



## Medienrohstoff

### Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich im Auftrag der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S)

1. Ausgangslage .....	1
2. Wesentlicher Inhalt des Berichtes .....	1
2.1. Einleitung .....	1
2.2. Aktuelle Situation im Asylbereich in der Schweiz und in ausgewählten europäischen Staaten (Niederlande, Norwegen und Grossbritannien) .....	2
2.3 Neue Handlungsoptionen für die Schweiz .....	3
3. Empfehlungen zu den Handlungsoptionen und zur Revision des AsylG.....	5

#### 1. Ausgangslage

Am 26. Mai 2010 hat der Bundesrat die Botschaft zur Revision des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.211) 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. Der Bericht wurde der SPK-S im April 2011 zugestellt.

Das Hauptziel der Revision des AsylG, die heutigen komplizierten und unübersichtlichen Verfahrensabläufe zu vereinfachen und zu beschleunigen, wird von der SPK-S grundsätzlich begrüsst. Sie 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 die SPK-S noch Diskussionsbedarf. Das EJPD wurde beauftragt, in einem Bericht weitergehende Handlungsoptionen für eine markante Reduktion der Verfahrensdauer aufzuzeigen.

Das Bundesamt für Migration (BFM) hat den Bericht ausgearbeitet. Es wurde dabei vom erweiterten Fachausschuss "Asylverfahren und Unterbringung" begleitet. In diesem Fachausschuss waren insbesondere die Kantone (v.a. KKJPD, SODK), die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) sowie die Bundesverwaltung (Bundesamt für Justiz, EDA) vertreten.

#### 2. Wesentlicher Inhalt des Berichtes

##### 2.1. Einleitung

Im ersten Teil des Berichtes wird die aktuelle Situation im Asylbereich in der Schweiz analysiert (vgl. Bericht, Ziffer II, 1.), im zweiten Teil werden die Asylverfahren in den

Niederlanden, Norwegen und Grossbritannien dargestellt (vgl. Bericht Ziffer II, 2.). Diese drei Staaten weisen Eigenheiten auf, die für die Schweiz von besonderem Interesse sind. Im dritten Teil werden drei mögliche Handlungsoptionen mit neuen Lösungsansätzen für die Schweiz dargestellt (vgl. Bericht Ziffer II, 4.).

Neben den Handlungsoptionen werden *übergreifende Massnahmen* aufgezeigt, welche unabhängig von den dargestellten Handlungsoptionen weiterverfolgt werden können. Sie betreffen insbesondere eine Vereinfachung des Dublin-Verfahrens, den Ausbau der internationalen Zusammenarbeit im Asylbereich durch die Förderung von Migrationspartnerschaften und der gezielten Hilfe in den Herkunftsregionen (protection in the region) sowie die Einführung des elektronischen Dossiers (e-Dossier) zur Optimierung der Prozessabläufe beim BFM und beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer). Längerfristig werden zudem eine Überprüfung der vorläufigen Aufnahme und die allfällige Einführung eines Dublin-Zulassungsverfahrens dargestellt (vgl. zum Ganzen Bericht Ziffer II, 4.5).

## **2.2. Aktuelle Situation im Asylbereich in der Schweiz und in ausgewählten europäischen Staaten (Niederlande, Norwegen und Grossbritannien)**

Eines der grundsätzlichen Probleme im Asylbereich der Schweiz liegt bei der durchschnittlich zu langen Dauer zwischen der Einreise und der Asylgewährung, einer vorläufigen Aufnahme oder dem Vollzug der Wegweisung bei ablehnendem Entscheid (vgl. hierzu Bericht Ziffer II, 1.). Die Gesamtdauer von der Einreichung des Asylgesuchs bis zur Ausreise aus der Schweiz oder bis zu einer Aufenthaltsregelung (z.B. vorläufige Aufnahme) für abgewiesene Asylsuchende beträgt durchschnittlich rund 1'400 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 Schweiz orientiert sich noch zu wenig an einem ganzheitlichen, ökonomischen und zielgerichteten Lösungsansatz. Die bisherigen Verbesserungs- und Beschleunigungsvorschläge im Rahmen von diversen Gesetzesrevisionen enthielten zwar gute Lösungsansätze, welche in die richtige Richtung zielten. Auch die am 1. September 2010 in Kraft getretene Restrukturierung des BFM, mit welcher die internen Prozessabläufe vereinfacht und beschleunigt wurden, zielt in die richtige Richtung.

Diese Lösungsansätze orientieren sich jedoch noch weitgehend an den gegebenen Strukturen, weshalb sie keine grundlegenden Verbesserungen im Asylbereich zu bewirken vermögen. Die Zusammenarbeit und die Arbeitsabläufe zwischen den einzelnen Akteuren im gesamten Asylbereich (insbesondere Bundesbehörden, BVGer, Kantone und Hilfswerke) bedürfen 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 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. Die Asylsysteme der drei Staaten sind nicht identisch. Alle drei Systeme enthalten jedoch beschleunigte Verfahren. Diese zeichnen sich durch eine klare Strukturierung der einzelnen Verfahrensschritte, kurze und verbindliche Behandlungsfristen für die zuständigen Behörden, eine örtlich nahe und kooperative Zusammenarbeit aller an einem Verfahren beteiligten Akteure sowie eine professionelle Betreuung der Asylsuchenden aus. Dazu gehört auch ein umfassender

Rechtsschutz, der eine wichtige Grundlage für rasche und faire Verfahren bildet (vgl. zum Ganzen Bericht Ziffer II, 2.).

### **2.3 Neue Handlungsoptionen für die Schweiz**

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. Bericht Ziffer II, 4.5).

#### **• Handlungsoption 1: Neustrukturierung des Asylbereichs durch die Schaffung von Verfahrenszentren des Bundes**

##### ***Wesentlicher Inhalt (vgl. Bericht Ziffer II, 4.2):***

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.

##### ***Würdigung***

Kernelement ist die zeitlich enge Verknüpfung der wesentlichen Verfahrensschritte im ordentlichen Verfahren, wodurch die Steuerung des Gesamtprozesses optimiert werden kann. Die einzelnen Schritte erfolgen nach einem gesetzlich festgelegten Rhythmus. Schwankungen bei den Gesuchseingängen soll in erster Linie durch rasch auf- und abzubauenen personelle Ressourcen und Unterbringungskapazitäten begegnet werden und nicht durch zeitliche Erstreckung des Verfahrens und die Verteilung der Asylsuchenden 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 durch regelmässige persönliche Gespräche zu fördern.

Auf der Grundlage der aktuellen Gesuchszahlen (ca. 15'000 Asylgesuche pro Jahr) könnte die Handlungsoption 1 nach einer ersten groben Schätzung kostenneutral umgesetzt werden. Längerfristig könnte aufgrund der Straffung und Kürzung der erst- und zweitinstanzlichen Verfahren mit Einsparungen gerechnet werden (vgl. hierzu Bericht Ziffer II, 4.2.2).

Die vollständige Umsetzung der Handlungsoption 1 erfordert schätzungsweise einen Zeitrahmen von rund 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 der Standorte geringer ausfallen.

- **Handlungsoption 2: Umfassende Zuständigkeit des Bundes für den Asylbereich**

***Wesentlicher Inhalt (vgl. Bericht Ziffer II, 4.3):***

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.

***Würdigung***

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 Kosten aufzuwiegen vermögen. 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. Zudem müssten zwischen 500 und 1000 Haftplätze für den Bund bereitgestellt werden. Auch die Bildung einer spezialisierten Bundespolizei würde zu erheblichen Kosten führen. 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.

Die Umsetzung der Handlungsoption 2 dauert wesentlich länger als diejenige der Handlungsoption 1.

- **Handlungsoption 3: Kurzfristige Massnahmen**

**Wesentlicher Inhalt (vgl. Bericht Ziffer II, 4.4)**

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

**Würdigung**

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.

### **3. Empfehlungen zu den Handlungsoptionen und zur Revision des AsylG**

Um die aktuellen Probleme im Asylbereich grundlegend anzugehen, sind längerfristige, weiterreichende Massnahmen notwendig. Das EJPD empfiehlt deshalb die Weiterverfolgung der Handlungsoption 1 (Neustrukturierung des Asylbereichs durch die Schaffung von Verfahrenszentren des Bundes, vgl. Bericht Ziffer II, 4.2). Die Handlungsoption 1 wurde aufgrund der zur Verfügung stehenden Zeit nur in groben Zügen untersucht und dargestellt. Vor diesem Hintergrund empfiehlt es 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. In diesem Rahmen können auch eine allfällige Einführung eines Dublin-Zulassungsverfahrens und eine Neugestaltung der vorläufigen Aufnahme geprüft werden.

Damit in einem ersten Schritt punktuelle Probleme im Asylbereich rasch angegangen werden können, empfiehlt das EJPD zudem die Weiterverfolgung der Handlungsoption 3. Da dafür keine grundlegenden Änderungen auf Gesetzesstufe notwendig sind, könnten allfällige Gesetzesänderungen auch in die laufende Revision des AsylG einfliessen.

Die Weiterverfolgung der Handlungsoption 2 wird aus den dargelegten politischen Überlegungen abgelehnt.

Das EJPD empfiehlt zudem, 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 (vgl. Art. 17 Abs. 4 und Art. 94 E-AsylG) und die damit verbundenen Umsetzungsarbeiten vor allem in organisatorischer Hinsicht sind daher zum jetzigen Zeitpunkt wenig sinnvoll. Auf die Einführung einer Verfahrens- und Chancenberatung im Rahmen der laufenden AsylG-Revision soll daher verzichtet und das bisherige System der Hilfswerksvertretung bei den Anhörungen (vgl. 30 AsylG) beibehalten werden. Zusätzlich sollen u.a. punktuelle Verbesserungsvorschläge zum Rechtsschutz aufgenommen werden (vgl. Bericht, Ziffer II, 4.4).