Vorbereitungszeit im Regelfall mindestens drei Wochen dauern soll. Ebenfalls begrüsst wird die in der Handlungsoption 1 vorgeschlagene örtliche Nähe der am Verfahren beteiligten Akteure in den Bundeszentren. Sie wird als zweckmässig, effizient und für ein rasches Verfahren notwendig erachtet.

Die Möglichkeit für Asylsuchende, sich bereits in der *Vorbereitungsphase medizinisch* in den Bundeszentren *versorgen zu lassen*, wird von der SFH begrüsst. Es sei aber zu berücksichtigen, dass medizinische Abklärungen während der Vorbereitungsphase in vielen Fällen nicht abschliessend sein dürften, zum Beispiel bei traumatisierten Personen.

Die *Festlegung verbindlicher Behandlungsfristen* für das erstinstanzliche Verfahren wird vom Fachausschuss gutgeheissen. Eine überwiegende Mehrheit erachtet diese auch für das Beschwerdeverfahren als sinnvoll (vgl. Handlungsoptionen 1 bis 3, Ziff. II, 4.2 ff.). Das BVGer erachtet verbindliche Behandlungsfristen für das Beschwerdeverfahren als problematisch. Zudem sei es nicht sachgerecht, dass bei einer Verletzung der Fristen keine Kassation des Asylentscheides mehr erfolgen könne (vgl. Handlungsoption 1, Ziff. II, 4.2.1.3).

Einigkeit besteht darin, dass eine Beschleunigung des Asylverfahrens den Ausbau eines fairen und *umfassenden Rechtsschutzes* bedingt. Die Vertretenden der SFH äussern jedoch Bedenken in Bezug auf die Unabhängigkeit der Rechtsvertretung, wenn diese organisatorisch dem Bund unterstellt werden soll. Sie fordern, dass ein umfassender Rechtsschutz bereits in die laufende Revision des AsylG einfliessen soll. Das BJ äussert Zweifel daran, ob der Entzug der *aufschiebenden Wirkung der Beschwerde* (vgl.

Handlungsoptionen 1 und 2, Ziff. II, 4.2.1.3) zur erwarteten Verfahrensbeschleunigung führen kann. Die SFH erachtet diesen Vorschlag völkerrechtlich als wohl problematisch.

Das BVGer lehnt vor dem Hintergrund der richterlichen Unabhängigkeit die vorgeschlagenen *Vereinbarungen zwischen dem BFM und dem BVGer* zur Abstimmung der gegenseitigen Prioritäten ab (vgl. Handlungsoptionen 1 bis 3, Ziff. II, 4.2 ff.).

Die Schaffung einer *zweiten Beschwerdeinstanz* (vgl. Handlungsoption 1, Ziff. II, 4.2.1.3, Variante) wird vom BVGer begrüsst, da sie das BVGer entlasten und das Beschwerdeverfahren insgesamt beschleunigen würde. Die übrigen Mitglieder äussern sich eher ablehnend zu diesem Vorschlag. Wenige Jahre nach dem Inkrafttreten der Justizreform erscheint die Schaffung einer verwaltungsinternen Beschwerdeinstanz in Asylsachen nicht als opportun.

Eine Ausdehnung der *einzelrichterlichen Zuständigkeit* lehnen das BJ, das BVGer und die SFH ab. Das BJ ist der Auffassung, dass ablehnende materielle Entscheide (soweit es sich nicht um offensichtlich unbegründete Fälle handelt) wie bisher in einer Dreierbesetzung beurteilt werden sollten. Den Bedenken wurde insofern Rechnung getragen, als dass es der Zustimmung eines zweiten Richters bedarf (vgl. Ziff. II, 4.2.1.3).

Der Vorschlag, bei ausserordentlichen Gesuchseingängen ein *Ersatzrichtersystem* vorzusehen, wird vom BVGer grundsätzlich begrüsst. Das BJ lehnt diesen Vorschlag ab, da die Verfügbarkeit der Ersatzrichter im entscheidenden Zeitpunkt nicht ohne Weiteres gegeben sei und es wegen ihrer Haupttätigkeit (z. B. als Asylanwälte) Probleme mit der personellen Unabhängigkeit geben könne.

Wie bereits im Rahmen der Vernehmlassung zur Revision des AsylG lehnt die SFH die Neuerungen betreffend den *Mehrfach- und Wiedererwägungsgesuchen* ab (vgl. Ziffer II, 4.2.1.3, 4.3 und 4.4; vgl. hierzu Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 26. Mai 2010, 10.052, BBl 2010, Haltung des Bundesrates S. 4'472 ff.). Zudem werde der Rechtsschutz durch den Entzug der aufschiebenden Wirkung in diesen Fällen erheblich eingeschränkt.

Die *Förderung der freiwilligen Rückkehr* durch eine einheitliche Rückkehrberatung und -unterstützung durch den Bund wird vom Fachausschuss begrüsst. Die SFH erachtet es jedoch als problematisch, wenn nach dem erstinstanzlichen Entscheid mit der *Papierbeschaffung* begonnen werde, da in diesem Zeitpunkt eine Gefährdung der Betroffenen nicht ausgeschlossen werden könne und das erstinstanzliche Verfahren oftmals Qualitätsmängel aufweise (vgl. hierzu auch Art. 97 Abs. 2 AsylG, wonach die zuständige Behörde nach Ergehen eines erstinstanzlichen Entscheides zwecks Beschaffung der notwendigen Reisepapiere mit dem Herkunftsstaat Kontakt aufnehmen kann).

Zur Haltung des EJPD vgl. Ziff. II, 5.

5. Empfehlungen zu den Handlungsoptionen und zur Revision des Asylgesetzes

5.1 Kurzfristige Massnahmen

Um die Probleme im Asylbereich rasch angehen zu können, wird in einem ersten Schritt die Weiterverfolgung der *Handlungsoption 3* (kurzfristige Massnahmen, vgl. Ziff. II, 4.4) empfohlen. Daneben gibt es auch bei den von den Handlungsoptionen unabhängigen *übergreifenden Massnahmen* (vgl. Ziff. II, 4.5) Vorschläge, die schneller umsetzbar sind. Auch diese sollen weiterverfolgt werden.

Bei den folgenden Massnahmen *der Handlungsoption 3* sind Gesetzesänderungen notwendig:

- Bei der Einführung einer Vorbereitungsphase vor Beginn des Asylverfahrens, wenn Dritte mit hoheitlichen Aufgaben beauftragt werden (vgl. Ziff. II, 4.2.1.1).
- Bei der Schaffung der Möglichkeit, sich während der Vorbereitungsphase medizinisch untersuchen zu lassen, wenn diese Untersuchungen an Dritte delegiert werden und wenn ein Verzicht auf eine medizinische Untersuchung zu einer Beweislastumkehr zulasten der Asylsuchenden führt, sofern diese nachträglich medizinische Gründe geltend machen (vgl. Ziff. II, 4.2.1.1).
- Bei den zusätzlichen Massnahmen zur Verbesserung des Rechtsschutzes (vgl. Ziff. II, 4.4.1).

Da es sich nicht um grundlegende Gesetzesänderungen handelt, könnten diese auch in die laufende Revision des AsylG einfließen (vgl. hierzu auch Ziff. II, 5.3 unten).

Die übrigen Massnahmen der Handlungsoption 3 können auf Verordnungs- oder Weisungsstufe oder durch organisatorische Massnahmen umgesetzt werden.

Bei den *übergreifenden Massnahmen* sollen die punktuellen Verbesserungen im Dublin-Verfahren (zum Beispiel der Verzicht auf eine ausführliche Befragung zur Person), der Ausbau der Migrationspartnerschaften, das verstärkte Engagement in den Herkunftsregionen sowie die Einführung des e-Dossiers (vgl. Ziffer II, 4.5) weiterverfolgt werden. Diese Vorschläge bedürfen keiner Gesetzesänderungen.

5.2 Längerfristige Massnahmen

All diese Massnahmen vermögen die aktuellen Probleme im Asylbereich nur punktuell zu lösen, bieten jedoch langfristig keine grundlegende Entlastung des Asylbereichs. Dazu sind längerfristig weiterreichende Massnahmen notwendig.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich die Weiterverfolgung der Handlungsoption 1 (Neustrukturierung des Asylbereichs durch die Schaffung von Verfahrenszentren des Bundes, vgl. Ziff. II, 4.2).

Die Handlungsoption 1 wurde aufgrund der zur Verfügung stehenden Zeit nur in groben Zügen untersucht und dargestellt. Es empfiehlt sich, sie im Hinblick auf die Erarbeitung einer Botschaft in einem nächsten Schritt eingehend auf ihre Machbarkeit sowie die finanziellen, organisatorischen, rechtlichen und politischen Auswirkungen vertieft zu prüfen. Dabei sollen auch die im Fachausschuss vorgebrachten Einwände mitberücksichtigt werden (vgl. Ziff. II, 4.6).

Im Rahmen einer Prüfung der Handlungsoption 1 können auch eine allfällige Einführung eines Dublin-Zulassungsverfahrens und eine Neugestaltung der vorläufigen Aufnahme geprüft werden (vgl. Ziff. II, 4.5). Diese *übergreifenden Massnahmen* erfordern ebenfalls eine vertiefte Analyse und allenfalls grundlegende Gesetzesanpassungen.

Die Handlungsoption 2 (umfassende Zuständigkeit des Bundes für den Asylbereich) soll aus den dargelegten politischen und praktischen Überlegungen nicht weiterverfolgt werden (vgl. Ziff. II, 4.3.2).

5.3 Weiteres Vorgehen bei der laufenden Revision des AsylG

Es empfiehlt sich grundsätzlich, mit der Behandlung der laufenden Revision des AsylG fortzufahren. Sie dient ebenfalls der Beschleunigung und Vereinfachung der Asylverfahren.

Die Handlungsoption 1 sieht einen umfassenden Rechtsschutz vor. Die Einführung der in der laufenden Revision des AsylG vorgesehenen Verfahrens- und Chancenberatung und die damit verbundenen Umsetzungsarbeiten auch in organisatorischer Hinsicht sind daher zum jetzigen Zeitpunkt wenig sinnvoll. Es empfiehlt sich daher, auf die Einführung einer Verfahrens- und Chancenberatung im Rahmen der laufenden AsylG-Revision zu verzichten und vorderhand am bisherigen System der Hilfswerksvertretung bei den Anhörungen (vgl. 30 AsylG) festzuhalten. Damit das Recht auf eine wirksame Beschwerde trotzdem gewährleistet werden kann, könnte zum Beispiel die vorgeschlagene Beschwerdefrist von 15 Tagen auf 20 Tage verlängert werden. Wie bereits unter Ziff. 5.1 aufgeführt, könnten zusätzlich die punktuellen Verbesserungsvorschläge zum Rechtsschutz (vgl. Ziff. II, 5.1) aufgenommen werden.

	2008		2009		2010		Total 2008 - 2010	
Verfahrensdauer von Zeitpunkt Einreichung Asylgesuch bis Zeitpunkt erstinstanzlicher Entscheid; <i>Entscheid in der Periode</i>								
	Fälle	Ø Tage	Fälle	Ø Tage	Fälle	Ø Tage	Fälle	Ø Tage
Asylgewährung	1'941	318.1	2'396	323.7	3'266	355.1	7'603	335.8
Ablehnung mit VA	1'797	338.0	2'734	364.5	3'684	456.4	8'215	399.9
Ablehnung ohne VA	2'278	293.2	2'730	270.9	2'499	313.8	7'507	291.9
NEE ohne Dublin	3'022	101.1	4'122	125.4	2'987	93.5	10'131	108.7
NEE Dublin	1	52.0	3'474	132.6	6'302	112.3	9'777	119.5
Abschreibung	1'197	121.5	1'234	178.1	1'176	151.4	3'607	150.6
Total aller Erledigungen	10'236	229.0	16'690	222.2	19'914	240.6	46'840	231.5
Verfahrensdauer von Zeitpunkt erstinstanzlicher Entscheid bis Zeitpunkt Rechtskraft, sofern Beschwerde gegen erstinstanzlichen Entscheid im Rahmen des ordentlichen Asylverfahrens an BVGer erhoben wurde; <i>Rechtskraft in der Periode</i>								
	Fälle	Ø Tage	Fälle	Ø Tage	Fälle	Ø Tage	Fälle	Ø Tage
Ablehnung mit VA	263	573.5	302	621.5	331	432.0	896	537.4
Ablehnung ohne VA	2'029	1'045.4	2'285	872.2	2'123	670.3	6'437	860.2
NEE ohne Dublin	1'482	106.8	2'049	76.4	1'354	89.5	4'885	89.3
NEE Dublin	0	0.0	26	46.9	74	55.8	100	53.5
Total aller Erledigungen	3'774	643.9	4'662	501.6	3'882	435.7	12'318	524.4
Verfahrensdauer von Zeitpunkt Einreichung Asylgesuch bis Zeitpunkt Rechtskraft, sofern Beschwerde gegen erstinstanzlichen Entscheid im Rahmen des ordentlichen Asylverfahrens an BVGer erhoben wurde; <i>Rechtskraft in der Periode</i>								
	Fälle	Ø Tage	Fälle	Ø Tage	Fälle	Ø Tage	Fälle	Ø Tage
Ablehnung mit VA	263	980.2	302	1'110.8	331	872.5	896	984.4
Ablehnung ohne VA	2'029	1'355.5	2'285	1'163.1	2'123	977.7	6'437	1'162.6
NEE ohne Dublin	1'482	199.7	2'049	200.1	1'354	193.8	4'885	198.2
NEE Dublin	0	0.0	26	173.8	74	162.4	100	165.4
Total aller Erledigungen	3'774	875.5	4'662	730.9	3'882	679.8	12'318	759.1
Verfahrensdauer von Zeitpunkt Einreichung Asylgesuch bis Zeitpunkt Rechtskraft, unabhängig davon, ob Beschwerde gegen erstinstanzlichen Entscheid im Rahmen des ordentlichen Asylverfahrens an BVGer erhoben wurde; <i>Rechtskraft in der Periode, für Asylgewährungen und Abschreibungen: Entscheid in der Periode</i>								
	Fälle	Ø Tage	Fälle	Ø Tage	Fälle	Ø Tage	Fälle	Ø Tage
Asylgewährung	1'944	318.8	2'397	323.6	3'266	355.1	7'607	335.9
Ablehnung mit VA	1'596	462.9	2'319	482.1	3'764	524.5	7'679	498.9
Ablehnung ohne VA	2'458	1'194.1	2'960	968.8	2'723	844.0	8'141	995.1
NEE ohne Dublin	2'747	167.4	4'045	166.3	3'006	147.7	9'798	160.9
NEE Dublin	1	64.0	1'417	138.8	6'659	158.3	8'077	154.9
Abschreibung	1'197	121.5	1'234	178.1	1'176	151.4	3'607	150.6
Total aller Erledigungen	9'943	492.7	14'372	407.1	20'594	345.2	44'909	397.6

	2008		2009		2010		Total 2008 - 2010	
Verfahrensdauer von Zeitpunkt Einreichung Asylgesuch bis Zeitpunkt erstinstanzlicher Entscheid; Entscheid in der Periode; alle Erledigungsarten	<i>Anzahl erstinstanzliche Asylentscheide</i>							
	in abs. Zahlen	in %	in abs. Zahlen	in %	in abs. Zahlen	in %	in abs. Zahlen	in %
0 - 2 Monate	4'154	40.6%	4'718	28.3%	6'668	33.5%	15'540	33.2%
3 - 4 Monate	1'257	12.3%	2'803	16.8%	3'797	19.1%	7'857	16.8%
5 - 6 Monate	755	7.4%	2'218	13.3%	1'799	9.0%	4'772	10.2%
7 - 9 Monate	730	7.1%	1'984	11.9%	1'362	6.8%	4'076	8.7%
10 - 12 Monate	616	6.0%	1'324	7.9%	698	3.5%	2'638	5.6%
13 - 18 Monate	1'177	11.5%	1'912	11.5%	2'163	10.9%	5'252	11.2%
19 - 24 Monate	1'055	10.3%	995	6.0%	2'254	11.3%	4'304	9.2%
25 - 36 Monate	449	4.4%	678	4.1%	1'054	5.3%	2'181	4.7%
37 und mehr Monate	43	0.4%	58	0.3%	119	0.6%	220	0.5%
Verfahrensdauer von Zeitpunkt erstinstanzlicher Entscheid bis Zeitpunkt Rechtskraft, sofern Beschwerde gegen erstinstanzlichen Entscheid im Rahmen des ordentlichen Asylverfahrens an BVGer erhoben wurde; Rechtskraft in der Periode; Ablehnungen und NEE	<i>Anzahl rechtskräftig abgeschlossene Asylverfahren</i>							
	in abs. Zahlen	in %	in abs. Zahlen	in %	in abs. Zahlen	in %	in abs. Zahlen	in %
0 - 2 Monate	1'435	38.0%	2'161	46.3%	1'545	39.8%	5'141	41.7%
3 - 4 Monate	445	11.8%	612	13.1%	567	14.6%	1'624	13.2%
5 - 6 Monate	108	2.9%	135	2.9%	134	3.5%	377	3.1%
7 - 9 Monate	109	2.9%	102	2.2%	156	4.0%	367	3.0%
10 - 12 Monate	112	3.0%	61	1.3%	136	3.5%	309	2.5%
13 - 18 Monate	134	3.5%	115	2.5%	207	5.3%	456	3.7%
19 - 24 Monate	128	3.4%	120	2.6%	162	4.2%	410	3.3%
25 - 36 Monate	245	6.5%	285	6.1%	300	7.7%	830	6.7%
37 und mehr Monate	1'064	28.1%	1'074	23.0%	677	17.4%	2'815	22.8%
Verfahrensdauer von Zeitpunkt Einreichung Asylgesuch bis Zeitpunkt Rechtskraft, sofern Beschwerde gegen erstinstanzlichen Entscheid im Rahmen des ordentlichen Asylverfahrens an BVGer erhoben wurde; Rechtskraft in der Periode; Ablehnungen und NEE	<i>Anzahl rechtskräftig abgeschlossene Asylverfahren</i>							
	in abs. Zahlen	in %	in abs. Zahlen	in %	in abs. Zahlen	in %	in abs. Zahlen	in %
0 - 2 Monate	530	14.0%	639	13.7%	642	16.5%	1'811	14.7%
3 - 4 Monate	680	18.0%	696	14.9%	521	13.4%	1'897	15.4%
5 - 6 Monate	263	7.0%	437	9.4%	299	7.7%	999	8.1%
7 - 9 Monate	187	4.9%	458	9.8%	206	5.3%	851	6.9%
10 - 12 Monate	126	3.3%	316	6.8%	160	4.1%	602	4.9%
13 - 18 Monate	199	5.3%	327	7.0%	288	7.4%	814	6.6%
19 - 24 Monate	240	6.3%	198	4.2%	377	9.7%	815	6.6%
25 - 36 Monate	301	8.0%	314	6.7%	437	11.3%	1'052	8.5%
37 und mehr Monate	1'254	33.2%	1'280	27.4%	954	24.6%	3'488	28.3%
Verfahrensdauer von Zeitpunkt Einreichung Asylgesuch bis Zeitpunkt Rechtskraft, unabhängig davon, ob Beschwerde gegen erstinstanzlichen Entscheid im Rahmen des ordentlichen Asylverfahrens an BVGer erhoben wurde; Rechtskraft in der Periode, für Asylgewährungen und Abschreibungen; Entscheid in der Periode; alle Erledigungsarten	<i>Anzahl abgeschlossene Asylverfahren</i>							
	in abs. Zahlen	in %	in abs. Zahlen	in %	in abs. Zahlen	in %	in abs. Zahlen	in %
0 - 2 Monate	2'643	26.6%	3'119	21.7%	4'156	20.2%	9'918	22.1%
3 - 4 Monate	1'599	16.1%	2'312	16.1%	4'097	19.9%	8'008	17.8%
5 - 6 Monate	681	6.8%	1'558	10.8%	2'242	10.9%	4'481	10.0%
7 - 9 Monate	615	6.2%	1'539	10.7%	1'933	9.4%	4'087	9.1%
10 - 12 Monate	566	5.7%	1'171	8.1%	1'055	5.1%	2'792	6.2%
13 - 18 Monate	1'002	10.1%	1'563	10.9%	2'303	11.2%	4'868	10.8%
19 - 24 Monate	962	9.7%	953	6.6%	2'477	12.0%	4'392	9.8%
25 - 36 Monate	562	5.6%	804	5.6%	1'285	6.2%	2'651	5.9%
37 und mehr Monate	1'317	13.2%	1'356	9.4%	1'047	5.1%	3'720	8.3%

Dauer Papierbeschaffung

aufgegliedert nach den Top-25-Länder

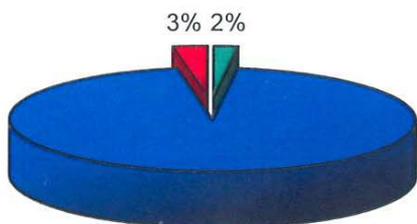
Land	Fälle, in welchen Papier beschafft	Ø Dauer Tage	Fälle, in welchen Papier nicht beschafft	Ø Dauer Tage	Rückübernahmeabkommen ¹
Nigeria	1'204	230.8	686	198.3	Ja
Serbien	834	54.2	194	163.1	Ja
Irak	639	88.1	205	126.4	Nein
DR Kongo	254	441.5	502	292.4	technische V.
Georgien	482	69.5	142	143.9	Ja
Algerien	140	237.5	406	378.8	Ja
Guinea	223	199	317	166.4	technische V.
Äthiopien	61	230.6	403	242.7	Nein
Bosnien u. Herzegowina	232	102.2	91	284.7	Ja
Gambia	137	183.5	161	124	Nein
Mongolei	190	93.9	102	106.3	Nein
Kosovo	263	32.9	12	371.5	Ja
Kamerun	94	158.3	171	219.6	Nein
Côte d'Ivoire	47	121.4	202	139.7	Nein
Russland	76	204.4	103	291.3	Ja
Iran	32	200.7	128	190.1	?
Angola	33	354.3	114	350.5	Nein
Afghanistan	67	148.9	71	137.1	Ja
Guinea-Bissau	24	224.6	111	109.4	Nein
Togo	76	101.2	50	107.6	Nein
Türkei	49	79.5	76	221.1	Nein
Bangladesh	56	206.4	53	233.3	Nein
Sri Lanka	71	52.7	37	40.8	?
Belarus	70	62.2	30	148.6	Nein
Mazedonien	68	53	30	213.8	Ja

¹ Gestützt auf Länderinformationen im Intranet

Statistiken zu Haftentlassung und Rückführungen (nach Haftarten)

1. Anzahl Haftanordnungen nach Haftarten

Total: 7'136 Anordnungen



- Vorbereitungshaft: 3'555 Tage
- Ausschaffungshaft: 138'836 Tage
- Durchsetzungshaft: 16'733 Tage

Vorbereitungshaft: 132 Anordnungen
 Ausschaffungshaft: 6'804 Anordnungen
 Durchsetzungshaft: 200 Anordnungen

Gesamte Haftdauer: 159'124 Tage

Durchschnittliche Haftdauer pro Person

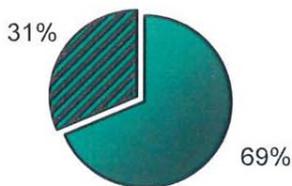
Vorbereitungshaft: 31 Tage
 Ausschaffungshaft: 24 Tage
 Durchsetzungshaft: 155 Tage

Maximale Haftdauer einer Person

Vorbereitungshaft: 273 Tage
 Ausschaffungshaft: 547 Tage
 Durchsetzungshaft: 519 Tage

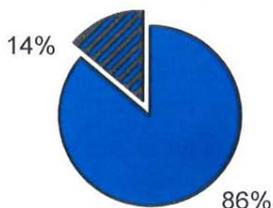
Statistiken zu Haftentlassung und Rückführungen (nach Haftarten)

Vorbereitungshaft



- mit Rückführung 79
- ohne Rückführung 36

Ausschaffungshaft



- mit Rückführung 4998
- ohne Rückführung 807

Durchsetzungshaft



- mit Rückführung 39
- ohne Rückführung 91

Statistiken zu Top 5 Länder nach Anzahl Haftanordnungen

Vorbereitungshaft		Ausschaffungshaft		Durchsetzungshaft	
Kosovo	33	Nigeria	892	Algerien	65
Türkei	15	Kosovo	615	Irak	27
Serbien	10	Serbien	418	Nigeria	18
Nigeria	9	Brasilien	310	Unbekannt	15
Mazedonien eh.	6	Georgien	284	Iran	9

Anzahl zur Verfügung stehender Haftplätze in einem Kanton

Kt.	Anzahl Haftplätze	Erweiterte Haftplätze	Anzahl ausserkant. Haftplätze	Bemerkung
AG	11	0	10 in BS	
AI	5	0	0	
AR	5	7	0	
BE	78	0	0	
BL	0	0	18	
BS	64	0	18 (BL)	
FR	9	0	0	
GE	22	0	0	Konkordat VD - NE - GE
GL	13	0	0	
GR	20	16	0	
JU	2	0	0	
LU	14	2	0	
NE	22	0	0	Konkordat VD - NE - GE
NW	7	4	0	
OW	2	0	0	
SG	19	0	0	
SH	2	0	0	
SO	10	0	0	
SZ	8	0	0	
TG	6	4	0	
TI	0	0	16	
UR	0	0	0	Konkordat NW
VD	22	0	0	Konkordat VD - NE - GE
VS	18	10	0	
ZG	12	0	0	
ZH	106	0	0	
Total	433	43	62	