

Schlussbericht
Arbeitsgruppe Bund / Kantone

Neustrukturierung des Asylbereiches

**Umsetzung Beschleunigungsmassnahmen
im Asylbereich**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Ausgangslage	3
2.	Arbeitsgruppe Bund / Kantone.....	3
2.1	Projektorganisation.....	3
2.2	Auftrag der Arbeitsgruppe Bund / Kantone	4
2.3	Vorgehen der Arbeitsgruppe Bund / Kantone	4
3.	Umsetzungsvorschlag der Arbeitsgruppe Bund / Kantone.....	5
3.1	Wesentliche Merkmale des Umsetzungsvorschlages	5
3.2	Die Verfahrensarten im Überblick	6
3.3	Die wesentlichen Verfahrensschritte	6
3.3.1	Vorbereitungsphase (ordentliches, erweitertes Verfahren sowie Dublin-Verfahren).....	6
3.3.2	Erstinstanzliches Verfahren (ordentliches und Triage erweitertes Verfahren sowie Dublin-Verfahren)	8
3.3.3	Beschwerdeverfahren (ordentliches Verfahren)	8
3.3.4	Vollzug von Wegweisungen (ordentliches, erweitertes Verfahren und Dublin-Verfahren).....	9
3.4	Unterbringung	10
3.4.1	Unterbringung durch den Bund	10
3.4.2	Unterbringung durch die Kantone	10
3.4.3	Schaffung zusätzlicher Unterbringungsplätze des Bundes (Zentren)	11
3.4.4	Plangenehmigungsverfahren.....	13
3.5	Rechtsberatung und –vertretung (ordentliches und erweitertes Verfahren)	13
3.6	Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe.....	13
3.7	Erweitertes Verfahren	14
4.	Flankierende Massnahmen	15
4.1	Kompensation der Leistung der Kantone im Asylbereich.....	15
4.2	Umgang mit Schwankungen	16
4.3	Für die Umsetzung der Beschleunigungsmassnahmen notwendige weitere Massnahmen	16
5.	Finanzielle und personelle Auswirkungen	17
6.	Gesetzgebungsbedarf	18
7.	Weiteres Vorgehen.....	19
8.	Empfehlungen der Arbeitsgruppe Bund / Kantone	19
Beilage	20

1. Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 26. Mai 2010 eine Botschaft zur Revision des Asylgesetzes (AsylG) verabschiedet. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) ist am 23. November 2010 auf die Vorlage eingetreten. Gleichzeitig beauftragte sie das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), bis Ende März 2011 einen Bericht über die Situation im Asylbereich zu verfassen und neue, weitergehende Optionen für eine markante Reduktion der Verfahrensdauer aufzuzeigen.

Die SPK-S sprach sich am 9. Mai 2011 einstimmig dafür aus, die Handlungsoption 1 des „Berichts über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich“ (nachfolgend Beschleunigungsbericht genannt) weiter zu verfolgen. Diese Option sieht vor, dass die überwiegende Mehrheit der Asylverfahren in Verfahrenszentren innerhalb einer kurzen, verbindlichen Frist abgeschlossen wird. Dies setzt eine umfassende Neustrukturierung des Asylbereichs voraus. Tatsächlich verfolgten Personen soll weiterhin in der Schweiz vollumfänglich Schutz gewährt werden. Das Asylverfahren soll rechtsstaatlich korrekt und fair durchgeführt werden. Dazu gehört insbesondere ein umfassender und unentgeltlicher Rechtsschutz für die betroffenen Asylsuchenden. Durch rasche Asylverfahren soll der Anreiz für offensichtlich missbräuchliche Asylgesuche nachhaltig gesenkt werden. Dadurch wird die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Asylpolitik nachhaltig gestärkt.

Der Bundesrat hat das EJPD am 6. Juni 2011 beauftragt, die finanziellen, organisatorischen, rechtlichen und politischen Konsequenzen der notwendigen Änderungen vertieft zu prüfen. Im Anschluss an die Prüfung soll das EJPD wenn möglich bis Ende 2012 eine Vernehmlassungsvorlage zur Änderung des Asylgesetzes erarbeiten.

Am 2. Juli 2012 hat die zur Prüfung von Umsetzungsfragen eingesetzte Arbeitsgruppe Bund / Kantone einen Zwischenbericht veröffentlicht.¹ Sie hält darin unter anderem fest, dass die laufende Revision des Asylgesetzes viele der Gesetzesänderung vorwegnimmt, welche für die Neustrukturierung des Asylbereiches erforderlich sind. Es steht noch nicht fest, wann die laufende Asylgesetzrevision vollständig abgeschlossen wird. Ein Teil der Revision ist bereits am 29. September 2012 durch dringliche Gesetzesanpassungen in Kraft getreten. Die Arbeitsgruppe erachtet eine zeitgleiche Beendigung der Asylgesetzrevision und ein Vernehmlassungsverfahren zu einer neuen Asylgesetzrevision als nicht opportun. Dieses soll wenn möglich im ersten Quartal 2013 eröffnet werden. Die Eckwerte der Beschleunigungsmassnahmen sollen durch die Kantone im Rahmen einer Asylkonferenz verabschiedet werden.

Der vorliegende Schlussbericht enthält gestützt auf den Beschleunigungsbericht die zentralen Ziele der Neustrukturierung, die Anforderungen an den Asylprozess² unter dem Aspekt der Beschleunigung sowie mögliche Umsetzungsvarianten. Zudem werden die Auswirkungen auf die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren des Asylbereichs, insbesondere zwischen Bund und Kantonen, aufgezeigt.

2. Arbeitsgruppe Bund / Kantone

2.1 Projektorganisation

Die oberste Leitung der Projektorganisation wurde von einem gemeinsamen Lenkungsausschuss SODK, KKJPD und EJPD wahrgenommen. (Er hat den vorliegenden Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bund / Kantone diskutiert und am 22. November 2012 zur Kenntnis genommen).

¹ <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/zwber-umsetz-beschleunig-asyl-d.pdf>

² Der Begriff umfasst den gesamten Asyl- und Wegweisungsprozess: Einreichen des Gesuchs, Vorbereitungsphase, erstinstanzliches Verfahren und allenfalls Beschwerdeverfahren, bis zur Regelung des Aufenthalts in der Schweiz, der Ausreise aus der Schweiz oder dem Ausschluss aus den ordentlichen Unterbringungsstrukturen.

Eine gemischte Arbeitsgruppe Bund/Kantone (Projektausschuss) unter der gemeinsamen Leitung des Präsidenten der KKJPD, Herrn Regierungsrat Hans-Jürg Käser, und des Direktors des BFM, Herrn Mario Gattiker, hat bis Oktober 2012 den Schlussbericht ausgearbeitet.

In der Arbeitsgruppe vertreten waren seitens der Kantone die SODK (Präsident Herr Regierungsrat Peter Gomm, Kanton SO; Frau Regierungsrätin Esther Waeber-Kalbermatten, Kanton VS; Frau Margrith Hanselmann, Generalsekretärin der SODK; Frau Renata Gäumann, Asylkoordinatorin Kanton BS), die KKJPD (Präsident Herr Regierungsrat Hans-Jürg Käser, Kanton BE; Herr Regierungsrat Beat Villiger, Kanton ZG; Herr Roger Schneeberger, Generalsekretär KKJPD; Herr Urs Betschart, Vizepräsident Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden, VKM) sowie das BFM. Als Experten waren in der Arbeitsgruppe vertreten: Herr Ruedi Hofstetter, Amtschef Sozialamt Kanton Zürich; Herr David Keller, Präsident VKM; Herr Attilio Cometta, Capo Sezione della popolazione, Kanton TI, VKM. Zudem nahmen Fachverantwortliche des BFM in der Arbeitsgruppe Einsitz.

Die Arbeitsgruppe Bund/Kantone hat mögliche Umsetzungsvarianten zur Neustrukturierung des Asylbereiches geprüft und mit wichtigen Akteuren des Asylbereichs Hearings durchgeführt. Auf der Grundlage des Schlussberichtes wird das EJPD die Vernehmlassungsvorlage zur Änderung des Asylgesetzes ausarbeiten.

Das Sekretariat der Arbeitsgruppe Bund / Kantone wurde durch den Stabsbereich Recht BFM wahrgenommen.

2.2 Auftrag der Arbeitsgruppe Bund / Kantone

Ziel der Arbeitsgruppe war ein breiter Konsens insbesondere zwischen den für den Vollzug des Asylgesetzes verantwortlichen Behörden des Bundes und der Kantone und allenfalls weiterer beteiligter Akteure zu einem Umsetzungskonzept für die Beschleunigungsmassnahmen.

Grundlage für die Arbeiten der Arbeitsgruppe Bund / Kantone bildeten vom BFM erarbeitete Umsetzungsvarianten. Sie wurden unter organisatorischen, rechtlichen und politischen Aspekten geprüft. Zudem wurden wichtige Akteure im Asylbereich zu zentralen Fragen der möglichen Umsetzungsvarianten angehört.

Die Arbeitsgruppe bestimmte die weiter zu verfolgende Umsetzungsvariante und hat diese in rechtlicher und organisatorischer Hinsicht konkretisiert. Dabei wurden insbesondere folgende Aspekte beachtet:

- Konkrete Ausgestaltung des erst- und zweitinstanzlichen Verfahrens
- Rechtsschutz
- Unterbringung
- Rückkehrberatung sowie Vollzug von Wegweisungen
- Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

2.3 Vorgehen der Arbeitsgruppe Bund / Kantone

Die Arbeitsgruppe Bund / Kantone hat ihre Arbeiten am 23. März 2012 aufgenommen und bis am 29. Oktober 2012 insgesamt fünf Sitzungen durchgeführt.

Zu den Themen Beschwerdeverfahren, Rechtsschutz und Rückkehrberatung wurden Anhörungen mit dem Schweizerischen Bundesverwaltungsgericht, dem Schweizerischen Anwaltsverband, den Demokratischen Juristinnen und Juristen der Schweiz, der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, dem Schweizerischen Roten Kreuz, dem Centre Social Protestant VD und dem Migrationsamt des Kantons SG durchgeführt.

Zu den Themen Erfahrungen mit dem niederländischen Modell, Bemerkungen zur Neustrukturierung des Asylbereiches in der Schweiz aus Sicht der Lehre sowie rechtliche Aspekte des verfassungsrechtlichen Anspruches auf Nothilfe wurden Anhörungen mit dem Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge, Frau Susin Park, Leiterin des UNHCR-Büros für die

Schweiz und Liechtenstein; Prof. Dr. Minh Son Nguyen, Universität Neuenburg und Lausanne sowie Herrn Luzius Mader, Vizedirektor Bundesamt für Justiz durchgeführt.

Eine Delegation der Arbeitsgruppe hat am 7. und 8. Mai 2012 das Verfahrenszentrum Ter Apel besucht und sich über die konkrete Ausgestaltung der Verfahrensabläufe, der Ausgestaltung des Rechtsschutzes und der Rückkehrberatung, der Unterbringung sowie der organisatorischen Abläufe und der personellen und finanziellen Ressourcen informiert.

Zudem hat die Arbeitsgruppe Bund / Kantone Regierungsräte der Standortkantone der Empfangs- und Verfahrenszentren zur vorgeschlagenen Umsetzungsvariante angehört.

Am 2. Juli 2012 hat die Arbeitsgruppe Bund/Kantone einen Zwischenbericht vorgelegt. Darin werden unter anderem Umsetzungsvorschläge zum Beschleunigungsbericht (Bundeszentren, Standorte, Verfahrensschritte, Rückkehraspekte und Durchführung Wegweisungsvollzug) sowie weitere zu vertiefende Fragen dargestellt (insbes. Beschaffung von Unterkünften für Asylsuchende, Wegweisungsvollzug ab Verfahrenszentren, Kompensationsmassnahmen für Standortkantone, finanzielle und personelle Auswirkungen der Neustrukturierung auf Bund und Kantone, Ausgestaltung eines Testbetriebs, um das neue Verfahren zu erproben). Der Lenkungsausschuss beauftragte die Arbeitsgruppe, die zu vertiefenden Fragen unter Einbezug der Kantone bis Mitte Oktober 2012 zu klären und einen entsprechenden Schlussbericht vorzulegen.

Gestützt auf den Zwischenbericht und den Auftrag des Lenkungsausschusses wurde BFM-intern das Projekt „Operative Umsetzungsfragen Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich“ durchgeführt. Dieses hat zum Ziel, die im Zwischenbericht aufgeführten Fragestellungen zu klären. Die unter Mitbeteiligung kantonaler Vertretungen und anderer wichtiger Partner im Asylbereich erarbeiteten Ergebnisse des Berichts fanden in den vorliegenden Schlussbericht Eingang.

Am 29. Oktober 2012 wurde der Schlussbericht verabschiedet.

3. Umsetzungsvorschlag der Arbeitsgruppe Bund / Kantone

3.1 Wesentliche Merkmale des Umsetzungsvorschlages

Die Arbeitsgruppe kommt zum Schluss, dass die angestrebte Verfahrensbeschleunigung nur dann erreicht werden kann, wenn sich die **wichtigsten Akteure am gleichen Ort** befinden (insbesondere Unterbringung der Asylsuchenden, Verantwortliche für das Asylverfahren im BFM; Rechtsvertretung und Rückkehrberatung, Spezialisten für die Dokumentenprüfung, Eurodac und Länderdokumentation). Dies bedingt angesichts der derzeit vergleichsweise hohen Asylgesuchszahlen einen Ausbau der bestehenden Empfangs- und Verfahrenszentren und allenfalls die Eröffnung von weiteren Zentren an anderen Standorten.

Die **Zentren** müssen für eine optimale Organisation eine bestimmte Grösse aufweisen; sehr grosse Zentren wie in den Niederlanden (Ter Apel) sind in der Schweiz kaum realisierbar. Realistisch wäre die Schaffung von Zentren des Bundes durch einen Ausbau der heutigen EVZ, allenfalls ergänzt durch Warte- und Ausreisezentren sowie besondere Zentren für renitente Asylsuchende.

Kann das Asylgesuch erstinstanzlich nicht innerhalb kurzer Fristen im **ordentlichen Verfahren** (rund 20% der Gesuche) entschieden werden, wird ein **erweitertes Verfahren** durchgeführt und es erfolgt eine Zuteilung auf einen Kanton (rund 40% der Gesuche).

Die besonderen Voraussetzungen der **Dublin-Verfahren** ist zu berücksichtigen; eine Zuteilung auf die Kantone erfolgt nicht (rund 40% der Gesuche).

Bei dieser Aufteilung der Asylsuchenden zwischen dem Bund (60%) und den Kantonen (40%) ist allerdings zu beachten, dass bei einem Teil der Dublin-Fälle eine Rückübernahme durch einen anderen Dublin-Staat später nicht zustande kommt und dass bei einem Teil der Gesuche im ordentlichen Verfahren zwar ein rascher Entscheid möglich ist, aber der Vollzug einer Wegweisung während der Dauer des Aufenthalts in den Zentren des Bundes nicht

durchführbar ist. In diesen Fällen kann zu einem späteren Zeitpunkt eine Zuweisung auf die Kantone notwendig werden.

3.2 Die Verfahrensarten im Überblick

Siehe auch Beilage

Ordentliches Verfahren:

Asylgesuche, bei denen nach der Anhörung keine weiteren Abklärungen notwendig sind (z.B. safe countries) werden in einem raschen und getakteten ordentlichen Verfahren behandelt (rund 20% aller Asylgesuche). Ergibt sich voraussichtlich ein Bleiberecht in der Schweiz (Asylgewährung, vorläufige Aufnahme), kommt das erweiterte Verfahren zur Anwendung. Gesuche mit einem voraussichtlichen Bleiberecht können im ordentlichen oder im erweiterten Verfahren behandelt werden. Bei der Festlegung der Verfahrensart für voraussichtlich positive Entscheide mit Bleiberecht ist insbesondere die Asylpraxis der EU-Staaten zu berücksichtigen. Der Anteil der im ordentlichen Verfahren behandelten Asylgesuche kann somit je nach deren Zusammensetzung variieren.

Im ordentlichen Verfahren erfolgt grundsätzlich keine Zuteilung auf die Kantone (siehe Ziffer 3.4. Unterbringung).

Dublin-Verfahren:

Asylsuchende im Dublin-Verfahren (rund 40% der Asylgesuche; dieser Anteil kann jedoch je nach Zusammensetzung der Gesuche variieren) bleiben ebenfalls bis zur Ausreise in der Zuständigkeit des Bundes. Es erfolgen keine Kantonszuweisungen. Kann das Dublin-Verfahren zu einem späteren Zeitpunkt nicht weitergeführt werden, erfolgt ein ordentliches oder erweitertes Verfahren. Wie bereits heute erfolgen im Dublin-Verfahren keine Anhörungen. Vor dem Asylentscheid muss die Antwort des zuständigen Dublin-Staates zum Gesuch um Rückübernahme abgewartet werden.

Erweitertes Verfahren:

Das erweiterte Verfahren (rund 40% aller Asylgesuche; dieser Anteil kann jedoch je nach Zusammensetzung der Gesuche variieren) kommt insbesondere bei Asylgesuchen zur Anwendung, bei denen nach der Anhörung oder im Rahmen des Beschwerdeverfahrens nicht sofort entschieden werden kann, da weitere Abklärungen notwendig sind. Ferner kann das erweiterte Verfahren auch bei Gesuchen mit einem voraussichtlichen Bleiberecht (vorläufige Aufnahme oder Asylgewährung) zur Anwendung kommen (siehe oben zum ordentlichen Verfahren). Dasselbe gilt, wenn die Behandlung von Asylgesuchen aus bestimmten Herkunftsgebieten vorübergehend ausgesetzt wird, weil die Entwicklung der Lage in der näheren Zukunft nicht absehbar ist (Moratorium; Prioritätensetzung).

Kommt das erweiterte Verfahren zur Anwendung, werden Asylsuchende den Kantonen zugewiesen.

3.3 Die wesentlichen Verfahrensschritte

3.3.1 Vorbereitungsphase (ordentliches, erweitertes Verfahren sowie Dublin-Verfahren)

Mit der Einreichung eines Asylgesuches in einem der Verfahrenszentren beginnt die Vorbereitungsphase, welche höchstens 21 Kalendertage dauert (Ausnahme Dublin-Verfahren). Die Dauer der Vorbereitungsphase richtet sich nach den Bedürfnissen des Einzelfalls, sie kann auch deutlich kürzer ausfallen. Eine schematische Festlegung der Vorbereitungsphase für alle Gesuche ist deshalb nicht sinnvoll. Eine Regelung der Vorbereitungsphase erfolgt teilweise bereits im Rahmen der laufenden Asylgesetzrevision (Art. 26 und 26a AsylG in Erlass 1).

Die Vorbereitungsphase ermöglicht es, die zur Eröffnung und Durchführung eines Asylverfahrens notwendigen Vorabklärungen unmittelbar nach Eintritt ins Verfahrenszentrum

durchzuführen. Dazu gehören etwa die Vorbereitung der Anhörung und Abklärungen zur Situation im Herkunftsland.

Zu Beginn der Vorbereitungsphase werden die Asylsuchenden umfassend über ihre Rechte und Pflichten während des Asylverfahrens informiert.

Erscheint eine Rückkehr bereits im Zeitpunkt der Vorbereitungsphase als möglich, werden die Betroffenen zudem über die Möglichkeit zur freiwilligen Rückkehr bzw. über Rückkehrhilfe orientiert. Diese Beratung erfolgt durch eine vom BFM unabhängige Stelle (z.B. kantonale Rückkehrberatungsstellen oder IOM).

Während der Vorbereitungsphase findet auch die Zuteilung der Rechtsvertretung an die Asylsuchenden zur Vorbereitung des eigentlichen Asylverfahrens statt (siehe Ziffer 3.5). Die Rolle der Rechtsvertretung während der Vorbereitungsphase ist zu prüfen.

Ausgebildetes Pflegepersonal führt eine kurze Standarduntersuchung durch, ob für die Durchführung des Asylverfahrens (insbesondere für die Anhörung) besondere Massnahmen erforderlich sind. Falls es medizinisch indiziert ist, erfolgt eine Untersuchung durch eine Ärztin oder einen Arzt. Eine Tuberkulose-Untersuchung wird wie bisher in Verdachtsfällen durchgeführt.

Medizinische Gründe, die für das Asylverfahren relevant sind, müssen unmittelbar nach der Gesuchseinreichung, spätestens jedoch bei der Anhörung vorgebracht werden. Andernfalls können sich Nachteile im Asylverfahren ergeben (Umkehr Beweislast zulasten der Asylsuchenden). Dies entspricht dem Vorschlag in der laufenden Revision des Asylgesetzes (Erlass 1).

Die allgemeine medizinische Versorgung muss sichergestellt sein. Dazu dienen Sprechstunden vor Ort bei einem Arzt oder bei einer Ärztin, eine ambulante Behandlungsmöglichkeit im Spital oder ein Arztbesuch bei Bedarf. Dabei ist eine Triage (Gate-Keeping) vor der Zuweisung zu einer ärztlichen Behandlung sinnvoll.

Zusätzlich werden in der Vorbereitungsphase folgende Schritte durchgeführt:

- Ausfüllen des Anmeldeformulars mit Angaben zum Herkunftsort und Reiseweg;
- Identifikation der Asylsuchenden und allenfalls Erstellung von Altersgutachten;
- Registrierung der Personaldaten;
- Abnahme von Fingerabdrücken und Eurodac-Anfrage; Prüfung allfällig vorhandener Dokumente durch Fachpersonal (z.B. Grenzwachtkorps oder Kantonspolizei);
- Kurze Befragung zum Reiseweg und summarisch zu den Asylgründen, v.a. im Hinblick auf korrekte Vorbereitung der späteren Anhörung zu den Asylgründen;
- Vorbereitung von Hintergrundinformationen v.a. zu Herkunftsort durch Mitarbeitende des BFM für die Anhörung
- Beweismittelanalyse.

Eine besondere Situation besteht bei den **Dublin-Verfahren**. Hier dauert die Vorbereitungsphase höchstens 10 Kalendertage. Bis spätestens zu diesem Zeitpunkt erfolgt die Anfrage um Rückübernahme an den zuständigen Dublin-Staat. Ergibt sich am Anfang der Vorbereitungsphase ein Eurodac-Treffer, wird diese Anfrage sofort gestellt. Bei Dublin-Verfahren findet lediglich eine Befragung zur Person statt, auf eine Anhörung wird wie bereits heute verzichtet.

Für jede Person in der Vorbereitungsphase ist ein Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin des BFM verantwortlich (im EDV-System registriert): Sie muss über den Fall Auskunft erteilen können, jedoch nicht alle Schritte in der Vorbereitungsphase selber durchführen.

Es findet keine Vorbereitungsphase statt bei Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen sowie bei ausserordentlichen Rechtsmitteln.

Die Unterbringung erfolgt während der Vorbereitungsphase in einem der Verfahrenszentren.

3.3.2 Erstinstanzliches Verfahren (ordentliches und Triage erweitertes Verfahren sowie Dublin-Verfahren)

Ist die Vorbereitungsphase abgeschlossen, folgt unmittelbar das eigentliche Asylverfahren. Der Ablauf wird verbindlich festgelegt und die Verfahrensschritte müssen eingehalten werden. Dieses getaktete Verfahren dauert höchstens 10 Kalendertage und könnte wie folgt ausgestaltet werden:

Tag 1: Vorbereitung der Anhörung zu den Asylgründen;

Tag 2: Anhörung zu den Asylgründen;

Tag 3: Allfällige weitere Stellungnahme der Rechtsvertretung, Triage zwischen ordentlichen und erweiterten Verfahren;

Tag 4: Entwurf des Entscheids über die Annahme oder Ablehnung des Asylgesuchs und eine allfällige vorläufige Aufnahme;

Tag 5: Stellungnahme der Rechtsvertretung zum Entwurf des Entscheids;

Tag 6: Endredaktion und Erlass des Entscheids;

Tag 7: Eröffnung des Entscheids an Rechtsvertretung mit Kopie an Asylsuchenden;

Tag 8: Reserve für das gesamte getaktete Verfahren (z.B. wenn eine zusätzliche Anhörung erforderlich wird oder ein Dokument beschafft werden muss).

Ist ein erstinstanzlicher Entscheid zum Asylgesuch im Rahmen dieses **ordentlichen Verfahrens** nicht möglich, erfolgt die Zuteilung auf das **erweiterte Verfahren** (siehe Ziffer 3.7) und die Zuweisung in den zuständigen Kanton zur weiteren Unterbringung.

Die Anhörung zu den Asylgründen wird jedoch immer im Verfahrenszentrum durchgeführt (Ausnahme Dublin-Verfahren, hier findet weiterhin keine Anhörung statt). Damit wird der organisatorische Aufwand möglichst tief gehalten.

Auf die Durchführung einer Anhörung ist zu verzichten, wenn sich die notwendigen Informationen für einen Entscheid bereits klar vollständig aus der Vorbereitungsphase ergeben (insbesondere aus der Befragung zur Person; betrifft v.a. Dublin-Fälle sowie Mehrfach- oder Wiedererwägungsgesuche sowie gewisse Safe-Countries).

Die Unterbringung erfolgt während des erstinstanzlichen ordentlichen Verfahrens in einem der Verfahrenszentren (siehe Ziffer 3.4).

Für jeden Fall ist von der Anhörung zu den Asylgründen bis zur Rechtskraft des Entscheids eine bestimmte Mitarbeiterin oder ein bestimmter Mitarbeiter des BFM zuständig. In der Vorbereitungsphase und für den Vollzug der Wegweisungen ist dies eine andere Person. Dadurch soll sichergestellt werden, dass das getaktete, eigentliche Asylverfahren gut organisiert und konsequent durchgeführt werden kann.

Personen, die nach Ablauf des ordentlichen erstinstanzlichen Verfahrens ein Bleiberecht in der Schweiz erhalten (vorläufige Aufnahme oder Asylgewährung) werden auf die Kantone verteilt und so rasch als möglich integriert.

Bei **Dublin-Verfahren** findet dieses getaktete Verfahren nicht statt. Nach der Anfrage an den zuständigen Dublin-Staat muss vor dem erstinstanzlichen Entscheid die entsprechende Antwort abgewartet werden. Er erfolgt unmittelbar nach Eingang dieser Antwort ohne weitere Anhörung (Antwortfrist bis maximal zwei Monate). Die Unterbringung könnte hier nur bis zur Anfrage an den zuständigen Dublin-Staat im Verfahrenszentrum erfolgen, danach in besonderen Warte- und Ausreisezentren (siehe Ziffer 3.4).

3.3.3 Beschwerdeverfahren (ordentliches Verfahren)

Im ordentlichen Verfahren dauert die Beschwerdefrist nach der Eröffnung der Ablehnung des Asylgesuchs sieben Arbeitstage (9 Kalendertage). Erfolgt keine Beschwerde, wird die rechtskräftige Wegweisung nach Ablauf der Ausreisefrist vollzogen (siehe Ziffer 3.3.4).

Nach Eingang der Beschwerde entscheidet das Bundesverwaltungsgericht innerhalb von vier Wochen. Diese Frist ist realistisch, weil im ordentlichen Verfahren nur einfache Fälle

behandelt werden (rund 60% aller Asylgesuche: Dublin-Fälle und Fälle ohne weiteren Abklärungsbedarf).

Die laufende Revision des Asylgesetzes sieht zudem vor, dass das Bundesverwaltungsgericht und das BFM ihre Behandlungsprioritäten aufeinander abstimmen müssen.

Im Interesse einer Verfahrensbeschleunigung sind auf die Gebührenpflicht bei Beschwerdeverfahren zu verzichten und langwierige Schriftenwechsel können durch mündliche Verhandlungen in den Verfahrenszentren vermieden werden.

Während des Beschwerdeverfahrens erfolgt eine intensive Rückkehrberatung.

Die Unterbringung der Asylsuchenden erfolgt bis zum Ablauf der Beschwerdefrist im Verfahrenszentrum. Für die Dauer des Beschwerdeverfahrens könnte die Unterbringung in Warte- und Ausreisezentren erfolgen (siehe Ziffer 3.4).

3.3.4 Vollzug von Wegweisungen (ordentliches, erweitertes Verfahren und Dublin-Verfahren)

Für den Wegweisungsvollzug im ordentlichen Verfahren und im Dublin-Verfahren ist der Standortkanton des Verfahrens- oder Ausreisezentrums zuständig, sofern die Kantone unter sich keine andere Zuständigkeitsregelung vereinbaren (z.B. Konkordat). Bei Zuständigkeit des Standortkantons ist der Vollzug der Wegweisung effizienter. Die Abläufe bei den Migrations- und Polizeibehörden sind aufgrund der erhöhten Anzahl von Wegweisungen eingespielt. Ausserdem können längere Transportwege vermieden werden. Bei 25'000 jährlichen Asylgesuchen könnten nach einer groben Schätzung rund 5'000 Dublin-Rücküberstellungen oder Rückführungen in den Heimatstaat direkt aus den Verfahrens- oder Ausreisezentren erfolgen.

Wegweisungsvollzug im ordentlichen Verfahren:

In allen Fällen beginnt die Papierbeschaffung durch das BFM mit Eröffnung des erstinstanzlichen Asylentscheids. Sind bei der betroffenen Person während ihres Aufenthaltes in einem Verfahrens- oder Ausreisezentrum die Voraussetzungen für die Ausschaffungshaft erfüllt, ordnen das BFM oder der Standortkanton die Ausschaffungshaft an (Art. 76 AuG).

Ist ein Vollzug der Wegweisung im ordentlichen Verfahren während des Aufenthalts in einem Ausreisezentrum 60 Tage nach Ablauf der Beschwerdefrist nicht absehbar, erfolgt eine Verteilung auf die Kantone (bei Bedarf mit Gewährung von Nothilfe). Sie sind in diesen Fällen auch für den Vollzug der Wegweisung zuständig (wie beim erweiterten Verfahren).

Wegweisungsvollzug bei Dublin-Verfahren:

Die Wegweisungen bei Dublin - Verfahren werden ab dem Ausreisezentrum vollzogen. Nach Eintritt der Rechtskraft des Entscheids wird die Ausreise organisiert. Vor der Flugbuchung verfügt das BFM die Ausschaffungshaft zur Sicherung der Ausreise, wenn die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

Dem Standortkanton des Ausreisezentrums (Vollzugskanton) obliegt die Zuführung der Person vom Ausreisezentrum in die Haftanstalt und bis zum Flughafen bzw. zum Abgangsort.

Wegweisungsvollzug bei erweiterten Verfahren:

Asylsuchende im erweiterten Verfahren werden einem Kanton zugewiesen, der wie bisher auch für den Vollzug der Wegweisung zuständig ist (Vollzugskanton). In allen Fällen beginnt die Papierbeschaffung durch das BFM mit Eröffnung des erstinstanzlichen Entscheids. Zur Sicherstellung des Vollzugs der Wegweisung kann der Vollzugskanton Zwangsmassnahmen anordnen.

Voraussetzungen für einen wirkungsvollen Wegweisungsvollzug:

- Es bestehen genügend Haftplätze für die Administrativhaft. Aufgrund erster Berechnungen sind in der Schweiz zu den 430 bestehenden weitere 500 – 700 zusätzliche Haftplätze notwendig.

- Die Kantone stellen dem Bund für den Vollzug der Haft ab den Zentren (im Idealfall Nähe Flughafenstandorte) die benötigten Haftplätze im Rahmen von Leistungsvereinbarungen zur Verfügung.
- Erfolgt die Haftanordnung oder der Wegweisungsvollzug direkt ab einem Zentrum, erhalten die Kantone keine Nothilfepauschale. Der Bund entschädigt den Kantonen die Haftkosten (Betriebskosten), die Kosten der Zuführung sowie die Ausreisekosten.
- Die Standortkantone müssen für die Haftanordnung oder der Wegweisungsvollzug direkt ab einem Zentrum unter Umständen die Polizeikorps personell aufstocken und zusätzliche Haftplätze errichten. Der Bund beteiligt sich finanziell an der Errichtung von zusätzlichen Haftplätzen sowie am personellen Ausbau der Polizeikorps.

Staatliche Leistungen an ausreisepflichtige Personen:

- Die in der Bundesverfassung vorgesehene Nothilfe wird bei Bedarf ab Rechtskraft der Wegweisungsentscheide gewährt (Art. 82 AsylG).
- Der Bund ist zuständig für die Gewährung der Nothilfe für weggewiesene Asylsuchende, die sich in den Verfahrenszentren oder in den Aufenthalts- und Ausreisezentren aufhalten (ordentliches Verfahren oder Dublin-Verfahren). Die Unterbringung ist entsprechend auszugestalten.
- Die Kantone sind zuständig für die Gewährung der Nothilfe an die ihnen zugewiesenen Asylsuchenden (erweitertes Verfahren und Ablauf der maximalen Aufenthaltsdauer in den Zentren des Bundes). Bund und Kantone streben eine Harmonisierung der Nothilfe-systeme an. Es ist wichtig, dass die kantonale Unterbringung grundsätzlich denselben Standard aufweist wie die Zentren des Bundes. Damit kann vermieden werden, dass Asylsuchende im ordentlichen Verfahren versuchen, eine Kantonszuweisung zur Gewährung der Nothilfe zu erwirken. Wenn möglich sollten z.B. kollektive kantonale Nothilfeunterkünfte geschaffen werden.
- Der Übergang in die Nothilfe ist für die Betroffenen spürbar, insbesondere auch in Form einer örtlichen Trennung von den Asylsuchenden mit einem hängigen Verfahren.

3.4 Unterbringung

3.4.1 Unterbringung durch den Bund

Ordentliches Verfahren: Im ordentlichen Verfahren werden Asylsuchende bis zum Vollzug der Wegweisung bei negativem Entscheid oder bis zu einem positiven Entscheid mit Bleiberecht in Zentren des Bundes untergebracht. Falls bei negativen Entscheiden jedoch innerhalb von 60 Kalendertagen nach Ablauf der Beschwerdefrist eine Ausreise nicht absehbar ist, erfolgt eine Kantonszuweisung und allenfalls die Gewährung von Nothilfe durch den Kanton.

Dublin-Verfahren: Asylsuchende im Dublin-Verfahren werden ebenfalls bis zur Ausreise in den Zentren des Bundes untergebracht. Das Ziel soll es sein, die Wegweisung in den zuständigen Dublin-Staat innerhalb von 70 Kalendertagen nach dem erstinstanzlichen Entscheid zu vollziehen. Erweist sich das Dublin-Verfahren als nicht durchführbar, erfolgt eine Behandlung des Gesuchs im Rahmen des ordentlichen oder erweiterten Verfahrens.

Nach einem vorübergehenden Untertauchen der Asylsuchenden, werden sie wieder an den bisherigen Aufenthaltsort verwiesen, d.h. an ein Zentrum des Bundes. Dabei soll die Dauer des Untertauchens nicht an die maximale Unterbringungsfrist angerechnet werden.

3.4.2 Unterbringung durch die Kantone

Erweitertes Verfahren: Während des erweiterten Verfahrens erfolgt die Unterbringung durch die Kantone. Die Zuteilung zum erweiterten Verfahren erfolgt nach der Anhörung in einem Zentrum des Bundes.

Ordentliche Verfahren und Dublin-Verfahren siehe oben.

Tauchen diese Asylsuchenden vorübergehend unter, müssen sie wieder an den bisherigen Aufenthaltsort zurückkehren (kantonale Unterkünfte).

3.4.3 Schaffung zusätzlicher Unterbringungsplätze des Bundes (Zentren)

Der Bund verfügt heute über rund 1'400 Unterbringungsplätze in den fünf Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ; inklusive Zivilschutzanlagen). Bei jährlich rund 25'000 Asylgesuchen besteht bei den vorgeschlagenen Beschleunigungsmassnahmen ein Bedarf von rund 6'000 Plätzen in den Bundeszentren. Das sind rund 4'600 mehr als heute. Darin bereits enthalten ist eine Reserve von 25% für allfällige Schwankungen der Asylgesuche und für vorübergehende unregelmässige Platzbelegungen in den Zentren.

Um diese Unterbringungsplätze zu schaffen, werden zwei Varianten vorgeschlagen:

Variante A: Zentralisierung

Die heute bestehenden fünf EVZ werden durch fünf Zentren mit je 1'200 Unterbringungsplätzen ersetzt. Denkbar wären auch andere Standorte. In diesen fünf Anlagen werden die Asylverfahren durchgeführt und die Asylsuchenden sind dort beim Dublin-Verfahren sowie im ordentlichen Verfahren grundsätzlich bis zur Ausreise untergebracht.

Variante B: Regionalisierung

Siehe auch Beilage mit Ablaufschema und Unterbringung

Die notwendigen Zentren werden in den fünf Regionen der heutigen EVZ geschaffen. Es können jedoch auch andere Regionen geschaffen werden. Pro Region bestehen jeweils aus einem Verfahrenszentrum und maximal vier weitere Warte- oder Ausreisezentren. Bei Bedarf können auch besondere Zentren für renitente Asylsuchende geschaffen werden. Die zusätzlichen Zentren sind vom Verfahrenszentrum aus in maximal einer Stunde erreichbar und haben idealerweise eine Mindestgrösse von 400 Unterbringungsplätzen.

Die Zentren einer Region unterstehen einer einzigen regionalen Leitung. Das Belegungsmanagement der einzelnen Zentren wird jedoch zentral geführt.

Bei den Zentren nach Variante B sind folgende Funktionen denkbar:

Verfahrenszentren, welche grundsätzlich den heutigen Empfangs- und Verfahrenszentren entsprechen. Dort können Asylgesuche eingereicht werden und es wird die Vorbereitungs- und erstinstanzliche Verfahrensphase durchgeführt (getaktetes Verfahren). Alle wichtigen Akteure des Asylverfahrens befinden sich in diesen Zentren. Grundsätzlich soll in den Verfahrenszentren keine Spezialisierung auf bestimmte Asylgesuche erfolgen (alle Zentren bearbeiten alle Fälle). Dadurch ergibt sich eine einfachere Auslastungssteuerung.

Wartezentren zur Unterbringung der Personen im Dublin-Verfahren für die Zeit ab Überstellungsgesuch an den zuständigen Dublinstaat bis zum erstinstanzlichen Entscheid.

Ausreisezentren für die Unterbringung in der Beschwerde- und Vollzugsphase (ordentliche Verfahren und Dublin-Verfahren).

Bei Bedarf können eines oder mehrere *Zentren für renitente Asylsuchende* geschaffen werden, welche vom Bund oder einem Kanton betrieben werden können.

Variante A und B:

Bei beiden Varianten können neben den bestehenden EVZ – Regionen allenfalls auch Zentren in weiteren Kantonen oder Regionen in Betracht gezogen werden.

Bezüglich der Zentren müssen folgende Voraussetzungen erfüllt werden:

- Die Verfahrenszentren schaffen optimale Bedingungen für die Beschleunigung der Asylverfahren.
- Sämtliche relevanten Akteure befinden sich bei den Verfahrenszentren am gleichen Ort (Asylsuchende, erstinstanzliche Behörden, Rechtsberatung, Rückkehrberatung, Vollzugsbehörden, Sicherheit, medizinisches Personal, Spezialisten für die Dokumentenprü-

fung, Eurodac und Länderdokumentation).

- Beschäftigungsmöglichkeiten für Asylsuchende geben dem Alltag im Zentrum eine Struktur.
- Die Sicherheit der Bevölkerung, der Asylsuchenden und der weiteren beteiligten Akteure ist gewährleistet; Die Polizeipräsenz in Zentrumsnähe muss erhöht werden.
- Asylsuchende, welche die öffentliche Sicherheit gefährden, können im Rahmen der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht ein- oder ausgegrenzt oder festgehalten werden; die strafrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten sind bei Straftätern konsequent anzuwenden.
- Wichtige Infrastrukturen sind gut erreichbar (Spital, Polizei, Feuerwehr, Schulen, usw.);
- Das Zentrum ist ganzjährig erreichbar und einfach zugänglich;
- Bestehende Empfangs- und Verfahrenszentren oder kantonale Unterkünfte werden weiter genutzt, umgenutzt oder ausgebaut;
- Den besonderen Anforderungen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden wird bei der Betreuung, der Unterbringung und im Verfahren Rechnung getragen.

Bewertung der Varianten

Kriterien	Variante A: Zentralisierung	Variante B: Regionalisierung
<i>Verfahrensbeschleunigung</i>	<u>Positiv:</u> Zeitgewinn. Alle wichtigen Akteure, Verfahrens- und Vollzugsschritte sind bleiben an einem Ort, auch während der Warte- und Ausreisephase.	<u>Negativ:</u> Transfers von Asylsuchenden sind notwendig zwischen Verfahrens-, Warte- und Ausreisezentren.
<i>Schwankungstauglichkeit</i>	<u>Neutral:</u> Die Zentren müssen so konzipiert werden, dass die Kapazitäten je nach Bedarf flexibel genutzt werden können.	<u>Positiv:</u> Je nach Bedarf können einzelne Zentren eröffnet und auch wieder geschlossen oder umgenutzt werden.
<i>Belastung der Kantone</i>	<u>Negativ:</u> Die 5 Standortkantone sind mit grossen Zentren stark belastet.	<u>Positiv:</u> Entspricht der föderalistischen Struktur der Schweiz, die Belastung wird auf grössere Regionen und mehrere Kantone verteilt.
<i>Realisierbarkeit</i>	<u>Negativ:</u> Aufgrund der bisherigen Erfahrungen sind grosse Zentren schwer realisierbar. Ein starker Ausbau der EVZ ist an den heutigen Standorten kaum möglich.	<u>Positiv:</u> Entspricht der aktuellen Strategie des Bundes bei der Beschaffung von Unterkünften (Auftrag des Bundesrats an das VBS).
<i>Wirtschaftlichkeit</i>	<u>Positiv:</u> Der Betrieb (inkl. Sicherheit und Betreuung) ist bei grossen Anlagen tendenziell wirtschaftlicher als bei kleinen Anlagen. <u>Negativ:</u> Die Investitionskosten für die Bereitstellung sehr grosser Anlagen sind sehr hoch und die Realisierung dauert lange.	<u>Neutral bis Negativ:</u> Im Vergleich zu Grossanlagen tendenziell eher teurerer Betrieb. <u>Positiv:</u> Mittelgrosse Anlagen können flexibler geführt werden; sie können rascher vorübergehend stillgelegt oder wieder bereitgestellt werden.

3.4.4 Plangenehmigungsverfahren

Im Rahmen der notwendigen Anpassungen des Asylgesetzes soll auch das Plangenehmigungsverfahren des Bundes zur Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens bei der Errichtung und dauerhaften Umnutzung von Anlagen zur Unterbringung von Asylsuchenden (= Einführung eines abschliessenden Verfahrens auf Bundesstufe) vorgeschlagen werden.

EJPD, SODK und KKJPD einigen sich auf einen Gesamtplan hinsichtlich der Standorte der verschiedenen Zentren des Bundes und deren Funktion.

3.5 Rechtsberatung und –vertretung (ordentliches und erweitertes Verfahren)

Als flankierende Massnahmen zum beschleunigten Verfahren besteht ein Anspruch auf eine kostenlose Rechtsberatung und –vertretung für mittellose Asylsuchende im ordentlichen Verfahren und bei den Dublin-Verfahren.

Beim erweiterten Verfahren besteht der Anspruch auf eine kostenlose Rechtsberatung und –vertretung bis zum Entscheid, dass das erweiterte Verfahren zur Anwendung kommt (Triage im erstinstanzlichen Verfahren). Die Beschwerdefrist im erweiterten Verfahren soll auf 30 Tage festgelegt werden (wie heute). Der ursprünglich zugewiesene Rechtsvertreter wird über den Asylentscheid informiert.

Die Zuweisung der Rechtsvertretung erfolgt während der Vorbereitungsphase. Ein Wechsel soll nur möglich sein, wenn dafür gewichtige Gründe bestehen.

Im Rahmen des Asylverfahrens kann die Rechtsberatung und –vertretung insbesondere die Asylsuchenden informieren, an den Anhörung teilnehmen, zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheids Stellung nehmen und eine Beschwerde einreichen (siehe Ziffer 3.3). Die Weiterführung der bisherigen Hilfswerkvertretung bei der Anhörung ist nicht notwendig.

Die Organisation der Rechtsvertretung könnte im Rahmen eines Leistungsvertrags durch einen beauftragten Dritten erfolgen, der in den Regionen mit einem Verfahrenszentrum eine Liste mit interessierten und geeigneten Rechtsvertretern führt. In diese Liste können Rechtsberatungsstellen sowie auch unabhängige Anwälte und Juristen aufgenommen werden. Voraussetzung ist, dass sie über vertiefte Kenntnisse im Asylrecht verfügen. Die gesamtschweizerische Koordination, Ausbildung und Qualitätssicherung erfolgt ebenfalls durch den beauftragten Dritten.

Die Rechtsberatung und -vertretung erfolgt in den Verfahrenszentren oder in deren unmittelbaren Nähe.

Die Entschädigung erfolgt pauschal. Dabei kann für jede Leistung in einem Verfahrensschritt eine Pauschale festgelegt werden. In den Pauschalen ist insbesondere auch eine Entschädigung für eine unabhängige Übersetzung (Dolmetscher) enthalten.

Es findet ein regelmässiger Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten Stellen und dem BFM statt. Dazu gehören insbesondere die Qualitätssicherung und Koordinationsfragen.

Die Rückkehrberatung ist klar von der Rechtsberatung und –vertretung zu trennen.

3.6 Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe

Ziel der Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe ist es, die Asylsuchenden frühzeitig und umfassend auf das bestehende Rückkehrhilfeangebot hinzuweisen und dadurch die freiwillige Rückkehr zu fördern.

Eine vom BFM unabhängige Stelle (z.B. IOM) führt die Rückkehrberatung in den Verfahrenszentren sowie in den Aufenthalts- und Ausreisezentren durch.

Erfolgt eine Zuweisung an einen Kanton, ist dieser auch für die Rückkehrberatung zuständig. Personen, die einem Kanton zugewiesen werden, haben ebenfalls Zugang zur Rückkehrberatung und zu Rückkehrhilfe.

Der Zugang zur Rückkehrberatung und die freiwillige Ausreise mit Rückkehrhilfe sind in jeder Verfahrensphase (auch Vorbereitungsphase) möglich, nach Rechtskraft und Ablauf der Ausreisefrist allenfalls mit reduzierter Leistung.

Personen im Dublin-Verfahren müssen in der Regel in den zuständigen Dublin-Staat zurückkehren. Sie haben aber grundsätzlich bis zur Eröffnung des erstinstanzlichen Entscheides Zugang zu Rückkehrhilfe und Rückkehrberatung hinsichtlich einer direkten Ausreise in den Heimatstaat. Diese Massnahme ist sinnvoll, solange sie nicht dazu führt, dass das Dublin-Verfahren in der Schweiz nur dazu genutzt wird, Rückkehrhilfe in den Herkunftsstaat zu beanspruchen und die Asylgesuche in der Schweiz deswegen zunehmen. Eine Rückkehrberatung und eine finanzielle Rückkehrhilfe sind grundsätzlich ausgeschlossen, wenn gegen die betroffene Person Administrativhaft angeordnet wurde. Den Betroffenen kann gestützt auf ein Ausreisegespräch unter bestimmten Voraussetzungen ein erhöhtes Reisegeld oder in besonderen vollzugsschwierigen Fällen ein Ausreisegeld ausgerichtet werden (vgl. laufende Revision der Asylverordnung 2).

3.7 Erweitertes Verfahren

Das erweiterte Verfahren kommt insbesondere bei Asylgesuchen zur Anwendung, bei denen nach der Anhörung oder im Rahmen des Beschwerdeverfahrens nicht sofort entschieden werden kann, da weitere Abklärungen notwendig sind. Ferner kann das erweiterte Verfahren auch bei Gesuchen mit einem voraussichtlichen Bleiberecht (vorläufige Aufnahme oder Asylgewährung) zur Anwendung kommen. Bei der Festlegung der Verfahrensart für voraussichtlich positive Entscheide mit Bleiberecht ist insbesondere die Asylpraxis der EU-Staaten zu berücksichtigen.

Das erweiterte Verfahren kommt auch zur Anwendung, wenn die Behandlung von Asylgesuchen aus bestimmten Herkunftsgebieten vorübergehend ausgesetzt wird, weil die Entwicklung der Lage in der näheren Zukunft nicht absehbar ist (Moratorium; Prioritätensetzung). Es soll innerhalb eines Jahres abgeschlossen werden. Daraus ergibt sich folgende zeitliche Aufteilung:

- Vorbereitungsphase: maximal 21 Kalendertage
- Anhörung, Entscheid über erweitertes Verfahren und Verteilung auf die Kantone: maximal 10 Kalendertage
- weitere Abklärungen und erstinstanzlicher Entscheid: maximal 4 Monate
- Beschwerdefrist: soll im erweiterten Verfahren auf 30 Tage festgelegt werden (wie heute, dafür ohne kostenlose Rechtsvertretung in allen Fällen) Beschwerdeverfahren: inklusive Beschwerdefrist maximal 3 Monate
- Vollzug der Wegweisung: maximal 3 Monate (Papierbeschaffung etc.).

Wird ein Bleiberecht gewährt, so werden die Betroffenen so rasch als möglich integriert.

Ist ein ablehnender Entscheid rechtskräftig, erfolgt die Organisation der freiwilligen Ausreise oder der Vollzug der Wegweisung nach Ablauf der Ausreisefrist durch den zugewiesenen Kanton (Vollzugskanton; wie bisher).

Kann die Wegweisung nach Ablauf der Ausreisefrist nicht vollzogen werden, wird bei Bedarf eine Nothilfe gewährt (wie bisher).

Es ist wichtig, dass die kantonale Unterbringung grundsätzlich denselben Standard aufweist wie die Zentren des Bundes. Wenn möglich sollten die betroffenen Personen z.B. in kollektiven kantonalen Unterkünften untergebracht werden. Damit kann vermieden werden, dass Asylsuchende oder ihre Rechtsvertretung versuchen, deswegen missbräuchlich ins erweiterte Verfahren zu gelangen. Dabei ist zu beachten, dass die Unterbringung im erweiterten Verfahren länger dauert als im ordentlichen Verfahren (Schulen, Beschäftigungsprogramme).

Während des erweiterten Verfahrens erfolgt die Rückkehrberatung durch kantonale Rückkehrberatungsstellen.

4. Flankierende Massnahmen

4.1 Kompensation der Leistung der Kantone im Asylbereich

Die SODK hat am 21. September 2012 entschieden, dass die Reduktion für Standortkantone der heutigen EVZ bis auf Weiteres auf 0.8 Prozentpunkte des Verteilschlüssels gemäss Asylverordnung 1 erhöht werden soll und dass Standortkantone von neuen Bundeszentren die Bettenkapazität mit einem Faktor 1.0 an den Verteilschlüssel angerechnet wird.

Übersicht über die Belastung durch die Zentren und die Abteilungen dafür:

Belastung Standortkanton	Abteilung Standortkanton	
	Bestehende Abteilung	Zusätzliche Abteilung (zu prüfen)
Sicherheitskosten	Bund bezahlt Sicherheitspauschale.	Neue Anrechnung der Unterbringungsplätze des Zentrums bei Zuteilung der übrigen Asylsuchenden. Eine allfällige Beteiligung des Bundes an den Spitalkosten ist zu prüfen. Schulunterricht im Bundeszentrum: Finanzierung durch Bund, Organisation durch Kanton.
Anwesenheit der Asylsuchenden in den Zentren und administrative Mehrbelastung	Bund gewährt Beiträge an Beschäftigungsprogramme.	
Wegweisungsvollzug	Pauschalen des Bundes für Vollzugskosten.	
Haftkosten	Haftkostenpauschale Bund Finanzierung Bau von Haftplätzen durch den Bund.	
Spitalkosten (kantonaler Finanzierungsanteil stationärer Behandlungskosten gemäss KVG)	Die heutigen EVZ-Kantone müssen aufgrund ihres reduzierten Anteils am Verteilschlüssel weniger Personen aufnehmen, welche potenziell Spitalkosten verursachen.	
Schulkosten	Nicht notwendig, da sich Kinder in der Regel nur während kürzerer Zeit in den EVZ aufhalten.	

Verteilschlüssel

Grundsätzlich soll für die Zuteilung von Asylsuchenden, die nicht in den Zentren des Bundes untergebracht werden, wie heute ein Verteilschlüssel nach der Bevölkerungsgrösse der Kantone zur Anwendung kommen. Dieses Vorgehen entspricht dem föderalistischen System und stellt eine gleichmässige Belastung der Kantone sicher. Der bestehende Verteilschlüssel ist zu aktualisieren (Art. 21 Asylverordnung 1, Stand der Bevölkerung am 31.12.1995).

Da neu rund 60% der Asylgesuche in den Bundeszentren rechtskräftig entschieden werden, werden im Vergleich zum heutigen System nur noch rund 40% der Asylsuchenden auf die Kantone verteilt.

Den Kantonen werden gemäss Verteilschlüssel *zugewiesen*:

- Personen im erweiterten Verfahren nach der Anhörung im Bundeszentrum
- Rechtskräftig weggewiesene Personen im ordentlichen Verfahren, wenn der Wegweisungsvollzug ab Zentrum des Bundes nicht absehbar ist (Papierbeschaffung dauert länger als rund 70 Tage).

Den Kantonen *nicht zugewiesen* und nicht an den Verteilschlüssel angerechnet werden die Vollzugsfälle ab den Zentren des Bundes (Vollzug durch den Standortkanton). Für die betroffenen Personen erfolgt keine Unterbringung und Betreuung durch den Standortkanton. Seine Vollzugskosten werden jedoch abgegolten.

Anrechnung der Unterbringungsplätze der Zentren des Bundes an den Verteilschlüssel

Eine mögliche Kompensation für die zusätzliche Belastung durch ein Bundeszentrum könnte darin bestehen, dass den Standortkantonen die Unterkunftsplätze in den Zentren an die von ihnen gemäss Verteilschlüssel aufzunehmenden Asylsuchenden angerechnet werden.

Je nach Grösse des Bundeszentrums kann dies für kleine und mittlere Kantone zur Folge haben, dass ihre Aufnahmequote gemäss Verteilschlüssel damit bereits erfüllt ist. Sie müssten keine neuen Asylsuchenden mehr aufnehmen und unterbringen. Dies würde auch für neue vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge gelten.

Abgeltung der Kosten der Kantone für zugewiesene Personen

Die Abgeltung der Kosten für die Sozialhilfe, Nothilfe, Betreuung, Verwaltung, Integration der Kantone für die zugewiesenen Personen bleibt gleich. Die Gesamtbeträge sind jedoch tiefer, da weniger Personen zugewiesen werden. Diese Umstellung sollte keine Probleme darstellen, da sie nicht von einem Tag auf den anderen erfolgen wird.

Einschulung

Die Einschulung von Kindern in Zentren des Bundes ist eine Aufgabe der Kantone. Kinder im schulpflichtigen Alter müssen je nach Standortkanton sofort oder nach einem Aufenthalt von rund drei Monaten eingeschult werden. Der Schulunterricht könnte im Zentrum erfolgen. Die kantonale Erziehungsdirektion übernimmt die Organisation des Unterrichts (Anstellung Lehrpersonen, Organisation Unterricht, Lehrplan etc.). Die Kosten werden vom Bund übernommen (analog Beschäftigungsprogramme).

4.2 Umgang mit Schwankungen

Bund und Kantone sorgen gemeinsam für den Aufbau und den Erhalt von Reservestrukturen für den Fall eines Anstiegs der Asylgesuche oder von Schwankungen beim Anteil der verschiedenen Gesuchskategorien. Die primäre Verantwortung für die Bereitstellung von Reserven liegt bei den Verantwortlichen (Bund oder Kantone) für die jeweiligen Gesuchskategorien und Personengruppen.

Für die Aufrechterhaltung einer minimalen Betreuungsstruktur bei tiefen Gesuchszahlen wird jedem Kanton ein Sockelbeitrag im heutigen Rahmen ausgerichtet. Er dient als Reserve für den Aufbau der Strukturen im Fall eines raschen Gesuchsanstiegs.

Bei Gesuchsschwankungen stellen sich Bund und Kantone nach Möglichkeit gegenseitig freie Unterbringungsplätze zur Verfügung.

Die Bundesbehörden und das Bundesverwaltungsgericht stellen sicher, dass die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen und dass sie rasch an Schwankungen angepasst werden können. Die Kantone stellen ebenfalls sicher, dass ihnen die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen personellen Ressourcen zur Verfügung stehen.

4.3 Für die Umsetzung der Beschleunigungsmassnahmen notwendige weitere Massnahmen

- Im ordentlichen Verfahren behandeln die Mitarbeitenden des BFM alle Länder- und Fallkategorien. Dies ermöglicht eine einfache Stellenbewirtschaftung und grösstmögliche Flexibilität zwischen den einzelnen Verfahrenszentren.
- Dolmetscher insbesondere für die Anhörungen sind weiterhin nicht Bundesangestellte. Damit können Schwankungen bei den Herkunftssprachen aufgefangen werden und ihre Unabhängigkeit bleibt gewahrt. Ihr Einsatz muss jedoch gut organisiert werden.

- Die Organisation der Unterbringung, die Betreuung und der Betrieb der Zentren erfolgt durch eine besondere Organisation der Behörden oder durch eine private Unternehmung.
- Der betriebliche und logistische Aufwand ist tief zu halten. Dies betrifft die Erstaufnahme, die Zuteilung der Unterkunft, der Transfer in andere Zentren (Auslastungssteuerung), der Unterhalt, die Dokumentenverwaltung usw. .
- Effizientes EDV-System für den Work-Flow sowie die Belastungssteuerung in den Verfahrenszentren und in den Kantonen: E-Dossier mit sämtlichen Unterlagen; Aufenthaltsort, Stand des Verfahrens und die zuständige Person müssen sofort ersichtlich sein. Z.B. Video-Anleitung für das Ausfüllen des Anmeldeformulars.
- Aufgabenteilung im BFM: *Dezentral*: Betrieb der Verfahrenszentren; Asylverfahren; Organisation der Anhörungen; Dolmetscher. *Zentral*: Rückkehrunterstützung; Grundsatzfragen bei der Länderanalyse; Grundsatzfragen Recht und Internationales; Personal und Ressourcen; Migrationspolitik.
- Bei Bedarf Schaffung von besonderen Unterkünften für Renitente. Nur noch Gewährung von Sachleistungen, Eingrenzung auf das Gebiet rund um die Unterkunft gemäss bisheriger Praxis des Bundesgerichtes.
- Die Ausreisepreparationen, die freiwillige Ausreise und der zwangsweise Vollzug (inkl. Anordnung von Zwangsmassnahmen) werden durch die Strukturen erleichtert.
- In den Standortkantonen oder den umliegenden Kantonen müssen neue Haftplätze für Zwangsmassnahmen beim Wegweisungsvollzug geschaffen werden. Eine Teil- oder Vollfinanzierung durch den Bund wird im Rahmen der laufenden Asylgesetzrevision diskutiert.

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Beschleunigungsmassnahmen führt beim Bund zu anfänglich hohen Investitionskosten für die Schaffung der Zentren des Bundes. Der Betrieb der Verfahrenszentren sowie die Taktung des Verfahrens erfordern mehr Personal als heute. Es entstehen auch Mehrkosten durch den umfassenden Rechtsschutz.

Das neue Verfahren ist somit zwar kürzer, dafür kostenintensiver. Der Aufenthalt in den Kantonen mit der heutigen Globalpauschale von CHF 57.- pro Tag ist günstiger als ein Tag Aufenthalt in einem Zentrum.

Diesen hohen Kosten insbesondere in der Anfangsphase stehen jedoch längerfristig sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen folgende Einsparungen gegenüber:

- Das neue Verfahren ermöglicht es, die Dauer der Asylverfahren markant zu senken. Unnötige, durch langwierige Verfahren und örtliche Distanz bedingte Verzögerungen können vermieden werden.
- Der rasche Abschluss eines grossen Teils der Verfahren in den Zentren des Bundes führt zu weniger Zuweisungen von Personen in die Kantone. Zudem wird auch der Aufenthalt in den Kantonen im Rahmen des erweiterten Verfahrens verkürzt. Damit können die Kantone und Gemeinden in den Bereichen Unterbringung, Gesundheit, Bildung und Sicherheit entlastet werden.
- Durch die geringere Anzahl Zuweisungen und die Verkürzungen des Aufenthaltes in den Kantonen auch im erweiterten Verfahren werden die Aufwendungen bei den Sozialhilfe- und Betreuungskosten sinken und damit die vom Bund ausgerichteten Globalpauschalen. Dies gilt auch für die Verwaltungskosten- und die Nothilfepauschalen.
- Rasche Asylverfahren ermöglichen es auch, frühzeitig Integrationsmassnahmen zu ergreifen, wenn die betroffenen Personen voraussichtlich länger in der Schweiz verbleiben werden. Dies wirkt sich längerfristig positiv auf die Sozialhilfekosten der Kantone und Gemeinden aus.

Längerfristig wird die Beschleunigung der Verfahren erfahrungsgemäss zu einer Abnahme der unbegründeten Asylgesuche führen. Der Umstand, dass sich der Sachverhalt während eines kurzen Asylverfahrens nicht grundlegend ändert, erschwert zudem die Begründung von ausserordentlichen Rechtsmitteln. Die Qualität der Beschwerden wird durch den umfassenden Rechtsschutz verbessert. Damit kann auch das Beschwerdeverfahren entlastet werden.

Fazit:

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Beschleunigungsmassnahmen führt beim Bund zu anfänglich hohen Investitionskosten für die Infrastruktur und das Personal. Die Arbeitsgruppe geht auf Basis von Modellrechnungen davon aus, dass die vorgeschlagenen Beschleunigungsmassnahmen unter Annahme von 25'000 Asylgesuche pro Jahr mittelfristig kostenneutral umgesetzt werden können. Längerfristig kann von Einsparungen aufgrund der Reduktion der Asylgesuche und der Verfahrensdauer ausgegangen werden.

6. Gesetzgebungsbedarf

Gesetzgebungsbedarf auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe ergibt sich insbesondere in folgenden Bereichen:

- Unterscheidung zwischen einem ordentlichen und einem erweiterten Verfahren. Für die Zuweisung sind verbindliche Kriterien festzulegen
- Zeitliche Vorgaben für das erstinstanzliche Verfahren und das Beschwerdeverfahren
- Anspruch auf eine unentgeltliche Rechtsvertretung
- Rückkehrberatung und Wegweisungsvollzug ab den Zentren
- Plangenehmigungsverfahren (= Einführung eines abschliessenden Verfahrens auf Bundesstufe für die Schaffung von Zentren des Bundes)

Das Parlament hat auch im Hinblick auf die Umsetzung der Beschleunigungsmassnahmen im Rahmen der laufenden Revision des Asylgesetzes bereits folgende Änderungen als dringlich verabschiedet:

- Schaffung besonderer Zentren für Renitente (Art. 26 Abs. 1bis ff. AsylG)
- Entrichtung einer Sicherheitspauschale durch den Bund (Art. 91 Abs. 2ter AsylG) und Entrichtung von Beiträgen des Bundes für die Durchführung von Beschäftigungsprogrammen (Art. 91 Abs. 4bis AsylG) an Standortkantone von EVZ und Zentren für Renitente
- Bewilligungsfreie vorübergehende Nutzung von Anlagen und Bauten des Bundes für die Unterbringung von Asylsuchenden für maximal drei Jahre (Art. 26a AsylG)
- Möglichkeit der Prüfung neuer Verfahrensabläufe im Rahmen von Testphasen (Art. 112b AsylG)
- Ergänzung von Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (Art. 74 ff. AuG)

Weitere Massnahmen sind im Rahmen der noch laufenden Revision des Asylgesetzes vorgesehen (z.B. Verbesserungen beim Rechtsschutz, Einführung einer Vorbereitungsphase, Ersatz Nichteintretensentscheide durch rasche materielle Asylverfahren).

7. Weiteres Vorgehen

KKJPD und SODK einigen sich mit dem EJPD im Rahmen einer Asylkonferenz auf die zentralen Eckwerte einer Neustrukturierung. Zur Prüfung der vorgeschlagenen Beschleunigungsmassnahmen soll möglichst rasch eine Testphase durchgeführt werden.

Das EJPD sorgt für die notwendige Koordination zwischen der Neustrukturierung des Asylbereiches und der laufenden Revision AsylG.

8. Empfehlungen der Arbeitsgruppe Bund / Kantone

1. Die Eckwerte des Schlussberichts werden der nationalen Asylkonferenz vom 21. Januar 2013 zur Gutheissung und Verabschiedung unterbreitet.
2. In Bezug auf die Unterbringung ist die Variante B (Regionalisierung) zu bevorzugen (vgl. Ziffer 3.4.). Sie trägt den föderalistischen Gegebenheiten der Schweiz Rechnung und ermöglicht es, die Asylverfahren rasch durchzuführen. Zudem ist sie einfacher zu realisieren.

Beilage

Grafische Darstellung der Verfahrensabläufe, Variante B

