



# Handbuch Asyl und Rückkehr

## Artikel G1 Die Identifizierung und Papierbeschaffung

### Zusammenfassung

Asylsuchende, deren Gesuch abgewiesen wurde, aber auch Personen, welche sich illegal in der Schweiz aufhalten, haben die Pflicht, die Schweiz zu verlassen. Die Abteilung Rückkehr des Staatssekretariats für Migration (SEM) unterstützt die kantonalen Migrationsbehörden beim Vollzug von Weg- und Ausweisungen ausländischer Personen. Dabei koordiniert sie insbesondere die Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten. Mit Herkunftsabklärungen und Kontakten zu ausländischen Vertretungen überprüft das SEM die angegebene Staatsangehörigkeit. Dieser als Vollzugsunterstützung bezeichnete Prozess ist je nach Herkunftsstaat in Bezug auf Effizienz, Dauer und Kosten verschieden und hängt im Wesentlichen auch von der Kooperationsbereitschaft der ausreisepflichtigen Person ab. Ziel des Identifizierungs- und Papierbeschaffungsprozesses ist es, ein für die Rückkehr ins Heimatland gültiges Reisedokument bei den zuständigen Behörden erhältlich zu machen.



## Inhaltsverzeichnis

<b>Kapitel 1</b>	<b>Rechtliche Grundlagen</b> .....	<b>3</b>
<b>Kapitel 2</b>	<b>Identifizierung und Papierbeschaffung</b> .....	<b>4</b>
2.1	Der Identifizierungsprozess.....	4
2.2	Die Papierbeschaffung.....	5
2.3	Die Partner in der Vollzugsunterstützung .....	6
<b>Kapitel 3</b>	<b>Benutzte und weiterführende Literatur</b> .....	<b>8</b>



## Kapitel 1 Rechtliche Grundlagen

[Asylgesetz](#) vom 26. Juni 1998 (AsylG); SR 142.31

[Ausländergesetz](#) vom 16. Dezember 2005 (AIG); SR 142.20

[Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen](#) vom 11. August 1999 (VWAL); SR 142.281



## Kapitel 2 Identifizierung und Papierbeschaffung

### 2.1 Der Identifizierungsprozess

Wenn eine weggewiesene Person der gesetzlich auferlegten Pflicht zur Offenlegung ihrer Identität und Mitwirkung bei der Papierbeschaffung im Rahmen des Wegweisungsverfahrens gemäss [Artikel 8 AsylG](#) nicht oder nicht genügend nachkommt, erfolgt eine Staatsangehörigkeits- und Identitätsabklärung durch das SEM.

In diesen Fällen reichen die zuständigen Migrationsbehörden gemäss [Artikel 71 AIG](#) beim SEM ein Gesuch um Vollzugsunterstützung ein. Damit mandatiert in der Regel ein kantonales Migrationsamt das SEM, es bei der Identifizierung, der Papierbeschaffung und der Ausreisorganisation zu unterstützen ([Art. 2 Abs. 1 VVWAL](#)). Als zentrales Koordinationsorgan nimmt die Abteilung Rückkehr des SEM mit der heimatlichen Behörde der ausreisepflichtigen Person Kontakt auf mit dem Ziel, die Rückkehr der Person in die Wege zu leiten ([Art. 2 Abs. 2 VVWAL](#)). Dabei spielt es für den weiteren Verlauf keine Rolle, ob die Person vor der Wegweisung Asyl beantragt hat oder ob es sich um einen ausländerrechtlichen Fall handelt.

Liegen keine gültigen Identitätsdokumente vor, gilt es, die von der ausreisepflichtigen Person angegebene Nationalität (Staatszugehörigkeit) durch die heimatlichen Behörden bestätigen zu lassen oder die tatsächliche Herkunft (regionale und ethnische Zugehörigkeit) herauszufinden. Ein von der heimatlichen Behörde ausgestelltes Ersatzreisepapier ermöglicht es der Person, die Schweiz zu verlassen und in ihr Heimatland einzureisen. Je nach Herkunftsstaat oder Behörde verläuft der Papierbeschaffungsprozess in Bezug auf den Ablauf, die Dauer, die Kosten, etc. sehr unterschiedlich. In jedem Einzelfall wird das N-Dossier vom Fachspezialisten Rückkehr genauestens studiert. Allenfalls müssen weitere Hinweise gesammelt werden, um glaubhaft bei der entsprechenden Behörde vorstellig zu werden. Bevor also der Kontakt zur heimatlichen Behörde aufgenommen wird, sollten Indizien für die entsprechende Annahme vorliegen.

Hierzu können etwa Fingerabdruckvergleiche mittels Eurodac mit anderen europäischen Staaten vorgenommen werden, wenn vermutet wird, dass sich die ausreisepflichtige Person dort vorgängig aufgehalten hat. Allenfalls sind in den Archiven europäischer Migrationsstellen weitere Hinweise wie Passkopien hinterlegt, die es erlauben, Rückschlüsse auf eine geographische Herkunft zu ziehen. Mit wissenschaftlichen Sprachexpertisen (vgl. [C8 LINGUA - Herkunftsabklärungen](#)) oder Herkunftsbefragungen durch externe Länderspezialisten können sich ebenfalls Hinweise auf den Ort der Sozialisierung ergeben.

Auch eine Abklärung im Heimatland ist situativ möglich, etwa über die Schweizer Vertretung, den Immigration Liaison Officer (ILO), einen allfälligen European Return Liaison Officer (EURLO) oder eine Vertrauensperson des SEM vor Ort. Auf diese Weise können angegebene Adressen oder übrige Angaben zur Person (beispielsweise besuchte Schulen, etc.) überprüft werden. Verfügt ein Herkunftsstaat über ein entsprechendes Fingerabdrucksystem, kann eine Überprüfung mittels Fingerabdruckvergleich durchgeführt werden. In der Regel wird dabei ein schriftlicher Antrag über die jeweilige ausländische Vertretung eingereicht. Diese leitet den



Antrag an die zuständigen heimatlichen Behörden weiter und informiert das SEM zur gegebenen Zeit über das Abklärungsresultat.

In vielen Fällen ist eine Botschaftszuführung erfolgsversprechend. Hierbei wird die ausreisepflichtige Person – unter Vermittlung der Abteilung Rückkehr des SEM – für ein Gespräch mit der ausländischen Vertretung aufgebeten oder zugeführt. Eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der ausländischen Vertretung befragt die ausreisepflichtige Person eingehend zu ihrer Herkunft und Staatsbürgerschaft. Als Alternative werden bei einigen Ländern auch zentrale Identitätsbefragungen durch eine ausländische Delegation im SEM durchgeführt. Die Abteilung Rückkehr des SEM stellt die Lokalitäten zur Verfügung und ist um die logistischen und administrativen Abläufe besorgt ([Art. 3 VVWAL](#)). Als rechtliche Arbeitsgrundlage dient hierbei das [Merkblatt über die Durchführung von Staatsangehörigkeits- und Identitätsabklärungen](#).

Der Erfolg der Identifizierung hängt wesentlich von der Kooperationsbereitschaft der ausreisepflichtigen Person ab. Kommt sie ihrer Mitwirkungspflicht nicht nach – indem sie etwa ein Interview mit einem Botschaftsvertreter verweigert – können die Abklärungen unter Umständen zu keinem zufriedenstellenden Resultat führen oder sind sehr zeitintensiv. In solchen Fällen können die Kantone aufgrund des unkooperativen Verhaltens Zwangsmassnahmen, wie beispielsweise eine Ausschaffungshaft, anordnen.

Nicht in jedem Fall kann eine Identität zweifelsfrei verifiziert werden oder der Identifizierungsprozess dauert je nach Qualität der Zusammenarbeit mit dem betreffenden Herkunftsstaat sehr lange. Auch bei Vorliegen von Originaldokumenten muss überprüft werden, ob die abgegebenen Identitätsdokumente tatsächlich der Person zugehörig sind oder nicht respektive ob diese rechtmässig erworben wurden (soweit möglich). Damit soll vermieden werden, dass die Einreise in das Heimatland verweigert wird.

## 2.2 Die Papierbeschaffung

Bejaht die heimatliche Behörde die Identität und/oder Nationalität des Gesuchstellers, bestätigt sie dies durch den Akt der Ausstellung eines Ersatzreisepapiers, auch *Laissez-Passer* (LP) oder *Emergency Travel Certificate* (ETC) genannt. Dieses Dokument wird in der Regel auf schriftlichen Antrag des SEM vom zuständigen Konsulat oder der Konsularabteilung einer Botschaft ausgestellt. Ist die Identität mit nicht reisetauglichen Identitätsdokumenten oder Passkopien belegt, kann gegebenenfalls direkt nach Einreichen des Gesuchs um Vollzugsunterstützung ohne weitere Identitätsabklärungen ein LP bei der ausländischen Vertretung abgerufen werden. Die Voraussetzungen zur Ausstellung eines solchen Dokumentes sind länderspezifisch und teilweise sehr unterschiedlich. Beispielsweise benötigen einige ausländische Vertretungen ein konkretes Flugdatum der ausreisepflichtigen Person. Auch die Gültigkeit des Ersatzreisedokumentes ist sehr unterschiedlich. Und gegebenenfalls wird eine administrative Ausstellungsgebühr verlangt, die vor oder nach Eingang des Dokuments der Vertretung überwiesen werden muss.

Liegt ein LP vor, ist der Prozess der Identifizierung und der Papierbeschaffung grundsätzlich abgeschlossen. Es beginnt die Phase der Ausreiseorganisation. In Einzelfällen kann es vor-



kommen, dass die ausländische Vertretung die Ausstellung eines Dokumentes verweigert oder neben der Identitätsbestätigung zusätzliche Unterlagen verlangt. Teilweise machen die ausländischen Vertretungen die Ausstellung von Reisedokumenten auch von weiteren Konditionen abhängig. Liegt ein Originaldokument und eine durch den Kanton veranlasste Flugbuchung vor, wird das Dokument zur Weiterverwendung an swissREPAT verschickt. Sofern ein Herkunftsstaat dies zulässt, kann das SEM auch eigene Reisepapiere (EJDP-LP) ausstellen ([Art. 9 VVWAL](#)). Dies ist beispielsweise für Ausreisen nach Afghanistan der Fall.

Der Arbeitsschritt der Papierbeschaffung (inklusive Identifizierungsprozess) wird im ZEMIS registriert. Kann ein Dokument erhältlich gemacht werden, wird dies ebenfalls vermerkt. Die zugunsten des Kantons geleistete Vollzugsunterstützung endet prinzipiell mit der Ausreise, dem Untertauchen oder aber der ausländerrechtlichen Regelung des Aufenthaltsstatus der Person. Sofern es trotz vollumfänglicher Kooperation der betroffenen Person keine weiteren Möglichkeiten gibt, Ersatzreisepapiere zu beschaffen oder eine Ausreise zu organisieren, wird die Vollzugsunterstützung ebenfalls eingestellt ([Art. 10 VVWAL](#)).

### 2.3 Die Partner in der Vollzugsunterstützung

Die oben beschriebenen Aktivitäten werden immer in enger Zusammenarbeit mit den operativen Partnern des SEM vorgenommen. Für den Vollzug der Wegweisung einer ausreisepflichtigen Person ist gemäss [Artikel 69 AIG](#) der Kanton zuständig; der Bund leistet dabei Unterstützung ([Art. 71 AIG](#)). Für die Anwendung von Zwangsmassnahmen (beispielsweise Ausschaffungshaft) hat der Kanton die alleinige Entscheidkompetenz. Das SEM stellt dagegen sicher, dass die kantonalen Stellen immer über die aktuellen Abläufe und Vorgehensweisen je Land informiert sind. Hierzu steht den Kantonen auf dem Intranet eine regelmässig aktualisierte Vollzugsdokumentation zur Verfügung. An der jährlichen Vollzugskoordinatorentagung informiert die Abteilung Rückkehr des SEM aus erster Hand über seine Aktivitäten, Herausforderungen und Änderungen im Bereich der Vollzugsunterstützung ([Art. 7 VVWAL](#)). Im Rahmen der Bearbeitung des Einzelfalls informiert das SEM den Kanton über die getroffenen Massnahmen und Fristen zum Erhalt eines Passersatzdokumentes.

Den guten Beziehungen zu den Herkunftsstaaten muss eine spezielle Bedeutung beigemessen werden. Eine operationell funktionierende Zusammenarbeit mit den Behörden der Herkunftsstaaten ist Voraussetzung für eine erfolgreiche Papierbeschaffung. Im gegenseitigen Vertrauen können auch spezielle und komplexe Einzelfälle besprochen werden. Rückübernahmeabkommen dienen dazu, organisatorische Fragen im Zusammenhang mit der Rückkehr von Ausländerinnen und Ausländern in ihren Heimatstaat zu regeln ([Art. 4a VVWAL](#)). Ein direkter Kontakt zu Immigrationsdiensten und Konsularstellen im Heimatland, welche für den Bereich der Identifizierung und Papierausstellung kompetent sind, ist ebenfalls von Vorteil.

Das SEM arbeitet auch eng mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zusammen, insbesondere den Schweizer Vertretungen in den Heimatländern ausreisepflichtiger Personen ([Art. 6 VVWAL](#)). Das EDA kann bei Nichtfunktionieren des Vollzugs gezielt intervenieren und das Gespräch auf diplomatischer Ebene suchen.



Ein regelmässiger Informationsaustausch sichert ein gemeinsames, koordiniertes Auftreten der beiden Bundesstellen.

Auch die Zusammenarbeit mit europäischen Partnerbehörden im Migrations-, Grenz- oder Polizeiwesen kann von grosser Bedeutung sein, etwa um Hinweise zu einem eventuellen Aufenthalt in Drittstaaten ausfindig zu machen. Des Weiteren können Delegationen zum Zweck der Nationalitätsfeststellung beispielsweise kostensparend auch gemeinsam eingeladen werden. Die entsendeten Spezialisten aus den Herkunftsstaaten befragen in diesem Fall ausreisepflichtige Personen nacheinander in zwei oder mehreren europäischen Ländern. Zudem ist der Informationsaustausch mit europäischen Rückkehrereinheiten in entsprechenden Gremien für die tägliche Arbeit äusserst nützlich.



## **Kapitel 3 Benutzte und weiterführende Literatur**

Keine