

## REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau  
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50  
regierungsrat@ag.ch  
www.ag.ch/regierungsrat

**A-Post Plus**  
Staatssekretariat für Migration  
Stabsbereich Recht  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

29. November 2017

**Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs); Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1), der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL); Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsregierungen wurden mit Schreiben vom 30. August 2017 zur Vernehmlassung betreffend die Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren eingeladen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich für die Möglichkeit Stellung nehmen zu können und äussert sich wie folgt:

### **1. Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (Asylverordnung 1, AsylV 1)**

#### **Zu Art. 15 Abs. 2 E-AsylV 1**

Gemäss Art. 24a des neuen Asylgesetzes (nAsylG) werden Asylsuchende in besondere Zentren untergebracht, wenn sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährden oder wenn sie durch ihr Verhalten den Betrieb und die Sicherheit der Zentren erheblich stören. Es bestehen damit zwei Fallkategorien, welche es erlauben, Asylsuchende den besonderen Zentren zuzuweisen. Die erste Fallkategorie verlangt eine erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Diese Fallkonstellation liegt ohne weiteres bei einer Bedrohung oder Gefährdung von Personen vor (Art. 15 Abs. 2 lit. b Entwurf Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (Entwurf Asylverordnung 1, E-AsylV 1)). Die zweite Fallkategorie sanktioniert ein Verhalten, das den Betrieb und die Sicherheit der Zentren des Bundes erheblich stört. Verlangt wird demnach nicht bloss ein störendes Verhalten der asylsuchenden Person, kumulativ verlangt der Gesetzestext weiter, dass dieses Verhalten auch erhebliche Auswirkungen auf die Sicherheit des Zentrums als solches hat. Ein solches Verhalten liegt offensichtlich vor, wenn in den Zentren des Bundes mit Waffen oder Betäubungsmitteln gehandelt wird (vgl. dazu auch: Art. 15 Abs. 2 lit. a E-AsylV 1). Gemäss Art. 15 Abs. 2 lit. c E-AsylV 1 soll demgegenüber eine Zuweisung in ein besonderes Zentrum nur deshalb erfolgen, weil der ordentliche Betrieb des Zentrums gestört wird. Da eine erhebliche Störung der Sicherheit nicht verlangt wird, erweist sich Art. 15 Abs. 2 lit. c E-AsylV 1 als nicht gesetzeskonform. Ähnliches gilt, soweit in Art. 15 Abs. 2 lit. a E-AsylV 1 der blosse Besitz von Betäubungsmitteln zum Eigenkonsum (als straffreie Vorbereitungshandlung in Sachen von Art. 19b Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe [Betäubungsmittelgesetz, BetmG]) oder die wiederholte Missachtung eines Ausgangsverbots sanktioniert werden soll. Bei diesen beiden Handlungen legt der Bund nicht dar, in-

wieweit sie entweder die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährden oder die Sicherheit des Zentrums erheblich stören würden.

Der Regierungsrat regt daher an, Art. 15 Abs. 2 E-AsylV 1 so anzupassen, dass eine Zuweisung in ein besonderes Zentrum nur vorgesehen wird, wenn die Voraussetzungen von Art. 24a nAsylG erfüllt sind, das heisst wenn entweder die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährdet wird oder wenn der Betrieb und die Sicherheit des Zentrums erheblich gestört wird.

#### **Zu Art. 15 Abs. 4 E-AsylV 1**

Der zuständige Kanton wird gemäss Art. 24a Abs. 1 nAsylG verpflichtet, bei einer vom Staatssekretariat für Migration (SEM) verfügten Zuweisung in ein besonderes Zentrum eine Ein- oder Ausgrenzung gemäss Art. 74 Abs. 1<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) anzuordnen. Die Gründe, die sowohl zu einer Zuweisung in ein besonderes Zentrum als auch zur Anordnung dieser Rayonaufgabe führen, werden in der vorliegenden Verordnungsbestimmung verankert. Dabei stellt sich folgende Frage: Staatliches Handeln muss – insbesondere bei der Einschränkung von Freiheitsrechten – stets verhältnismässig sein. Eine Massnahme muss sich somit für den verfolgten Zweck als geeignet erweisen, im Sinne des Fehlens eines mildereren Mittels notwendig sowie auch im engeren Sinn verhältnismässig (Gegenüberstellung der öffentlichen und privaten Interessen) sein. Art. 74 Abs. 1<sup>bis</sup> AuG ist jedoch als zwingende Bestimmung ausgelegt und räumt der anordnenden Behörde keinerlei Ermessen ein. Es ist nicht klar, wie die rechtsanwendenden Behörden dieses Spannungsfeld auflösen sollen.

Ein Blick auf die bisherige Rechtsprechung zu den Rayonaufgaben lässt vermuten, dass nicht bei allen in Art. 15 Abs. 4 E-AsylV 1 sanktionierten Verhaltensweisen die notwendige Intensität des Fehlverhaltens erreicht ist, um die Verhältnismässigkeit einer Einschränkung der Bewegungsfreiheit zu rechtfertigen. Um Widersprüche zwischen der zwingenden Gesetzesnorm und der Rechtsprechung zu vermeiden, regt der Regierungsrat an, die in der vorliegenden Verordnungsbestimmung verankerten Gründe, die zur Anordnung einer Rayonaufgabe führen, unter diesem Aspekt nochmals zu prüfen.

Der Regierungsrat erachtet es zudem als unglücklich, dass dasselbe Verhalten nicht nur zwei parallele Verfahren mit unterschiedlichen Kompetenzen auslöst, sondern auch noch zwei parallele, zeitlich verschobene Rechtsmittelwege. Während die Zuweisung in ein besonderes Zentrum erst mit einer Beschwerde gegen den Endentscheid im bundesverwaltungsrechtlichen Verfahren angefochten werden kann, ist die Rayonaufgabe im kantonalen Rechtsmittelverfahren unmittelbar anfechtbar. Diese Doppelspurigkeit ist nicht nur aus verfahrensökonomischen Gründen abzulehnen, sondern kann auch zu (allenfalls erst nachträglicher) widersprüchlicher Würdigung desselben Verhaltens führen. Der Regierungsrat regt daher an, eine Harmonisierung der beiden Rechtsmittelverfahren herbeizuführen.

#### **Zu Art. 15 Abs. 5 E-AsylV 1**

Gemäss ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift (Art. 46 Abs. 1 lit. a Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG]) müssen in der Verwaltungsrechtspflege auf Bundesebene Zwischenverfügungen immer dann anfechtbar sein, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können. Der erläuternde Bericht zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren äussert sich nicht dazu, dass der Bundesrat im Asylgesetz eine Ermächtigung erhalten hätte, den Rechtsschutz anders zu gestalten; vielmehr ist in Art. 95I nAsylG explizit vorgesehen, dass für das Rechtsmittelverfahren die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege gelten sollen. In formeller Hinsicht beruht Art. 15 Abs. 5 E-AsylV 1 nicht auf einer genügenden gesetzlichen Ermächtigung. In materieller Hinsicht kann ein Nachteil bei den Zuweisungsverfügungen vorliegen, da die Bewegungsfreiheit der Asylsuchenden von Kantonen durch Verfügung einer Ein- oder Ausgrenzung in Sachen von Art. 74 Abs. 1<sup>bis</sup> AuG eingeschränkt werden muss. Die Pflicht der Kantone, eine Ein- oder Ausgrenzung zu verfügen, ist dabei in einem Bundes-



gesetz enthalten. Die Rechtmässigkeit dieser Vorschrift können und dürfen die rechtsanwendenden kantonalen Behörden nicht überprüfen (Art. 190 BV). Mit anderen Worten ausgedrückt ist es daher zwingend notwendig, dass die Zuweisungsverfügung des SEM (beziehungsweise der Realakt der Unterbringung in ein besonderes Zentrum) sofort durch ein Gericht überprüft werden kann. Nur dieses Vorgehen stellt einen angemessenen und mit Art. 29a BV zu vereinbarenden Rechtsschutz sicher. Der Regierungsrat schlägt daher vor, Art. 15 Abs. 5 E-AsylV 1 zu streichen.

#### **Zu Art. 20a E-AsylV 1**

Im Rahmen der Workshops an den Informationsveranstaltungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs des SEM, der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) vom September 2017 wurde vom SEM zugesichert, dass den Asylsuchenden in den Bundesasylzentren gleich zu Beginn des Asylverfahrens systematisch Einwilligungserklärungen in Bezug auf die Weitergabe von medizinischen Daten vorgelegt werden, damit die mit dem Vollzug von Wegweisungen befassten Behörden von Bund und Kantonen sowie das beteiligte medizinische Personal die medizinischen Daten im weiteren Verlauf des Asylverfahrens und des Wegweisungsvollzugs austauschen können, ohne jeweils erneut Einwilligungserklärungen einzuholen zu müssen. Aus diesem Grund regt der Regierungsrat an, eine entsprechende Regelung in den Verordnungstext aufzunehmen.

#### **Zu Art. 21 E-AsylV 1**

In Bezug auf die Detailregelungen folgende Bemerkungen, die teils auch im Rahmen der oben genannten Informationsveranstaltungen vorgebracht wurden:

- Art. 21 Abs. 2 Bst. b: Um eine gleichmässige Verteilung von vorläufig Aufgenommenen sowie Flüchtlingen sicherzustellen, sollen im Rahmen des beschleunigten Verfahrens die Asylgewährungen und die vorläufigen Aufnahmen jeweils separat bevölkerungsproportional verteilt werden.
- Art. 21 Abs. 3: Es wird angeregt, den Zeitpunkt der periodischen Überprüfung und die Quellen des Verteilschlüssels zumindest im erläuternden Bericht zu definieren.
- Art. 21 Abs. 5: Im Verordnungstext ist keine Kompensation für Unterbringungsplätze in einem vorübergehenden Bundeszentrum gemäss Art. 24c nAsylG vorgesehen. In Art. 21 Abs. 5 lit. a E-AsylV1 wird lediglich auf Zentren gemäss Art. 24 und 24d nAsylG verwiesen. Da auch mit einem vorübergehenden Bundeszentrum eine bis zu dreijährige Mehrbelastung für den Standortkanton entsteht, sind dafür die gleichen Kompensationen vorzusehen wie für die übrigen Zentren.

#### **Zu Art. 34a E-AsylV 1**

Der Regierungsrat erachtet es als nicht mit der beabsichtigten Verfahrensbeschleunigung vereinbar, dass gemäss Art. 34 Abs. 5 E-AsylV 1 eine Minimalfrist von sechs Monaten abgewartet werden muss, bis sich ein mit dem Wegweisungsvollzug überlasteter Kanton durch andere Kantone unterstützen lassen darf. Daraus resultiert eine Anhäufung von Vollzugspendenzen, die unnötige zusätzliche Nothilfekosten zur Folge haben und den verspäteten Wegweisungsvollzug erschweren. Im ungünstigsten Fall kann es sogar dazu führen, dass es bei nicht fristgerecht überstellten Dublin-Fällen zu zahlreichen, unnötigen nationalen Asylverfahren mit den damit verbundenen hohen Kosten kommen wird. Es wird deshalb beantragt, die Minimalfrist von sechs Monaten ersatzlos zu streichen.

Um unnötigen administrativen Aufwand für interkantonale Verrechnungen zu vermeiden, wird im Übrigen angeregt, dass die in Art. 34 Abs. 4 E-AsylV 1 genannten Kosten im Rahmen des Wegweisungsvollzugs im Unterstützungsfall direkt dem tatsächlichen Vollzugskanton vergütet werden.

#### **Zu Art. 52e E-AsylV 1**

Gemäss Art. 102k Abs. 1 lit. k beziehungsweise Art. 102l Abs. 2 nAsylG vergütet der Bund den Leistungserbringerinnen und Leistungserbringern die Kosten der Rechtsberatung auch im erweiterten Verfahren nach Zuweisung auf die Kantone. Aus der Rechtsberatung entstehen dem Kanton daher

– unabhängig davon, wer diese übernimmt – keine Kosten. Es können jedoch der asylsuchenden Person (im Rahmen der Sozial- oder Nothilfe zu vergütende) Reisekosten für den Gang zur zuständigen Rechtsberatungsstelle entstehen. Diese Kosten fallen unseres Erachtens aber nicht nur dann an, wenn die asylsuchende Person die zugewiesene Rechtsvertretung des Zentrums des Bundes in Sachen von Art. 52e Abs. 2 E-AsylV 1 aufsuchen will. Reisekosten können auch entstehen, wenn die asylsuchende Person sich an die zuständige Rechtsberatungsstelle im Kanton wenden muss. Es kann nämlich ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass die zuständige kantonale Rechtsberatungsstelle nicht mehrere Domizile im Kanton haben wird, an welchen Beratungsgesprächen stattfinden können. Zu berücksichtigen gilt, dass es finanziell günstiger ist, wenn die asylsuchende Person zur Rechtsberatungsstelle reist, als wenn umgekehrt die Rechtsberatung zur asylsuchenden Person reist.

Der Kanton lehnt es angesichts der nicht unerheblichen Anzahl von Personen im erweiterten Verfahren ab, diese und andere zusätzlichen, im Rahmen des Asylverfahrens anfallenden Kosten zu übernehmen. Es wird angeregt, diesen zusätzlichen Aufwand im Rahmen der Globalpauschalen den Kantonen zu vergüten.

## **2. Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (Asylverordnung 2, AsylV 2)**

### **Zu Art. 22 Abs. 1 und 26 Abs. 1 E-AsylV 2**

Der Bund vergütet den Kantonen für jede Sozialhilfe beziehende Person des Asylbereichs Sozialhilfe in Form der Globalpauschale 1 oder 2. Die monatlichen Beiträge in der Höhe von Fr. 1'429.98 (Globalpauschale 1, schweizerischer Durchschnitt) respektive Fr. 1'466.98 (Globalpauschale 2, schweizerischer Durchschnitt) vermögen jedoch die Kosten für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) bei weitem nicht zu decken. Die UMA-Plätze sind kostenintensiv, da an Schutz, Unterbringung und Betreuung höhere Anforderungen gestellt werden. Die SODK hat hierzu 2016 entsprechende Empfehlungen formuliert, die auch vom Bund anerkannt werden. Der Regierungsrat erwartet vom Bund eine substanzielle Erhöhung der Globalpauschalen für UMA, um die angemessene Unterbringung und Betreuung zu ermöglichen. Der Kanton Aargau hat im Rahmen einer Standesinitiative für eine höhere Kostenbeteiligung des Bundes im Asylbereich entsprechende Forderungen an den Bund bereits gestellt.

### **Zu Art. 31 Abs. 2 und 3 E-AsylV 2**

In der gemeinsamen Erklärung der zweiten Asylkonferenz vom 28. März 2014 haben das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), die KKJPD und die SODK festgehalten, dass mit der Neustrukturierung des Asylbereichs am bestehenden Finanzierungssystem grundsätzlich festgehalten wird und im Rahmen eines periodischen Monitorings überprüft wird, ob sich unerwünschte Auswirkungen auf die Kantone ergeben und deshalb Anpassungen vorgenommen werden müssen. Der Regierungsrat lehnt deshalb eine Reduktion der Verwaltungskostenpauschale zum jetzigen Zeitpunkt, ohne dass die effektiven Auswirkungen tatsächlich bekannt sind, aus grundsätzlichen Überlegungen ab. Die Höhe der Verwaltungskostenpauschale ist – wie an der zweiten Asylkonferenz beschlossen – solange beizubehalten, bis das Monitoring die Notwendigkeit einer Anpassung aufzeigt.

Die vorgeschlagene Halbierung der Verwaltungskostenpauschale wird nach heutigem Kenntnisstand, entgegen den äusserst kurz gehaltenen Ausführungen im erläuternden Bericht, zu einer erheblichen Verschiebung der Kosten vom Bund auf die Kantone führen. Die Begründung, wonach die Kantone lediglich 40 % der Asylsuchenden im erweiterten Verfahren aufnehmen müssen und weiterer Minderaufwand im Bereich Wegweisungsvollzug und Rückkehrberatung entsteht, ist nicht nachvollziehbar:

- Gemäss Statistik des SEM (7-20 "Asylgesuche, erstinstanzliche Erledigungen und Asyl für Gruppen nach Kanton vom 1.1.2016 bis am 31.12.2016") war der Kanton Aargau im Jahr 2016 auf der Basis von schweizweit 27'207 Asylgesuchen für 1'850 zugewiesene Asylsuchende zuständig.

Gemäss Faktenblatt zur Neustrukturierung Asyl für den Kanton Aargau (Unterlagen der Infoveranstaltung vom September 2017) werden dem Kanton künftig auf der Basis von schweizweit 24'000 Asylgesuchten 1'153 neue Asylsuchende im erweiterten Verfahren zugeteilt. Allein dieser Vergleich der Fallzahlen zeigt, dass eine Halbierung der Verwaltungskostenpauschale zu einer Kostenverschiebung zu Ungunsten des Kantons führt.

- Es wird nicht berücksichtigt, dass im künftigen System für einen Kanton ohne Bundeszentrum der Aufwand nicht linear zu den Zuweisungen sinkt. Insbesondere wird die heute hohe Anzahl an Dublin-Fällen, die sowohl eine sehr kurze Aufenthaltsdauer im Kanton aufweisen (kürzer als die künftigen Fälle im erweiterten Verfahren) als auch sich durch einen einfachen und raschen Wegweisungsvollzug ohne aufwendige Identifizierung und Papierbeschaffung auszeichnen, nach der Neustrukturierung wegfallen. Dies führt dazu, dass die dem Kanton anfallenden Durchschnittskosten für den Einzelfall massgeblich steigen werden.
- Es ist keineswegs garantiert, dass die Kantone künftig lediglich 40 % aller Asylsuchenden aufnehmen müssen. Dieser Wert ist vielmehr abhängig davon, wie hoch der Anteil an Dublin-Verfahren und an Fällen ist, die aufgrund der Sachlage ein beschleunigtes Verfahren ohne weitere Abklärungen von maximal 140 Tagen ermöglichen. Aufgrund der erheblichen Schwankungen nicht nur der Fallzahlen, sondern auch der Zusammensetzung und der Herkunft der Asylsuchenden, ist damit zu rechnen, dass künftig auch Zuweisungen an die Kantone im erweiterten Verfahren von weit über 40 % notwendig werden können.
- Die Begründung des Minderaufwands der Kantone im Wegweisungsvollzug ist ebenfalls nicht nachvollziehbar. Dieser besteht nach der neuen Aufgabenteilung lediglich darin, dass das SEM bei Personen im erweiterten Verfahren bereits vor Einreichen eines Gesuchs um Vollzugsunterstützung durch den Kanton die Papierbeschaffung einleiten kann. Der Aufwand für das Ausfüllen des entsprechenden Gesuchsformulars ist jedoch so minimal, dass daraus kein Minderaufwand abgeleitet werden kann. Der massgebliche Aufwand entsteht vielmehr durch das Ausreisegespräch und alle übrigen Vollzugsaufgaben des Kantons, die im erweiterten Verfahren unverändert bleiben.
- Eine Kürzung der Verwaltungskostenpauschale mit einer Reduzierung des kantonalen Aufwands bei der Rückkehrberatung zu begründen, ist ebenfalls nicht nachvollziehbar. Denn sowohl heute als auch in Zukunft wird der Aufwand für die Rückkehrberatung über eine separate Pauschale (Basispauschale plus Leistungspauschale gemäss Art. 68 AsylV 2) abgegolten, die nicht Teil der Verwaltungskostenpauschale ist.
- Sollte der Kanton Aargau künftig Standort eines Bundeszentrums sein, würde das Kompensationsmodell zwar zu einer Reduktion von Wegweisungsvollzügen aus dem erweiterten Verfahren führen. Allerdings käme ein Mehrfaches an Wegweisungsvollzügen aus Dublin- und beschleunigten Verfahren dazu. Der dafür notwendige Ausbau an personellen Ressourcen würde der Halbierung der Verwaltungskostenpauschale diametral entgegenstehen.
- Es ist zudem zu berücksichtigen, dass die in den vergangenen Jahren erzielte Professionalisierung des Wegweisungsvollzugs (neue Musterprozesse nach altem Recht im Wegweisungsvollzug mit konsequenter Führung eines beziehungsweise mehrerer Ausreisegespräche, umfassende medizinische Abklärungen usw.), die der Regierungsrat explizit begrüsst, zu einem massgeblichen Mehraufwand bei den Kantonen geführt hat. Die Verwaltungskostenpauschale wurde jedoch nicht an den gestiegenen Aufwand angepasst.

Aus diesen Ausführungen ergibt sich, dass eine Anpassung der Verwaltungskostenpauschale im jetzigen Zeitpunkt verfrüht ist. Der Regierungsrat beantragt deshalb, dass eine allfällige Anpassung der Verwaltungskostenpauschale erst dann vorgenommen wird, wenn die effektiven Auswirkungen auf die Kantone ausgewiesen sind.

## **Zu Art. 58 E-AsylV 2**

Art. 58 Abs. 2: Der Regierungsrat begrüsst es ausdrücklich, dass für die Equipenleitung eines Sonderflugs neu eine erhöhte Pauschale von Fr. 400.– pro Tag ausgerichtet wird. Unter Hinweis auf die Ausführungen unten zu Art. 11a Abs. 3 Entwurf der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (E-VVWAL) wird beantragt, sämtliche Pauschalen gemäss Art. 58 Abs. 2 E-AsylV 2 zusammen mit den Pauschalen gemäss Art. 11a Abs. 3 E-VVWAL zu überprüfen und deren Höhe unter Berücksichtigung des tatsächlichen Aufwands besser aufeinander abzustimmen.

Art. 58 Abs. 6: Gestützt auf seine Risikoanalyse kann das SEM (swissREPAT) ohne Rücksprache mit dem zuständigen Kanton festlegen, dass eine soziale Begleitung nötig ist. Da der Kanton in diesem Fall keine Wahl hat und zwingend eine soziale Begleitung organisieren muss, hat der Bund unseres Erachtens die gesamten tatsächlichen Kosten für die soziale Begleitung zu übernehmen.

## **Zu Art. 58b E-AsylV 2**

Nach Vergleichszahlen der kantonalen Migrationsbehörden müssen heute in über 50 % aller Vollzugsfälle medizinische Abklärungen durchgeführt werden. Wie im erläuternden Bericht ausgeführt, ergibt sich bei einem Drittel aller ausreisepflichtigen Personen die Notwendigkeit einer medizinischen Begleitung auf dem Transport vom Aufenthaltsort im Kanton zum Flughafen.

Die im erläuternden Bericht aufgeführten, durchschnittlichen Kosten von Fr. 350.– für eine einmalige ärztliche Begutachtung entsprechen der Praxiserfahrung der Kantone. Es kommt aber immer wieder vor, dass eine Person zur vollständigen Abklärung die Expertise mehrerer Ärzte benötigt (und dementsprechend mehrere Gutachten eingeholt werden müssen) oder aufgrund der langen Dauer des Vollzugsprozesses derselbe Arzt mehrmals beauftragt werden muss. Die Pauschale müsste in diesen Fällen mehrmals, das heisst pro notwendigerweise erstelltes Gutachten, ausgerichtet werden.

Die durchschnittlichen Kosten von Fr. 1'000.– für die ärztliche Begleitung zum Flughafen oder bis zum Grenzübergang erscheinen eher zu tief angesetzt. Je nach Entfernung des durch das SEM (swissREPAT) bestimmten Flughafens oder Grenzübergangs, bis wohin die ärztliche Begleitung zu erfolgen hat, sind durch die medizinischen Begleiter mehrere Stunden aufzuwenden, wobei insbesondere auch der Rückweg berücksichtigt werden muss. Hierfür reichen die im Verordnungsentwurf vorgesehenen Fr. 500.– Pauschalabgeltung bei weitem nicht aus.

Der Verordnungsentwurf sieht in Art. 58b Abs. 1 und 2 AsylV 2 eine pauschale Abgeltung an die Kantone von Fr. 250.– für die Durchführung einer ärztlichen Untersuchung und Fr. 500.– für eine ärztliche Begleitung an den Flughafen oder bis zu einem Grenzübergang vor. Der Bund übernimmt die Medizinalkosten dabei nicht vollumfänglich, sondern beteiligt sich pauschal daran. Dieser Vorschlag wird klar abgelehnt. Gemäss Art. 46 AsylG sind die Kantone verpflichtet, den Wegweisungsvollzug im Auftrag des Bundes durchzuführen. Die Delegation dieser zwingenden, gesetzlichen Aufgabe hat auch deren umfassende Finanzierung zu berücksichtigen. Dies betrifft insbesondere die anfallenden Spezialkosten der neuen Medizinalabklärungen, die zusätzlich zu den von den Kantonen getragenen Personal- und Infrastrukturkosten anfallen. Die Kantone verfügen dabei über keinerlei Ermessensspielraum, um diese Kosten zu vermeiden oder zu minimieren, da es sich um die Umsetzung zwingender Vorschriften aus dem Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG; SR 364) handelt. Die Pauschalen für die Durchführung einer ärztlichen Untersuchung sind daher auf Fr. 350.– und auf Fr. 1'000.– für die ärztliche Begleitung zum Flughafen oder bis zum Grenzübergang festzusetzen. Diese Ansätze gelten für alle Vollzugsfälle nach einem erweiterten Verfahren beziehungsweise bei Fällen, bei denen die Wegweisung nicht ab einem Bundesasylzentrum vollzogen werden kann.

### **Zu Art. Art. 68 Abs. 3 und 4 E-AsyIV 2**

Analog der Verwaltungskostenpauschale wird auch bei der Rückkehrberatung die Halbierung der Basispauschale vorgeschlagen. Insofern diese Reduktion damit begründet wird, dass lediglich noch 40 % der Asylsuchenden auf die Kantone verteilt werden, wird auf die kritischen Ausführungen zur Verwaltungskostenpauschale (oben zu Art. 31 Abs. 2 und 3 AsyIV 2) verwiesen. Auch hier muss der Grundsatz gelten, dass eine Anpassung erst vorgenommen wird, wenn das Monitoring deren Notwendigkeit aufzeigt.

Die Neustrukturierung kann zwar bei der Rückkehrberatung zu etwas tieferen kantonalen Fallzahlen führen. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass mit der Neustrukturierung auch eine Intensivierung der Rückkehrberatung beabsichtigt ist, was sich auch auf die Rückkehrberatung in den Kantonen im erweiterten Verfahren auswirken wird. Ausserdem fallen im erweiterten Verfahren die weniger aufwendigen Beratungsfälle weg. Der künftig höhere Anteil an komplexen Fällen wird den durchschnittlichen Aufwand pro Fall erheblich erhöhen. Dem trägt die vorgesehene Erhöhung der Leistungspauschale von Fr. 600.– auf Fr. 750.– in keiner Weise Rechnung.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ist zudem damit zu rechnen, dass zwar in zahlreichen Fällen im erweiterten Verfahren ein hoher Beratungsaufwand entsteht, dieser aber wegen Ausreiseunwilligkeit der Betroffenen nicht zu einer Ausreise führt. Dieser Aufwand wird von der Leistungspauschale nicht gedeckt, da diese nur bei einer Ausreise ausbezahlt wird. Die heutige Durchmischung von Routinefällen und Fällen mit langwierigen medizinischen Abklärungen, schwierigen Papierbeschaffungen, grossen Familien etc. führte zu einem gewissen Ausgleich. Unter dem neuen System ist zu erwarten, dass viele kostengünstige Routinefälle wegfallen. Somit verbleiben den Kantonen die aufwendigeren und somit "teureren" Fälle.

Das System der Pauschalabgeltung der Rückkehrberatung sollte daher vor einer Anpassung einer grundsätzlichen Prüfung unterzogen werden. Bereits heute zeigt der kantonale Vergleich der durchschnittlichen Bundessubventionen pro Ausreise ungerechtfertigte Unterschiede: Gemäss einer Statistik des SEM reicht die Spanne der Bundessubventionen an die Kantone im Durchschnitt der letzten drei Jahre von Fr. 1'851.– in einem Kanton bis zu Fr. 31'330.– pro Ausreise in einem anderen Kanton.

Sollte an einer Anpassung der Pauschalen nach dem heutigen System festgehalten werden, wird beantragt, dass entweder die Basispauschale beibehalten oder aber die Leistungspauschale auf mindestens Fr. 1'000.– erhöht wird.

### **3. Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (Asylverordnung 3, AsyIV 3)**

Keine Bemerkungen.

### **4. Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL)**

#### **Zu Art. 2 Abs. 3 E-VWWAL**

Der Regierungsrat regt an, dass das SEM den zuständigen Kanton darüber informiert, wenn es von sich aus die Papierbeschaffung einleitet und schlägt deshalb eine entsprechende Ergänzung des Verordnungstexts oder eventualiter in den Weisungen vor.

#### **Zu Art. 2a E-VWWAL**

Art. 2 Abs. 1: Gemäss Verordnungstext muss das Ausreisegespräch von derjenigen kantonalen Behörde geführt werden, die beim SEM das Gesuch um Vollzugsunterstützung einreicht. In der Praxis gibt es insbesondere im AuG-Bereich Fallkonstellationen, in denen aus verfahrensökonomischen Gründen eine Delegation des Ausreisegesprächs an eine Partnerbehörde (Kantonspolizei, Grenz-

wachtkorps) sinnvoll ist. Es wird daher beantragt, dass es den Kantonen unter Berücksichtigung der kantonalen Organisationsautonomie freigestellt bleibt, welche Behörde das Ausreisegespräch führt. In Absatz 1 ist somit der Relativsatz "die beim SEM ein Gesuch um Vollzugsunterstützung einreicht" zu streichen.

Art. 2 Abs. 4: Kantone und SEM waren sich bei den Arbeiten zu den Musterprozessen Wegweisungsvollzug einig, dass die Ausreisegespräche auch dazu dienen sollen, den Gesundheitszustand und die notwendigen medizinischen Informationen beim Vorliegen von gesundheitlichen Problemen zu erheben. Diese Informationen bilden einen unverzichtbaren Bestandteil bei der Beurteilung der Reisefähigkeit. Wir beantragen, Absatz 4 entsprechend zu ergänzen.

#### **Zu Art. 11a Abs. 3 E-VVWAL**

Die Höhe der in Art. 11a Abs. 3 E-VVWAL festgelegten Pauschalen zugunsten der Dienstleistungserbringer am Flughafen für den Empfang und die polizeiliche Zuführung zum Flugzeug stehen unseres Erachtens in einem Missverhältnis zu den unter Art. 58 Abs. 2 E-AsylV 2 aufgeführten Pauschalen zugunsten der kantonalen Polizeibehörden für die polizeiliche Begleitung zum Flughafen beziehungsweise bis in den Herkunftsstaat. Der Regierungsrat beantragt, diese Pauschalen im Rahmen der vorliegenden Revision detaillierter zu überprüfen und deren Höhe unter Berücksichtigung des tatsächlichen Aufwands besser aufeinander abzustimmen.

#### **Konkurrenz zwischen der kantonalen Zuständigkeit für den Vollzug der gerichtlichen Landesverweisung und der kantonalen Zuständigkeit gemäss Ausländer- und Asylgesetz**

In der Praxis gibt es Fallkonstellationen, in denen die Zuständigkeit für den Vollzug einer gerichtlichen Landesverweisung und die Zuständigkeit in asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren zwischen zwei Kantonen auseinanderklaffen. So kann es beispielsweise dazu kommen, dass der eine Kanton die gerichtliche Landesverweisung einer Person vollziehen muss, während ein anderer Kanton im Rahmen der asyl- und ausländerrechtlichen Bestimmungen für die Unterbringung und Sozial- beziehungsweise Nothilfe verantwortlich ist. Wird ein bereits vom SEM rechtskräftig weggewiesener Asylsuchender des einen Kantons von einem anderen Kanton mit einer gerichtlichen Landesverweisung belegt, entsteht zudem eine konkurrierende Vollzugszuständigkeit zwischen der asylrechtlichen Wegweisung des SEM und der gerichtlichen Landesverweisung. Kann die gerichtliche Landesverweisung nicht direkt ab Strafvollzug vollzogen werden oder wird ein Aufschub der Landesverweisung gewährt, bleibt zwar der betreffende Kanton für den Vollzug der Landesverweisung zuständig. Allerdings ist der andere Kanton aufgrund des asylrechtlichen Zuweisungsentscheids oder der ausländerrechtlichen Zuständigkeit für die Unterbringung verantwortlich.

Im geltenden Recht fehlt unseres Erachtens auch eine Regelung für die Vollzugszuständigkeit, wenn eine Person mit laufender gerichtlicher Landesverweisung wieder in der Schweiz angehalten wird, nachdem die Landesverweisung vollzogen wurde oder als vollzogen galt. Es ist nicht klar, ob in einem solchen Fall die Vollzugszuständigkeit beim Anhaltungskanton oder bei demjenigen Kanton liegt, der die noch gültige Landesverweisung ausgesprochen hat.

Im Rahmen der Verordnungsanpassungen zur Einführung der Landesverweisung wurde die Problematik der Zuständigkeitskonflikte erkannt. Das Bundesamt für Justiz stellte im erläuternden Bericht zur Verordnung über die Einführung der Landesverweisung vom 20. Dezember 2016 fest, dass das SEM im Rahmen der Verordnungsanpassungen, die im Zusammenhang mit der Vorlage für rasche Asylverfahren (Asylgesetzrevision) notwendig seien, die Möglichkeit prüfe, in der VVWAL eine Regel einzuführen, die bei Konflikten in Bezug auf die Zuständigkeit der Kantonsbehörden anzuwenden sei. In der Zwischenzeit solle in den Weisungen des SEM eine Kollisionsregel definiert werden, entsprechend jener, die seit September 2016 in einer Vereinbarung der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) enthalten sei (vgl. erläuternder Bericht zur Einführung der Landesverweisung, Seite 18). Weshalb der nunmehr vorliegende Entwurf der VVWAL entgegen der früheren Absichtserklärung keine Kollisionsregeln enthält, wurde im erläuternden Bericht nicht dargelegt. Die Notwen-

digkeit einer Kollisionsregel auf Verordnungsebene ist jedoch ausgewiesen. Die aktuell gültigen Weisungen des SEM, welche auf die Vereinbarung der VKM verweist, genügen den rechtsstaatlichen Anforderungen nicht.

Unsicherheiten bezüglich der Zuständigkeit sind höchst problematisch und müssen unbedingt vermieden werden. Es sollte deshalb eine Bestimmung in die VVWAL aufgenommen werden, die sämtliche Fälle konkurrierender Vollzugszuständigkeiten regelt, so wie dies Art. 14a der Verordnung zum Strafgesetzbuch und zum Militärstrafgesetz vom 19. September 2006 bereits im Fall zusammentreffender Landesverweisungen beziehungsweise in Fällen tut, in denen Landesverweisungen auf Strafen oder freiheitsentziehende Massnahmen treffen.


Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Stephan Attiger  
Landammann



Vincenza Trivigno  
Staatsschreiberin

Kopie

- [pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch)
- [jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:jasmin.bittel@sem.admin.ch)





## Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei  
Marktgasse 2  
9050 Appenzell  
Telefon +41 71 788 93 24  
Telefax +41 71 788 93 39  
michaela.inauen@rk.ai.ch  
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Staatssekretariat für Migration  
Quellenweg 6  
3001 Bern

Appenzell, 23. November 2017

### **Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs) Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.**

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 30. August 2017 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs) zukommen lassen.

Wir haben die Vorlage geprüft und können Ihnen mitteilen, dass wir unter Vorbehalt der nachfolgenden Anmerkungen damit einverstanden sind.

#### Zu Art. 20a AsylV1

Anlässlich des Workshops an der Informationsveranstaltung zur Neustrukturierung des Asylbereichs hat das SEM zugesichert, dass den Asylsuchenden in den Bundesasylzentren gleich zu Beginn des Asylverfahrens systematisch Einwilligungserklärungen zur Weitergabe von medizinischen Daten vorgelegt werden. Dadurch sollen die mit dem Vollzug von Wegweisungen befassten Behörden des Bundes und der Kantone sowie das beteiligte medizinische Personal die medizinischen Daten im weiteren Verlauf des Asylverfahrens und des Wegweisungsvollzugs austauschen können, ohne jeweils erneut Einwilligungserklärungen einholen zu müssen. Art. 20a soll mit einer entsprechenden Regelung ergänzt werden.

#### Zu Art. 34a AsylV1

Die sechsmonatige Frist kann zu einer Anhäufung von Vollzugspendenzen beim Standortkanton eines Bundeszentrums beitragen. Die Frist ist deshalb zu verkürzen oder zu streichen.

#### Zu Art. 2 Abs. 3 VVWAL

Eine Information über den vorzeitigen Beginn der Papierbeschaffung an die Kantone wäre sinnvoll und sollte ergänzend in den Verordnungstext aufgenommen werden.

#### Zu Art. 2a Abs. 4 VVWAL


Im Vorfeld waren sich das SEM und die Kantone beim Erarbeiten der Musterprozesse einig darüber, dass beim Ausreisegespräch auch der Gesundheitszustand und bei Vorliegen von gesundheitlichen Problemen die notwendigen medizinischen Informationen erhoben werden sollten. Abs. 4 von Art. 2a VVWAL ist deshalb entsprechend zu ergänzen.



Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

**Im Auftrage von Landammann und Standeskommission**

Der Ratschreiber:

  
Markus Dörig

*Zur Kenntnis an:*

- pascale.probst@sem.admin.ch
- jasmin.bittel@sem.admin.ch
- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Ivo Bischofberger, Ackerweg 4, 9413 Oberegg
- Nationalrat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell



EINGANG GEVER SEM

2017 -11- 21

SEM Eingang

20.11.2017 07:15

Regierungsrat, 9102 Herisau

Staatssekretariat für Migration (SEM)  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

**Dr. iur. Roger Nobs**  
Ratschreiber  
Tel. +41 71 353 63 51  
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 17. November 2017 / ssc

## Eidg. Vernehmlassung; Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. August 2017 lädt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Kantonsregierungen ein, sich zur obgenannten Vorlage vernehmen zu lassen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Die Reorganisation des Asylwesens auf Bundesebene wurde in einem eingehenden politischen Prozess vorbereitet und die Umsetzung in verschiedenen Gremien mit den Kantonen gemeinsam besprochen. Einige Bestimmungen in den vorliegenden Entwürfen sind gestützt auf befristete Erlasse bereits heute in Kraft und scheinen sich aufgrund der bisherigen Erfahrungen zu bewähren. Aufgrund dieser Vorentscheide auf politischer Ebene sind die vier Verordnungsanpassungen grundsätzlich zu befürworten. Nur in einzelnen Punkten wird um eine Überprüfung im Sinne der nachfolgenden Ausführungen ersucht. Im Übrigen wird die gemeinsame Stellungnahme der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) unterstützt (Beilage 8).

### 1. AsylIV 1

- Art. 21 Zuweisung an die Kantone

Den Kantonen sollen neu grundsätzlich nur noch Asylsuchende aus dem erweiterten Verfahren sowie vorläufig Aufgenommene oder Flüchtlinge zugewiesen werden. Insbesondere wegen Art. 21 Abs. 2 lit. d bleibt die Zuweisung für die Kantone und die Gemeinden aber weiterhin relativ unberechenbar. Bei einem raschen und erheblichen Anstieg der Asylgesuche werden sie nach wie vor die Schwankungen auffangen müssen. Dies betrifft nicht nur die vorgenannten Personengruppen, sondern kann je nach Situation auch Asylsuchende im beschleunigten oder gar im Dublin-Verfahren betreffen. Diese Aufgabe der Kantone und Gemeinden wird somit – wenn auch mit anderen Voraussetzungen – nach der Neustrukturierung des Asylwesens bestehen bleiben; entsprechend anspruchsvoll ist die daraus folgende Aufnahmeplanung.



- Art. 22 Abs. 1 Zuweisung durch das SEM

Dass die Zuweisung unter Berücksichtigung bereits in der Schweiz lebender Familienangehöriger erfolgen soll, ist nachvollziehbar. Dies darf aber nicht dazu führen, dass die Grösse der in einem Ort lebenden Familieneinheiten für die Betreuungsstellen problematisch wird, was in der Vergangenheit gelegentlich vorgekommen ist.

### 2. Asyl IV 2

- Art. 29 Umfang und Höhe der Nothilfepauschale

Gemäss SEM wurde die Neufassung der Nothilfepauschale vorab mit den Fachkonferenzen abgesprochen. Der Bundesrat führt mit den vorliegenden Regelungen eine neue Abgeltungsform ein, die den tatsächlichen Gegebenheiten eher entspricht als die geltenden Bestimmungen. Allerdings bedeutet dies, dass bedeutend tiefere Abgeltungen in die Kantone fliessen (Dublin-Fälle -90 %, beschleunigte Verfahren -66 %). Damit wird kein Ausgleich für die seit einiger Zeit nicht mehr kostendeckende Globalpauschale 1 erreicht.

- Art. 30a Anpassung der Nothilfepauschale

Unter Verweis auf die Bemerkungen zu Art. 29 ist der neu einzuführende Mechanismus zur Anpassung der Nothilfepauschale zwingend nötig. Nothilfefälle mit hohen Kosten (z.B. rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende, welche ihre Mitwirkungspflicht verweigern und nicht zuletzt aufgrund der gegebenen Vollzugssituation hohe, nicht gedeckte Gesundheitskosten verursachen), können aufgrund der Zufälligkeit der Zuweisung an die Kantone zu hohen Kostenrisiken führen. Davon dürften insbesondere kleine Kantone betroffen sein.

Es wäre erstrebenswert, wenn auch bei den Globalpauschalen 1 und 2 analog ein Mechanismus zur Anpassung an veränderte Kostensituationen eingeführt würde. In Appenzell Ausserrhoden sind beispielsweise die Kosten für Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes – welche mangels finanzieller Möglichkeiten der betroffenen Familien zu Sozialhilfekosten werden –, für nicht versicherte Leistungen im Gesundheitswesen sowie für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden stark gestiegen.

- Art. 31 Abs. 2 und 3 Verwaltungskostenpauschale

Es ist verständlich, dass die Verwaltungskostenpauschale angepasst wird, wenn ein kleinerer Anteil Asylsuchende den Kantonen zugewiesen wird. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass die Aufwendungen – insbesondere im Bereich der Vollzugskosten – seit der letzten Anpassung der Verwaltungskostenpauschale exponentiell zugenommen haben, was die nun vorgesehene Reduktion aufwiegen dürfte. Zudem ist auch in Situationen gemäss Art. 24 Abs. 6 AsylG mit hohen Verwaltungskosten zu rechnen.

Zugewiesene Asylsuchende im erweiterten Verfahren werden sich längerfristig im Zuweisungskanton aufhalten. Erfahrungsgemäss verursachen Asylsuchende, die sich über längere Zeit in den Kantonen aufhalten, höhere Verwaltungs- und Vollzugskosten. Nicht selten handelt es sich dabei auch um traumatisierte Personen. Die Halbierung der heutigen Verwaltungskostenpauschale ist daher bei Zuweisungen im erweiterten Verfahren nicht angezeigt. Die Verwaltungskostenpauschale von Fr. 1100.– bei Zuweisungen von Asylsuchenden im erweiterten Verfahren ist beizubehalten.



- Art. 58 Abs. 2 lit. c Kosten für die Begleitung

Die Einführung einer Pauschale für die Equipenleitung eines Sonderfluges wird begrüsst.

- Art. 58b Abs. 1 und 2 Kosten für ärztliche Untersuchungen und Begleitungen

Der Regierungsrat ist grundsätzlich der Auffassung, dass beim Vollzug von Wegweisungen aus dem Bundesasylzentrum die ärztlichen Dienste des SEM die notwendigen medizinischen Untersuchungen direkt auf Rechnung des Bundes durchzuführen und die ärztliche Begleitung ab Standortkanton zum Flughafen anzuordnen haben. Die vorgesehenen Pauschalen sind nach den Erfahrungswerten der Kantone jedenfalls zu tief. Die Pauschalen sind daher auf Fr. 350.– bzw. auf Fr. 1'000.– festzusetzen. Diese Ansätze sollten für alle Vollzugsfälle nach erweitertem Verfahren bzw. bei Fällen gelten, bei denen die Wegweisung nicht ab einem Bundesasylzentrum vollzogen werden kann.

- Art. 68 Abs. 3 und 4 Bundesbeiträge an die Kantone

Auch hier ist nachvollziehbar, dass die Basispauschale für die Rückkehrberatung angepasst wird, wenn ein kleinerer Anteil Asylsuchende den Kantonen zugewiesen wird. Es gilt jedoch zu bedenken, dass eine Rückkehrberatungsstelle dennoch innert kürzester Zeit personell auf Situationen gemäss Art. 24 Abs. 6 AsylG mit vielen Neuzugängen und im Nachgang entsprechend zu erwartenden Rückkehrberatungen vorbereitet sein muss. Das Arbeitsfeld ist spezifisch und erfordert dadurch fachlich entsprechend ausgebildetes Personal.

### 3. AsylV 3

Keine Bemerkungen.

### 4. VVWAL

- Art. 2a Abs. 3 Ausreisegespräch

Dieser Absatz wird dahingehend interpretiert, dass damit Standortkantone von Zentren des Bundes gemeint sind.

Es wird ausserdem vorgeschlagen, einen Artikel aufzunehmen, der regelt, was bei Konkurrenz zwischen Landesverweisung und asylrechtlicher Wegweisung gilt. Dabei sollte nicht nur klargestellt werden, dass die Landesverweisung Vorrang hat und durch denjenigen Kanton zu vollziehen ist, der sie angeordnet hat. Es ist zudem zu regeln, wer für die Ausreisekosten aufkommt und bei wem die Verfahrens- und Vollzugsverantwortung liegt, wenn eine des Landes verwiesene Person erneut einreist und ein Asylgesuch stellt.



Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber

Postgasse 68  
Postfach  
3000 Bern 8  
www.rr.be.ch  
info.regierungsrat@sta.be.ch

EJPD  
Bundesamt für Justiz  
3003 Bern  
[Pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:Pascale.probst@sem.admin.ch)  
[Jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:Jasmin.bittel@sem.admin.ch)

29. November 2017

RRB-Nr.: 1289/2017  
Direktion Polizei- und Militärdirektion  
Unser Zeichen 2017.POM.612  
Ihr Zeichen  
Klassifizierung Nicht klassifiziert



## **Vernehmlassung des Bundes: Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs)**

**Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsyIV 1), der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsyIV 2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsyIV 3) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL)**

### **Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme bedanken wir uns herzlich.

Die meisten Änderungen waren bereits bekannt und entsprechen den bisherigen Ausführungen zum zukünftigen Asylverfahren des Bundes. Entscheidend und begrüßenswert ist insbesondere die Beschleunigung des Vollzugs auf Seiten des SEM.

Wir erlauben uns folgende Bemerkungen zu den einzelnen Verordnungsänderungen.

## **1 Zur Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen**

Bezüglich der Ergänzung von Art. 31 ZStV mit einem neuen Abs. 2 erachten wir diese als nicht zwingend notwendig, da die Aufbewahrungspflichten anderer Behörde u. E. nicht in der ZStV zu regeln sind. Andernfalls fehlt eine Bestimmung für die Aufbewahrungspflicht bei beglaubigten Kopien.

Dies da die Zivilstandsbehörden teilweise, gestützt auf die beglaubigten Kopien der dem SEM abgegebenen Dokumenten, eine Beurkundung im Personenstandsregister vornehmen. Diese stellen Belege dar, die abgelegt werden müssen. Eine Ergänzung wäre hier vollständigkeitshalber sinnvoll und zweckmässig.

## **2 Zur Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen**

Ab Artikel 29 werden diverse Pauschalen und Abgeltungen beziffert, die das SEM den Kantonen vergütet. Die Berechnungen basieren nach spezifischen Formeln auf den Jahren zwischen 2010-2016. Die Berechnungen selber entsprechen den in den Arbeitsgruppen des Bundes vereinbarten Vorgehensweisen und sind unseres Erachtens stimmig.

Allerdings ist nun in der Vorlage vorgesehen, dass die Pauschalen jeweils mit dem Vermerk „Indexstand: 31. Oktober 2018" versehen werden sollen. Im erläuternden Bericht auf Seite 39 ist dazu angemerkt, dass man dies bewusst mache, da es sich bei den Pauschalen um neu festgesetzte Beträge handle. Eine erstmalige Anpassung erfolge somit erst auf das Folgejahr. Wir können zwar nachvollziehen, dass ein Indexstand gewählt wurde, der zeitlich beim Inkrafttreten liegt. Unseres Erachtens müsste es jedoch der reelle Indexstand zu diesem Zeitpunkt sein. Entweder werden die Zahlungen entsprechend des bis dahin veränderten Indexstandes neu berechnet — oder man geht vor, wie festgelegt, nennt jedoch den korrekten Indexstand (Indexstand 2016). Im Vorschlag des Bundesrats differiert der reelle Indexstand vom Indexstand der Berechnung. Dies führt dazu, dass man bei einer Anpassung nach einem Jahr nach Inkrafttreten auf den "falschen" Indexstand 2018 statt den früheren und korrekten referiert, was Abweichungen bei der Berechnung der Höhe der nötigen Anpassungen an den neuen Indexstand zur Folge hätte. Da die Indizes in der Regel steigen, wären diese Abweichungen zu Ungunsten der Kantone.

Art. 80 Abs. 4 AsylG hält unter anderem fest, dass die Kantone für die Sicherstellung des (obligatorischen) Grundschulunterrichts für Kinder und Jugendliche, die sich in den Zentren des Bundes aufhalten, zuständig sind und dass der Bund den Kantonen für dessen Durchführung Pauschalbeiträge ausrichten kann (ausnahmsweise können die Beiträge nach Aufwand festgelegt werden).

In den vorliegenden Verordnungsentwürfen fehlen jedoch Angaben darüber, wie die Bundesbeiträge an die Kantone festgelegt werden. Insbesondere in der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen hätten wir eine Regelung oder zumindest Hinweise dazu erwartet.

Zur Sicherstellung einer rechtssicheren, transparenten und verbindlichen Beitragspraxis beantragen wir die Aufnahme von definierten Bemessungskriterien oder Parametern für die Festlegung der Beiträge nach Art. 80 Abs. 4 AsylG. Dazu sind die Kantone (z.B. auf der Stufe EDK) angemessen einzubeziehen.

Eine über die Kantone hinweg harmonisierte Beitragspraxis würden wir begrüßen.

Die Kürzung der Nothilfepauschale wurde seitens der Kantone unter der Bedingung der Einführung eines automatischen Anpassungsmechanismus sowie einer Schutzklausel akzeptiert. Diese Einigung entstand mit der gemeinsamen Zielsetzung, dass weder der Bund noch der Kanton auf Kosten der anderen Partei sparen oder übervorteilt werden soll. Diese Schutzklausel hat keinen Eingang in den Verordnungstext gefunden und wird lediglich im erläuternden Bericht ausgeführt. Um der Übereinkunft Rechnung zu tragen, sollte die Schutzklausel ebenfalls in den Verordnungstext aufgenommen werden.

Wir vertrauen darauf, dass sich der Bund im Gegenzug zu den Reduktionen der Nothilfe- und Verwaltungspauschale an den Mehrkosten der Kantone für einen erhöhten Aufwand beteiligt, auch wenn diese Mehraufwendungen nicht in direktem Zusammenhang mit der Neustrukturierung stehen. Dies betrifft insbesondere die Kosten für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen, die Kosten für die nachhaltige Integration von Personen aus dem Asylbereich in den Arbeitsmarkt und die Kosten für die Übersetzung bei medizinischen Behandlungen im Sinne eines diskriminierungsfreien Zugangs zur medizinischen Behandlung.

### **3 Zur Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten**

#### **3.1 Anhang 5**

Anhang 5 enthält eine Beilage zum Datenkatalog MIDES. Unter Punkt 7 (Protokoll Befragung zur Person) wird ein Datenfeld „Schul-/ Ausbildung, Beruf“ angeführt (vgl. Anhang 5, S. 9 oben). Wir bezweifeln, dass sich die hohe Variabilität der hier möglichen Antworten tatsächlich in einem einzigen Datenfeld so erfassen lässt, dass man darauf die Vorarbeiten der Integration sowie die Integration selber aufbauen kann.

Auch das Datenfeld „Letzte ausgeübte Tätigkeit“ erscheint zu wenig aussagekräftig. Unseres Erachtens sollte hier zumindest nach den letzten ausgeübten Tätigkeiten gefragt werden, denn alleine die letzte Tätigkeit ist insbesondere bei Personen des Asylbereichs wenig aufschlussreich. Noch besser wäre, wenn genau erfasst würde, welche Tätigkeit die Person wie lange ausgeübt hat. Auch dies hätte Auswirkungen auf die Integration sowie auf mögliche Leistungen der verschiedenen Sozialversicherungen (beispielsweise bei der ALV in Bezug auf die Zumutbarkeit einer Arbeit).

### **4 Zur Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung und ausländerrechtlicher Wegweisung**

Die eigenständige Papierbeschaffung und die Führung eigener Ausreisegespräche sind für den kantonalen Vollzug sehr wünschenswert. In diesem Zusammenhang wäre es von Vorteil, wenn der entsprechende Art. 2a Abs. 4 e VVWAL ebenfalls die Abklärung des Gesundheitszustandes beinhalten würde. So müsste in Fällen, in denen der Bund bereits ein Ausreisegespräch geführt hat, nicht erneut ein solches durch den Kanton vorgenommen werden, nur um lediglich den gesundheitlichen Zustand zu prüfen. Gerade weil die Beschleunigung des Vollzugs im Vordergrund der Revision steht, würde eine solche Anpassung dieses Ziel verdeutli-



chen. Im Weiteren sollten die Pauschalen für ärztliche Untersuchungen und Begleitungen i. S. von Art. 58b AsylV 2 gemäss den Erfahrungswerten erhöht werden.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

**Im Namen des Regierungsrates**

Der Präsident



Bernhard Pulver

Der Staatsschreiber



Christoph Auer

Verteiler:

- Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
- Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
- Volkswirtschaftsdirektion
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion
- Erziehungsdirektion
- Justizleitung
- Polizei- und Militärdirektion

Eidg. Justiz- und  
Polizeidepartement

23. Nov. 2017

EINGANG GEVER SEM

2017 -11- 23

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Liestal, 21. November 2017

## **Vernehmlassung betreffend Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereiches)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 30. August 2017 haben Sie die Kantone eingeladen, in obiger Angelegenheit Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft nimmt gerne wie folgt Stellung:

### **1. Revisionsentwurf Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen**

Artikel 20a: Das SEM sicherte im Rahmen der Workshops anlässlich der Informationsveranstaltungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs zu, dass den Asylsuchenden in den Bundesasylzentren gleich zu Beginn des Asylverfahrens systematisch Einwilligungserklärungen in Bezug auf die Weitergabe von medizinischen Daten vorgelegt werden, mit dem Ziel, dass die mit dem Vollzug von Wegweisungen befassten Behörden von Bund und Kantonen sowie das beteiligte medizinische Personal die medizinischen Daten im weiteren Verlauf der Asylverfahren respektive beim Vollzug austauschen können, ohne jeweils erneut Einwilligungserklärungen einzuholen zu müssen. Wir regen an, eine entsprechende Regelung in der Verordnung oder allenfalls in den Weisungen des SEM festzuschreiben.

Artikel 34: Verschiedene Kantone weisen darauf hin, dass der Bundesrat in der Botschaft zum Asylgesetz die Möglichkeit vorsieht, dass die Kantone einer Asylregion Konkordate über die Aufgabenverteilung im Bereich des Wegweisungsvollzugs abschliessen können. Zudem ist die Ausnahmebestimmung von Artikel 46 Absatz 1 AsylG nach Einschätzung des Bundesamts für Justiz extensiv auszulegen. Die Vorstände der SODK und der KKJPD sind der Ansicht, dass die Regelung von Artikel 34 Absätze 2-4 AsylV1 diesen Tatsachen entspricht.

Dagegen ist hinsichtlich Artikel 34 Absatz 5 zu überprüfen, ob die Unterstützung des Standortkantons bei einer Überlastungssituation nicht früher einsetzen müsste. Es ist stossend, wenn während sechs Monaten Vollzugspendenzen akkumuliert werden, bevor sich der Standortkanton durch andere Kantone unterstützen lassen kann. Der Zeitraum von sechs Monaten wurde mit der Über-



legung eingefügt, dass sich der Standortkanton nicht mit so wenig Ressourcen ausstatten sollte, dass er schon bei einem geringen Anstieg der Vollzugsaufträge Unterstützung benötigt. Angesichts der den Kantonen ursprünglich in Aussicht gestellten Freiheiten bei der Organisation des Vollzugs erscheint es aber sinnvoll, die Minimalfrist zu streichen und darauf zu vertrauen, dass die Kantone einer Region Lösungen finden, die den Grundprinzipien der Beschleunigung Rechnung tragen und sich an den Musterprozessen für den Vollzug ab Bundeszentren orientieren, welche die AGNA verabschiedet hat. Dies umso mehr als die Vollzugsverantwortung in diesen Fällen beim Standortkanton bleibt.

## **2. Revisionsentwurf Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen**

Artikel 28 ff Nothilfepauschalen: Die Neuausrichtung der Nothilfepauschale in drei Vergütungskategorien (Art. 29) entspricht aus Sicht der Kantone in keiner Art und Weise einer schlanken, effektiven und effizienten Lösung. Die Festlegung der Zahlen durch das SEM ist für die Kantone nur schwer nachvollziehbar. Das geplante Monitoring mit der entsprechenden Reservebildung erzeugt einen hohen administrativen Aufwand zu Lasten der Kantone.

Diese Anpassungen sind deshalb strikt abzulehnen, bzw. die heutige gesetzliche Formulierung ist bis auf weiteres beizubehalten.

Artikel 31 Abs. 2 und 3: Die Entlastung im Bereich der Verwaltungskosten durch die Reduzierung der Fälle ist eine mögliche bzw. gewünschte Auswirkung des neuen, getakteten Asylverfahrens. Die Schlussfolgerung des Bundes, dass dadurch auch die Arbeitsbelastung im einzelnen Fall um 60% zurück geht, ist nicht nachvollziehbar. Es darf davon ausgegangen werden, dass die Kantone bereits heute ihren administrativen Aufwand pro Fall optimiert haben. Somit ist eine pauschale Kürzung der Verwaltungskostenpauschale von aktuell rund CHF 1'100 auf neu CHF 550 nicht legitim.

Die Verwaltungskostenpauschale ist deshalb auf dem heutigen Stand von CHF 1'100 zu belassen.

Artikel 58b Absatz 1 und 2 AsylV2 (Kosten für ärztliche Untersuchung und Begleitung ab Kanton zum Flughafen oder Grenzübergang): Aus Sicht der Kantone muss bei der Umsetzung des neuen Asylrechts die administrativ schlankste, effektivste und effizienteste Lösung gewählt werden. Eine entsprechende Lösung wurde im Schlussbericht der "AG Musterprozesse Rückkehr und Wegweisungsvollzug ab Bundesasylzentrum" beantragt und durch die AGNA gutgeheissen. Sie sieht die Einrichtung von medizinischen Diensten in den Bundesasylzentren durch das SEM vor.

Beim Vollzug der Wegweisung ab den Bundesasylzentren nach einem Dublin-Verfahren sowie nach beschleunigten Verfahren haben die ärztlichen Dienste des SEM die notwendigen, medizinischen Untersuchungen direkt und auf Rechnung des Bundes durchzuführen und die ärztliche Begleitung ab den Standortkantonen zum Flughafen anzuordnen.

### *Steigende Kostenentwicklung des neuen Medizinalsystems im Wegweisungsvollzug*

Nach Vergleichszahlen der kantonalen Migrationsämter müssen heute bei über 50 Prozent aller Vollzugsfälle medizinische Abklärungen durchgeführt werden. Wie auch das SEM anerkennt, ist bei rund einem Drittel aller ausreisepflichtigen Personen eine ärztliche Begleitung auf dem Transport ab Aufenthaltsort im Kanton zum Flughafen nötig. Entsprechend hoch sind das Volumen und die Kosten.



Der Revisionsentwurf zur AsylV2 sieht in Artikel 58b Absätze 1 und 2 eine pauschale Abgeltung an die Kantone von CHF 250 für die Durchführung einer ärztlichen Untersuchung sowie von CHF 500 für die ärztliche Begleitung zum Flughafen oder bis zu einem Grenzübergang vor. Der Bund übernimmt dabei die Medizinalkosten nicht vollumfänglich, sondern beteiligt sich pauschal daran.

#### *Höhe der Pauschalen*

Die im erläuternden Bericht aufgeführten, *durchschnittlichen Kosten* von CHF 350 für eine ärztliche Begutachtung entsprechen den Praxiserfahrungen der Kantone. Es kommt aber immer wieder vor, dass eine Person zur vollständigen Abklärung die Expertise mehrerer Ärzte benötigt (und dementsprechend mehrere Gutachten eingeholt werden müssen) oder aufgrund der langen Dauer des Vollzugsprozesses derselbe Arzt mehrmals beauftragt werden muss. Die Pauschale müsste in diesen Fällen mehrmals, d.h. pro notwendigerweise erstelltes Gutachten ausgerichtet werden.

Die durchschnittlichen Kosten von CHF 1'000 für die ärztliche Begleitung zum Flughafen oder bis zum Grenzübergang erscheinen eher zu tief angesetzt. Je nach Entfernung des durch das SEM (swissREPAT) bestimmten Flughafens oder Grenzübergangs, bis wohin die ärztliche Begleitung zu erfolgen hat, sind durch die medizinischen Begleiter mehrere Stunden aufzuwenden, wobei insbesondere auch der Rückweg berücksichtigt werden muss. Hierfür reichen die im Verordnungsentwurf vorgesehenen CHF 500 Pauschalabgeltung bei Weitem nicht aus.

#### *Kostenübernahme durch den Bund*

Der Bund müsste die anfallenden Medizinalkosten *vollumfänglich* in Form von Pauschalabgeltungen übernehmen. Nach Artikel 46 AsylG sind die Kantone verpflichtet, den Vollzug der Wegweisung im Auftrag des Bundes zu vollstrecken. Die Delegation einer zwingenden, gesetzlichen Aufgabe hat auch deren vollständige Finanzierung zu berücksichtigen, insbesondere aber die anfallenden Spezialkosten, wie vorliegend bei den neuen Medizinalabklärungen. Die Kantone verfügen über keinerlei Spielraum, um diese Kosten zu vermeiden oder zu minimieren, da es sich um die Umsetzung zwingender Vorschriften aus dem Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz ZAG; SR 364) handelt.

**Die Pauschalen für die Durchführung einer ärztlichen Untersuchung sind daher auf CHF 350 respektive auf CHF 1'000 für die ärztliche Begleitung zum Flughafen oder bis zum Grenzübergang festzusetzen. Diese Ansätze gelten für alle Vollzugsfälle nach einem erweiterten Verfahren beziehungsweise in Fällen, bei denen die Wegweisung nicht ab einem Bundesasylzentrum vollzogen werden kann.**

Der Vorschlag des Bundes mit den geringeren Pauschalen (CHF 250 bzw. CHF 500 Franken) wird klar abgelehnt. Diese Ansätze sind auch in sich nicht stimmig; bei der ärztlichen Begutachtung würden rund 71% der Kosten vom Bund übernommen, bei der ärztlichen Begleitung zum Flughafen sinkt dieser Wert auf 50%. Dieses Missverhältnis ist sachlich nicht gerechtfertigt. Der Bund hat, wie oben dargelegt, die vollen Kosten zu übernehmen.

Artikel 67 Absatz 3: Wir beantragen gestützt auf die Diskussionen in der AG Musterprozesse Wegweisungsvollzug und in der AGNA, dass das SEM denselben Leistungserbringer für die Rückkehrberatung in allen Bundesasylzentren beauftragt. Nach Möglichkeit ist der Auftrag der IOM zu erteilen, die sich in dieser Aufgabe bewährt hat und als einzige Organisation auch über ein Netzwerk in den Herkunftsstaaten der Asylsuchenden verfügt. Dies erweist sich im Bereich der Rückkehrberatung als entscheidender Vorteil.



**3. Revisionsentwurf Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen**

Artikel 2a Absatz 4: Kantone und SEM waren sich bei den Arbeiten zu den Musterprozessen Wegweisungsvollzug einig, dass die Ausreisegespräche insbesondere auch dazu dienen müssen, den Gesundheitszustand und die notwendigen medizinischen Informationen beim Vorliegen von gesundheitlichen Problemen zu erheben. Diese Informationen bilden einen unverzichtbaren Bestandteil bei der Beurteilung der Reisefähigkeit.

Wir beantragen daher, Absatz 4 wie folgt mit einem neuen Buchstaben c. zu ergänzen:

*c. die Befragung zum Gesundheitszustand zur Abklärung der Transportfähigkeit auf dem Luftweg;*

Konkurrenz von gerichtlicher Landesverweisung und ausländerrechtlicher Wegweisung: Wir regen an, in die VVWAL eine Bestimmung aufzunehmen, die regelt, was bei einer Konkurrenz zwischen der Landesverweisung und der asylrechtlichen Wegweisung gilt. Dabei gilt es nicht nur klarzustellen, dass die Landesverweisung Vorrang hat und durch den Kanton zu vollziehen ist, der sie angeordnet hat. Ebenso ist zu regeln, wer für die Ausreisekosten aufkommt und bei wem die Verfahrens- und Vollzugsverantwortung liegt, wenn eine des Landes verwiesene Person erneut einreist und ein Asylgesuch stellt. Unsicherheiten bei diesen Konstellationen wären politisch höchst problematisch und sind zu vermeiden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Hochachtungsvoll



Dr. Sabine Pegoraro  
Regierungspräsidentin



Dr. Peter Vetter  
Landschreiber



Rathaus, Marktplatz 9  
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 54  
Fax: +41 61 267 85 72  
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch  
www.regierungsrat.bs.ch

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Staatssekretariat für Migration

Per E-Mail  
pascale.probst@sem.admin.ch  
und  
jasmin.bittel@sem.admin.ch

Basel, 22. November 2017

### **Regierungsratsbeschluss vom 21. November 2017**

#### **Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs)**

Stellungnahme Kanton Basel-Stadt

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für Ihre Einladung vom 30. August 2017, zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren Stellung nehmen zu können. Dieses dritte Vernehmlassungspaket, welches die Asylverordnungen 1, 2 und 3 und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung betrifft, schliesst die regulatorischen Umsetzungsarbeiten hinsichtlich der Neustrukturierung des Asylbereichs 2019 nun ab. Gerne lassen wir Ihnen nachstehend unsere Bemerkungen und Anträge zukommen.

## **1. Allgemeine Bemerkungen**

Der Regierungsrat Basel-Stadt steht nach wie vor ausdrücklich für eine zeitnahe Umsetzung der Neustrukturierung des Asylwesens Schweiz und damit für die Beschleunigung des Asylverfahrens ein. Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) waren bei der Planung der Neustrukturierung des Asylbereichs von Anfang an systematisch einbezogen. Ihre Vorstände tragen die eingeschlagene Stossrichtung hinsichtlich der vorliegenden Verordnungsentwürfe weitgehend mit.

Dies gilt auch für den Kanton Basel-Stadt. Wir möchten uns deshalb nachfolgend vor allem zu Verordnungsbestimmungen äussern, die aus kantonomer Optik bedeutsam sind oder bei denen unseres Erachtens noch Optimierungsbedarf besteht.



## **2. Zu den einzelnen Verordnungsänderungen**

### **2.1 Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen**

**Zu Artikel 7, Abs. 2, 2bis, 2ter (neu), 2quater (neu), 2quingues (neu)** Spezielle Situation von Minderjährigen im Asylverfahren

Die Tätigkeit der Rechtsvertretung als Vertrauensperson für unbegleitete minderjährige Asylsuchende beginnt mit der Einreichung des Asylgesuchs. Nach der Zuweisung in den Kanton wird eine Beistand- oder Vormundschaft eingesetzt. Dies sollte so rasch als möglich geschehen.

Wir regen daher an, bei Art. 7 Abs. 2quater den Wortlaut der Empfehlungen der SODK zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich zu übernehmen ("so rasch als möglich" und "sofort") und schlagen die folgende Formulierung vor:

*"Für unbegleitete minderjährige asylsuchende Personen wird nach Zuweisung in den Kanton so rasch als möglich eine Beistand- oder Vormundschaft eingesetzt. Ist dies nicht sofort möglich, so ernennt die zuständige kantonale Behörde für die Dauer des Asyl- und Wegweisungsverfahrens, längstens aber bis zur Ernennung eines Beistandes oder Vormundes oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit, unverzüglich eine Vertrauensperson."*

**Zu Artikel 15** Zuweisung in ein besonderes Zentrum

Der Artikel definiert die erhebliche Störung, welche zu einer Zuweisung in ein besonderes Zentrum führt. Wir sind der Auffassung, dass alle asylsuchenden Personen in den Bundeszentren über die Möglichkeit einer Zuweisung in ein besonderes Zentrum und die dafür definierten Kriterien informiert werden müssten. Dieser Informationspflicht sollte in der Verordnung oder zumindest im erläuternden Bericht nachgekommen werden. Dies insbesondere auch in Bezug auf Abs. 2 Bst. c, welcher dem Zentrumspersonal grosszügigen Ermessensspielraum belässt bei der Beurteilung, wann Bewohner eines Bundeszentrums erheblich stören."

**Zu Artikel 16** Betrieb der Zentren des Bundes

Den besonderen Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen ist im Betrieb der Bundeszentren unbedingt Rechnung zu tragen. Dies speziell auch hinsichtlich eines möglichen Aufenthalts von neu 140 Tagen anstatt wie bis anhin 90 Tagen. Kindergerechte Spielmöglichkeiten in den Zentren und ausreichend Bewegungsraum im Freien erachten wir als wesentlich und schlagen vor, eine entsprechende Formulierung in den Verordnungstext aufzunehmen.

**Zu Artikel 20a** Feststellung des medizinischen Sachverhalts

Das SEM hat im Herbst 2017 anlässlich der Informationsveranstaltungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs zugesichert, dass den Asylsuchenden in den Bundesasylzentren gleich zu Beginn des Asylverfahrens systematisch Einwilligungserklärungen in Bezug auf die Weitergabe von medizinischen Daten vorgelegt werden, damit die mit dem Vollzug von Wegweisungen befassten Behörden von Bund und Kantonen sowie das beteiligte medizinische Personal die medizinischen Daten im weiteren Verlauf der Asylverfahren bzw. beim Vollzug austauschen können, ohne jeweils erneut Einwilligungserklärungen einholen zu müssen. Wir regen an, eine entsprechende Regelung in den Verordnungstext oder eventualiter in die Weisungen des SEM aufzunehmen.

### **Zu Artikel 21 Zuweisung an die Kantone**

Die Zuweisung an die Kantone und die Kompensationen wurden im Rahmen der zweiten Asylkonferenz gemeinsam vom EJPD, der KKJPD und der SODK festgelegt. In Bezug auf die Detailregelungen haben wir folgende Bemerkungen:

- Abs. 2 Bst. b: Um eine gleichmässige Verteilung von vorläufig Aufgenommenen sowie Flüchtlingen sicherzustellen, sollen die im Rahmen des beschleunigten Verfahrens entschiedenen Asylgewährungen und vorläufigen Aufnahmen separat bevölkerungsproportional verteilt werden.
- Abs. 3: Die Regelmässigkeit der periodischen Überprüfung des nationalen Verteilschlüssels sollte im erläuternden Bericht definiert werden. Zudem sollte dort festgehalten werden, dass der Schlüssel um die bis anhin im geltenden Art. 21 AsylV 1 enthaltenen Kompensationen von 0.4 Prozentpunkten für EVZ-Kantone bereinigt wurde und nur noch die aktuellen Bevölkerungszahlen ausweist.
- Abs. 5 Bst. a: Es ist unklar, ob Standortkantone von Zentren gemäss Art. 24c AsylG (vorübergehende Nutzung von militärischen Bauten und Anlagen des Bundes) Anspruch auf Kompensation haben. Dies sollte hinsichtlich einer reibungslosen Zusammenarbeit zwischen Standortkanton und Bund im erläuternden Bericht präzisiert werden.

### **Zu Artikel 22 Zuweisung durch das SEM**

Das SEM weist die Asylsuchenden u.a. unter Berücksichtigung von besonders betreuungsintensiven Fällen bevölkerungsproportional den Kantonen zu. Wir gehen davon aus, dass mit diesen Fällen insbesondere unbegleitete minderjährige Asylsuchende sowie bekannte Medizinalfälle gemeint sind und möchten bitten, die beiden Fallkategorien im erläuternden Bericht zu benennen.

### **Zu Artikel 24 Meldung im Kanton**

Die Asylsuchenden müssen sich innerhalb von 24 Stunden an der vom Kanton bezeichneten Stelle melden. Es wird davon ausgegangen, dass Asylsuchende diese Stelle grundsätzlich selbstständig aufsuchen können. Dies gilt für junge unbegleitete minderjährige Asylsuchende nur bedingt. Allein reisende Kinder (und Jugendlichen) sind auch auf kurzen Wegen grösseren Risiken ausgesetzt (z.B. Menschenhandel). Um das übergeordnete Interesse der Kinder zu wahren, sollen unbegleitete minderjährige Kinder und Jugendliche auf dem Weg in den Kanton begleitet werden. Wir regen an, diesen Grundsatz in die Verordnung aufzunehmen oder zumindest im erläuternden Bericht zu präzisieren.

### **Zu Artikel 32 Nichtverfügen der Wegweisung**

Art. 32 sieht vor, dass das SEM die Wegweisung aus der Schweiz nicht verfügt, wenn die asylsuchende Person von einer rechtskräftigen Landesverweisung nach Art. 66a oder 66a<sup>bis</sup> StGB oder Art. 49a oder 49a<sup>bis</sup> Militärstrafgesetz betroffen ist.

Dies bedeutet, dass bei Asylsuchenden, gegen die nach Einreichung des Asylgesuches eine Landesverweisung ausgesprochen wird, kein Asylvollzug, sondern der Vollzug der Landesverweisung zur Anwendung gelangt. Die Kantone sind letztlich für den Vollzug der Landesverweisung zuständig und tragen entsprechend auch die Kosten des zwangsweisen Vollzuges obwohl die Person sich im Rahmen des Asylverfahrens in der Schweiz aufhält.



Wir schlagen vor, dass deshalb der Art. 32 AsylV 1 mit dem folgenden Absatz 2 zu ergänzen ist:

*„In den Fällen von Art. 32 Abs. 1 lit. d richtet sich die Übernahme der Kosten für den Vollzug der Landesverweisung nach Art. 92 AsylG. „*

Eine weitere Problematik folgt daraus, dass das SEM in den Fällen von Art. 32 lit. d nicht nur die Wegweisung nicht verfügt, sondern auch allfällige Vollzugshindernisse nach Art. 83 Abs. 1 AuG nicht prüft. Da rechtskräftige Landesverweisungen gegen Personen, die sich in einem laufenden Asylverfahren befinden, vor Abschluss des Asylverfahrens nicht vollzogen werden können, ist es sachgerechter, wenn das SEM im Rahmen des Asylverfahrens auch allfällige Vollzugshindernisse prüft. Diese stehen in der Regel denn auch in engem Zusammenhang mit den Asylgründen. Die kantonale Behörde kann sich anschliessend beim Vollzug der Landesverweisung auf die rechtskräftig gewordene Beurteilung des SEM stützen und muss nicht noch selber entsprechende Abklärungen betreffend möglicher Aufschubgründe nach Art. 66d StGB vornehmen. Insofern können unnötige Doppelspurigkeiten vermieden werden. Im Rahmen dieser Abklärungen müsste die kantonale Behörde in vielen Fällen ohnehin das SEM um einen entsprechenden Amtsbericht ersuchen, da ihnen im Gegensatz zur Bundesbehörde die erforderlichen Kenntnisse fehlen (Art. 43 Abs. 2 AsylV 1).

#### **Zu Artikel 34** Bezeichnung des Vollzugskantons

Wir erachten es als sinnvoll, dass die Kantone einer Asylregion Konkordate über die Aufgabenverteilung im Bereich des Wegweisungsvollzugs abschliessen können. Positiv hervorzuheben ist die Regelung, im Fall von „Überkompensationen“ oder nachgewiesener Überlastung Vollzugsaufgaben an Nachbarkantone abgegeben zu können. Dies ermöglicht auch bei aussergewöhnlichen Standortlösungen (kleine Kantone als Standorte von Bundeszentren) beim Verteil- und Kompensationssystem zu bleiben, welches für diese Reform entwickelt worden ist.

#### **Zu Artikel 52e** Beratung und Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren nach Zuweisung auf die Kantone

Wir möchten hier darauf hinweisen, dass in den Fällen, in denen die Zuständigkeit für die Rechtsberatung von der im Bundeszentrum zugewiesenen Rechtsberatungsstelle an jene des Kantons übergeht, Fragen zur Koordination auftreten können. Es gilt sicherzustellen, dass Personen im erweiterten Verfahren stets wissen, wer für ihre Rechtsberatung zuständig ist.

## **2.2 Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen**

#### **Zu Artikel 29-31** Nothilfepauschalen

Die Neustrukturierung mit den beschleunigten Verfahren hat zur Folge, dass der Aufwand der Kantone in den Bereichen Nothilfe und Wegweisungsvollzug tiefer als bisher ausfallen wird. Entsprechend ist eine Kürzung der Nothilfe- sowie der Verwaltungskostenpauschale schlüssig. Ein von der Arbeitsgruppe Neustrukturierung (AGNA) eingesetzter Ausschuss unter dem Co-Präsidium von Peter Gomm (ehem. Präsident SODK) und Barbara Büschi (stv. Direktorin SEM) sowie der Lenkungsausschuss unter dem Co-Präsidium von Bundesrätin Simonetta Sommaruga und Regierungsrat Hans-Jürg Käser haben sich nach langem Ringen auf die Höhe der neuen Pauschalen geeinigt mit dem Ziel, dass weder Bund noch Kantone auf Kosten der anderen Partei sparen oder übervorteilt werden sollen. Die Kürzung der Nothilfepauschale wurde von Seiten der Kantone denn auch nur unter der Bedingung der Einführung eines automatischen Anpassungsmechanismus sowie einer Schutzklausel akzeptiert.



Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt kann die Überlegungen von Bund und Konferenzen bezüglich der Anpassung der Nothilfepauschale nachvollziehen. Im neuen System soll die Nothilfepauschale je nach Verfahrenstyp differenziert werden. Die Kantone sind folglich künftig aufgefordert, die Nothilfekosten für vier verschiedene Personengruppen (Altfälle sowie die drei Verfahrenstypen Dublin-Verfahren / Beschleunigtes Verfahren / Erweitertes Verfahren) separat auszuweisen und den Nachweis eventueller Reservebildung über mehrere Jahre in allen vier Kategorien zu erbringen. Dies wird einen erheblichen zusätzlichen administrativen Aufwand für die Kantone bedeuten. Es stellt sich die Frage, ob nicht vorerst weiterhin die bisherige Nothilfepauschale pro Entscheid entrichtet werden sollte und allfällige Korrekturen aufgrund des Monitorings Sozialhilfestopp nachträglich vorgenommen werden könnten.

Unabhängig von der Regelung der Nothilfepauschale warten wir gespannt auf die Verhandlungsergebnisse bezüglich einer erhöhten Beteiligung des Bundes an den Mehrkosten der Kantone für die nachfolgenden Bereiche, auch wenn diese Mehraufwendungen nicht in direktem Zusammenhang mit der Neustrukturierung stehen. Es betrifft dies insbesondere die Kosten für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen, die Kosten für die nachhaltige Integration von Personen aus dem Asylbereich in den Arbeitsmarkt und die Kosten für die Übersetzung bei medizinischen Behandlungen (im Sinne eines diskriminierungsfreien Zugangs zur medizinischen Behandlung).

#### **Zu Artikel 58b** Kosten für ärztliche Untersuchungen und Begleitungen

Wir sind der Auffassung, dass im neuen Asylrecht die administrativ schlankste Lösung zu favorisieren ist, welche im Schlussbericht der AG Musterprozesse umschrieben und von der AGNA gutgeheissen worden ist. Sie sieht die Einrichtung von medizinischen Diensten in den Bundesasylzentren durch das SEM vor.

Beim Vollzug von Wegweisungen ab den Bundesasylzentren im Dublin-Verfahren oder im beschleunigten Verfahren sollten die ärztlichen Dienste des SEM die notwendigen medizinischen Untersuchungen direkt und auf Rechnung des SEM durchführen und die ärztliche Begleitung ab den Standortkantonen zum Flughafen anordnen.

Zudem sind die in Absatz 2 vorgesehenen Pauschalen deutlich zu tief. Für medizinische Untersuchungen betragen die Kosten gemäss den Erfahrungswerten der Kantone durchschnittlich 350 Franken, für ärztliche Begleitungen ab den Kantonen zum Flughafen 1'000 Franken. Wir beantragen, die Pauschalen entsprechend zu erhöhen. Zumal die Erfahrung im Kanton Basel-Stadt aufzeigt, dass gerade in diesen Vollzugsfällen einerseits zur Abklärung die Expertise mehrerer Ärzte benötigt und andererseits mehrere Gutachten im Rahmen des medizinischen Aufenthaltes notwendig werden. Basel-Stadt als EVZ Standortkanton erhält derzeit aufgrund des aktuellen Kompen-sationsmodells vermehrt Zuweisungen von vulnerablen Personen, deren Vollzug aus medizinischen Gründen blockiert ist, was die Vollzugssituation noch schwieriger macht als üblich. Korrekterweise müsste inskünftig in vergleichbaren Fällen die Pauschale mehrmals (pro erstelltes Gutachten) ausgerichtet werden. Alleine deswegen können die ursprünglich berechneten Durchschnittswerte bei weitem nicht ausreichen.

#### **Zu Artikel 67, Abs. 3** Rückkehrberatung

Wir beantragen, dass das SEM denselben Leistungserbringer für die Rückkehrberatung in allen Bundesasylzentren beauftragt. Nach Möglichkeit ist der Auftrag der IOM zu erteilen, welche sich in dieser Aufgabe bewährt hat und als einzige Organisation auch über ein Netzwerk in den Her-

kunftsstaaten der Asylsuchenden verfügt. Dies erweist sich im Bereich der Rückkehrberatung als entscheidender Vorteil.

### **2.3 Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten**

Der erläuternde Bericht erwähnt richtigerweise, dass auch kommunale Stellen Zugriff auf das System MIDES haben sollen, sofern das aufgrund der ihnen zugeteilten Aufgaben sinnvoll ist. Wir bitten dies später in den entsprechenden Wegleitungen/Ausführungsbeschlüssen festzuhalten.

### **2.4 Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA)**

#### **Zu Artikel 2a Abs. 4 Ausreisegespräch**

Kantone und SEM waren sich bei den Arbeiten zu den Musterprozessen Wegweisungsvollzug einig, dass die Ausreisegespräche auch dazu dienen sollen, den Gesundheitszustand und die notwendigen medizinischen Informationen beim Vorliegen von gesundheitlichen Problemen zu erheben. Diese Informationen bilden einen unverzichtbaren Bestandteil bei der Beurteilung der Reisefähigkeit. Wir beantragen, Abs. 4 entsprechend zu ergänzen.

#### **Konkurrenz zwischen gerichtlicher Landesverweisung und ausländerrechtlicher Wegweisung**

Wir regen an, in der VVWAL einen Artikel aufzunehmen, der regelt, was bei Konkurrenz zwischen Landesverweisung und asylrechtlicher Wegweisung gilt. Dabei gilt es nicht nur klarzustellen, dass die Landesverweisung Vorrang hat und durch den Kanton zu vollziehen ist, der sie angeordnet hat. Zudem ist zu regeln, wer für die Ausreisekosten aufkommt und bei wem die Verfahrens- und Vollzugsverantwortung liegt, wenn eine des Landes verwiesene Person erneut einreist und ein Asylgesuch stellt. Unsicherheiten bei diesen Konstellationen wären politisch höchst problematisch und sind zu vermeiden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der Überarbeitung der Verordnungen. Für Rückfragen steht Ihnen Renata Gäumann, kantonale Asylkoordinatorin, [renata.gaeumann@bs.ch](mailto:renata.gaeumann@bs.ch), Tel. 061 685 17 67, gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin





ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48  
[www.fr.ch/ce](http://www.fr.ch/ce)

Conseil d'Etat  
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

---

Département fédéral de justice et police  
Secrétariat d'Etat aux migrations  
Etat-major Affaires juridiques  
3003 Berne

*Document PDF et Word à :*  
[pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch)  
et [jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:jasmin.bittel@sem.admin.ch)

*Fribourg, le 21 novembre 2017*

## **Mise en œuvre du projet d'accélération des procédures d'asile**

Madame la Conseillère fédérale, Mesdames et Messieurs,

Nous nous référons à votre courrier du 30 août 2017 qui a retenu toute notre attention. Le Conseil d'Etat vous remercie de lui donner l'occasion de s'exprimer sur les projets d'ordonnances sur l'asile et d'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers. Il se positionne de la manière suivante.

### **Remarques générales**

La Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) ont été impliquées dans le processus de restructuration du domaine de l'asile dès le commencement et elles ont également pu donner leur avis sur l'application de la loi sur l'asile révisée dans le cadre de différents organes (Comité de pilotage Asile, GTRA, Comité forfaits, ateliers Droit du SEM, Comité d'experts Retour et exécution des renvois). Par conséquent, nous soutenons largement l'orientation de la restructuration, ainsi que l'application prévue dans le cadre des projets d'ordonnance.

Ci-après nous traitons donc en particulier les dispositions qui sont contestées par notre canton ou qui à notre avis méritent d'être optimisées. Les résultats des ateliers que le SEM, la CDAS et la CCDJP ont menés dans les nouvelles régions d'asile au mois de septembre 2017 y sont également intégrés.

### **Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1)**

De manière générale, le Conseil d'Etat peut faire siens les arguments développés dans la réponse commune de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP).

Néanmoins, il nous importe vous faire part d'un point d'inquiétude. Le projet de restructuration du domaine de l'asile auquel a adhéré notre canton prévoit que la région romande, soit la plus grande des 6 régions qui ont été dessinées, devrait comprendre, hormis le centre fribourgeois, deux autres centres de renvoi : l'un dans le canton de Genève, l'autre dans le canton de Vaud. Or, au moment de l'entrée en vigueur de cette restructuration planifiée pour le début 2019, seul le centre de Giffers sera opérationnel. Le centre genevois au Grand-Saconnex ne devrait pas être prêt avant 2022 et la localisation du 3<sup>e</sup> centre n'est même pas arrêtée. Au vu de cette perspective préoccupante, une discussion devra absolument avoir lieu entre notre Conseil et la Direction du Secrétariat d'Etat aux migrations pour fixer clairement les limites de l'engagement de notre canton.

## **Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (Ordonnance 2 sur l'asile, OA 2)**

Le projet de révision de l'OA 2 (P-OA 2) prévoit de réduire le forfait d'aide d'urgence (art. 28, 29 et 30a P-OA 2), moyennant la création de trois forfaits échelonnés en lieu et place d'un seul forfait composé d'un montant de base et d'un second montant compensatoire, de réduire de moitié le forfait administratif (art. 31 al. 2 et 3 P-OA 2), et de diminuer d'un tiers environ le forfait pour le Conseil en vue du retour (art. 68, al. 2 et 3 P-OA 2).

L'enjeu financier n'est pas négligeable, ni pour le SEM, ni pour les cantons.

Nous sommes conscients que les montants des nouveaux forfaits figurant dans l'OA 2 modifiée sont le résultat de négociations menées par un comité institué par le groupe de travail restructuration (GTRA), co-présidé par Peter Gomm (ancien président CDAS) et Barbara Büschi (directrice adj. SEM), le comité de pilotage, sous la co-présidence de la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga et du conseiller d'Etat Hans-Jürg Käser, ayant quant à lui trouvé un accord sur le dernier point resté en suspens.

Selon la CDAS et la CCDJP, ce résultat est à considérer comme un compromis, qui a pu être atteint sur la base d'un objectif commun, dans la mesure où aucune des parties (Confédération ou cantons) ne doit économiser ou être avantagée au détriment de l'autre.

Nous reconnaissons tous les efforts fournis en vue d'obtenir un tel compromis politique. Toutefois, nous nous inquiétons du fait que la réduction des forfaits aille à l'encontre de la *Déclaration commune* adoptée à l'occasion de la *Conférence nationale sur l'asile* du 28 mars 2014, qui stipulait au §2, lettre f) ce qui suit :

*« Le système de financement actuel est en principe maintenu. Un suivi périodique permettra de vérifier si :*

- > les objectifs de la restructuration ont été atteints,*
- > des effets préjudiciables ont été occasionnés à certains cantons ou aux communes abritant des centres de la Confédération,*
- > des adaptations doivent être apportées, s'agissant notamment de la compétence, du système de financement ou du modèle de compensation ».*

Même si la restructuration avec les procédures accélérées aura pour conséquence que les charges des cantons dans les domaines de l'aide d'urgence et de l'exécution du renvoi seront moins élevées que jusqu'ici, nous estimons que la diminution drastique des forfaits pour l'aide d'urgence et pour les frais administratifs, ainsi que pour les Bureaux de conseils en vue du retour, prévue dans l'ordonnance, est disproportionnée.

Nous demandons par conséquent de réexaminer le maintien des forfaits à leur niveau actuel et éventuellement de les corriger après coup sur la base des données du suivi prévu à cet effet (Monitoring de l'aide d'urgence).

A titre subsidiaire, nous pourrions aussi entrer en matière sur les propositions émanant de la prise de position du 8 novembre 2017 de nos collègues valaisans.

#### *Article 58b*

Les cantons sont d'avis qu'il faut codifier dans le nouveau droit sur l'asile la solution la plus légère possible sur le plan administratif. Celle-ci a été décrite dans le rapport final du groupe de travail procédure type et approuvée par le GTRA. Elle prévoit l'instauration par le SEM de services médicaux dans les centres de la Confédération.

Lors de l'exécution des renvois à partir des centres de la Confédération, dans la procédure Dublin ou dans la procédure accélérée, nous demandons que les services médicaux du SEM pratiquent les examens médicaux nécessaires directement, aux frais du SEM.

De plus, les forfaits prévus dans l'alinéa 2 sont nettement trop bas. Selon l'expérience des cantons, les coûts pour les examens médicaux se montent en moyenne à 350 francs ; pour le transport du canton à l'aéroport sous surveillance médicale, ces coûts s'élèvent à 1 000 francs. Nous demandons que les forfaits soient augmentés en conséquence.

#### **Ordonnance 3 sur l'asile relative au traitement de données personnelles**

Pas de remarque.

#### **Ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers**

Le Conseil d'Etat peut faire siens les arguments développés dans la réponse commune de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP).

Nous vous remercions de tenir compte de nos préoccupations lors du remaniement des ordonnances et vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :



Maurice Ropraz  
Président



Danielle Gagnaux-Morel  
Chancelière d'Etat

2017 -11- 30



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 29 novembre 2017

**Le Conseil d'Etat**

5809-2017

Eidg. Justiz- und  
Polizeidepartement

30. Nov. 2017

No. \_\_\_\_\_

Département fédéral de justice et police  
Madame Simonetta Sommaruga  
Conseillère fédérale  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

**Concerne : consultation fédérale concernant le projet visant à accélérer les procédures d'asile; modification de l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure, de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement, de l'ordonnance 3 sur l'asile relative au traitement de données personnelles et de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers**

Madame la Conseillère fédérale,

Notre Conseil a bien reçu votre lettre du 30 août 2017 par laquelle vous l'avez invité à se prononcer dans le cadre de la consultation citée en marge et il vous en remercie.

De manière générale, nous vous réitérons l'engagement du canton de Genève à contribuer à la mise en œuvre, dans les meilleurs délais, du troisième volet du projet visant à accélérer les procédures d'asile.

S'agissant de l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1), notre Conseil, sensible à la cause humanitaire des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA), ainsi qu'à leur protection, souhaiterait toutefois que l'exclusion d'assigner ces derniers à un centre spécifique figure explicitement dans le texte légal. La question des requérants nécessitant un encadrement particulier ("*cas de figure spécifiques*") et de leur juste attribution aux cantons mériterait également quelque approfondissement.

En ce qui concerne l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2), nous émettons de fortes réserves par rapport au projet de révision, dans la mesure où les modifications prévues créeront un report de charge vers les cantons. Nos réticences portent en particulier sur les montants des forfaits d'aide d'urgence, notamment celui lié à la procédure Dublin, ainsi que sur le mode de calcul de ces forfaits.



Cela étant, vous voudrez bien trouver dans le document annexé nos commentaires détaillés relatifs aux projets d'ordonnances soumis en consultation.

Nous vous remercions d'ores et déjà de l'attention que vous voudrez bien prêter aux observations de notre Conseil et vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

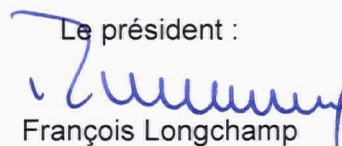
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Anja Wyden Guelpa

Le président :



François Longchamp

Annexe mentionnée



## Observations du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève relatives aux articles des ordonnances soumises à consultation

### OA 1

#### **Art. 7 al. 2<sup>quinquies</sup>** (personne de confiance)

La désignation de la personne de confiance est régie par l'al. 2<sup>quater</sup>. Or, le rapport explicatif indique que c'est au "canton de séjour" du requérant qu'il revient de désigner immédiatement une personne de confiance à l'intention de ce dernier. De quel canton s'agit-il exactement ? Le canton de résidence effective ou le canton d'affectation ?

#### **Art. 15** (assignation à un centre spécifique)

Le texte ne fait aucune référence aux requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA). Or, le rapport explicatif indique clairement qu'il est prévu que ces derniers, qui doivent être hébergés dans des structures adaptées à leurs besoins, échappent aux centres spécifiques.

#### **Art. 21 al. 2 let. c** (attribution aux cantons)

Il est proposé de modifier le texte dans ce sens : "[...] dont la demande d'asile n'a exceptionnellement pas encore donné lieu à une décision de renvoi [...]". Ceci afin de refléter le caractère exceptionnel de l'attribution inscrit dans le rapport explicatif.

#### **Art. 22** (attribution effectuée par le SEM)

Quel contrôle peut être opéré s'agissant de l'attribution des requérants d'asile, notamment des cas spécifiques ayant besoin d'un encadrement particulier, tels que les cas médicaux lourds ? Les cantons auront-ils accès aux critères d'attribution desdits cas spécifiques, ainsi qu'aux statistiques intercantionales y relatives ?

### OA 2

Le projet de révision de l'OA 2 prévoit de réduire le forfait d'aide d'urgence (art. 28, 29 et 30a) moyennant la création de trois forfaits échelonnés en lieu et place d'un seul forfait composé d'un montant de base et d'un second montant compensatoire, de réduire de moitié le forfait administratif (art. 31 al. 2 et 3) et de diminuer d'un tiers environ le forfait pour le conseil en vue du retour (art. 68, al. 2 et 3).

A ce stade, il convient de rappeler que la réduction de ces forfaits va à l'encontre de la *Déclaration commune* adoptée à l'occasion de la *Conférence nationale sur l'asile* du 28 mars 2014 qui stipulait au §2, lettre f) ce qui suit :

« Le système de financement actuel est en principe maintenu. Un suivi périodique permettra de vérifier si :

- les objectifs de la restructuration ont été atteints,
- des effets préjudiciables ont été occasionnés à certains cantons ou aux communes abritant des centres de la Confédération,
- des adaptations doivent être apportées, s'agissant notamment de la compétence, du système de financement ou du modèle de compensation. »

### Art. 28, 29 et 30a (forfaits d'aide d'urgence)

Le projet de révision de l'OA 2 propose trois **forfaits d'aide d'urgence** distincts en fonction du type de procédure, à savoir un montant unique de 400 francs pour les personnes dont la procédure Dublin est close; un montant unique de 2'013 francs pour les personnes dont la procédure accélérée est close; un montant unique de 6'006 francs pour les personnes dont la procédure étendue est close ou dont l'admission provisoire a été levée.

Le montant de chaque forfait fixé par la Confédération tient compte du taux moyen de recours à l'aide d'urgence (taux de perception: nombre de bénéficiaires/nombre de décisions négatives exécutoires), de la durée moyenne de perception (nombre de jours de consommation/nombre de bénéficiaires) et du coût journalier moyen (dépenses d'aide d'urgence/nombre de jours de consommation).

Les hypothèses de calcul se basent, en partie, sur les données du *Monitoring sur l'exclusion de l'aide sociale* des années 2010-2015 ainsi que sur les résultats de la phase test menée pendant les années 2014 à 2016. Eu égard à un coût journalier moyen fixé à 50 francs et indexé à l'indice des prix à la consommation (IPC), le montant du forfait varie en fonction du taux et de la durée de perception selon la procédure.

Le modèle proposé présente ainsi trois biais majeurs.

Premièrement, dans la mesure où il renonce à la distinction entre un montant de base et un montant compensatoire, inscrite aujourd'hui dans l'art. 29, al. 2 OA 2, le système de financement proposé désavantage les cantons dont les coûts réels de prise en charge sont supérieurs à d'autres, ce pour diverses raisons indépendantes de leur volonté.

En l'occurrence, le canton n'a pas de véritable prise sur les deux facteurs principaux qui influencent les coûts de l'aide d'urgence, à savoir la composition démographique des bénéficiaires de l'aide d'urgence et la structure des coûts propre à un territoire cantonal à caractère urbain prépondérant. Aussi, en l'absence de mécanisme compensatoire, le projet de révision de l'OA 2 pénalise les cantons dont le coût journalier de prise en charge est supérieur à la moyenne.

En outre, le forfait d'aide d'urgence de 400 francs semble peu réaliste au vu des coûts générés par la prise en charge de la population cible. A cet égard, on peut légitimement se demander si le taux de bénéficiaires retenu de 10% prend bien en compte les difficultés opérationnelles grandissantes rencontrées dans l'application des accords de Dublin.

Deuxièmement, le mécanisme d'ajustement automatique ancré sur le niveau des réserves cantonales nettes, tel que proposé à l'art 30a, pose problème. En effet, dans la mesure où les réserves ne sont pas constituées dans un fonds de compensation pour équilibrer les écarts entre les cantons déficitaires et ceux qui font des excédents, le système va creuser l'écart entre les cantons.

Ce biais est d'ores et déjà constaté avec le système actuellement en vigueur. Pour mémoire, celui-ci est caractérisé par un déséquilibre entre les déficits (70'000'000 francs millions) et les excédents (125'000'000 francs) cumulés. Les données du dernier *Monitoring sur l'exclusion de l'aide sociale* (exercice 2016, Annexe 1) montrent que les cantons de Genève, Jura, Neuchâtel, Schaffhouse, Vaud et Zurich n'ont plus de réserves depuis 2014, avec un déficit cumulé d'environ 70'000'000 francs. Sur la même période 2008-2016, les autres cantons cumulent un excédent de financement de quelque 125'000'000 francs, soit presque deux fois (1.78) le montant des déficits.

Troisièmement, il ne paraît pas davantage pertinent de retenir comme valeur de référence pour le coût journalier de l'aide d'urgence la moyenne nationale. En effet, à l'avenir le fardeau de la prise en charge des bénéficiaires de l'aide d'urgence incombera en premier lieu aux cantons disposant d'un centre fédéral sans fonctions de procédure, lesquels se

situeront dans les cantons de Berne, Fribourg, Genève, Soleure, Schwyz, Thurgovie et Zurich.

Or, selon les données du dernier *Monitoring sur l'exclusion de l'aide sociale* (exercice 2016, Annexe 3.1), le coût journalier relatif au dispositif d'aide d'urgence en place dans les cantons précités s'élève à 56 francs/jour, soit 12% plus élevé que le montant indiqué dans le projet de révision de l'OA 2.

#### **Art. 31 al. 2 et 3 (forfait administratif)**

En ce qui concerne le **forfait administratif**, la réduction de moitié du montant forfaitaire est justifiée par le fait qu'avec la mise en œuvre de la restructuration du domaine de l'asile, une réduction de 50% des attributions aux cantons est prévue. Toutefois, le forfait administratif est versé en fonction du nombre de demandes d'asile déposées et non pas en fonction des attributions.

La solution alternative qui privilégierait l'imputation du forfait en fonction des attributions, en lieu et place d'une imputation en fonction des nouvelles demandes d'asile, serait cohérente avec la disposition de l'art. 80a LAsi qui précise que la compétence de prise en charge cantonale débute avec l'attribution, respectivement l'affectation au canton.

Aussi, dans la mesure où une distinction sera faite désormais entre les attributions et les affectations (cf. art. 21 et 23 projet de révision de l'OA 1), nous proposons que le forfait administratif soit maintenu à 1'100 francs pour les attributions et réduit à 550 francs pour les affectations.

Enfin, il est regrettable que l'alinéa 3 ne fasse aucune allusion aux coûts générés par la prise en charge en matière d'intégration rapide, y compris au niveau du marché de l'emploi, des réfugiés reconnus et attribués aux cantons. Il convient de préciser et de rappeler à cet égard que cette mesure constitue un principe fondamental de la restructuration en cours du domaine de l'asile acceptée par la Confédération, les cantons et les communes.

#### **Art. 58b, al. 1 et 2 (frais occasionnés par les examens médicaux et l'accompagnement)**

Dans le rapport final du groupe de travail "processus-modèles pour le retour et l'exécution du renvoi depuis les centres fédéraux dans le domaine de l'asile", dont la majeure partie des conclusions a été validée par le groupe de travail chargé d'accompagner les travaux relatifs à la restructuration du domaine de l'asile (AGNA), il est fait mention du fait que le coût moyen des frais occasionnés par les examens médicaux à la charge des cantons est de 350 francs et que ce même coût moyen s'élève à 1000 francs pour les frais liés à l'accompagnement médical entre le lieu de séjour de la personne qui doit être renvoyée et l'aéroport suisse de départ ou le poste frontière terrestre.

Dans la mesure où la Confédération va désormais prendre ces frais en charge sous la forme de forfaits, ce que nous saluons, ceux-ci devraient correspondre aux sommes indiquées plus haut et non aux montants de 250 francs et 500 francs proposés qui sont insuffisants.

#### **Art. 68, al. 2 et 3 (conseil en vue du retour - forfaits de base)**

S'agissant des **subventions allouées aux cantons pour le conseil en vue du retour**, le projet de révision de l'OA 2 propose de réduire de moitié le forfait de base au sens de l'art. 68 al. 3 OA 2 et d'augmenter de 25% le forfait lié aux prestations par cas selon l'art. 68 al. 4 OA 2.

Si l'on peut admettre la diminution du forfait de base, l'ajustement à la hausse du second forfait paraît en revanche nettement insuffisant. A ce propos, le *Rapport explicatif accompagnant le projet d'ordonnance* relève que (ad art. 68 al. 4) : «... il y a lieu de s'attendre à ce que l'activité de conseil exige davantage de travail et prenne plus de temps pour les personnes provenant de pays vers lesquels le renvoi est difficile et pour les cas relevant de la procédure étendue qui demandent un effort intense en matière de conseil. De plus le forfait lié aux prestations fournies n'a pas été modifié depuis plus de dix ans ».

Sur la base de ces considérations, nous estimons que l'ajustement à la hausse du forfait lié aux prestations fournies devrait se situer entre 1'000 et 1'500 francs.

Par ailleurs, il est indispensable, pour permettre aux structures cantonales de rester opérationnelles, que le forfait lié aux prestations fournies dans les cantons soit au moins doublé pour mieux prendre en compte les frais effectifs liés aux diverses tâches accomplies, comme par exemple celles relatives à l'ouverture et au suivi de dossiers qui ne mèneront pas nécessairement à un départ effectif.

\*\*\*\*\*

2017 -12- 01

Eidg. Justiz- und  
Polizeidepartement

- 1. Dez. 2017

*Nb.*

Eidgenössisches Justiz- und Poli-  
zeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Glarus, 28. November 2017  
Unsere Ref: 2017-190

**Vernehmlassung i. S. Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren  
(Neustrukturierung des Asylbereichs); Änderungen AsylV 1, AsylV 2, AsylV 3, VVWAL**

Hochgeachtete Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie gaben uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme.  
Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

**1. Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen**

*Zu Artikel 2 AsylV 1*

Im Zusammenhang mit der Sicherstellung von Dokumenten stellt sich die Frage, ob sich die Durchsuchungs- und Sicherstellungsbefugnis der Behörden nicht insbesondere auch auf die in einem Mobile Phone gespeicherten Daten erstrecken dürfen sollen, zumal ein Zugriff auf solche Daten den Behörden wichtige Erkenntnisse zu Staatsangehörigkeit, Reiserouten, Kontakten usw. erlauben würden. Allenfalls wäre diese Frage in einem anderen Artikel der Verordnung in Ausführung zu den Artikeln 9 und 10 AsylG zu regeln, falls der Bundesgesetzgeber ebenfalls entsprechenden Handlungsbedarf sähe.

*Zu Artikel 15 AsylV 1*

Die Bestimmung beschlägt die Definition der erheblichen Störung, welche zu einer Zuweisung in ein besonderes Zentrum führt. Es dürfte Sinn machen, dass alle asylsuchenden Personen in den Bundeszentren über das Instrument der Zuweisung in ein besonderes Zentrum sowie die entsprechenden Voraussetzungen informiert werden. Eine solche behördliche Informationspflicht sollte in die Verordnung aufgenommen werden.

*Zu Artikel 20a AsylV 1*

Das SEM hat den Kantonen im Rahmen der Informationsveranstaltungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs in Aussicht gestellt bzw. zugesichert, dass den Asylsuchenden in den Bundesasylzentren gleich zu Beginn des Asylverfahrens systematisch Einwilligungserklärungen betreffend die Weitergabe von medizinischen Daten vorgelegt werden sollen, damit die mit dem Vollzug von Wegweisungen befassten Behörden sowie das beteiligte medizinische Personal die medizinischen Daten im weiteren Verlauf der Asylverfahren bzw. beim Vollzug austauschen können, ohne jeweils erneut Einwilligungserklärungen einholen zu müssen. Es dürfte aus Gründen der Rechtssicherheit angezeigt sein, eine entsprechende Regelung ausdrücklich in den Verordnungstext aufzunehmen.

#### *Zu Artikel 21 Abs. 2 Bst. b AsylV 1*

Um eine möglichst gerechte und gleichmässige Verteilung von vorläufig aufgenommenen Personen sowie Flüchtlingen sicherzustellen, sollen die im Rahmen der beschleunigten Verfahren verfügbaren Asylgewährungen und vorläufigen Aufnahmen in einem separaten Prozess bevölkerungsproportional auf die Kantone verteilt werden.

#### *Zu Artikel 34a AsylV 1*

Der Kanton Glarus stellt in Frage, ob die Unterstützung eines Standortkantons bei einer Überlastungssituation nicht erst nach Ablauf von sechs Monaten, sondern bereits früher einsetzen müsste. Es ist weder sinnvoll noch nachvollziehbar, dass zuerst während sechs Monaten Vollzugspendenzen angehäuft werden müssen, bevor sich der Standortkanton durch andere Kantone unterstützen lassen können soll.

#### *Zu Art. 52e AsylV1*

Es ist vorgesehen, dass sich Personen im erweiterten Verfahren bei entscheidungsrelevanten Verfahrensschritten im erstinstanzlichen Verfahren an die im Zentrum des Bundes zugewiesene Rechtsvertretung oder an die Rechtsberatungsstelle im Kanton wenden können. Dies kann dazu führen, dass für die asylsuchende Person, je nach Distanz zwischen Zuweisungskanton und Arbeitsort der Rechtsvertretung, Reisekosten entstehen. Der Kanton Glarus lehnt es ab, diese und andere zusätzliche, im Rahmen des vom Bund durchzuführenden Asylverfahrens anfallende Kosten zu übernehmen.

## **2. Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen**

#### *Zu den Artikeln 29-31 AsylV 2*

Es ist davon auszugehen, dass die Kantone ohne BAZ mit deutlich weniger finanziellen Mitteln aus der Nothilfe rechnen können, da in der Regel nur noch eine Nothilfepauschale für tatsächlich in den Kanton eingereiste Personen gewährt wird. Deshalb ist der Anpassungsmechanismus unter Artikel 30a notwendig und zu begrüssen. Die Schutzklausel hingegen hat keinen Eingang in den Verordnungstext gefunden und wird lediglich im erläuternden Bericht ausgeführt. Sie besagt, dass eine Verordnungsanpassung geprüft werden muss, wenn die Reserve der entsprechenden Fallkategorie rückläufig ist und unter 25 Prozent des vierjährigen Jahresdurchschnitts der ausbezahlten Pauschalen liegt. Dieser Mechanismus soll garantieren, dass die Kantone kein Defizit in der Nothilfe ausweisen bzw. ein allfälliges Defizit umgehend durch erhöhte Nothilfepauschalen ausgeglichen wird. Der Kanton Glarus beantragt, dass die Schutzklausel in den Verordnungstext aufgenommen wird.

Auf die Halbierung der Verwaltungskostenpauschale (in Art. 31 Abs. 2 und 3 AsylV2) ist vorerst noch zu verzichten, da ohne genaues Monitoring zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht bestimmt werden kann, inwieweit die Kantone künftig tatsächlich entlastet werden. Die einfach zu vollziehenden Dublin-Fälle fallen weg, im Gegenzug verbleiben aber die aufwändigen Vollzüge im Rahmen von erweiterten Asylverfahren. Es ist keineswegs garantiert, dass die Kantone künftig lediglich 40 Prozent der Asylsuchenden aufnehmen müssen. Dieser Wert ist vielmehr davon abhängig, wie hoch der Anteil an vollziehbaren Dublin-Verfahren und an Fällen ist, die ein beschleunigtes Verfahren von maximal 140 Tagen erlauben. Die erheblichen Schwankungen und die Zusammensetzung sowie der Herkunft der Asylsuchenden kann dazu führen, dass künftig die Zuweisungen von Personen im erweiterten Verfahren weit über 40 Prozent betragen kann.

Der Kanton Glarus erwartet, dass sich der Bund bei allfälligen Reduktionen von Pauschalbeträgen im Gegenzug an den Mehrkosten der Kantone bei einem erhöhten Aufwand beteiligt, auch wenn diese Mehraufwendungen nicht in direktem Zusammenhang mit der Neustrukturierung stehen. Dies betrifft insbesondere die Kosten für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen, die Kosten für die nachhaltige Integration von Personen aus dem Asylbereich in den Arbeitsmarkt und die Kosten für die Übersetzung bei medizini-

schen Behandlungen (im Interesse eines diskriminierungsfreien Zugangs zur medizinischen Behandlung).

*Zu Artikel 58 Abs. 6 AsyIV 2*

Das SEM (bzw. swissREPAT) kann basierend auf einer Risikoanalyse ohne jegliche Rücksprache mit dem zuständigen Kanton festlegen, dass eine soziale Begleitung von ausreisepflichtigen Asylsuchenden nötig ist. Da der Kanton in diesem Fall keine Wahl hat und zwingend eine soziale Begleitung organisieren muss, hat der Bund unseres Erachtens jeweils die gesamten tatsächlichen Kosten für die entsprechende soziale Begleitung zu übernehmen. Die vom Bund vorgeschlagenen 200 Franken sind auf jeden Fall zu tief.

*Zu Artikel 58b AsyIV 2*

Im neuen Asylrecht ist eine administrativ schlanke Lösung zu kodifizieren. Eine solche wurde im Schlussbericht der AG Musterprozesse umschrieben und von der AGNA gutgeheissen. Sie sieht die Einrichtung von medizinischen Diensten in den Bundesasylzentren durch das SEM vor.

Beim Vollzug von Wegweisungen ab den Bundesasylzentren im Dublin-Verfahren oder im beschleunigten Verfahren sollten die ärztlichen Dienste des SEM die notwendigen medizinischen Untersuchungen direkt und auf Rechnung des SEM durchführen und die ärztliche Begleitung ab den Standortkantonen zum Flughafen anordnen.

Zudem sind die in Absatz 2 vorgesehenen Pauschalen deutlich zu tief. Für medizinische Untersuchungen betragen die Kosten gemäss den Erfahrungswerten der Kantone durchschnittlich 350 Franken, für ärztliche Begleitungen ab den Kantonen zum Flughafen 1'000 Franken. Der Kanton Glarus verlangt, dass die Pauschalen entsprechend erhöht werden.

*Zu Art. 67 Abs. 3 AsyIV 2*

Wir beantragen gestützt auf die Diskussionen in der AG Musterprozesse/Wegweisungsvollzug und in der AGNA, dass das SEM denselben Leistungserbringer für die Rückkehrberatung in allen Bundesasylzentren beauftragt. Nach Möglichkeit ist der Auftrag der IOM zu erteilen, welche sich in dieser Aufgabe bewährt hat und als einzige Organisation auch über ein Netzwerk in den Herkunftsstaaten der Asylsuchenden verfügt. Dies erweist sich im Bereich der Rückkehrberatung als entscheidender Vorteil.

*Zu Art. 68 AsyIV 2*

Aus denselben Gründen wie bei der Verwaltungskostenpauschale halbiert der Bund die jährliche Basispauschale für die Rückkehrberatung. Dies wird sich auf die bestehenden Ressourcen der Rückkehrberatungsstellen in den Kantonen auswirken. In Anbetracht des zu erwartenden höheren Beratungsaufwandes in den Kantonen für Personen in erweiterten Verfahren sowie angesichts der postulierten Intensivierung der Rückkehrberatung schlägt der Kanton Glarus vor, dass vorerst auf die Halbierung der Basispauschale verzichtet bzw. geprüft wird, ob die Leistungspauschale nicht sogar auf 1'000 Franken erhöht werden müsste.

### **3. Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten**

Keine Bemerkungen.



#### **4. Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen**

##### *Zu Art. 2 Abs. 3 VVWAL*

Der Kanton Glarus regt an, dass das SEM den zuständigen Kanton darüber informiert, wenn es von sich aus die Papierbeschaffung einleitet. Wir schlagen vor diesem Hintergrund vor, dass diese Pflicht in den Verordnungstext eingepflegt wird.

##### *Zu Art. 2a VVWAL*

Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass das Ausreisegespräch von derjenigen kantonalen Behörde geführt werden muss, die beim SEM das Gesuch um Vollzugsunterstützung eingereicht hat (Abs. 1). In der Praxis gibt es insbesondere im AuG-Bereich Konstellationen, bei denen sich eine Delegation des Ausreisegesprächs an eine Partnerbehörde (z.B. Kantonspolizei, Betreuungsorganisation) aufdrängen kann. Es wird vor diesem Hintergrund gefordert, dass es den Kantonen aus Rücksicht auf deren Organisationsautonomie freigestellt bleibt, welche Behörde das Ausreisegespräch führt.

Die Kantone und das SEM waren sich bei den Arbeiten zu den „Musterprozessen Wegweisungsvollzug“ darüber einig, dass die Ausreisegespräche auch dazu dienen sollen den Gesundheitszustand und die notwendigen medizinischen Informationen beim Vorliegen von gesundheitlichen Problemen zu erheben. Diese Informationen bilden einen unverzichtbaren Bestandteil bei der Beurteilung der Reisefähigkeit. Absatz 4 soll dieses Anliegen aufnehmen und ausdrücklich festhalten.

##### *Zu Art. 11a Abs. 3 VVWAL*

Die Höhe der in Art. 11a Abs. 3 VVWAL festgelegten Pauschalen zugunsten der Dienstleistungserbringer am Flughafen für den Empfang und die polizeiliche Zuführung zum Flugzeug steht in einem Missverhältnis zu den unter Art. 58 Abs. 2 AsylV2 aufgeführten Pauschalen zugunsten der kantonalen Polizeibehörden für die polizeiliche Begleitung zum Flughafen bzw. bis in den Herkunftsstaat. Es wird beantragt, die Pauschalen gemäss 58 Abs. 2 AsylV2 im Rahmen der vorliegenden Revision im Sinne eines Quervergleichs mit der Abgeltung nach Art. 11a Abs. 3 VVWAL zu überprüfen und die Höhe der Pauschalen unter Berücksichtigung des tatsächlichen durchschnittlichen Regel-Aufwands nachvollziehbar aufeinander abzustimmen.

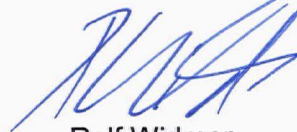
##### *Neue Kollisionsregelung zwischen gerichtlicher Landesverweisung und Wegweisung*

Der Kanton Glarus möchte beliebt machen in der VVWAL einen neuen Artikel vorzusehen, der die absehbaren Fragen bei Vorliegen einer Konkurrenz zwischen Landesverweisung und ausländer- bzw. asylrechtlicher Wegweisung regelt. Dabei soll nicht nur geklärt werden, dass die Landesverweisung Vorrang hat und durch denjenigen Kanton zu vollziehen ist, der sie angeordnet hat. Es ist ausserdem zu regeln, wer für die Ausreisekosten aufkommt und bei wem die Verfahrens- und Vollzugsverantwortung liegt, wenn eine des Landes verwiesene Person erneut einreist und wiederum ein Asylgesuch stellt. Unsicherheiten bei diesen Konstellationen sind absehbar, und es liegt mithin ein offensichtliches Regelungsbedürfnis vor, das bei der vorliegenden Gelegenheit befriedigt werden sollte.

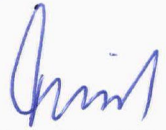
Genehmigen Sie, hochgeachtete Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

**Für den Regierungsrat**



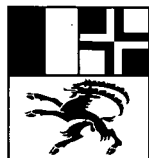
Rolf Widmer  
Landammann



Hansjörg Dürst  
Ratsschreiber

E-Mail an: [pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch)  
[jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:jasmin.bittel@sem.admin.ch)

versandt am: **30. Nov. 2017**



Sitzung vom

28. November 2017

Mitgeteilt den

28. November 2017

Protokoll Nr.

1029

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

EINGANG GEVER SEM

2017 -11- 29

Eidg. Justiz- und  
Polizeidepartement

29. Nov. 2017

*Nu.* \_\_\_\_\_

Per E-Mail (PDF- und Word-Version) zustellen an: [pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch)  
und [jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:jasmin.bittel@sem.admin.ch)

**Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs)**

**Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsyIV 1), der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsyIV 2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsyIV 3) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. August 2017 geben Sie uns die Möglichkeit, zu oberwähnten Geschäften Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Wir äussern uns nachfolgend insbesondere zu Verordnungsbestimmungen, die bei den Kantonen umstritten sind oder bei denen unseres Erachtens noch Optimierungsbedarf besteht.

## Zur Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1)

### Zu Art. 2b Absatz 1

Die Präzisierung zu Artikel 10 Abs. 2 AsylG wird ausdrücklich begrüsst. Die vorgeschlagene Formulierung, nach welcher ausschliesslich die im Ausland ausgestellten Dokumente der Sicherstellungspflicht unterliegen, ist aus unserer Sicht allerdings ungenügend, da sich die betreffenden Personen nicht selten auch durch ihre heimatischen Vertretungen in der Schweiz Dokumente ausstellen lassen. In der Praxis kommt es auch vor, dass – unter anderer Identität als im Asylverfahren angegeben – sogar in der Schweiz die Ausstellung gewisser Dokumente erwirkt werden kann. Damit die Sicherstellung sämtlicher Dokumente gewährleistet werden kann, welche Hinweise auf die Identität von Personen geben, die in der Schweiz ein Asylgesuch eingereicht haben, ist die Formulierung entsprechend anzupassen.

"....sämtliche im Ausland *oder durch ausländische Vertretungen in der Schweiz* ausgestellten....."

Die Bestimmung sieht vor, dass sämtliche sichergestellten Dokumente unverzüglich und im Original dem SEM zu übermitteln sind. Unseres Erachtens steht diese starre Regelung im Widerspruch zu Artikel 10 Abs. 3 des AsylG. Dort wird bestimmt, dass wenn die sicherstellende Behörde oder Amtsstelle die Dokumente auf ihre Echtheit hin überprüft, dem SEM das Resultat dieser Überprüfung mitzuteilen sei. Eine Echtheitsüberprüfung nach dieser Bestimmung wäre zukünftig ausgeschlossen, wenn man die Originale unverzüglich dem SEM weiterzuleiten hätte. Die sofortige Überstellung der Originale an das SEM mit der gleichzeitigen Bitte um Rücksendung erachten wir demgegenüber als wenig sinnvoll. Hier muss der Verordnungsentwurf flexibler gestaltet werden; d.h. es muss in diesen Fällen genügen, wenn das SEM unverzüglich mittels Kopien über die Sicherstellung informiert wird.

### Zu Art. 7 Absatz 2, 2<sup>bis</sup>, 2<sup>ter</sup>, 2<sup>quater</sup>, 2<sup>quinqes</sup>

Wir regen an, sich bei Artikel 7 Abs. 2<sup>quater</sup> an den Wortlaut der Empfehlungen der SODK zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich zu halten ("so rasch als möglich" und "sofort"), wie dies ja im erläuternden Bericht erfolgt ist, oder ansonsten den Begriff "rechtzeitig" zu definieren. Gleichzeitig geben wir zu bedenken, dass die Einsetzung einer Beistands- oder Vormundschaft

für einzelne Kantone einen nicht unerheblichen Aufwand darstellt. Wir schlagen deshalb die folgende Formulierung vor:

*"Für unbegleitete minderjährige asylsuchende Personen wird nach Zuweisung in den Kanton so rasch als möglich eine Beistand- oder Vormundschaft eingesetzt. Ist dies nicht sofort möglich, so ernennt die zuständige kantonale Behörde für die Dauer des Asyl- und Wegweisungsverfahrens, längstens aber bis zur Ernennung eines Beistandes oder Vormunds oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit, unverzüglich eine Vertrauensperson."*

#### *Zu Art. 15 Abs. 4*

Der zuständige Kanton wird gemäss Artikel 24a Abs. 1 AsylG verpflichtet, bei einer vom SEM verfügten Zuweisung in ein besonderes Zentrum eine Ein- oder Ausgrenzung gemäss Artikel 74 Abs. 1<sup>bis</sup> AuG anzuordnen (Artikel 24a Abs. 1 AsylG). Die Gründe, die sowohl zu einer Zuweisung in ein besonderes Zentrum als auch zur Anordnung dieser Rayonauflage führen, werden in der vorliegenden Verordnungsbestimmung verankert.

Ein Blick auf die bisherige Rechtsprechung zu den Rayonauflagen lässt vermuten, dass nicht bei allen in Artikel 15 Abs. 4 sanktionierten Verhaltensweisen die notwendige Intensität des Fehlverhaltens erreicht ist, um die Verhältnismässigkeit einer Einschränkung in die Bewegungsfreiheit zu rechtfertigen. Um Widersprüche zwischen der zwingenden Gesetzesnorm und der Rechtsprechung zu vermeiden wird angeregt, die in der vorliegenden Verordnungsbestimmung verankerten Gründe, die zur Anordnung einer Rayonauflage führen, unter diesem Aspekt nochmals zu prüfen.

Wir erachten es zudem als unglücklich, dass dasselbe Verhalten nicht nur zwei parallele Verfahren mit unterschiedlichen Kompetenzen auslöst, sondern auch noch zwei parallele, zeitlich verschobene Rechtsmittelwege. Während die Zuweisung in ein besonderes Zentrum erst mit einer Beschwerde gegen den Endentscheid im bundesverwaltungsrechtlichen Verfahren angefochten werden kann, ist die Rayonauflage im kantonalen Rechtsmittelverfahren unmittelbar anfechtbar. Diese Doppelspurigkeit ist nicht nur aus verfahrensökonomischen Gründen abzulehnen, sondern kann auch zu (allenfalls erst nachträglicher) widersprüchlicher Würdigung desselben Verhaltens

führen. Es wird daher angeregt, eine Harmonisierung der beiden Rechtsmittelverfahren herbeizuführen.

Schliesslich sind wir der Auffassung, dass alle asylsuchenden Personen in den Bundeszentren über die Möglichkeit der Zuweisung in ein besonderes Zentrum sowie deren Voraussetzungen informiert werden müssen. Diese Informationspflicht sollte in der Verordnung oder zumindest im erläuternden Bericht aufgenommen werden.

#### *Zu Art. 20a*

Das SEM hat im Rahmen der Workshops in den Informationsveranstaltungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs zugesichert, dass den Asylsuchenden in den Bundesasylzentren gleich zu Beginn des Asylverfahrens systematisch Einwilligungserklärungen in Bezug auf die Weitergabe von medizinischen Daten vorgelegt werden, damit die mit dem Vollzug von Wegweisungen befassten Behörden von Bund und Kantonen sowie das beteiligte medizinische Personal die medizinischen Daten im weiteren Verlauf der Asylverfahren bzw. beim Vollzug austauschen können, ohne jeweils erneut Einwilligungserklärungen einholen zu müssen. Wir regen an, eine entsprechende Regelung in den Verordnungstext oder eventualiter in die Weisungen des SEM aufzunehmen.

#### *Zu Art. 21*

Die Zuweisung an die Kantone und die Kompensationen wurden im Rahmen der zweiten Asylkonferenz gemeinsam vom EJPD, der KKJPD und der SODK festgelegt. In Bezug auf die Detailregelungen haben wir folgende Bemerkungen, die teils auch im Rahmen der gemeinsamen Informationsveranstaltungen von SEM, KKJPD und SODK vorgebracht wurden:

- *Abs. 2 Bst. b:* Um eine gleichmässige Verteilung von vorläufig Aufgenommenen sowie Flüchtlingen sicherzustellen, sollen die im Rahmen des beschleunigten Verfahrens entschiedenen Asylgewährungen und vorläufigen Aufnahmen separat bevölkerungsproportional verteilt werden.
- *Abs. 3:* Die Regelmässigkeit der periodischen Überprüfung des Schlüssels sollte im erläuternden Bericht definiert werden. Zudem sollte im erläuternden Bericht festgehalten werden, dass der Schlüssel nur noch die aktuellen Bevöl-



kerungszahlen ausweist und um die bis anhin im geltenden Artikel 21 AsylV 1 enthaltenen Kompensationen von 0.4 Prozentpunkten für EVZ-Kantone bereinigt wurde.

- *Abs. 5 Bst. a:* Es ist unklar, ob Standortkantone von Zentren gemäss Artikel 24c AsylG (vorübergehende Nutzung von militärischen Bauten und Anlagen des Bundes) Anspruch auf Kompensation haben. Wir regen an, dies im erläuternden Bericht zu präzisieren.

#### *Zu Art. 22*

Das SEM weist die Asylsuchenden u.a. unter Berücksichtigung von besonders betreuungsintensiven Fällen bevölkerungsproportional den Kantonen zu. Wir gehen davon aus, dass mit diesen Fällen insbesondere unbegleitete minderjährige Asylsuchende sowie bekannte Medizinalfälle gemeint sind und regen an, diese Fälle im erläuternden Bericht auszuführen.

#### *Zu Art. 24*

Die Asylsuchenden müssen sich innerhalb von 24 Stunden an der vom Kanton bezeichneten Stelle melden. Es wird davon ausgegangen, dass Asylsuchende diese Stelle grundsätzlich selbständig aufsuchen können. Anders verhält es sich in Bezug auf noch junge unbegleitete minderjährige Asylsuchende. Diese Kinder (und Jugendlichen) sind grösseren Risiken ausgesetzt (z.B. Menschenhandel). Um das übergeordnete Interesse der Kinder zu wahren, sollen offensichtlich unbegleitete minderjährige Kinder und Jugendliche unter 15 Jahren auf dem Weg in den Kanton begleitet werden. Wir regen an, diesen Grundsatz in die Verordnung aufzunehmen oder dies zumindest im erläuternden Bericht zu präzisieren.

#### *Zu Art. 34a*

In Bezug auf Artikel 34a ist zu überprüfen, ob die Unterstützung des Standortkantons bei einer Überlastungssituation nicht früher einsetzen müsste. Es ist stossend, wenn während sechs Monaten Vollzugspendenzen angehäuft werden, bevor sich der Standortkanton durch andere Kantone unterstützen lassen kann. Die sechs Monate wurden mit der Überlegung eingefügt, dass sich der Standortkanton nicht mit so wenig Ressourcen ausstatten darf, dass er schon bei einem geringen Anstieg der Voll-

zugaufgaben Unterstützung benötigt. Angesichts der den Kantonen ursprünglich in Aussicht gestellten Freiheiten bei der Organisation des Vollzugs erscheint es aber sinnvoll, die Minimalfrist zu streichen und darauf zu vertrauen, dass die Kantone einer Region Lösungen finden, welche den Grundprinzipien der Beschleunigung Rechnung tragen und sich an den Musterprozessen für den Vollzug ab Bundeszentren orientieren, welche die Arbeitsgruppe Neustrukturierung (AGNA) verabschiedet hat. Dies umso mehr als die Vollzugsverantwortung in diesen Fällen beim Standortkanton bleibt.

#### *Zu Art. 52e*

Es ist vorgesehen, dass sich Personen im erweiterten Verfahren bei entscheiderelevanten Verfahrensschritten im erstinstanzlichen Verfahren an die im Zentrum des Bundes zugewiesene Rechtsvertretung oder an die Rechtsberatungsstelle im Kanton wenden können. Dies kann dazu führen, dass für die asylsuchende Person, je nach Distanz zwischen Zuweisungskanton und Arbeitsort der Rechtsvertretung, Reisekosten entstehen. Wir lehnen es angesichts der nicht unerheblichen Anzahl von Personen im erweiterten Verfahren ab, diese und andere zusätzlich, im Rahmen des Asylverfahrens anfallenden Kosten zu übernehmen.

### **Zur Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2)**

#### *Zu den Art. 29-31*

Die Neustrukturierung mit den beschleunigten Verfahren soll mittelfristig zur Folge haben, dass der Aufwand der Kantone in den Bereichen Nothilfe und Wegweisungsvollzug tiefer als bisher ausfallen wird. Entsprechend wäre eine Kürzung der Nothilfe sowie der Verwaltungskostenpauschale grundsätzlich folgerichtig. Ein von der AGNA eingesetzter Ausschuss unter dem Co-Präsidium von Peter Gomm (ehem. Präsident SODK) und Barbara Büschi (stv. Direktorin SEM) hat sich auf die Höhe der neuen Pauschalen (mit einer Ausnahme) geeinigt. Der Lenkungsausschuss unter dem Co-Präsidium von Bundesrätin Simonetta Sommaruga und Regierungsrat Hans-Jürg Käser fand schliesslich im verbliebenen Punkt eine Einigung. Das Verhandlungsergebnis ist als Kompromiss zu betrachten, der auf der Basis der gemeinsamen Zielsetzung entstand, wonach keine der beiden Parteien (Bund oder Kantone) auf Kosten der anderen Partei sparen oder übervorteilt werden soll.

Abgesehen vom Zeitpunkt (bezüglich Verwaltungskostenpauschale) sind wir mit den Anpassungen der Pauschalen grundsätzlich einverstanden. Allerdings erachten wir eine Anpassung der Verwaltungskostenpauschale im jetzigen Zeitpunkt für verfrüht. Die vorgeschlagene Halbierung der Verwaltungskostenpauschale kann nach heutigem Kenntnisstand entgegen den äusserst kurz gehaltenen Ausführungen im erläuternden Bericht auch zu einer erheblichen Verschiebung der Kosten vom Bund auf den Kanton führen:

- Allein der Vergleich der Fallzahlen der letzten Jahre zeigt, dass eine Halbierung der Verwaltungskostenpauschale zu einer Kostenverschiebung zu Ungunsten der Kantone führt.
- Es wird nicht berücksichtigt, dass im künftigen System für ein Kanton ohne Bundeszentrum der Aufwand nicht linear zu den Zuweisungen sinkt. Insbesondere wird die heute hohe Anzahl an Dublin-Fällen, die sowohl eine sehr kurze Aufenthaltsdauer im Kanton aufweisen (kürzer als die künftigen Fälle im erweiterten Verfahren) als auch sich durch einen einfachen und raschen Wegweisungsvollzug ohne aufwändige Identifizierung und Papierbeschaffung auszeichnen, nach der Neustrukturierung wegfallen. Dies führt dazu, dass die dem Kanton anfallenden Durchschnittskosten für den Einzelfall massgeblich steigen werden.
- Es ist keineswegs garantiert, dass die Kantone künftig lediglich 40% aller Asylsuchenden aufnehmen müssen. Dieser Wert ist vielmehr abhängig davon, wie hoch der Anteil an Dublin-Verfahren und an Fällen ist, die aufgrund der Sachlage ein beschleunigtes Verfahren ohne weitere Abklärungen von maximal 140 Tagen ermöglichen. Aufgrund der erheblichen Schwankungen nicht nur der Fallzahlen, sondern auch der Zusammensetzung und der Herkunft der Asylsuchenden ist vielmehr damit zu rechnen, dass künftig auch Zuweisungen an die Kantone im erweiterten Verfahren von weit über 40% notwendig werden.
- Die Begründung des Minderaufwands der Kantone im Wegweisungsvollzug ist ebenfalls nicht nachvollziehbar. Dieser besteht nach der neuen Aufgabenteilung lediglich darin, dass das SEM bei Personen im erweiterten Verfahren bereits vor Einreichen eines Gesuchs um Vollzugsunterstützung durch den Kanton die Papierbeschaffung einleiten kann. Der Aufwand für das Ausfüllen des

entsprechenden Gesuchsformulars ist jedoch so minimal, dass daraus kein Minderaufwand abgeleitet werden kann. Der massgebliche Aufwand entsteht durch das Ausreisegespräch und alle übrigen Vollzugsaufgaben des Kantons, die im erweiterten Verfahren unverändert bleiben.

- Eine Kürzung der Verwaltungskostenpauschale mit einer Reduzierung des kantonalen Aufwands bei der Rückkehrberatung zu begründen, ist ebenfalls nicht nachvollziehbar. Denn sowohl heute als auch in Zukunft wird der Aufwand für die Rückkehrberatung über eine separate Pauschale (Basispauschale plus Leistungspauschale gemäss Artikel 68 AsylV2) abgegolten, die nicht Teil der Verwaltungskostenpauschale ist.
- Für Kantone, die künftig Standort eines Bundeszentrums sein werden, wird das Kompensationsmodell zwar zu einer Reduktion von Wegweisungsvollzügen aus dem erweiterten Verfahren führen. Allerdings käme ein Mehrfaches an Wegweisungsvollzügen aus Dublin- und beschleunigten Verfahren dazu. Der dafür notwendige Ausbau an personellen Ressourcen steht der Halbierung der Verwaltungskostenpauschale ebenfalls diametral entgegen.
- Es ist zudem zu berücksichtigen, dass die in den vergangenen Jahren erzielte Professionalisierung des Wegweisungsvollzugs (neue Musterprozesse nach altem Recht im Wegweisungsvollzug mit konsequenter Führung eines bzw. mehrerer Ausreisegespräche, umfassende medizinische Abklärungen, usw.), die zu begrüessen ist, zu einem massgeblichen Mehraufwand bei den Kantonen geführt hat. Die Verwaltungskostenpauschale wurde jedoch nicht an den gestiegenen Aufwand angepasst.

Aus diesen Gründen beantragen wir Ihnen, dass eine allfällige Anpassung der Verwaltungskostenpauschale erst dann vorgenommen wird, wenn die effektiven Auswirkungen auf die Kantone ausgewiesen sind.

Die Kürzung der Nothilfepauschale wurde in den Verhandlungen von Seiten der Kantone unter der Bedingung der Einführung eines automatischen Anpassungsmechanismus sowie einer Schutzklausel akzeptiert. Ersterer wird in Artikel 30a erläutert. Die Schutzklausel hingegen hat keinen Eingang in den Verordnungstext gefunden – offenbar aus vom Bundesamt für Justiz ausgeführten Gründen der Normsystematik – und wird lediglich im erläuternden Bericht ausgeführt. Um dem Verhandlungsergeb-



nis Rechnung zu tragen, muss unseres Erachtens die Schutzklausel auch in den Verordnungstext aufgenommen werden.

Als Gegenzug zu den Reduktionen der genannten Pauschalbeträge erwarten wir vom Bund, dass er sich an den Mehrkosten der Kantone für einen erhöhten Aufwand beteiligt – auch wenn diese Mehraufwendungen nicht in direktem Zusammenhang mit der Neustrukturierung stehen. Dies betrifft insbesondere die Kosten für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen, die Kosten für die nachhaltige Integration von Personen aus dem Asylbereich in den Arbeitsmarkt und die Kosten für die Übersetzung bei medizinischen Behandlungen (im Sinne eines diskriminierungsfreien Zugangs zur medizinischen Behandlung).

Schliesslich ist auch davon auszugehen, dass mit einer Reduktion der Zuweisungen an die Kantone Unterbringungskapazitäten wieder abgebaut werden müssen. Kann der Abbau nicht zeitnah vorgenommen werden, entstehen den Kantonen aus der Beschleunigung des Asylverfahrens zumindest kurzfristig nicht gedeckte Kosten. Auch diesbezüglich erwarten wir vom Bund einen Ausgleich mittels einer Übergangsregelung oder einer Erhöhung des Sockelbeitrags für die Betreuungskosten.

#### *Zu Art. 58b*

Im neuen Asylrecht ist die administrativ schlankste Lösung zu kodifizieren. Diese wurde im Schlussbericht der AG Musterprozesse umschrieben und von der AGNA gutgeheissen. Sie sieht die Einrichtung von medizinischen Diensten in den Bundesasylzentren durch das SEM vor.

Beim Vollzug von Wegweisungen ab den Bundesasylzentren im Dublin-Verfahren oder im beschleunigten Verfahren sollten die ärztlichen Dienste des SEM die notwendigen medizinischen Untersuchungen direkt und auf Rechnung des SEM durchführen und die ärztliche Begleitung ab den Standortkantonen zum Flughafen anordnen.

Zudem sind die in Absatz 2 vorgesehenen Pauschalen deutlich zu tief. Für medizinische Untersuchungen betragen die Kosten gemäss den Erfahrungswerten der Kantone durchschnittlich CHF 350.--, für ärztliche Begleitungen ab den Kantonen zum Flughafen CHF 1'000.--. Wir beantragen, die Pauschalen entsprechend zu erhöhen.

*Zu Art. 67 Abs. 3*

Wir beantragen, gestützt auf die Diskussionen in der AG Musterprozesse Wegweisungsvollzug und in der AGNA, dass das SEM denselben Leistungserbringer für die Rückkehrberatung in allen Bundesasylzentren beauftragt.

### **Zur Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten**

Keine Bemerkungen.

### **Zur Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen**

*Zu Art. 2a Abs. 4*

Kantone und SEM waren sich bei den Arbeiten zu den Musterprozessen Wegweisungsvollzug einig, dass die Ausreisegespräche auch dazu dienen sollen, den Gesundheitszustand und die notwendigen medizinischen Informationen beim Vorliegen von gesundheitlichen Problemen zu erheben. Diese Informationen bilden einen unverzichtbaren Bestandteil bei der Beurteilung der Reisefähigkeit. Wir beantragen, Absatz 4 entsprechend zu ergänzen.

Im Übrigen sollte Absatz 4 litera d dahingehend ergänzt werden, dass das Ausreisegespräch nicht lediglich zur Androhung der ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen dienen soll, sondern beim Vorliegen entsprechender Haftgründe auch zu deren Anordnung.

### *Konkurrenz zwischen gerichtlicher Landesverweisung und ausländerrechtlicher Wegweisung*

Wir regen an, in der VVWAL einen Artikel aufzunehmen, der regelt, was bei Konkurrenz zwischen Landesverweisung und asylrechtlicher Wegweisung gilt. Dabei gilt es nicht nur klarzustellen, dass die Landesverweisung Vorrang hat und durch den Kanton zu vollziehen ist, der sie angeordnet hat. Zudem ist zu regeln, wer für die Unterbringung und Betreuung (inkl. Nothilfe) bei verzögertem oder nicht durchführbarem Vollzug sowie für die Ausreisekosten aufkommt und bei wem die Verfahrens- und

Vollzugsverantwortung liegt, wenn eine des Landes verwiesene Person erneut einreist und ein Asylgesuch stellt. Unsicherheiten bei diesen Konstellationen wären politisch höchst problematisch und sind zu vermeiden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der Überarbeitung der Verordnungen.



Namens der Regierung

Die Präsidentin:

B. Janom Steiner

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Département fédéral de justice et police

Par courriel :  
pascale.probst@sem.admin.ch  
jasmin.bittel@sem.admin.ch

Delémont, le 21 novembre 2017

## **Restructuration du domaine de l'asile**

Madame la Conseillère fédérale,

Le Gouvernement jurassien accuse réception de votre courrier du 30 août 2017 portant sur la mise en œuvre de la restructuration du domaine de l'asile et vous remercie de le consulter à ce sujet.

De manière générale, le Gouvernement adhère aux principes régissant la nouvelle loi sur l'asile (nLAsi) et considère que les modifications d'ordonnance proposées sont conformes à l'esprit de celle-ci. Il souhaite toutefois rappeler que la nLAsi doit permettre, en sus d'un processus plus respectueux de la dignité humaine, une réduction des coûts liés au domaine de l'asile, et il entend s'assurer que les économies réalisées profitent tant à la Confédération qu'aux cantons. Il rappelle que l'asile est une compétence fédérale, que certains cantons, dont le Jura, supportent actuellement des charges importantes dans ce domaine, et que cette restructuration doit permettre de rétablir l'équilibre voulu par la Constitution fédérale. C'est à la lumière de ces principes liminaires que le Gouvernement répond sur les points de consultation suivants :

### **Forfait administratif**

L'article 31 du projet d'ordonnance sur l'asile 2 (P-OA 2) prévoit une réduction de moitié du forfait administratif versé aux cantons. Le Gouvernement constate que de nombreuses incertitudes subsistent quant à l'impact réel de la nouvelle procédure sur les charges cantonales et estime en conséquence que la diminution de moitié du forfait administratif est trop importante et trop rapide. Dès lors, le Gouvernement propose de maintenir le forfait actuel durant les premières années de mise en œuvre de la nLAsi. A défaut, il propose de réduire le forfait de 25% durant les quatre premières années de mise en œuvre, et d'effectuer un monitoring à ce sujet pour ajuster le forfait par la suite en fonction des tâches et charges réellement assumées par les cantons.

### **Conseil en vue du retour**

L'article 68 du P-OA 2 prévoit de réduire de moitié le forfait de base et d'augmenter de 25% le forfait lié aux prestations pour ce qui concerne le conseil en vue du retour. Dans la lignée de la prise de position sur le forfait administratif, le Gouvernement estime que les montants actuels ne devraient





pas être modifiés dans un premier temps, et que l'on pourrait procéder à l'adaptation une fois que l'impact réel sur les cantons sera connu. A défaut, il apparaît en tous les cas nécessaire que le forfait de base puisse assurer la mise à disposition d'une permanence minimale d'un jour par semaine dans chaque canton. Les montants de base prévus pour les plus petits cantons semblent insuffisants à cet égard et un forfait de base minimal de 30'000 à 40'000 francs devrait être introduit à cette fin. Par ailleurs, le rapport explicatif relève que les situations qui seront traitées dans les cantons seront particulièrement complexes, ce qui laisse penser que l'augmentation du forfait lié aux prestations devrait être supérieure aux 25% projetés.

### **Centres de consultation juridique dans les cantons**

Le Gouvernement constate que ni le rapport explicatif ni les projets d'ordonnance ne détaillent les conditions de l'indemnisation des centres de consultation juridique dans les cantons, ni la manière dont ces centres seront mandatés pour effectuer cette prestation. Il relève que les dispositions mises en consultation n'imposent pas aux cantons de créer des centres de consultation cantonaux, et attend en conséquence que les charges effectives liées à la consultation juridique dans les cantons soient intégralement couvertes par la Confédération.

### **Forfait d'aide d'urgence, adaptation automatique et monitoring**

Sur le principe, le Gouvernement approuve les articles 28, 29 et 30a du P-OA 2. Il considère qu'il est logique de prévoir des forfaits différenciés en fonction du statut des personnes, et salue l'instauration d'un mécanisme d'adaptation automatique. Sur ce dernier point, le Gouvernement estime toutefois que les paramètres du monitoring actuels sont lacunaires et demande qu'une discussion à ce propos puisse être menée dans les plus brefs délais afin de pouvoir mieux tenir compte de certaines charges incombant aux cantons et qui ne sont actuellement pas ou insuffisamment prises en compte. On pense ici en particulier aux frais liés à la sécurité des centres, aux frais de traduction et aux surcoûts engendrés dans les structures cantonales ordinaires (classes allophones par exemple). S'il devait s'avérer que ces charges sont insuffisamment indemnisées au travers des forfaits fédéraux, ceux-ci devraient être adaptés à la hausse.

### **Concurrence entre expulsion judiciaire et renvoi relevant du droit des étrangers**

S'agissant de la concurrence de droit entre l'expulsion judiciaire et le renvoi relevant du droit des étrangers, le Gouvernement souligne et approuve la position commune de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des départements de justice et police (CCDJP). Il estime en effet que l'Ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE) doit impérativement aborder les cas de concurrence et donner priorité à l'expulsion judiciaire. L'OERE devrait également régler explicitement les questions liées à la procédure et à la prise en charge des coûts.

Pour le surplus, le Gouvernement se rallie à la prise de position conjointe de la CDAS et de la CCDJP.

Le Gouvernement jurassien vous prie d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, ses salutations distinguées.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

  
Nathalie Barthoulot  
Présidente



  
Gladys Winkler Docourt  
Chancelière d'État

**Gesundheits- und Sozialdepartement**

Bahnhofstrasse 15  
Postfach 3768  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 60 84  
Telefax 041 228 60 97  
gesundheit.soziales@lu.ch  
www.lu.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Luzern, 21. November 2017

Protokoll-Nr.: 1289

**Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen und Auftrag des Regierungsrates nehmen wir zu den Vernehmlassungsunterlagen zum obgenannten Geschäft wie folgt Stellung:

**Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsyIV 1)**

*zu Artikel 7*

Die Regelung in Absatz 2<sup>quater</sup> ist sehr allgemein formuliert. Wir sind uns bewusst, dass bei Dublin-Fällen das Verfahren im Bundesasylzentrum (BAZ) abläuft und nur der Vollzug der Wegweisung durch den Standortkanton erfolgen wird. Auch hier erfolgt mit dem Auftrag der Wegweisung eine eigentliche Zuweisung. Das würde bedeuten, dass auch bei Dublin-Fällen nicht nur eine Vertrauensperson zu bezeichnen wäre, sondern noch ein Beistandsverfahren durchgeführt wird und dann ein Beistand einzusetzen wäre. Wir sind deshalb der Meinung, dass die Bestimmung in ihrer allgemeinen Form überprüft werden muss.

*zu Artikel 15*

Das System mit einer Zuweisungsentscheidung durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) und einer Ein- und Ausgrenzung ist kompliziert und eröffnet verschiedene Verfahren auf verschiedenen Wegen. Sinnvollerweise wären diese beiden Entscheide an einem Ort zu vereinen, nämlich beim SEM. Die Absicht, dass nur die Endverfügung angefochten werden kann, ist gut angedacht. Da aber mit der Zwischenverfügung über die Zuweisung der Betroffenen in ein besonderes Zentrum deren Rechtsstellung erheblich tangiert wird, ist die gesetzliche Grundlage auf Verordnungsstufe heikel.

*zu Artikel 20a*

Das SEM hat in den Workshops anlässlich der Informationsveranstaltungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs zugesichert, dass den Asylsuchenden in den BAZ gleich zu Beginn

des Asylverfahrens systematisch Einwilligungserklärungen in Bezug auf die Weitergabe von medizinischen Daten vorgelegt werden, damit die mit dem Vollzug von Wegweisungen befassten Behörden von Bund und Kantonen sowie das beteiligte medizinische Personal die medizinischen Daten im weiteren Verlauf der Asylverfahren bzw. beim Vollzug austauschen können, ohne jeweils erneut Einwilligungserklärungen einzuholen zu müssen. Eine entsprechende Regelung sollte in den Verordnungstext oder in die Weisungen des SEM aufgenommen werden.

#### *zu Artikel 21*

Die Zuweisung an die Kantone und die Kompensationen wurden im Rahmen der zweiten Asylkonferenz gemeinsam vom EJPD, der KKJPD und der SODK festgelegt. In Bezug auf die Detailregelungen haben wir folgende Bemerkungen:

- Absatz 2 Bst. b  
Um eine gleichmässige Verteilung von Flüchtlingen mit Asylgewährung, vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Ausländern und somit der Dauer der zu entrichtenden Globalpauschalen (fünf oder sieben Jahre) sicherzustellen, sollen die im Rahmen des beschleunigten Verfahrens entschiedenen Asylgewährungen und vorläufigen Aufnahmen als Flüchtlinge sowie Ausländer je separat bevölkerungsproportional verteilt werden.
- Absatz 3:  
Die Regelmässigkeit der periodischen Überprüfung des Schlüssels sollte im erläuternden Bericht definiert werden. Zudem sollte im Bericht festgehalten werden, dass der Schlüssel nur noch die aktuellen Bevölkerungszahlen ausweist und um die bis anhin im geltenden Artikel 21 AsylV 1 enthaltenen Kompensationen von 0,4 bzw. 0,2 Prozentpunkten für Kantone mit Empfangs- und Verfahrenszentren (sog. EVZ-Kantone) bereinigt wurde.
- Absatz 5 Bst. a:  
Es ist unklar, ob Standortkantone von Zentren gemäss Artikel 24c Asylgesetz (vorübergehende Nutzung von militärischen Bauten und Anlagen des Bundes) Anspruch auf Kompensationen haben. Dies ist im erläuternden Bericht zu präzisieren.

#### *zu Artikel 22*

Das SEM weist die Asylsuchenden u.a. unter Berücksichtigung von besonders betreuungsinintensiven Fällen bevölkerungsproportional den Kantonen zu. Wir gehen davon aus, dass mit diesen Fällen insbesondere unbegleitete minderjährige Asylsuchende sowie bekannte Medizinalfälle gemeint sind und regen an, dies im erläuternden Bericht auszuführen.

#### *zu Artikel 24*

Die Asylsuchenden müssen sich innerhalb von 24 Stunden an der vom Kanton bezeichneten Stelle melden. Es wird davon ausgegangen, dass Asylsuchende diese Stelle grundsätzlich selbständig aufsuchen können. Anders verhält es sich in Bezug auf noch junge unbegleitete minderjährige Asylsuchende. Diese Kinder (und Jugendlichen) sind grösseren Risiken ausgesetzt (z.B. Menschenhandel). Um das übergeordnete Interesse der Kinder zu wahren, sollen unbegleitete minderjährige Kinder und Jugendliche auf dem Weg in den Kanton begleitet werden, wobei das SEM diese Begleitung sicherzustellen und zu finanzieren hat. Wir regen an, diesen Grundsatz in die Verordnung aufzunehmen oder zumindest im erläuternden Bericht zu präzisieren.

#### *zu Artikel 34*

Grundsätzlich ist der Standortkanton eines BAZ für den Vollzug der Wegweisung zuständig. Die Meldepflicht der vollziehenden Kantone gegenüber dem SEM ist jedoch zu ausführlich. Eine einfache Meldung, welche Kantone sich gegenseitig unterstützen, muss genügen. Zu-

dem ist es nicht ganz einzusehen, weshalb diese Unterstützung auf die Asylregion beschränkt werden muss. Wenn sich zwei Kantone über eine gegenseitige Unterstützung einig sind, sollen die Asylregionen keine Rolle spielen.

#### *zu Artikel 34a*

Der Standortkanton soll sich bei Überlastung nicht erst nach sechs Monaten durch andere Kantone unterstützen lassen können. Die sechs Monate wurden mit der Überlegung eingefügt, dass sich der Standortkanton nicht mit so wenigen Ressourcen ausstatten darf, dass er schon bei einem geringen Anstieg der Vollzugsaufgaben Unterstützung benötigt. Angesichts der den Kantonen in der Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes (Neustrukturierung des Asylbereichs) vom 3. September 2014 mehrfach in Aussicht gestellten Freiheit bei der Organisation des Vollzugs (z.B. Ziff. 1.1.3 S. 7998; Art. 46 Abs. 1<sup>bis</sup> S. 8078) erscheint es deshalb sinnvoll, die Minimalfrist zu streichen und darauf zu vertrauen, dass die Kantone einer Region Lösungen finden, welche den Grundprinzipien der Beschleunigung Rechnung tragen und sich an den Musterprozessen für den Vollzug ab BAZ orientieren, welche die Arbeitsgruppe Neustrukturierung Asylwesen (AGNA) verabschiedet hat. Dies um so mehr, als die Vollzugsverantwortung in diesen Fällen beim Standortkanton bleibt. Zudem wird es auch einige Zeit dauern, bis die Tendenz festgestellt wird und vor allem, bis sich die beiden Kantone auf eine Unterstützung geeinigt haben.

Es stellt sich zudem die Frage, weshalb die gegenseitige Unterstützung auf die Asylregion bezogen sein muss. So würde es bei einem BAZ im Kanton Luzern beispielsweise mit Standort Reiden oder Dagmersellen (an der Kantonsgrenze zum Kanton Aargau) wohl Sinn machen, dass eine Unterstützung durch den Kanton Aargau erfolgen würde. Dieser wäre vermutlich auch von den Kapazitäten eher in der Lage, eine Unterstützung zu gewähren als etwa Nidwalden, Obwalden oder Zug.

#### *zu Artikel 52e*

Die Formulierung in Absatz 2 lässt den falschen Schluss zu, dass jeder Kanton eine Rechtsberatungsstelle installieren wird. Dadurch entstünden den Kantonen jedoch erhebliche Mehrkosten, die durch das SEM nicht entschädigt würden. Die Durchführung der Asylverfahren ist aber die alleinige Aufgabe des SEM. Dieses hat sicherzustellen, dass in den Kantonen die entsprechenden Angebote für Rechtsberatung existieren. Auch für die Finanzierung dieser Rechtsberatung ist das SEM zuständig. Diese Präzisierungen sind deshalb zwingend in den erläuternden Bericht aufzunehmen.

### **Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2)**

#### *zu Artikel 29 und 30a*

Entgegen der vorgeschlagenen Regelung vertreten wir die Meinung, dass die Höhe der Nothilfepauschale für alle drei Verfahrenstypen in der Neustrukturierung des Asylbereichs unverändert gemäss heutigem Ansatz (CHF 6000.00 beim Stand des Landesindexes der Konsumentenpreise vom 31. Oktober 2007) beibehalten werden soll. Im Rahmen des zu erstellenden Monitorings würden sich allfällige Unausgeglichheiten unter den Kantonen zeigen, die dann im nachhinein zu korrigieren wären. Dies anstelle der vorgeschlagenen drei unterschiedlichen Pauschalhöhen und des äusserst komplizierten Anpassungsmechanismus.

*Falls dieser Antrag nicht weiterverfolgt wird, bitten wir Sie folgende Änderung in ihren Vorschlag aufzunehmen:*

Es ist damit zu rechnen, dass die Kantone aufgrund der Begleitgruppe der BAZ ganz unterschiedliche Personengruppen zugewiesen erhalten. Bisher hat das SEM darauf geachtet, den Mix der Zuweisungen an die Kantone möglichst ähnlich zu gestalten. Dies wird mit dem



neuen System nicht mehr möglich sein. Schon aufgrund dieser Unterschiede wird es Kantone mit mehr oder weniger Langzeitnothilfebezügern geben. Wir sind uns bewusst, dass auch das System der Nothilfe die Situation noch zusätzlich verschärfen kann. Wir sind deshalb der Meinung, dass die Nothilfepauschalen überprüft werden müssten, wenn sich bei gewissen Kantonen (und nicht bei allen Kantonen wie in Absatz 3 vorgesehen) die Reserven erheblich verändern.

#### *zu Artikel 31*

Bezüglich der sog. Verwaltungskostenpauschale sind wir ebenfalls der Ansicht, dass die aktuelle Höhe (CHF 1100.00 beim Stand des Landesindexes der Konsumentenpreise vom 31. Oktober 2007) nicht geändert werden soll. Auch wenn es sich bei der Verwaltungskostenpauschale lediglich um einen Beitrag an die Kosten der Kantone und nicht um eine kostendeckende Abgeltung handelt, ist dieser Anteil des SEM bereits heute zu tief. Vor allem der Aufwand beim Wegweisungsvollzug hat sich in den letzten Jahren nachweislich vergrössert. Es gibt mehr Personen mit medizinischen Problemen, mehr Personen, die aus Gründen der Verletzlichkeit mit grösserem Aufwand begleitet werden müssen, mehr Auflagen der Fluggesellschaften oder der Heimatstaaten etc. Dass die Kantone zukünftig insgesamt weniger Aufwand haben werden ist wahrscheinlich. Dass die Verlagerung gewisser Aufgaben im Vollzug von den Kantonen zum SEM jedoch eine Halbierung der Verwaltungskostenpauschale rechtfertigen ist sehr fraglich. Es scheint deshalb angebracht zu sein, die Höhe der Pauschale zu belassen und allfällige Korrekturen im Nachhinein vorzunehmen.

#### *zu Artikel 58b*

Die Kantone sind der Auffassung, dass bei der Umsetzung des neuen Asylrechts die administrativ schlankste sowie die effektivste und effizienteste Lösung zu kodifizieren ist. Diese wurde im Schlussbericht der Arbeitsgruppe Musterprozesse Rückkehr und Wegweisungsvollzug ab BAZ beantragt und von der AGNA gutgeheissen. Sie sieht die Einrichtung von medizinischen Diensten in den Bundesasylzentren durch das SEM vor.

Beim Vollzug von Wegweisungen ab den BAZ nach einem Dublin-Verfahren sowie nach beschleunigten Verfahren haben die ärztlichen Dienste des SEM die notwendigen medizinischen Untersuchungen direkt und auf Rechnung des Bundes durchzuführen und die ärztliche Begleitung ab den Standortkantonen zum Flughafen anzuordnen.

Zudem sind die in Absatz 2 vorgesehenen Pauschalen deutlich zu tief. Für medizinische Untersuchungen betragen die Kosten gemäss den Erfahrungswerten der Kantone durchschnittlich CHF 350.00, für ärztliche Begleitungen ab den Kantonen zum Flughafen CHF 1000.00. Wir beantragen, die Pauschalen entsprechend zu erhöhen.

#### *zu Artikel 59*

In Absatz 3 wird der Kanton zur Kostenübernahme verpflichtet, falls es zu einer Annullierung des Fluges gekommen ist und der Kanton diese Annullierung hätte verhindern können. Wir können diese Bestimmung nachvollziehen, sind aber der Meinung, dass umgekehrt auch der Kanton seine Aufwendungen gegenüber dem SEM geltend machen können, wenn diese Vorkehrungen getroffen hat, so dass eine Person nicht zurückgeführt werden konnte.

#### *zu Artikel 67*

Wir beantragen, dass das SEM denselben Leistungserbringer für die Rückkehrberatung in allen BAZ beauftragt. Nach Möglichkeit ist der Auftrag der Internationalen Organisation für Migration (IOM) zu erteilen, welche sich in dieser Aufgabe bewährt hat und als einzige Organisation auch über ein Netzwerk in den Herkunftsstaaten der Asylsuchenden verfügt. Dies erweist sich im Bereich der Rückkehrberatung als entscheidender Vorteil.

### **Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3)**

Keine Bemerkungen.

### **Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL)**

*zu Artikel 2a*

Kantone und SEM waren sich bei den Arbeiten zu den Musterprozessen Wegweisungsvollzug einig, dass die Ausreisegespräche auch dazu dienen sollen, den Gesundheitszustand und die notwendigen medizinischen Informationen beim Vorliegen von gesundheitlichen Problemen zu erheben. Diese Informationen bilden einen unverzichtbaren Bestandteil bei der Beurteilung der Reisefähigkeit. Wir beantragen, den Absatz 4 entsprechend zu ergänzen.

*Zusätzliche Regelung:*

Wir regen zudem an, einen Artikel in die Verordnung aufzunehmen, der regelt, was bei Konkurrenz zwischen Landesverweisung und asylrechtlicher Wegweisung gilt. Dabei gilt es nicht nur klarzustellen, dass die Landesverweisung Vorrang hat und durch den Kanton zu vollziehen ist, der sie angeordnet hat. Es ist zu regeln, wer für die Ausreisekosten aufkommt und bei wem die Verfahrens- und Vollzugsverantwortung liegt, wenn eine des Landes verwiesene Person erneut einreist und ein Asylgesuch stellt. Unsicherheiten bei diesen Konstellationen wären politisch höchst problematisch und sind zu vermeiden.

Im Übrigen verweisen wir auf die Ausführungen in der gemeinsamen Musterstellungnahme von KKJPD und SODK.

Abschliessend danken wir Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bitten Sie um gebührende Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Guido Graf  
Regierungspräsident

Beilage:

- Musterstellungnahme von KKJPD und SODK

EINGANG GEVER SEM

2017 -12- 04



## LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET  
CANTON DE NEUCHÂTEL

Eidg. Justiz- und  
Polizeidepartement

- 4. Dez. 2017

No. \_\_\_\_\_

*Envoi par courriel*

Département fédéral de justice et police

Palais fédéral

3003 Berne

[Pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:Pascale.probst@sem.admin.ch)

[Jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:Jasmin.bittel@sem.admin.ch)

### **Consultation relative à la mise en oeuvre du projet visant à accélérer les procédures d'asile (restructuration du domaine de l'asile)**

**Modification de l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1), de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2), de l'ordonnance 3 sur l'asile relative au traitement de données personnelles (OA 3) et de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)**

Madame la conseillère fédérale,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel vous remercie de lui avoir fourni la possibilité de participer à la consultation fédérale citée en rubrique et soutient l'orientation de la restructuration et l'application prévue dans le cadre des modifications des ordonnances fédérales soumises en consultation.

#### Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (Ordonnance 1 sur l'asile, OA 1)

- Centres spécifiques (art. 15)

La clarification des motifs d'assignation à un centre spécifique est bienvenue. En regard du public accueilli, le Conseil d'État souligne la nécessité d'organiser un encadrement adapté et un programme d'activités relativement intense dans les centres spécifiques, afin de limiter les risques. Le canton demande que toutes les dispositions utiles pour imposer la participation aux activités dans les centres spécifiques soient prises si les bases actuelles sont insuffisantes.

#### Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (Ordonnance 2 sur l'asile, OA 2)

- Loyers

Le Conseil d'État ne peut pas accepter que Neuchâtel soit placé au minimum de la fourchette, alors que les loyers dans le canton sont de 6% à 7% plus élevés que dans le canton du Jura. Neuchâtel devrait se retrouver à mi-chemin entre Jura et Glaris.



- Forfait administratif

Nous sommes d'avis que les forfaits devraient être maintenus à leur niveau actuel, conformément aux dispositions retenues dans la Déclaration commune de la Conférence sur l'asile du 28 mars 2014, sous le point 2, lettre f. Une correction devrait être envisagée ultérieurement, sur la base des résultats d'un monitoring (suivi périodique) qui devrait être effectué à partir de données semblables pour être comparables objectivement et fournies par les cantons.

Si le Conseil fédéral décide néanmoins d'adapter les forfaits sans attendre, alors il est indispensable de prévoir plusieurs étapes. En effet, l'entrée en vigueur de la restructuration de l'asile, ne se traduira pas par une réduction de 50% de l'effectif accompagné par les cantons du jour au lendemain ! Ainsi, une réduction, par paliers dudit forfait, de 25% pour 2019-2020, puis de 50% dès 2021, nous semblerait plus appropriée.

- Forfaits d'aide d'urgence

Nous admettons les nouveaux forfaits en matière d'aide d'urgence en fonction des procédures. Cependant, nous souhaitons qu'un monitoring soit mis en place et qu'un mode de vérification comptable et financière soit défini, avec les cantons, afin que le monitoring tienne compte d'éléments similaires comparables pour tous les cantons.

- Conseil en vue du retour (CVR)

Si nous admettons une réduction du forfait de base pour le conseil en vue de retour (CVR) de 50% au sens de l'art. 68 al. 3 OA 2, nous relevons qu'il faut s'attendre à ce que l'activité de CVR soit plus exigeante en termes de charge de travail et de temps à consacrer pour les requérants d'asile provenant de pays vers lesquels le renvoi est difficile et pour les cas relevant de la procédure étendue qui demandent un effort intense et un investissement conséquent en matière de conseil. Par conséquent, nous estimons que l'ajustement à la hausse de 25% du forfait lié aux prestations par cas, selon l'art. 68 al. 4 OA 2, est nettement insuffisant.

Pour le surplus et de manière générale, nous considérons qu'il serait malvenu que ces différents changements au détriment des cantons n'interviennent sans que soient revalorisés les forfaits d'intégration en parallèle. En effet, les cantons supportent depuis très longtemps des coûts très importants en la matière et personne ne conteste que la Confédération doit s'engager davantage. Or, il serait étonnant que des correctifs puissent être apportés en faveur de la Confédération par anticipation pour des problèmes qui n'existent pas encore, alors qu'on repousserait par ailleurs le traitement des distorsions actuelles au détriment des cantons.

En espérant que les considérations qui précèdent seront dûment prises en compte, nous vous prions de croire, Madame la conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 27 novembre 2017

Au nom du Conseil d'État :

*Le président,*  
L. FAVRE

*La chancelière,*  
S. DESPLAND



Handwritten signatures in blue ink for L. Favre and S. Despland.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL

**CHANCELLERIE D'ÉTAT**

Département fédéral de justice et police  
Palais fédéral  
3003 Berne

**AVEC NOS COMPLIMENTS**





CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02  
staatskanzlei@nw.ch  
Stans, 28. November 2017

## **Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs); Änderung der Asylverordnungen 1 – 3 sowie der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sie haben uns mit Schreiben vom 30. August 2017 zur Vernehmlassung zu oben genannten Verordnungsanpassungen eingeladen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Mitwirkung und nehmen gerne wie folgt Stellung.

### **Zur AsyIV1 (Verfahrensfragen)**

- Zu Artikel 7 Absatz 2, 2<sup>bis</sup>, 2<sup>ter</sup> (neu), 2<sup>quater</sup> (neu), 2<sup>quinqes</sup> (neu)

Die Tätigkeit der Rechtsvertretung als Vertrauensperson für unbegleitete minderjährige Asylsuchende beginnt mit der Einreichung des Asylgesuchs. Nach der Zuweisung in den Kanton wird eine Beistand- oder Vormundschaft eingesetzt. Die Beistand- oder Vormundschaft soll in den Kantonen so rasch als möglich eingesetzt werden. Wir regen daher an, sich bei Art. 7 Abs. 2<sup>quater</sup> an den Wortlaut der Empfehlungen der SODK zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich zu halten ("so rasch als möglich" und "sofort") - wie dies im erläuternden Bericht erfolgt ist, oder ansonsten den Begriff "rechtzeitig" zu definieren. Gleichzeitig geben wir zu bedenken, dass die Einsetzung einer Beistandschaft oder einer Vormundschaft keinen allzu grossen Aufwand darstellt. Aus unserer Sicht könnte deshalb auf den anschliessenden Satz (der eine Ausnahme auf Wunsch eines Kantons festhält) verzichtet werden. Wir schlagen die folgende Formulierung vor: "Für unbegleitete minderjährige asylsuchende Personen wird nach Zuweisung in den Kanton so rasch als möglich eine Beistand- oder Vormundschaft eingesetzt. Ist dies nicht sofort möglich, so ernennt die zuständige kantonale Behörde für die Dauer des Asyl- und Wegweisungsverfahrens, längstens aber bis zur Ernennung eines Beistandes oder Vormundes oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit, unverzüglich eine Vertrauensperson."

- Zu Artikel 15

Der Artikel definiert die erhebliche Störung, welche zu einer Zuweisung in ein besonderes Zentrum führt. Wir sind der Auffassung, dass alle asylsuchenden Personen in den Bundeszentren über die Möglichkeit der Zuweisung in ein besonderes Zentrum sowie deren Voraussetzungen informiert werden müssten. Diese Informationspflicht sollte in der Verordnung aufgenommen werden. Dies insbesondere auch in Bezug auf Abs. 2 Bst. c, welcher dem Zentrumspersonal grossen Spielraum belässt.

- Zu Artikel 20a

Das SEM hat im Rahmen der Workshops anlässlich der Informationsveranstaltungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs zugesichert, dass den Asylsuchenden in den Bundesasylzentren gleich zu Beginn des Asylverfahrens systematisch Einwilligungserklärungen in Bezug auf die Weitergabe von medizinischen Daten vorgelegt werden, damit die mit dem Vollzug von Wegweisungen befassten Behörden von Bund und Kantonen sowie das beteiligte medizinische Personal die medizinischen Daten im weiteren Verlauf der Asylverfahren bzw. beim Vollzug austauschen können, ohne jeweils erneut Einwilligungserklärungen einholen zu müssen. Wir regen an, eine entsprechende Regelung in den Verordnungstext oder eventualiter in die Weisungen des SEM aufzunehmen.

- Zu Artikel 21

Die Zuweisung an die Kantone und die Kompensationen wurden im Rahmen der zweiten Asylkonferenz gemeinsam vom EJPD, der KKJPD und der SODK festgelegt. In Bezug auf die Detailregelungen haben wir folgende Bemerkungen, die teils auch im Rahmen der gemeinsamen Informationsveranstaltungen von SEM, KKJPD und SODK vorgebracht wurden:

*Abs. 2 Bst. b:* Um eine gleichmässige Verteilung von vorläufig Aufgenommenen sowie Flüchtlingen sicherzustellen, sollen die im Rahmen des beschleunigten Verfahrens entschiedenen Asylgewährungen und vorläufigen Aufnahmen separat bevölkerungsproportional verteilt werden.

*Abs. 2 Bst. c:* Wir beantragen, auf die Zuweisung im Dublinverfahren zu verzichten, da der Bund die Höchstdauer des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes in diesen Fällen angemessen verlängern kann, solange kein erstinstanzlicher Entscheid vorliegt (Art. 14 Abs. 2 nAsylV1).

*Abs. 2 Bst. e:* Asylsuchende aus den Verfahren am Flughafen, deren Verfahren nicht innert 60 Tagen abgeschlossen werden kann, sollten vor einer Zuweisung in die Kantone zuerst in den Zentren des Bundes untergebracht werden, solange kein erstinstanzlicher Asyl- oder Wegweisungsentscheid vorliegt. Erst wenn die maximale Aufenthaltsdauer in den Zentren des Bundes ausgeschöpft wird, erfolgt eine Zuweisung in die Kantone (Ausnahme: Dublin-Verfahren, s.o.).

*Abs. 3:* Die Regelmässigkeit der periodischen Überprüfung des Schlüssels sollte im erläuternden Bericht definiert werden. Zudem sollte im Bericht festgehalten werden, dass der Schlüssel nur noch die aktuellen Bevölkerungszahlen ausweist und um die bis anhin im geltenden Art. 21 AsylV 1 enthaltenen Kompensationen von 0.4 Prozentpunkten für EVZ-Kantone bereinigt wurde.

*Abs. 5 Bst. a:* Es ist unklar, ob Standortkantone von Zentren gemäss Art. 24c AsylG (vorübergehende Nutzung von militärischen Bauten und Anlagen des Bundes) Anspruch auf Kompensation haben. Wir regen an, dies im erläuternden Bericht zu präzisieren.

- Zu Artikel 22

Das SEM weist die Asylsuchenden u.a. unter Berücksichtigung von besonders betreuungintensiven Fällen bevölkerungsproportional den Kantonen zu. Wir gehen davon aus, dass mit diesen Fällen insbesondere unbegleitete minderjährige Asylsuchende sowie bekannte Medizinalfälle gemeint sind und regen an, diese Fälle im erläuternden Bericht auszuführen.

- Zu Artikel 24

Die Asylsuchenden müssen sich innerhalb von 24 Stunden an der vom Kanton bezeichneten Stelle melden. Es wird davon ausgegangen, dass Asylsuchende diese Stelle grundsätzlich selbständig aufsuchen können. Anders verhält es sich bei unbegleiteten minderjährige Asylsuchende. Diese Kinder (und Jugendlichen) sind grösseren Risiken ausgesetzt (z.B. Menschenhandel). Um das übergeordnete Interesse der Kinder zu wahren, sollen unbegleitete minderjährige Kinder und Jugendliche auf dem Weg in den Kanton begleitet werden. Wir regen an, diesen Grundsatz in die Verordnung aufzunehmen oder zumindest im erläuternden Bericht zu präzisieren.

- Zu Artikel 34

Der Bundesrat hat in der Botschaft zum Asylgesetz die Möglichkeit vorgesehen, dass die Kantone einer Asylregion Konkordate über die Aufgabenverteilung im Bereich des Wegweisungsvollzugs abschliessen können. Zudem ist die Ausnahmebestimmung von Artikel 46 Abs.1 nAsylG gemäss Einschätzung des Bundesamtes für Justiz extensiv auszulegen. Wir sind der Auffassung, dass die Regelung von Artikel 34 Abs. 2-4 EAsylV 1 diesen Tatsachen entspricht.

Hingegen ist in Bezug auf Art. 34 Abs. 5 zu überprüfen, ob die Unterstützung des Standortkantons bei einer Überlastungssituation nicht früher einsetzen müsste. Es ist stossend, wenn während sechs Monaten Vollzugspendenzen angehäuft werden, bevor sich der Standortkanton durch andere Kantone unterstützen lassen kann. Die sechs Monate wurden mit der Überlegung eingefügt, dass sich der Standortkanton nicht mit so wenigen Ressourcen ausstatten darf, dass er schon bei einem geringen Anstieg der Vollzugsaufgaben Unterstützung benötigt. Angesichts der den Kantonen ursprünglich in Aussicht gestellten Freiheiten bei der Organisation des Vollzugs erscheint es aber sinnvoll, die Minimalfrist zu streichen und darauf zu vertrauen, dass die Kantone einer Region Lösungen finden, welche den Grundprinzipien der Beschleunigung Rechnung tragen und sich an den Musterprozessen für den Vollzug ab Bundeszentren orientieren, welche die AGNA verabschiedet hat. Dies umso mehr als die Vollzugsverantwortung in diesen Fällen beim Standortkanton bleibt.

### **Zur AsylV2 (Finanzierungsfragen)**

- Zu den Artikeln 29-31

Die Neustrukturierung mit den beschleunigten Verfahren hat zur Folge, dass der Aufwand der Kantone in den Bereichen Nothilfe und Wegweisungsvollzug tiefer als bisher ausfallen wird. Entsprechend ist eine Kürzung der Nothilfe- sowie der Verwaltungskostenpauschale folgerichtig. Ein von der Arbeitsgruppe Neustrukturierung (AGNA) eingesetzter Ausschuss unter dem Co-Präsidium von Peter Gomm (ehem. Präsident SODK) und Barbara Büschi (stv. Direktorin SEM) hat sich auf die Höhe der neuen Pauschalen (mit einer Ausnahme) geeinigt. Der Lenkungsausschuss unter dem Co-Präsidium von Bundesrätin Simonetta Sommaruga und Regierungsrat Hans-Jürg Käser fand schliesslich im verbliebenen Punkt eine Einigung. Das vorliegende Verhandlungsergebnis ist als Kompromiss zu betrachten, der auf der Basis der gemeinsamen Zielsetzung entstand, wonach keine der beiden Parteien (Bund oder Kantone) auf Kosten der anderen Partei sparen oder übervorteilt werden soll.

Die Kürzung der Nothilfepauschale wurde in den Verhandlungen von Seiten der Kantone unter der Bedingung der Einführung eines automatischen Anpassungsmechanismus sowie einer Schutzklausel akzeptiert. Ersterer wird in Art. 30a erläutert. Die Schutzklausel hingegen hat keinen Eingang in den Verordnungstext gefunden – offenbar aus vom Bundesamt für Justiz ausgeführten Gründen der Normsystematik – und wird lediglich im erläuternden Bericht ausgeführt. Um dem Verhandlungsergebnis Rechnung zu tragen, soll die Schutzklausel auch in den Verordnungstext aufgenommen werden.



Wir erwarten, dass sich der Bund im Gegenzug zu den Reduktionen der genannten Pauschalbeträge an den Mehrkosten der Kantone für einen erhöhten Aufwand beteiligt, auch wenn diese Mehraufwendungen nicht in direktem Zusammenhang mit der Neustrukturierung stehen. Dies betrifft insbesondere die Kosten für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen, die Kosten für die nachhaltige Integration von Personen aus dem Asylbereich in den Arbeitsmarkt und die Kosten für die Übersetzung bei medizinischen Behandlungen (im Sinne eines diskriminierungsfreien Zugangs zur medizinischen Behandlung).

- Zu Artikel 58

Die Kostenvergütungen für die polizeiliche Begleitung entsprechen nicht den tatsächlichen Kosten und sind zu tief angesetzt. Sie sollten um 50% angehoben werden.

- Zu Artikel 58b

Wir sind der Auffassung, dass im neuen Asylrecht die administrativ schlankste Lösung zu kodifizieren ist. Diese wurde im Schlussbericht der AG Musterprozesse umschrieben und von der AGNA gutgeheissen. Sie sieht die Einrichtung von medizinischen Diensten in den Bundesasylzentren durch das SEM vor.

Beim Vollzug von Wegweisungen ab den Bundesasylzentren im Dublin-Verfahren oder im beschleunigten Verfahren sollten die ärztlichen Dienste des SEM die notwendigen medizinischen Untersuchungen direkt und auf Rechnung des SEM durchführen und die ärztliche Begleitung ab den Standortkantonen zum Flughafen anordnen.

Zudem sind die in Absatz 2 vorgesehenen Pauschalen deutlich zu tief. Für medizinische Untersuchungen betragen die Kosten gemäss den Erfahrungswerten der Kantone durchschnittlich 350 CHF, für ärztliche Begleitungen ab den Kantonen zum Flughafen 1'000 CHF. Wir beantragen, die Pauschalen entsprechend zu erhöhen.

- Zu Art. 67 Abs. 3

Wir beantragen gestützt auf die Diskussionen in der AG Musterprozesse Wegweisungsvollzug und in der AGNA, dass das SEM denselben Leistungserbringer für die Rückkehrberatung in allen Bundesasylzentren beauftragt. Nach Möglichkeit ist der Auftrag der IOM zu erteilen, welche sich in dieser Aufgabe bewährt hat und als einzige Organisation auch über ein Netzwerk in den Herkunftsstaaten der Asylsuchenden verfügt. Dies erweist sich im Bereich der Rückkehrberatung als entscheidender Vorteil.

### **zur AsylV3 (Bearbeitung von Personendaten)**

Zu dieser Vorlage haben wir keine Bemerkungen.

### **zur VVWAL (Weg- und Ausweisung sowie Landesverweisung)**

- Zu Artikel 2a Abs. 4

Die Kantone und das SEM waren sich bei den Arbeiten zu den Musterprozessen Wegweisungsvollzug einig, dass die Ausreisegespräche auch dazu dienen sollen, den Gesundheitszustand und die notwendigen medizinischen Informationen beim Vorliegen von gesundheitlichen Problemen zu erheben. Diese Informationen bilden einen unverzichtbaren Bestandteil bei der Beurteilung der Reisefähigkeit. Wir beantragen, Abs. 4 entsprechend zu ergänzen.

- Konkurrenz zwischen gerichtlicher Landesverweisung und ausländerrechtlicher Wegweisung

Wir regen an, in der VVWAL einen Artikel aufzunehmen, der regelt, was bei Konkurrenz zwischen Landesverweisung und asylrechtlicher Wegweisung gilt. Dabei gilt es nicht nur klarzustellen, dass die Landesverweisung Vorrang hat und durch den Kanton zu vollziehen ist, der

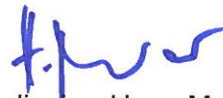
sie angeordnet hat. Es ist auch zu regeln, wer für die Ausreisekosten aufkommt und bei wem die Verfahrens- und Vollzugsverantwortung liegt, wenn eine des Landes verwiesene Person erneut einreist und ein Asylgesuch stellt. Unsicherheiten bei diesen Konstellationen wären politisch höchst problematisch und sind zu vermeiden.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, wenn Sie diese Überlegungen bei Ihren weiteren Arbeiten berücksichtigen.

Freundliche Grüsse  
NAMENS DES REGIERUNGSRATES



Yvonne von Deschwanden  
Landammann



lic. iur. Hugo Murer  
Landschreiber

Geht an:

- [pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch)
- [jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:jasmin.bittel@sem.admin.ch)





CH-6061 Sarnen, Postfach 1562, Staatskanzlei

**A-Post**

Eidgenössisches Justiz- und Poli-  
zeidepartement  
Bundehaus West  
3003 Bern

Eidg. Justiz- und  
Polizeidepartement  
  
- 6. Sep. 2017  
  
L. \_\_\_\_\_

Laufnummer: 2017-0498  
(Signatur )  
**Sarnen, 5. September 2017**

**Eingangsbestätigung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bestätigen den Eingang Ihres Mails vom 31. August 2017 an den Regierungsrat betreffend

*Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs)  
Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1), der Asylverordnungen 2 über Fi-  
nanzierungsfragen (AsylV 2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV  
3) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von  
ausländischen Personen (VWWAL)*

Das Geschäft wird nun durch die zuständigen Stellen bearbeitet.

Freundliche Grüsse

Staatskanzlei

  
Cornelia Bienz-Ottiger  
Kanzleisekretariat

*Frist bis 30. November 2017*



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Justiz-  
und Polizeidepartement  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen  
Regierungsgebäude  
9001 St.Gallen  
T +41 58 229 32 60  
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 6. Dezember 2017

**Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs) mit Änderungen der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1), der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL); Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 30. August 2017 laden Sie uns hinsichtlich der Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs) zur Vernehmlassung betreffend die Änderungen in den Asylverordnungen 1, 2 und 3 sowie der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen ein.

Wir danken für diese Gelegenheit und teilen Ihnen mit, dass die Regierung des Kantons St.Gallen die Bestrebungen des Bundes zur Beschleunigung der Asylverfahren weiterhin unterstützt und mit den vier Vorlagen im Grundsatz einverstanden ist. Unsere Anträge zu Anpassungen einzelner Bestimmungen der Vorlage möchten Sie dem beiliegenden Anhang entnehmen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung

  
Fredy Fässler  
Präsident

  
Canisius Braun  
Staatssekretär





**Beilage:**  
Anhang

**Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:**  
[pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch); [jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:jasmin.bittel@sem.admin.ch)



**Anhang zur Vernehmlassungsantwort «Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs) mit Änderungen der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1), der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL)»**

Die Regierung des Kantons St.Gallen weist im Zusammenhang mit der genannten Vorlage im Einzelnen auf folgende Punkte hin:

1. Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV1)

*Art. 34a Gegenseitige Unterstützung von Kantonen*

Diese Bestimmung sieht vor, dass sich die Kantone einer Region bei einer überdurchschnittlichen Belastung des Standortkantons aufgrund einer konstant hohen Anzahl zu vollziehender Wegweisungen über einen Zeitraum von mehr als sechs Monaten gegenseitig unterstützen können, wobei der Standortkanton für den Vollzug der Wegweisung zuständig bleibt. Die Zeitangabe «über einen Zeitraum von mehr als sechs Monate» sollte gestrichen werden, denn die Kantone einer Region sollten sich aufgrund einer allfälligen Überlast unabhängig von deren Zeitraum gegenseitig unterstützen können.

2. Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL)

*Art. 2 Beginn der Vollzugsunterstützung*

Abs. 1 dieser Bestimmung sieht vor, dass das Staatsekretariat für Migration (SEM) auf Gesuch der zuständigen kantonalen Behörde hin Reisepapiere für ausländische Personen beschafft, gegen die eine Weg- oder Ausweisung oder eine Landesverweisung angeordnet wurde. Im Gegensatz dazu ist im beschleunigten Verfahren gemäss Abs. 2 kein Gesuch des Kantons nötig und gemäss Abs. 3 kann das SEM im erweiterten Verfahren bereits vor Einreichung eines Gesuchs durch den Kanton mit der Beschaffung der Reisepapiere beginnen.

Die Kantone sind zuständig für den Vollzug der Wegweisung, was auch die Papierbeschaffung beinhaltet. Es ist deshalb wichtig, dass die Aufgaben des SEM und der Kantone klar geregelt und abgegrenzt werden. Die unterschiedlichen Vorgehensweisen betreffend Beginn der Vollzugsunterstützung könnten zu Verzögerungen im Verfahren führen. Da der Wegweisungsvollzug in die Kompetenz der Kantone fällt, muss der «Lead» in allen Fällen bei den Kantonen bleiben. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der zuständige Kanton nicht informiert ist, wenn das SEM die Papierbeschaffung einleitet oder durchführt. Daher sollte das SEM in allen Fällen jeweils nur auf Gesuch des zuständigen Kantons hin bei der Beschaffung von Reisepapieren tätig werden.



*Art. 2a Ausreisegespräch*

Neu sieht die Verordnung gemäss Abs. 1 der Bestimmung vor, dass in allen Fällen, in denen die zuständige kantonale Behörde, die beim SEM ein Gesuch um Vollzugsunterstützung einreicht, zwingend ein Ausreisegespräch mit der betroffenen Person durchgeführt werden muss. Da der Wegweisungsvollzug bei Fällen nach dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20; abgekürzt AuG) ausschliesslich in der Zuständigkeit des Kantons liegt, sollte es auch dem Kanton überlassen sein, ob er in diesen Fällen ein Ausreisegespräch durchführen will oder nicht. Dies auch vor dem Hintergrund, dass das SEM nicht für alle Länder Vollzugsunterstützung leistet.

Nach Abs. 2 der Bestimmung führt das SEM im beschleunigten Verfahren nach Eröffnung der Wegweisungsverfügung das Ausreisegespräch durch. Zudem ist vorgesehen, dass das Ausreisegespräch nach Absprache mit dem Kanton durch die zuständige kantonale Behörde geführt werden kann. Dieser Satz sollte gestrichen werden. Die betroffene Person befindet sich im beschleunigten Verfahren in einem Zentrum des Bundes und bei der Eröffnung der Wegweisungsverfügung ist eine Dolmetscherin oder ein Dolmetscher anwesend, die oder der auch für das Ausreisegespräch beigezogen werden kann. Würde das Ausreisegespräch in diesen Fällen durch den zuständigen Kanton geführt, müsste dieser zuerst mit den notwendigen Akten bedient und es müsste allenfalls ein neuer Termin mit einer Dolmetscherin oder einem Dolmetscher vereinbart werden. Dieses Vorgehen würde unnötigerweise Zeit und Ressourcen in Anspruch nehmen.

Abs. 3 der Bestimmung sieht vor, dass in Dublin-Verfahren nach der Eröffnung der Wegweisungsverfügung der Kanton ein Ausreisegespräch durchführt. Es wird davon ausgegangen, dass Dublin-Fälle grundsätzlich in den Bundeszentren verbleiben, weshalb unserer Ansicht nach auch das Ausreisegespräch vom SEM durchzuführen ist.

*Art. 11 Flughafendienst (swissREPAT)*

Im erläuternden Bericht zu Abs. 1 Bst. f der Bestimmung wird festgehalten, dass die Ausreise- und Reisegelder sowie Rückkehrhilfebeiträge an den Flughäfen an Personen aus dem Asylbereich durch swissREPAT ausbezahlt worden. Im Verordnungstext ist unserer Ansicht nach nun korrekt erwähnt, dass auch Gelder der Kantone an Personen aus dem AuG-Bereich über swissREPAT ausbezahlt werden.



Telefon 052 632 74 61  
Fax 052 632 77 51  
sekretariat.di@ktsh.ch

Departement des Innern

Staatssekretariat für Migration SEM  
3000 Bern

Per E-Mail an:  
[pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch)  
sowie [jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:jasmin.bittel@sem.admin.ch)

Schaffhausen, 30. November 2017

## **Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs); Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. August 2017 haben Sie die Kantone zu einer Vernehmlassung in oben erwähnter Angelegenheit eingeladen. Ihre Einladung wurde zuständigkeitshalber an das Departement des Innern weitergeleitet. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und lassen uns wie folgt vernehmen:

Der Kanton Schaffhausen hat sich schon zu früheren Zeitpunkten positiv zu der allgemeinen Stossrichtung der Neustrukturierung geäussert. Entsprechend können wir uns grundsätzlich der Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren KKJPD vom 29. November 2017 anschliessen. Ergänzend erlauben wir uns folgende Anmerkungen:

### *Artikel 29-31 Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen*

Die – im Voraus erfolgende – massive Kürzung der Nothilfepauschale lehnt der Kanton Schaffhausen ab. Bereits heute ist der Saldo für den Kanton Schaffhausen negativ. Die teilweise langjährigen Altfälle werden voraussichtlich auch nach der Neustrukturierung noch finanzwirksam sein. Die Pauschalen sollen entsprechend vorerst weiterhin in der bisherigen Höhe entrichtet werden. Sollte die vermutete Kostenreduktion bei den Kantonen tatsächlich eintreffen, ist eine spätere Korrektur aufgrund der Resultate des Monitorings dann angezeigt.

*Artikel 58b Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen*

Die in Absatz 2 vorgesehenen Pauschalen sind zu tief. Wir beantragen eine Erhöhung der Pauschalen für medizinische Untersuchung auf Fr. 350 und für eine ärztliche Begleitung zum Flughafen von Fr. 1'000. Da ein Kanton nicht selber über die ärztliche Begleitung und deren Ausgestaltung bestimmen kann, liesse sich im Übrigen auch argumentieren, dass hier eine vollständige Übernahme der effektiven Kosten durch das Staatssekretariat für Migration SEM angezeigt wäre.

Für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse

Der Departementsvorsteher



Walter Vogelsanger, Regierungsrat

Kopie z.K.:

- Kantonales Migrationsamt
- Kantonales Sozialamt

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
www.so.ch

Staatssekretariat für Migration SEM  
3003 Bern-Wabern

28. November 2017

**Vernehmlassung zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs) Änderung der Asylverordnung (AsylV 2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 30. August 2017 eingeladen, zur Umsetzung zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs) Änderung der Asylverordnung (AsylV 2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL) Stellung zu nehmen. Wir lassen uns hierzu wie folgt vernehmen:

**1. Allgemeine Bemerkungen**

Die vorgelegten Verordnungsänderungen widerspiegeln die wichtigsten Eckwerte der vom Volk deutlich angenommenen Neustrukturierung des Asylwesens, die eine Beschleunigung der Asylverfahren zum Ziel hat. Die Verordnungsentwürfe entsprechen den generellen Stossrichtungen der Neustrukturierung und setzen diese grundsätzlich um. Sie werden von uns weitgehend begrüsst. Wir schliessen uns der gemeinsamen Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) an und beschränken uns in der Vernehmlassung auf Punkte, die für den Kanton Solothurn als künftiger Standort eines Bundesasylzentrums ohne Verfahrensfunktion (BAZoV) relevant sind.

**2. Zur Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1)**

Art. 14 Abs. 1

Aus praktischen Überlegungen und aus Gründen der Rechtssicherheit soll die Anwesenheitspflicht der Asylsuchenden in den Zentren des Bundes in der Verordnung konkretisiert werden. Wir schlagen daher vor, dass das im Testbetrieb Embrach geltende Regime in einem neuen Absatz 2 sinngemäss wie folgt abgebildet wird: „die asylsuchende Person hat sich während den Werktagen im Zentrum aufzuhalten“. Wird auf eine solche Ergänzung verzichtet, schlagen wir

eventualiter vor, den Begriff „Ein- und Austrittsbedingungen“ in Art. 16 in „Ein-, Aufenthalts- und Austrittsbedingungen“ zu wechseln und die Aufenthaltsbedingungen im erläuternden Bericht im oben ausgeführten Sinne zu präzisieren.

#### *Art. 15*

Gegenüber den heute geltenden Bestimmungen werden die Anforderungen für die Zuweisung in ein besonderes Zentrum offenbar erhöht. Insbesondere erschwert das ersatzlose Streichen von Art. 16b Abs. 2 AsylV 1, dass renitente Asylsuchende früh- bzw. rechtzeitig einem besonderen Zentrum zugewiesen werden können. Das erachten wir als kontraproduktiv. Entsprechend soll der genannte Artikel nicht gestrichen, sondern vielmehr mit einer geeigneten Definition versehen werden.

#### *Art. 20a*

Wir unterstützen ausdrücklich die Forderung der SODK und KKJPD, eine Regelung in die Verordnung aufzunehmen, wonach gleich zu Beginn des Asylverfahrens allen Asylsuchenden eine Einwilligungserklärung für die Weitergabe und den Austausch medizinischer Daten zur Unterzeichnung vorgelegt wird. Die Erfahrungen zeigen, dass diese Einwilligungen in der Phase des Wegweisungsvollzugs häufig verweigert werden, und sich der Vollzug dadurch verzögert. Dies widerspricht dem Ziel, die Verfahren beschleunigen zu wollen.

#### *Art. 34a*

Die Möglichkeit der Standortkantone von Bundeszentren, bei einer Überlastungssituation Vollzugsunterstützung anzufordern, sollte nicht an eine Karenzfrist von sechs Monaten geknüpft werden. In dieser Zeit häufen sich unter Umständen Pendenzen an, was nicht zur Beschleunigung der Verfahren beiträgt. Es darf darauf vertraut werden, dass die betroffenen Kantone Anfragen wohlüberlegt stellen, sich sinnvoll organisieren und im eigenen Interesse einen effizienten Vollzug gewährleisten wollen.

### **3. Zur Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen**

#### *Art. 29 – Art. 31*

Von der Neustrukturierung verspricht man sich, dass der Langzeitbezug von Nothilfe im Vergleich zu heute deutlich zurückgeht. Wir teilen diese Einschätzung im Grundsatz; nehmen jedoch eine geringere Wirkung als angenommen an, weil nationalitätenspezifische und gesundheitsbedingte Vollzugshindernisse weiterhin bestehen bleiben. Darauf wird auch im erläuternden Bericht hingewiesen; ebenso widerspiegelt das vorgesehene Monitoring zur Nothilfe die vorhandene Ungewissheit, ob die beschriebenen Szenarien tatsächlich eintreten. Wir schlagen deshalb vor, die Nothilfepauschalen vorerst nicht zu senken bzw. in der aktuellen Höhe zu belassen und gegebenenfalls erst gestützt auf die Ergebnisse des Monitorings zu korrigieren.

#### *Art. 58 und 58b*

Die vorgesehenen Entschädigungen für die Vollzugsbegleitungen müssen nach unseren Berechnungen Fr. 600.00 bzw. Fr. 800.00 betragen. Das Asylverfahren inkl. Wegweisungsvollzug ist Sache des Bundes; das Durchsetzen der Wegweisung ist die letzte Konsequenz in einem Bundesverfahren, auch wenn die Kantone diese Aufgabe leisten. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) definiert bei Ausschaffungen entsprechend die Anforderungen an die personelle Dotierung der Polizei. Diese muss ausreichend sein, damit keine Vollzugsdefizite entstehen und die Wegweisungen menschlich korrekt aber konsequent erfolgen. Eine Kostenbeteiligung, welche diesen Vorgaben angemessen gegenüber steht, ist deshalb zu gewährleisten. Diese sollte auch nicht in einem Missverhältnis zu den Pauschalen in der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie die Landesverweisung von ausländischen Personen (Art. 11a Abs. 3 Buchstabe a und b VWWAL) stehen.

Dasselbe gilt bei den Pauschalen für medizinische Untersuchungen und ärztliche Begleitungen zum Flughafen. Gestützt auf die Erfahrungszahlen aus den Kantonen sind die Beiträge auf Fr. 350.00 bzw. Fr. 1'000.00 zu veranschlagen.

#### *Art. 59a<sup>bis</sup>*

Die vorgeschlagenen Präzisierungen werden vollumfänglich begrüsst, zumal mit dem neu eingefügten Abs. 3<sup>bis</sup> der Handlungsspielraum bei schwierigen Fällen breiter wird. Der erweiterte Zugang zum Ausreisegeld ermöglicht es, Anreize für eine pragmatische und letztlich kostengünstige Ausreisen zu schaffen. Die zusätzlichen Mittel werden durch kürzere Haftzeiten und weniger polizeilich begleitete Rückführungen mehr als kompensiert.

#### *Art. 68*

Die Rückkehrhilfe dient der freiwilligen und pflichtgemässen Rückkehr in die Herkunftsländer. Im Kanton Solothurn wird dieses Instrument aktiv eingesetzt. Mit der Leistungspauschale werden nur Erfolge und damit tatsächliche Ausreisen entschädigt; alle sonst erfolgten Beratungen und Förderungsmassnahmen, die nicht unmittelbar zu einer Ausreise führen, müssen aus der Basispauschalen finanziert werden. Mit einer Halbierung der Basispauschale wird die Rückkehrhilfe geschwächt, weil dadurch eine Zurückhaltung entstehen wird, ein proaktives und umfassendes Modell, wie es im Kanton Solothurn aufgebaut wurde, weiterhin zu betreiben. Wir fordern deshalb, auf eine Herabsetzung der Basispauschalen zu verzichten.

### **4. Zur Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsyIV 3)**

#### *Anhang 5*

Wir begrüsst es, dass kantonale und kommunale Zentren einen Zugriff auf MIDES erhalten sollen. Ebenso wichtig wäre aus unserer Sicht aber ein Zugang für Mitarbeitende der kantonalen Migrationsämter. So stünden diesen die für den Vollzug unverzichtbaren Daten rasch und unkompliziert zur Verfügung; die jeweils einzelfallweise gestellten Anfragen wären nicht mehr nötig. Im Anhang 5 soll deshalb die Organisationseinheit „Kanton“ mit den Mitarbeitenden der kantonalen Migrationsbehörden ergänzt werden.

### **5. Zur Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL)**

#### *Art. 2a*

Es soll durchaus möglich sein, dass die Kantone stellvertretend und in Absprache für den Bund gewisse Verfahrenshandlungen übernehmen. Allerdings soll dieses Entgegenkommen stets an eine entsprechende Abgeltung durch den Bund geknüpft sein. Art. 2a Abs. 2 ist entsprechend zu ergänzen, bzw. Abs. 3 ist so zu formulieren, dass die Kantone nur gegen Entschädigung tätig werden dürfen.

Eine Definition des Ausreisegesprächs in den gesetzlichen Grundlagen wird begrüsst. Allerdings erscheinen uns die in Art. 2a aufgeführten Gesprächsthemen nicht vollständig. Erhoben werden beim Ausreisegespräch immer auch die notwendigen medizinischen Daten und allfällige gesundheitliche Schwierigkeiten. Diese Informationen werden für die Beurteilung der Reisefähigkeit benötigt. Die Aufzählung in Abs. 4 soll entsprechend ergänzt werden.

### **6. Konkurrenz zwischen gerichtlicher Landesverweisung und ausländerrechtlicher Wegweisung**

Wir regen an, in der VWAL zu regeln, was bei Konkurrenz zwischen Landesverweisung und asylrechtlicher Wegweisung gilt. Dabei soll nicht nur festgelegt werden, dass die Landesverweisung Vorrang hat und durch den Kanton zu vollziehen ist, dessen Gericht sie angeordnet hat, sondern auch, wie der Bund sich an den Kosten beteiligt, die beim Vollzug gegenüber einer Person aus dem Asylbereich anfallen.



Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der Überarbeitung der Verordnungen.  
Für Rückfragen steht Ihnen Herr David Kummer, Abteilungsleiter Amt für soziale Sicherheit, [david.kummer@ddi.so.ch](mailto:david.kummer@ddi.so.ch) zur Verfügung.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES



Dr. Remo Ankli  
Landammann



Andreas Eng  
Staatschreiber

VERSENDET AM 28. NOV. 2017

Regierungsrat des Kantons Schwyz

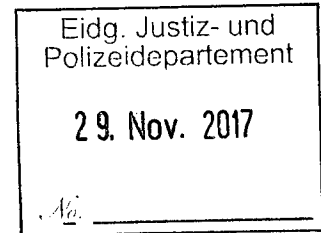


kantonschwyz<sup>+</sup>

6431 Schwyz, Postfach 1260

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)  
Bundeshaus West  
3003 Bern

elektronisch an:  
pascale.probst@sem.admin.ch  
jasmin.bittel@sem.admin.ch



Schwyz, 21. November 2017

### **Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung Asylbereich) Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. August 2017 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) den Kantonsregierungen die Unterlagen betreffend die Änderungen der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV1), die Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV2), die Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV3) und die Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL) zur Vernehmlassung bis 30. November 2017 unterbreitet. Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

Die nach wie vor ungeklärte Situation bei der Festlegung des Standorts für ein Bundesausreisezentrum in der Verfahrensregion Zentral- und Südschweiz und der bislang völlig unzureichenden Berücksichtigung der dortigen tatsächlichen Ausgangslage durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) schlägt sich in den nun vorgelegten, völlig unausgegorenen Ausführungsbestimmungen nieder. Der Regierungsrat sieht sich deshalb derzeit ausserstande, zum Entwurf der Asylverordnung einlässlich Stellung zu beziehen.

### **Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen**

#### **Zu Art. 2b AsylV1 (i.V.m. Art. 10 Abs. 2 AsylG)**

Gemäss Art. 10 Abs. 2 AsylG stellen Behörden und Amtsstellen Dokumente sicher, wenn in der Schweiz ein Asylgesuch eingereicht worden ist. In der Praxis ergeben sich insofern Probleme, wenn Personen beispielsweise im Kanton Schwyz im Bahnhof Arth-Goldau aufgegriffen werden. Nach Art. 18 AsylG ist zwar jede Äusserung, mit der eine Person zu erkennen gibt, dass sie die Schweiz um Schutz vor Verfolgung nachsucht, ein Asylgesuch. Eingereicht kann jenes Gesuch jedoch gemäss Art. 19 Abs. 1 nAsylG rechtsgültig nur bei der Grenzkontrolle in einem schweizerischen Flughafen,

bei der Einreise an einem geöffneten Grenzübergang oder in einem Zentrum des Bundes. Folglich ist beim Antreffen einer Person beim Bahnhof Arth-Goldau unter Umständen ein Asylgesuch geäussert, jedoch noch nicht eingereicht. Dokumente könnten zu diesem Zeitpunkt aufgrund der Formulierung von Art. 10 Abs. 2 AsylG nicht sichergestellt werden und es besteht die Möglichkeit, dass diese Dokumente noch zum Verschwinden gebracht werden können, bis effektiv ein Asylgesuch eingereicht wird. Diesem Vorgehen ist raschmöglichst ein Riegel zu schieben.

**Zu Art. 7 Abs. 2<sup>quater</sup> und Art. 7 Abs. 2<sup>quinquies</sup>**

Zu klären ist die Rechtsvertretung, wenn lediglich eine Vertrauensperson eingesetzt ist und noch keine Beistand- oder Vormundschaft besteht.

**Zu Art. 15 Abs. 4 AsylV1**

Liegt das besondere Zentrum in einem anderen Kanton als das Bundeszentrum, so muss der Informationsfluss von und an beide Kantone sichergestellt werden.

**Zu Art. 20a AsylV1**

Es muss zudem sichergestellt werden, dass die Einwilligungserklärung zur Weitergabe der für das Asyl- und Wegweisungsverfahren relevanten medizinischen Daten auch für den Vollzugskanton und das beim Vollzug beteiligte medizinische Personal gilt.

**Zu Art. 21 bis 23 AsylV1**

Es ist rechtsstaatlich höchst bedenklich, dass Personen, welche einen rechtskräftigen Entscheid in einem Bundeszentrum erhalten haben, zur Durchführung des Wegweisungsvollzugs in unbegrenzter Anzahl einfach in die (Nothilfe)-Zuständigkeit der Standortkantone übergehen werden. Das Nothilferegime bewegt Personen, welche nicht weggewiesen werden können, oftmals nicht dazu, abzureisen. Eine Integration dieser Personen ist auch nicht möglich. Eine Massierung und Ghettoisierung von Personen, die nichts mehr zu verlieren hätten, wäre im Standortkanton die Folge. Es ist absehbar, dass die Kriminalität mit der Zusammenfassung solcher Personen im Standortkanton aufkeimt und die Sicherheit gefährdet wäre. Damit würden genau jene Kantone belastet, welche ohnehin mit einem Bundeszentrum versehen werden und bereits dadurch Lasten der Allgemeinheit tragen würden. Gerade in ländlich geprägten Gebieten, können solche Bündelungen nur schwer bis gar nicht absorbiert werden.

**Zu Art. 34 AsylV1**

Der Bundesrat kann nur Ausnahmeregelungen für die Zuständigkeit des Wegweisungsvollzugs treffen, wenn der Standortkanton die ihm gewährten Abzüge für besondere Leistungen nicht ausschöpfen kann und sich die anderen Kantone darüber einig sind, wer für den Wegweisungsvollzug zuständig erklärt wird. Bei schwankenden Fallzahlen kann sich die Zuständigkeit der Kantone laufend verändern, was die Organisation eines Vollzugsapparats des zweiten Vollzugskantons massiv erschwert. Sind ausserdem die negativen Faktoren, welche eine Bündelung dieser Personen in einem Kanton mit sich bringen kann, verwirklicht und offenkundig, wird sich kaum ein anderer Kanton freiwillig melden, den Wegweisungsvollzug für die Region erbringen zu wollen. Die mit Art. 34 E-AsylV1 vorgelegte Lösung ist verfehlt und wird den föderalistischen Rechtsfrieden in unserem Land massiv belasten.

**Zu Art. 34a AsylV1**

Dass ein Kanton in überdurchschnittlicher Belastung sechs Monate ausharren muss, bevor er um Unterstützung anderer Kantone einer Region bitten kann, ist unverständlich und beschneidet die Autonomie der Kantone in ungerechtfertigter Weise. Ausserdem wird nirgends erläutert, wie eine solche Unterstützung aussehen könnte, wenn der Standortkanton für den Vollzug der Wegweisung weiterhin zuständig bleiben muss. Eine Aufblähung der Bürokratie für Abrechnungen erbrachter Dienstleistungen wäre die Folge, ohne dass sich ein Standortkanton wesentlich entlasten könnte. Im Übrigen greift auch diese Ausnahmeregelung nur dann, wenn andere Kantone bereit sind, eine Unterstützung zu leisten. Werden die ersten Schlagzeilen über die negativen Folgen von nicht vollzieh-

baren Wegweisungen in den Medien herumgereicht, wird wohl kein Kanton mehr Unterstützung leisten wollen.

Die in der Asylverordnung 1 getroffenen Regelungen betreffend der Zuständigkeit der Standortkantone bei rechtskräftig entschiedenen Wegweisungen in Bundeszentren widerspricht ausserdem der den Kantonen ursprünglich in Aussicht gestellte Freiheit bei der Organisation des Vollzugs.

## **Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen**

### **Zu Art. 22 Abs. 5 AsylV2**

Die Höhe des Anteils der Mietkosten an der Globalpauschale ist Gegenstand ständiger Diskussionen zwischen Kantonen und Gemeinden. Die Gemeinden, welche die Mietkostenpauschale für die Unterbringung der ihnen zugewiesenen Personen verwenden, klagen stetig über die unzureichende Finanzierung. Die Anpassungen sollten in diesem Zusammenhang mit den tatsächlichen Gegebenheiten nochmals überprüft und die Mietkostenpauschale erhöht werden.

### **Zu Art. 29 -31 AsylV2**

Die Neustrukturierung mit den beschleunigten Verfahren soll zur Folge haben, dass der Aufwand der Kantone in den Bereichen Nothilfe und Wegweisungsvollzug spürbar tiefer ausfällt als bisher. Daher erachtet der Bund es als folgerichtig, die Nothilfe- und Verwaltungskostenpauschale zu senken. Dem ist mit Nachdruck zu widersprechen.

Die bis anhin einheitliche Nothilfepauschale soll in drei Subkategorien unterteilt werden. Es soll neu unterschieden werden, ob es sich beim Vollzug der Wegweisung um Personen handelt, die gestützt auf ein Dublin-Verfahren in einen Dublin-Staat übergeben werden oder um Personen aus den beschleunigten sowie erweiterten Verfahren, die in den Herkunftsstaat ausreisen müssen.

Die Überlegungen zu dieser Kategorisierung und zu den erheblichen Kürzungen können wir in keiner Weise teilen. Wir sind klar der Ansicht, dass die Werte des Testbetriebs nicht ausreichen, um eine solche tiefgreifende Anpassung der finanziellen Ausrichtung vorzunehmen. Zum einen simulieren die Zahlen der Testphase Werte, wie sie in einem Bundeszentrum mit Verfahrenseinheit anfallen können. Zum zweiten geben die Zahlen eine für die Jahre unüblich hohe Anzahl von unkontrollierten Abgängen wieder.

Es ist ausserdem weder ersichtlich noch plausibel nachvollziehbar, wie sich durch die Konzentration der Vollzugsfälle aus den Dublin- und beschleunigten Verfahren eine Beschleunigung des Wegweisungsvollzugs ergeben soll. Die beiden wesentlichen Faktoren für einen effizienten Wegweisungsvollzug sind die Papierbeschaffung und die Durchsetzungsfähigkeit der Wegweisung. Beide Prozesse werden durch exogene Faktoren bestimmt und können im Massengeschäft nicht rationalisiert werden.

Betrachtet man die beiden Grundvoraussetzungen für einen effizienten Wegweisungsvollzug, so ergibt eine Analyse der vergangenen zwanzig Jahre, dass bei der Papierbeschaffung und bei der tatsächlichen Rückführung leider keine wesentlichen Fortschritte erzielt wurden. In den meisten Ländern, in welche überdurchschnittlich weggewiesen wird, gestaltet sich die Papierbeschaffung schleppend und arbeitsintensiv. Ein ebenso ernüchterndes Bild ergibt sich bei der Überprüfung der Durchsetzungsfähigkeit von Wegweisungsverfügungen. Insbesondere Länder mit einer hohen Wegweisungsrate (Algerien, Marokko, Iran) akzeptieren keine zwangsweise Rückkehr, insbesondere nicht auf Stufe Sonderflug.

Die einzige Variable scheinen demnach die unkontrollierten Abreisen zu sein. Jedoch zeigt ein Blick auf die Entwicklung deutlich, dass erstens die unkontrollierten Abreisen seit der Aufnahmekultur in Deutschland stark zugenommen haben (und daher auch rasch wieder abnehmen können) und zweitens im Bundeszentrum mit Verfahrenseinheit erfolgt sind, oftmals kurz nach Einreichen des Ge-

suchs. Wie sich diese Variable in einem Bundeszentrum ohne Verfahreseinheit auswirken wird, ist unbekannt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass dort die Anzahl unkontrollierter Abreisen geringer ausfallen wird, allein schon aufgrund der „vorgängigen Selektion“ im Bundeszentrum mit Verfahreseinheit.

So lässt sich eine ungerechtfertigte Begünstigung der Standorte feststellen, die über ein Bundeszentrum mit Verfahreseinheit verfügen, da diese tendenziell die eindeutigen Dublin-Fälle direkt vollziehen werden, respektive mit einer Wegweisungsverfügung oder dem beratenden Vorgespräch eine unkontrollierte Abreise bewirken können. Schon jetzt ist bekannt, dass die Anzahl Personen, welche im Bundeszentrum mit Verfahreseinheit einreichen und anschliessend unkontrolliert abreisen, hoch ist. Entsprechend werden im Bundeszentrum ohne Verfahreseinheit die schwierigeren Vollzugsfälle verbleiben. Zusammengefasst zeigt sich, dass sich die Ergebnisse aus dem Testzentrum für die Berechnungsgrundlage für Änderungen von dieser Tragweite nicht eignen.

Ebenfalls erachten wir das Argument der Effizienzsteigerung durch Konzentration von Vollzugsfällen aus Wegweisungsverfahren an einem zentralen Ort als nicht ausreichendes Kriterium, eine Kostenreduktion zu begründen. Vielmehr lässt sich auch beim Vollzug der Wegweisung weder eine Effizienzsteigerung noch eine daraus resultierende Kostenreduktion ausmachen, ganz im Gegenteil: Begleitete Rückführungen, Sonderflüge oder sogenannte „Medizinflüge“ waren in ihrer Organisation vor zehn Jahren weniger aufwändig als heute. Daran wird sich auch nichts ändern, wenn der Vollzug in konzentrierter Form von einigen wenigen Ausreisezentren realisiert wird. Die einzelnen Arbeitsschritte, die involvierten Stellen, der finanzielle und personelle Aufwand bleiben dieselben.

Der Kanton Schwyz ist mit vorgesehenen Kürzungen, die sich aus der Abstufung der Nothilfepauschalen ergeben, absolut nicht einverstanden. Vielmehr beantragen wir, dass ein vom Bund finanziertes Monitoring während drei Jahren überprüft, ob es in der Praxis tatsächlich zu einer Kostenreduktion kommt. Sollte sich diese Reduktion anhand des Monitorings bestätigen, kann die Kürzung der Nothilfepauschalen vorgenommen werden und zwar gestützt auf reale und praxisnahe Werte.

#### **Zu Art. 58 Abs. 5 AsylV2**

Zusätzlich zur Vergütung der Sozialbetreuung sind die Reisekosten ebenfalls abzugelten.

#### **Zu Art. 58b AsylV2**

Die vorgesehenen Pauschalen sind viel zu tief. Die Erfahrungswerte der Kantone zeigen, dass die durchschnittlichen Kosten für Untersuchungen bei Fr. 350.-- liegen und bei ärztlicher Begleitung zum Flughafen bei rund Fr. 1000.--. Wir beantragen deshalb, die Pauschalen entsprechend den Erfahrungswerten zu erhöhen.

#### **Zu Art. 62 AsylV2**

Grundsätzlich ist dem Einbezug der Rückkehrhilfeleistungen anderer europäischer Staaten nichts entgegenzuhalten, sofern eine gewisse Einheitlichkeit der Leistungen vorliegt. Da Anspruch und Ausgestaltung der Rückkehrhilfe in der europäischen Union sehr unterschiedlich geregelt sind und kein funktionierender Informationsaustausch besteht, scheint uns die Voraussetzung für die Einführung von Art. 62 Abs. 4 AsylV nicht optimal. Daher ist Art. 62 Abs. 4 entweder zu streichen oder in eine Kann-Formulierung zu setzen, wonach von einer Ausrichtung der Rückkehrhilfe abgesehen werden kann, wenn eine Rückkehrhilfe bereits in einem anderen europäischen Land unter vergleichbaren Bedingungen gewährt wurde.

#### **Zu Art. 68 Abs. 3 und 4**

Die Reduktion der Basispauschale für die Rückkehrberatung wird um 50% reduziert. Diese Reduktion wird mit der reduzierten Zuweisung von Asylsuchenden in die Kantone um 60% begründet.



Diese Begründung erachten wir nicht als schlüssig:

- Seit Jahren liegen die Bleibequoten weit über den Quoten, welche für die Berechnungen der Neustrukturierung im Asylwesen herangezogen wurden.
- Während grössere Kantone besser auf Schwankungen reagieren können, sieht die Ausgangslage bei kleinen Kantonen anders aus. In jedem Fall muss sichergestellt werden, dass das Angebot gewährleistet bleibt.
- Der Aufwand der Rückkehrhilfe aus den erweiterten Verfahren wird weiter steigen. Die Berichte der kantonalen Rückkehrberatung zuhanden des SEM zeigen deutlich eine Zunahme an aufwändigen Beratungsfällen.

Die Pauschale ist daher nicht zu reduzieren.

Wir erachten in diesem Zusammenhang auch die Erhöhung der Leistungspauschale auf lediglich Fr. 750.-- für unzureichend. Der in den kantonalen Berichten zur Rückkehrhilfe ausgewiesene Mehraufwand wird mit dieser Erhöhung nicht abgegolten. Der Betrag der Leistungspauschale ist darum auf mindestens Fr. 1000.-- zu erhöhen.

#### **Zu Art. 74 Abs. 5 AsylV2**

Die Streichung der Spezialregelung für vulnerable Personen ist nicht im Interesse der Kantone. Die Betreuung vulnerabler Personen ist sowohl für die Kantone als auch die Gemeinden sehr kostenintensiv. Der Schritt für eine vulnerable Person, eine freiwillige Rückkehr anzutreten, ist zudem erheblich grösser, da in den wenigstens Ländern eine vergleichbare soziale Sicherheit besteht. So könnte der Rückkehrwunsch der vulnerablen Person vereitelt werden, was sich wiederum in erhöhten Kosten der Gemeinden und Kantone niederschlägt. Von dieser Streichung ist deshalb abzusehen.

#### **Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten**

Keine Bemerkungen.

#### **Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen**

##### **Zu Art. 2a Abs. 4 VVWAL**

Die „Arbeitsgemeinschaft Musterprozesse Wegweisungsvollzug“ war sich einig, dass die Ausreisegespräche auch dazu dienen sollten, beim Vorliegen von gesundheitlichen Problemen den Gesundheitszustand und die notwendigen medizinischen Informationen zu erheben. Diese Informationen bilden einen unverzichtbaren Bestandteil der Beurteilung der Reisefähigkeit. Wir beantragen, Abs. 4 entsprechend zu ergänzen.

#### **Konkurrenz zwischen gerichtlicher Landesverweisung und ausländerrechtlicher Wegweisung**

Wir würden einen Artikel in der VVWAL begrüssen, der regelt, was bei der Konkurrenz zwischen Landesverweisung und asylrechtlicher Wegweisung gilt. Dabei gilt es nicht nur klarzustellen, dass die Landesverweisung Vorrang hat und durch den Kanton zu vollziehen ist, der sie angeordnet hat. Es ist zudem zu regeln, wer für die Ausreisekosten aufkommt und bei wem die Verfahrens- und Vollzugsverantwortung liegt, wenn eine des Landes verwiesene Person erneut einreist und ein Asylgesuch stellt. Ebenso stellt sich die Frage nach der Zuständigkeit, wenn ein Kanton eine Landesverweisung für eine Person ausspricht, deren Ausreise jedoch nicht realisierbar ist (Flüchtlingsstatus, nicht kooperatives Herkunftsland usw.) und diese daher in die Nothilfestruktur gerät. Hier besteht aus unserer Sicht dringender Handlungsbedarf.

Wir hoffen, Ihnen mit den vorstehenden Ausführungen zu dienen und grüssen Sie freundlich.

Im Namen des Regierungsrates:



Othmar Reichmuth, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber



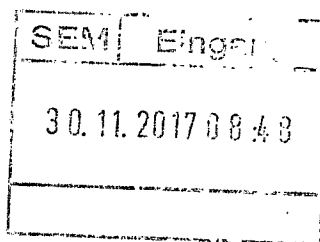
Kopie z.K.:

- Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.



Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Frau Simonetta Sommaruga  
Bundesrätin  
3003 Bern



Frauenfeld, 28. November 2017

## Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs)

### Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zu den Entwürfen für eine Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsyIV 1; SR 142.311), der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsyIV 2; SR 142.312), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsyIV 3; SR 142.314) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL; SR 142.281) und teilen Ihnen mit, dass wir mit den Vorlagen grundsätzlich einverstanden sind. Für die weiteren Rechtsetzungsarbeiten bitten wir Sie indessen, unsere nachfolgenden Bemerkungen zu den einzelnen Verordnungsanpassungen zu berücksichtigen.

#### 1. Asylverordnung 1

##### Art. 8 Abs. 1 lit. b

Für den Kanton Thurgau mit einem Bundesasylzentrum ohne Verfahrensfunktion (BA-ZoV) ist nicht ganz klar, welche Auswirkungen diese Bestimmung hat. Aus unserer Sicht macht es keinen Sinn, mutmassliche Asylgesuchstellerinnen und -steller in ein Bundesasylzentrum zu verweisen, das als Ausreisezentrum fungiert. Die Verordnung sollte diesbezüglich präzisiert werden und sinnvollerweise nur noch Bundesasylzentren mit Verfahrensfunktion (BAZmV) erwähnen.

##### Art. 13

Liest man diese Bestimmung, könnte man zum Schluss gelangen, dass grundsätzlich in allen Bundesasylzentren Verfahren durchgeführt und ab allen Bundesasylzentren

2/5

Wegweisungen vollzogen werden können. Dies steht allerdings im Gegensatz zu Art. 15 des Verordnungsentwurfs, in welchem die besonderen Zentren konkret aufgeführt und deren Aufgaben umschrieben sind. Art. 13 des Entwurfs unterscheidet nicht zwischen BAZmV und BAZoV. Wir regen an, Art. 13 mit einem neuen Absatz zu ergänzen, der diese Differenzierung vornimmt und im Falle einer „Funktionsänderung“ einem Standortkanton genügend Vorlaufzeit einräumt, sich neu zu organisieren.

#### **Art. 15**

In der Asylregion Ostschweiz gibt es nach heutigem Planungsstand kein besonderes Zentrum im Sinne dieser Bestimmung. Art. 15 des Entwurfs sollte so präzisiert werden, dass klar wird, inwiefern eine Zuweisung in ein besonderes Zentrum die Regionen- und Kantonszuständigkeit verändert oder nicht.

#### **Art. 20a**

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat im Rahmen der Workshops anlässlich der Informationsveranstaltungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs zugesichert, dass den Asylsuchenden in den Bundesasylzentren gleich zu Beginn des Asylverfahrens systematisch Einwilligungserklärungen in Bezug auf die Weitergabe von medizinischen Daten vorgelegt werden, damit die mit dem Vollzug von Wegweisungen befassten Behörden von Bund und Kantonen sowie das beteiligte medizinische Personal die medizinischen Daten im weiteren Verlauf des Asylverfahrens und des Wegweisungsvollzugs austauschen können, ohne jeweils erneut Einwilligungserklärungen einholen zu müssen. Wir regen an, eine entsprechende Regelung in den Verordnungstext aufzunehmen.

#### **Art. 34 Abs. 2 und 3 sowie Art. 34a**

Die Frist von sechs Monaten erachten wir als zu lang. Sie bedeutet, dass beispielsweise der Kanton Thurgau über den Zeitraum von sechs Monaten auf „Überlast“ laufen müsste, bevor ihn andere Kantone unterstützen könnten. Eine Verkürzung auf drei Monate würde den Kantonen der Region mehr Flexibilität einräumen.

## **2. Asylverordnung 2**

#### **Art. 30a**

Dieser Artikel regelt den Anpassungsmechanismus der Nothilfe-Basispauschalen. Wir erachten diesen Mechanismus zu kompliziert und zu schwerfällig. Er bedingt ein verfahrenstypenspezifisches Monitoring. Dies wiederum bedeutet, dass für die Kategorie der Dublin-Fälle, für die Fälle aus dem beschleunigten Verfahren und zusätzlich für die Fälle aus dem erweiterten Verfahren je ein Monitoring zu führen ist.

3/5

Für eine Anpassung müssen gemäss Vorschlag die beiden Basisdaten, nämlich die Bezugsquote und die Bezugsdauer, in den vorangegangenen sechs Jahren um mindestens 10 % vom entsprechenden Produkt abweichen. Demzufolge erfordert es eine sechsjährige Erfahrungszeit, bevor die Anpassung überhaupt vorgenommen werden kann. Nach unserer Einschätzung ist dies im Asylbereich, der bekanntlich einem raschen Wandel unterworfen ist, zu lange.

Gemäss den Abs. 2 und 3 von Art. 30a des Entwurfs wird zudem die Pauschale nur erhöht, wenn die finanziellen Nettoreserven der Kantone (Saldo von Überschüssen und Defiziten) tiefer sind als der durchschnittliche jährliche Gesamtbetrag, der den Kantonen in den letzten vier Jahren als Pauschalen ausbezahlt worden ist. Die Pauschale wird dann gesenkt, wenn die finanziellen Nettoreserven der Kantone (Saldo von Überschüssen und Defiziten) mindestens dem durchschnittlichen jährlichen Gesamtbetrag entsprechen, der den Kantonen in den vorangegangenen vier Jahren als Pauschale ausbezahlt worden ist.

Abs. 4 der zitierten Bestimmung enthält zusätzliche Regelungen zur Berechnung der massgebenden Mittelwerte für die Ermittlung der Produkte gemäss den Abs. 2 und 3, indem die Extremwerte am unteren und oberen Ende der Berechnung ausgeschlossen werden. Zudem sollen die Werte derjenigen Kantone aus der Berechnung ausgeschlossen werden, die zusammen für den Vollzug von mindestens 10 % der rechtskräftigen Entscheide nach Art. 28 AsylV 2 zuständig sind.

Die Abstufung der Nothilfepauschale und das dafür erforderliche Monitoring über alle drei Kategorien hinweg generieren einen unverhältnismässigen Administrativaufwand. Wir beantragen daher einen einfacheren Anpassungsmechanismus.

### **Art. 31 Abs. 2 und 3**

Gemäss Vorschlag soll der Verwaltungskostenbeitrag auf die Hälfte, nämlich von bisher Fr. 1'100.– auf Fr. 550.– gesenkt werden. Diese Senkung wird mit dem Hinweis begründet, dass durch die Neustrukturierung der Administrativaufwand für die Kantone massiv abnehmen werde, da ein grosser Teil der Asylgesuche bereits in den Bundeszentren erledigt werde und dadurch gar nicht erst zu den Kantonen gelange. Diese Argumentation ist für diejenigen Kantone, die kein BAZoV betreiben, wohl zutreffend. Hingegen wird sich der Administrativaufwand in den Standortkantonen mit einem BAZoV massiv erhöhen. Einerseits wird der entsprechende Kanton bei allen Personen, die dem Ausreisezentrum zugewiesen werden, für den Vollzug und die Nothilfe verantwortlich. Dies bedeutet, dass ein solcher Standortkanton ein Vielfaches der bisherigen Anzahl Personen administrieren muss. Unabhängig davon, wie viele Personen aus dem BAZoV tatsächlich Nothilfe beantragen oder zwangsweise ausgeschafft werden, müssen sie in den kantonalen Registern erfasst, bewirtschaftet und kontrolliert werden. Für Kantone



4/5

mit einem BAZoV rechtfertigt sich eine Halbierung der Verwaltungskostenpauschale daher in keiner Weise. Wir beantragen deshalb für Kantone mit einem BAZoV, die bisherige Pauschale auf dem Niveau von mindestens Fr. 1'100.– zu belassen.

#### **Art. 58**

Aus unserer Sicht sind die vorgeschlagenen Pauschalen für polizeiliche Massnahmen teilweise zu tief. Insbesondere decken die Begleitpauschalen von Fr. 200.– pro Begleitperson für die Zuführung einer Person zu einem ausserkantonalen Konsulat und die Pauschalen von Fr. 300.– bzw. Fr. 400.– pro Tag für die Begleitung bzw. die Rückführung ins Ausland die effektiv anfallenden Kosten nicht.

#### **Art. 58b**

Beim Vollzug von Wegweisungen ab den Bundesasylzentren im Dublin-Verfahren oder im beschleunigten Verfahren sollten die ärztlichen Dienste des SEM die notwendigen medizinischen Untersuchungen direkt und auf Rechnung des SEM durchführen und die ärztliche Begleitung ab den Standortkantonen zum Flughafen anordnen. Zudem sind die vorgesehenen Pauschalen deutlich zu tief. Für medizinische Untersuchungen betragen die Kosten gemäss den Erfahrungswerten der Kantone durchschnittlich Fr. 350.– und für ärztliche Begleitungen ab den Kantonen zum Flughafen Fr. 1'000.–. Wir beantragen daher, die Pauschalen entsprechend zu erhöhen.

### **3. Asylverordnung 3**

Es muss sichergestellt sein, dass der Bund ermächtigt ist, die Daten zu erfassen, die für den künftigen Ausländerausweis PA-19 notwendig sind. Ob dies im Entwurf zur Asylverordnung 3 oder in der Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung; SR 142.513) Eingang findet, lassen wir offen. Da die Aufenthaltsdauer in den Bundesasylzentren auf bis zu 140 Tage verlängert wird, ist es notwendig, dass bereits der Bund die Bescheinigung in Form des „N-Ausweises“ ausstellt. Diese Aufgabe wurde bisher vom Zuteilungskanton vorgenommen.

Nach unserer Auffassung sollte im Weiteren in Abhängigkeit von den Anpassungen im Zentralen Migrationsinformationssystem ZEMIS und vom künftigen Vollzugsunterstützungssystem eRetour geprüft werden, ob auch die kantonalen Migrationsbehörden der Standortkantone von Bundesasylzentren Zugriff auf das Informationssystem MIDES erhalten, um die Belegung des jeweiligen Bundesasylzentrums und damit auch die von den kantonalen Behörden benötigten Ressourcen abschätzen zu können.

5/5

**4. Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen**

Generell regen wir an, in der VWWAL einen Artikel aufzunehmen, der regelt, was bei Konkurrenz zwischen Landesverweisung und asylrechtlicher Wegweisung gilt. Dabei ist nicht nur klarzustellen, dass die Landesverweisung Vorrang hat und durch den Kanton zu vollziehen ist, der sie angeordnet hat. Vielmehr ist auch zu regeln, wer für die Ausreisekosten aufkommt und bei wem die Verfahrens- und Vollzugsverantwortung liegt, wenn eine des Landes verwiesene Person erneut einreist und ein Asylgesuch stellt. Unsicherheiten bei diesen Konstellationen wären politisch höchst problematisch und sind daher zu vermeiden.

**Art. 2a Abs. 4**

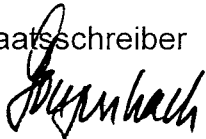
Ausreisegespräche müssen auch dazu dienen, den Gesundheitszustand und die notwendigen medizinischen Informationen beim Vorliegen von gesundheitlichen Problemen zu erheben. Diese Informationen bilden einen unverzichtbaren Bestandteil bei der Beurteilung des Wegweisungsvollzuges. Wir beantragen deshalb, Abs. 4 entsprechend zu ergänzen.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin des Regierungsrates



Der Staatschreiber



numero			Bellinzona	
5344	fr	1	29 novembre 2017	EINGANG GEVER SEM
Repubblica e Cantone Ticino Consiglio di Stato Piazza Governo 6 Casella postale 2170 6501 Bellinzona telefono +41 91 814 43 20 fax +41 91 814 44 35 e-mail can-sc@ti.ch				2017 -12- 01
			Repubblica e Cantone Ticino	

## Il Consiglio di Stato

Eidg. Justiz- und  
Polizeidepartement

- 1. Dez. 2017

*No.* \_\_\_\_\_

Signora  
Simonetta Sommaruga  
Consigliera federale  
Dipartimento federale di giustizia e polizia  
Palazzo federale ovest  
3003 Berna

anticipata per e-mail: [pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch) e  
[jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:jasmin.bittel@sem.admin.ch)

**Procedura di consultazione concernente la modifica dell'ordinanza 1 sull'asilo (OAsi 1), dell'ordinanza 2 sull'asilo (OAsi 2), dell'Ordinanza 3 sull'asilo (OAsi 3) e dell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE)**

Signora Consigliera federale,

abbiamo ricevuto la vostra lettera del 30 agosto 2017 in merito alla summenzionata procedura di consultazione e, ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le seguenti osservazioni.

### 1. Considerazioni generali

A titolo introduttivo si osserva che il progetto legislativo in esame a grandi linee è stato condiviso dalle autorità cantonali con la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) attraverso i vari gruppi di lavoro in cui erano rappresentate. Di conseguenza le osservazioni contenute nella presente risposta riguardano solo disposizioni delle ordinanze che, a mente dello scrivente Consiglio di Stato, necessitano di essere adeguate anche sulla scorta degli spunti e delle riflessioni emersi nell'ambito delle sedute informative organizzate da SEM, KKJPD e SODK nel corso del mese di settembre.

Pur condividendo l'impostazione generale del riassetto del settore previsto dalla Confederazione, il Cantone Ticino esprime una forte preoccupazione rispetto alle modifiche previste nel sistema dei rimborsi forfettari destinati a coprire i costi nei Cantoni, fondate peraltro principalmente sull'esperienza pilota svolta a Zurigo e su proiezioni teoriche.

Il Consiglio di Stato si oppone alle riduzioni previste degli importi forfettari destinati a coprire le spese sostenute dai Cantoni per adempiere ai compiti loro attribuiti. Ricordiamo a tale proposito che i sondaggi promossi dalle diverse conferenze dei Cantoni hanno evidenziato che l'attuale sistema dei rimborsi forfettari della Confederazione nel settore dell'asilo presenta alcune criticità importanti che devono essere affrontate e risolte prima di introdurre modifiche e riduzioni.

I sondaggi promossi nei Cantoni, hanno infatti evidenziato che:

- l'80% dei rifugiati dipende dall'aiuto sociale. La Confederazione rimborsa i costi per i primi 5 anni dall'entrata in Svizzera (rifugiati) o 7 anni (ammessi provvisori). Se non saranno messe in campo e sostenute misure specifiche a sostegno dell'integrazione professionale, a medio termine vi sarà un rilevante trasferimento di costi su Cantoni e Comuni;
- per i minorenni non accompagnati (MNA) il rimborso forfettario per l'aiuto sociale previsto dalla Confederazione copre solo circa la metà dei costi effettivi assunti dai Cantoni;
- già oggi l'investimento medio nei Cantoni per l'integrazione scolastica e professionale nelle strutture ordinarie (asili e scuole) delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati ammonta a fr. 12'500.--, senza alcuna partecipazione da parte della Confederazione. L'attuale forfait unico per l'integrazione pari a fr. 6'000.-- è ampiamente insufficiente per coprire questi costi così come quelli specifici legati alle misure dei Programmi di integrazione cantonali (PIC).

Sulla base di queste constatazioni, i Cantoni hanno in seguito portato alcune richieste concrete all'attenzione della Confederazione, nello specifico:

- 1) aumentare in modo significativo il forfait di integrazione (da fr. 6'000.-- a fr. 18'000.--);
- 2) investire maggiormente nella formazione con sviluppo di offerte transitorie per adulti e giovani adulti arrivati tardivamente in Svizzera, accordando un sostegno finanziario specifico al settore della formazione professionale;
- 3) per i MNA è necessario aumentare in modo significativo il rimborso forfettario per l'aiuto sociale (oggi circa 1'500.-- fr./mese), tenuto conto che, per questa tipologia di utenza, il costo effettivo è pari a oltre 3'000.-- fr./mese.

Tenuto conto di queste criticità, che sono tuttora oggetto di approfondimenti all'interno di gruppi di lavoro composti da rappresentanti dei Cantoni e della Confederazione, il Cantone Ticino ritiene che diverse modifiche previste nei testi di ordinanza posti in consultazione (in particolare all'interno dell'OAsi 2) non possano essere condivise.

Alla luce del fatto che il Cantone Ticino sarà chiamato a farsi carico di compiti supplementari nell'ambito del rinvio, al fine di accrescere l'efficacia e l'efficienza degli stessi, il Consiglio di Stato chiede che la SEM consideri lo scalo di Lugano – Agno quale aeroporto fra quelli abilitati ad eseguire operazioni di rinvio per via aerea, analogamente a quello di Zurigo-Kloten e Ginevra-Cointrin, definendone gli standard minimi.

## **2. Considerazioni sulle singole disposizioni**

### **2.1 Ordinanza 1 sull'asilo (OAsi 1)**

#### **2.1.1 Ad art. 7 cpv. 2<sup>quater</sup>**

L'Esecutivo, per un miglior svolgimento della procedura è dell'avviso che, in questo disposto vada adottata una formulazione più incisiva sostituendo "tempestivamente" con "immediatamente" in maniera che, se dopo l'assegnazione al Cantone di un minore richiedente l'asilo (RA) non accompagnato non è possibile nominare un curatore/tutore, venga nominata subito una persona di fiducia, così da garantire entro i migliori termini l'accompagnamento del minore nel Cantone.

#### **2.1.2 Ad art. 15**

Il disposto in oggetto definisce quando vi è un "disturbo considerevole" dell'esercizio e della sicurezza del Centro della Confederazione tale da giustificare l'assegnazione ad un Centro speciale della Confederazione ma è silente sull'obbligo di informare i RA sull'esistenza di questa misura e sui presupposti che possono condurre all'adozione della medesima. Di conseguenza si ritiene utile specificare nell'articolo l'obbligo della SEM di rendere edotti i RA sui presupposti che

possono condurre al trasferimento in un Centro speciale. Infatti, informando debitamente i RA sulle conseguenze di un loro comportamento scorretto si ottiene un efficace effetto preventivo. Il Canton Ticino è particolarmente sensibile su questo aspetto poiché, ospitando un Centro federale d'asilo, può trarre solo vantaggi dal fatto che i RA si comportino correttamente all'interno e nei pressi dello stesso, riducendo così la necessità di intervento da parte delle forze dell'ordine.

### **2.1.3 Ad art. 20a**

Nell'articolo in parola il Consiglio di Stato ritiene necessario specificare e codificare che il consenso del RA a fornire i propri dati medici sia esteso dalla fase preparatoria a tutta la procedura d'asilo in modo che successivamente lo stesso non debba nuovamente essere richiesto singolarmente dai vari attori del settore (Cantoni e personale medico coinvolto nell'allontanamento). La precisazione del testo comporterebbe uno snellimento delle varie fasi procedurali nelle quali si rendano necessari dati medici.

### **2.1.4 Ad art. 21**

In merito al tema dell'attribuzione cantonale lo scrivente Consiglio di Stato ritiene sia necessario esplicitare che essa può essere decisa anche prima dello scadere della durata massima di soggiorno nei centri della Confederazione, in particolare in caso di aumento rapido e significativo delle domande d'asilo (art. 24 cpv. 6 nLASi), ma a condizione che i RA vengano attribuiti a tutti i Cantoni proporzionalmente alla loro popolazione e solo dopo aver concordato con i Cantoni stessi le tempistiche e le unità assegnate.

In relazione al cpv. 2 lett. b) di detto disposto è opportuno considerare che rifugiati ed ammessi provvisori presentano problematiche diverse. Allo scopo di generare una ripartizione omogenea per ognuna delle due categorie l'Esecutivo è pertanto dell'avviso che nell'ambito della procedura accelerata i rifugiati e gli ammessi provvisoriamente debbano essere attribuiti in maniera distinta e proporzionale e non all'interno della stessa categoria. Per quanto attiene il cpv. 3, si ritiene opportuno specificare la regolarità con la quale sarà verificata la chiave di ripartizione e la fonte dei dati alla base della stessa.

Infine relativamente al cpv. 5 del disposto, il Cantone Ticino ha preso atto con un certo stupore dell'impatto che il riassetto del settore dell'asilo avrà sulla propria chiave di riparto per rapporto alla situazione attuale. In termini assoluti, la nuova percentuale di attribuzione risulterà marcatamente aumentata. Tra i principali fattori che influenzano questo dato figurano le compensazioni relative all'ubicazione di un Centro federale di asilo sul territorio cantonale ("*Standortbedingte Leistungen*") che risultano sostanzialmente ridotte rispetto a quanto ad oggi riconosciuto. In questo contesto il Consiglio di Stato ritiene doveroso sottolineare le difficili ed onerose sfide che il Canton Ticino è e sarà chiamato ad affrontare in ambito migratorio a fronte della propria posizione geografica (frontiera Sud). I compiti strategici svolti dal nostro Cantone (quali, ad esempio, la gestione unitamente al Corpo delle guardie di Confine delle riammissioni in via semplificata verso l'Italia) comportano effetti positivi ed importanti sgravi sia per le autorità federali sia per gli altri Cantoni. Per questi motivi si chiede che le compensazioni relative ai posti letto in un Centro federale d'asilo siano riviste verso l'alto in modo che gli sforzi supplementari generati dalla localizzazione geografica ("*Standort*") profusi dal Cantone Ticino possano essere almeno in parte riconosciuti a livello finanziario. In alternativa, qualora la Confederazione non ritenesse di voler prendere in considerazione questa proposta di aumento delle compensazione a fronte delle specificità della situazione alla frontiera Sud, si chiede che il Cantone Ticino possa essere supportato finanziariamente dalla Confederazione nell'ambito delle costanti necessità infrastrutturali e di risorse generate dall'importanza di adempiere in maniera tempestiva ed efficace ai suoi compiti straordinari in favore di Confederazione e Cantoni.



Si rileva inoltre come tra i fattori di compensazione non siano annoverati i posti di alloggio nei Centri della Confederazione di cui all'art. 24c nLAsi concernente l'utilizzo provvisorio di edifici e infrastrutture militari della Confederazione, sebbene questa soluzione vada ad aggravare il carico del Cantone d'accoglienza per un periodo che potrebbe raggiungere i tre anni. Si ritiene dunque che anche per gli alloggi provvisori debbano essere riconosciute le stesse compensazioni previste per gli alloggi di cui agli artt. 24, 24a e 24d nLAsi.

### **2.1.5 Ad art. 22**

In merito ai criteri di attribuzione, laddove si fa riferimento ai "casi particolarmente bisognosi di assistenza", si ritiene necessario specificare dettagliatamente la natura degli stessi (minori non accompagnati, casi medici, ecc.), al fine di garantire una ripartizione corretta tra i vari Cantoni.

### **2.1.5 Ad art. 24**

Il Consiglio di Stato ritiene utile introdurre nel disposto una regolamentazione specifica per l'annuncio assistito dei minori non accompagnati attribuiti ai competenti Uffici delle autorità cantonali al fine di ridurre il rischio che questi si rendano irreperibili e diventino preda della criminalità, con conseguenze sia personali per i minori sia a livello di ordine pubblico per il Cantone al quale sono attribuiti.

### **2.1.6 Ad art. 34a**

Considerato che il Ticino ospiterà un Centro federale d'asilo e ritenuto che in caso di sollecitazione superiore alla media il sostegno in tempi ragionevoli degli altri Cantoni della Regione d'Asilo VI sarebbe indispensabile, all'Esecutivo preme sottolineare l'inadeguatezza del termine di attesa di 6 mesi per poter procedere alla richiesta d'aiuto. In effetti, durante questo lasso di tempo la situazione d'emergenza potrebbe rientrare ed il Cantone confrontato con circostanze straordinarie si troverebbe inevitabilmente lasciato a sé stesso nell'affrontarle. Ai fini dell'efficacia di questo sostegno reciproco basato su principi federalistici si ritiene necessario prevedere un termine assai più breve oppure, come proposto dalla KKJPD, demandare al buon senso dei rappresentanti dei Cantoni la decisione delle tempistiche relative alle richieste di aiuto.

### **2.1.7 Ad art. 52e**

È previsto che il RA in procedura ampliata possa rivolgersi ai rappresentanti legali assegnati dal Centro federale d'asilo o al competente consultorio giuridico del Cantone di attribuzione durante le fasi procedurali rilevanti per la decisione di prima istanza. Ciò può comportare l'insorgere di costi di viaggio per il richiedente l'asilo, la cui entità può variare a dipendenza della distanza tra il Cantone di attribuzione ed il luogo di lavoro del rappresentante legale. Considerata la consistenza del numero di richiedenti in procedura ampliata previsti dalle proiezioni recentemente pubblicate, l'Esecutivo si rifiuta già sin d'ora di assumersi questi costi che sorgeranno nell'ambito della procedura d'asilo.

## **2.2 Ordinanza 2 sull'asilo (OAsi 2)**

### **2.2.1 Forfaits 1 e 2**

Gli importi forfettari destinati a coprire i costi dell'aiuto sociale sono decisamente insufficienti per talune tipologie di migranti.

L'aumento del numero di minorenni non accompagnati che necessitano di un accompagnamento specifico ed un inquadramento intenso e prolungato nel tempo ha causato un incremento considerevole dei costi a carico dei Cantoni, Ticino compreso.

Si evidenzia inoltre che anche i costi della salute hanno subito un aumento significativo, soprattutto a causa della necessità di cure post-traumatiche per un numero sempre maggiore di casi attribuiti e alla presenza di persone con problematiche invalidanti.

### 2.2.2 Ad art. 31 cpv. 2 e 3

Nell'ambito della dichiarazione congiunta della seconda Conferenza sull'asilo del 28 marzo 2014, il DFGP, la KKJPD e la SODK hanno stabilito che con il riassetto del settore dell'asilo di principio sarà mantenuto il sistema di finanziamento esistente e che, nell'ambito di un *monitoring* periodico, si procederà a verificare l'esistenza di effetti indesiderati sui Cantoni e – se del caso - a definire gli adeguamenti necessari. Il Consiglio di Stato si oppone pertanto ad una riduzione dell'importo forfettario per le spese amministrative non essendo allo stato attuale né note né tantomeno prevedibili le effettive conseguenze della stessa. L'ammontare del forfait per le spese amministrative è da mantenere allo stato attuale così come stabilito nell'ambito della seconda Conferenza sull'asilo, la quale aveva subordinato il suo adattamento ad una necessità comprovata dalla procedura di *monitoring*. La necessità di mantenimento dello status quo risulta inoltre suffragata dai seguenti elementi oggettivi:

- in base alla statistica della SEM (7-20 "Domande d'asilo, casi trattati in prima istanza e asilo per gruppi per cantone dal 01.01.2016 al 31.12.2016) il Canton Ticino nel 2016 era responsabile per 731 nuove domande d'asilo (base di calcolo: 27'207 domande d'asilo presentate in Svizzera). La scheda sul Riassetto del settore asilo relativa al Canton Ticino (Documentazione della giornata informativa del settembre 2017 in seguito pubblicata sul sito [www.sem.admin.ch/beschleunigung](http://www.sem.admin.ch/beschleunigung)) prevede che al Canton Ticino saranno attribuiti 510 nuovi RA dalla sola procedura ampliata (base di calcolo 24'000 domande d'asilo presentate in Svizzera). Questa comparazione del numero di casi dimostra in maniera inequivocabile che un dimezzamento del forfait per i costi amministrativi così come previsto dal testo in consultazione comporterebbe un trasferimento dei costi a svantaggio dei Cantoni;
- neppure la motivazione del minor onere dei Cantoni nell'esecuzione degli allontanamenti risulta condivisibile. L'unico sgravio per i Cantoni consisterà nel fatto che per le persone in procedura ampliata la SEM darà inizio alla richiesta di ottenimento dei documenti di viaggio prima dell'inoltro della domanda di sostegno dell'esecuzione da parte delle autorità cantonali. L'onere per la compilazione del relativo formulario di richiesta è così esigua da non poterne declinare una diminuzione dei compiti cantonali. L'onere maggiore sarà piuttosto costituito dai colloqui preparatori alla partenza e dall'espletazione dei compiti amministrativi cantonali, che nella procedura ampliata rimarranno invariati;
- motivare una diminuzione del forfait per i costi amministrativi con la riduzione dell'impegno cantonale nella consulenza al ritorno non appare giustificabile in quanto sia oggi sia in futuro l'onere per la consulenza all'aiuto al ritorno è compensato tramite un contributo separato (forfait di base più forfait di prestazione secondo l'art. 68 OAsi 2), che non rientra nel forfait per le spese amministrative;
- in qualità di Cantone di ubicazione di un Centro federale d'asilo, il Canton Ticino sarà tuttavia chiamato a far fronte ad un maggior numero di esecuzioni dell'allontanamento di persone in procedura Dublino e accelerata. L'inevitabile maggior impiego di personale per l'attuazione di dette operazioni di rinvio si contrapporrebbe in maniera evidente al dimezzamento dei forfait per i costi amministrativi;
- va infine considerato che gli oneri supplementari generati dalla professionalizzazione dell'esecuzione degli allontanamenti raggiunta dai Cantoni nel corso degli ultimi anni (nuovi modelli di procedura tipo: svolgimento di uno o più colloqui alla partenza, accertamenti medici più approfonditi, ecc.) non sono stati compensati con un adeguamento verso l'alto dei forfait per i costi amministrativi.

Alla luce di quanto precede il Consiglio di Stato propone che un'eventuale modifica dei forfait per i costi amministrativi abbia luogo unicamente dopo l'accertamento delle effettive conseguenze sui Cantoni.

### 2.2.3 Ad art. 58b

Dalla comparazione dei dati degli Uffici cantonali della migrazione, attualmente in più del 50% dei casi di esecuzione dell'allontanamento si rendono necessari degli accertamenti medici. Parimenti, come indicato nel rapporto della procedura di consultazione in oggetto, risulta che un terzo di tutte le persone con obbligo di partenza necessitano dell'accompagnamento medico durante il trasferimento dal luogo di soggiorno nel Cantone all'aeroporto.

Il progetto di ordinanza prevede all'art. 58b cpv. 1 e 2 Oasi 2 un forfait ai Cantoni di fr. 250.-- per l'esecuzione dell'accertamento medico e di fr. 500.-- per l'accompagnamento medico all'aeroporto o al posto di confine. La Confederazione non si assume pertanto integralmente i costi medici, ma vi partecipa solamente in modo forfettario. Questa proposta viene respinta in maniera decisa. A mente dell'art. 46 LAsi i Cantoni sono tenuti ad eseguire l'esecuzione dell'allontanamento su mandato della Confederazione. La delega di questo compito legale obbligatorio implica anche il suo completo finanziamento. Ciò concerne in particolare i costi speciali dei nuovi accertamenti medici che si aggiungono ai costi per il personale e le infrastrutture già a carico dei Cantoni, i quali non dispongono a riguardo di alcuno spazio di manovra per evitare o minimizzare questi costi, poiché si tratta dell'attuazione di norme cogenti del diritto federale (Legge federale sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione – RS 364).

Qualora la proposta di copertura integrale dei costi da parte della Confederazione non fosse accolta si ritiene doveroso fornire le seguenti precisazioni sull'ammontare dei forfait, i quali sono stati definiti sulla base di una stima dei costi medi assunti dai Cantoni.

I costi medi di fr. 350.-- per singolo accertamento medico, indicati nel menzionato rapporto, corrispondono a quelli accertati nella prassi dai Cantoni. Si riscontra tuttavia sempre più spesso che un accertamento medico completo necessiti del consulto di più specialisti (con la conseguente necessità di allestire più rapporti) oppure che, a seguito della lunga durata della procedura di allontanamento, lo stesso medico debba essere consultato a più riprese. Per le casistiche appena descritte i forfait dovrebbero essere riconosciuti più volte, ovvero per ogni necessaria stesura di un referto medico.

I costi medi di fr. 1'000.-- stimati per l'accompagnamento medico all'aeroporto o al posto di confine sono considerati troppo esigui. A dipendenza della distanza dell'aeroporto determinato dalla SEM (Swissrepat) o del posto di confine l'accompagnatore medico impiega diverse ore alle quali bisogna pure computare il tempo necessario per ricoprire il percorso di ritorno. Sotto questo profilo il nostro Cantone risulta particolarmente svantaggiato tenuto conto del fatto che, sino a quando non sarà possibile fare capo allo scalo di Lugano – Agno, la distanza dagli aeroporti di riferimento risulta assai importante. Per questo motivo l'importo di fr. 500.-- del forfait previsto nel progetto di disposto non è da considerarsi sufficiente.

In considerazione di quanto precede lo scrivente Consiglio di Stato ritiene che i forfait per l'esecuzione degli accertamenti medici siano da fissare ad almeno fr. 350.-- e quelli per l'accompagnamento medico all'aeroporto o al posto di confine ad almeno fr. 1'000.--. Queste considerazioni si estendono a tutti i casi di esecuzione dell'allontanamento nell'ambito di una procedura ampliata rispettivamente nei casi in cui l'allontanamento non può essere effettuato da un Centro federale d'asilo.

### 2.2.4 Ad art. 68 cpv. 3 e 4

Analogamente ai forfait per le spese amministrative anche nell'ambito della consulenza per l'aiuto al ritorno è previsto il dimezzamento del forfait di base. Anche in questo caso, a mente dello scrivente Esecutivo, deve valere il principio secondo il quale gli adattamenti saranno attuati unicamente quando il *monitoring* ne avrà accertato l'effettiva necessità.

Il riassetto del settore dell'asilo potrà comportare, per quanto attiene l'aiuto al ritorno, una diminuzione del numero dei casi cantonali. Va tuttavia anche considerato che con la ristrutturazione si mira ad un'intensificazione della consulenza al ritorno, con conseguenze anche sul fabbisogno di consulenza alla partenza dei Cantoni nell'ambito della procedura ampliata. Inoltre, nella procedura ampliata verranno meno i casi meno complessi di consulenza, mentre l'incremento del numero di casi intricati aggraverà in maniera rilevante l'onere medio per caso. Di ciò non tiene conto in nessun modo il previsto aumento del forfait di prestazione da fr. 600.-- a fr. 750.--.

Sulla base delle esperienze pregresse bisogna inoltre tener conto del fatto che in diversi casi in procedura ampliata si genererà un maggior onere di consulenza senza che gli sforzi profusi portino ad una partenza a fronte della mancanza di volontà a collaborare degli interessati. Questo impegno non è coperto dai forfait di prestazione, poiché questi sono versati unicamente in caso di effettiva partenza. La composizione attuale di casi ordinari e di casi con lunghi accertamenti medici, con difficoltà nel reperimento dei documenti, famiglie numerose, ecc., genera sul lungo termine una compensazione che con il nuovo sistema verrà meno.

A mente dello scrivente Esecutivo, prima del suo adeguamento, il sistema della concessione dei forfait della consulenza alla partenza dovrebbe essere sottoposto ad un esame approfondito.

Se si dovesse adottare un adeguamento dei forfait secondo il sistema attuale, il Consiglio di Stato richiede il mantenimento del forfait di base (per il quale il disposto in consultazione prevede un dimezzamento) o, in alternativa, che i forfait di prestazione siano aumentati ad almeno fr. 1'000.-- (in luogo dei fr. 750.-- previsti).

### **2.3 Ordinanza 3 sull'asilo (OAsi 3)**

Nessuna osservazione.

### **2.4 Ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE)**

#### **2.4.1 Ad art. 2a cpv. 4**

Visti i precedenti accordi tra i Cantoni e la SEM durante l'elaborazione dei processi modello per l'esecuzione dell'allontanamento tramite i quali si era stabilito che il colloquio alla partenza ha pure lo scopo di accertare lo stato di salute del RA, il Consiglio di Stato ritiene opportuno inserire nell'elenco degli obiettivi del colloquio alla partenza anche detto accertamento, che risulta di importanza fondamentale ai fini dell'accertamento dell'idoneità a viaggiare della persona oggetto di rinvio.

#### **2.4.2 Ad art. 11a**

Considerata l'ubicazione di un Centro federale d'asilo con funzioni procedurali sul territorio cantonale e la conseguente maggior attribuzione di rinvii nell'ambito della procedure Dublino e accelerata, lo scrivente Esecutivo ritiene che lo scalo di Lugano – Agno rivesta un ruolo di fondamentale importanza e reitera la richiesta volta a considerare lo scalo ticinese quale aeroporto fra quelli abilitati ad eseguire operazioni di rinvio via aerea. Il Consiglio di Stato ribadisce quindi la volontà di concludere degli accordi con la SEM intesi a raggiungere l'obiettivo di attuare dei rinvii per via aerea direttamente dall'aeroporto summenzionato. Per quanto attiene i rinvii verso l'Italia nell'ambito della procedura Dublino si osserva che l'attuazione degli stessi direttamente dall'aeroporto di Lugano – Agno comporterebbe degli indubbi vantaggi sia dal profilo logistico sia sotto l'aspetto dell'economia procedurale.

### 2.4.3 Proposta di inserire una norma sulla regolamentazione della concorrenza tra l'allontanamento LAsi e l'espulsione penale ex art. 66a CP

L'Esecutivo ritiene opportuno inserire nell'ordinanza un disposto che regoli la concorrenza tra l'allontanamento nell'ambito dell'asilo e l'esecuzione dell'espulsione penale ex art. 66a CP. Ciò al fine di chiarire sia la responsabilità dell'esecuzione (Cantone di attribuzione o Cantone che ordina l'espulsione) sia il carico finanziario del rinvio (Cantone che esegue il rinvio o SEM). Per quanto attiene il carico finanziario riteniamo che sia nell'interesse di tutti i Cantoni che i costi dell'allontanamento rimangano in capo alla SEM poiché in questa costellazione di casi la persona straniera si trova sul nostro territorio nell'ambito di una procedura di asilo e commette uno dei reati di cui all'art. 66a CP solo dopo il deposito della domanda.

### 3. Considerazioni finali

Come evidenziato nelle considerazioni generali, pur condividendo l'impostazione complessiva del riassetto del settore previsto dalla Confederazione, il Cantone Ticino esprime una forte preoccupazione rispetto alle modifiche proposte nel sistema dei rimborsi forfettari destinati a coprire i costi nei Cantoni, fondate principalmente sull'esperienza pilota svolta a Zurigo e su proiezioni teoriche.

Il Consiglio di Stato si oppone pertanto alle riduzioni previste degli importi forfettari destinate a coprire le spese sostenute dai Cantoni per adempiere ai compiti loro attribuiti.

Come indicato, l'Esecutivo ritiene doveroso che gli sforzi supplementari generati dalla localizzazione geografica ("Standort") profusi dal Cantone Ticino siano riconosciuti a livello finanziario o sotto forma di aumento delle compensazioni o nell'ambito della partecipazione della Confederazione ai costi infrastrutturali e di risorse generati dall'importanza di adempiere in maniera tempestiva ed efficace ai compiti straordinari che il nostro Cantone svolge in favore della Confederazione e degli altri Cantoni.

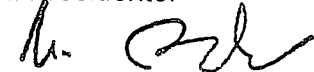
Tenuto conto delle discussioni in corso rispetto alle richieste espresse dai Cantoni per una maggiore partecipazione finanziaria della Confederazione e delle incertezze e variabilità del settore, il Consiglio di Stato ritiene che, almeno in una prima fase transitoria di due anni dall'introduzione dell'ambizioso nuovo modello previsto dalla Confederazione (2019-2020) non debbano essere introdotte modifiche sostanziali nel modello di compensazione dei costi ai Cantoni senza che di fatto sia stata comprovata l'efficacia e sostenibilità del nuovo sistema.

Il Consiglio di Stato chiede che la SEM consideri lo scalo di Lugano – Agno quale aeroporto fra quelli abilitati ad eseguire operazioni di rinvio per via aerea, analogamente a quello di Zurigo-Kloten e Ginevra-Cointrin, definendone gli standard minimi.

Voglia gradire, signora Consigliera federale, l'espressione della nostra stima.


PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Manuele Bertoli

Il Cancelliere:



Arnaldo Coduri

Copia per conoscenza a:

- Dipartimento delle istituzioni ([di-dir@ti.ch](mailto:di-dir@ti.ch));
- Dipartimento della sanità e della socialità ([dss-dir@ti.ch](mailto:dss-dir@ti.ch));
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni ([di-sg@ti.ch](mailto:di-sg@ti.ch));
- Divisione dell'azione sociale e delle famiglie ([dss-dasf@ti.ch](mailto:dss-dasf@ti.ch));
- Comando della Polizia cantonale ([polizia-segr@polca.ti.ch](mailto:polizia-segr@polca.ti.ch));
- Deputazione ticinese alle Camere federali ([can-relazioniesterne@ti.ch](mailto:can-relazioniesterne@ti.ch));
- Pubblicazione in Internet.





Signatur-Nr. LA.4683

Laufnummer LA.2017-0593

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement (EJPD)  
Bundeshaus West  
3003 Bern

EINGANG GEVER SEM  
2017 -09- 08

Altdorf, 4. September 2017

Wir bestätigen, dass Ihre Eingabe

vom : 31. August 2017

betreffend : Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs): Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1), der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL); Vernehmlassung

beim Regierungsrat eingegangen ist und im Rahmen des Organisationsrechts  
Zur Prüfung und Antragstellung

an folgende Direktion / Behörde / Amtsstelle überwiesen worden ist:  
Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion

Freundliche Grüsse

Der Kanzleidirektor:

Secrétariat d'Etat aux migrations  
Etat-major Affaires juridiques  
Quellenweg 6  
3003 Berne-Wabern

Document PDF et Word par courriel à:  
pascale.probst@sem.admin.ch et  
jasmin.bittel@sem.admin.ch

Réf. : CS/15022966

Lausanne, le 29 novembre 2017

**Consultation fédérale – Troisième volet de la mise en œuvre du projet visant à accélérer les procédures d'asile (restructuration du domaine de l'asile)**

**Modifications de l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1), de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2), de l'ordonnance 3 sur l'asile relative au traitement des données personnelles (OA 3) et de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)**

Madame, Monsieur,

Le Conseil d'Etat vous remercie tout d'abord de l'avoir invité à se prononcer sur les modifications des ordonnances citées en marge et vous fait part de ses déterminations sur ces quatre objets.

**I Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1)**

**Article 7, alinéa 2<sup>quater</sup>**

Cet alinéa devrait être reformulé afin d'éviter que la désignation d'une personne de confiance constituée pour le canton soit une alternative à l'institution d'une curatelle, alors qu'elle doit s'entendre comme une mesure provisoire dans l'attente de la nomination d'une curatrice ou d'un curateur qui doit intervenir dans les meilleurs délais.

**Article 7, alinéa 3**

Le Gouvernement vaudois saisit l'opportunité de cette consultation pour proposer de compléter le catalogue des tâches dont la personne de confiance doit s'acquitter, en ajoutant une lettre d qui prévoirait de confier explicitement à cette personne la recherche des parents du mineur non accompagné avec le soutien du SEM.

En effet, compte tenu du constat que de nombreux mineurs sont séparés de leurs parents sur le chemin de la fuite, il est très probable que ces derniers se trouvent dans un autre pays européen. Il apparaît dès lors aussi bien dans l'intérêt du mineur que dans celui de la collectivité publique, que la personne de confiance puisse être

assistée dans cette recherche par les autorités fédérales et qu'une approche structurée et systématique dans ce sens soit mise en place.

#### Article 8, alinéas 1, let. b et 2

Ces deux alinéas mériteraient d'être reformulés afin d'éviter toute confusion entre l'affectation à un centre géré par un canton ou une commune au sens de l'art. 24d nLAsi et l'attribution aux cantons au sens de l'art. 27 LAsi et 21 OA 1.

#### Article 20a

Il est attendu de la part du SEM qu'il désigne des professionnels de la santé disposant de connaissances dans le domaine transculturel ainsi que dans celui de la psychotraumatologie indispensables à l'examen médical dont ils sont chargés (cf. art 26a, al. 2 nLAsi - ex 26<sup>bis</sup>LAsi). Toutefois, il conviendrait impérativement de préciser ici la nécessité tant pour ces derniers que pour les requérants d'asile tenus de faire valoir les atteintes à leur santé au moment du dépôt de leur demande, de disposer d'interprètes communautaires. Cela apparaît d'autant plus important que ces déclarations peuvent non seulement s'avérer déterminantes dans le cadre de la procédure d'asile et de renvoi mais également permettre l'accès à des traitements urgents ou la poursuite d'examen complémentaires indispensables.

Il apparaîtrait de même opportun d'intégrer dans cet article une disposition sur laquelle pourrait se fonder la demande systématique, lors de l'audition dans les centres fédéraux, au requérant ou à la requérante d'asile d'autoriser le SEM à transmettre ses actes médicaux, de sorte à ce que le personnel médical puisse échanger les données liées à son état de santé ultérieurement, en particulier lors de l'exécution du renvoi par les autorités cantonales, sans que celles-ci soient contraintes de requérir une nouvelle déclaration de consentement.

#### Article 21, alinéa 2, lettre b

L'attribution aux cantons proportionnellement à leur population devrait clairement distinguer les personnes auxquelles l'asile a été accordé de celles qui ont été admises à titre provisoire. Dès lors, il est suggéré de scinder cette subdivision en deux.

#### Article 21, alinéa 3

Il apparaîtrait nécessaire de chiffrer exactement la fréquence à laquelle la clé de répartition aux cantons des personnes relevant du domaine de l'asile est appelée à être examinée en vue d'un éventuel ajustement.

#### Article 21, alinéa 5, lettre a

Il conviendrait de préciser si les constructions ou les installations militaires de la Confédération qui peuvent être utilisées temporairement au sens de l'article 24c nLAsi sont assimilées à un centre fédéral au sens des articles 24 et 24d nLAsi, dans le cadre des déductions sur la part proportionnelle à la population.

#### Article 24

Cet article devrait intégrer un alinéa portant sur la situation particulière liée aux mineurs non-accompagnés, desquels il ne peut raisonnablement pas être exigé, à l'instar des adultes, qu'ils se rendent d'eux-mêmes sans accompagnement auprès des autorités des cantons auxquels ils sont attribués ou affectés, à leur sortie d'un centre fédéral.

#### Article 34a

La fixation d'une sorte de délai de carence équivalente à 6 mois avant qu'un canton surchargé puisse se faire assister par un autre canton dans l'exécution de renvois apparaît contraire au principe même de l'accélération des procédures, sur lequel se fonde la restructuration du domaine de l'asile. Le Conseil d'Etat estime dès lors qu'un tel délai n'a pas lieu de figurer dans une disposition légale, dès lors que les cantons concernés sont à même de déterminer le moment opportun, auquel ils nécessiteraient le soutien d'autres cantons.

## **II Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2)**

Le projet de révision de cette ordonnance n'obtient en revanche pas l'adhésion du Conseil d'Etat tant sur le fond que sur la forme.

Ce projet propose en effet de réduire de moitié le forfait administratif (art. 31 al. 2 et 3), de diminuer d'un tiers environ le forfait pour le Conseil en vue du retour (art. 68, al. 2 et 3) et d'abaisser le forfait d'aide d'urgence (art. 28, 29 et 30a), moyennant la création de trois forfaits échelonnés en lieu et place d'un seul forfait composé d'un montant de base et d'un second montant compensatoire.

A la lumière des montants afférents à l'exercice 2016, à savoir :

- CHF 70'995'563 représentant le volume d'indemnités versées aux cantons,
- CHF 29'900'493 équivalant au financement des frais administratifs,
- CHF 2'974'000 correspondant au financement des bureaux de conseil en vue de retour (CVR),

il apparaît que les modifications proposées entraîneraient une probable réduction des versements de l'aide d'urgence de l'ordre de 31 millions, de 15 millions concernant les frais administratifs et d'au moins un million concernant le CVR, soit un total d'environ 47 millions. L'impact estimé pour le canton de Vaud équivaldrait à une perte de financement d'environ 4 millions par année.

En outre, le Gouvernement vaudois tient à relever que la *Déclaration commune* adoptée à l'occasion de la *Conférence nationale sur l'asile* du 28 mars 2014 stipulait au §2, lettre f que « le système de financement actuel est en principe maintenu. Un suivi périodique permettra de vérifier si :

- les objectifs de la restructuration ont été atteints,

- des effets préjudiciables ont été occasionnés à certains cantons ou aux communes abritant des centres de la Confédération,
- des adaptations doivent être apportées, s'agissant notamment de la compétence, du système de financement ou du modèle de compensation. »

Le Conseil d'Etat observe dès lors que la Confédération et les cantons ont reconnu qu'il n'y avait pas lieu de modifier le système actuel de financement avant de connaître les effets réels de la restructuration sur les dépenses des cantons et sur le degré de couverture garanti par les indemnités fédérales. Il note en outre que les deux autorités précitées ont également convenu d'une part, d'introduire un suivi périodique des effets de la restructuration et d'autre part de modifier, au besoin, le système de financement à partir d'un constat partagé, fondé sur les résultats de ce suivi.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime que le projet de révision de l'OA2 est prématuré et ne saurait emporter son soutien avant la mise en place d'un suivi périodique dont les objectifs et les modalités doivent être définis de concert avec les cantons. Dans ce contexte, il ne rejoint pas non plus les arguments exposés dans le rapport explicatif tendant à assimiler des données de *la phase test visant l'accélération des procédures d'asile*, conduite entre le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et le 31 août 2015, aux résultats d'un suivi périodique et à les utiliser pour justifier le nouveau système proposé.

Enfin, il regrette que les autorités fédérales n'aient pas envisagé d'autres options.

A cet égard, il soumet à votre étude trois propositions qui font par ailleurs l'objet d'un argumentaire (annexe 1) et d'un nouveau projet de modification de l'OA 2 (annexe 2) joints à la présente, à savoir :

- l'abandon du forfait unique d'aide urgence au profit d'un forfait journalier constitué d'un montant de base et d'un montant compensatoire versés sur la base des données du *Monitoring sur l'exclusion sociale* ;
- le maintien du montant actuel du forfait administratif dont le versement ne se fonderait plus sur le nombre de demandes d'asile déposées en Suisse mais sur celui des attributions au sens de l'article 21 P-OA 1 ainsi que l'octroi d'un forfait abaissé à CHF 550 en fonction du nombre d'affectations au sens de l'article 23 P-OA1 ;
- l'augmentation du forfait lié au CVR de CHF 600 à CHF 1'200 par cas au sens de l'article 68, alinéa 4 OA 2.

### **III Ordonnance 3 sur l'asile relative au traitement des données personnelles (OA 3)**

Les modifications de cette ordonnance n'appellent aucune remarque particulière du Conseil d'Etat.

#### **IV Ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)**

Il apparaîtrait judicieux d'intégrer dans cette ordonnance une disposition clarifiant la priorité d'une décision d'expulsion pénale sur une décision de renvoi consécutive au dépôt d'une demande d'asile.

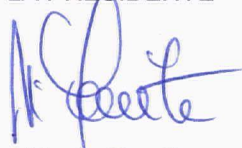
Dans le même ordre d'idée, le Conseil d'Etat suggère que cette ordonnance prévoit au moins la prise en charge des frais d'exécution de l'expulsion lorsque celle-ci a été ordonnée par une autorité judiciaire cantonale à l'encontre des personnes dont la demande d'asile est en cours d'instruction ou fait l'objet d'une décision de renvoi. En effet, l'objectif premier de leur venue en Suisse étant d'y déposer une demande d'asile, il est difficilement compréhensible que les frais d'exécution de leur expulsion soient soudainement transférés à la charge des cantons, au seul motif que ceux-ci sont appelés à appliquer le code pénal en raison des délits commis par ces personnes, alors même qu'elles relèvent du domaine de l'asile et de la compétence fédérale.

Eu égard à ce qui précède, le Gouvernement vaudois invite le Conseil fédéral à renoncer dans l'immédiat au projet de réduction des forfaits versés aux cantons, à porter la thématique des indemnités forfaitaires devant une nouvelle Conférence nationale sur l'asile et de charger celle-ci de valider les lignes directrices d'une future révision du système de financement du domaine de l'asile.

En vous remerciant de l'attention portée à ses déterminations, le Conseil d'Etat vaudois vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de ses sentiments respectueux.

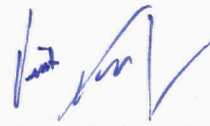
AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

#### ***Annexes mentionnées***

#### ***Copies***

- Office des affaires extérieures
- SPOP



## Annexe 1

à la réponse du 29 novembre 2017 du Conseil d'Etat vaudois

**Consultation fédérale – Troisième volet de la mise en œuvre du projet visant à accélérer les procédures d'asile (restructuration du domaine de l'asile)**

**Modifications de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2)**

### Propositions (argumentaire):

#### **1 Forfait administratif**

En ce qui concerne le **forfait administratif** (art. 31 al. 2 et 3 P-OA 2) la réduction de moitié du montant forfaitaire se trouve justifiée par le fait que le modèle théorique doit aboutir à une réduction de 50% des attributions aux cantons. Toutefois, aujourd'hui, le forfait administratif est versé en fonction du nombre des demandes d'asile déposées et pas en fonction des attributions. Aussi, l'alternative consiste à verser le forfait administratif en fonction des attributions et des affectations au sens des articles 21 et 23 P-OA 1. Le forfait pour les attributions devrait être normalement maintenu à CHF 1'100 et celui pour les affectations pourrait être éventuellement réduit à CHF 550. A noter que cette solution qui privilégie l'imputation du forfait en fonction des attributions en lieu et place d'une imputation en fonction des nouvelles demandes d'asile est en parfaite cohérence avec la disposition de l'art. 80a LAsi qui précise que la compétence de prise en charge cantonale débute avec l'attribution, resp. l'affectation au canton.

A noter cependant que selon l'art. 31 al. 1 OA 2 le forfait administratif sert de compensation résiduelle pour toutes les autres tâches assumées par le canton en application de la LAsi :

*« Par frais administratifs, on entend les frais encourus par les cantons du fait de l'application de la LAsi et dont le remboursement n'est prévu dans aucune disposition particulière. »*

De ce point de vue, il n'y a pas de raison particulière à vouloir lier le versement du forfait à une dimension de flux telle que le volume des nouvelles demandes d'asile ou celui des attributions et affectations. Nous pourrions également envisager un forfait mesuré d'après une dimension de stock telle que l'effectif moyen des personnes relevant de la LAsi mesuré en fin d'année. Aussi, d'autres approches sont envisageables, mais celle qui s'écarte le moins du projet de modification de l'OA 2 est celle exposée ci-dessus qui aurait comme effet une baisse de 25% au lieu de 50%. La solution alternative que nous proposons donnerait lieu à la variante rédactionnelle présentée en annexe.

## 2 Forfait pour le Conseil en vue du retour

En ce qui concerne le **forfait pour le Conseil en vue du retour** (art. 68, al. 2 et 3 P-OA 2), le projet de révision de l'OA 2 propose de réduire de moitié le forfait de base au sens de l'art. 68 al. 3 OA 2 et d'augmenter de 25% le forfait lié aux prestations par cas selon l'art. 68 al. 4 OA 2. Si on peut admettre la diminution du forfait de base pour autant qu'il conserve une dotation minimale suffisante pour financer une permanence d'un jour par semaine, c'est l'ajustement à la hausse du second forfait qui paraît nettement insuffisant. A juste titre le *Rapport explicatif* relève que :

*« il y a lieu de s'attendre à ce que l'activité de conseil exige davantage de travail et prenne plus de temps pour les personnes provenant de pays vers lesquels le renvoi est difficile et pour les cas relevant de la procédure étendue qui demandent un effort intense en matière de conseil. De plus le forfait lié aux prestations fournies n'a pas été modifié depuis plus de dix ans ».*

Sur la base de ces mêmes considérations nous estimons que l'ajustement à la hausse du forfait lié aux prestations fournies devrait se situer à CHF 1'200.

En effet, depuis plusieurs années nous observons que la préparation des retours des bénéficiaires se complexifie et que les cas simples se raréfient, étant désormais traités pour la plupart depuis les centres d'enregistrement et de procédure de la Confédération. Au niveau des cantons cette situation se traduit par un nombre d'entretiens par dossier plus élevé, un investissement plus conséquent dans la préparation d'un départ et l'activation du réseau, nonobstant l'appui des partenaires institutionnels, tel l'OIM. Sachant qu'une situation simple avec un projet de réinsertion demande au moins 3 entretiens, une situation complexe requiert pour le moins deux entretiens supplémentaires, si ce n'est plus. On peut schématiquement estimer que chaque entretien représente un investissement d'une heure et demie, c'est-à-dire une heure de dialogue et une demi-heure de travail administratif (rédaction de notes et contacts avec le réseau). En la matière il ne faut pas négliger le travail de communication et de préparation avec l'ensemble des partenaires du réseau qui concerne, en sus de l'OIM et des assistants sociaux, également des médecins, des psychologues, voire des enseignants lorsqu'il s'agit de familles avec enfants ou de mineurs non accompagnés. Dans ce dernier cas de figure le niveau de complexité est tel que la gestion du dossier peut atteindre une vingtaine d'heures. Aussi, pour un cas complexe standard, tel que sommairement décrit, en comptant 5 entretiens pour 7,5 heures de conseil et suivi administratif, le forfait proposé de CHF 750 serait consommé pour l'essentiel pour la couverture des frais annexes, à savoir les transports et l'interprétariat, laissant moins de la moitié pour la couverture des frais directs et la rémunération du travail de conseil proprement dit. Ceci est nettement insuffisant. De plus, il y a lieu de relever le fait que le système en vigueur ne prend en compte que les départs effectifs, alors que dans la pratique, pour un dossier qui aboutit à un départ effectif, les bureaux du CVR traitent aussi entre deux à trois autres dossiers qui n'aboutissent pas et pour lesquels ils engagent néanmoins des frais, sans contrepartie, mais pratiquement équivalents à ceux déjà mentionnés (comptez environ une centaine de francs par dossier ouvert sans aboutissement final, comprenant au minimum un entretien). Si, comme il conviendrait de le faire, on intègre également ces prestations cachées, les frais annexes dépassent le montant du forfait. Pour ces différentes

raisons il nous paraît indispensable, pour permettre aux structures cantonales de rester opérationnelles et de maintenir les standards de qualité qui en assurent le succès aujourd'hui, que le forfait lié aux prestations fournies dans les cantons soit au moins doublé pour mieux prendre en compte les frais effectifs liés à cette tâche.

Une autre variante consisterait à octroyer un forfait également pour les dossiers qui sont ouverts mais qui ne conduisent pas à un départ. Sans envisager cette dernière option, la solution alternative que nous proposons donnerait lieu à la variante rédactionnelle présentée en annexe 2.

### 3. Forfait d'aide d'urgence

En ce qui concerne le **forfait d'aide d'urgence** (art. 28, 29 et 30a P-OA 2), le projet de révision de l'OA 2 propose trois forfaits distincts en fonction du type de procédure. Le montant de chaque forfait tient compte du taux moyen de recours à l'aide d'urgence (taux de perception : nb de bénéficiaires/nb de décisions négatives exécutoires), de la durée moyenne de perception (nb de jours de consommation/nb de bénéficiaires) ; du coût journalier moyen (dépenses d'aide d'urgence/nb de jours de consommation).

Les hypothèses de calcul se basent, en partie, sur les données du *Monitoring sur l'exclusion de l'aide sociale* des années 2010-2015 (ci-après le « *Monitoring* » tout court), ainsi que sur les résultats de la phase Test sur les années 2014-2016. Eu égard à un coût journalier moyen fixé à CHF 50 et indexé à l'IPC, le montant du forfait unique varie en fonction du taux et de la durée de perception selon la procédure. L'art. 30a propose un mécanisme d'adaptation qui repose sur les paramètres suivants :

- a) le nombre de jours de consommation par type de procédure (produit entre la proportion des bénéficiaires et la durée de perception) ;
- b) le niveau des réserves nettes cantonales par type de procédure (différence entre les excédents et les déficits).

On calcule des moyennes sur 6 ans, corrigées par troncation des valeurs extrêmes, et si le paramètre a) s'écarte de  $\pm 10\%$  des valeurs de référence inscrites dans l'ordonnance on procède à une adaptation à la hausse, respectivement à la baisse du montant du forfait, seulement si le paramètre b) indique des réserves insuffisantes, respectivement suffisantes.

Le mécanisme décrit est extrêmement problématique et présente deux défauts majeurs, à savoir :

- l'ignorance des effets distributifs ;
- l'absence d'un système péréquatif.

Le modèle de financement proposé vise la constitution d'un niveau suffisant de réserves nettes cantonales, ce qui présuppose une distribution fortement déséquilibrée du financement fédéral, puisque afin de constater une réserve nette sur la moyenne des cantons, la Confédération va devoir allouer un sur-financement à certains cantons pour un montant globalement supérieur au sous-financement cumulé des autres cantons. Dans la mesure où le but du mécanisme d'adaptation est, entre autre, celui d'offrir des garanties contre le déficit, force est de constater que le renvoi aux réserves nettes cantonales n'est d'aucun secours. Si les excédents de financement étaient affectés à un fonds de compensation il en serait autrement, mais tel n'est justement

pas le cas. Les cantons qui bénéficient d'un sur-financement gardent le surplus et les cantons qui souffrent d'un sous-financement gardent le déficit. La notion de réserve nette n'ayant aucune réalité comptable, elle ne permet pas d'alimenter un mécanisme de péréquation, il s'agit d'une notion purement statistique qui est simplement constatée sur la base du *Monitoring*. Dans la mesure où les réserves ne sont pas constituées dans un fonds de compensation pour équilibrer les écarts entre gagnants et perdants du système, mais uniquement en vue d'une consommation future de la part des mêmes cantons excédentaires, ils engendrent un effet de thésaurisation qui empêche toute éventuelle hausse des forfaits permettant de compenser la perte des cantons déficitaires qui restent ainsi prisonniers du système. A cet effet il suffit de regarder le fonctionnement de la clause de sauvegarde. Celle-ci introduit une hausse automatique des forfaits si le seuil de 25% de réserves nettes n'est pas atteint. Suivant la distribution des excédents et des déficits de financement l'adaptation risque de compenser faiblement les cantons déficitaires tout en améliorant sensiblement celui des cantons excédentaires. Ces derniers sont alors propulsés dans une position qui paraît contraire à l'exigence de l'art. 9 al. 1 lett. a LSu. Cette dérive, on peut d'ores et déjà la constater avec le système actuellement en vigueur. Pour mémoire celui-ci est caractérisé par un déséquilibre exorbitant entre les déficits (70 millions) et les excédents (125 millions) cumulés.

Les données du dernier *Monitoring sur l'exclusion de l'aide sociale* (exercice 2016, Annexe 1 : <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/sozialhilfe/ab-2008/ber-monitoring-2016-f.pdf>) montrent que les cantons suivants n'ont plus de réserves depuis 2014 au moins. Il s'agit de GE, JU, NE, SH, VD et ZH qui ensemble accusent un déficit cumulé d'env CHF 70'000'000. Sur la même période 2008-2016 les autres cantons cumulent un excédent de financement d'env. CHF 125'000'000 soit presque deux fois (1.78) le montant des déficits. Il va de soi qu'un tel écart doit nous amener à interroger le bien-fondé du système. Un système de financement bien conçu doit veiller à garantir un degré de couverture des dépenses satisfaisant et le cas échéant primer les solutions cantonales particulièrement efficaces et avantageuses. En l'occurrence, s'il est avéré que les cantons déficitaires sont également les moins performants alors la couverture de leur déficit peut être plafonnée en dessous du 100%. Mais cela n'a aucun sens de sur-financer les cantons plus performants en leur octroyant un montant (125 millions) qui permettrait théoriquement de couvrir l'ensemble des déficits (70 millions) tout en allouant une plus qu'honorable prime à la performance (55 millions). Raison pour laquelle il convient de rejeter la révision proposée du forfait d'aide d'urgence, puisque le projet d'ordonnance adopte la création de réserves comme un élément intrinsèque du système et fait des réserves nettes la jauge pour une adaptation automatique des forfaits au risque de pérenniser les déséquilibres déjà constatés aujourd'hui.

### 3.1 Une solution alternative pour le forfait d'aide d'urgence

Sur la base des considérations développées plus haut, en lieu et place de l'architecture complexe élaborée dans le cadre de la présente révision, une solution alternative consiste à garantir la couverture des dépenses cantonales moyennant le versement d'un forfait journalier fondé sur les données du *Monitoring sur l'exclusion de l'aide sociale*. Ce dernier peut être opportunément adapté afin de faire remonter également les dépenses d'encadrement. A partir de là, cet instrument assure le relevé des coûts en fonction de la durée de consommation des prestations et permet ainsi de

dimensionner de manière correcte le financement fédéral en regard des dépenses cantonales effectives.

Dans la fixation des indemnités, le Conseil fédéral a le choix des moyens que lui réserve l'art. 89 LAsi, et par rapport à l'aide d'urgence il jouit de toute latitude dans la mesure où l'art. 88, al. 4 LAsi n'est pas particulièrement restrictif. En particulier, il n'exige pas que les indemnités forfaitaires prennent la forme d'un forfait unique. On peut, donc, envisager un versement fondé sur un forfait journalier d'aide d'urgence lié à la durée de perception selon les données du *Monitoring*.

Une telle solution serait à la fois simple et efficace et mettrait d'accord l'ensemble des cantons dans la mesure où chacun serait rémunéré à hauteur de ses dépenses, éventuellement avec une prime ou une pénalité liée à la performance, selon un mécanisme de *bonus-malus*, mais sans création de réserves cantonales.

Pour veiller aux effets distributifs il conviendrait de maintenir la décomposition du forfait en deux montants, à savoir un montant de base et un montant compensatoire, ce dernier étant destiné à alimenter un fonds de compensation intercantonal qui recevrait également les éventuels excédents résultants de la répartition du montant de base.

Comme c'est le cas déjà maintenant sous le régime de l'actuel art. 29 OA 2, le montant de base serait versé à échéance trimestrielle en guise d'avance et serait d'un montant relativement faible de telle sorte que l'ensemble des cantons restera dépendant du montant compensatoire pour la couverture de ses dépenses. Le montant compensatoire serait prélevé du fonds de compensation en fin d'année afin d'équilibrer le niveau de couverture des dépenses entre tous les cantons.

Le but consiste à garantir la meilleure couverture des dépenses possible en évitant toute sur-indemnisation abusive. Au demeurant, un mécanisme de *bonus-malus* donnant lieu à une prime (couverture >100%) ou une pénalité (couverture <100%) peut être envisagé. En ce qui concerne la détermination de ce mécanisme par rapport auquel attribuer le *bonus* et le *malus*, il conviendra de confier un mandat d'étude à la CDAS et à la CCDJP afin d'identifier les métriques pertinentes et de construire l'indice de performance adéquat.

Dans le cadre de cette variante, l'avantage du forfait journalier par rapport au forfait unique tient au fait que l'on a pas besoin de surestimer le forfait pour tenir compte de la durée future de consommation en se basant sur une durée théorique avec tous les risques que ce pronostic hasardeux comporte. On exploite les données du *Monitoring* et on verse les indemnités en fonction de la durée de consommation réelle.

La Confédération pourra objecter que le choix du forfait unique sert justement d'incitation à l'intention des cantons pour qu'ils prennent les mesures idoines pour limiter le taux de perception (attractivité) et raccourcir la durée de perception (exécution des renvois). En réponse à la Confédération on soulignera d'une part, que depuis le 01.10.2016 l'entrée en vigueur de l'art. 89b LAsi sanctionne les cantons qui n'exécutent pas les renvois dans les délais impartis. Dès lors, en ce qui concerne l'efficacité dans l'exécution des renvois, une sanction (*malus*) existe déjà de sorte qu'il n'y a pas besoin – à priori – du forfait unique pour créer l'incitation requise. Pour le reste, on ne renonce pas aux mesures incitatives, puisque le mécanisme de *bonus-malus* se chargera de les créer. Ceci permettra une allocation différenciée en fonction de l'efficacité des différentes organisations cantonales, tout en prévoyant un

plafonnement des excédents de financement comme des excédents de charges afin d'éviter les dérives du système actuellement en vigueur. La solution alternative que nous proposons donnerait lieu à la variante rédactionnelle présentée en annexe 2.

#### **4 Conclusion**

Eu égard à ce qui précède, nous sommes persuadés que le choix du modèle de financement doit faire l'objet d'une plus large discussion que celle qui a été menée au sein du Groupe de travail Restructuration (GTRA) dont ni les hypothèses de travail, ni les conclusions n'ont pu être débattues avant la mise en consultation du projet d'ordonnance.

A cet effet, le Gouvernement vaudois se déclare favorable à ce que la révision du système de financement du domaine de l'asile soit portée devant une nouvelle Conférence nationale sur l'asile (la 3<sup>ème</sup> du nom) et se prononce, dans l'immédiat, pour le rejet du projet de révision de l'OA 2 mis en consultation.



## Annexe 2

à la réponse du 29 novembre 2017 du Conseil d'Etat vaudois

Consultation fédérale – Troisième volet de la mise en œuvre du projet visant à accélérer les procédures d'asile (restructuration du domaine de l'asile)

Modifications de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2)

### Propositions (dispositions légales):

Texte OA 2 (en vigueur)	Texte du P-OA 2	Variante proposée	Commentaire
<p><b>Art. 28 Forfaits d'aide d'urgence</b></p> <p>(art. 88, al. 4, LAsi)</p> <p>La Confédération verse aux cantons un forfait unique pour chaque personne:</p> <p>a. dont la demande d'asile a abouti à une non-entrée en matière conformément à l'art. 31a, al. 1 et 3, LAsi, lorsque la décision de non-entrée en matière et de renvoi correspondante est entrée en force, et à laquelle un délai de départ a été imparti;</p> <p>b. dont la demande d'asile a été rejetée, lorsque la décision d'asile et de renvoi correspondante est entrée au force, et à laquelle un délai de départ a été imparti; ou</p> <p>c. dont l'admission provisoire a été levée, lorsque la décision correspondante est entrée en force, et</p>	<p><b>Art. 28 Forfaits d'aide d'urgence</b></p> <p>(art. 88, al. 4, LAsi)</p> <p>Après la fin de la procédure Dublin, de la procédure accélérée ou de la procédure étendue ou après la levée de l'admission provisoire, la Confédération verse aux cantons un forfait unique pour chaque personne:</p> <p>a. dont la demande d'asile a abouti à une non-entrée en matière conformément à l'art. 31a, al. 1 et 3, LAsi, lorsque la décision de non-entrée en matière et de renvoi correspondante est entrée en force, et à laquelle un délai de départ a été imparti;</p> <p>b. dont la demande d'asile a été rejetée, lorsque la décision d'asile et de renvoi correspondante est entrée au force, et à laquelle un délai de départ a été imparti; ou</p> <p>c. dont l'admission provisoire a été levée, lorsque la décision correspondante est entrée en force, et</p>	<p><b>Art. 28 Forfait d'aide d'urgence</b></p> <p>(art. 88, al. 4, LAsi)</p> <p>La Confédération verse aux cantons un forfait journalier pour chaque bénéficiaire de l'aide d'urgence ayant fait l'objet d'une attribution ou d'une affectation cantonale au sens des articles 21 et 23 de l'ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile relative à la procédure (OA 1) et dont :</p> <p>a. la demande d'asile a abouti à une non-entrée en matière conformément à l'art. 31a, al. 1 et 3, LAsi, lorsque la décision de non-entrée en matière et de renvoi correspondante est entrée en force, et à laquelle un délai de départ a été imparti;</p> <p>b. la demande d'asile a été rejetée, lorsque la décision d'asile et de renvoi correspondante est entrée au force, et à laquelle un délai de départ a été imparti;</p> <p>c. l'admission provisoire a été levée, lorsque la décision correspondante</p>	<p>La variante introduit un forfait journalier en lieu et place d'un forfait unique. Afin de rapprocher l'indemnité de la source de la dépense, la variante modifie aussi le mode d'allocation de l'indemnité : celle-ci n'est plus versée en fonction du nombre de décisions négatives entrées en force, mais en fonction des bénéficiaires des prestations cantonales, c'est-à-dire des personnes pour lesquelles la consommation des prestations d'aide d'urgence est documentée dans le <i>Monitoring sur l'exclusion de l'aide sociale</i>. Le renvoi aux données du Monitoring est explicité à l'art. 29.</p>

Texte OA 2 (en vigueur)	Texte du P-OA 2	Variante proposée	Commentaire
à laquelle un délai de départ a été imparti.	à laquelle un délai de départ a été imparti.	est entrée en force, et à laquelle un délai de départ a été imparti ;  d. la demande d'asile fait l'objet d'une procédure régie par l'art. 111c LAsi .	La variante inclut les demandeurs multiples jusqu'ici exclus de l'indemnisation.
<p><b>Art. 29 Étendue et montant des forfaits d'aide d'urgence</b></p> <p><sup>1</sup> Le forfait d'aide d'urgence aux termes de l'art. 28 s'élève à 6000 francs selon l'indice suisse des prix à la consommation (état au 31 oct. 2007). Le SEM l'adapte en fonction de cet indice à la fin de chaque année pour l'année civile suivante.</p> <p><sup>2</sup> Le forfait d'aide d'urgence se compose d'un montant de base de 4000 francs et d'un montant compensatoire de 2000 francs. Le montant compensatoire sert notamment à équilibrer les différences entre les cantons en matière de charges.</p> <p><sup>3</sup> Le montant de base est versé trimestriellement au canton compétent pour exécuter les renvois. Le montant compensatoire est versé une fois par an.</p> <p><sup>4</sup> La Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et la</p>	<p><b>Art. 29 Étendue et montant des forfaits d'aide d'urgence</b></p> <p><sup>1</sup> Le forfait d'aide d'urgence destiné aux personnes dont la procédure Dublin est close s'élève à 400 francs (indice au 31 octobre 2018). Il repose sur un taux de bénéficiaires des prestations de 10 %, une durée de perception des prestations de 80 jours et des coûts journaliers de 50 francs.</p> <p><sup>2</sup> Le forfait d'aide d'urgence destiné aux personnes dont la procédure accélérée est close s'élève à 2013 francs (indice au 31 octobre 2018). Il repose sur un taux de bénéficiaires des prestations de 33 %, une durée de perception des prestations de 122 jours et des coûts journaliers de 50 francs.</p> <p><sup>3</sup> Le forfait d'aide d'urgence destiné aux personnes dont la procédure étendue est close ou dont l'admission provisoire a été levée s'élève à 6006 francs (indice au 31 octobre 2018). Il repose sur un taux de bénéficiaires des prestations de 66 %, une durée de perception des prestations de 182 jours et des coûts journaliers de 50 francs.</p> <p><sup>4</sup> À la fin de chaque année, le SEM adapte ces forfaits à l'indice suisse des prix à la consommation pour l'année civile</p>	<p><b>Art. 29 Étendue et montant du forfait d'aide d'urgence</b></p> <p><sup>1</sup> Le forfait journalier d'aide d'urgence aux termes de l'art. 28 s'élève à 50 francs selon l'indice suisse des prix à la consommation (état au 31 octobre 2018). Le SEM l'adapte en fonction de cet indice à la fin de chaque année pour l'année civile suivante.</p> <p><sup>2</sup> Le forfait d'aide d'urgence se compose d'un montant de base de 20 francs et d'un montant compensatoire de 30 francs. Le montant compensatoire sert notamment à équilibrer les différences entre les cantons en matière de charges.</p> <p><sup>3</sup> Le montant de base est versé trimestriellement au canton compétent pour exécuter les renvois. Le montant compensatoire est versé une fois par an.</p> <p><sup>4</sup> Le montant total en francs que la Confédération verse par canton se fonde sur les données enregistrées dans le</p>	<p>La variante retient un forfait journalier et rejette ainsi l'échelonnement du forfait en fonction des trois types de procédure (étendue, accélérée et Dublin)</p> <p>La variante maintien la structure en vigueur avec un forfait composé de deux montants distincts, dont un montant compensatoire. Le mécanisme de compensation est explicité aux alinéas 6 à 8.</p> <p>La variante ancre le calcul du financement sur les données du Monitoring.</p>

Texte OA 2 (en vigueur)	Texte du P-OA 2	Variante proposée	Commentaire
<p>Conférence des directeurs et directrices cantonaux des affaires sociales (CDAS) s'entendent sur la répartition du montant compensatoire. Elles communiquent la clé de répartition au SEM avant la fin de chaque année civile.</p> <p><sup>5</sup> Si la clé de répartition n'est pas communiquée dans les temps au sens de l'al. 4 ou si les conférences ne parviennent pas à s'entendre, le paiement sera réglé selon la clé de répartition prévue à l'art. 21 de l'ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile relative à la procédure (OA 1).</p>	<p>suivante.</p>	<p>Monitoring sur l'exclusion de l'aide sociale au sens de l'art. 30.</p> <p><sup>5</sup> Le versement trimestriel (T) est calculé selon une des deux formules suivantes:</p> $T_A = R \times D/R, \text{ si } D < R,$ <p>ou bien :</p> $T_B = R \times 1, \text{ si } D > R,$ <p>sachant que:</p> <p>R= nombre de nuitées de perception du trimestre × montant de base du forfait global ;</p> <p>D= nombre de nuitées de perception du trimestre × montant du coût unitaire du canton.</p> <p>Lors de l'application de la formule <math>T_A</math>, la différence R - D est affectée à un fonds de réserve (K) géré par le SEM.</p> <p><sup>6</sup> Le versement compensatoire annuel (Y) est calculé selon une des deux formules suivantes:</p> $Y_A = S \times E/S, \text{ si } E < S,$ <p>ou bien:</p> $Y_B = S \times 1, \text{ si } E > S,$ <p>sachant que:</p> <p>S= nombre de nuitées de perception de l'année × montant compensatoire du</p>	<p>La variante prévoit deux formules : la formule A exclue, par principe, le versement d'un excédent de financement et donc la constitution d'une réserve cantonale.</p> <p>En cas de situation excédentaire, le surplus (R-D) est affecté à un fonds de compensation. A ce stade celui-ci est constitué au SEM mais il pourrait être tout aussi bien confié en gestion à l'une des deux conférences mentionnées à l'alinéa suivant.</p> <p>La variante retient la logique du texte en vigueur qui assigne au montant compensatoire la fonction d'équilibrer le niveau de couverture des charges.</p>

Texte OA 2 (en vigueur)	Texte du P-OA 2	Variante proposée	Commentaire
		<p>forfait global ;</p> $E = (\sum D - \sum T) \times (1 + \lambda) = (\text{total des dépenses de l'année} - \text{montant cumulé des versements trimestriels}) \times \text{facteur de pondération.}$ <p>La Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et la Conférence des directeurs et directrices cantonaux des affaires sociales (CDAS) s'entendent sur la méthode de pondération. Avant la fin de chaque année civile, elles communiquent au SEM les valeurs de pondération par canton.</p> <p>Lors de l'application de la formule <math>Y_A</math>, la différence <math>S - E</math> est attribuée au fonds de réserve (K) mentionné au précédent alinéa.</p> <p><sup>7</sup> Après le versement compensatoire, on calcule pour chaque canton la différence <math>E - Y</math>. En présence d'au moins un solde positif cantonal, <math>P (= E - Y) &gt; 0</math>, avec donc <math>E &gt; Y</math>, on procède à un versement complémentaire par prélèvement sur le fonds de réserve K, jusqu'à la couverture intégrale de l'excédent de dépenses ou jusqu'à l'épuisement de la dotation du fonds. A cet effet, on établit le montant total des excédents de dépense (<math>L = \sum P</math>) et on calcule la part relative de chaque excédent cantonal (<math>J = P/L</math>).</p> <p><sup>8</sup> Le versement complémentaire annuel (Z), est calculé selon une des deux formules suivantes:</p> $Z_A = J \times L, \text{ si } L < K,$	<p>La variante introduit un facteur de pondération qui sert de mécanisme de <i>bonus-malus</i>. La valeur de <math>\lambda</math> correspond à la mesure d'un indice de performance : une valeur négative équivaut à un <i>malus</i> ; une valeur positive à un <i>bonus</i>. La construction de l'indice et les bornes de variation des valeurs admises de <math>\lambda</math> doivent faire l'objet d'une étude qui sera confiée à la CCDJP et à la CDAS.</p> <p>On partira du principe que les valeurs de <math>\lambda</math> seront plafonnées, pouvant varier, par exemple, entre un maximum de +0.20 et -0.20. Le cas échéant ces marges de fluctuation pourront figurer dans le texte de l'ordonnance.</p> <p>La variante prévoit de mobiliser le fonds de réserve pour garantir une répartition équilibrée du financement et assurer une couverture optimale des éventuels déficits, après l'application du <i>bonus-malus</i>.</p>

Texte OA 2 (en vigueur)	Texte du P-OA 2	Variante proposée	Commentaire
		ou bien:  $Z_B = J \times K, \text{ si } L > K.$ <p><sup>9</sup> Dans le calcul des paramètres R, D, S et E les cas soumis à l'art. 89b LAsi sont exclus du décompte.</p>	<p>La variante explicite, à toutes fins utiles, que les dépenses rattachées à des cas soumis à l'art. 89b LAsi ne sont pas prises en compte.</p>
<p><b>Art. 30 Suivi concernant la suppression de l'aide sociale</b></p> <p><sup>1</sup> En collaboration avec la CCDJP et la CDAS, le SEM examine l'évolution des dépenses liées à l'aide d'urgence sur la base de critères déterminés d'un commun accord.</p> <p><sup>2</sup> Le DFJP adapte le montant du forfait d'aide d'urgence sur la base des résultats obtenus conformément à l'al. 1.</p> <p><sup>3</sup> Le SEM exploite un système d'information sur le suivi concernant la suppression de l'aide sociale, qui renferme les données suivantes:</p> <p>a. le nom, le prénom, la date de naissance, l'état civil et la nationalité des bénéficiaires de l'aide d'urgence;</p> <p>b. leur numéro personnel SYMIC;</p> <p>c. des données relatives au type de coûts et à leur montant.</p> <p><sup>4</sup> Les cantons fournissent au SEM les données nécessaires selon l'al. 3 pour effectuer le suivi.</p> <p><sup>5</sup> Ont accès aux données du système de suivi concernant la suppression de l'aide sociale les collaborateurs du SEM et des</p>	<p><b>Art. 30 Suivi concernant la suppression de l'aide sociale</b></p> <p><sup>1</sup> En collaboration avec la CCDJP et la CDAS, le SEM examine l'évolution des dépenses liées à l'aide d'urgence sur la base de critères déterminés d'un commun accord.</p> <p><sup>2</sup> (Abrogé)</p> <p><sup>3</sup> Le SEM exploite un système d'information sur le suivi concernant la suppression de l'aide sociale, qui renferme les données suivantes:</p> <p>a. le nom, le prénom, la date de naissance, l'état civil et la nationalité des bénéficiaires de l'aide d'urgence;</p> <p>b. leur numéro personnel SYMIC;</p> <p>c. des données relatives au type de coûts et à leur montant.</p> <p><sup>4</sup> Les cantons fournissent au SEM les données nécessaires selon l'al. 3 pour effectuer le suivi.</p> <p><sup>5</sup> Ont accès aux données du système de suivi concernant la suppression de l'aide sociale les collaborateurs du SEM et des</p>	<p><b>Art. 30 Suivi concernant la suppression de l'aide sociale</b></p> <p><sup>1</sup> En collaboration avec la CCDJP et la CDAS, le SEM examine l'évolution des dépenses liées à l'aide d'urgence sur la base de critères déterminés d'un commun accord.</p> <p><sup>2</sup> (Abrogé)</p> <p><sup>3</sup> Le SEM exploite un système d'information sur le suivi concernant la suppression de l'aide sociale, qui renferme les données suivantes:</p> <p>a. le nom, le prénom, la date de naissance, l'état civil et la nationalité des bénéficiaires de l'aide d'urgence;</p> <p>b. leur numéro personnel SYMIC;</p> <p>c. des données relatives au montant des dépenses cantonales servant au calcul du paramètre D de l'art. 29 qui comprend en sus des frais d'assistance, d'hébergement, de transport et de soins, également les frais d'encadrement, les frais administratifs ainsi que les frais d'intendance et de surveillance rattachés aux structures dédiées à la</p>	<p>La variante suit le P-OA 2 et propose dans l'article suivant un mécanisme d'ajustement automatique du forfait journalier.</p> <p>Aujourd'hui le Monitoring relève les coûts d'encadrement et les frais administratifs des cantons mais il ne les intègre pas au décompte des dépenses cantonales qui servent au versement des indemnités. La variante précise sous lettre c) que cette typologie de coûts doit au contraire entrer dans le calcul du coût unitaire cantonal.</p>

Texte OA 2 (en vigueur)	Texte du P-OA 2	Variante proposée	Commentaire
cantons chargés d'effectuer le suivi.	cantons chargés d'effectuer le suivi.	<p>délivrance des prestations d'aide d'urgence.</p> <p><sup>4</sup> Les cantons fournissent au SEM les données nécessaires selon l'al. 3 pour effectuer le suivi.</p> <p><sup>5</sup> Ont accès aux données du système de suivi concernant la suppression de l'aide sociale les collaborateurs du SEM et des cantons chargés d'effectuer le suivi.</p>	
Néant	<p><b>Art. 30a Adaptation des forfaits d'aide d'urgence</b></p> <p><sup>1</sup> Le SEM modifie les forfaits énumérés à l'art. 29 sur la base des résultats annuels du suivi concernant la suppression de l'aide sociale mené conformément à l'art. 30 si le produit arithmétique du taux moyen de bénéficiaires des prestations par la durée moyenne de perception des prestations durant les six dernières années présente une différence d'au moins 10 % par rapport aux forfaits en vigueur et que les conditions mentionnées aux al. 2 et 3 sont remplies.</p> <p><sup>2</sup> Le forfait est augmenté si les réserves financières nettes des cantons (différence entre les excédents et les déficits) sont inférieures à la moyenne des montants totaux annuels versés aux cantons durant les quatre dernières années à titre de forfaits.</p> <p><sup>3</sup> Le forfait est diminué si les réserves financières nettes des cantons (différence entre les excédents et les déficits) équivalent au minimum à la moyenne des montants totaux annuels versés aux cantons durant les quatre dernières années</p>	<p><b>Art. 30a Adaptation des forfaits d'aide d'urgence</b></p> <p><sup>1</sup> Le SEM modifie le montant du forfait de l'art. 29 sur la base des résultats annuels du suivi concernant la suppression de l'aide sociale mené conformément à l'art. 30.</p> <p><sup>2</sup> Le forfait est augmenté si la dotation du fonds de réserve est insuffisante à couvrir l'intégralité des dépenses cantonales sur deux années de suite.</p> <p><sup>3</sup> Le forfait est diminué si le fonds de réserve n'est pas mobilisé pendant deux années de suite et que sa dotation dépasse le 25% de la moyenne des montants totaux annuels versés aux cantons durant les quatre dernières années.</p>	<p>La variante adopte comme jauge du mécanisme d'adaptation la dotation du fonds de réserve en lieu et place des réserves nettes cantonales. Ce mécanisme nous semble mieux adapté à atteindre l'objectif proclamé par le <i>Rapport explicatif</i> relativement à la clause de sauvegarde dont le but serait de permettre aux cantons d'éviter un déficit dans le domaine de l'aide d'urgence ou, le cas, échéant de le compenser immédiatement par une hausse du forfait.</p>



Texte OA 2 (en vigueur)	Texte du P-OA 2	Variante proposée	Commentaire
	<p>à titre de forfaits.</p> <p><sup>4</sup> Les produits mentionnés à l'al. 1 et les réserves nettes évoquées aux al. 2 et 3 sont établis comme suit: la moyenne déterminante se définit en excluant du calcul les valeurs extrêmes inférieure et supérieure. Sont ainsi exclues du calcul les valeurs des cantons qui ont compétence pour exécuter, au total, au moins 10 % des décisions entrées en force conformément à l'art. 28.</p> <p><sup>5</sup> Le montant modifié des forfaits d'aide d'urgence est calculé comme suit: le nouveau produit obtenu est multiplié par les coûts indexés de 50 francs par jour.</p> <p><sup>6</sup> La modification des forfaits a lieu au début de l'année civile suivante.</p>		
<p><b>Art. 31 Frais administratifs pour les requérants d'asile et les personnes à protéger sans autorisation de séjour</b></p> <p><sup>1</sup> Par frais administratifs, on entend les frais encourus par les cantons du fait de l'application de la LAsi et dont le remboursement n'est prévu dans aucune disposition particulière.</p> <p><sup>2</sup> La Confédération participe à ces frais au moyen d'une contribution forfaitaire annuelle, calculée selon la formule <math>P \times G \times Y: 100</math>, sachant que:</p> <p>P = contribution forfaitaire unique par personne</p> <p>G = nombre de demandes d'asile et nombre de demandes d'octroi de la</p>	<p><b>Art. 31 Frais administratifs pour les requérants d'asile et les personnes à protéger sans autorisation de séjour</b></p> <p><sup>1</sup> Par frais administratifs, on entend les frais encourus par les cantons du fait de l'application de la LAsi et dont le remboursement n'est prévu dans aucune disposition particulière.</p> <p><sup>2</sup> La Confédération participe à ces frais au moyen d'une contribution forfaitaire annuelle, calculée selon la formule <math>P \times G \times Y: 100</math>, sachant que:</p> <p>P = contribution forfaitaire unique par personne</p> <p>G = nombre de demandes d'asile et nombre de demandes d'octroi de la</p>	<p><b>Art. 31 Frais administratifs pour les requérants d'asile et les personnes à protéger sans autorisation de séjour</b></p> <p><sup>1</sup> Par frais administratifs, on entend les frais encourus par les cantons du fait de l'application de la LAsi et dont le remboursement n'est prévu dans aucune disposition particulière.</p> <p><sup>2</sup> La Confédération participe à ces frais au moyen d'une contribution forfaitaire annuelle, calculée selon la formule <math>P \times G + Q \times H</math>, sachant que:</p> <p>P = contribution forfaitaire unique par personne faisant l'objet d'une attribution au sens de l'art. 21 OA 1</p> <p>G = nombre de personnes faisant l'objet</p>	<p>La variante introduit un forfait unique composé de deux montants distincts. Afin de rapprocher l'indemnité de la source de la dépense, la variante modifie aussi le mode d'allocation de l'indemnité: celle-ci n'est plus versée en fonction d'une clé de répartition appliquée au nombre total des demandes d'asile déposées en Suisse mais en fonction, d'une part, des attributions au sens de l'art. 21 OA 1 et,</p>

Texte OA 2 (en vigueur)	Texte du P-OA 2	Variante proposée	Commentaire
<p>protection temporaire d'après la banque de données du SEM</p> <p>Y = clé de répartition décisive conformément à l'art. 27 LAsi</p> <p><sup>3</sup> La contribution forfaitaire aux termes de l'al. 2 (variable P) s'élève à 1100 francs, selon l'indice suisse des prix à la consommation au 31 octobre 2007. Le SEM l'adapte en fonction de cet indice à la fin de chaque année pour l'année civile suivante.</p>	<p>protection temporaire d'après la banque de données du SEM</p> <p>Y = clé de répartition proportionnelle à la population conformément à l'art. 21, annexe 3 de l'ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile relative à la procédure (OA 1)</p> <p><sup>3</sup> La contribution forfaitaire aux termes de l'al. 2 (variable P) s'élève à 550 francs, selon l'indice suisse des prix à la consommation au 31 octobre 2018. Le SEM l'adapte en fonction de cet indice à la fin de chaque année pour l'année civile suivante.</p>	<p>d'une attribution au canton au sens de l'art. 21 OA 1 d'après la banque de données du SEM</p> <p>Q = contribution forfaitaire unique par personne faisant l'objet d'une affectation au sens de l'art. 23 OA 1</p> <p>H = nombre de personnes faisant l'objet d'une affectation au canton au sens de l'art. 23 OA 1 d'après la banque de données du SEM</p> <p><sup>3</sup> La contribution forfaitaire aux termes de l'al. 2 s'élève à 1100 francs en ce qui concerne la variable P, et elle s'élève à 550 francs en ce qui concerne la variable Q. Les montants se réfèrent à l'indice suisse des prix à la consommation au 31 octobre 2018. Le SEM les adapte en fonction de cet indice à la fin de chaque année pour l'année civile suivante.</p>	<p>d'autre part, des affectations au sens de l'art. 23 OA 1. Cette solution est en parfaite cohérence avec la disposition de l'art. 80a LAsi qui précise que la compétence de prise en charge cantonale débute avec l'attribution au canton.</p>
<p><b>Art. 68 Subventions fédérales allouées aux cantons</b></p> <p><sup>1</sup> Le SEM alloue aux cantons des subventions fédérales pour le conseil en vue du retour selon l'art. 66 dans le cadre du budget annuel. Ces subventions servent exclusivement à couvrir les frais administratifs et les dépenses de personnel ordinaires qui résultent du conseil en vue du retour aux termes de l'art. 66.</p> <p><sup>2</sup> Les subventions fédérales allouées aux cantons pour le conseil en vue du retour se composent d'un forfait de base et d'un forfait lié aux prestations fournies.</p> <p><sup>3</sup> Le forfait de base est réparti entre les</p>	<p><b>Art. 68 Subventions fédérales allouées aux cantons</b></p> <p><sup>1</sup> Le SEM alloue aux cantons des subventions fédérales pour le conseil en vue du retour selon l'art. 66 dans le cadre du budget annuel. Ces subventions servent exclusivement à couvrir les frais administratifs et les dépenses de personnel ordinaires qui résultent du conseil en vue du retour aux termes de l'art. 66.</p> <p><sup>2</sup> Les subventions fédérales allouées aux cantons pour le conseil en vue du retour se composent d'un forfait de base et d'un forfait lié aux prestations fournies.</p> <p><sup>3</sup> Le forfait de base est réparti entre les</p>	<p><b>Art. 68 Subventions fédérales allouées aux cantons</b></p> <p><sup>1</sup> Le SEM alloue aux cantons des subventions fédérales pour le conseil en vue du retour selon l'art. 66 dans le cadre du budget annuel. Ces subventions servent exclusivement à couvrir les frais administratifs et les dépenses de personnel ordinaires qui résultent du conseil en vue du retour aux termes de l'art. 66.</p> <p><sup>2</sup> Les subventions fédérales allouées aux cantons pour le conseil en vue du retour se composent d'un forfait de base et d'un forfait lié aux prestations fournies.</p> <p><sup>3</sup> Le forfait de base est réparti entre les</p>	<p>La variante préconise une augmentation du forfait prévu à l'alinéa 4, de CHF 600 à CHF 1200, soit de 100% au lieu de 25%.</p> <p><i>Le Rapport explicatif relève en effet que : « il y a lieu de s'attendre à ce que l'activité de conseil exige davantage de travail et prenne plus de temps pour les personnes provenant de pays vers lesquels le renvoi est difficile et pour les cas relevant de la procédure étendue qui demandent un effort intense en matière de conseil. De plus le forfait lié aux prestations fournies n'a pas été modifié depuis plus de dix ans ».</i></p>

Texte OA 2 (en vigueur)				Texte du P-OA 2				Variante proposée				Commentaire
cantons comme suit:				cantons comme suit:				cantons comme suit:				<p>Sachant qu'une situation simple avec un projet de réinsertion demande au moins 3 entretiens, on constate que plus de la moitié du forfait proposé est consommée par les frais annexes de transports et interprète notamment. On imagine aisément qu'une situation complexe puisse requérir pour le moins deux entretiens supplémentaires.</p> <p>Chaque entretien d'une heure requiert une demi-heure de suivi administratif et de travail de réseau.</p> <p>De plus, il y a lieu de tenir compte du fait que le système en vigueur ne prend en compte que les départs effectifs, alors que dans la pratique, pour un dossier qui aboutit à un départ effectif, les bureaux du CVR traitent aussi entre deux à trois autres dossiers qui n'aboutissent pas et pour lesquels ils engagent néanmoins des frais, sans contrepartie, mais pratiquement équivalents à ceux déjà mentionnés.</p> <p>Dès lors, pour un dossier complexe standard avec 5 entretiens ainsi que 2 entretiens infructueux (dans le sens qu'ils n'aboutissent pas à un départ effectif) un forfait à CHF 1200 permet de couvrir les frais annexes et d'assurer une rémunération convenable du travail accompli, dont 10,5 heures de conseil.</p>
Canton	francs	Canton	francs	Canton	francs	Canton	francs	Canton	francs	Canton	francs	
Appenzell Rhodes-Extérieures	39 419	Nidwald	46322	Appenzell Rhodes-Extérieures	19 710	Nidwald	23 161	Appenzell Rhodes-Extérieures	19 710	Nidwald	23 161	
Appenzell Rhodes-Intérieures	30 730	Obwald	40 172	Appenzell Rhodes-Intérieures	15 365	Obwald	20 086	Appenzell Rhodes-Intérieures	15 365	Obwald	20 086	
Argovie	124 347	Saint-Gall	95 564	Argovie	62 174	Saint-Gall	47 782	Argovie	62 174	Saint-Gall	47 782	
Bâle-Campagne	83 569	Schaffhouse	43 009	Bâle-Campagne	41 785	Schaffhouse	21 505	Bâle-Campagne	41 785	Schaffhouse	21 505	
Bâle-Ville	51 002	Schwyz	53 972	Bâle-Ville	25 501	Schwyz	26 986	Bâle-Ville	25 501	Schwyz	26 986	
Berne	251 130	Soleure	74 964	Berne	125 565	Soleure	37 482	Berne	125 565	Soleure	37 482	
Fribourg	85 429	Tessin	63 855	Fribourg	42 715	Tessin	31 928	Fribourg	42 715	Tessin	31 928	
Genève	119 238	Thurgovie	41 323	Genève	59 619	Thurgovie	20 662	Genève	59 619	Thurgovie	20 662	
Glaris	42 412	Uri	36 206	Glaris	21 206	Uri	18 103	Glaris	21 206	Uri	18 103	
Grisons	57 108	Valais	94 440	Grisons	28 554	Valais	47 220	Grisons	28 554	Valais	47 220	
Jura	40 862	Vaud	166 569	Jura	20 431	Vaud	83 285	Jura	20 431	Vaud	83 285	
Lucerne	95 849	Zoug	50 143	Lucerne	47 925	Zoug	25 072	Lucerne	47 925	Zoug	25 072	
Neuchâtel	60 055	Zurich	312 312	Neuchâtel	30 028	Zurich	156 156	Neuchâtel	30 028	Zurich	156 156	
<p><sup>4</sup> Le forfait lié aux prestations fournies s'élève à 600 francs par personne ayant quitté la Suisse l'année précédente.</p> <p><sup>5</sup> 80 % du montant des forfaits mentionnés aux al. 3 et 4 sont versés au cours du premier trimestre de l'année civile en cours sur les comptes de compensation des cantons auprès des Services fédéraux de caisse et</p>				<p><sup>4</sup> Le forfait lié aux prestations fournies s'élève à 750 francs par personne ayant quitté la Suisse l'année précédente.</p> <p><sup>5</sup> 80 % du montant des forfaits mentionnés aux al. 3 et 4 sont versés au cours du premier trimestre de l'année civile en cours sur les comptes de compensation des cantons auprès des Services fédéraux de caisse et</p>				<p><sup>4</sup> Le forfait lié aux prestations fournies s'élève à 1200 francs par personne ayant quitté la Suisse l'année précédente.</p> <p><sup>5</sup> 80 % du montant des forfaits mentionnés aux al. 3 et 4 sont versés au cours du premier trimestre de l'année civile en cours sur les comptes de compensation des cantons auprès des Services fédéraux de caisse et</p>				

Texte OA 2 (en vigueur)	Texte du P-OA 2	Variante proposée	Commentaire
<p>comptabilité. Le solde est réglé à la fin de l'année civile, pour autant que la subvention n'ait pas été réduite ou qu'elle ne doive pas être restituée en vertu de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités.</p> <p><sup>6</sup> Les subventions fédérales aux termes de l'al. 5 sont allouées aux cantons à condition qu'ils remettent un rapport d'activité portant sur l'année civile précédente.</p> <p><sup>7</sup> Le DFJP peut adapter les forfaits mentionnés aux al. 3 et 4 en cas de hausse ou de baisse sensible du nombre de demandes d'asile.</p>	<p>comptabilité. Le solde est réglé à la fin de l'année civile, pour autant que la subvention n'ait pas été réduite ou qu'elle ne doive pas être restituée en vertu de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités.</p> <p><sup>6</sup> Les subventions fédérales aux termes de l'al. 5 sont allouées aux cantons à condition qu'ils remettent un rapport d'activité portant sur l'année civile précédente.</p> <p><sup>7</sup> Le DFJP peut adapter les forfaits mentionnés aux al. 3 et 4 en cas de hausse ou de baisse sensible du nombre de demandes d'asile.</p>	<p>comptabilité. Le solde est réglé à la fin de l'année civile, pour autant que la subvention n'ait pas été réduite ou qu'elle ne doive pas être restituée en vertu de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités.</p> <p><sup>6</sup> Les subventions fédérales aux termes de l'al. 5 sont allouées aux cantons à condition qu'ils remettent un rapport d'activité portant sur l'année civile précédente.</p> <p><sup>7</sup> Le DFJP peut adapter les forfaits mentionnés aux al. 3 et 4 en cas de hausse ou de baisse sensible du nombre de demandes d'asile.</p>	



Conseil d'Etat  
Staatsrat

CANTON DU VALAIS  
KANTON WALLIS

EINGANG GEVER SEM

2017 -11- 10



2017.04102

P.P. CH-1951 Sion

Poste CH SA

Madame la Conseillère fédérale  
Simonetta Sommaruga  
Cheffe du DFJP  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

Date - 8 NOV. 2017

**Consultation concernant la mise en œuvre du projet visant à accélérer les procédures d'asile (restructuration du domaine de l'asile)**

Madame la Conseillère fédérale,

Votre courrier du 30.08.2017 nous est bien parvenu et a retenu notre meilleure attention. Le Conseil d'Etat valaisan vous remercie de le consulter sur ce projet de modifications de l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA1), de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA2), de l'ordonnance 3 sur l'asile relative au traitement de données personnelles (OA3) et de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE).

**Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA1)**

Le Conseil d'Etat partage la prise de position commune de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP).

**Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA2)**

Le canton s'oppose aux réductions proposées par les modifications de l'ordonnance 2 sur l'asile. Il estime que celles-ci font clairement ressortir un nouveau report de charges de la Confédération vers les cantons.

De plus, le projet va à l'encontre de la déclaration commune adoptée lors de la conférence nationale sur l'asile du 28 mars 2014 qui stipulait que « *le système de financement actuel est en principe maintenu. Un suivi périodique permettra de vérifier si :*

- *les objectifs de la restructuration ont été atteints,*
- *des effets préjudiciables ont été occasionnés à certains cantons ou aux communes abritant des centres de la Confédération,*
- *des adaptations doivent être apportées, s'agissant notamment de la compétence, du système de financement ou du modèle de compensation. »*

- Dès lors que la Confédération se base sur les données de la phase test (centre fédéral de Zürich) pour le changement immédiat des forfaits, il contrevient de fait à la déclaration précitée. De l'avis du Conseil d'Etat, la phase test n'est pas représentative de la réalité que vivent les cantons, notamment par le fait que la gestion du taux d'occupation du centre test de Zürich était facilitée dans la mesure où la fluctuation du taux d'occupation et

le degré de difficulté de l'hébergement et de l'encadrement était adapté pour les besoins de la phase test.

Ainsi, pour éviter de faire peser sur les cantons le risque financier lié à la révision de la procédure d'asile, la Confédération doit prévoir, comme cela avait été convenu, **une phase transitoire** sans changement de mode de financement pour évaluer les conséquences financières réelles dans les cantons suite à la restructuration (respect de la déclaration commune). Cette phase de monitoring devrait durer 2 ans (2019-2020).

Dans l'éventualité où cette phase de monitoring ne pourrait pas être appliquée en 2019 et 2020, le Conseil d'Etat souhaite que la Confédération tienne compte des propositions suivantes, pour la fixation des forfaits :

#### Forfait administratif

Aujourd'hui, le forfait administratif est versé en fonction du nombre total de demandes d'asile déposées en Suisse, multiplié par Fr. 1'100.- et réparti dans les cantons suivant la clef de répartition. Il n'est donc pas versé en fonction des attributions cantonales réelles.

Pour y remédier, nos propositions sont les suivantes :

- Maintien du forfait administratif de Fr. 1'100.- pour toutes les personnes attribuées au canton dans la procédure élargie.
- Nouveau forfait de Fr. 550.- pour les personnes qui seraient affectées au canton selon la procédure Dublin et la procédure accélérée.

Ou alors :

- Réduction du forfait de 25% pour 2019-2020, puis réduction à 50% pour les années suivantes. En effet, la réduction de 50% prévue dès la restructuration ne correspondra pas à une réduction réelle de l'effectif dès 2019. On peut cependant admettre, théoriquement, qu'au-delà de 2020, l'effectif devrait être réduit.

#### Forfait pour le Conseil en vue du retour (CVR)

Pour le traitement des cas relevant de la procédure élargie, nous estimons que le travail des bureaux de « Conseil en vue du retour » sera plus complexe et prendra davantage de temps. De plus, et pour ces raisons, tous les efforts qui seront fournis ne seront pas garants d'un départ réussi et financé.

Il ne semble dès lors pas judicieux de réduire de moitié le forfait de base et de n'augmenter que de 25% le forfait lié aux prestations.

Aussi, le forfait de base selon le système actuel doit être maintenu.

#### Forfait pour l'aide d'urgence

A maintes reprises lors des réunions du groupe de travail concernant la restructuration de l'asile auxquelles notre canton a participé activement, il a été relevé que toute l'analyse des dépenses d'aide d'urgence reposait uniquement sur le monitoring (basé exclusivement sur les critères retenus par le Secrétariat d'Etat aux migrations) ; donc sans prise en compte des dépenses cantonales effectives, à savoir :

- les frais administratifs
- les frais d'encadrement
- les frais de gestion
- les frais pour les programmes de formation en vue du retour.

Sur la base des **dépenses réelles** des cantons, il est donc **inexact de prétendre qu'il existe des réserves** et que les forfaits alloués sont toujours supérieurs aux dépenses cantonales. Bon nombre de cantons, dont le Valais fait partie, doivent prévoir année après année une rallonge dans leur budget ordinaire afin de faire face au **coût réel** de la prise en charge sociale dans le domaine de l'asile.



L'introduction du nouveau système accentuera encore les pertes réelles subies par les cantons.

Aussi, nous proposons que la Confédération couvre les dépenses cantonales moyennant le versement d'un nouveau forfait journalier fondé sur les données du Monitoring sur l'exclusion de l'aide sociale avec prise en considération des frais non retenus jusqu'ici et énumérés ci-dessus, selon des conditions à définir.

#### Forfait global 1 et 2

L'augmentation constante du nombre de mineurs non accompagnés (MNA) ces dernières années nécessite un encadrement beaucoup plus soutenu et il est reconnu au niveau fédéral que les forfaits versés (forfait global 1 et 2) ne couvrent pas les frais des cantons dans ce domaine.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat tient à relever que les frais de santé de la population asile en général sont en très forte hausse, notamment en raison de l'encadrement psychique/psychiatrique qui doit être constamment renforcé. Cela doit également se traduire dans les forfaits alloués par la Confédération.

Malheureusement, l'augmentation prévue dans le projet d'ordonnance pour tenir compte de ces problématiques ne couvrira de loin pas les frais effectifs.

#### **Ordonnance 3 sur l'asile relative au traitement des données personnelles (OA3)**

Les modifications proposées n'appellent aucune remarque de la part du Conseil d'Etat.

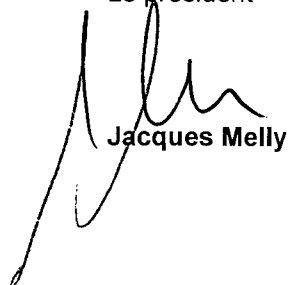
#### **Ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion des étrangers (OERE)**

Le Conseil d'Etat partage également la prise de position commune de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP).

Nous vous remercions par avance de l'attention que vous porterez à notre prise de position et vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre haute considération.


Au nom du Conseil d'Etat

Le président

  
Jacques Melly



Le chancelier

  
Philipp Spörri

Copie à pascale.probst@sem.admin.ch  
jasmin.bittel@sem.admin.ch

Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

**Nur per E-Mail**

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Zug, 28. November 2017 hs

**Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs)  
Vernehmlassung des Kantons Zug**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 30. August 2017 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, bis am 30. November 2017 zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs) Stellung zu nehmen. Diese Gelegenheit nehmen wir gerne wahr.

**I. Allgemeine Bemerkungen zur Situation im Kanton Zug**

Die Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs hat erhebliche Auswirkungen für den Bund und die Kantone. Auf Verordnungsstufe werden neu sechs Asylregionen geschaffen. Der Kanton Zug gehört der Region Zentral- und Südschweiz an. In dieser Region wurde der Standort des Bundeszentrums ohne Verfahrensfunktion noch nicht definitiv bestimmt. Gemäss den aktuellen Informationen des Staatssekretariats für Migration (SEM) soll die Bundesasylunterkunft Glaubenberg im Kanton Obwalden im Rahmen einer Übergangslösung bis 2022 die Funktion eines Bundeszentrums ohne Verfahrensfunktion ausüben.

Dem Kanton Zug werden aktuell vom SEM 1,4 Prozent aller Asylsuchenden zugewiesen<sup>1</sup>. Der effektive Verteilschlüssel beträgt seit Mai 2015 bis Mai 2018 allerdings rund 1,0 Prozent aller Asylsuchenden, da der Kanton Zug als Standortkanton des Bundeszentrums Gubel entsprechend kompensiert wird. Ab Mai 2018 werden dem Kanton Zug wieder 1,4 Prozent zugewiesen.

Nach der Neustrukturierung, voraussichtlich ab März 2019, werden dem Kanton Zug gestützt auf ein Simulationsergebnis effektiv 2,0 Prozent aller Asylsuchenden im erweiterten Verfahren zugewiesen werden. Dies unter anderem, weil:

---

<sup>1</sup> Art. 21 Abs. 1 der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999 (AsyIV 1; SR 142.311).

- die ständige Wohnbevölkerung im Kanton Zug angestiegen ist, sodass anstelle von 1,4 Prozent neu 1,5 Prozent am gesamtschweizerischen Total dem Kanton Zug zugeteilt wird;
- dem Kanton Zug keine Kompensationen wegen eines Bundesasylzentrums *mit* Verfahrensfunktion zustehen;
- dem Kanton Zug keine Kompensationen wegen eines Bundesasylzentrums *ohne* Verfahrensfunktion zustehen;
- der Kanton Zug keine Kompensationen aufgrund eines besonderen Zentrums geltend machen kann.

Da gemäss heutigem Stand des Wissens der Kanton Tessin ein Bundesasylzentrum mit Verfahrensfunktion und der Kanton Obwalden vorübergehend sowie danach der Kanton Schwyz ein Bundesasylzentrum ohne Verfahrensfunktion haben, werden diese Kantone entlastet und der Kanton Zug belastet<sup>2</sup>.

Der Bund rechnet für den Kanton Zug, ausgehend von einem Modell mit jährlich 24 000 Asylgesuchen, konkret mit folgenden Zahlen pro Jahr: 222 Zuweisungen aus dem erweiterten Verfahren sowie 8 Personen aus dem beschleunigten Verfahren, wovon 89 Personen mit einem negativen Entscheid oder mit einem Nichteintretensentscheid. Davon verbleiben 59 Personen in der Nothilfe, welche den Kanton Zug wieder verlassen werden. Bei den restlichen 30 Personen ist davon auszugehen, dass die Wegweisung bereits vorher vollzogen wird oder diese Personen untertauchen. Zu integrierende Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene wurden 141 Personen simuliert (133 Personen aus dem erweiterten Verfahren und 8 Personen aus dem beschleunigten Verfahren), was 1,9 % am gesamtschweizerischen Total ausmacht<sup>3</sup>.

In der Region Zentral- und Südschweiz sollen gemäss den Berechnungen des Bundes 840 Personen in den Wegweisungsvollzug gelangen<sup>4</sup>. Gemäss Art. 23 AsylV 2 teilt das SEM Personen, bei denen der Vollzug der Wegweisung angeordnet worden ist und deren Asylentscheid in einem Zentrum des Bundes oder am Flughafen in Rechtskraft erwachsen ist oder deren Asylgesuch in einem Zentrum des Bundes oder am Flughafen abgeschrieben wurde, dem Standortkanton zum Vollzug der Wegweisung zu. Vorbehalten bleibt Art. 34 Abs. 2 AsylV 2. Das SEM kann gestützt auf diesen Artikel in der Wegweisungsverfügung einen anderen Kanton als den Standortkanton bezeichnen, wenn ein Standortkanton die Abzüge nach Art. 21 Abs. 5 AsylV 2 nicht ausschöpfen kann. Die Kantone haben sich aber vorgängig darüber zu einigen, ob eine solche Ausnahme vorliegt und melden dem SEM, welche Kantone der Region die Vollzugsaufgaben, in welchem Umfang und für wie lange übernehmen. Dafür erhalten die Vollzugskantone die entsprechenden Kompensationen und die verschiedenen finanziellen Pauschalen. Diese Ausnahmeregelung wurde aufgrund der Situation im Kanton Obwalden geschaffen.

Bei einer überdurchschnittlichen Belastung des Standortkantons aufgrund einer konstant hohen Anzahl zu vollziehender Wegweisungen über einen Zeitraum von mehr als sechs Monaten, können sich die Kantone einer Region gemäss Art. 34a AsylV 1 gegenseitig unterstützen,

---

<sup>2</sup> Vgl. Entwurf Monitoring-Bericht des SEM vom 7. September 2017 zur Neustrukturierung des Asylbereichs, S. 71, Tabelle 7, Spalte «Fälle im erweiterten Verfahren»: 2,0 Prozent Fälle im erweiterten Verfahren für den Kanton Zug (sofern der Kanton Zug nicht Standort eines Bundeszentrums wird).

<sup>3</sup> Faktenblatt zur Neustrukturierung Asyl für den Kanton Zug vom Juli 2017 (Herausgeber: KKJPD, SODK und SEM).

<sup>4</sup> Vgl. Entwurf Monitoring-Bericht des SEM vom 7. September 2017 zur Neustrukturierung des Asylbereichs, S. 71, Tabelle 7, Spalte «Fälle im erweiterten Verfahren»: In der Region Zentral- und Südschweiz insgesamt 840 Personen im Wegweisungsvollzug.

wobei der Standortkanton für den Vollzug der Wegweisung zuständig bleibt. Sofern die Kompensation nach Art. 21 Abs. 5 AsylV 1 an die unterstützenden Kantone abgetreten werden soll, melden die Kantone der Region dem SEM frühzeitig den Umfang und die Dauer der Abtretung. Somit kann der Kanton Zug selbst bestimmen, ob er der Meinung ist, dass eine Ausnahme nach Art. 34 AsylV 1 vorliegt oder ob er einen anderen Kanton gemäss Art. 34a AsylV 1 unterstützen möchte. Der Wechsel des Vollzugskantons zu einem späteren Zeitpunkt (nach Eröffnung der Wegweisungsverfügung) ist ausgeschlossen.

Kantone ohne Kompensationsmöglichkeiten werden mehr Personen zugewiesen erhalten, was im Widerspruch zur vorgesehenen pauschalen Kürzung von Bundesbeiträgen an die Kantone steht. Dies veranlasst den Regierungsrat des Kantons Zug zu entsprechenden Änderungsanträgen.

## **II. Anträge**

### **Antrag 1 betr. Art. 20a AsylV 1 (Feststellung des medizinischen Sachverhalts)**

Es sei eine Regelung in den Verordnungstext aufzunehmen, wonach Asylsuchenden in den Bundesasylzentren gleich zu Beginn des Asylverfahrens systematisch Einwilligungserklärungen in Bezug auf die Weitergabe von medizinischen Daten vorgelegt werden.

### **Antrag 2 betr. Art. 31 Abs. 2 und 3 AsylV 2 (Verwaltungskosten für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung)**

Auf die in Art. 31 Abs. 2 und 3 AsylV 2 vorgesehene Halbierung der Verwaltungskostenpauschale sei zu verzichten und es sei eine Verwaltungskostenpauschale in bisheriger Höhe beizubehalten.

### **Antrag 3 betr. Art. 58b AsylV 2 (Kosten für ärztliche Untersuchungen und Begleitungen)**

Die in Art. 58b AsylV 2 festgehaltenen Kostenpauschalen seien hinsichtlich Abs. 1 auf 350 Franken und diejenige in Abs. 2 auf 1000 Franken zu erhöhen.

### **Antrag 4 betr. Art. 68 Abs. 3 AsylV 2 (Bundesbeiträge an die Kantone)**

Auf die in Art. 68 Abs. 3 AsylV 2 vorgesehene Halbierung der Basispauschale für die Rückkehrberatung sei zu verzichten und es sei eine Basispauschale in bisheriger Höhe beizubehalten. Eventualiter sei die Höhe der Basispauschale gestützt auf die effektiven Zuweisungen zu berechnen.

### **Antrag 5 betr. Art. 2a Abs. 4 VVWAL (Ausreisegespräch)**

Art. 2a Abs. 4 VVWAL sei dahingehend zu ergänzen, dass im Rahmen des Ausreisegesprächs auch der Gesundheitszustand und die notwendigen medizinischen Informationen beim Vorliegen von gesundheitlichen Problemen erhoben werden.

## **III. Begründung zu den einzelnen Anträgen**

### **Zum Antrag 1**

Das SEM hat im Rahmen der Workshops in den Informationsveranstaltungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs zugesichert, dass den Asylsuchenden in den Bundesasylzentren gleich zu Beginn des Asylverfahrens systematisch Einwilligungserklärungen in Bezug auf die Weitergabe von medizinischen Daten vorgelegt werden, damit die mit dem Vollzug von Wegweisungen befassten Behörden von Bund und Kantonen sowie das beteiligte medizinische Personal die medizinischen Daten im weiteren Verlauf der Asylverfahren bzw. beim Vollzug austauschen können, ohne jeweils erneut Einwilligungserklärungen einholen zu müssen. Wir

regen an, eine entsprechende Regelung in den Verordnungstext oder eventualiter in die Weisungen des SEM aufzunehmen.

### **Zum Antrag 2**

Nach der Neustrukturierung des Asylbereichs werden nicht mehr alle Kantone dieselben Aufgaben übernehmen. Einzelne Kantone, in der Regel die Standortkantone der Ausreisezentren, werden vor allem im Wegweisungsvollzug tätig sein und dafür entsprechend kompensiert werden, während andere Kantone, in der Regel Kantone ohne Bundeszentren, mehr Personen im erweiterten Verfahren zugewiesen erhalten. Die Halbierung der Verwaltungskostenpauschale gemäss Art. 31 Abs. 2 und 3 AsylV 2 von heute 1100 auf 550 Franken begründet das SEM mit der Übernahme von zusätzlichen Aufgaben im Vollzugsbereich einerseits und mit der Abnahme der Zuweisungen in die Kantone andererseits. Im Kanton Zug ist jedoch mit einem höheren Anteil an Zuweisungen zu rechnen, da voraussichtlich keine Kompensationen für besondere Aufgaben erfolgen werden und der Verteilschlüssel aufgrund des Bevölkerungswachstums erhöht wird.

Der Regierungsrat des Kantons Zug erachtet eine pauschale Reduktion der Verwaltungskostenpauschale auf 198 000 Franken als nicht angezeigt und stellt die Berechnungsmethode, welche auf der Anzahl Asylgesuche in der Schweiz fusst, grundsätzlich in Frage. Wegen den unterschiedlichen Aufgaben der Kantone und entsprechenden Kompensationen sollte die Berechnung der Pauschale nicht von der Zahl der Asylgesuche in der Schweiz abhängen, sondern vielmehr gestützt auf die effektiv einem Kanton zugewiesenen Personen erfolgen. Hinzu kommt, dass die Aufgaben, welche das SEM neu im Wegweisungsvollzug in den Bundeszentren übernimmt (u.a. die Einleitung der Papierbeschaffung oder die Durchführung eines Ausreisegesprächs), keine Halbierung der Pauschale rechtfertigen. Bei denjenigen Personen, welche den Kantonen im erweiterten Verfahren zugewiesen werden, übernimmt das Ausreisegespräch nach wie vor der Zuweisungskanton und es erfolgt keine Entlastung durch das SEM. Die Halbierung der Verwaltungskostenpauschale ist darum abzulehnen.

### **Zum Antrag 3**

Der Kanton Zug vertritt die Auffassung, dass im neuen Asylrecht die administrativ schlankste Lösung zu kodifizieren ist. Diese wurde im Schlussbericht der AG Musterprozesse umschrieben und von der AGNA gutgeheissen. Sie sieht die Einrichtung von medizinischen Diensten in den Bundesasylzentren durch das SEM vor.

Beim Vollzug von Wegweisungen ab den Bundesasylzentren im Dublin-Verfahren oder im beschleunigten Verfahren sollten die ärztlichen Dienste des SEM die notwendigen medizinischen Untersuchungen direkt und auf Rechnung des SEM durchführen und die ärztliche Begleitung ab den Standortkantonen zum Flughafen anordnen.

Zudem sind die in Art. 58b Abs. 2 AsylV 2 vorgesehenen Pauschalen deutlich zu tief. Für medizinische Untersuchungen betragen die Kosten gemäss den Erfahrungswerten der Kantone durchschnittlich 350 Franken, für ärztliche Begleitungen ab den Kantonen zum Flughafen 1000 Franken. Die Pauschalen sind darum entsprechend zu erhöhen.

### **Zum Antrag 4**

Die Halbierung der Basispauschale für die Rückkehrberatung gemäss Art. 68 Abs. 3 AsylV 2 wird mit dem markanten Rückgang der Zuweisungen in die Kantone begründet. Diese Annahme mag auf einige Kantone aufgrund der Kompensationen zutreffen, für den Kanton Zug hat sie jedoch keine Gültigkeit.

Gestützt auf die aktuellen Berechnungen des SEM sowie der Annahme, dass der Kanton Zug nicht Standortkanton eines Bundeszentrums wird und der Verteilschlüssel aufgrund des Bevölkerungswachstum erhöht wird, nimmt der Anteil der zu vollziehenden Wegweisungen im Kanton Zug zu (aktueller Verteilschlüssel: 1,4 Prozent; effektiver Verteilschlüssel nach der Neustrukturierung und Erhöhung aufgrund des Bevölkerungswachstums nach Verrechnung der Kompensationen: 2 Prozent). Der Bund rechnet für den Kanton Zug, ausgehend von einem Modell mit jährlich 24 000 Asylgesuchen, konkret mit folgenden Zahlen pro Jahr: 89 Personen mit einem negativen Entscheid oder mit einem Nichteintretensentscheid, davon 59 Personen aus dem erweiterten Verfahren, welche Anrecht auf Nothilfe haben und den Kanton Zug wieder verlassen werden. Angesichts der zu erwartenden Zunahme der an den Kanton Zug zugewiesenen Personen ist die geplante Halbierung der Basispauschale für die Rückkehrberatung nicht nachvollziehbar.

Auch aus ökonomischer Sicht ist der Sinn der geplanten Halbierung der Basispauschale fragwürdig. Der eingesparte Betrag entspricht ungefähr den Kosten für einen Sonderflug für eine einzige Person. Mit einer qualitativ hochwertigen Rückkehrberatung können Personen von einer freiwilligen Ausreise überzeugt werden, die ansonsten in der Nothilfe oder im Wegweisungsvollzug hohe Kosten verursachen würden. Mit der vorgesehenen neuen Pauschale von jährlich 25 072 Franken wäre die Qualität der Rückkehrberatung erheblich in Frage gestellt. So müsste die gemeinsame Leistungsvereinbarung der Kantone Schwyz, Obwalden und Zug mit der Caritas Schweiz zur Führung einer Rückkehrberatungsstelle nach 20 Jahren womöglich beendet werden.

Bei denjenigen Personen, die den Kantonen im erweiterten Verfahren zugewiesen werden, wird es sich erwartungsgemäss um die komplexeren Fälle handeln. Erhalten diese Personen im Kanton einen negativen Entscheid, ist eine hochwertige Rückkehrberatung aber umso wichtiger. Auf die derzeit vorgesehene Halbierung der Basispauschale ist deshalb zu verzichten.

Würde ungeachtet dieser Argumente weiterhin an einer Anpassung der Basispauschale festgehalten, müsste sich deren Höhe zumindest nach den effektiven Zuweisungen richten. Analog zur Verwaltungspauschale erscheint dem Regierungsrat des Kantons Zug eine pauschale Kürzung eines Bundesbeitrags im Widerspruch stehend zur Neustrukturierung des Asylbereichs, deren Merkmal es ist, dass nicht mehr alle Kantone dieselben Aufgaben ausführen und deshalb pauschale Abgeltungen wie aufgezeigt zu stossenden Folgen führen können.

Schliesslich erscheint die vorgesehene Halbierung der Basispauschale auch aus der Optik des Bundes kontraproduktiv, weil den Kantonen weniger finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, um Ausreisepflichtige von einer kostengünstigen freiwilligen Ausreise zu überzeugen.

#### **Zum Antrag 5**

Die Kantone und das SEM waren sich bei den Arbeiten zu den Musterprozessen «Wegweisungsvollzug» einig, dass die Ausreisegespräche auch dazu dienen sollen, den Gesundheitszustand und die notwendigen medizinischen Informationen beim Vorliegen von gesundheitlichen Problemen zu erheben. Diese Informationen bilden einen unverzichtbaren Bestandteil bei der Beurteilung der Reisefähigkeit. Wir beantragen die Verordnung entsprechend zu ergänzen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und hoffen, dass Sie unsere Anträge berücksichtigen werden.



Zug, 28. November 2017

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug



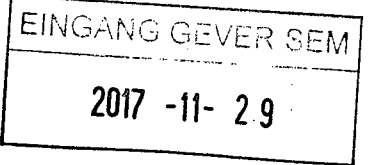
Manuela Weichelt-Picard  
Frau Landammann



Tobias Moser  
Landschreiber

Kopie per E-Mail an:

- [pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch) (als PDF-Version und als Word-Version)
- [jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:jasmin.bittel@sem.admin.ch) (als PDF-Version und als Word-Version)
- Sicherheitsdirektion ([info.sd@zg.ch](mailto:info.sd@zg.ch))
- Direktion des Innern ([info.dis@zg.ch](mailto:info.dis@zg.ch))
- Amt für Migration ([info.afm@zg.ch](mailto:info.afm@zg.ch))
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
Staatssekretariat für Migration  
Stab Recht  
3003 Bern

22. November 2017 (RRB Nr. 1077/2017)

**Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren  
(Neustrukturierung des Asylbereichs, Vernehmlassung)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 30. August 2017 haben Sie uns den Entwurf zur Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1), der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWVAL) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

**Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1)**

**Art. 15 AsylV 1**

Es wäre wünschenswert, wenn im Bedarfsfall auch renitente Personen aus kantonalen Einrichtungen in einem besonderen Zentrum des Bundes untergebracht werden könnten (z. B. Personen, welche die öffentliche Sicherheit gefährden, aber nicht ausgeschafft werden können und bei denen alle Möglichkeiten im Kanton ausgeschöpft wurden).

**Zusätzlicher Änderungsbedarf: Art. 32 AsylV 1**

Neben den vorgeschlagenen Änderungen sehen wir weiteren Anpassungsbedarf in Art. 32 AsylV 1, wonach das SEM die Wegweisung aus der Schweiz nicht verfügt, wenn die asylsuchende Person von einer rechtskräftigen Landesverweisung nach Art. 66a oder 66a<sup>bis</sup> des Strafgesetzbuches (StGB) oder Art. 49a oder 49a<sup>bis</sup> des Militärstrafgesetzes betroffen ist. Die Bestimmung führt dazu, dass bei Asylsuchenden, gegen die nach Einreichung des Asylgesuches eine Landesverweisung ausgesprochen wird, kein Asylvollzug, sondern der Voll-

zug der Landesverweisung zur Anwendung gelangt. Als Konsequenz davon tragen die für den Vollzug der Landesverweisung zuständigen Kantone die Kosten eines zwangsweisen Vollzuges und nicht der Bund, wie er es im Asylvollzug tut. Dies ist nicht sachgerecht, weil der Aufenthalt der Betroffenen in der Schweiz auf dem Asylverfahren beruht. Aus diesem Grund ist Art. 32 AsylV 1 mit dem folgenden Absatz zu ergänzen: «In den Fällen von Art. 32 Abs. 1 Bst. d richtet sich die Übernahme der Kosten für den Vollzug der Landesverweisung nach Art. 92 AsylG.»

Eine weitere Problematik folgt daraus, dass das SEM in den Fällen von Art. 32 Abs. 1 Bst. d AsylV 1 nicht nur die Wegweisung nicht verfügt, sondern auch allfällige Vollzugshindernisse nach Art. 83 Abs. 1 AuG nicht prüft. Da rechtskräftige Landesverweisungen gegen Personen, die sich in einem laufenden Asylverfahren befinden, vor Abschluss dieses Verfahrens nicht vollzogen werden können, ist es sachgerechter, wenn das SEM im Rahmen des Asylverfahrens auch allfällige Vollzugshindernisse prüft. Diese stehen in der Regel denn auch in engem Zusammenhang mit den vorgebrachten Asylgründen. Die kantonale Behörde kann sich anschliessend beim Vollzug der Landesverweisung auf die rechtskräftig gewordene Beurteilung des SEM stützen und muss nicht selber entsprechende Abklärungen betreffend möglicher Aufschubgründe nach Art. 66d StGB vornehmen. So können unnötige Doppelspurigkeiten vermieden werden. Im Rahmen dieser Abklärungen müsste die kantonale Behörde in vielen Fällen ohnehin das SEM um einen entsprechenden Amtsbericht ersuchen, da ihnen im Gegensatz zur Bundesbehörde die erforderlichen Kenntnisse fehlen (Art. 43 Abs. 2 AsylV 1).

## **Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2)**

### **Art. 29 AsylV 2**

Mit der Höhe der Nothilfepauschalen für Personen nach Abschluss eines Dublin-Verfahrens und nach Abschluss eines erweiterten Verfahrens können wir uns einverstanden erklären. Hingegen ist die Höhe der Nothilfepauschale für Personen nach Abschluss eines beschleunigten Verfahrens viel zu tief angesetzt. Die objektiven Vollzugshindernisse, die bei vielen abgewiesenen Asylsuchenden aufgrund ihrer Nationalitäten bestehen, werden zu wenig berücksichtigt. Die vorgesehene Pauschale von Fr. 2013 ist deshalb zu verdoppeln.

### **Art. 30a AsylV 2**

Eine Kürzung der Nothilfepauschale wurde in den Verhandlungen vonseiten der Kantone nur unter der Bedingung der Einführung eines automatischen Anpassungsmechanismus sowie einer Schutzklausel akzeptiert. Nun fehlt diese Schutzklausel im Verordnungstext. Sie wird nur im erläuternden Bericht erwähnt. Die Schutzklausel ist zwingend im Verordnungstext aufzuführen.

### **Art. 58b AsylV 2**

Nach Vergleichszahlen der kantonalen Migrationsämter müssen heute in über 50% aller Vollzugsfälle medizinische Abklärungen durchgeführt werden. Wie auch das SEM anerkennt, führt dies bei rund einem Drittel aller ausreisepflichtigen Personen zur Notwendigkeit einer ärztlichen Begleitung auf dem Transport ab Aufenthaltsort im Kanton zum Flughafen. Das Volumen und die Kosten sind dementsprechend hoch. Der Verordnungsentwurf sieht eine pauschale Abgeltung an die Kantone von Fr. 250 für die Durchführung einer ärztlichen Un-

tersuchung und Fr. 500 für eine ärztliche Begleitung an den Flughafen oder bis zu einem Grenzübergang vor. Wie im erläuternden Bericht ausgeführt, betragen die durchschnittlichen Kosten für eine ärztliche Begutachtung Fr. 350 und für eine ärztliche Begleitung zum Flughafen oder bis zum Grenzübergang Fr. 1000. Die Pauschale des Bundes ist damit alles andere als kostendeckend. Dies ist umso schwerwiegender, als die beiden Durchschnittswerte eher zu tief angesetzt sind. So kommt es immer wieder vor, dass eine Person zur vollständigen Abklärung die Expertise mehrerer Ärztinnen und Ärzte benötigt (und dementsprechend mehrere Gutachten eingeholt werden müssen) oder aufgrund der langen Dauer des Vollzugsprozesses dieselbe Ärztin oder derselbe Arzt mehrmals beauftragt werden muss. In diesen Fällen müsste die Pauschale mehrmals, d. h. pro notwendigerweise erstelltes Gutachten, ausgerichtet werden. Im Weiteren sind die Kosten für eine ärztliche Begleitung je nach Entfernung des durch das SEM (swissREPAT) bestimmten Flughafens oder Grenzübergangs, bis wohin die ärztliche Begleitung zu erfolgen hat, bedeutend höher als die vorgesehenen Fr. 500.

Es ist deshalb angezeigt, dass der Bund die anfallenden Medizinalkosten in Form von Pauschalabgeltungen ganz übernimmt. Nach Art. 46 AsylG sind die Kantone verpflichtet, den Vollzug der Wegweisung im Auftrag des Bundes zu vollstrecken. Die Delegation einer zwingenden, gesetzlichen Aufgabe muss auch deren vollständige Finanzierung zur Folge haben. Die Kantone verfügen über keinerlei Spielraum, um diese Kosten zu vermeiden oder so gering wie möglich zu halten, da es sich um die Umsetzung zwingender Vorschriften aus dem Zwangsanwendungsgesetz handelt. Folglich ist Art. 58b AsylV2 derart anzupassen, dass die Pauschalen für die Durchführung einer ärztlichen Untersuchung auf Fr. 350, bzw. auf Fr. 1000 für die ärztliche Begleitung zum Flughafen oder bis zum Grenzübergang, festgesetzt werden.

## **Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL)**

### **Art. 2 Abs. 2 VWAL**

Wir begrüssen, dass das SEM im Rahmen des beschleunigten Verfahrens ohne Auftrag des für den Vollzug der Wegweisung zuständigen Kantons mit der Papierbeschaffung beginnt (erläuternder Bericht, S. 49). In der vorgesehenen Bestimmung wird diese Verpflichtung jedoch zu unverbindlich wiedergegeben. Sie ist deshalb wie folgt zu fassen: «Im beschleunigten Verfahren nach Artikel 26c AsylG beginnt das SEM ohne Gesuch des für den Vollzug der Wegweisung zuständigen Kantons mit der Papierbeschaffung.»

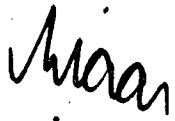
### **Art. 2a VWAL**

In Abs. 3 ist vorgesehen, dass im Dublin-Verfahren der Kanton nach Eröffnung der Wegweisungsverfügung ein Ausreisegespräch durchführt; nur nach Absprache mit dem SEM kann dieses das Ausreisegespräch durchführen. Dies ist nicht zweckmässig, da sich die Betroffenen im Zeitpunkt der Eröffnung der Wegweisungsverfügung in den Zentren des Bundes aufhalten. Im Testbetrieb im Kanton Zürich führt denn auch das SEM die Ausreisegespräche im Dublin-Verfahren durch, was sich sehr bewährt hat. Es gibt keine stichhaltigen Gründe, die für ein anderes Vorgehen sprechen würden. Art. 2a Abs. 3 VWAL ist deshalb wegzulassen und im Gegenzug Abs. 2 mit dem Ausreisegespräch in Dublin-Verfahren zu ergänzen:

«Im beschleunigten Verfahren nach Artikel 26c AsylG und im Dublin-Verfahren nach Artikel 26b AsylG führt das SEM nach Eröffnung der Wegweisungsverfügung ein Ausreisegespräch durch. Nach Absprache mit dem Kanton kann das Ausreisegespräch durch die zuständige kantonale Behörde geführt werden. Weitere Ausreisegespräche können nach Eintritt der Rechtskraft der Wegweisungsverfügung durchgeführt werden.»

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident:



Der Staatsschreiber:





Kanton Zürich  
**Staatskanzlei**  
 Neumühlequai 10  
 8090 Zürich

**EINSCHREIBEN**

Falls refüsiert oder nicht  
 abgeholt, als taxpflichtige  
 B-Post zurücksenden!



**28.11.17**

**5.30**

CH - 8090  
 Zürich  
 2090054  
 30002033

R Suisse



**DIE POST**

SEHA Engard  
 29.11.2017 07

**R**

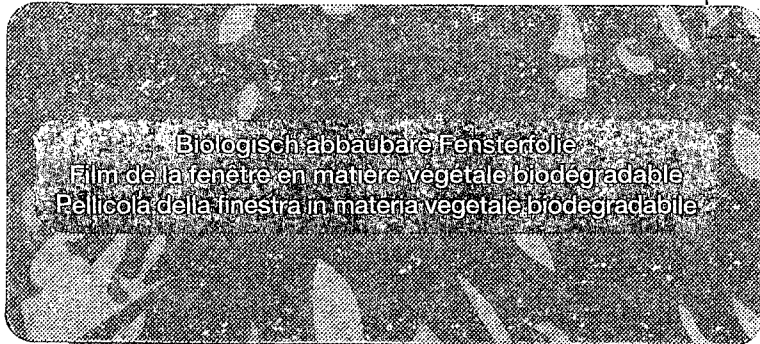
DIE POST  
 LA POSTE  
 LA POSTA

8090 Zürich



**98.42.115762.02852164**

Recommandé Suisse







**Per E-Mail**

**Staatssekretariat für Migration**

**Quellenweg 6**

**3003 Bern-Wabern**

pascale.probst@sem.admin.ch; jasmin.bittel@sem.admin.ch

**Vernehmlassung zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wir folgt wahrnehmen:

## **1 Grundsätzliche Bemerkungen**

Die SP Schweiz unterstützt die vorgeschlagenen Änderungen in den Asylverordnungen 1-3 sowie der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL) im Grundsatz. Die vorliegenden Verordnungsänderungen setzen unserer Ansicht nach das vom revidierten Asylgesetz (AsylG) angestrebte und von der SP stets mitunterstützte Ziel der erheblichen Beschleunigung der Asylverfahren mit gleichzeitiger Sicherstellung einer fairen, rechtsstaatlichen Behandlung der Asylsuchenden durch einen umfassenden Rechtsschutz<sup>1</sup> mehrheitlich zufriedenstellend um. Ergänzungsbedarf sieht die SP primär bei der Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden, bei der Gewährung von genügend langen Fristen im Asylverfahren sowie einer ausreichenden Finanzierung der Leistungen der Rechtsberatungsstellen.

Nachfolgend nehmen wir zu den wichtigsten Punkten der vorgeschlagenen Verordnungsänderungen Stellung. Wir orientieren uns dabei an der Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH an, deren Einschätzungen wir teilen.

## **2 Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen**

### **2.1 Unterbringung in den Zentren des Bundes (Art. 14f E-AsylV 1)**

Für die SP Schweiz ist die jederzeitige Gewährleistung von angemessenen Lebensbedingungen für die Asylsuchenden in den Zentren des Bundes ein wichtiges Anliegen. Mit diesem Hintergrund

---

<sup>1</sup> Vgl. Vernehmlassungsantwort SP Schweiz zur vorgeschlagenen Neustrukturierung des Asylbereichs, Oktober 2013, S. 1.

werden wir uns entsprechend bei der in Aussicht gestellten Möglichkeit zur Stellungnahme zur entsprechenden Departementsverordnung gestützt Art. 16 E-AsylV 1 äussern. Bei der Gestaltung der Unterbringungsbedingungen in den Zentren des Bundes ist es für uns wichtig, dass ein ungehinderter Zugang und Ausgang sowie grosszügige Öffnungszeiten sichergestellt werden. So müssen die zugewiesene und auch eine allfällige gewillkürte Rechtsvertretung, Seelsorger sowie medizinisches Personal stets Zugang haben. Für Verwandte und die Öffentlichkeit muss ein geregelter Zugang ermöglicht werden. Weiter sollen Betreuung und Sicherheit aus einer Hand kommen. Dies gewährleistet eine ganzheitliche Herangehensweise an die Führung der Unterkunft. Die Qualifikation des dafür zuständigen Personals muss gewährleistet und überprüfbar sein.

Bei der Gestaltung der Unterbringung muss zudem insbesondere auf die Situation von Menschen mit besonderen Bedürfnissen wie Frauen, Kinder, Familien, LGBTIQ-Personen, alte und kranke Personen etc. genügend Rücksicht genommen werden (z.B. durch geschlechtergetrennte, abschliessbare und separat zugängliche Schlafräume und sanitäre Anlagen, Familienzimmer, Rückzugsorte für Kinder etc.) und es sollen Mechanismen zur Identifizierung solcher Bedürfnisse entwickelt werden.

In Bezug auf die Höchstdauer des Aufenthalts in den Zentren des Bundes fordert die SP eine explizite Beschränkung der Verlängerung der eigentlichen Aufenthaltshöchstdauer auf max. fünf Tage.

**Die SP Schweiz fordert folglich folgende Anpassung:**

**Art. 14 E-AsylV 1**

**1 Die asylsuchende Person hat sich in den Zentren des Bundes den Behörden zur Verfügung zu halten.**

**2 Die Höchstdauer des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes von 140 Tagen kann um maximal fünf Tage verlängert werden, insbesondere wenn im Rahmen des beschleunigten Verfahrens oder des Dublin-Verfahrens weitere Abklärungen getätigt werden müssen, die innerhalb kurzer Zeit vorgenommen werden können, oder wenn der Vollzug der Wegweisung absehbar ist.**

Die SP Schweiz steht dem Betrieb von und der Zuweisung in besondere Zentren des Bundes seit jeher kritisch gegenüber.<sup>2</sup> Wir anerkenntn zwar die Notwendigkeit, schwierige Asylsuchende adäquat unterzubringen und somit nicht zuletzt auch die grosse Mehrheit der unproblematischen Asylsuchenden sowie das Personal der Asylzentren zu schützen. Nichtsdestotrotz darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Zuweisung in ein besonderes Zentrum des Bundes für die betroffenen Asylsuchenden eine massive Einschränkung bedeutet. Deshalb müssen die Kriterien für eine solche Zuweisung klar und restriktiv festgeschrieben werden. Zudem muss einer Zuweisung stets eine Verwarnung vorangegangen sein und das rechtliche Gehör gewährt werden. Eine Zuweisung ist stets zu befristen und muss selbstständig anfechtbar sein.

**Die SP Schweiz fordert folglich folgende Anpassungen:**

**Art. 15 E-AsylV 1**

**1 Das SEM weist eine asylsuchende Person, die sich in einem Zentrum des Bundes befindet und die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährdet oder durch ihr Verhalten den**

<sup>2</sup> Vgl. Vernehmlassungsantwort SP Schweiz Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der dringlichen Änderung des Asylgesetzes, März 2013, S. 5f.

ordentlichen Betrieb und die Sicherheit des Zentrums des Bundes erheblich stört, einem besonderen Zentrum zu. Vor einer Zuweisung ist der betroffenen Person das rechtliche Gehör zu gewähren. Eine solche Zuweisung ist nur falls zwingend notwendig vorzunehmen und stets auf 14 Tage zu beschränken.

2 Eine erhebliche Störung des Betriebs und der Sicherheit eines Zentrums des Bundes liegt insbesondere vor, wenn die asylsuchende Person:

- a. die Hausordnung des Zentrums des Bundes grob verletzt, insbesondere weil sie Waffen oder Betäubungsmittel besitzt oder aufbewahrt, oder ein Ausgangsverbot wiederholt missachtet;
- b. sich den Verhaltensanweisungen des Personals des Zentrum des Bundes wiederholt widersetzt und dadurch insbesondere andere Asylsuchende oder das Personal belästigt, bedroht oder gefährdet; oder
- c. wiederholt den ordentlichen Betrieb des Zentrums des Bundes stark behindert, insbesondere durch die ~~Verweigerung von Hausarbeiten oder die Missachtung der Nachtruhe.~~

3 Das SEM informiert die für die Anordnung der Ein- oder Ausgrenzung nach Artikel 74 Absatz 1 bis AuG zuständige kantonale Behörde unverzüglich über die Gründe der Zuweisung in ein besonderes Zentrum.

~~4 Die zuständige kantonale Behörde ordnet die im Zusammenhang mit der Unterbringung in einem besonderen Zentrum erforderliche Ein- oder Ausgrenzung an und informiert darüber unverzüglich das SEM.~~

5 Der Entscheid über die Zuweisung in ein besonderes Zentrum kann selbstständig angefochten werden.

## 2.2 Spezielle Situation von Minderjährigen im Asylverfahren (Art. 17 E-AsylV 1)

Die Sicherstellung einer adäquaten Betreuung von minderjährigen Asylsuchenden ist für die SP Schweiz ein wichtiges Anliegen. Ob dieses Ziel durch die Unterbringung in einem ordentlichen Zentrum des Bundes erreicht werden kann, ist fraglich. Zumindest muss bei der Ausgestaltung der Unterbringung den spezifischen Bedürfnissen von minderjährigen Asylsuchenden genügend Rechnung getragen werden (siehe dazu auch oben unter 2.1.).

Weiter muss sichergestellt werden, dass im Falle einer Unterbringung in einem Zentrum des Bundes die örtlich zuständige KESB frühzeitig die Errichtung einer Kindesschutzmassnahme prüft. Zudem sollen die Dauer und der Umfang der Tätigkeiten der entsprechenden Vertrauenspersonen in allen Verfahren einheitlich ausgestaltet sein.

Schliesslich steht die SP Schweiz der Möglichkeit kritisch gegenüber, die Altersangaben von Asylsuchenden mit Unterstützung wissenschaftlicher Methoden abzuklären. Die anstehende Verordnungsrevision soll deshalb als Chance genutzt werden, diese Abklärungen hin zu einem interdisziplinären Vorgehen unter Einbezug der KESB weiterzuentwickeln.

**Die SP Schweiz fordert deshalb folgende Anpassungen:**

**Art. 7 E-AsylV 1**

**1 Im Rahmen der Feststellung des Sachverhaltes kann die für den Kinderschutz zuständige Behörde durch Prüfung vorhandener Ausweispapiere die Minderjährigkeit einer asylsuchenden Person feststellen oder hilfsweise mittels einer qualifizierten, interdisziplinären Abklärung einschätzen und feststellen. Die asylsuchende Person ist angemessen in dieses Verfahren einzubeziehen. Bis zur Klärung ist sie als minderjährig zu behandeln.**

**2 Nach Einreichung des Asylgesuches beginnt die Tätigkeit der zugewiesenen Rechtsvertretung als Vertrauensperson in den Zentren des Bundes und am Flughafen. Die zuständige kantonale Behörde prüft die Errichtung einer Kinderschutzmassnahme. Die entsprechende Tätigkeit dauert an, solange sich die unbegleitete minderjährige asylsuchende Person im Zentrum des Bundes oder am Flughafen aufhält oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit.**

**2bis Die Tätigkeit der Vertrauensperson respektive des von der zuständigen kantonalen Behörde eingesetzten Beistandes oder Vormundes erstreckt sich sowohl auf das Asyl- und Wegweisungsverfahren, als auch auf allfällige Entfernungs-, Fernhalte- und Zwangsmassnahmen gemäss dem Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005 (AuG).**

**2ter Verzichtet eine unbegleitete minderjährige asylsuchende Person auf die in den Zentren des Bundes oder am Flughafen zugewiesene Rechtsvertretung, so bleibt diese für die Wahrnehmung der Interessen der minderjährigen asylsuchenden Person als Vertrauensperson weiterhin zuständig.**

**2quater Für unbegleitete minderjährige asylsuchende Personen wird nach Zuweisung in den Kanton eine Beistand- oder Vormundschaft eingesetzt. Ist dies nicht rechtzeitig möglich, so ernennt die zuständige kantonale Behörde für die Dauer des Asyl- und Wegweisungsverfahrens längstens aber bis zur Ernennung eines Beistandes oder Vormundes oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit, unverzüglich eine Vertrauensperson.**

**2quinques Hält sich eine unbegleitete minderjährige asylsuchende Person nicht mehr im Zentrum des Bundes auf und wurde diese keinem Kanton zugewiesen, richtet sich die Ernennung der Vertrauensperson nach Absatz 2quater. Die Dauer der Tätigkeit der Vertrauensperson richtet sich für das Dublin-Verfahren nach Absatz 2bis und für das beschleunigte Verfahren nach Absatz 2quater.**

In diesem Zusammenhang muss unserer Ansicht nach in der Asylverordnung 2 eine Grundlage geschaffen werden, um die Leistungen der Vertrauenspersonen ausreichend finanziell abgelten zu können.

### **2.3 Koordination und Qualitätssicherung der Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen (Art. 52a E-AsylV 1)**

Die SP Schweiz begrüsst die vorgeschlagenen Regelungen zur Koordination und Qualitätssicherung in den Artt. 52a Abs. 2 und Art. 52g Abs. 3 E-AsylV 1. Um eine qualitativ hochstehende Arbeit und eine ausreichende Koordination der Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen zu gewährleisten, braucht es im entsprechenden Art. 52a jedoch noch Ergänzungen zur Ausbildung und Einsatz des entsprechenden Personals und die Festschreibung einer Evaluation und Ombudsstelle sowie eine Auflistung weiterer Aufgaben der Rechtsberatungsstellen.

**Die SP Schweiz fordert deshalb folgende Anpassungen:**

**Art. 52a E-AsylV 1**

**1 Während des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes, am Flughafen oder in den Kantonen nach Zuteilung in das erweiterte Verfahren haben Asylsuchende den für die Durchführung des Asylverfahrens notwendigen Zugang zur Beratung und Rechtsvertretung.**

**2 Die beauftragten Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen stellen sicher, dass die für die Durchführung des Asylverfahrens erforderliche Qualität bei der Beratung und Rechtsvertretung gewährleistet ist. Sie tun dies namentlich durch verpflichtende Aus- und Weiterbildungsangebote und einer ausreichenden personellen Besetzung. Wurden mehrere Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen beauftragt, ist die Qualität der Beratung und Rechtsvertretung insbesondere durch eine angemessene Koordination sicherzustellen. Diese Koordination ist eine von den beauftragten Leistungserbringern und Rechtsberatungsstellen gemäss Art. 102f resp. Art. 102I AsylG unabhängige Aufgabe. Das SEM beauftragt einen Leistungserbringer mit dieser Aufgabe.**

**3 Die Beratung der Asylsuchenden umfasst neben der Beratung über das Asylverfahren auch weitere Aufgaben wie namentlich die Mitarbeit bei der Identifikation verletzlicher Personen und Vernetzungsarbeit.**

**4 Zur Qualitätssicherung ist eine externe, unabhängige Evaluation sowie eine Ombudsstelle vorzusehen**

Zudem bedarf es in der Asylverordnung 2 eine Grundlage zur Regelung der Finanzierung der Leistungen der Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden in den Bundeszentren.

## **2.4 Mitteilung von Verfahrensschritten und Fristen für die Rechtsvertretung (Artt. 52c, 52d, 52f E-AsylV 1)**

Wie bereits erwähnt ist für die SP Schweiz bei dieser Vorlage die Sicherstellung eines fairen und rechtsstaatlichen Verfahrens ein zentrales Anliegen. Wesentlicher Bestandteil davon sind für uns genügend lange Fristen im eingeschränkten und im erweiterten Verfahren sowohl bei der Mitteilung von Verfahrensschritten wie auch für die Stellungnahme zum Entscheidentwurf, um eine ausreichende juristische Unterstützung der Asylsuchenden durch die Rechtsvertretung ermöglichen zu können. In diesem Zusammenhang fordern wir auch eine grosszügigere Regelung zur Ermöglichung von Fristerstreckungen. Schliesslich sollen auch bei Nichteintretensentscheiden nach Art. 31a Abs. 1 lit. b AsylG sowie bei Zuteilungen ins erweiterte Verfahren gemäss Art. 26d AsylG die Möglichkeit einer Stellungnahme der Rechtsvertretung geschaffen werden.

**Die SP Schweiz fordert deshalb folgende Anpassungen:**

### **Art. 52c E-AsylV 1**

**1 Das SEM kündigt dem Leistungserbringer Termine für Verfahrensschritte in den Zentren des Bundes und am Flughafen bei denen eine Mitwirkung der Rechtsvertretung notwendig ist, unverzüglich nach deren Festsetzung an, in der Regel jedoch zehn Arbeitstage vor der Durchführung des entsprechenden Verfahrensschrittes.**

**2 Die definitive Mitteilung der Termine nach Abs. 1 erfolgt mindestens fünf Arbeitstage vor der Durchführung des entsprechenden Verfahrensschrittes.**

### **Art. 52d E-AsylV 1**

**1 Die Frist zur Einreichung einer Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheides endet am überrächsten Arbeitstag zur selben Uhrzeit, an welcher die**

Übergabe des Entwurfs an den Leistungserbringer stattgefunden hat. Diese Frist wird auf Antrag erstreckt, wenn dies zur Beibringung weiterer Beweismittel notwendig ist oder sie aus entschuldigen Gründen nicht eingehalten werden kann.

**2 Im beschleunigten Verfahren und im Verfahren am Flughafen gelten Sachentscheide und Nichteintretensentscheide als ablehnende Asylentscheide gemäss Absatz 1. ~~Nicht als ablehnende Asylentscheide gemäss Absatz 1 gelten Nichteintretensentscheide gemäss Artikel 31a Absatz 1 Buchstabe b AsylG.~~**

**Art. 52d<sup>bis</sup> E-AsylV 1 Zuteilung ins erweiterte Verfahren (neu)**

**Die zugewiesene Rechtsvertretung hat ein Recht zur Stellungnahme, sowie ein Antragsrecht bezüglich einer Zuweisung ins erweiterte Verfahren gemäss Art. 26d AsylG. Der Entscheid ist selbstständig anfechtbar.**

**Art. 52f E-AsylV 1**

**1 Das SEM teilt dem Leistungserbringer der zugewiesenen Rechtsvertretung oder bei einem Einverständnis der asylsuchenden Person nach Artikel 52e Absatz 3 der zuständigen Rechtsberatungsstelle die Termine für entscheidungsrelevante Schritte im erstinstanzlichen Verfahren rechtzeitig mit. Der Leistungserbringer der zugewiesenen Rechtsvertretung oder die zuständige Rechtsberatungsstelle informiert darüber unverzüglich die mit der Beratung und Vertretung betraute Person.**

**2 Termine gelten als rechtzeitig mitgeteilt, wenn sie unverzüglich nach deren Festsetzung angekündigt, mindestens jedoch fünfzehn Arbeitstage vor der Durchführung der entscheidungsrelevanten Verfahrensschritten an denen die Teilnahme der Rechtsvertretung notwendig ist dem Leistungserbringer der zugewiesenen Rechtsvertretung oder der zuständigen Rechtsberatungsstelle zur Kenntnis gebracht werden.**

**3 Bei rechtzeitiger Mitteilung der Termine entfalten die Handlungen des SEM ihre Rechtswirkungen auch ohne die Anwesenheit oder Mitwirkung der mit der Vertretung betrauten Personen. Vorbehalten bleiben kurzfristige Verhinderungen, welche mindestens zehn Arbeitstage von der Durchführung angekündigt werden und eine Verschiebung des Termins zur Folge haben. Bezüglich kurzfristigen Verhinderungen gilt die Regelung des beschleunigten Verfahrens aus entschuldigen, schwerwiegenden Gründen.**

## **2.5 Zuständigkeit und Aufgaben der Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren (Art. 52e E-AsylV 1)**

Die SP Schweiz begrüsst die vorgeschlagene Regelung der Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren im Grundsatz. Um Unklarheiten zu vermeiden, wünschen wir uns jedoch im Bereich der Information über die Wahlfreiheit der Asylsuchenden in Bezug auf die Rechtsberatungsstelle und der Regelung des Übergangs der Zuständigkeit beim Wechsel vom beschleunigten zum erweiterten Verfahren Präzisierungen im Verordnungstext. Weiter bedarf es unserer Ansicht nach zur Sicherstellung einer Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren von der Übernahme des Auftrages bis



zur Eröffnung und Erläuterung des Entscheides eine entsprechende Ergänzung resp. Klarstellung in Artikel 52e E-AsylV1.

**Die SP Schweiz fordert deshalb folgende Anpassungen:**

**Art. 52e E-AsylV 1**

**1 Der Leistungserbringer teilt dem SEM bis spätestens zum Zeitpunkt des Austritts der asylsuchenden Person aus dem Zentrum des Bundes oder dem Flughafen mit, ob die zugewiesene Rechtsvertretung auch im erweiterten Verfahren zur Verfügung stehen wird. Zuvor informiert die Rechtsvertretung die gesuchstellende Person über den weiteren Verlauf ihres Verfahrens und zeigt dieser die möglichen Vertretungsoptionen auf.**

**2 Steht die zugewiesene Rechtsvertretung nicht zur Verfügung oder verzichtet die asylsuchende Person auf diese, so kann sich die asylsuchende Person für die Beratung und Vertretung bei entscheiderelevanten Schritten im erstinstanzlichen Verfahren jederzeit an eine der die zuständigen Rechtsberatungsstellen im Zuweisungskanton wenden.**

**3 In den Fällen nach Absatz 2 informiert die zugewiesene Rechtsvertretung in den Zentren des Bundes oder am Flughafen umgehend die zuständige Rechtsberatungsstelle über den bisherigen Verfahrensstand. Die Termine der entscheiderelevanten Schritte im erstinstanzlichen Verfahren sowie der erstinstanzliche Asylentscheid werden der zuständigen Rechtsberatungsstelle bekanntgegeben. ~~wenn die asylsuchende Person damit einverstanden ist.~~**

**4 Die asylsuchende Person kann jederzeit auf die Vertretung durch die zuständige Rechtsberatungsstelle verzichten und/oder eine eigene Vertretung beauftragen. Die Rechtsberatungsstelle hat diesbezüglich eine Informationspflicht.**

**5 Entscheiderelevante Schritte im erstinstanzlichen Verfahren sind zusätzliche Anhörungen zu den Asylgründen und die Gewährung des rechtlichen Gehörs.**

**6 Weitere notwendige Aufgaben der zuständigen Rechtsvertretungsberatungsstelle sind insbesondere ein Übernahmegespräch, die Einreichung zusätzlicher Beweismittel und Stellungnahmen und die Entscheideröffnung.**

Weiter muss unserer Ansicht nach in der Asylverordnung 2 eine Grundlage für eine ausreichende finanzielle Abgeltung dieser Leistungen der Rechtsberatungsstellen geschaffen werden.

Für weitere spezifische Anliegen bei der Revision der Asylverordnung 1 verweisen wir gerne auf die entsprechende Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Flüchtlingshilfe.

## **2.6. Regelung von Sozial- und Nothilfe für Asylsuchenden (Art. 3 E-AsylV 2)**

Die aktuelle Situation, in welcher sich die Ansätze für Sozial- und Nothilfe für Asylsuchende von Kanton zu Kanton beträchtlich unterscheiden, ist für die SP Schweiz nicht haltbar. Wir fordern deshalb, dass im entsprechenden Art. 3 E-AsylV2 festgeschrieben wird, dass sich die Kantone bei der Gewährung der Sozialhilfe an die Asylsuchenden an den SKOS-Richtlinien zu orientieren haben. Ebenso muss sichergestellt werden, dass bei der Ausrichtung der Nothilfe in Bundeszentren gestützt auf Art. 80 Abs. 1 nAsylG im Zuständigkeitsbereich der Kantone Gleichbehandlung besteht.

## **2.6 Ausgestaltung und Finanzierung der Rückkehrberatung (Art. 67ff. E-AsylV 2)**

Für die SP Schweiz besteht bei der vorgeschlagenen Regelung der Rückkehrberatung ein gewisser Anpassungsbedarf: Einerseits soll die Unabhängigkeit der Rückkehrberatungsstellen von den Vollzugsbehörden in der Asylverordnung 2 explizit festgeschrieben werden. Weiter beurteilen wir die vorgeschlagene Finanzierungsregelung skeptisch: Die vorgesehene Senkung der Basispauschale um die Hälfte gemäss Art. 68 Abs. 3 E-AsylV2 ist für uns zu schematisch und greift zu kurz. Eine erwartete Senkung der Zuweisungen von Asylsuchenden an die Kantone bedeutet für uns nicht automatisch, dass dort weniger Leistungen der Rückkehrberatungen notwendig sein werden. Auch im neuen Asylverfahren wird der Aufwand der Rückkehrberatung stark von den jeweiligen Herausforderungen der Einzelfälle abhängen. Zudem könnte durch eine zu starke Senkung der Basispauschale wohl kein flächendeckendes Netz der Rückkehrberatungsangebote mehr aufrechterhalten werden, was dem Ziel einer niederschwellig verfügbaren Beratung zuwiderlaufen würde. Die in der vorliegenden Revision als Kompensationsmassnahme vorgeschlagene Erhöhung der Leistungspauschale pro erfolgte Ausreise auf neu CHF 750 pro erfolgte Ausreise (Art. 68 Abs. 4 E-AsylV2) reicht unserer Auffassung nach dafür nicht aus. Die erbrachten Leistungen im Rahmen der Rückkehrberatung, falls es nicht zu einer Ausreise kommt, werden davon nicht erfasst. Zudem fehlt bei der Finanzierung über eine Leistungspauschale die finanzielle Planungssicherheit, da die Anzahl Ausreisen stark variieren kann. Mit dem gleichen Hintergrund lehnt die SP Schweiz auch das vorgeschlagene Modell der degressiven Pauschalen für die individuelle Rückkehrhilfe (Art. 74 E-AsylV2) ab: Eine Abstufung der Höhe der Rückkehrhilfe nach Alter, Verfahrensstand, Aufenthaltsdauer oder aus länderspezifischen Gründen kommt den individuellen Situationen und Bedürfnisse der betroffenen Asylsuchenden zu wenig nach.

## **2.7 Abgeltung von Koordinationsleistungen der Leistungserbringer (Art. 79 E-AsylV 2)**

Für die SP Schweiz ist eine ausreichende Koordination zwischen den verschiedenen involvierten Stellen der revidierten Asylverfahren ein wichtiges Anliegen, um Qualität und Effizienz dieser Verfahren sicherzustellen (vgl. obenstehend unter Ziff. 2.3.). Entsprechend braucht es in der AsylV2 auch eine Grundlage für die finanzielle Abgeltung dieser Koordinationsleistungen analog der bisherigen Regelung im HWV-Bereich.

**Die SP Schweiz fordert deshalb folgende Anpassungen:**

### **Art. 79 AsylV2 (neu)**

**1 Der mit der Aufgabe in Art. 52a AsylV1 beauftragte Leistungserbringer ist zuständig für die überregionale und regionale Koordination der Stellen, die Beratung und Rechtsvertretung in den Zentren des Bundes gemäss Art. 102g und 102h AsylG anbieten und die Koordination der Rechtsberatungsstellen gemäss Art. 102i AsylG.**

**2 Der Bund zahlt für die Aufgabe gemäss Abs. 1 einen jährlichen Pauschalbetrag an die Personal- und Arbeitsplatzkosten sowie die Verwaltungskosten. Das SEM setzt den Pauschalbeitrag bedarfsgerecht fest.**

Für weitere spezifische Vorschläge zur Revision der Asylverordnung 2 verweisen wir gerne auf die entsprechende Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Flüchtlingshilfe.

## **2.8 Regelung der Vollzugsunterstützung und Ausreisegespräch (Artt. 2, 2a, 4 E-VVWAL)**

Nach Ansicht der SP Schweiz wäre es verfehlt, wie vorgeschlagen mit der Vollzugsunterstützung bereits vor Vorliegen eines rechtskräftigen Wegweisungsentscheides zu beginnen. Wir fordern deshalb, die entsprechenden Artikel 2 und 4 E-VVWAL entsprechend zu ändern resp. zu präzisieren. Dementsprechend ist auch Art. 2a E-VVWAL zu ändern und darin klarzustellen, dass ein Ausreisegespräch in der Regel erst bei Vorliegen eines rechtskräftigen Wegweisungsentscheides erfolgt.

## **2.9 Zusammenarbeit mit Dritten bei der Ausreise (Art. 5 E-VVWAL)**

Für die SP Schweiz ist eine Zusammenarbeit des SEM mit privaten Dienstleistungserbringern nur bei einer freiwilligen Ausreise denkbar. Eine Beteiligung von Privaten bei Zwangsmassnahmen lehnen wir mit Blick auf das staatliche Gewaltmonopol ab. Dies ist in Art. 5 VVWAL entsprechend klarzustellen.

## **2.10 Gestaffelter Wegweisungsvollzug (Art. 26f E-VVWAL)**

Die SP Schweiz lehnt die vorgeschlagene Möglichkeit eines gestaffelten Wegweisungsvollzugs von einzelnen Familienmitgliedern grundsätzlich ab. Ein solcher Vollzug widerspricht dem Schutz der Einheit der Familie und würde bei den Betroffenen zu nicht hinnehmbaren Situationen und für die involvierten Stellen zu einem entsprechend grösseren Betreuungsaufwand führen. Wir fordern deshalb, den entsprechenden Art. 26f E-VVWAL zu streichen.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Christian Levrat  
Präsident



Claudio Marti  
Politischer Fachsekretär

CVP Schweiz, Postfach, 3001 Bern

Per E-Mail:  
pascale.probst@sem.admin.ch und  
jasmin.bittel@sem.admin.ch

Bern, 8. Dezember 2017

**Vernehmlassung: Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren  
(Neustrukturierung des Asylbereichs)**

---

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs) Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

**Allgemeine Bemerkungen**

Die CVP hat die Neustrukturierung des Asylbereichs immer mitgetragen. Wir sind überzeugt, dass mit dieser Gesetzesänderung eine echte Beschleunigung der Asylverfahren erreicht werden kann. Die Schweizer Stimmbürger stimmten der Neustrukturierung des Asylbereichs im Juni 2016 an der Urne denn auch deutlich zu.

Die CVP begrüsst, dass die Vorlage zur Neustrukturierung des Asylbereichs in enger Absprache mit den Kantonen umgesetzt wird. Dies ist notwendig, da die Kantone von der Vorlage direkt betroffen sind. Das dritte Verordnungspaket beinhaltet denn auch mehrheitlich technische Fragen. Bei den Punkten, die die Kantone betreffen, müssen sich unseres Erachtens deshalb der Bund und die Kantone über die genaue Ausgestaltung einig werden. Sofern dies der Fall ist, kann die CVP den Verordnungsanpassungen des dritten Bereichs zustimmen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen

CHRISTLICHDEMOKRATISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ

Sig. Gerhard Pfister  
Präsident der CVP Schweiz

Sig. Béatrice Wertli  
Generalsekretärin CVP Schweiz

Eidgenössisches Polizei- und Justizdepartement  
EJPD

Bern, 12.12.2017 / YB  
VL AsylV

Per E-Mail an:

[pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch)

[jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:jasmin.bittel@sem.admin.ch)

**Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs). Änderungen der AsylV1, AsylV2, AsylV3 und VVWAL  
Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung der oben genannten Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

FDP.Die Liberalen stimmt den Änderungen des dritten Verordnungspaketes der Neustrukturierung des Asylbereichs zu.

**Generelle Bemerkungen**

Vor dem Hintergrund einer angespannten Asylsituation – insbesondere an der Südgrenze der Schweiz – stimmten Volk und Stände im Juni 2016 der Neustrukturierung des Asylbereichs deutlich zu. Die Neustrukturierung bezweckt im Wesentlichen die Beschleunigung der Asylverfahren. Das nun vorliegende letzte Verordnungspaket stellt das Kernstück dieser Neustrukturierung dar und ist im Sinne der Verfahrensbeschleunigung gutzuheissen. Eine effiziente und gleichzeitig rechtlich einwandfreie Behandlung der Asylgesuche ist im Sinne aller Beteiligten – also sowohl der Asylsuchenden wie der Behörden. Die vorläufige Auswertung des Testbetriebes in Zürich spricht eine deutliche Sprache was die Verfahrensbeschleunigung angeht. Verglichen mit dem Regelbetrieb konnten die Asylgesuche im Testbetrieb rund 39% schneller abgewickelt werden. Die Qualität der Verfahren hat im Testbetrieb trotz Verfahrensbeschleunigung nicht gelitten, wie die niedrigere Beschwerdequote deutlich unterstreicht. Das System der kostenlosen Rechtsvertretung hat sich demnach bewährt. Allerdings bleibt ein Wermutstropfen, nämlich die unkontrollierten Abreisen, die im Vergleich zum Regelbetrieb gestiegen sind. Dem Abtauchen in die Illegalität gilt es einen Riegel zu schieben, hier müssen unbedingt noch Lösungen gefunden werden.

**Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen**

Durch die Beschleunigung der Verfahren ergeben sich wesentliche Änderungen der AsylV 1, insbesondere die Fristen der neuen Verfahren sowie die Einführung der kostenlosen Rechtsberatung betreffend. Die Asylgesetzrevision zieht die Einführung von drei verschiedenen Verfahrenstypen nach sich: das Dublin-, das beschleunigte und das erweiterte Verfahren. FDP.Die Liberalen heisst die neuen Verfahren und die anvisierten Fristen gut. Demnach dauert die Vorbereitungsphase im Dublin-Verfahren maximal 10 Tage. Das beschleunigte Verfahren dauert maximal 8 Tage und beinhaltet im Wesentlichen die Anhörung der Asylgründe oder die Gewährung des rechtlichen Gehörs. Mittels einer Triage wird die Fortführung des beschleunigten Verfahrens oder der Wechsel ins erweiterte Verfahren ermittelt. Die Durchführung letzterer liegt in der Zuständigkeit der Kantone, die Asylbewerber werden zu diesem Zweck in ein kantonales Zentrum überstellt.

Die unabhängige Rechtsberatung und Rechtsvertretung ist als flankierende Massnahme zur Beschleunigung der Asylverfahren gedacht. Die FDP hat dieses Instrument im Sinne von rechtsstaatlich korrekten, aber beschleunigten Asylverfahren gestützt und heisst auch die Umsetzung auf Verordnungsebene gut, umso mehr als die Ergebnisse des Testbetriebs zeigen, dass die „Gratisanwälte“ keine Beschwerdeflut verursachen.

### **Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen**

Neu werden die Nothilfepauschalen, die der Bund den Kantonen vergütet, nach den Verfahrenstypen differenziert berechnet. Somit gibt es zukünftig drei verschiedene Nothilfepauschalen, je eine für Dublin-Fälle, für beschleunigte Verfahren und für die erweiterten Verfahren. Die Abstufung ergibt sich, weil Kantone mit Bundeszentren in erster Linie Dublin- und beschleunigte Fälle abwickeln, während die übrigen Kantone die länger dauernden erweiterten Fälle übernehmen müssen. Bei gleich hohen Pauschalen würden erstere profitieren, während letztere Mehrkosten zu tragen hätten. Die Abstufung ist gerechtfertigt, es muss aber sichergestellt sein, dass den Kantonen daraus keine finanziellen Nachteile erwachsen. Denn der Asylbereich führt bereits heute zu massiven Kosten in den Kantonen und Gemeinden. Die FDP begrüsst daher, dass mit dem neuen Art. 30a ein Mechanismus geschaffen wird, mit dem die Nothilfepauschalen jährlich überprüft und angepasst werden können.

Weil in Zukunft rund 60% der Fälle direkt in den Bundeszentren abgewickelt werden können und weil der Bund mehr Verfahrensaufgaben übernimmt, sieht die Vorlage zudem die Halbierung der Verwaltungskostenpauschale von 1100 auf 550 Franken vor. Die Halbierung ist nachvollziehbar, darf aber auch in diesem Fall nicht zum Nachteil der Kantone reichen. Störend ist zudem die Argumentation, dass darüber hinaus viele Fälle untertauchen, ehe sie einem kantonalen Zentrum zugewiesen werden. Das Ziel muss unbedingt sein, dass alle Personen, die kein Aufenthaltsrecht haben, die Schweiz auch tatsächlich verlassen. Das Abtauchen in die Illegalität darf nicht aus Kostenüberlegungen gutgeheissen werden.

### **Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung**

Schliesslich sind die Änderungen der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung (VWWAL) zu begrüssen. Es ist konsequent und entspricht dem Geiste des Gesetzes, dass im Rahmen des beschleunigten Verfahrens auch das Wegweisungsverfahren beschleunigt wird. Die Beschleunigung wird einerseits durch die frühzeitige Papierbeschaffung durch das SEM und andererseits durch die Ausweitung des Ausreisegesprächs erreicht.

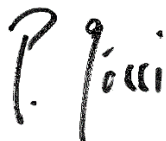
Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Argumente.

Freundliche Grüsse

FDP.Die Liberalen

Die Präsidentin

Der Generalsekretär



Petra Gössi  
Nationalrätin

Samuel Lanz



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
Staatssekretariat für Migration  
3003 Bern-Wabern

Per E-Mail an: [pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch) und [jasmine.bittel@sem.admin.ch](mailto:jasmine.bittel@sem.admin.ch)

28. November 2017

Ihr Kontakt: Ahmet Kut, Geschäftsführer der Bundeshausfraktion, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: [schweiz@grunliberale.ch](mailto:schweiz@grunliberale.ch)

## **Stellungnahme der Grünliberalen zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs). Verfahrensbestimmungen, Rechtsschutz etc.**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlagen und den Erläuternden Bericht zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs): Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1), der Asylverordnungen 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL) und nehmen dazu wie folgt Stellung:

### **Allgemeine Beurteilung der Vorlage**

Die Grünliberalen haben sowohl im Parlament als auch in der Referendums-Abstimmung vom 5. Juni 2016 die Asylgesetz-Revision unterstützt. Sie führt zu gezielten Verbesserungen in unserem Asylsystem. Die Verfahren werden beschleunigt und die Asylsuchenden haben schneller Klarheit über ihren Entscheid. Wir begrüssen es daher, dass die Inkraftsetzung und Umsetzung der neuen Regelungen rasch und konsequent an die Hand genommen werden. Vorbehaltlich der nachstehenden Bemerkungen sind die Grünliberalen mit der AsylV 1 einverstanden. Zur AsylV 2, AsylV 3 und VWWAL wird nicht Stellung genommen.

### **Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen**

#### Art. 3 AsylV 1

In dieser Bestimmung geht es um die Eröffnung von Verfügungen am Flughafen. Dabei wird konkretisiert, wie eine per Telefax übermittelte Verfügung zu eröffnen ist. Angesichts der technischen Entwicklungen ist allerdings absehbar, dass Verfügungen künftig auf andere Weise als per Fax übermittelt werden, beispielsweise mittels einer elektronisch signierten E-Mail. Es sollte daher eine technologieneutrale Formulierung gewählt werden.

Die Kommunikationsmittel, die zur Eröffnung von Verfügungen am Flughafen verwendet werden, sind technologieneutral zu umschreiben.

#### Art. 8 AsylV 1

Redaktioneller Formulierungsvorschlag für bessere Verständlichkeit:

Meldet sich eine ausländische Person bei einer kantonalen oder eidgenössischen Behörde, so:

b. weist ~~sie diese~~ sie einem Zentrum des Bundes nach Artikel 24 AsylG oder einem kantonal oder kommunal geführten Zentrum nach Artikel 24d AsylG zu und benachrichtigt dieses; und

#### Art. 15 AsylV 1

Diese Bestimmung konkretisiert, wann renitente Asylsuchende einem sogenannten „besonderen Zentrum“ zugewiesen werden. Gemäss Absatz 2 Buchstabe b soll eine erhebliche Störung des Betriebs und der Sicherheit insbesondere auch dann vorliegen, wenn die asylsuchende Person „sich den Verhaltensanweisungen des Personals des Zentrums des Bundes widersetzt und dadurch insbesondere andere Asylsuchende oder das Personal belästigt, bedroht oder gefährdet“. Gemäss dem Erläuternden Bericht wurde bewusst darauf verzichtet, eine wiederholte Belästigung, Bedrohung oder Gefährdung zu verlangen (Bericht, S. 18). Eine einmalige Handlung kann somit genügen. Mit Blick auf die anderen Buchstaben in Absatz 2 (Bst. a: grobe Verletzung der Hausordnung, Bst. c: wiederholte Behinderung des ordentlichen Betriebs) ist die Voraussetzung, dass Verhaltensanweisungen missachtet werden und *dadurch* eine Belästigung, Bedrohung oder Gefährdung erfolgt, allerdings unnötig einschränkend. Die Erwähnung der Verhaltensanweisungen ist folglich zu streichen. Die Zuweisung in ein besonderes Zentrum aufgrund einer einmaligen „Belästigung“ – ein sehr dehnbarer Begriff – kann jedoch unverhältnismässig sein. Es ist daher eine erhebliche Belästigung zu verlangen. Demgegenüber muss bei Bedrohung und Gefährdung Null-Toleranz gelten, weshalb in diesen Fällen keine Erwähnung der Erheblichkeit angezeigt ist.

Die Grünliberalen beantragen, Absatz 2 Buchstabe b wie folgt zu ändern:

b. ~~sich den Verhaltensanweisungen des Personals des Zentrums des Bundes widersetzt und dadurch insbesondere andere Asylsuchende oder das Personal belästigt, bedroht oder gefährdet~~ erheblich belästigt.

Gemäss Absatz 5 kann der Entscheid über die Zuweisung in ein besonderes Zentrum nur durch Beschwerde gegen die Endverfügung angefochten werden. Aus rechtsstaatlicher Sicht ist zu verlangen, dass vor dem Entscheid das rechtliche Gehör der betroffenen asylsuchenden Person gewahrt wird.

Art. 15 AsylV 1 ist dahingehend zu ergänzen, dass die asylsuchende Person vor dem Entscheid über die Zuweisung in ein besonderes Zentrum anzuhören ist.

#### Art. 16 AsylV 1

Die Unterbringungsmodalitäten in den Zentren des Bundes (Öffnungszeiten, Zutrittsrecht etc.) werden in einer Verordnung des EJPD festgelegt, zu der gemäss dem Erläuternden Bericht (Ziff. 1.3) zu einem späteren Zeitpunkt eine Konsultation durchgeführt werden soll.

Bei der Aktualisierung der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich ist den besonderen Bedürfnissen von Minderjährigen, Frauen, Familien, LGBTIQ sowie gebrechlicher und kranker Personen (namentlich von Traumabetroffenen) Rechnung zu tragen. Entsprechendes gilt für den Betrieb von Unterkünften am Flughafen (Art. 12 Abs. 2 AsylV 1).

#### Art. 52a AsylV 1

Absatz 2 dieser Bestimmung verlangt, dass die beauftragten Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen sicherstellen, dass die für die Durchführung des Asylverfahrens erforderliche *Qualität* bei der Beratung und Rechtsvertretung gewährleistet ist. Damit wird eine zentrale Vorgabe wiederholt, die auch schon in Artikel 102i Absatz 1

nAsylG enthalten ist. Es ist aus Sicht der Grünliberalen unabdingbar, dass diese Vorgabe korrekt und angemessen umgesetzt wird. Nur so kann gewährleistet werden, dass die gewünschte Beschleunigung der Asylverfahren rechtsstaatlich einwandfrei und möglichst reibungslos umgesetzt werden kann. Ein wichtiges Qualitätsmerkmal ist dabei die Unabhängigkeit des Rechtsschutzes, wozu auch die räumliche Trennung von den Tätigkeiten des Staatssekretariates für Migration (SEM) und seiner Hilfspersonen gehört. Dies wird zwar im Erläuternden Bericht angekündigt (S. 29), sollte aber in der Verordnung ausdrücklich verankert werden. Eine weitere Voraussetzung für einen effektiven Rechtsschutz ist, dass Termine, bei denen eine Mitwirkung der Rechtsvertretung notwendig ist, rechtzeitig mitgeteilt werden, damit die Rechtsvertretung den Termin auch tatsächlich wahrnehmen kann. Anders gesagt darf der Rechtsschutz nicht mit kurzfristigen Terminankündigungen, die sachlich nicht gerechtfertigt sind, unterlaufen werden. Das betrifft die praktische Handhabung von Artikel 52c ff. AsylV 1, die vom SEM genau beobachtet werden muss (vgl. Art. 102i Abs. 5 nAsylG: Qualitätssicherung). Bei Fehlentwicklungen ist rasch und wirksam Abhilfe zu schaffen, damit der Anspruch auf effektiven Rechtsschutz erfüllt wird.

Die Grünliberalen erachten es als zentral, dass die Qualität bei der Beratung und Rechtsvertretung sichergestellt ist. Deren Effektivität und Unabhängigkeit ist durch die geeigneten Massnahmen sicherzustellen, namentlich in dem getrennte Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden und die Terminplanung so vorgenommen wird, dass die Teilnahme der Rechtsvertretung gewährleistet ist. Hierzu gehört auch die Vorankündigung der Zustellung von Entscheidungswürfen.

Weiter ist zur Qualitätssicherung ein regelmässiger Erfahrungsaustausch zwischen den involvierten Stellen durchzuführen (namentlich zwischen den Zentren des Bundes, den Flughäfen und den Kantonen), damit die Verfahren einheitlich und mit hoher Qualität ablaufen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen und Vorschläge.

Bei Fragen dazu stehen Ihnen die Unterzeichnenden sowie unser zuständiges Fraktionsmitglied, Nationalrat Beat Flach, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Jürg Grossen  
Parteipräsident

Ahmet Kut  
Geschäftsführer der Bundeshausfraktion



T +41 31 3266607  
E gaelle.lapique@gruene.ch

Département fédéral de  
justice et police (DFJP)  
3003 Berne  
*Envoyée par e-mail*  
*pascale.probst@sem.admin.ch*  
*jasmin.bittel@sem.admin.ch*

Berne, le 11 décembre 2017

## **Mise en œuvre du projet visant à accélérer les procédures d'asile (restructuration du domaine de l'asile)**

Madame la Conseillère fédérale,  
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions d'avoir sollicité la position des Verts suisses sur l'objet cité en titre.

**Une protection juridique de qualité, indépendante, effective et uniforme entre les cantons est un des piliers centraux de ces nouvelles procédures accélérées - elle sera une des conditions sine qua non de sa réussite. L'instauration d'une telle protection juridique a d'ailleurs convaincu les Verts à soutenir ladite révision. Il s'agit de respecter les principes de l'Etat de droit, d'offrir des procédures d'asile justes et respectueuses des droits humains et de prendre en compte les spécificités des populations vulnérables. Or, ces projets d'ordonnances comportent malheureusement plusieurs lacunes importantes et approximations qui pourraient non seulement priver les requérants d'asile d'une procédure équitable, mais avoir un impact sur l'efficacité globale de cette réforme. Les droits et besoins spécifiques des mineurs non accompagnés (MNA) sont également insuffisamment pris en compte dans ces ordonnances.**

### **1. Pour des procédures équitables : des délais de communication allongés**

- (Art. 52c, P-OA1) Les dates des étapes de la procédure et des premiers entretiens doivent être communiquées au prestataire bien en amont des délais prévus dans l'ordonnance, de même que ceux impartis pour prendre position sur un projet de décision négative : les délais prévus dans l'ordonnance sont beaucoup trop courts pour garantir une prise en charge de qualité et une représentation effective des requérants d'asile (RA). Accélérer davantage ces processus entraînerait sans aucun doute une péjoration de la qualité de la protection juridique. Les Verts rejoignent les modifications proposées par l'OSAR.

- (Art. 52d, al. 2, P-OA1) Il n'est également pas compréhensible aux yeux des Verts que dans le cadre d'une procédure Dublin, aucun projet de décision de non-entrée en matière ne soit soumis pour prise de position à la représentation juridique. Or, ces procédures Dublin sont complexes avec une jurisprudence internationale et nationale qui évolue rapidement. Les Verts exigent d'ailleurs depuis plusieurs années des autorités suisses de mettre un terme aux renvois de RA vers des pays submergés situés aux frontières de l'Espace Schengen, comme l'Italie ou la Grèce – notamment pour les populations vulnérables. Le SEM a toujours répondu à ces demandes en disant qu'il effectue une analyse au cas par cas des dossiers Dublin – ce qui démontre bien la complexité des questions en jeu.

## **2. Pour des critères de qualité pour les prestations de protection juridique**

- (Art. 52e, P-OA1) Garantir l'exercice de la liberté de choix des RA quant à la possibilité de transférer leur dossier à un bureau de conseil juridique du canton d'attribution : les autorités, le SEM et la représentation juridique doivent ainsi avoir une obligation d'informer sur la suite de la procédure et les options possibles pour se faire représenter.

- (Art. 52a et 52g, P-OA1) L'ordonnance devrait exiger un niveau de qualité élevé vis-à-vis des prestations et bureaux de conseil juridique : procédure transparente d'habilitation, connaissances juridiques minimum (formations ad hoc et continue), expérience pertinente dans la consultation juridique de RA.

- Les Verts regrettent que le travail des interprètes pendant la procédure d'asile ne soit pas mentionné dans ces ordonnances. Il s'agit pourtant d'une tâche essentielle et des critères de qualité devraient être précisés (connaissances de la langue, maîtrise des techniques d'interprétation, impartialité politique - voir en ce sens la question Glättli [14.1117](#)).

## **3. Pour un contrôle de qualité indépendant de l'administration**

- (Art. 52a, P-OA1, nouveau) Une instance de monitoring externe et indépendante doit pouvoir analyser et évaluer régulièrement la qualité et l'uniformité du travail des acteurs de la protection juridique, des prestataires des centres fédéraux et des interprètes.

## **4. Pour un hébergement adapté**

- L'attribution des RA à un centre de la Confédération doit tenir compte de leurs liens de parenté, de leurs connaissances linguistiques et de leurs formations. Une répartition ciblée et pertinente accroît les chances d'une intégration rapide des personnes.

- Durée maximale du séjour (art. 14, al. 2 P-OA1) : l'ordonnance prévoit la possibilité de prolonger le séjour dans un centre de la Confédération. La durée absolue de 140 jours du séjour doit être respectée en tout temps. Une éventuelle prolongation doit être décrite de façon précise dans l'ordonnance et se limiter à quelques jours.

- Conditions d'hébergement (art. 14, P-OA1) : la liberté d'entrée et de sortie des RA doit être garantie, de même que les représentants juridiques, les personnes de confiance des MNA, les aumôniers, le personnel médical et les associations actives dans le domaine doivent toujours avoir accès au centre. Les RA doivent avoir la possibilité de se rendre dans des lieux de socialisation externes, de pouvoir rendre visite à des proches et d'entrer en contact avec la population locale (accès à un réseau de transports publics). Des lieux de rencontre, des offres de formation et des possibilités d'occupation

doivent être prévus également à l'intérieur des centres (par ex. en collaboration avec la société civile). De telles offres ont un effet positif sur le bien-être des résidents, favorisent leur autonomie et la vie en communauté au sein du centre et permettent aussi une interaction avec la population locale.

- La prise en charge et la sécurité du centre doivent être sous la responsabilité d'un seul et même prestataire afin de garantir que tous les collaborateurs disposent de connaissances spécifiques en matière de migration et avoir l'expérience de la gestion de la diversité. La mission et les mandats des collaborateurs des centres fédéraux doivent s'orienter vers les besoins des résidents et être soumis à un code de conduite obligatoire. Des formations continues doivent leur être proposées et des processus d'intervision prévus. Les profils de qualification du personnel doivent être utilisés comme critères d'attribution lors de l'évaluation des offres (leviers d'action). Les prestataires en charge de la gestion des centres doivent rendre publics leurs comptes et rapports financiers, notamment dans le but d'assurer qu'aucun profit financier n'est tiré de l'exploitation du centre.

## **5. Prendre en compte les droits et besoins spécifiques des MNA**

Les besoins des populations vulnérables (familles, femmes, mineurs non accompagnés, personnes présentant de graves problèmes psychiques ou physiques) doivent être absolument pris en compte lors de la conception de ces centres et faire l'objet d'aménagements spécifiques, par exemple en séparant les sexes. Pour les MNA, les Verts rejoignent les remarques émises par l'OSAR et CARITAS quant à l'opportunité de créer un système particulier de protection en dehors des structures projetées. Les centres collectifs tel que ceux prévus ne sont en effet pas des lieux de séjour idéaux pour des enfants. Globalement, pour les MNA, tant l'hébergement et que la prise en charge doivent respecter l'ordonnance réglant le placement d'enfants (OPEE).

Les MNA devraient être immédiatement attribués à un canton : un enfant a besoin de stabilité et ne peut pas être encore une fois arraché à son environnement social à la fin de la procédure accélérée. L'attribution à un canton permettra d'entamer un processus de reconstruction et d'intégration pour lequel il faut du temps, de la stabilité et des liens de confiance. Ces enfants doivent ainsi avoir accès de façon durable à une offre de formation adaptée, à un soutien psychologique, le tout encadré par des personnes de confiance stables. Un tournus des personnes encadrantes aurait un impact important sur le développement de l'enfant. Les MNA doivent également pouvoir bénéficier d'un lieu de résidence adapté à leur classe d'âge : logement au sein de familles d'accueil ou chez de proches parents pour les plus jeunes, foyers spécifiques pour les plus âgés. De même, la scolarisation des enfants devrait avoir lieu dans des écoles publiques si cela correspond à leurs besoins.

L'ordonnance doit aussi garantir que les MNA puissent bénéficier de conseils juridiques et d'une représentation légale complets et sans lacunes, également lors de la procédure étendue - comme l'a promis le Conseil fédéral dans sa réponse à l'interpellation Glättli ([17.3471](#)) et dans le respect de la Convention internationale des droits de l'enfant, ratifiée par la Suisse (priorité au bien-être de l'enfant). Ainsi, il s'agit de transmettre la représentation légale à une autorité cantonale compétente en matière de protection de l'enfant qui devra avoir rapidement accès aux pièces de la procédure (audition, détermination de l'âge). Une indemnisation pour les acteurs compétents impliqués doit être prévue.

## 6. Centres spécifiques (art. 15, P-OA1)

Depuis 2013, les Verts sont critiques sur ces centres pour les requérants dits « récalcitrants ». Les Verts rejoignent les remarques émises par l'association *grundrechte.ch* quant au risque d'arbitraire que comporte ce nouvel article, notamment sur le flou des actes pouvant entraîner des mesures de contrainte pouvant s'apparenter à un régime de détention. Le projet d'ordonnance prévoit également des assignations trop faciles à prononcer et l'absence d'un véritable recours est extrêmement problématique. Ces mesures disciplinaires devraient de plus être précédées d'un avertissement. Le droit d'être entendu et de faire recours doivent également être prévus et une durée maximale de détention fixée.

## 7. Forfait insuffisant (P-OA2)

Plusieurs tâches centrales, actuellement assumées par les bureaux de consultation juridique et permettant d'assurer le respect des droits des RA, ne sont pas prises en charge dans le cadre de la protection juridique gratuite. Par ex. il est prévu une simple participation aux étapes de procédure déterminantes pour la décision - ce qui est amplement insuffisant. Il faut indemniser les autres tâches nécessaires, tel que l'entretien initial, les dépôts de moyens de preuve supplémentaires, etc.

Il est également nécessaire d'allouer des forfaits pour les prestations de coordination pour les bureaux de conseil juridique dans les cantons et pour les tâches de représentation juridique des personnes de confiance.

## 8. Pas d'exécution échelonnée des renvois des membres d'une famille (P-OERE)

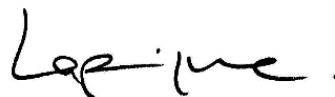
Tout en restant critique quant à la politique des renvois de la Suisse, les Verts s'opposent fermement et spécifiquement à l'exécution échelonnée du renvoi des membres d'une même famille. Cette disposition viole le principe du respect de l'unité de la famille.

Nous vous remercions de l'accueil que vous réserverez à cette prise de position et restons à votre disposition pour toute question ou information complémentaire.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur, à l'expression de notre haute considération.



Regula Rytz  
Présidente



Gaëlle Lapique  
secrétaire politique



Staatssekretariat für Migration SEM  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

E-Mail:  
[pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch)  
[jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:jasmin.bittel@sem.admin.ch)

Bern, 30. November 2017

## **Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs)**

### **Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)**

---

Sehr geehrte Damen und Herren

Zur oben genannten Vernehmlassung nehmen wir gerne wie folgt Stellung:

**Eine beschleunigte Abwicklung der Asylverfahren wäre grundsätzlich positiv. Doch es werden die falschen Leute «beschleunigt bearbeitet», weil unsere Asylpolitik grundsätzliche Konzeptionsfehler hat. Aus diesem Grund hat die SVP das Referendum gegen die Asylgesetzrevision ergriffen. Die SVP lehnt diese kostenintensive und bürokratische Neustrukturierung des Asylbereichs ab.**

Die Asylpolitik der Schweiz sollte grundsätzlich darauf ausgerichtet sein, echte, an Leib und Leben gefährdete Personen (nach Genfer Konvention) ins Land zu lassen und ins Asylverfahren aufzunehmen. Hier wäre eine Beschleunigung der Verfahren auch im Sinne der SVP.

Die tausenden unechten Wirtschafts- und Sozialmigranten hingegen, die ganz offensichtlich auf der Suche nach einem besseren Leben sind oder solche, die schon in einem anderen Dublin-Staat registriert wurden und jene, die ihre Identität verschleiern, sollten bereits an der Grenze abgewiesen und gar nicht erst ins Land gelassen werden. Sie erhalten sowieso kein Asyl. Deshalb sollten wir diese Verfahren nicht beschleunigen, sondern sie uns gänzlich sparen, indem entsprechende Personen an der Grenze abgewiesen oder nach dem Aufgriff sofort an die Grenze gestellt werden. Leider herrscht seit Jahren ein grosses Vollzugsproblem. Einmal ins Verfahren aufgenommene, unechte Wirtschafts- und Sozialmigranten wird die Schweiz kaum mehr los – schnellere Verfahren hin oder her.

## **Beschleunigt in die Sozialhilfe**

In den vergangenen sechs Jahren erhielten über 70'000 Personen das Bleiberecht in der Schweiz. Mit der Zunahme der Asylgesuche, stieg auch die Zahl jener, die auf Jahre hinaus in der Schweiz leben werden. Laut Staatssekretariat für Migration liegt die Erwerbsquote von anerkannten Flüchtlingen nach zehn Jahren nur bei 48 Prozent, bei vorläufig aufgenommenen Personen sogar nur bei 25 Prozent. Und viele bleiben trotz Arbeitsstelle auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen. Mit der heutigen attraktivitätsoptimierten Asylpolitik, gepaart mit schwachen Rückführungszahlen abgelehnter Asylbewerber, führen schnellere Asylverfahren logischerweise dazu, dass noch mehr Migranten in noch kürzerer Zeit der Sozialhilfe zugeführt werden und ihre Familie nachziehen können. Das will die SVP nicht. Der Fokus in der Asylpolitik müsste beim Vollzug und damit bei der Rückschaffung der Wirtschafts- und Sozialmigranten liegen. Die heute geltenden Gesetzesgrundlagen würden dazu vollständig genügen.

## **Einige Punkte aus den Verordnungen im Detail:**

### **Gratisanwälte, die unnötige Luxuslösung**

Die SVP lehnt «Gratisanwälte» für alle Asylsuchenden kategorisch ab, denn damit werden Asylbewerber bessergestellt, als die meisten Schweizer Bürger. Zudem ist das eine weltweit einmalige, unnötige und kostenintensive Luxuslösung.

### **Druckmittel für Renitente verschwindet**

Im Art. 16b, Abs. 2 und 3, der geltenden Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen, wurde bislang genau geregelt, wann ein Asylsuchender einem besonderen Zentrum für Renitente zugewiesen wird. Mit der Änderung des AsylG wird für eine Zuweisung einer Person in ein besonderes Zentrum des Bundes künftig «eine erhebliche Gefährdung vorausgesetzt» (Art. 24a Abs. 1 nAsylG). Somit gelten gegenüber der bisherigen Regelung höhere Anforderungen an eine Zuweisung. Neu soll es zudem der Rechtsanwendung überlassen werden, den Begriff der «erheblichen Gefährdung» in der Praxis zu konkretisieren. Diese Regelung lehnt die SVP ab, denn sie produziert unnötige Rechtsfälle, Kosten und setzt falsche Signale. Die bisherige Regelung ist beizubehalten.

### **Nicht funktionierendes Dublin-Abkommen**

Neu werden die «Dublin-Fälle» nach dem Nichteintretensentscheid in der Regel bis zur Ausreise in einem Zentrum des Bundes untergebracht. Die tatsächliche Überstellungsquote der «Dublin-Fälle» an die zuständigen Länder ist seit Jahren tief. Im laufenden Jahr (Stand: 31.10.17) konnten von 7'100 «Out-Verfahren» nur gerade 1'942 «Dublin-Fälle» wirklich an zuständige Länder überstellt werden, also nur etwas mehr als ein Viertel. Der Rest bleibt bis auf weiteres hier. Man kann sich unschwer vorstellen, dass es kein Jahr dauern wird, bis die Plätze in den Bundeszentren mit «Langzeit-Dublin-Fällen» besetzt sind.

### **Schwammige Annahmen für Berechnungen der Pauschalen**

Die Änderungen der Asylverordnung 2 beinhalten teilweise happige Senkungen der Bundesbeiträge an die Kantone. Beispiel: Senkung der Verwaltungskostenpauschale von heute 1'100 auf neu 550 Franken pro Fall. Als Begründung (auch bei den neuen Nothilfepauschalen) wird angeführt, dass durchschnittlich nur noch 40% der Gesuchsteller den Kantonen zugewiesen und 60% direkt in den Bundeszentren abschliessend bearbeitet würden, respektive untertauchen. Die tiefe Zuweisungsquote von nur noch 40% der Gesuchsteller stellt die SVP angesichts der oben erwähnten Situation rund um die «Dublin-Fälle» mehr als in Frage. Sie wird nur bei sehr tiefen Zahlen neuer Asylgesuche funktionieren.

Den Kantonen werden sinkende Zuweisungszahlen vorgegaukelt. Diese wird es aber nur geben, wenn grundsätzlich weniger Asylsuchende ins Land kommen und nur marginal wegen den beschleunigten Verfahren. Die Schutzklausel bei den Nothilfepauschalen ist extrem träge ausformuliert und wirkt erst spät. Sinken die zugewiesenen Fallzahlen in den Kantonen nicht wie erhofft, dürften sich die Sozialhilfekosten und rückläufigen Verwaltungspauschalen etc. rasch zum Boomerang entwickeln. Die Kantone tappen dann in eine Aufwand- und Kostenfalle.

### **Keine Mehrfachauszahlung von Rückkehrhilfe**

Art. 62, Abs. 4, der Asylverordnung 2 ist in sich falsch. Entweder gibt es Rückkehrhilfe nur einmal – oder mehrfach. Die Verordnung ermöglicht klar Mehrfachauszahlungen. Das ist völlig absurd und wird von der SVP entschieden abgelehnt. Deshalb muss der letzte Satz von Abs. 4 gestrichen werden wie folgt: *Rückkehrhilfe wird nur einmal gewährt. Dies schliesst die in anderen europäischen Staaten gewährten Rückkehrhilfen ein. ~~Hat die Person die Schweiz vor mehr als fünf Jahren mit Rückkehrhilfe verlassen, kann ausnahmsweise erneut Rückkehrhilfe gewährt werden.~~*

Den eingeschlagenen Weg, möglichst viele Asylbewerber ins Land zu lassen (oder gar zu holen) und sie danach mit einem aufwändigen, komplizierten und teuren Apparat «zu managen», erachten wir als kontraproduktiv. Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassungsantwort.

Mit freundlichen Grüssen

**SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI**

Der Parteipräsident

Der Generalsekretär

Albert Rösti  
Nationalrat

Gabriel Lüchinger

30 novembre 2017

## **Restructuration du domaine de l'asile – modification des ordonnances 1 et 2 sur l'asile Position de l'Alliance pour les droits des enfants migrants ADEM**

A l'occasion de la mise en consultation visant à adapter diverses ordonnances, l'ADEM prend position pour que les principes exposés ci-après visant à renforcer la prise en compte des droits des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA), soient intégrés dans les projets d'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (p-OA1) et d'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (p-OA2).

### 1. Procédure accélérée (nouvel alinéa à l'article 20c p-OA1)

La procédure accélérée telle que prévue à l'article 20c du p-OA1 n'est pas adaptée à la prise en compte des besoins spécifiques des RMNA dans la procédure d'asile. Les démarches nécessaires à l'établissement de l'évaluation sociale du RMNA dans son pays d'origine ou dans un pays tiers en vue de déterminer une solution durable respectueuse de son intérêt supérieur ne peuvent pas être effectuées dans les délais prévus. Particulièrement vulnérables au vu de leur parcours migratoire, les RMNA doivent pouvoir disposer de davantage de temps pour établir un rapport de confiance avec les personnes impliquées dans la procédure d'asile. Un délai de six mois à une année, tel que c'est le cas aujourd'hui, serait en conséquence plus approprié pour assurer une procédure respectueuse des droits de l'enfant et intégrer leur situation effective dans la décision finale.

*Il paraît dans ce sens judicieux d'ajouter un nouvel alinéa à l'article 20c p-OA1 qui permette d'exempter les RMNA de la procédure accélérée, sauf si ce choix s'avère contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant.*

### 2. Hébergement (nouvel alinéa à l'article 14 p-OA1)

Les RMNA sont avant tout des enfants et des jeunes qui méritent d'être traités en tant que tels. Selon le principe de non-discrimination, ils sont en droit de bénéficier d'une prise en charge et d'un hébergement similaires à ceux dont jouissent, en Suisse, les enfants et les jeunes placés hors du foyer familial. De nombreux sites communaux ou cantonaux qui abritent les (futurs) centres fédéraux possèdent des structures d'hébergement respectueuses des droits de l'enfant au sens de l'[ordonnance sur le placement d'enfants](#) (OPE). Elles sont dès lors parfaitement appropriées pour héberger des RMNA engagé-e-s dans la procédure d'asile.

Dans le cas où l'hébergement d'un RMNA devait tout de même avoir lieu dans un centre fédéral, celui-ci doit pouvoir assurer un logement conforme à ses besoins spécifiques. Le respect de son intérêt supérieur ne peut être assuré qu'en tenant compte de son âge, de son degré de maturité ou encore de son stade de développement. Il paraît de plus nécessaire de rassembler les mineur-e-s du même sexe, en assurant un rapprochement entre frères et sœurs ou partenaires de voyage, tout en les maintenant séparés des adultes – sauf si cette séparation s'avère contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant ou du jeune. Des espaces communs, des lieux de repos et des salles de thérapie devraient être mis à disposition. Enfin, le respect du droit d'être entendu, soit la prise en compte de l'opinion de l'enfant ou du jeune et l'information sur le processus dont il/elle fait l'objet, permet de conférer un rôle actif au RMNA dans l'attribution de son logement, établissant par là-même un climat de confiance nécessaire à son développement personnel.

Pour le surplus, tout hébergement destiné aux RMNA doit être conforme aux [recommandations de la CDAS relatives aux enfants et aux jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile](#) (point 6, p. 16ss) et à [l'ordonnance sur le placement d'enfants](#) (OPE), déjà mentionnée.

*Dans le but de compléter l'art. 82 al. 3bis de la nouvelle loi sur l'asile qui mentionne la nécessité de prendre en compte les « besoins particuliers » des RMNA, il paraît judicieux d'ajouter un 3<sup>ème</sup> alinéa à l'article 14 p-OA1 qui intègre la nécessité d'assurer une séparation entre RMNA et adultes, sauf lorsque celle-ci s'avère contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant ou du jeune.*

### 3. Encadrement (nouvel alinéa à l'art. 14 p-OA1)

Un environnement sécurisant et respectueux des droits de l'enfant ne peut être assuré qu'à travers un encadrement quotidien continu, offrant une planification des journées adaptée aux besoins des RMNA (alimentation, sommeil, vie sociale, prise en compte de besoins spécifiques et immédiats, accompagnement scolaire, accès aux loisirs, aux jeux et au repos, ainsi que participation à des activités culturelles et sportives). Le système de protection mis en place en faveur des RMNA doit être soutenu par des professionnels formés en socio-pédagogie, aux droits de l'enfant, à l'interculturalité, enclins à travailler de manière interdisciplinaire et disposant des ressources suffisantes. La communication doit être assurée sans entrave, avec l'aide de traducteurs/traductrices en cas besoin. Les personnes encadrant les RMNA assument également un rôle fondamental en ce qui concerne l'accès aux soins médicaux, la prise en charge psychologique en cas de détection de traumatismes et la mise en place de perspectives d'avenir avec l'enfant ou le/la jeune (motivations, ressources et potentiel, formulation d'un but, etc.).

*Il paraît dans ce sens judicieux d'ajouter un alinéa à l'article 14 p-OA1 qui garantisse la présence d'un personnel encadrant formé à la prise en charge des enfants et des jeunes migrants, qui tienne compte de l'état psychologique des RMNA et facilite l'accès à une prise en charge médicale globale en cas de besoin.*

### 4. Personne de confiance et représentant-e juridique

Au vu de la mise en place systématique d'un-e représentant-e juridique assumant également le rôle de personne de confiance, il paraît essentiel, comme rappelé dans la jurisprudence, que cette dernière possède des qualifications socio-pédagogiques, ait des connaissances sur les droits de l'enfant et la protection transnationale de l'enfant. Un conseil juridique et légal de qualité ne peut être assuré qu'en cas de ressources suffisantes, ce qui n'a pas été démontré lors la phase de test à Zürich. La mise en place d'une tutelle ou curatelle additionnelle permettrait dès lors d'éviter qu'une surcharge de travail affaiblisse la défense des intérêts des RMNA (cf point 5).

En ce qui concerne le financement des tâches de la représentation juridique dans le rôle de personne de confiance, l'ADEM rejoint la prise position de l'OSAR intitulée *Restructuration du domaine de l'asile – modification de l'OA 2, de l'OA 3 et de l'OERE* du 30 novembre 2017, point 3.4, p. 6 et 7.

### 5. Représentation légale (complément à l'alinéa 2 de l'art. 7 p-OA1)

Tout-e RMNA cherchant à obtenir le statut de réfugié a droit à la même protection que tout-e enfant ou jeune définitivement ou temporairement privé-e de son milieu familial (art. 22 de la [Convention relative aux droits de l'enfant](#)). Il ressort de la phase de test à Zürich que la fonction de représentant-e juridique et légal ne peut pas être correctement assumée au vu des capacités limitées qui permettent difficilement de remplir les deux attributions de manière satisfaisante (représentant-e juridique et personne de confiance). Une représentation légale étendue pour tous les RMNA doit en conséquence être mise en place de manière additionnelle et ce dès le dépôt de la demande d'asile, à travers la mise en œuvre systématique d'une tutelle ou d'une curatelle au sens du Code civil, instaurée par les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA). La Suisse respecterait ainsi, à travers la mise en place de mesures de protection, la [Convention concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants](#). Le tuteur/la tutrice ou curateur/curatrice nommé-e dès le début de la procédure d'asile endosserait le rôle de personne de contact du RMNA et préparerait notamment celui-ci/celle-ci à l'audition.

*Il paraît dans ce sens judicieux de compléter l'alinéa 2 de l'article 7 p-OA1 en instaurant additionnellement à la représentation juridique une tutelle ou une curatelle au sens du Code civil.*

#### 6. Coordination des acteurs (art. 7 al. 2quater p-OA1)

Dans le cadre de l'attribution du RMNA au canton et afin d'éviter un changement d'environnement, le choix du canton devrait être celui qui abrite le centre fédéral. L'accompagnement du RMNA devrait être assuré par le tuteur/la tutrice ou curateur/curatrice désigné-e lors du dépôt de la demande d'asile (cf point 5). En cas d'impossibilité de le faire, il conviendrait de veiller à ce qu'aucune décision ne soit rendue tant qu'aucun-e autre tuteur/tutrice ou curateur/curatrice n'aura été nommé-e. Dans tous les cas, afin de garantir une assistance juridique discontinue jusqu'à l'entrée en force de la décision, un mécanisme de coordination doit être prévu entre le/la représentant-e juridique du centre fédéral et le-s représentant-e-s légaux.

*Il paraît dans ce sens judicieux de modifier l'alinéa 2quater de l'article 7, en supprimant la possibilité de faire recours à une personne de confiance pour pallier à l'absence de nomination d'un-e tuteur/tutrice ou d'un-e curateur/curatrice au moment de l'attribution cantonale. Une telle mesure de protection doit dans tous les cas être assurée.*

#### 7. Détermination de l'âge (modification de l'art. 7 al. 1 p-OA1)

Le processus de détermination de l'âge actuel s'appuie sur des méthodes peu précises (la marge d'erreur est en général de deux ans) et qui portent atteinte aux droits et à la dignité des enfants et des jeunes migrants. Les expertises médicales effectuées consistent généralement en une évaluation de l'âge osseux, d'un examen physique ou dentaire. La [Société suisse de pédiatrie s'est positionnée](#) contre la détermination de l'âge d'une personne par ces moyens qu'elle juge peu fiables et discutables d'un point de vue éthique. Malgré la prise en compte de ces examens comme indice faible dans la procédure de détermination de l'âge, ceux-ci s'avèrent invasifs et peuvent avoir un impact important sur l'évaluation finale de l'âge du jeune. Dans son [Observation générale n°6](#), le Comité des droits de l'enfant insiste sur l'importance de tenir compte de la maturité de l'enfant et de respecter tant son intégrité physique que sa dignité. La détermination de l'âge doit être le fruit d'un examen multidisciplinaire, établi en présence de la personne responsable du RMNA (représentant-e juridique et/ou tuteur/curateur), d'un-e traducteur/traductrice en cas de besoin et être centrée sur des composantes psychologiques. En cas de doute sur l'âge et jusqu'à preuve du contraire, ce dernier doit être déterminé en faveur du RMNA.

Dans le cas où la minorité n'est pas reconnue, la décision devrait indiquer la voie de recours possible avant qu'une décision matérielle ne soit prise.

*Il paraît dans ce sens judicieux de modifier le 1<sup>er</sup> alinéa à l'article 7 du p-OA1 afin d'empêcher tout recours aux examens médicaux pour déterminer l'âge du RMNA. En lieu et place et dans le but de respecter les exigences du Tribunal administratif fédéral, une appréciation globale tenant compte de différents facteurs doit être appliquée. Les déclarations et le comportement de la personne, ou encore une appréciation des documents déposés pourraient constituer différents éléments d'approche.*

#### 8. Scolarisation

Pour être à même de construire des perspectives d'avenir et des solutions durables, tout RMNA doit pouvoir bénéficier de son droit fondamental à l'éducation. Cela comprend entre autres l'apprentissage de la langue dès le premier jour, une évaluation du parcours scolaire et un plan de formation adapté à ses compétences. Sa scolarisation devrait dès lors être garantie dès le dépôt de la demande d'asile.

De manière générale, l'ADEM renvoie pour le surplus à la prise de position de l'OSAR intitulée *Restructuration du domaine de l'asile – modification de l'ordonnance 1 sur l'asile* du 30 novembre 2017, point 7, p. 18-20.

Staatssekretariat für Migration SEM  
Frau Pascale Probst und  
Frau Jasmin Bittel  
Quellenweg 6  
3001 Bern-Wabern

Bern, 5. Januar 2018

**VERNEHMLASSUNGEN ZU DEN ASYLVERORDNUNGEN 1, 2 UND 3 UND ZUR VERORDNUNG ÜBER DEN VOLLZUG DER WEG- UND AUSWEISUNG SOWIE DER LANDESVERWEISUNG VON AUSLÄNDISCHEN PERSONEN**

Sehr geehrte Frau Probst, sehr geehrte Frau Bittel

**Einleitende Bemerkungen**

Amnesty International bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Verordnungsentwürfen der Asylverordnungen 1, 2 und 3 und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen.

Amnesty International hat sich an der Ausarbeitung der Vernehmlassungen der SFH beteiligt und betrachtet diese als integrierenden Bestandteil der vorliegenden Vernehmlassung.

Als Menschenrechtsorganisation ist es uns jedoch ein Anliegen, diverse Themen vom menschenrechtlichen Standpunkt her zu thematisieren. Menschenrechtlichen Vorgaben müssen in allen Bereichen – namentlich im Verfahren, in der Unterbringung, im Umgang mit besonders verletzlichen Personen, aber auch im Vollzug respektiert werden.

Die vorliegende Stellungnahme stützt sich auf die Sichtung zahlreicher Verfahrensakten von Asylsuchenden aus diversen Herkunftsländern, unzählige individuelle und Gruppengespräche mit betroffenen Personen, diverse Besuche im Testzentrum und der Unterbringung Juch, sowie zahlreiche Besuche in diversen kantonalen und Bundeszentren, aber auch in verschiedenen Administrativgefängnissen der Schweiz. Wir ziehen zudem die Expertise unserer Gruppe Queeramnesty Fokus Refugees bei, deren Mitglieder sich seit Jahren intensiv mit der Situation von LGBTIQ-Asylsuchenden auseinandersetzen und Dutzende von Personen während des Asylverfahrens und auch danach sozial begleitet haben/begleiten und dadurch auch immer wieder Einsicht in die Verfahrensakten von LGBTIQ-Flüchtlingen erhalten.



## 1. Forderungen von Amnesty International bezüglich der Asylverordnung 1

- Alle Asylgesuche müssen nach dem Gesuchsdatum ohne Diskriminierung zügig behandelt werden. Ausschlaggebend für die Verlängerung eines Verfahrens darf gestützt auf die Untersuchungsmaxime einzig sein, dass die Klärung des Sachverhalts zusätzliche Untersuchungen erfordert, um dem oder der Asylsuchenden und ihrer Situation gerecht zu werden und einen auf einen vollständigen Sachverhalt abgestützten Entscheid fällen zu können.
- Depriorisierungen nach Art. 37b Asylgesetz dürfen nur in Ausnahmesituationen und höchstens kurzfristig gemacht werden, und dies nur bis die umgehend eingeleiteten Personalmassnahmen greifen.
- Jede asylsuchende Person muss die Möglichkeit haben, ihre eigene Rechtsvertretung zu bestellen und auch eine private Rechtsvertretung beiziehen zu können. Diese muss wie der Leistungsträger ebenso Anspruch auf eine Entschädigung haben, wenn sie ihren Verpflichtungen im Rahmen des Asylgesetzes nachkommt und die verschiedenen Verfahrensschritte wahrnimmt (Information, Vorbereitung auf Anhörung, Teilnahme an Anhörungen, ergänzende Stellungnahmen, Beschaffen und Einreichen von zusätzlichen Beweismitteln, Entschärfung usw.)
- Der Rechtsschutz soll wenn immer möglich durch eine einzige Person wahrgenommen und jeder Handwechsel soll vermieden werden. Um jedoch den Rechtsschutz umfassend und effektiv durch eine und dieselbe Person wahrnehmen zu können, braucht es unbedingt organisatorische Massnahmen wie die zeitlich grosszügig bemessene Vorankündigung der verschiedenen Verfahrensschritte.
- Die Verfahrensfristen sollten verlängert werden. Eine Frist von 24 Stunden für eine Stellungnahme im getakteten Verfahren ist zu kurz.
- Der Situation von besonders verletzlichen Personen muss Rechnung getragen werden. Ein Asylverfahren ist nur dann rechtsstaatlich, wenn auch die verletzlichsten Personen die Möglichkeit haben, sich einzubringen und ihre Situation detailliert darzulegen.
- In Anbetracht der hohen Anzahl von traumatisierten Personen muss das medizinische Fachteam unumgänglich von einer beträchtlichen Anzahl von Traumaspezialisten und –spezialistinnen besetzt sein. Amnesty International bedauert es, dass die Asylverordnung 1 dazu keine entsprechenden Ausführungen enthält.
- Das oberste Gebot bei der Behandlung der Asylgesuche von unbegleiteten Minderjährigen ist die Einhaltung des Prinzips, wonach sich alle Minderjährige betreffenden Entscheide am vorrangigen Kindeswohl orientieren müssen.
- Ein rechtsstaatliches Verfahren kann und darf sich bei der Altersbestimmung nicht weiter auf unzuverlässige, medizinisch-ethisch und menschenrechtlich unhaltbare Beweiserhebungen und willkürliche Beweiswürdigungen stützen. Es besteht diesbezüglich dringender Handlungsbedarf und die Praxis des SEM muss im neuen Asylverfahren dringend angepasst werden.
- Das für die Altersbestimmung verwendete Verfahren sollte eine ganzheitliche Einschätzung der jungen Person durch ein pluridisziplinäres Team erlauben und dabei gleichermassen körperliche, psychologische und kulturelle Entwicklungs- und Umweltfaktoren umfassen. Dabei müssen auch Faktoren wie ein langer, auf sich gestellter Fluchtweg und erlittene Traumata berücksichtigt werden.
- Kinder müssen altersgerecht befragt werden. Es wäre wünschenswert, diesbezügliche Anweisungen aus dem Grundsatzurteil des BVGer in die Asylverordnung 1 aufzunehmen, um dem vorrangigen Kindeswohl besser Rechnung zu tragen.
- Bei Asylgesuchen am Flughafen erfordert das vorrangige Kindeswohl, dass begleitete und unbegleitete Kinder unverzüglich in ein Bundeszentrum verlegt werden, wo sie ohne Diskriminierung von der für Minderjährige bestimmten Angeboten Gebrauch machen können. Dies ist eine Voraussetzung für ein faires Verfahren und natürlich auch für einen guten Ablauf der Anhörung.
- Die Asylverordnung 1 muss spezifischen Bestimmungen zur Identifizierung und zum Schutz von Opfern von Gewalt und Menschenhandel enthalten.

- Zum Schutz von LGBTQI Personen müssen die an der SOGI-Weiterbildung vom März 2016 erarbeiteten Resultate in die Asylverordnung 1 einfließen, zumal das Ziel dieser Veranstaltung war, das Vorgehen bei der Anhörung von Asylsuchenden mit SOGI-Vorbringen anzupassen und SOGI-Vorbringen im Asylentscheid anders zu würdigen.
- Die maximale Aufenthaltsdauer in den Bundeszentren von 140 Tagen soll auf keinen Fall überschritten werden.
- Mit von der Zivilgesellschaft angebotenen Kurzausbildungen werden die Integrationschancen von abgewiesenen Asylsuchenden im Herkunftsland gefördert. Solche Angebote werden unbürokratisch zugelassen und das SEM stellt auch die dafür notwendigen Räumlichkeiten zur Verfügung.
- Ein unabhängiges externes Monitoring durch eine Expertengruppe garantiert eine einheitliche Verfahrens- und Entscheidungspraxis.
- Eine paritätisch zusammengesetzte Beschwerdeinstanz vermittelt bei Konflikten zwischen Vertragspartnern/innen und auch bei Beschwerden von Asylsuchenden oder Freiwilligen. Es hört auch Angestellte an, die über interne Missstände berichten wollen.

## **2. Allgemeine Forderung für Gewaltopfer**

Opfer von Gewalt müssen Zugang zum Opferhilfegesetz erhalten können, um von entsprechenden Spezialangeboten Gebrauch machen zu können. Aus der Sicht von Amnesty International haben sie besondere Bedürfnisse bezüglich Betreuung, Unterstützung und auch Unterbringung.

## **3. Forderungen von Amnesty International bezüglich der Unterbringung (EJPD-Verordnung)**

- Aufgrund der Wichtigkeit der EJPD-Verordnung soll diese innert nützlicher Frist in eine ebenso umfassende Vernehmlassung wie die Asylverordnungen gegeben werden.
- Bundeszentren sollen nur in Zeiten von erhöhten Asylgesuchzahlen an abgelegenen Orten eröffnet werden dürfen. Langfristige Projekte müssen in Nähe von Agglomerationen eröffnet werden, wo auch ein reibungsloser Zugang mit öffentlichen Verkehrsmitteln möglich ist.
- Die Bundeszentren enthalten kleine Wohneinheiten mit Rückzugsmöglichkeiten.
- Die Bewegungsfreiheit und Kontaktmöglichkeiten der Asylsuchenden in den Verfahrens- und Ausreise/Wartezentren werden in Zukunft lediglich für die Bedürfnisse des Verfahrens eingeschränkt.
- Das Recht auf Familienleben und Intimität wird respektiert, indem nicht mehr als eine Familie in einem Raum untergebracht wird.
- Das heutige Unterbringungs- und Sicherheitskonzept der Bundeszentren muss grundsätzlich verändert werden. Der Betreuungsschlüssel muss bei der hohen Anzahl von traumatisierten Personen unbedingt verdichtet und die Sicherheit wie im Zentrum Juch auf Deseskalation ausgerichtet werden.
- Besonders verletzte Personen müssen mittels baulicher Massnahmen und klarer physischer Abtrennungen der Schlaf- und Aufenthaltsräume geschützt werden. Dies gilt für unbegleitete und begleitete Minderjährige, für alleinstehende Frauen und für LGBTQI Menschen.
- LGBTQI Menschen sollen zur Wahrung ihrer Sicherheit gegebenenfalls ausserhalb des Zentrums untergebracht werden, wenn sie als gleichgeschlechtliche Paare ins Zentrum eintreten.
- Gleichgeschlechtliche Paare dürfen nicht getrennt werden. Ihr Recht auf Familienleben muss respektiert werden.
- Breite Angebote von internen und externen Beschäftigungsprogrammen und Freizeitaktivitäten sollen allen Bewohnern und Bewohnerinnen einen strukturierten Tagesablauf ermöglichen.
- Zivilgesellschaftlichen Angebote sollen nach einem unkomplizierten Zulassungsverfahren benutzt werden können und notwendigenfalls müssen auch Räumlichkeiten für diese Tätigkeiten zur Verfügung gestellt werden.

- Kinder im Schulalter und UMAs sollen Zugang zu einem Regelunterricht in einer Integrationsklasse haben. Sie werden von einer diplomierten Lehrperson nach dem kantonalen Lehrplan für Integrationsklassen unterrichtet.
- Kinder und UMAs werden altersgemässe Freizeitaktivitäten angeboten, die einen Austausch mit Schweizer Kindern beinhalten (Sport, Musik, Tanzen, usw).
- Alle Bundeszentren unterhalten einen geschützten Raum für Kinder im Vorschulalter mit professioneller Kinderbetreuung und altersgemässer Einrichtung (Projekte Kreuzlingen und Bern).
- Jede Einweisung in ein besonderes Zentrum muss Gegenstand einer begründeten, beschwerdefähigen Verfügung mit einer vorausgehenden Androhung und rechtlichem Gehör sein, denn es handelt sich hier um eine zusätzliche starke Einschränkung der persönlichen Freiheit, die gebühlich begründet werden muss.

#### **4. Forderungen von Amnesty International bezüglich der Asylverordnung 2**

- Die Nothilfepauschale soll nicht gekürzt werden, da das Risiko besteht, dass die Nothilfeempfänger und –empfängerinnen von mehr prekarisiert werden.
- Um in den sechs Verfahrensregionen eine qualitativ hochstehende und einheitliche Rechtsvertretung zu garantieren, muss unbedingt eine zentrale Koordinationsstelle vorgesehen werden, die die Arbeit aller Leistungserbringer koordiniert und diesen Aus- und Weiterbildungen sowie Länderanalysen anbietet und darauf bedacht ist, dass der Informationsfluss zwischen den Regionen gut funktioniert.
- Die Finanzierung der Aufgaben der Vertrauensperson muss der Tatsache Rechnung tragen, dass heute viele UMAs stark traumatisiert sind und eine intensive psycho-soziale Betreuung benötigen. Die Vertrauensperson muss die Interessen des UMAs in einem komplexen Umfeld wahren und die Koordination mit verschiedenen Amtsstellen und anderen Institutionen wahrnehmen. Dies bedarf eines intensiven Engagements, das vergütet werden muss.
- Die Rückkehrberatungsstellen sollen nicht von den Vollzugsbehörden betrieben werden. Dies führt zu Misstrauen und kann ein Hindernis für einen konstruktiven Rückkehrprozess sein.
- Amnesty International spricht sich gegen eine Kürzung der Basispauschale für die Rückkehrberatungsstellen aus, denn die Rückkehrberatung hat die wichtige Aufgabe, den von einer negativen Entscheidung betroffenen Menschen einen Weg aufzuzeigen, wie sie aus ihrer Situation herauskommen. Dies erfordert ein umfassendes Engagement, verhindert aber auch, dass die betroffenen Personen in der Ausschaffungshaft und auf einem Spezialflug landen, was mit viel menschlichem Leid, hohen Kosten und oft auch Menschenrechtsverletzungen verbunden ist.
- Rückkehrhilfe soll aus dem gleichen Grund auch dann gewährt werden, wenn sie bereits in einem anderen Staat in Anspruch genommen wurde.
- Rückkehrhilfe soll abermals aus den gleichen Gründen nicht an den Verfahrensstand angepasst werden, sondern weiterhin attraktiv bleiben. Mit einer degressiven Rückkehrhilfe werden Asylsuchende implizit um ihr Recht auf eine wirksame Beschwerdemöglichkeit gebracht, das ihnen gestützt auf Art. 13 EMRK zusteht.
- Die Qualitätsstandards in der Unterbringung sind heute je nach Anbieter qualitativ unterschiedlich. Dieser Tatsache muss begegnet werden, indem klare Anforderungen an die Ausbildung des Personals, die Leistungen für alle Unterbrachten, sowie die Spezialleistungen für besonders verletzte Personen, für einen geordneten Tagesablauf, die internen und externen Beschäftigungsprogramme gestellt werden und diese entsprechend vergütet werden. Diese Arbeit muss mit Fachpersonal erledigt werden, das entsprechend bezahlt werden muss. Es geht nicht an, mit zum Teil unqualifiziertem Personal auf Staatskosten Profit zu machen und den Qualitätsstandards nicht zu genügen.

#### **5. Forderungen von Amnesty International bezüglich der Asylverordnung 3**

- Persönliche Daten dürfen nur soweit geteilt werden, wie dies absolut notwendig ist.
- Der Kreis der Personen, die darauf Zugriff erhalten, muss so restriktiv wie möglich gehalten werden.
- Die Empfehlungen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten müssen voll und ganz in die vorliegende Verordnung einfließen.
- Jeder Zugriff zu Daten muss materiell begründet sein und mit Sicherheiten versehen werden.

## **6. Forderungen von Amnesty International bezüglich der VVWAL**

- Es ist äusserst heikel, sich bereits während des laufenden Asylverfahrens aktiv um Reisepapiere für eine Person zu kümmern. Dies kann sich unter Umständen auf die Sicherheit von weiteren Familienmitgliedern auswirken und unter Umständen zu einem Hindernis bei einer gewünschten Ausreise zwecks Familiennachzug werden. Es gibt Länder wie beispielsweise Usbekistan, die äusserst schlecht auf die Information reagieren, dass sich eine bestimmte Person im Ausland befindet, zumal dann, wenn die Behörden feststellen, dass diese auf irregulärem Weg ins Ausland gelangt ist. Ein Asylgesuch ist erst dann abgelehnt, wenn der negative Entscheid rechtskräftig geworden ist.
- Ausreisegespräche sollen erst nach Rechtskraft eines negativen Entscheids geführt werden, damit dieser Verfahrensschritt vom Asylsuchenden voll nachvollzogen werden kann.
- Falls abgewiesene Asylsuchende oder andere ausländische Personen, gegen die ein Ausweisungsentscheid erfolgt ist, zum Ausdruck bringen, dass sie nicht in ihr Heimatland zurückkehren können und/oder wollen, muss dem Grund für diese Äusserung nachgegangen werden. Falls die Person Gefahren im Heimatland geltend macht, muss sie vertiefter zu diesen Gefahren befragt werden. Diese Informationen werden den der Fachperson des SEM zugetragen, die eine abschliessende Beurteilung der geltend gemachten Gefahren vornimmt.
- Die Abteilung SwissREPAT ist dafür verantwortlich, dass sämtliche in allen Verfahrensphasen abgegebenen Originaldokumente am Flughafen bereit sind und den auszuscaffenden Personen übergeben werden können. Die kantonalen Behörden machen anlässlich des Ausreisegesprächs eine Liste der abgegebenen Dokumente und leiten diese an die Abteilung SwissREPAT weiter, um zu verhindern, dass es zu weiteren Fällen kommt, wo nicht zurückgegebene Originaldokumente zur Weigerung von auszuscaffenden Personen führt, ein Flugzeug zu besteigen.
- Staatliche Zwangsmassnahmen müssen unbedingt Staatsmonopol bleiben. Deren Delegation an Dritte öffnet die Tore für Menschenrechtsverletzungen und Probleme der Verantwortung.
- Die Behörden setzen alles daran, Zwangsmassnahmen wenn immer möglich zu verhindern und auf Dialog und Überzeugungsarbeit zu setzen.
- Bei jeder geplanten Anwendung von Zwangsmassnahmen findet ein unabhängiges Monitoring statt, unabhängig davon, um welche Ausschaffungslevel es sich handelt.
- Zur Verhinderung von Traumata bei den anderen Asylsuchenden, werden in den Aufenthalts- und Schlafräumen der Bundeszentren keine Zwangsmassnahmen im Hinblick auf die zwangsweise Ausschaffung von abgewiesenen Personen angewendet. Der Dialog ist in dieser Phase des Verfahrens das höchste Gebot. Die Polizei nimmt die abgewiesenen Personen im Eingangstrakt in Empfang. In den übrigen Räumen werden sie vom Betreuungspersonal abgeholt. Das gleiche Prinzip gilt für die Ausschaffungsgefängnisse.
- Familien werden im Moment des Vollzugs nicht getrennt und die Familieneinheit wird in jedem Moment respektiert.

## **7. Detaillierte Ausführungen zur Asylverordnung 1 und zur EJPD-Verordnung**

### **7.1 Rasches Verfahren für möglichst alle Asylsuchenden**

Amnesty International begrüsst die Beschleunigung der Asylverfahren. Diese muss jedoch sämtlichen Asylsuchenden offen stehen und darf sich nicht auf besondere Verfahren oder gewisse Nationalitäten beschränken, ansonsten das SEM das Diskriminierungsverbot sowie den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Rechtsgleichheit verletzt. Ausschlaggebend für die Verlängerung eines Verfahrens darf gestützt auf die Untersuchungsmaxime einzig sein, dass die Klärung des Sachverhalts zusätzliche Untersuchungen erfordert, um dem oder der Asylsuchenden und ihrer Situation gerecht zu werden und einen auf einen vollständigen Sachverhalt abgestützten Entscheid fällen zu können.

Art. 37b Asylgesetz sieht jedoch vor, dass das SEM im Rahmen seiner Behandlungsstrategie gewisse Asylgesuche prioritär behandeln kann. Im Herbst 2015 beschloss das SEM gestützt auf diese Gesetzesbestimmung, die Asylverfahren von eritreischen, afghanischen und syrischen Asylsuchenden zu depriorisieren. In der Folge wurden Asylgesuche von Personen aus diesen drei Herkunftsländern nur dann behandelt, wenn das SEM noch freie Kapazitäten hatte. Dies führte zu einem überdurchschnittlichen Anstieg der pendenten Fälle.

Seit dem ersten Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts von Ende Januar 2017 werden die Gesuche der eritreischen Asylsuchenden wieder priorisiert, diejenigen von afghanischen und syrischen Asylsuchenden bleiben jedoch nach wie vor depriorisiert. Während die hängigen Asylgesuche der eritreischen Asylsuchenden von Ende April 2017 bis Ende Oktober 2017 von 5363 auf 3999 Gesuche abgebaut wurden, nahm die Anzahl der hängigen Asylgesuche von afghanischen Asylsuchenden gar leicht zu und stieg von 6769 auf 6970 an. Diejenigen der syrischen Staatsangehörigen wurden in der Vergleichsperiode nur gerade um 231 Gesuche abgebaut und sanken von 3612 auf 3381 Gesuche, dies zwei Jahre nach der Depriorisierung.

Dieses Vorgehen hat schwerwiegende Auswirkungen auf die davon betroffenen Asylsuchenden, deren psychisches Gleichgewicht und Integrationsfähigkeit nachhaltig negativ beeinflusst werden können. Das Diskriminierungsverbot und der Grundsatz der Rechtsgleichheit verbieten es dem SEM, die Asylgesuche von Personen mit einer bestimmten Herkunft anders zu behandeln als diejenigen der übrigen Asylsuchenden.

Das SEM muss bei einem Anstieg der Gesuchzahlen umgehend zu Personalmassnahmen greifen und zusätzliches Personal einstellen, um nicht zu diskriminierenden Massnahmen wie derjenigen vom Herbst 2015 greifen zu müssen. Diesem Grundsatz muss im neuen Verfahren unbedingt nachgelebt werden und er muss Eingang in die Verordnung finden. Depriorisierungen dürfen in Ausnahmesituationen höchstens kurzfristig gemacht werden, und dies nur bis die sofort eingeleiteten Personalmassnahmen greifen.

## **7.2 Rechtsschutz**

Amnesty International äusserte sich wiederholt positiv zur Einführung eines umfassenden effektiven Rechtsschutzes im erstinstanzlichen Verfahren. Für die Menschenrechtsorganisation sind jedoch folgende zwei Prinzipien wichtig:

1. Jede asylsuchende Person muss die Möglichkeit haben, ihre eigene Rechtsvertretung zu bestellen und auch eine private Rechtsvertretung beiziehen zu können. Diese muss ebenso Anspruch auf eine Entschädigung haben wie der Leistungsträger, wenn sie ihren Verpflichtungen im Rahmen des Asylgesetzes nachkommt (Information, Vorbereitung auf Anhörung, Teilnahme an Anhörungen, ergänzende Stellungnahmen, Beschaffen und Einreichen von zusätzlichen Beweismitteln, Entscheideröffnung usw.) Dies ist vor allem bei besonders verletzlichen Personen von grosser Wichtigkeit, da es wichtig ist, dass sich zum Beispiel Opfer von Menschenhandel oder LGBTQI Menschen von spezialisierten Anwälten und Anwältinnen vertreten lassen können.

2. Der Rechtsschutz soll wenn immer möglich durch eine einzige Person wahrgenommen werden und jeder Handwechsel soll vermieden werden. Um jedoch den Rechtsschutz umfassend und effektiv durch eine und dieselbe Person wahrnehmen zu können, braucht es unbedingt organisatorische Massnahmen wie die zeitlich grosszügig bemessene Vorankündigung der verschiedenen Verfahrensschritte.

Die Erfahrungen am Testzentrum haben gezeigt, dass es diverse planerische Massnahmen braucht, um die Verfahrensabläufe reibungslos zu garantieren und vor allem garantieren zu können, dass wenn immer möglich, eine und dieselbe Person für alle Verfahrensschritte zuständig ist. Eine Grosszahl der Asylsuchenden ist heute traumatisiert, weil sie in ihrem Heimatland sowie/oder auf dem Fluchtweg schwere Traumata erlitten haben. Es fällt ihnen nicht leicht, über die traumatisierenden Erlebnisse zu sprechen und sich den Behörden und der Rechtsvertretung gegenüber zu öffnen. Ein ständiger Wechsel in der Rechtsvertretung wäre dieser Öffnung nicht förderlich und könnte zu einem Vertrauensverlust führen, da sich die traumatisierten Personen fallen gelassen fühlen. Dies hätte einen direkten Einfluss auf die Erhebung des Sachverhalts und könnte den Verlauf des Verfahrens nachteilig beeinflussen. Dieser Tatsache muss in der Verordnung Rechnung getragen und die vorgesehenen Fristen müssen unbedingt angepasst werden und sich in einer genügend frühen Ankündigung der Verfahrensschritte niederschlagen.

Wir befürchten zudem, dass den Interessen von besonders verletzlichen Personen, die oft im erweiterten Verfahren landen dürften, nicht genügend Rechnung getragen werden könnte. Diese Personen dürfen auf keinen Fall Opfer von finanziellen oder politischen Erwägungen werden, sondern sie müssen im Moment der Zuteilung ins erweiterte Verfahren unmissverständlich und objektiv darüber informiert werden, dass sie jederzeit das Recht haben, ihre Rechtsvertretung selbst zu wählen. Sie müssen selber entscheiden können, ob sie weiterhin von der Rechtsvertretung des Verfahrenszentrums oder einer kantonalen Rechtsberatungsstelle oder gar einer Drittperson vertreten werden wollen. Ihr Wunsch muss über allen anderen Erwägungen stehen.

### **7.3 Umgang mit besonders verletzlichen Personen im Asylverfahren**

Der Situation von besonders verletzlichen Personen wurde im bisherigen Asylverfahren viel zu wenig Rechnung getragen. Dies muss im neuen Verfahren ändern, ansonsten nicht von einem rechtsstaatlichen Verfahren gesprochen werden kann. Diese sind nur dann rechtsstaatlich, wenn auch die verletzlichsten Personen die Möglichkeit haben, sich einzubringen und ihre Situation detailliert darzulegen.

Amnesty International ist regelmässig mit Situationen von besonders verletzlichen Personen konfrontiert, bei denen das Asylverfahren zu einer mehrfachen Re-Traumatisierung führte, weil sie nicht offen sprechen konnten und einen oder gar mehrere negative Asylentscheide erhalten haben.

Beschleunigungserwägungen müssen bei verletzlichen Personen sehr oft anderen Erwägungen weichen, um der Situation einer traumatisierten Person gerecht zu werden. Traumatisierte Personen brauchen Zeit, um Vertrauen zu gewinnen. Sie brauchen Vertrauen, um sich zu öffnen. Fachpersonen mit spezifischer Traumausbildung können in diesem Prozess behilflich sein und ihn beschleunigen.

Das neue Verfahren kann für traumatisierte Personen bei einer guten Umsetzung der eingeführten Massnahmen, der Information über das Asylverfahren sowie die Rechte und Pflichten der Asylsuchenden, der Rechtsvertretung seit Beginn des Verfahrens, sowie der Möglichkeit, gestützt auf Art. 26bis medizinische Fachpersonen beiziehen zu können, eine Chance sein. In Anbetracht der hohen Anzahl von traumatisierten Personen muss das medizinische Fachteam jedoch unumgänglich von einer beträchtlichen Anzahl von Traumaspezialisten und –spezialistinnen besetzt sein. Amnesty International bedauert es, dass die Asylverordnung 1 dazu keine Ausführungen enthält.

### 7.3.1 Unbegleitete Minderjährige

Das oberste Gebot bei der Behandlung der Asylgesuche von unbegleiteten Minderjährigen ist die Einhaltung des Prinzips, wonach sich alle Minderjährige betreffenden Entscheide am vorrangigen Kindeswohl orientieren müssen. Dies ist heute oft nicht der Fall, insbesondere dann, wenn es um Altersbestimmung geht.

Seit Jahren werden in der Schweiz äusserst kontroverse Methoden angewendet, um das Alter von jugendlichen Asylsuchenden zu bestimmen. So wird einerseits seit Jahren zur kontroversen radiologischen Handknochenanalyse gegriffen, die einerseits laut Kinderradiologen für die Altersbestimmung unbrauchbar, intrusiv und schädlich ist. Sie verletzt die medizinischen-ethischen Richtlinien, weil sie ohne medizinische Indikation angeordnet wird, das Recht auf körperliche Integrität und somit das vorrangige Kindeswohl missachtet und ist somit menschenrechtswidrig ist. In anderen Fällen wird die Altersbestimmung auf ein Gespräch mit einer mitarbeitenden Person des SEM abgestützt, die jedoch oft nicht die notwendige Ausbildung und Kompetenz für diese Aufgabe hat. Die entsprechenden Entscheide sind oft mangels genügender Begründung nicht nachvollziehbar. Eingereichte Identitätsdokumente werden dagegen als leicht käuflich abgetan und deren Beweistauglichkeit verneint.

Im Testzentrum wurde zudem eine neue Methodik entwickelt und vermeintliche Volljährige werden nicht nur einer radiologischen Handknochenanalyse unterzogen, sondern drei verschiedenen Röntgenaufnahmen der Handknochen, des Kiefers und des Schlüsselbeins, sowie einer ärztlichen Beurteilung des Reifegrades ihrer Sexualorgane. Diese Praxis ist aufgrund ihrer mehrfachen Grundrechtsverletzung noch wesentlich umstrittener.

Besonders gravierend ist, dass die Resultate der Altersbestimmung erst mit dem Endentscheid angefochten werden können und dem UMA aus einer falschen Altersbestimmung nachhaltige Nachteile erwachsen, die sich in die Länge ziehen können, zumal dann, wenn es sich um afghanische, eritreische oder syrische Staatsangehörige handelt (was bei einer Mehrheit der UMAs der Fall ist), deren Verfahren depriorisiert wurden. Dies hat auch nachhaltige Auswirkungen auf den Integrationsprozess dieser Jugendlichen, die als Minderjährige in den meisten Kantonen von ganz anderen Integrationsmassnahmen profitieren können als als Volljährige. Dies widerspricht dem vorrangigen Kindeswohl und ist auch nicht im Interesse der Aufnahmegesellschaft.

Ein rechtsstaatliches Verfahren kann und darf sich nicht weiter auf medizinisch-ethisch und menschenrechtlich unhaltbare Beweiserhebungen und willkürliche Beweiswürdigungen stützen. Es besteht diesbezüglich dringender Handlungsbedarf und die Praxis des SEM muss im neuen Asylverfahren dringend angepasst werden.

Eine fehlerhafte Altersbestimmung hat wesentliche Auswirkungen auf den Schutz und die Rechte von Jugendlichen, je nachdem ob sie als Minderjährige oder als Volljährige betrachtet werden. Es ist an der Zeit, dass das SEM aufgrund der Opposition zahlreicher medizinischer Fachorganisationen nicht mehr auf seine Praxis der radiologischen Altersbestimmung pocht und diese im Testzentrum im Gegenteil sogar noch invasiver gestaltet. Es braucht nun eine vertiefte Auseinandersetzung mit alternativen Methoden zur Altersbestimmung. Amnesty International empfiehlt dem SEM, neue Überlegungen zur Altersbestimmung in die vorliegende Verordnung einfließen zu lassen und sich definitiv von kontroversen, unethischen, invasiven und schädlichen Praktiken wie radiologischen Knochenanalysen oder der menschenunwürdigen Beurteilungen des Entwicklungsgrades der Sexualorgane zu verabschieden. Dem vorrangigen Kindeswohl muss endlich Rechnung getragen werden.

In England und Irland gibt es Erfahrungen mit alternativen Methoden. Wenn das britische Home-Office begründete Zweifel bezüglich des Alters eines Asylsuchenden hat, wendet er sich an die zuständige lokale Behörde und ersucht diese um eine Altersbestimmung. Das Home-Office teilt sämtliche relevanten Beweismittel mit der für die Altersbestimmung zuständigen Behörde. Das Verfahren muss kinderorientiert sein und der/die Asylsuchende wird



in erster Linie als Kind betrachtet. Es sollte innert 28 Tagen abgeschlossen werden. Bei begründetem Gesuch innerhalb der 28 Tage kann es verlängert werden. Die individuellen Bedürfnisse der Minderjährigen werden so schnell wie möglich abgeklärt und bilden ebenfalls eine Grundlage für die Altersbestimmung. Invasive medizinische Methoden sind verboten. Die Altersbestimmung erfolgt durch qualifizierte SozialarbeiterInnen. Die Jugendlichen werden in geeigneten Unterkünften untergebracht, wo auch ihr soziales Verhalten beobachtet werden kann. Der Jugendliche muss verstehen, weshalb dieses Verfahren durchgeführt wird. Das Separated Children in Europe Programme (SCEP) und UNHCR empfehlen einen *multidisziplinären Ansatz zur Altersfestsetzung*. Das verwendete Verfahren sollte eine ganzheitliche Einschätzung der jungen Person erlauben und dabei gleichermassen körperliche, psychologische und kulturelle Entwicklungs- und Umweltfaktoren umfassen. Amnesty International vertritt die Meinung, dass dabei auch Faktoren wie ein langer, auf sich gestellter Fluchtweg und erlittene Traumata berücksichtigt werden müssen.

Eine Unterbringung von UMA's in einem speziellen Bundeszentrum für UMA's oder mindestens in einer abgetrennten Einheit eines Bundeszentrums würde den Weg für ein solches Verfahren ebnet, unter der Voraussetzung natürlich, dass nur qualifizierte SozialarbeiterInnen eingestellt werden und diese eine spezifische Ausbildung erhalten. Idealerweise müssten andere im Zentrum arbeitende Fachpersonen wie LehrerInnen, KinderärztInnen usw. ebenfalls in die Beurteilung miteinbezogen werden.

Die UMA-Einheiten des EVZ Basel und des Testzentrums Zürich würden sich als Pilotprojekt eignen, da dort bereits Sozialpädagogen und geschultes Personal eingestellt wurden, unter der Voraussetzung natürlich, dass dieses Personal entsprechend ausgebildet und ein pluridisziplinäres Team geschaffen wird. Eine Zusammenarbeit mit den englischen Behörden in der Ausbildungsphase wäre sinnvoll.

### **7.3.2 Anhörung begleiteter und unbegleiteter Kinder**

Begleitete und unbegleitete Kinder werden ab dem Alter von 14 Jahren zu ihren Asylgründen befragt. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinen Grundsatzentscheiden E-2381/2014, D-7700/2015, ATAF 2014/30 und E-3855/2015 die Bedingungen für diese Anhörung festgehalten. Kinder müssen altersgerecht befragt werden und es muss alles daran gesetzt werden, dass sie sich wohl fühlen und der rechtserhebliche Sachverhalt so gut wie möglich abgeklärt werden kann. Es wäre wünschenswert, auch diesbezügliche Anweisungen in der Verordnung aufzunehmen, um dem vorrangigen Kindeswohl besser Rechnung zu tragen.

Bei Asylgesuchen am Flughafen erfordert das vorrangige Kindeswohl, dass begleitete und unbegleitete Kinder unverzüglich in ordentliche Asylzentren verlegt werden, wo sie ohne Diskriminierung von der für Minderjährige bestimmten Angeboten Gebrauch machen können. Dies ist eine Voraussetzung für ein faires Verfahren und natürlich auch den guten Ablauf ihrer Anhörung.

### **7.3.3 Opfer von Gewalt und Menschenhandel**

Wie wir bereits unter Punkt 2.3 ausgeführt haben, ist der Weg für Opfer von Gewalt äusserst lang und beschwerlich, bis sie in der Lage sind, über die erlittene Gewalt oder sexuelle Ausbeutung auszusagen. Dies gilt umso mehr, wenn es sich um sexuelle Übergriffe handelt oder wenn vor allem Frauen mittels eines Rituals an eine kriminelle Struktur gebunden werden, die Frauen und Mädchen zur Prostitution zwingt. Leider sieht die Asylverordnung <sup>1</sup> keine spezifischen Bestimmungen zur Identifizierung und zum Schutz von Opfern von Gewalt und Menschenhandel vor. Dieser Mangel muss unbedingt behoben werden.

Artikel 4 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) verbietet Sklaverei und Zwangsarbeit. Dieses Verbot verpflichtet die Mitgliedsstaaten der Konvention nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu einem umfassenden Schutz vor Menschenhandel. In seinem Urteil D-6806/2013 vom 18.07.2016 verweist das Bundesverwaltungsgericht in diesem Zusammenhang auf das Europarats-Übereinkommen zur Bekämpfung von Menschenhandel und die Empfehlungen des GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) im Evaluationsbericht an die Schweiz. In diesem wird die Schweiz angehalten, ihre positiven Verpflichtungen zur Bekämpfung von Menschenhandel aktiv wahrzunehmen und umzusetzen. Dazu gehört in erster Linie, alle Opfer von Menschenhandel korrekt zu identifizieren und in der Folge zu schützen.

Das Phänomen des Menschenhandels hat sich leider in den letzten Jahren auch auf den Fluchtrouten massgeblich verschärft. Heute können Frauen auf der Flucht Libyen nicht mehr durchqueren ohne dabei Opfer von Menschenhandel und massivster sexueller Gewalt zu werden, wenn sie überhaupt mit dem Leben davonkommen. Nach neuesten Berichten werden Frauen wie Männer von ihren Peinigern öffentlich an die meistbietende Drittperson oder andere Schlepperbanden verkauft und insbesondere Frauen riskieren, von den Käufern abermals sexuell ausgebeutet zu werden.

Diesen Tatsachen muss im gesamten Asylverfahren Rechnung getragen werden. Die erlebte Realität muss sich sowohl auf die Befragungssituation wie auch auf die Anwendung des Dublin Verfahrens und auf den Entscheid über die Zumutbarkeit und Zulässigkeit der Wegweisung auswirken.

Auf der Flucht hoch traumatisierte Frauen und Männer in überlastete, unzuverlässige Drittländer wie Griechenland und Italien oder repressive Länder wie Bulgarien oder Ungarn zurückzuschicken, wo sie unter Umständen sogar eine Wegweisung in ihr Heimatland riskieren, widerspricht dem Schutzgedanken des Übereinkommens zur Bekämpfung von Menschenhandel. Dieses Prinzip sollte in der Asylverordnung 1 in den Bestimmungen zum Dublin-Verfahren verankert werden, um den internationalen Verpflichtungen der Schweiz nachzukommen.

#### **7.3.4 LGBTIQ-Menschen**

LGBTIQ Menschen, die in der Schweiz um Asyl ersuchen, haben ebenfalls in besonderem Ausmass staatliche und nichtstaatliche Gewalt und Diskriminierung erlebt und leiden unter posttraumatischen Belastungsstörungen. Dieser Tatsache wird nach Auffassung von Amnesty International trotz zwei auch von Queeramnesty mitgestalteten Sensibilisierungsveranstaltungen sowohl im Moment der Anhörung wie auch auf der Entscheidungsebene zu wenig Rechnung getragen.

So werden LGBTIQ Menschen regelmässig im Rahmen von Dublin-Verfahren in Europa hin- und hergeschoben und ihrer nichtstaatlichen Verfolgungssituation wird auch in den materiellen Verfahren kaum Rechnung getragen. Immer wieder werden sie sogar bei gesetzlich verankerter und tatsächlich umgesetzter Strafverfolgung von gleichgeschlechtlichen Beziehungen in ihre Herkunftsländer zurückgeschickt. Als Begründung wird ihnen entgegengehalten, sie könnten sich in der Hauptstadt niederlassen und den Schutz einer innerstaatlichen Fluchalternative geniessen. Die Angst, auch in der Hauptstadt von Familienmitgliedern oder Personen aus ihrem ehemaligen sozialen Umfeld aufgespürt zu werden, wird unter den Tisch gewischt. Das Gleiche gilt für das ganz persönliche Recht einer Person, ihre sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität frei von Angst vor Verfolgung leben zu können und nicht zu einem Doppelleben in Angst vor Entdeckung verdammt zu werden.

Es ist unumgänglich, dass der Verordnungstext auch dieser Gruppe von verletzlichen Personen Rechnung trägt und anlässlich der SOGI (Sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität)-Weiterbildung vom März 2016 erarbeitete Resultate in die Asylverordnung 1 einfliessen, zumal das Ziel dieser Veranstaltung war, das Vorgehen bei der

Anhörung von Asylsuchenden mit SOGI-Vorbringen anzupassen und SOGI-Vorbringen im Asylentscheid anders zu würdigen.

Es reicht nicht, dass die Richtlinien für Anhörungen von LGBTQI Menschen in internen Anleitungen enthalten sind. Diese müssen mindestens im Verordnungstext verankert werden. Fragen zur Sexualität von LGBTQI Menschen müssen beispielsweise im Verordnungstext ausgeschlossen werden, denn sie sind diskriminierend, verletzen die Menschenwürde sowie das Recht auf Respekt des Privatlebens.

Wie bereits unter 2.3.3 erwähnt, muss auch hier der Traumatisierung von LGBTQI Personen bei Dublin-Entscheiden Rechnung getragen werden, um Opfer von Gewalt zu schützen. Im materiellen Entscheid muss die rechtliche Situation im Heimatland nachhaltig berücksichtigt werden.

#### **7.4 Zugang von Gewaltopfern zum Opferhilfegesetz**

Opfer von Gewalt müssen Zugang zum Opferhilfegesetz erhalten können, um von entsprechenden Spezialangeboten Gebrauch machen zu können. Aus der Sicht von Amnesty International haben sie besondere Bedürfnisse bezüglich Betreuung, Unterstützung und auch Unterbringung. Sie fallen jedoch leider nicht unter das Opferhilfegesetz, da die Taten oft im Heimatland oder auf der Flucht stattgefunden haben und können deshalb nicht auf angemessene Betreuung nach den Kriterien für Vulnerabilität gemäss OHG zurückgreifen. Sie erfüllen oft nicht die Qualitäten für eine "besondere" Behandlung, insbesondere bezüglich Unterbringung und werden zu wenig geschützt.

#### **7.5 Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden**

##### **7.5.1 EJPD-Verordnung**

Die neue EJPD-Verordnung hat für die Ausgestaltung eines fairen Asylverfahrens eine ebenso grosse Bedeutung wie die Asylverordnung 1, denn nur Personen, die sich in einer Unterbringung wohl fühlen und dort nicht re-traumatisiert und gestresst werden, können sich auf ihr Verfahren konzentrieren, soweit ihre psychische Verfassung dies überhaupt erlaubt. Die psychische Verfassung ist somit nicht nur von in der Vergangenheit erlittenen Traumata sondern auch den Aufenthaltsbedingungen in den Bundeszentren abhängig. Amnesty International muss immer wieder feststellen, dass Probleme bei der Unterbringung direkte Auswirkungen auf die Konzentrationsfähigkeit der befragten Personen haben und den Ablauf der Anhörung nachhaltig beeinflussen können.

Umso mehr bedauern wir es, dass die EJPD-Verordnung nicht mit dem gesamten Paket in Vernehmlassung gegeben wurde. Amnesty International begrüsst die in Aussicht gestellte separate Vernehmlassung zur dieser Verordnung und erwartet vom EJPD, dass diese aufgrund ihrer grossen Bedeutung innert nützlicher Frist in eine ebenso umfassende Vernehmlassung wie die Asylverordnungen gegeben wird.

##### **7.5.2 Grundlegende Überlegungen zum heutigen Betreuungs- und Sicherheitskonzept in den Bundeszentren**

Amnesty International bedauert sehr, dass das Betreuungs- und Sicherheitskonzept der Bundeszentren im Rahmen des Testverfahrens nicht evaluiert wurde. Das von der Stadt Zürich und der AOZ ausgewählte Konzept ist unseres Erachtens wesentlich überzeugender und menschenrechtsgerechter als das heute geltende Konzept in den Bundeszentren. Der Handlungsbedarf ist diesbezüglich hoch, zumal sich die Schweiz im Rahmen der Überprüfung der Umsetzung von internationalen Konventionen durch die Schweiz immer wieder internationaler Kritik

aussetzt und darauf aufmerksam gemacht wird, dass die Bedingungen in den Bundeszentren nicht den internationalen Anforderungen genügt. Das aktuelle Konzept führt zur sozialen Isolation der Asylsuchenden und zu unzulässigen Einschränkungen ihres Familien- und Privatlebens sowie ihrer Bewegungsfreiheit. Dies gilt umso mehr, wenn sich Zentren in den Bergen befinden. In Anbetracht der Tatsache, dass dieses Konzept für einen Aufenthalt von bis zu 20 Tagen in den ehemaligen Empfangsstellen eingeführt wurde, besteht hier dringender Handlungsbedarf, denn mittlerweile wurde dieser Aufenthalt auf 90 Tage erhöht und wird im neuen Verfahren auf 140 Tage erhöht. Diese Dauer wurde bereits im bisherigen Verfahren in gewissen Fällen überschritten und soll im neuen Verfahren ebenfalls überschritten werden können. Amnesty International vertritt die Meinung, dass die Maximalaufenthaltsdauer von 140 Tagen in Bundeszentren auf keinen Fall überschritten werden darf.

Zuletzt hielt der Menschenrechtskommissar des Europarates im Oktober 2017 in seinem Bericht zur Schweiz fest: «Les centres fédéraux placés dans des lieux éloignés posent également un problème d'isolement social des résidents. Cette situation a des conséquences négatives pour l'accès à l'aide juridique que peuvent fournir les ONG dans le cadre de la procédure d'asile, celles-ci n'étant pas facilement accessibles aux demandeurs d'asile concernés.»

Die Schweiz inspirierte sich am holländischen Asylsystem und übernahm wesentliche Eckpunkte dieses Systems. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb es das Unterbringungs- und Betreuungsmodell nicht übernommen hat. In allen von Amnesty International besuchten Zentren waren sehr beschränkte oder gar keine Sicherheitsmassnahmen zu sehen. Hingegen war die Zivilgesellschaft in allen Zentren mit einer professionellen Koordinationsperson und unzähligen Freiwilligen mit umfassenden Sprachkenntnissen präsent, die zu Bürozeiten jederzeit kontaktiert werden können und Anliegen der Asylsuchenden nachgehen. Die menschlichen Kontakte sind intensiv und die Betreuung professionell. Wir haben die Stimmung in den Zentren als äusserst gut empfunden, dies auch in Ter Apel, wo damals 1200 Personen in kleinen Unterbringungsmodulen untergebracht waren.

Es ist absolut notwendig, dass wir auch in der Schweiz vom heutigen Sicherheitswahn abkommen und wesentlich mehr in die Betreuung als in die Sicherheit investieren. Das Zentrum Juch ist ein gutes Beispiel dafür, wie Asylsuchende in Bundeszentren betreut werden könnten. Eine engmaschige Betreuung mit einem Deseskalationsteam, breit angelegten internen und externen Beschäftigungsprogrammen und anderen Aktivitäten sowie einem unkomplizierten Austausch mit der Zivilgesellschaft wäre als Konzept für alle Bundeszentren wünschenswert und würde massgeblich zum guten Tagesablauf beitragen.

Zivilgesellschaftliche Angebote für Beschäftigungsprogramme werden nach einem unkomplizierten Zulassungsverfahren umgesetzt. Die Aufenthaltsräume der Zentren werden für solche Projekte in Abstimmung mit den internen Tätigkeiten zur Verfügung gestellt.

Wenn immer möglich, können die Bewohner und Bewohnerinnen ihre Mahlzeiten selber vorbereiten, denn diese Tätigkeit trägt zu einer geregelten Tagesstruktur bei. Es stehen dafür kleine Kocheinheiten zur Verfügung und persönliche Kochkits zur Verfügung, welche am Ende des Aufenthalts im Bundeszentrum wieder zurückgegeben werden müssen.

Wichtig ist auch, dass die Wohneinheiten klein sind und Rückzugsmöglichkeiten anbieten. Mehr als zwei Personen pro Zimmer sind bei einem 140-tägigen Aufenthalt in den Bundeszentren zu vermeiden, zumal zahlreiche Zentren neu gebaut werden.

### **7.5.3 Standorte von Bundeszentren**

In vier von sechs Asylregionen sind die Standorte der künftigen Bundeszentren bekannt. Weiter unbekannt sind der zweite Standort in der Asylregion Zentral- und Südschweiz und ein weiterer Standort in der Asylregion Westschweiz.

Amnesty International begrüsst den Willen der anderen vier Regionen sowie der Südschweiz, Hand für Standortlösungen in Agglomerationsnähe geboten zu haben und bedauert, dass sich weder die Zentralschweiz noch Westschweiz bisher nicht für eine Lösung in Agglomerationsnähe entscheiden konnten.

Lösungen wie ein Zentrum auf dem Glaubenberg und in Dailly sind für Amnesty International keine gangbaren Projekte, denn sie führen zu einer sozialen Isolation der Asylsuchenden sowie zu einer Verletzung ihres Rechts auf Privat- und Familienleben. Auch der Zugang zu medizinischer und psychologischer Hilfe ist schwierig, wenn nicht einmal öffentliche Verkehrsmittel bestehen. Problematisch ist auch dass sich im Umfeld dieser Zentren militärische Schiessplätze befinden, die zu einer Re-traumatisierung von Kriegsflüchtlingen führen können.

Amnesty International fordert deshalb die zuständigen kantonalen und Bundesbehörden auf, alles daran zu setzen, um zentrale Lösungen für die letzten zwei Bundeszentren zu finden.

#### **7.5.4 Unterbringung von besonders verletzlichen Personen**

Die heutigen Bundeszentren sind keine geeigneten Unterbringungen für besonders verletzte Personen. Um diesen Personen ein Gefühl der Sicherheit geben zu können, müssen die Unterbringungsstrukturen den besonderen Bedürfnissen von verletzlichen Personen angepasst werden. Dies ist heute nur sehr begrenzt der Fall. Grosse Schlafräume und Aufenthaltsräume machen traumatisierten Personen sehr zu schaffen, da sie Lärm, Musik und lautes Sprechen nicht ertragen und oft nahe an den Wahnsinn getrieben werden können. Amnesty International hat in Grossraumzimmern traumatisierte Personen angetroffen, die intensive Selbstmordgedanken hegten, da sie den dortigen Lärm nicht mehr aushielten.

##### **7.5.4.1 Unterbringung und Betreuung von UMA und begleiteten Kindern**

UMAs sollten idealerweise in einem spezifischen Zentrum für UMA oder mindestens in einer physisch abgetrennten Einheit eines Bundeszentrums untergebracht werden, in dem bei Schwankungen der Gesuchzahlen unter Umständen auch Familien mit minderjährigen Kindern untergebracht werden könnten. Diese Einheit sollte über eigene geschützte Aufenthalts- und Beschäftigungsräume (Gesellschaftsspiele, Bastelarbeiten, andere Tätigkeiten) verfügen, zu denen nur UMAs, Väter und Mütter mit Kindern und das Betreuungspersonal Zutritt haben. Die Betreuung wird 24/24 Stunden von Sozialpädagogen wahrgenommen. Das Sicherheitspersonal ist nicht uniformiert und interveniert nur deseskalierend. Alle Minderjährigen haben eine geordnete Tagesstruktur und verfügen über altersgerechte Freizeitaktivitäten, die sie über den ganzen Tag hinweg beschäftigen und fördern. Bei den Freizeitaktivitäten wird ein Austausch mit Schweizer Kindern angestrebt. Sie werden ab dem vierten Altersjahr ausnahmslos eingeschult. Die Lehrpersonen sind ausgebildete PädagogInnen. Sie unterrichten nach dem kantonalen Unterrichtsplan für Integrationsklassen. Unter dem vierten Altersjahr stehen den Kleinkindern geschützte Kinderzimmer zur Verfügung, in denen sie ebenfalls durch Fachpersonen gefördert werden, um die Eltern etwas zu entlasten (gemäss den Projekten Kreuzlingen und Bern).

Die Wohneinheiten sind klein und bieten gute Rückzugsmöglichkeiten. Es werden nicht mehr als zwei Minderjährige in einem Zimmer untergebracht. Jede Familie hat ein eigenes Familienzimmer. Wenn die Kinder älter als 12 Jahre alt sind, werden sie nicht mehr mit den Eltern zusammen in einem Zimmer untergebracht sondern erhalten das Nachbarzimmer.

#### **7.5.4.2 Unterbringung und Betreuung von alleinstehenden Frauen**

Leider müssen wir heute davon ausgehen, dass ein grosser Teil der Frauen, die zu uns kommen, sexuelle Gewalt erlitten haben und zum Teil äusserst schwer traumatisiert sind. Alleinstehende Frauen in einem Zimmer unterzubringen, das an ein Männerzimmer angrenzt, ist unhaltbar, denn oft ist dies damit verbunden, dass bis spät in die Nacht hinein Männerstimmen aus nächster Nähe zu hören sind. Dies ist für Opfer von sexueller Gewalt und oft auch für andere Frauen mit grossen Ängsten verbunden, eine Situation, die sich negativ auf das Asylverfahren auswirken kann, da sich die Frauen nicht wohl fühlen, von Ängsten besessen sind und sich nicht auf das Asylverfahren konzentrieren können. Auch ein nächtlicher Gang auf die Toilette ist ein Ding der Unmöglichkeit, wenn Frauen an Männerzimmern vorbeigehen müssen, bzw. ihre Zimmer nicht ganz klar physisch von denjenigen der Männer abgetrennt sind. Daran ändert auch die Tatsache nicht, wenn im Männerzimmer „nette“ Männer untergebracht sind, wie uns manchmal mitgeteilt wird.

Frauenräume müssen physisch klar von Männerräumen abgetrennt sein und es müssen Frauen eigene Aufenthalts- und Beschäftigungsräume zur Verfügung stehen. In Frauenzimmern dürfen keine Männerstimmen zu hören sein. Alles andere kann re-traumatisierende Wirkungen haben und das Asylverfahren negativ beeinflussen. Männliches Betreuungspersonal muss genderspezifisch geschult werden und es darf die Zimmer von Frauen nur in absoluten Notfällen und unter Voranmeldung betreten.

#### **7.5.4.3 Schutz von unverheirateten oder ungepacsten Paaren**

Unverheiratete und ungepacste Paare müssen wie verheiratete Paare behandelt werden, unabhängig davon ob sie sich im Heimatland oder auf der Flucht gebildet haben. Sie dürfen auf keinen Fall diskriminiert werden, weil sie nicht verheiratet sind oder keine eingetragene Partnerschaft haben. Personen mit politischen Problemen oder Personen auf der Flucht können sich oft nicht an ihre heimatlichen Behörden wenden, um die für die Heirat oder einen Pacs notwendigen Papiere zu erhalten. Zudem ist eine eingetragene Partnerschaft in Ländern, wo gleichgeschlechtliche Beziehungen strafrechtlich geahndet werden, undenkbar. Die Nichtberücksichtigung dieser de-facto-Beziehungen führt zu einer Diskriminierung und zur Verletzung des Rechts auf Familienleben.

#### **7.5.4.4 Unterbringung und Betreuung von LGBTQI Personen**

Richtlinien für diese Gruppe fehlen und LGBTQI Personen sind auch in der Schweiz weiterhin Übergriffen und Gewalt ausgesetzt. Sie müssen ihre Beziehungen in den Asylbewerberzentren verstecken, ansonsten sie sich dem Risiko von verbalen oder sogar physischen Übergriffen aussetzen und stigmatisiert werden.

Aus Sicht von Amnesty International besteht hier dringender Handlungsbedarf, um LGBTQI Personen vor Diskriminierung und Gewalt zu schützen. Es wäre wünschenswert, diese Personen extern unterzubringen, wenn sie als Paar ins Zentrum kommen oder sich in kurzen Abständen folgen. Es muss absolut sichergestellt werden, dass sie miteinander im gleichen Zentrum untergebracht und schliesslich dem gleichen Kanton zugeteilt werden. Amnesty International kennt Fälle, wo dies nicht gemacht wurde und die bereits im Heimatland existierende Diskriminierung durch die Schweizer Behörden fortgesetzt wird.

### **7.6 Besondere Zentren**

Jede Einweisung in ein besonderes Zentrum muss Gegenstand einer begründeten, beschwerdefähigen Verfügung mit einer vorausgehenden Androhung und rechtlichem Gehör sein, denn es handelt sich hier um eine zusätzliche starke Einschränkung der persönlichen Freiheit, die gebühlich begründet werden muss.

## **7.7 Vollzug**

Amnesty International begrüsst das Konzept der frühzeitigen Information über die Rückkehrhilfe. Nachdem sich das SEM interessiert zeigt, dass die Zivilgesellschaft für abgewiesene Asylsuchende Kurzausbildungen organisiert (wie repariere ich ein Fahrrad, wie mache ich einen guten Service eines Autos, wie kann ich einen Sonnenkollektor oder einen Sonnenofen bauen, wie kann ich die Kleider meiner Kinder nähen), wäre es begrüssenswert, wenn diese Idee auch in der Verordnung Aufnahme fände, da solche Kurzausbildungen in ein persönliches Rückkehrprojekt münden können und die freiwillige Ausreise begünstigen. Zudem kann die Aufmerksamkeit von Personen, deren Zukunftsraum gescheitert ist, auf ein neues Projekt gelenkt werden, immer natürlich vorausgesetzt, dass die Sicherheit im Herkunftsland gewährleistet ist.

In den Aufenthalts- und Schlafräumlichkeiten der Bundeszentren sollen keine Zwangsmassnahmen zwecks eines Wegweisungsvollzugs eingesetzt werden, um die anderen Bewohner und Bewohnerinnen und vor allem die Kinder nicht zu traumatisieren. Von einer Wegweisung betroffene Personen werden von einer Betreuungsperson zum Eingang des Zentrums gebracht, wo ein kurzes Gespräch stattfindet, an der sich auch die Polizei beteiligt. Wenn immer möglich werden die betroffenen Personen ungefesselt abführt. Der Dialog ist das höchste Gebot in diesem Stadium des Verfahrens.

Ein gestaffelter Vollzug bei Familien verstösst nach Auffassung von Amnesty International gegen das übergeordnete Kindeswohl und das Recht auf Familienleben. Wir haben in Ungarn zwei Familien getroffen, die auf diese Art und Weise ausgeschafft wurde, weil der Vater im Moment des Vollzugs abwesend war. Diese Situation versetzte die Kleinkinder in einen unglaublichen Stress. Sie hatten Angst davor, ihren Vater nicht mehr zu sehen. Die Familienmütter waren mit der Situation völlig überfordert und aufgrund des durch die Trennung erlittenen Schocks kaum mehr in der Lage, sich um ihre Kinder zu kümmern. In der Folge litten die Kinder unter grossen Verlustängsten und mussten psychologisch betreut werden.

## **7.8 Unabhängiges Monitoring**

Ein unabhängiges Monitoring des gesamten Verfahrens im Hinblick auf eine gesamtschweizerische Gleichbehandlung der Asylsuchenden ist Amnesty International ein grosses Anliegen. Es muss garantiert werden, dass sich in den verschiedenen Verfahrenszentren keine unterschiedlichen Praktiken entwickeln und sowohl Sachbearbeiter/-innen wie auch Rechtsvertreter/-innen einem hohen Qualitätsstandard genügen. Dies kann nicht nur durch einen internen Kontrollmechanismus gewährleistet werden. Es braucht dafür auch ein unabhängiges externes Monitoring durch eine Expertengruppe.

## **7.9 Beschwerdemöglichkeiten**

Im Falle von Konflikten zwischen Rechtsberater/-innen und Sachbearbeiter/-innen, Sachbearbeiter/-innen und ihren Vorgesetzten, RechtsberaterInnen und ihren Vorgesetzten, Asylsuchenden und ihren Rechtsvertreter/-innen, Asylsuchenden und Zentrenpersonal, Zentrenpersonal und ihren Vorgesetzten, Freiwilligen und der Zentrenleitung, Gemeinden und ihren Partnern, kurz zwischen sämtlichen Einzelpersonen oder Institutionen, die am Asylverfahren und der Unterbringung beteiligt sind, muss unbedingt eine paritätisch zusammengesetzte Beschwerdeinstanz zur Verfügung stehen, die versucht, diesen Konflikt mittels Mediation beizulegen. Falls dies nicht möglich ist, werden andere Lösungen wie Vertragsauflösungen im gegenseitigen Einverständnis unter Einhaltung sämtlicher Prinzipien der Fairness und der arbeitsrechtlichen Garantien angestrebt.

Diese Instanz steht auch Angestellten offen, die interne Missstände aufdecken wollen und durch Vertragsbestimmungen an die Verschwiegenheitspflicht gebunden sind.



Für weitere Details und Vorschläge verweisen wir auf die Stellungnahmen der SFH, die wir wie bereits gesagt, zum integrierenden Bestandteil dieser Stellungnahme erklären.

Mit freundlichen Grüßen

Amnesty International  
Denise Graf

**p.s.** Wir werden Ihnen am Montag eine definitive nachkorrigierte Version der Stellungnahme als Worddokument und PDF zukommen lassen.

Linus Hug  
AsyLex  
Hauptstrasse 81  
4451 Wintersingen  
info@asylex.ch

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement  
z.H. pascale.probst@sem.admin.ch  
jasmin.bittel@sem.admin.ch

Wintersingen, 30. November 2017

### **Vernehmlassung: Neustrukturierung Asylbereich**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga  
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen des Vereins AsyLex bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den vorgesehenen Verordnungsänderungen im Rahmen der Revision des Asylgesetzes.

Nachfolgend finden Sie unsere detaillierte Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen



Linus Hug  
Mitarbeiter AsyLex



Lea Hungerbühler  
Präsidentin AsyLex

## **Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV1)**

### **Art. 2b Abs. 3 E-AsylV1:**

Hinsichtlich der Sicherstellung von Dokumenten haben sich in der Vergangenheit Probleme ergeben bei der Behändigung der Dokumente bei einer freiwilligen, selber organisierten Ausreise. Idealerweise würde die Papierbeschaffung für diese Fälle im Rahmen der Verordnung geregelt.

### **Art. 4 E-AsylV1:**

Die Beschränkung auf die Sprache der jeweiligen Region erschwert die Arbeit von Rechtsvertretern erheblich und widerspricht somit einem effektiven Zugang zu (unentgeltlicher) Rechtspflege gemäss Art. 29 BV. Da es sich um ein nationales Verfahren handelt und auch die Rechtsmittel in sämtlichen Landessprachen erhoben werden können, regen wir an, dass auf die Möglichkeit der Einschränkung der Sprachen verzichtet wird.

### **Art. 7 E-AsylV1:**

Die Problematik der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden ist momentan von grosser Brisanz. Regelmässig führt die Altersbestimmung zu erheblichen Schwierigkeiten und Fehleinschätzungen. Um die Rechte von Minderjährigen zu wahren und den Vorgaben der Kinderrechtskonvention zu genügen, ist u.E. zu ergänzen, dass im Zweifelsfalle eine Vertrauensperson bestellt wird, bis die Altersbestimmung rechtskräftig erfolgt ist. Dies wird zwar in der Botschaft erwähnt, findet aber im Verordnungstext keinen Niederschlag.

### **Art. 14 E-AsylV1:**

Dieser Artikel sollte anstelle der Wiedergabe des Gesetzestextes zur Sicherstellung von Rechtssicherheit eine absolute Maximaldauer nennen. Es darf nicht sein, dass Asylsuchende unter den einschränkenden Bedingungen in den Bundeszentren untergebracht werden können, ohne dass diese nach einer gewissen Zeit einen absoluten Anspruch auf einen Wechsel des Unterbringungsortes haben. Die Verordnungsbestimmung ist zu ungenau und zu präzisieren.

### **Art. 15 E-AsylV1:**

Abs. 1: Die Streichung des Hinweises auf die Wahrung der Einheit der Familie ist rückgängig zu machen. Bei diesem verfassungsmässigen Recht handelt es sich um einen wichtigen Grundsatz, der erfahrungsgemäss im Asylverfahren regelmässig zumindest tangiert wird. Dementsprechend ist der erneute Hinweis auf den ohnehin geltenden Grundsatz in der Verordnung zu belassen.

Abs. 2: Es ist zu begrüessen, dass gemäss Gesetzestext künftig lediglich eine „erhebliche“ Störung des Betriebs und der Sicherheit eines Zentrums zu einer Zuweisung in ein besonderes Zentrum führen kann. Inwiefern diese Voraussetzung bereits erfüllt sein sollte durch das Besitzen (und nicht das Verkaufen oder die unentgeltliche Abgabe) von Betäubungsmitteln, erhellt indessen nicht. Analog den strafrechtlichen Bestimmungen und der Praxis bzgl. Eigenkonsum ist eine Ausnahme für eine geringfügige Menge festzuhalten (vgl. Art. 19a f. BetmG).



Dass nicht mehr zwingend eine wiederholte Belästigung, Bedrohung oder Gefährdung von anderen Asylsuchenden oder des Personals gefordert wird, ist zu begrüssen. Hierzu ist aber sicherzustellen, dass die Asylsuchenden eine Ansprechperson haben, welcher sie entsprechende Gefährdungen umgehend und ohne Angst vor Vergeltungsmassnahmen mitteilen können. Es bleibt zu hoffen, dass trotzdem in der Regel entweder eine gewisse Schwere oder wiederholte Tatbegehung gefordert wird, um weiterhin der Verhältnismässigkeit der schwerwiegenden Massnahme der Zuweisung in ein besonderes Zentrum gerecht zu werden.

Abs. 5: Der Entzug der Möglichkeit, die Zuweisung in ein besonderes Zentrum innert nützlicher Frist anzufechten, wird der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV kaum gerecht. Da mit der Verlegung in ein besonderes Zentrum i.d.R. eine Eingrenzung sowie weitere freiheitsbeschränkende Massnahmen einhergehen, muss den Asylsuchenden jederzeit ein Rechtsmittel zur Verfügung stehen, um allfälliger Behördenwillkür nicht schutzlos ausgeliefert zu sein. Da Abs. 2 (Definition der „erheblichen Störung“) viel Ermessensspielraum zulässt und gerade die Widersetzung gegen Verhaltensanweisungen des Personals Raum für Willkür schafft, ist es unabdingbar, dass den Asylsuchenden nicht erst im Rahmen des Endentscheids ein Beschwerderecht zusteht.

Art. 22 E-AsylV1:

Es ist zu begrüssen, dass auf bereits in der Schweiz lebender Familienangehörigen Rücksicht zu nehmen ist. Darüber hinaus sind im Hinblick auf eine rasche Integration weitere Kriterien zu berücksichtigen: Sprachkenntnisse, allfällige Arbeits- oder Ausbildungsmöglichkeiten oder weitere Betreuungspersonen ausserhalb der Familie bzw. enge Freundschaften, welche das Einleben in der Schweiz vereinfachen.

Art. 44 E-AsylV1:

Die Bemerkungen zu Art. 22 E-AsylV1 gelten sinngemäss.

Art. 52a E-AsylV1:

Abs. 1: Es gilt sicherzustellen, dass die Asylsuchenden bei Ablehnung der Vertretung im Beschwerdeverfahren aufgrund Aussichtslosigkeit trotzdem genügend Rechtsschutz erhalten. So ist ihnen rechtzeitig zu erklären, wie sie selber eine externe Rechtsvertretung kontaktieren und mandatieren können.

Abs. 2: Es wäre zu begrüssen, eine regelmässige externe Evaluation der Arbeit der Leistungserbringer durchzuführen, anstatt sich vollends auf die interne Qualitätskontrolle zu verlassen. Gerade die fragwürdigen Anreize der Fallpauschale bieten Nährboden für einen Fokus auf Quantität anstelle von Qualität.

Art. 52b E-AsylV1:

Die hinsichtlich Art. 52a gemachten Anmerkungen gelten sinngemäss.

Abs. 6: Die im erläuternden Bericht (S. 30 zu Art. 52b Abs. 6) vorgesehene pauschale und vertraglich vereinbarte Entschädigung für die Rechtsberatung birgt (wie auch in den Verfahren in den Zentren) die Gefahr des Qualitätsverlustes. Diesem sollte hier ebenfalls mit der entsprechenden externen Qualitätskontrolle begegnet werden (vgl. Kommentar zu Art. 52a Abs. 2 E-AsylV1).

#### Art. 52c E-AsylV1:

Abs. 1 und 2: Die minimale Frist von einem Arbeitstag vor Durchführung des entsprechenden Verfahrensschrittes ist zu kurz angesichts der Tatsache, dass die Rechtsvertretung regelmässig bereits mit anderen dringenden Mandaten beschäftigt sein wird und keine 24-Stunden-Abrufbereitschaft verlangt werden kann. Die Frist sollte in jedem Fall mindestens zwei Arbeitstage betragen (Abs. 1), bei der Anhörung zur Sicherstellung einer guten Vorbereitung allerdings drei Tage (Abs. 2).

#### Art. 52d E-AsylV1:

Die Frist zur Einreichung einer Stellungnahme sollte mindestens zwei Arbeitstage betragen. Zudem sollte ergänzt werden, dass auch Stellungnahmen via Fax oder E-Mail rechtsgenügend sind.

#### 52e Abs. 2 E-AsylV1:

Der Verzicht sollte nur ausdrücklich sowie schriftlich und nicht implizit erfolgen können, weshalb ein entsprechender Zusatz zu begrüssen wäre. Angesichts verbreiteten schlechten Erfahrungen mit dem heimischen Justizsystem, der Traumatisierung durch die Flucht und der Unbekanntheit der hiesigen Sprache, Kultur und Rechtsstaatlichkeit kann kaum von einem grundsätzlichen Vertrauen in die Unabhängigkeit der Rechtsvertretung ausgegangen werden, sondern vielmehr von einem Misstrauen, weshalb ein Verzicht nur zurückhaltend und bei schriftliche Bestätigung, welche eine Erklärung über die Folgen des Verzichts enthält und der betroffenen Person auf eine ihr verständliche Sprache übersetzt wurde, angenommen werden kann. Auch sollte es den Asylsuchenden ständig möglich sein, die Verzichtserklärung zurückzuziehen und eine Rechtsvertretung zu erhalten.

#### Art. 52g E-AsylV1:

Abs. 2: Auch in Bezug auf die Rechtsberatungsstellen sollte eine regelmässige externe Evaluation die notwendigen Qualitätsstandards sicherstellen.

### **Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV2)**

#### Art. 59 E-AsylV2:

Abs. 3: Diese Bestimmung animiert die Kantone zu übermässiger Härte im Wegweisungsprozess und ist folglich zu streichen bzw. abzuschwächen.

#### Art. 74 E-AsylV2:

Abs. 5: Die degressive Ausgestaltung der Rückkehrhilfe erscheint vor verhaltensökonomischen Gesichtspunkten wenig überzeugend. Die Hürde, die Schweiz wieder zu verlassen, dürfte mit zunehmendem Zeitverlauf steigen. Dass parallel dazu die Höhe der Rückkehrhilfe reduziert wird, ergibt im Hinblick auf die zu erzielende Anreizwirkung kaum Sinn. Gerade Menschen, welche sich längere Zeit in der Schweiz aufgehalten haben, dürften durch einen höheren Geldbetrag vereinfacht motiviert werden können, in ihr Heimatland (oder einen entsprechenden Drittstaat)



zurückzukehren und sich dort etwas Neues aufzubauen. Dementsprechend ist Abs. 5 zu streichen.

### **Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL)**

Als allgemeine Anregung sei einleitend erwähnt, dass sich die individuelle, selbst organisierte und auch selbst finanzierte Ausreise heute äusserst schwierig gestaltet. Dies würde aber dem Bedürfnis vieler Schutzsuchenden Menschen entsprechen, da diese den behördlich organisierten Rückreisen aufgrund ihrer früheren Erfahrungen mit Behörden nicht trauen. Dementsprechend sei eine Bestimmung einzufügen, welche die individuelle, selbst organisierte Ausreise (egal in welchem Verfahrensstadium) regelt (insb. die Beschaffung der Papiere).

#### **Art. 2 E-VWWAL:**

Abs. 2: Es hat sich "Im beschleunigten Verfahren[s]" ein s zu viel.

Abs. 3: Auf die Papierbeschaffung während laufendem Beschwerdeverfahren ist zu verzichten. Dies einerseits vor dem Hintergrund, dass ein nicht zu negierender Anteil der Beschwerden erfolgreich ist und somit unnötigerweise dem jeweiligen Fluchtland wichtige Informationen preisgegeben werden, welche für die betroffene Person oder deren Familie mit gravierenden Nachteilen verbunden sein kann. Andererseits werden somit aber auch Kosten generiert, welche sich im Falle eines positiven Entscheides durch das Gericht als unnötig erweisen. Selbst wenn dies teilweise bereits auf Gesetzesebene vorgesehen ist, sollten die Verordnungsbestimmungen die vorzeitige Papierbeschaffung nicht weiter fördern.

#### **Art. 2a E-VWWAL:**

Es ist zentral, dass der betroffenen Person klar ist, dass das Ausreisegespräch kein Gespräch mit einem Anwalt ist und dass es sich dabei nicht um Rechtsberatung (d.h. um eine Beratung im ausschliesslichen Interesse der betroffenen Person) handelt. Zudem sollte die Koordination zwischen der Rechtsberatung und der für das Ausreisegespräch zuständigen Stelle sichergestellt sein. Schliesslich ist

#### **Art. 3b E-VWWAL:**

Unter dem Gesichtspunkt von Treu und Glauben ist die Terminologie „Beratungsgespräch“ anzupassen, da diese auf ein im Interessen der betroffenen Person gerichtetes Gespräch hindeutet, was es aber nicht (in jedem Fall) ist. Eine Beratung zieht gemäss Zivilrecht (Auftragsrecht) entsprechende Schutz- und Treuepflichten nach sich, weshalb die Verwendung dieses Begriffes im vorliegenden Zusammenhang irreführend ist und Treu und Glauben widerspricht.

#### **Art. 4 E-VWWAL:**

Die Anmerkungen zu Art. 2 gelten sinngemäss.

#### **Art. 5 E-VWWAL:**

Abs. 1 und 2: Bei jeder Zusammenarbeit ist sicherzustellen, dass die Einhaltung grundlegender Menschenrechte, insbesondere die Menschenwürde, sichergestellt ist. Dies gilt insbesondere

bei Kooperationen mit ausländischen Behörden. Die Einhaltung von Mindeststandards muss bei derartigen Delegationen garantiert sowie auch überwacht werden.

Art. 26f E-VVWAL:

Es gilt zu ergänzen, dass dabei dem verfassungsmässigen Recht auf Einheit der Familie Rechnung zu tragen ist und somit eine Staffelung nur bei Verhältnismässigkeit zulässig ist.



Madame

Nous vous remercions pour votre courriel.

Dans la mesure où ce thème ne concerne pas les Suisses de l'étranger, nous renonçons à prendre position.

Meilleurs messages

Sarah Mastantuoni  
Directrice

**Organisation des Suisses de l'étranger**

Alpenstrasse 26  
CH - 3006 Berne  
Tél. +41 (0)31 356 61 00  
Fax +41 (0)31 356 61 01  
[www.aso.ch](http://www.aso.ch)  
[www.revue.ch](http://www.revue.ch)  
[www.swisscommunity.ch](http://www.swisscommunity.ch)



**Von:** [sofie.isler@sem.admin.ch](mailto:sofie.isler@sem.admin.ch) [<mailto:sofie.isler@sem.admin.ch>]

**Gesendet:** jeudi 31 août 2017 15:01

**An:** undisclosed-recipients:

**Betreff:** Vernehmlassung / Consultation / Consultazione

**Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs)**

**Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1), der Asylverordnungen 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 30. August 2017 hat der Bundesrat die im Titel erwähnte Vernehmlassung eröffnet und lädt Sie ein, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens bis am **30. November 2017** Stellung zu nehmen. Weitere Details zur Vernehmlassung entnehmen Sie bitte den Unterlagen. Die Vorlage und die Vernehmlassungsunterlagen können bezogen werden über die Internetadresse: <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pendent.html>.

Besten Dank für Ihre wertvolle Mitarbeit.

Freundliche Grüsse

## **Pascale Probst**

Staatssekretariat für Migration SEM  
Stv. Chefin Stabsbereich Recht  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern  
Tel. (+41) 58 465 11 39  
Mobile (+41) 79 758 58 33  
Fax (+41) 58 465 97 56

[pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch)  
[www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch)

---

---

---

### **Mise en œuvre du projet visant à accélérer les procédures d'asile (restructuration du domaine de l'asile)**

**Modification de l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1), de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2), de l'ordonnance 3 sur l'asile relative au traitement de données personnelles (OA 3) et de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)**

Madame, Monsieur,

Le 30 août 2017, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur l'affaire mentionnée en objet. Il vous invite à prendre position d'ici au **30 novembre 2017**. Vous trouverez de plus amples détails sur cette procédure de consultation dans la documentation ci-jointe. Le projet et le dossier mis en consultation sont disponibles à l'adresse Internet suivante:  
<http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/pendent.html>.

En vous remerciant de votre précieuse collaboration, nous vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

## **Pascale Probst**

Cheffe suppléante de l'état-major Affaires juridiques  
Secrétariat d'état aux migrations SEM

Quellenweg 6  
3003 Berne-Wabern

Tel. (+41) 58 465 11 39  
Mobile (+41) 79 758 58 33  
Fax (+41) 58 465 97 56

[pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch)  
[www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch)

---

---

---

### **Attuazione del progetto riguardante la velocizzazione delle procedure d'asilo (riassetto del settore dell'asilo)**

**Modifica dell'ordinanza 1 sull'asilo relativa a questioni procedurali (OAsi 1), dell'ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie (OAsi 2), dell'ordinanza 3 sull'asilo relativa al**

**trattamento di dati personali (OAsi 3) e dell ordinanza concernente l esecuzione dell allontanamento e dell espulsione di stranieri (OEAE)**

Gentili Signore e Signori,

il 30 agosto 2017 il Consiglio federale ha avviato la consultazione sull oggetto menzionato in calce. In tale contesto vi invitiamo a esprimere un parere entro il **30 novembre 2017**. Maggiori dettagli si evincono dalla documentazione. La documentazione in consultazione è disponibile all indirizzo: <http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/pendent.html>.

Ringraziandovi sin d ora per la preziosa collaborazione porgiamo cordiali saluti.

**Pascale Probst**

Capo suppl. stato maggiore Diritto  
Segreteria di Stato della migrazione SEM  
Quellenweg 6  
3003 Berna-Wabern  
Tel. (+41) 58 465 11 39  
Mobile (+41) 79 758 58 33  
Fax (+41) 58 465 97 56

[pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch)  
[www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch)

## Département fédéral de justice et police

Par mail

[pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch)

[jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:jasmin.bittel@sem.admin.ch)

Berne, le 30 novembre 2017

### Réponse à la consultation sur la mise en œuvre du projet visant à accéléraler les procédures d'asile (restructuration du domaine de l'asile)

Madame la Conseillère fédérale,  
Madame, Monsieur,

AvenirSocial, l'association suisse des travailleurs et des travailleuses sociales, vous remercie de l'opportunité de prendre part à cette consultation. AvenirSocial représente les intérêts et défend les travailleurs et travailleuses sociales ayant une formation en travail social, en éducation sociale, en service social, en animation socio-culturelle, en éducation de l'enfance et en maîtrise socio-professionnelle au niveau tertiaire. La promotion et le respect des droits humains constituent les principes fondamentaux guidant l'action professionnelle des travailleurs et travailleuses sociales, en particulier pour les personnes particulièrement vulnérables. De nombreux professionnel-le-s du travail social sont en contact avec des requérant-e-s d'asile, des réfugiés statutaires, des personnes admises à titre provisoire ou des personnes déboutées, que ce soit au moment de l'accueil, dans la prise en charge et dans l'intégration sociale et professionnelle.

Lors de la votation populaire du 5 juin 2016 visant à accélérer les procédures d'asile, AvenirSocial avait appelé à rejeter la loi sur l'asile, estimant cette révision entamer le respect de certains droits fondamentaux pour les personnes concernées. Cette révision ayant été acceptée, AvenirSocial souhaite se prononcer sur les aspects concernant spécifiquement le travail social dans ce troisième volet, consacrant toutes les dispositions du projet visant à accélérer les procédures d'asile.

AvenirSocial rejoint les recommandations formulées par la réponse de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, en particulier sur les aspects suivants touchant particulièrement le travail social :

#### 1 Unterbringungsbedingungen

In den bisherigen Empfangs- und Verfahrenszentren war eine Höchstdauer des Aufenthalts von 90 Tagen vorgesehen. Ursprünglich waren diese Zentren gar als reine Registrierungszentren geplant, mit einem Aufenthalt von rund 20 Tagen pro Person. Alle diese Punkte zeigen, weswegen die Bedingungen der Unterbringung mit Blick auf eine viel längere Aufenthaltsdauer in verschiedener Hinsicht verbessert werden müssen. So muss in allen Zentren des Bundes (inkl. besondere Zentren) ein *ungehinderter* Zugang *und* Ausgang gewährleistet sein. Dabei sind bewährte, liberale

Öffnungszeiten wie im Testbetrieb zu garantieren (siehe [Gutachten der EKR zu Asylsuchenden im öffentlichen Raum](#)). Die zugewiesene *und* auch eine allfällige gewillkürte Rechtsvertretung, Seelsorger und medizinisches Personal müssen stets Zugang haben. Für Verwandte und die Öffentlichkeit muss ein *geregelter* Zugang ermöglicht werden.

Weiter sollten Betreuung und Sicherheit aus einer Hand kommen. Dies gewährleistet eine ganzheitliche Herangehensweise an die Führung der Unterkunft. Die Qualifikationen des dafür zuständigen Personals müssen gewährleistet und überprüfbar sein. Schliesslich muss den Bedürfnissen von Personengruppen mit besonderen Rechten zwingend entsprochen werden (geschlechtergetrennte, abschliessbare und separat zugängliche Schlafräume und sanitäre Anlagen, Familienzimmer, Rückzugsorte für Kinder, u.ä.) und es sollen Mechanismen zur Identifizierung solcher Bedürfnisse entwickelt werden.

Für unbegleitete Minderjährige sind kindgerechte Unterbringungs- und Betreuungsformen zu gewährleisten. Die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) ist zwingend einzuhalten. Die Bewilligungspflicht und Aufsicht der Einrichtungen muss gewährleistet sein.

## 2 Kinderschutzmassnahmen und Aufgaben der Vertrauensperson

Bezüglich der Notwendigkeit einer besonderen Finanzierung der Aufgabe der Vertrauensperson sei auf die Position der SFH zu den Änderungen der Asylverordnung 2 im Rahmen der laufenden Vernehmlassung verwiesen. Ergänzend dazu sind an dieser Stelle folgende Bemerkungen anzubringen:

Grundsätzlich ist äusserst fraglich, ob ein Aufenthalt in einem Kollektivzentrum und ein streng getaktetes Verfahren wie das geplante den Bedürfnissen von unbegleiteten Minderjährigen überhaupt entsprechen kann. **Aus Sicht von AvenirSocial müsste daher grundsätzlich überdacht werden, ob für diese nicht ein besonderes Schutzsystem ausserhalb der angedachten Strukturen geschaffen werden muss. Gemeinsam mit der bereits bestehenden Pflicht der Priorisierung der Asylverfahren würde damit dem Kinderschutz umfassend Rechnung getragen.**

Sollen unbegleitete Minderjährige jedoch in Bundeszentren untergebracht werden, muss sichergestellt werden, dass auch während dem Aufenthalt in einem Zentrum des Bundes **in jedem Fall eine Kinderschutzmassnahme der vor Ort zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) errichtet wird.** Aufgrund einer fehlenden KESB auf Bundesebene, wird dies immer die KESB am entsprechenden Standort des Bundeszentrums sein. Den verschiedenen KESB an den Standorten der Bundeszentren müssen die dafür notwendigen Ressourcen und entsprechendes Fachpersonal zur Verfügung stehen. Dies muss bei der Aushandlung der Rahmenbedingungen an den verschiedenen Standorten zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden berücksichtigt werden.

Die Wahl der zu mandatierenden Person (für eine Beistand- oder Vormundschaft) obliegt der zuständigen KESB. Dabei sind die Kapazitäten und Kompetenzen der Akteure vor Ort ausschlaggebend. Soll die zugewiesene Rechtsvertretung diese Aufgabe, zusätzlich zur Mandatsarbeit und der Rolle der Vertrauensperson, übernehmen, so müssen ihr vom Bund die Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden, um diese umfassend zu erfüllen. Eine solche Lösung würde dem Bedürfnis der betroffenen Kinder und Jugendlichen, möglichst wenige unterschiedliche Ansprechpersonen zu haben, Rechnung tragen.

Gemäss dem erläuternden Bericht (S. 13 ff.) ist die Vertrauensperson auch zuständig bei einem möglichen Aufenthalt des betroffenen Kindes in einer geeigneten Unterbringung ausserhalb des Zentrums. Dieses Beispiel zeigt exemplarisch die grosse Bandbreite der Aufgaben der Vertrauensperson auf, welche sich nicht auf die Vertretung im Asylverfahren beschränkt, sondern auch gemäss Bundesverwaltungsgericht den umfassenden Aufgaben einer Beistandschaft gleichkommt. Damit soll verdeutlicht werden, dass die geforderte, zusätzliche Finanzierung in der AsylV2 einer Notwendigkeit zur Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht entspricht. Gleichzeitig kann damit von der entsprechenden Stelle verlangt werden, dass sie durch eine interdisziplinäre Herangehensweise sicherstellt, dass auch den psychosozialen Bedürfnissen von unbegleiteten Minderjährigen Rechnung getragen wird.

Die in Art. 7 Abs. 1 AsylV 1 enthaltene Möglichkeit, die Altersangaben einer asylsuchenden Person mit Unterstützung wissenschaftlicher Methoden abzuklären, hat die SFH in der Vergangenheit bereits oft kritisiert. Auch andere Organisationen haben sich ablehnend geäussert. Die [Schweizerische Gesellschaft für Pädiatrie hat dazu eine Stellungnahme](#) verfasst, in welcher sie sich mangels Validierung der Untersuchungsmethoden deutlich gegen die Anwendung solcher Abklärungen ausspricht. Die Neustrukturierung des Asylbereichs bietet eine gute Gelegenheit, diese Diskussion in eine neue Richtung zu leiten, weshalb die SFH eine Änderung des entsprechenden Absatzes vorschlägt, welche sich an der [Praxis anderer europäischer Länder bei diesem Thema](#) anlehnt.

Schliesslich ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Dauer der Tätigkeit einer Vertrauensperson von unbegleiteten Minderjährigen je nach Verfahren unterschiedlich sein soll. Aus Sicht von AvenirSocial ist hier eine Vereinheitlichung vorzunehmen, um allen Kindern und Jugendlichen die gleiche Unterstützung, auch in allfälligen Wegweisungs- und Zwangsmassnahmenverfahren zuzusichern.

Vorschlag AvenirSocial:

#### **Art. 7 Spezielle Situation von Minderjährigen im Asylverfahren**

1 Im Rahmen der Feststellung des Sachverhaltes kann **die für den Kinderschutz zuständige Behörde durch Prüfung vorhandener Ausweispapiere die Minderjährigkeit einer asylsuchenden Person feststellen oder hilfsweise mittels einer qualifizierten, interdisziplinären Abklärung einschätzen und feststellen.** ~~mit Unterstützung wissenschaftlicher Methoden abgeklärt werden, ob die Altersangabe der asylsuchenden Person dem tatsächlichen Alter entspricht.~~ **Die asylsuchende Person ist angemessen in dieses Verfahren einzubeziehen und bis zur Klärung oder solange Zweifel bestehen, ist sie als minderjährig zu behandeln.**

2 Nach Einreichung des Asylgesuches beginnt die Tätigkeit der zugewiesenen Rechtsvertretung als Vertrauensperson in den Zentren des Bundes und am Flughafen. **Die zuständige kantonale Behörde prüft die Errichtung einer Kindeschutzmassnahme.** Diese **entsprechende** Tätigkeit dauert an, solange sich die unbegleitete minderjährige asylsuchende Person im Zentrum des Bundes oder am Flughafen aufhält oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit.

2bis ~~Im Dublin-Verfahren dauert die~~ **Die Tätigkeit der zugewiesenen Rechtsvertretung als Vertrauensperson respektive des von der zuständigen kantonalen Behörde eingesetzten Beistandes oder Vormundes erstreckt sich sowohl auf das Asyl- und Wegweisungsverfahren, als auch auf allfällige Entfernung-, Fernhalte- und Zwangsmassnahmen gemäss** ~~bis zur Überstellung der unbegleiteten minderjährigen asylsuchenden Person in den zuständigen Dublin-Staat und erstreckt sich auch auf~~

~~Verfahren nach den Artikeln 76a und 80a des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 (AuG).~~

2ter Verzichtet eine unbegleitete minderjährige asylsuchende Person auf die in den Zentren des Bundes oder am Flughafen zugewiesene Rechtsvertretung, so bleibt diese für die Wahrnehmung der Interessen der minderjährigen asylsuchenden Person als Vertrauensperson weiterhin zuständig.

2quater Für unbegleitete minderjährige asylsuchende Personen wird nach Zuweisung in den Kanton eine Beistand- oder Vormundschaft eingesetzt. ~~Ist dies nicht rechtzeitig möglich, so~~ Bis zur Ernennung eines Beistandes oder eines Vormundes ernennt die zuständige kantonale Behörde ~~für die Dauer des Asyl- und Wegweisungsverfahrens längstens aber bis zur Ernennung eines Beistandes oder Vormundes oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit,~~ unverzüglich eine Vertrauensperson.

2quinques Hält sich eine unbegleitete minderjährige asylsuchende Person nicht mehr im Zentrum des Bundes auf und wurde diese keinem Kanton zugewiesen, richtet sich die Ernennung der Vertrauensperson nach Absatz 2quater. ~~Die Dauer der Tätigkeit der Vertrauensperson richtet sich für das Dublin-Verfahren nach Absatz 2bis und für das beschleunigte Verfahren nach Absatz 2quater.~~

3 ...

***neu Der mit der Aufgabe von Art. 102k Abs. 1 lit. e befasste Leistungserbringer stellt sicher, dass durch eine interdisziplinäre Herangehensweise auch den psychosozialen Bedürfnissen der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden Rechnung getragen wird.***

...

### 3 Beratung

Die Beratungstätigkeit der Rechtsschutzakteure findet kaum Erwähnung im Entwurf der AsylV 1. Es bestehen bisher vorwiegend allgemeine Anhaltspunkte zur Beschreibung der von der Beratung umfassten Aufgaben wie die «fortlaufende und umfassende Vermittlung von Informationen». Eine umfassende Beratung hat sich in der Praxis bewährt und wurde auch in der Evaluation als zentral für die Akzeptanz des Verfahrens durch die Asylsuchenden bewertet. **AvenirSocial empfiehlt daher eine klarere Festschreibung der Aufgaben der Beratung. Dabei sollte nicht nur die fortlaufende Beratung über das Asylverfahren und damit unmittelbar zusammenhängenden Bereichen, sondern ausdrücklich auch die Mitarbeit bei der Identifikation von besonders vulnerablen Asylsuchenden und die Vernetzung mit spezialisierten Unterstützungsdiensten vorgesehen werden.** Wichtig ist nach Ansicht von AvenirSocial auch vorzusehen, dass die Beratung – wie dies im Testbetrieb bereits der Fall ist – regelmässig alle Standorte (inklusive Unterkunft) aufsucht und damit die Funktion einer für alle Asylsuchenden unabhängig vom Verfahrensstadium einfach zugänglichen Anlaufstelle inne hat.

Vorschläge AvenirSocial:

Art. 52a Zugang und Qualität

(Art. 102f - 102l AsylG)



1 [...]

**.. (neu) Die Beratung von Asylsuchenden wird im Sinne einer offenen Beratungsstelle gewährleistet und umfasst neben der Beratung über das Asylverfahren auch weitere Aufgaben wie namentlich die Mitarbeit bei der Identifikation vulnerabler Personen und Vernetzungsarbeit.**

2 [..]

Art. 52b Beratung und Rechtsvertretung im Verfahren am Flughafen

(Art. 22 Abs. 3bis AsylG)

1 Während des Aufenthalts am Flughafen haben Asylsuchende Zugang zur Beratung über das Asylverfahren. Diese beinhaltet namentlich die Information über Rechte und Pflichten im Verfahren am Flughafen **und im Falle einer Mandatsniederlegung im Sinne von Abs. 5 die Vernetzung an eine unabhängige Beratungsstelle.**

[...]

5 Die Rechtsvertretung endet mit der Mitteilung der zugewiesenen Rechtsvertreterin oder des zugewiesenen Rechtsvertreters an die asylsuchende Person, sie oder er sei wegen Aussichtslosigkeit nicht gewillt, eine Beschwerde einzureichen. Diese Mitteilung erfolgt so rasch als möglich, **spätestens aber mit der nach** Eröffnung des ablehnenden Asylentscheides.

6 Zusätzlich zu den Aufgaben gemäss Artikel 102k Absatz 1 Buchstaben a bis f AsylG erfüllt die Rechtsvertretung am Flughafen namentlich folgende Aufgaben:

... .

#### 4 Qualität des Dolmetschens

Zum Erstaunen und Bedauern von AvenirSocial wird das Dolmetschen während des Asylverfahrens in den Entwürfen zur Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs nicht erwähnt. **Es handelt sich dabei, sowohl auf der Seite des SEM, als auch auf derjenigen der Rechtsschutzakteure, um eine derart zentrale Aufgabe, dass es unabdingbar ist, mindestens gewisse Qualitätsstandards dazu auf Verordnungsstufe festzuhalten.**

#### 5 Schulpflichtige Kinder

Gemäss Art. 80 Abs.4 nAsylG organisiert der Standortkanton den Grundschulunterricht für asylsuchende Kinder, die sich in einem Bundeszentrum aufhalten. Nach Bedarf wird der Unterricht in den Zentren durchgeführt. **Aus Sicht von AvenirSocial muss die Einschulung in öffentlichen Schulen stattfinden, falls dies den Bedürfnissen der betroffenen Kinder entspricht. Ein entsprechender Passus ist in die AsylV1 aufzunehmen.**

## 1. Sozial- und Nothilfe

### 5.1.1 Einheitliche Sozial- und Nothilfe

Aus Sicht von AvenirSocial ist stossend, dass die Ansätze für Sozial- und Nothilfe für Personen im Asylbereich in den verschiedenen Kantonen teilweise beträchtlich variieren. Um eine **Gleichbehandlung** zu gewährleisten, ist aus Sicht von AvenirSocial in Art. 3 AsylV2 aufzunehmen, dass sich die Kantone bei der Gewährung der Sozialhilfe an den SKOS-Richtlinien orientieren.

Im neuen System werden vermehrt Personen in Bundeszentren, namentlich in «Ausreise- und Wartezentren», Nothilfe erhalten (Art. 80 Abs. 1 nAsylG). In diesen Fällen wird gemäss Art. 80a nAsylG der mit dem Vollzug der Wegweisung beauftragte Kanton für die Ausrichtung der Nothilfe zuständig sein. Auch in diesem System müsste sichergestellt werden, dass dabei eine Gleichbehandlung herrscht.

### 5.1.2 Globalpauschalen des Bundes (Art. 22, 26 E-AsylV2)

Aus Sicht von AvenirSocial sollte die Zahlung der **Globalpauschale nicht vom tatsächlichen Sozialhilfebezug abhängig** gemacht werden. Damit könnten Anreize geschaffen werden für die Kantone, wirksame Massnahmen zur Arbeitsmarktintegration zu ergreifen.

Ausserdem betont AvenirSocial, dass sich die **Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Kantonen bei Nicht-Vollzug nach Art. 89b nAsylG auf die Ausreisepauschale beschränken** müssen. Sie darf nicht auf die Unterstützungs- und Integrationspauschale für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene ausgeweitet werden. Dies wäre unverhältnismässig und widerspräche dem Zweck dieser Pauschalen<sup>1</sup>.

Zudem sollte sich der Bund an den Mehrkosten der Kantone für einen erhöhten Aufwand beteiligen, beispielsweise die Kosten für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen, die Kosten für die nachhaltige Integration von Personen aus dem Asylbereich in den Arbeitsmarkt und die Kosten für die Übersetzung bei medizinischen Behandlungen, im Sinne eines diskriminierungsfreien Zugangs zur medizinischen Behandlung.

### 5.1.3 Nothilfepauschalen (Art. 29-31 E-AsylV2)

Die Nothilfepauschalen des Bundes an die Kantone sollen neu nach Verfahrensart abgestuft werden (erweitertes Verfahren, beschleunigtes Verfahren, Dublin-Verfahren). Aus Sicht von AvenirSocial scheint fraglich, ob die Art des Verfahrens ein taugliches Kriterium für die Bemessung der Nothilfe ist. Denn gerade Dublin-Verfahren dauern in der Praxis teilweise länger als die 140 Tage Aufenthalt im Bundeszentrum. Das bedeutet, dass diese Personen sich dann auch im Kanton aufhalten und dort nach einem Dublin-NEE Nothilfe beziehen. Zwar ist ein entsprechender Anpassungsmechanismus in Art. 30a E-AsylV2 vorgesehen. Es wird sich zeigen, ob dieses System die effektiven Nothilfekosten tatsächlich angemessen vergüten kann. **Für AvenirSocial muss jederzeit gewährleistet sein, dass sämtliche nothilfeberechtigten Personen Zugang zu ausreichenden Nothilfeleistungen haben.**

<sup>1</sup> <http://www.avenirsocial.ch/fr/p42013000.html>

## 6 Änderungen der AsylV3

Bei jeder Ausweitung der Zugriffsrechte auf Datenbanken, die Daten von Asylsuchenden beinhalten, muss der **Daten- und Persönlichkeitsschutz** jeder betroffenen Person sowie der Grundsatz der Verhältnismässigkeit stets gewahrt werden. Insbesondere wenn der Zugriff auf Dritte ausgedehnt wird, braucht es ausreichende Regelungen, um den Datenschutz zu wahren.

Aufgrund der genannten Fragen drängt sich eine umfassende Prüfung und Beurteilung dieser Bestimmung durch den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten auf.

Aus Sicht von AvenirSocial besteht zudem Klärungsbedarf in der AsylV3 bezüglich Zugriff auf Daten und Datenschutz im Verhältnis zum Leistungserbringer. AvenirSocial schlägt vor, dass in der AsylV3 ein **Zugang der Rechtsvertretung und der Beratung zu den für die Ausübung dieser Tätigkeit notwendigen Daten** der Asylsuchenden vorgesehen wird. Dies gilt auch für die Datenweitergabe an Rechtsberatungsstellen im erweiterten Verfahren. Es braucht in der AsylV3 eine Regelung, wie der **Informations- und Datenfluss an die kantonalen Rechtsberatungsstellen** abläuft. Für eine effiziente und effektive Mandatsübergabe ist eine rechtzeitige Weitergabe von Daten an die kantonalen Rechtsberatungsstellen erforderlich. Gleichzeitig muss der Datenschutz gesichert sein.

Nous vous remercions d'avance de bien vouloir prendre en considération les points abordés ci-dessus et nous vous transmettons, Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

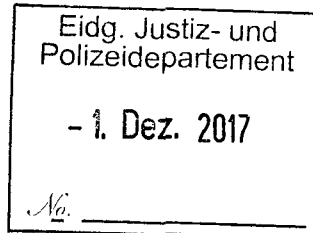


Emilie Graff  
 Co-secrétaire générale d'AvenirSocial

2017 -12- 01

Le Président / Le Président de la Conférence des présidents

Postfach, 9023 St. Gallen  
Telefon +41 58 465 2727  
Registratur-Nummer: 024.1



A-Post

Département fédéral de justice et police  
Madame la Conseillère fédérale  
Simonetta Sommaruga  
Bundeshaus Ost  
3003 Bern

PDF- und Word-Version per E-Mail an:

pascale.probst@sem.admin.ch  
jasmin.bittel@sem.admin.ch

St. Gall, le 30 novembre 2017 / mke

**Modification de l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1), de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2), de l'ordonnance 3 sur l'asile relative au traitement des données personnelles (OA 3) et de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)**

**Prise de position du Tribunal administratif fédéral**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous nous référons à votre courrier du 30 août 2017 et vous remercions d'avoir bien voulu consulter le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal) dans le cadre de la procédure de consultation mentionnée en exergue.

Celui-ci a pris connaissance du projet avec intérêt et vous soumet, par la présente, sa prise de position.

Les commentaires du Tribunal ne concernent que la modification de l'OA 1, car l'OA 2, l'OA 3 et l'OERE n'ont pas donné lieu à des remarques particulières. Le Tribunal tient en outre à relever qu'un groupe de travail bilingue s'est penché sur ces modifications, raison pour laquelle sa position est rédigée en partie en français, en partie en allemand.

A titre préliminaire, le Tribunal relève qu'au vu de l'ampleur des modifications apportées à l'OA 1, une refonte totale aurait été souhaitable. Cela aurait apporté une structure et une meilleure lisibilité de cette ordonnance.

Le Tribunal s'interroge notamment sur la logique de la systématique des art. 1a à 1c OA 1 : l'art. 1a OA 1 définit les notions, le nouvel art. 1b OA 1 les régions, alors que le nouvel art. 1c OA 1 est consacré au calcul des délais.

En ce qui concerne la traduction, le Tribunal note que celle de l'art. 14 al. 2 OA 1 est imprécise, voire inexacte. En effet, la formulation « Lorsque l'exécution du renvoi est *imminente* » n'a pas la même signification que « Wenn der Vollzug der Wegweisung *absehbar* ist ». L'imminence d'un renvoi ainsi que sa prévisibilité sont des notions différentes. Il en est de même de l'art. 15 al. 1 OA 1. « *Sensiblement* » n'est pas la traduction de « *erheblich* » ; « *gravement* » serait plus adapté.

La traduction du chapitre 5 « *Voies de droit et procédure de recours* » est également incorrecte car il ne s'agit pas des voies de droit et des procédures de recours, mais du conseil et de la représentation juridique. La seule norme en lien avec la procédure de recours est l'art. 53a OA 1, qui aurait davantage sa place à l'art. 7 OA 1. La version allemande « *Rechtsschutz und Beschwerdeverfahren* » correspond davantage à la réalité, sous réserve de la remarque faite sur la possible absence de normes de procédure de recours dans ce chapitre. Les traductions des titres des sections de ce chapitre sont également quelque peu malheureuses. Le Tribunal est néanmoins conscient que cette imprécision se trouve également dans le texte de la nLAsi, au chapitre 8. Il serait tout de même judicieux de pouvoir y remédier afin que l'intitulé des titres corresponde au contenu des dispositions qui suivent.

En ce qui concerne l'art. 7 OA 1, le Tribunal estime qu'il est superflu de préciser à l'al. 2 que la fonction de personne de confiance est caduque au moment où le MNA devient majeur, ce qui induit une confusion à l'al. 2<sup>bis</sup>.

#### Art. 15 Zuweisung in ein besonderes Zentrum

Nach Abs. 5 soll der Entscheid über die Zuweisung in ein besonderes Zentrum nach Art. 24a nAsylG nur durch Beschwerde gegen die Endverfügung angefochten werden können. Diese Regelung erscheint in verschiedener Hinsicht problematisch.

Ob die Zuweisung in ein solches Zentrum überhaupt eine selbständig anfechtbare Zwischenverfügung (zur asylrechtlichen Endverfügung) ist, muss nach den gesetzlichen Kriterien entschieden werden. Massgeblich ist Art. 107 AsylG (welcher auch nach der Asylgesetzrevision unverändert bleibt). Die selbständig anfechtbaren Zwischenverfügungen sind dort abschliessend aufgezählt (vorsorgliche Massnahmen; Sistierung des Verfahrens; Zuweisung in einen Kanton nach Art. 27 Abs. 3 AsylG). Alle anderen Zwischenverfügungen sind gemäss Art. 107 AsylG nur durch Beschwerde gegen die Endverfügung anfechtbar. Schon von daher erscheint der vorgesehene Abs. 5 überflüssig. Dass die Bestimmung dem geltenden Art. 16b Abs. 6 AsylV1 entspricht, vermag an dieser Feststellung nichts zu ändern.

Entbehrlich erscheint die Bestimmung vor allem deshalb, weil die Zuweisung in ein besonderes Zentrum neu nun stets mit einer Ein- oder Ausgrenzung zu kombinieren ist (Art. 24a nAsylG; Art. 74 (neu) Abs. 1<sup>bis</sup> und 2 AuG). Die eigentliche Massnahme, welche den betroffenen Asylsuchenden mit Pflichten belegt und welche die Zuweisung in ein «Renitenten-Zentrum» erst überhaupt durchsetzbar macht, dürfte also in dieser Verfügung liegen, welche sich auf das AuG stützt und nach den Regeln des AuG anfechtbar ist (Art. 74 Abs. 3 AuG). Wird die Zuweisungsverfügung des SEM als nicht (selbständig) anfechtbar erklärt, so wird dies die betroffene Person nicht daran hindern können, die damit verbundene Ein- oder Ausgrenzung bei der kantonalen richterlichen Behörde anzufechten. Und sollte die Anfechtung gar Erfolg haben, so dürfte die Zuweisung als solche mangels Durchsetzbarkeit faktisch keine Bedeutung mehr haben.

Das Bundesverwaltungsgericht ist der Meinung, dass Abs. 5 gestrichen werden sollte.

## Chapitre 5 OA 1.

Le Tribunal estime, de manière générale, que le sujet de la représentation juridique, au vu de son importance, aurait mérité d'être traité dans un chapitre à part entière. C'est en effet la cheville ouvrière de la nouvelle loi sur l'asile. Sans une représentation efficace des requérants d'asile, il ne sera pas possible de garantir le respect des droits de ceux-ci dans les courts délais prévus par la loi. La qualité des prestations apportées aux requérants doit ainsi être garantie et clarifiée en amont. En effet, outre la nécessité de garantir la qualité de la représentation juridique, l'ampleur de l'engagement des deniers publics aurait nécessité des règles claires et précises afin d'éviter de nombreux problèmes, qui ne manqueront pas de se poser. Il y a un impératif clair de sécurité du droit et de transparence.

Ces règles, qui seront détaillées ci-dessous, concernent la procédure d'habilitation des prestataires de services, la nature du contrat, les conditions que doivent remplir ces prestataires et les représentants, leurs tâches, leur responsabilité et le contrôle.

Selon le message du Conseil fédéral (FF 2014 7771, 7838), la tâche de conseil et de représentation juridique peut être confiée à des prestataires appropriés grâce à une procédure d'appel d'offres de droit public. A priori, la loi fédérale sur les marchés publics (LMP, RS 172.056.1) est applicable et il serait judicieux de le préciser dans l'OA 1. Le but est d'assurer une égalité de traitement entre les prestataires et entre les requérants d'asile, quel que soit le centre dans lequel ils seront assignés. Le seul moyen d'y parvenir est d'avoir une procédure claire et transparente.

La nLAsi prévoit qu'il y aura désormais des prestataires de service, habilités à représenter les requérants d'asile dans les centres de la Confédération et à l'aéroport (art. 102f ss) et des bureaux de conseil cantonaux, auxquels pourront s'adresser les requérants d'asile lorsqu'ils passeront en procédure élargie (art. 102l nLAsi) ; seul l'art. 102l al. 3 nLAsi contient une clause expresse de délégation de compétence au Conseil fédéral pour fixer les conditions d'agrément de ces bureaux.

L'OA 1 est ainsi muette sur les conditions que doivent remplir les prestataires et les représentants juridiques, ce que le Tribunal déplore. Quant aux bureaux de conseil juridique cantonaux, l'art. 52g OA 1 dispose simplement qu'ils peuvent être habilités s'ils garantissent qu'ils sont à même d'assumer durablement les tâches définies à l'art. 102l, al. 1 nLAsi et qu'ils possèdent les connaissances juridiques nécessaires, notamment en droit d'asile et en droit procédural. Le Tribunal estime que cet article est insuffisant.

En effet, en octroyant à des personnes non avocates, soit non inscrites à un registre cantonal et non tenues de respecter la loi fédérale sur la libre circulation des avocats (Loi sur les avocats, LLCA, RS 935.61), la porte est ouverte à toutes les dérives. Or, comme relevé ci-dessus, la qualité de leurs prestations est une condition sine qua non à la bonne mise en œuvre de la loi sur l'asile.

L'OA 1 devrait ainsi clairement définir les conditions que doivent remplir les prestataires de service, les bureaux de conseil juridiques et leurs représentants juridiques pour être habilités à conseiller et à représenter les requérants d'asile. Les conditions pour les prestataires de service et les bureaux cantonaux devraient de plus être identiques.

Les prestataires de service et les bureaux de conseil juridique doivent notamment être organisés de telle manière qu'ils puissent assurer durablement (comme mentionné à l'art. 52g OA 1) les tâches qu'ils doivent accomplir. Pour ce faire, ils doivent bénéficier d'une structure adaptée, qui leur permette notamment d'être atteignables en tout temps pendant les jours ouvrables afin de pouvoir coordonner et organiser le travail. Ceci est impératif au vu des courts délais que les représentants juridiques ont ensuite pour accomplir leurs prestations. Ces prestataires et ces

bureaux de conseil doivent également avoir les compétences et les connaissances nécessaires pour superviser le travail des représentants juridiques et former ceux qui n'auraient pas encore l'expérience professionnelle nécessaire.

Les représentants juridiques devraient quant à eux remplir les conditions personnelles de l'art. 8 LLCA, avoir une formation complète en droit (bachelor et master, respectivement licence), des connaissances linguistiques parfaites dans la langue nationale du centre/canton où ils sont actifs, des bonnes connaissances du droit d'asile suisse, de la situation politique et sociale du pays (voir notamment ATF 123 I 19), avoir une expérience professionnelle dans le domaine de l'asile et, à défaut, une période de formation garantie par le prestataire de service dont ils dépendent. Les représentants devraient également s'engager à respecter les art. 12 let. a à c et 13 LLCA.

Sur ce point, il serait souhaitable que les conditions à remplir pour ces représentants juridiques vailent également pour ceux qui représentent les requérants d'asile devant le Tribunal (art. 110a al. 3 LA<sup>Asi</sup>). Ceci était une omission dans la précédente ordonnance qui pourrait, lors de la présente modification, être comblée.

La nature des liens entre les différents protagonistes doit être clarifiée afin que chacun connaisse ses droits et ses devoirs et sache à qui s'adresser et sur quelle base. L'OA 1 devrait ainsi définir la nature des liens contractuels entre :

- a. la Confédération et les prestataires de service dans les centres de la Confédération et les aéroports ;
- b. la Confédération et les bureaux de conseil cantonaux ;
- c. les prestataires de service et les représentants juridiques ;
- d. les représentants juridiques et les requérants ;
- e. les requérants et les prestataires de service.

Les tâches des prestataires de service, respectivement des bureaux de conseil cantonaux et des représentants juridiques sont énumérées dans l'OA 1. Elles sont néanmoins disséminées dans plusieurs articles et un regroupement paraît nécessaire.

Lorsque le prestataire de service, respectivement le bureau de conseil juridique cantonal ou le représentant juridique, n'accomplit pas correctement sa tâche, se pose la question de la responsabilité. L'OA 1 devrait indiquer les conséquences et les voies de droit à disposition des requérants en cas de manquement. La question se pose notamment de savoir si les prestataires de service doivent être au bénéfice d'une assurance responsabilité civile pour être habilités à représenter les requérants d'asile.

Les prestataires de service doivent en outre pouvoir être contrôlés et doivent, à leur tour, pouvoir faire part de problèmes qu'ils rencontreraient dans l'exercice de leurs tâches. L'art. 52a al. 2 OA 1 est à cet égard flou et ne constitue pas un véritable mécanisme de contrôle. Le Tribunal estime à cet égard judicieux la création d'un organe paritaire de contrôle auquel pourront s'adresser les prestataires de service, les bureaux de conseil juridique cantonaux et les représentants juridiques. Ce bureau permettrait en outre d'uniformiser la pratique, ce qui conduirait à une plus grande égalité entre les requérants attribués dans les différents centres de la Confédération.

Après ces remarques d'ordre général, le Tribunal se prononce sur chaque disposition proposée.

Comme déjà mentionné ci-dessus, les intitulés du chapitre 5 et des sections 1 à 3 sont incorrects.



Art. 52a al. 1 : le Tribunal constate que la terminologie utilisée n'est pas la même que dans la loi. L'art. 102f nLAsi dispose que le requérant a « droit » (« Anspruch ») à un conseil et à une représentation juridique gratuits, alors que l'ordonnance ne mentionne que « l'accès » (« Zugang »). Ce terme est nettement plus réducteur que le premier et il serait judicieux de le remplacer dans l'OA 1. En outre, la précision « nécessaires à l'exécution de la procédure d'asile » pourrait être remplacée par « nécessaires à sa procédure ». En français en outre, il y a lieu de modifier la première phrase : « Durant son séjour (...), dans un aéroport », non « à un aéroport ».

Al. 2 : supprimer (voir ci-dessus).

Art. 52b al. 1 et 2 : remplacer le terme « accès » par « droit ».

L'al. 1 paraît en outre inutile, voire contradictoire, au regard de l'al. 2. En effet, dès le dépôt de sa demande d'asile, le requérant se voit attribuer un représentant juridique qui lui prodiguera également des conseils. Suggestion : supprimer l'al. 1 et compléter l'al. 2 par « chargé également de lui fournir des conseils ».

Al. 4 : Supprimer « En cas de procédure à l'aéroport, » vu qu'il s'agit d'un article sur la procédure à l'aéroport. Corriger : entrer « en » Suisse, non « à » Suisse.

Art. 52c al. 1 : préciser que le SEM communique « par écrit ». Au vu de la brièveté des délais, cette précision est importante en cas de contestation ultérieure. Cette remarque vaut également pour l'al. 2 et l'art. 52f al. 1 et 2 OA 1.

Darüber hinaus ist die Frist von mindestens einem Arbeitstag zu kurz, das umso mehr wenn die Anzahl der Beschwerdeführender am Flughafen hoch sein sollte. Jedenfalls müsste aber – in Analogie zur Frist für die Abgabe der Stellungnahme gemäss Art 52d Abs. 1 – garantiert sein, dass die Frist einen vollen Arbeitstag beträgt. Also nicht etwa am Vortag kurz vor Büroschluss für einen Termin, der anderntags am Vormittag stattfindet (bzw. am Freitag gegen Abend für einen Termin am Montagmorgen).

Die Formulierung dieses Absatzes ist nach Ansicht des Gerichts unglücklich. Vielmehr schlägt es folgende Wortwahl vor:

*„Ist bei Verfahrensschritten in den Zentren des Bundes oder am Flughafen eine Mitwirkung der Rechtsvertretung notwendig (insbesondere...), so teilt das SEM dem Leistungserbringer den Termin möglichst frühzeitig mit, mindestens jedoch einen vollen Arbeitstag vor Beginn, bei Anhörungen zu den Asylgründen mindestens zwei volle Arbeitstage vor Beginn.“*

Art. 52d al. 1 : le délai imparti apparaît particulièrement court, d'autant plus au vu de la situation particulière à l'aéroport. Le Tribunal suggère que ce délai soit prolongé.

Al. 2 : Le Tribunal ne comprend pas ce que signifie la deuxième phrase, soit « *Font exception les décisions de non-entrée en matière visées à l'art. 31a, al. 1, let. b, LAsi.* ». Est-ce qu'aucune prise de position n'est nécessaire pour ce genre de décision ? Si tel est le cas, il serait judicieux de le mentionner expressément. Die deutsche Version ist genauso unklar: « *Nicht als ablehnende Asylentscheide gemäss Absatz 1 gelten Nichteintretentsentscheide gemäss Artikel 31 a Absatz 1 Buchstabe b AsylG* ». Auch der Begriff „Sachentscheide“ scheint nicht ganz richtig, denn systematisch gesehen würde auch eine Asylgewährung darunter fallen, was natürlich keinen Sinn macht und auch nicht mit „ablehnendem Entscheid“ im Sinne von Art. 102k Abs. 1 Bst. c nAsylG gemeint sein kann. Im Begleitkommentar wird formuliert, dass als „ablehnend“ auch solche Entscheide gemeint sind, welche unter Abweisung im Asylpunkt eine vorläufige Aufnahme anordnen, oder welche das Asyl nur derivativ gewähren (Art. 51 AsylG), unter Verneinung der originären Flüchtlingseigenschaft. Vielleicht wäre es klarer, wenn genau aufgezählt würde, welche

Arten von Entscheiden als „ablehnende Entscheide“ gelten, bei denen vorgängig ein Entwurf zur Stellungnahme zu unterbreiten ist.

Art. 52e Abs. 1 : Demnach hat der Leistungserbringer dem SEM mitzuteilen, ob die zugewiesene Rechtsvertretung auch im erweiterten Verfahren zur Verfügung stehen wird. Es stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen dies der Fall sein soll. Gelten, wenn der Leistungserbringer sich dafür entscheidet, auch im erweiterten Verfahren zur Verfügung zu stehen, die gleichen vertraglichen Modalitäten gegenüber dem SEM? Ist die Unentgeltlichkeit für die asylsuchende Person – und entsprechend die Entschädigung des Leistungserbringers durch den Bund – in diesem Fall weiterhin gewährleistet? Dies ist vorzusetzen, denn es soll ja auch die Rechtsvertretung durch eine kantonale Rechtsberatungsstelle kostenlos sein; vgl. Art. 102/ Abs. 1 nAsylG i.V.m. Art. 52e Abs. 2 E-AsylV 1. Angesichts der Bedeutung dieser Frage für den Leistungserbringer sollte auf Verordnungsebene deshalb so klar wie möglich festgehalten sein, welche Regeln für den Übergang des Rechtsschutzes zwischen dem Verfahren am Flughafen oder in den Zentren des Bundes und dem erweiterten Verfahren in den Kantonen gelten. Für den Leistungserbringer dürfte dies eine wesentliche Voraussetzung sein, um auch im erweiterten Verfahren als Rechtsvertreter fungieren zu wollen.

Art. 52e al. 2 OA 1 : le Tribunal est d'avis que si le représentant juridique désigné n'est pas disponible, il revient au SEM, voire au prestataire de service, d'annoncer le requérant au bureau de conseil juridique cantonal. Le requérant a en effet le droit d'être conseillé et représenté et ce n'est pas à lui d'entreprendre la démarche.

In Art. 52e Abs. 2 E-AsylV 1 ist im Singular von der zuständigen Rechtsberatungsstelle im Zuweisungskanton die Rede (ebenso in Art. 52g Abs. 2 und 3). Es wäre insbesondere mit Blick auf die grossen Kantone (vor allem ZH und BE, wobei im letztgenannten auch Organisationen in verschiedener Sprache arbeiten) nicht sachgerecht, je Kanton nur eine einzige Rechtsberatungsstelle gemäss Art. 52g Abs. 1 E-AsylV 1 zuzulassen.

Hier stellt sich auch die Frage, ob die besonderen Informationspflichten der vormaligen zugewiesenen Rechtsvertretung gegenüber einer neu den Fall übernehmenden Rechtsberatungsstelle nicht auch dann gelten müssten, wenn die Asylsuchenden ein Anwaltsbüro oder ein freiberufliches Beratungsbüro mandatieren. Dieser Kommentar gilt ebenfalls für die Art. 52f und 52g E-AsylV 1.

Gemäss Art. 102/ nAsylG soll es Asylsuchenden bei entscheidrelevanten Schritten im erweiterten Verfahren nach Zuweisung an die Kantone möglich sein, sich «kostenlos an eine Rechtsberatungsstelle oder an die zugewiesene Rechtsvertretung» zu wenden. Aufgrund der Gesetzesnorm erscheint unklar, wie sich die unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung bei Verfahren in einem Zentrum des Bundes gemäss Art. 102f ff. nAsylG und die Möglichkeit, im erweiterten Verfahren bei entscheidrelevanten Schritten gemäss Art. 102/ nAsylG eine kostenlose Beratung zu erlangen, im Einzelnen unterscheiden.

Auch ist nicht klar, was in Art. 52e Abs. 3 E-AsylV 1 mit den «Fällen nach Absatz 2» genau gemeint ist. Ergibt sich die Verpflichtung der zugewiesenen Rechtsvertretung zur Information der kantonalen Rechtsberatungsstelle über den Verfahrensstand bereits durch den Verzicht auf die Weiterführung des Mandats (sei es durch Verzicht der zugewiesenen Rechtsvertretung oder der asylsuchenden Person selbst)? Oder entsteht die Verpflichtung zur Information erst dann, wenn sich die asylsuchende Person entscheidet, sich an die kantonale Rechtsberatungsstelle zu wenden? Aus datenschutzrechtlicher Sicht wäre das Einverständnis der asylsuchenden Person und folglich ihre Entscheidung, sich an die Rechtsberatungsstelle zu wenden, vorzusetzen. Es ist darauf hinzuweisen, dass es der asylsuchenden Person selbstverständlich freisteht, sich im erweiterten Verfahren entweder gar nicht beraten und/oder vertreten zu lassen oder sich zu diesem Zweck an eine beliebige andere Person oder Organisation zu wenden.

In diesem Zusammenhang stellt sich ausserdem die Frage, was mit den Akten der asylsuchenden Person geschehen soll, die bei der zugewiesenen Rechtsvertretung vorhanden sind. Eine Übermittlung der Akten an die kantonale Rechtsberatungsstelle setzt jedenfalls das Einverständnis der asylsuchenden Person voraus. Es ist dabei zu bedenken, dass sich die asylsuchende Person auch erst zu einem späteren Zeitpunkt – d.h. nicht unmittelbar nach der Zuweisung ins erweiterte Verfahren – dazu entschliessen kann, sich an die kantonale Rechtsberatungsstelle zu wenden. Art. 52e E-AsylV 1 scheint von einem „Idealfall“ auszugehen, in dem sich die asylsuchende Person unmittelbar nach der Zuweisung ins erweiterte Verfahren und der Mitteilung der zugewiesenen Rechtsvertretung, das Mandat nicht weiter ausüben zu wollen, entscheidet, sich an eine Rechtsberatungsstelle im Sinne dieser Norm zu wenden.

Art. 52e al. 3 : supprimer « de première instance » car cela va de soi.

Art. 52f al. 1 et 2 : ajouter « par écrit ».

Al. 3 : cet alinéa est contraire à l'art. 102j al. 3 LAsi qui prévoit une sanction uniquement si le représentant juridique n'a pas donné son avis sur le projet de décision négative ou l'a donné hors délai, lorsque le prestataire de service lui a transmis le projet en temps utile. La loi ne prévoit pas de sanction lorsque le prestataire n'a pas transmis en temps utile le projet. L'art. 52f al. 3 OA 1 va ainsi trop loin en prévoyant une sanction que la loi ne prévoit pas.

Art. 52g : comme dit ci-dessus, cet article est insuffisant pour définir les conditions que doivent remplir les bureaux de conseil juridique.

Vu l'ensemble des remarques formulées ci-avant, le Tribunal invite le SEM à reconsidérer son projet d'ordonnance (OA 1) soumis à consultation afin d'éviter, dans la mesure du possible, des problèmes lors de son entrée en vigueur.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à ces lignes, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'assurance de notre haute considération.

Le Président du Tribunal  
administratif fédéral

  
Jean-Luc Baechler



Le Président de la Conférence  
des présidents

  
Vito Valenti

Copie à:

- Tribunal fédéral
- Tribunal pénal fédéral
- Tribunal des brevets

CH-9023 St. Gallen

**R**  
Recommandé 98.00.901600 05080149

Eidg. Justiz- und  
Polizeidepartement  
- 1. Dez. 2017  
No. SEM



**Vernehmlassung zum Entwurf zur Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV1), der Asylverordnungen 2 über Finanzierungsfragen (AsylV2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV3) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL)**

**Einleitende Bemerkungen**

Caritas Schweiz bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Grundsätzlich begrüssen wir die vom Parlament am 25. September 2015 beschlossene und durch das Volk am 5. Juni 2016 bestätigte Asylgesetzrevision.

Caritas Schweiz engagiert sich im Asylverfahren in vielfältiger Form: Sie bietet Rechtsberatung in den Kantonen Jura, Luzern, Freiburg, Obwalden, Nidwalden, Schwyz, Zug und Uri an, nimmt in den Kantonen Freiburg und Schwyz Leistungsaufträge zur Unterbringung, Betreuung und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen wahr, trägt mit Hilfswerksvertretungen zu einem fairen Asylverfahren bei und leistet Rückkehrberatung in den Kantonen Zug und Schwyz. Mit weiteren Projekten fördert sie die gesellschaftliche Teilhabe von benachteiligten Migrantinnen und Migranten.

Die Revision soll die Asylverfahren beschleunigen, jedoch die Rechtsstaatlichkeit der raschen Verfahren sicherstellen. Mit den zu vernehmlassenden Entwürfen zur Umsetzung sieht Caritas Schweiz dieses Ziel gefährdet. So war in Aussicht gestellt worden, als flankierende Massnahme zu den raschen Verfahren, Asylsuchenden einen Anspruch auf eine kostenlose Beratung und Rechtsvertretung einzuräumen. Tatsächlich besteht dieser Anspruch jedoch nur während des beschleunigten Verfahrens und wird im erweiterten Verfahren derart reduziert, dass nicht mehr von einer ordentlichen Rechtsvertretung gesprochen werden kann. Dies ist umso stossender, als davon auszugehen ist, dass gerade Asylsuchende mit komplexeren Gesuchen dem erweiterten Verfahren zugewiesen werden.

Als Ausgleich zur Verkürzung der Verfahrens- und Beschwerdefristen muss die Rechtsvertretung wirksam und effektiv ausgestaltet sein. Diese kann nur sichergestellt werden, wenn die Rechtsvertretung über genügend Zeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügt. Die Evaluation des Testbetriebs hat gezeigt, dass die kurzen Fristen der Vorbereitungsphase sowohl für die Mitarbeitenden des SEM als auch für die Rechtsvertretung nur schwer einzuhalten sind. Gerade bei Asylsuchenden, die nicht einmal in den

Grundzügen mit der schweizerischen Rechtsordnung vertraut und mit sprachlichen Schwierigkeiten konfrontiert sind, ist es umso wichtiger, dass die bevollmächtigte Vertretung ihre Aufgabe als Interessenvertretung vollumfänglich wahrnehmen kann.<sup>1</sup>

Nur ein umfassender Rechtsschutz entspricht den rechtsstaatlichen Anforderungen an ein faires und korrektes Asylverfahren. Der Zugang zu einem qualitativ gleichwertigen Rechtsschutz muss deshalb im beschleunigten als auch im erweiterten Verfahren gewährleistet sein.

Im Weiteren wurde die Chance vertan, die notwendige Unterstützung in den Bereichen Betreuung, Versorgung, Interessenvertretung und Unterbringung für unbegleitete Minderjährige Asylsuchende konkret auszugestalten und detailliert festzulegen. Zusätzlich sind die bestehenden Strukturen wie die Rückkehrberatung mit dem Vorschlag zur Änderung der AsylV2 gefährdet. Caritas Schweiz fordert diese Strukturen zu erhalten und auszubauen und keine Anreize zu schaffen, ein Asylgesuch vor Rechtskraft des Entscheids zurückzuziehen.

## **Vernehmlassung zum Entwurf zur Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV1)**

### **1. Rechtsschutz im beschleunigten Verfahren**

#### **1.1. Mitteilung von Verfahrensschritten und Fristen für die Rechtsvertretung**

##### *Art. 52c AsylV1 Mitteilung von Verfahrensschritten*

Damit der Rechtsschutz effektiv gelingen kann, sind sowohl im beschleunigten als auch im erweiterten Verfahren Vorankündigungen von Terminen und deutlich längere Fristen vorzusehen. Caritas Schweiz gibt zu bedenken, dass die vorgeschlagenen Fristen im beschleunigten Verfahren enorm kurz sind.

Mit diesen vorgesehenen kurzen Fristen können der ordentliche Betrieb und die effektive Vertretung der asylsuchenden Personen nicht gewährleistet werden. Im Testverfahren Zürich hat sich gezeigt, dass ohne rechtzeitige Vorankündigung der anstehenden Verfahrensschritte keine adäquate Ressourcenplanung möglich ist und die angesetzten Fristen nicht eingehalten werden können. Die bereits bestehende Praxis der Vorankündigung muss deshalb auf Verordnungsebene festgehalten werden. Ansonsten werden in jedem Verfahrenszentrum bzw. in jeder Asylregion unterschiedliche

---

<sup>1</sup> Der EGMR hat festgestellt, dass Asylsuchende generell Mitglieder einer besonders vulnerablen Gesellschaftsgruppe sind und ein spezielles Schutzbedürfnis aufweisen. EGMR, M.S.S. gegen Belgien und Griechenland, Nr. 30696/09, 21. Januar 2011, Ziff. 251; EGMR, Tarakhel gegen die Schweiz, Nr. 29217/12, 4. November 2014, Ziff. 97.



Abmachungen zwischen SEM und Leistungserbringer getroffen. Dies würde zu einer Rechtsunsicherheit und zur Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes führen.

Caritas Schweiz fordert deshalb die Erhöhung der Vorankündigung des Verfahrensschrittes in Art. 52c Abs. 1 AsylV1 von zwei auf **mindestens zehn Arbeitstage**. In Abs. 2 soll die definitive Mitteilung der Termine **mindestens fünf Arbeitstage** vor der Durchführung des entsprechenden Verfahrensschrittes erfolgen.

*Art. 52d Abs. 1 AsylV1 Fristen zur Stellungnahme*

Auch hier haben die Erfahrungen im Testbetrieb Zürich gezeigt, dass die Frist von 24 Stunden für die Stellungnahme zum Entscheidentwurf zu knapp berechnet ist. Bei hohen Gesuchszahlen kann unter diesen Umständen kein qualitativ hochstehender Rechtsschutz gewährleistet werden.

Caritas Schweiz fordert die Frist zur Stellungnahme zum Entscheidentwurf entscheidend zu verlängern und explizit eine frühzeitige Vorankündigung dieses zentralen Verfahrensschrittes aufzunehmen. In Absatz 1 soll die Frist zur Einreichung einer Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheides nach **48 Stunden** an welcher die Übergabe des Entwurfs an den Leistungserbringer stattgefunden hat, enden. Weiter soll diese Frist auf Antrag erstreckt werden, falls dies zur Beibringung weiterer Beweismittel nötig ist oder sie aus entschuldbaren Gründen (z.B. Krankheit) nicht eingehalten werden kann.

Zusätzlich sollte die Rechtsvertretung die Möglichkeit haben weitere Verfahrensanträge zu stellen, namentlich hinsichtlich der Zuweisung ins erweiterte Verfahren (vgl. externe Evaluation des Rechtsschutzes in der Testphase). Dies hat sich in der Praxis bereits bewährt und sollte nun auch in der Verordnung verankert werden.

*Art. 52d Abs. 2 AsylV1 Stellungnahmen im Dublin-Verfahren*

Es ist nicht nachvollziehbar weshalb die Möglichkeit zur Stellungnahme in Verfahren gemäss Art. 31a Abs. 1 lit. 1 b AsylG ausgeschlossen wird. Bei den Dublin-Verfahren beträgt die Beschwerdefrist nur 5 Arbeitstage. Zusätzlich sind diese Dublin-Verfahren äusserst umstritten. Es stellen sich regelmässig neue Rechts- und Sachfragen aufgrund der Entwicklung der internationalen Rechtsprechung, der Situation in anderen Dublin-Mitgliedstaaten oder Änderungen der Dublin-Praxis. **Caritas Schweiz regt an, Satz 2 des zweiten Absatzes ersatzlos zu streichen.**



## 2. Rechtsschutz im erweiterten Verfahren

### 2.1. Mitteilung von Verfahrensschritten und Fristen für die Rechtsvertretung

#### *Art. 52f AsylV1 Mitteilung der Termine*

Auch im erweiterten Verfahren sind die vorgesehenen fünf Arbeitstage zur rechtzeitigen Mitteilung der Termine für entscheidungsrelevante Verfahrensschritte **deutlich zu knapp**. Dies macht beim erweiterten Verfahren aus folgenden Gründen keinen Sinn:

- Es handelt sich gerade um ein weniger stark getaktetes Verfahren, da der Wechsel ins erweiterte Verfahren genau deshalb erfolgt, weil der **komplexe Fall** nicht im beschleunigten Verfahren erledigt werden kann.
- Der Zeitdruck wird hier kleiner sein und es macht keinen Sinn, der Rechtsvertretung derart kurze Fristen aufzuerlegen.
- Weiter muss der zusätzliche logistische und organisatorische Aufwand berücksichtigt werden. Die kantonalen Rechtsberatungsstellen werden ausserhalb der Bundeszentren angesiedelt sein.
- Das SEM sollte die bisherigen Erfahrungen im Bereich der Hilfswerkvertretung analog heranziehen. Im Bereich der Hilfswerkvertretung hat sich eine Vorlaufzeit **von mindestens zwei Wochen** für die Mitteilung der Termine bewährt. Dabei muss berücksichtigt werden, dass es sich dort um eine zentrale Disposition handelt, welche im Fall von Schwankungen von Anhörungszahlen eine gewisse Routine und Ausgleich garantiert. Caritas Schweiz sieht hier Regelungsbedarf.

Der Abs. 2 von Art. 52f soll wie folgt geändert werden: *Termine gelten als rechtzeitig mitgeteilt, wenn sie unverzüglich nach deren Festsetzung angekündigt, **mindestens jedoch fünfzehn Arbeitstage vor der Durchführung der entscheidungsrelevanten und weiteren Verfahrensschritten** an denen die Teilnahme der Rechtsvertretung notwendig ist, dem Leistungserbringer der zugewiesenen Rechtsvertretung oder der zuständigen Rechtsberatungsstelle zur Kenntnis gebracht werden.*

Gerade bei Asylsuchenden, die weder mit der schweizerischen Rechtsordnung noch mit der Sprache vertraut sind, ist es umso wichtiger, dass die bevollmächtigte Rechtsvertretung ihre Aufgabe vollumfänglich wahrnehmen kann. Bei asylsuchenden Personen, die rechtlich vertreten sind, darf keine Handlung Rechtswirkung entfalten, bei der die Rechtsvertretung nicht zugegen ist- es sei denn, die asylsuchende Person hat explizit darauf verzichtet. Ansonsten würde allfällige Nachlässigkeit des Leistungserbringers bzw. Rechtsvertreters ausschliesslich zulasten der Asylsuchenden gehen. Das wäre eine willkürliche Schlechterbehandlung der Asylsuchenden, die auch durch die Maxime der

Verfahrensbeschleunigung nicht begründet werden kann. Caritas Schweiz fordert daher, **Absatz 3** von Art. 52 f **ersatzlos zu streichen**.

## **2.2. Zuständigkeit der Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren**

### *Art. 52e AsylVI Wahlfreiheit*

Caritas Schweiz begrüsst die angedeutete **Wahlfreiheit** der asylsuchenden Person und die Möglichkeit des Wechsels zur Rechtsberatungsstelle. Die Regelungen des Rechtsschutzes beim Übergang ins erweiterte Verfahren sind leider sehr vage formuliert. Es bleibt in der Formulierung der entsprechenden Absätze unklar, ob und wie die asylsuchende Person die notwendigen Informationen für die Ausübung der erwähnten Wahlfreiheit erhält. Es muss davon ausgegangen werden, dass die asylsuchenden Personen zum Zeitpunkt des Überganges ins erweiterte Verfahren bzw. bei der Zuweisung zu einem Kanton nicht über ausreichend Informationen verfügen, um eine dauerhafte und nachhaltige Entscheidung über die Wahl der Rechtsschutzakteure zu fällen.

Aus Sicht der Caritas Schweiz muss die Wahlfreiheit der gesuchstellenden Personen noch stärker im Vordergrund stehen. Diese Wahlfreiheit muss zu jedem Zeitpunkt im Asylverfahren, auch nach der Kantonszuweisung gewährleistet bleiben.

Zu berücksichtigen sind dabei auch **die unterschiedliche geographische Distanz und die Topographie zwischen Zuweisungskanton und Bundesasylzentrum**. Die Asylregionen Zürich und Bern unterscheiden sich zum Beispiel erheblich von den Asylregionen Zentral -und Südschweiz, Ostschweiz oder der Westschweiz. Grundsätzlich spricht sich Caritas Schweiz aus folgenden Gründen für eine Rechtsvertretung vor Ort im Kanton aus, wenn insbesondere die Distanz zum Bundesasylzentrum zu gross ist und bei der Zuweisung in den Kanton ein Sprachwechsel erfolgen wird:

- Bei den Fällen im erweiterten Verfahren handelt es sich meist um komplexe, zeitaufwändige Verfahren (z.B. traumatisierte, verletzte Personen, Fälle mit zahlreichen Beweismitteln, Zusammenarbeit mit verschiedenen kantonalen Akteuren).
- Die Vertrauensbildung vor Ort, wo die Asylsuchenden schlussendlich wohnen und ein neues Leben beginnen werden, kann besser mit einer ortskundigen Rechtsvertretung gewährleistet werden.
- Die kantonalen Rechtsberatungsstellen haben Kenntnisse von regionalen Gegebenheiten und kennen bereits alle Akteure vor Ort und sind im regelmässigen Austausch mit diesen: Ärzte\_Innen, Psychiater\_Innen, Sozialarbeiter\_Innen, KESB, Schule, Amt für Migration, Freiwillige, Dolmetscher, Zentrumsleiter und Mitarbeiter\_Innen der Asylunterkünfte, Opferberatungsstellen,

usw. Die Erreichbarkeit und der regelmässige Kontakt können dadurch besser sichergestellt werden, was zu einem wirksameren Rechtsschutz für die Asylsuchenden führt.

- Die Ansprechbarkeit ist nicht nur für die Asylsuchenden selber, sondern auch für die anderen Akteure im Kanton, die in die Fälle involviert sind, von grosser Wichtigkeit. Es stellen sich nicht nur rechtliche Fragen im Asylbereich, sondern regelmässig auch andere Fragen wie z.B. zum Familiennachzug, Kindesanerkennungen, Kindesschutzmassnahmen, Personenfeststellungsklagen. Diese Verfahren können auch Auswirkungen auf das Asyl- und Wegweisungsverfahren haben (z.B. Kindsanerkennung). Daher ist eine einheitliche Rechtsvertretung wichtig.
- Eine Rechtsvertretung vor Ort ist auch aus ökonomischen Gründen (Vermeidung langer und teurer Zugfahrten) vorteilhafter.

Aus diesen Gründen sollte mittels Informationspflichten der Rechtsvertretung im Bundesasylzentrum und der kantonalen Rechtsberatungsstellen sichergestellt werden, dass die **Wahlfreiheit der Asylsuchenden** bis zum Zeitpunkt einer möglichen Beschwerdeerhebung **jederzeit wahrgenommen** werden kann.

Bedenken hegt Caritas Schweiz bei **der unklaren Regelung des Übergangs der Zuständigkeit**. Bei dieser Formulierung sind Kompetenzkonflikte vorprogrammiert. Der Verweis im erläuternden Bericht auf die Möglichkeit zur Absprache zwischen Leistungserbringer und Rechtsberatungsstelle bezüglich der Aufteilung der zu vertretenden Asylsuchenden (Ziff. 1.5.) ist ungenügend. Es besteht die Gefahr, dass das Schwankungsrisiko exponentiell auf die Rechtsberatungsstellen in den Kantonen übertragen wird. So kann die zugewiesene Rechtsvertretung in den Bundesasylzentren bei hohen Gesuchszahlen wohl nur wenige Mandate weiterführen und umgekehrt, bei tiefen Gesuchszahlen, die meisten behalten.

An dieser Stelle ist zudem anzumerken, dass hinsichtlich der Ausgestaltung des Übergangs des Rechtsschutzes von der Rechtsvertretung im Bundesasylzentrum zu einer Rechtsberatungsstelle im Kanton eine Lücke besteht bei Fällen, in welchen kein erweitertes Verfahren eröffnet wird, das Verfahren aber nicht in einem Bundesasylzentrum abgeschlossen wird und deshalb eine Kantonszuweisung erfolgt. Bisher würden wohl alle diese Fälle bei der Rechtsvertretung im Bundesasylzentrum bleiben, auch wenn das Verfahren sehr lange dauert und eine grosse Distanz zum Bundesasylzentrum besteht. Dies macht aus geographischen Gründen und den weiteren obengenannten Gründen oft wenig Sinn und kann zu unvermeidbaren Überlastungen der Rechtsvertretung im Bundesasylzentrum führen. Caritas Schweiz sieht hier einen Regelungsbedarf in der AsylV1.

#### *Art. 52e AsylVI Informationspflichten*

Caritas Schweiz plädiert dafür, darauf zu verzichten, dass die gesuchstellende Person nochmals explizit ihr Einverständnis geben muss zur Mitteilung der Termine. So wäre klargestellt, dass die zugelassenen Rechtsberatungsstellen alle Personen im erweiterten Verfahren vertreten, welche nicht bei der zugewiesenen Rechtsvertretung in den Bundesasylzentrum verbleiben. Nur so kann ein lückenloser Rechtsschutz gewährleistet werden. Die Ausübung der Wahlfreiheit soll mittels Informationspflichten seitens des Leistungserbringers im Bundesasylzentrum und der Rechtsberatungsstelle sichergestellt werden.

Die Formulierung wonach die asylsuchende Person Termine für entscheidrelevante Schritte im erstinstanzlichen Verfahren der Rechtsberatungsstelle «rechtzeitig» nach deren Bekanntgabe durch das SEM der Rechtsberatungsstelle zur Kenntnis bringen muss und andernfalls riskiert, den Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsschutz zu verlieren, ist nicht klar. Dies hat eine Situation der Rechtsunsicherheit für die betroffenen Asylsuchenden zur Folge.

Caritas Schweiz spricht sich dafür aus den Absatz 1 mit folgenden zweiten Satz zu ergänzen: **Davor informiert die Rechtsvertretung die gesuchstellende Person über den weiteren Verlauf ihres Verfahrens und zeigt dieser die möglichen Vertretungsoptionen aus.**

In Abs. 2 von Art. 52e soll weiter festgehalten werden, dass sich die asylsuchende Person für die Beratung und Vertretung bei entscheidrelevanten Schritten im erstinstanzlichen Verfahren **jederzeit** an die zuständige Rechtsberatungsstelle im Zuweisungskanton wenden kann.

In Abs. 3 von Art. 52e sei der **letzte Teil** des zweiten Satzes, «wenn die asylsuchende Person damit einverstanden ist», **ersatzlos zu streichen.**

Der Abs. 4 von Art. 52e sei wie folgt zu ändern: *Die asylsuchende Person kann jederzeit auf die Rechtsvertretung im Bundesasylzentrum oder auf die Vertretung durch die zuständige Rechtsberatungsstelle verzichten und/oder eine eigene Vertretung mandatieren. Der Leistungserbringer im Bundesasylzentrum und die Rechtsberatungsstelle haben diesbezüglich eine Informationspflicht.*

### **2.3 Aufgaben der Rechtsvertretung nach Zuweisung auf die Kantone**

#### *Art. 52 e AsylVI Entscheidrelevante Verfahrensschritte*

**Die in den Verordnungsentwürfen definierten entscheidrelevanten Verfahrensschritte reichen für eine wirksame und effektive Rechtsvertretung nicht aus.** Es ist nicht ersichtlich, weshalb im

beschleunigten Verfahren mehr entscheidungsrelevante Verfahrensschritte definiert sind als im komplexen, erweiterten Verfahren. In den meisten komplexen Verfahren sind für die effektive Wahrnehmung der Rechtsvertretung weitere Aufgaben notwendig, wie etwa die Vernetzung mit Therapeuten\_Innen und Eingabe von ärztlichen Attesten oder das Beschaffen und die Eingabe von zusätzlichen Beweismitteln.

Die Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren muss wie beim beschleunigten Verfahren ab der Übernahme des Mandates und bis und mit Eröffnung sowie Erläuterung des Entscheids gewährleistet sein. **Um die Schlechterstellung zu beheben, sieht** Caritas Schweiz hier aus folgenden Gründen einen Regelungsbedarf:

- Die Dossierübernahme welche die Übergabe des Dossiers durch die Rechtsvertretung im Bundesasylzentrum, sowie ein Erstgespräch zwischen der Rechtsberatungsstelle und dem Mandanten\_In umfasst, muss als Aufgabe der Rechtsberatungsstelle im erweiterten Verfahren in der Asylverordnung verankert werden.
- Die Entscheideröffnung und –erläuterung, welche bisher nicht als Aufgabe der Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren aufgeführt ist, muss zwingend in der AsylV1 geregelt werden. Ansonsten würde dies zu einer Verletzung der anwaltschaftlichen Sorgfaltspflicht führen.

Abs. 5 von Art. 52e soll wie folgt ergänzt werden: *Entscheidungsrelevante Schritte im erstinstanzlichen Verfahren sind insbesondere ein **Übernahmegespräch, Einreichung zusätzlicher Beweismittel und Stellungnahmen**, zusätzliche Anhörungen zu den Asylgründen und die Gewährung des rechtlichen Gehörs, sowie die **Entscheideröffnung**.*

#### **2.4. Zulassung und Qualität der Rechtsberatungsstellen**

##### *Art. 52g AsylV1 Zulassung*

Im Entwurf fehlt eine klare Regelung zur Zulassung der Rechtsberatungsstellen in den Kantonen. Um einen flächendeckenden, qualitativ hochstehenden Rechtsschutz sicherzustellen, müssen mindestens gewisse Eckpunkte geregelt werden.

Caritas Schweiz regt an, dass in Art. 52g Abs. 1 AsylV1 genauere Qualitätsmerkmale und ein transparentes Verfahren für die Zulassung als Rechtsberatungsstelle vorgesehen werden:

- Die Mitarbeitenden der Rechtsberatungsstellen müssen über die notwendigen Kenntnisse im Asyl- und Verfahrensrecht sowie insgesamt über ausreichend Erfahrung in der Rechtsberatung und -vertretung von Asylsuchenden verfügen.

## 2.5. Finanzierung der Rechtsberatungsstellen

Caritas Schweiz bemängelt, dass in den Verordnungsentwürfen eine klare Finanzierung, welche die gemäss Art. 102l Abs. 2 nAsylG vorgesehene Entschädigung für die Tätigkeit der Rechtsberatungsstellen regelt, fehlt. Nach einer Zuweisung in den Kanton soll die Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren umfassend bis zum erstinstanzlichen Entscheid sichergestellt sein. Dafür braucht es einen Sockelbeitrag.

Aus dem Verordnungsentwurf geht hervor, dass die zugelassenen Rechtsberatungsstellen verpflichtet werden, die ihrer Region zugewiesenen Personen ins Mandat zu nehmen, falls diese dies wünschen («**Übernahmezwang**»). Zusammen mit den vorgesehenen, **äusserst knappen Fristen**, wird eine hohe Belastungsfähigkeit und Flexibilität der Rechtsberatungsstellen gefordert. Die aktuelle Rechtsberatung und Rechtsvertretung wird von den Rechtsberatungsstellen der Hilfswerke getragen. Diese werden mehrheitlich von Spenden finanziert. Dementsprechend **müssen geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden**. Solche sind im Entwurf nicht **vorgesehen**.

Caritas Schweiz ist dezidiert der Meinung, dass für ein rechtsstaatliches, faires und korrektes Asylverfahren mit einer umfassenden Rechtsvertretung auch die finanziellen Rahmenbedingungen der zugelassenen Rechtsberatungsstellen in der AsylV2 festgelegt werden müssen.

## 3. Koordinationsaufgaben, Monitoring und paritätische Ombudsstelle

### *Art. 52a Abs. 2 AsylVI Zugang und Qualität*

Caritas Schweiz begrüsst, dass eine Koordination der Aufgaben und die Qualitätsentwicklung in der Verordnung Aufnahme gefunden haben (vgl. Art. 52 Abs. 2 Satz AsylV1 und Art. 52g Abs. 3 AsylV1). Es ist aber unabdingbar diese Regelungen so auszugestalten, dass die Leistungserbringer und die Rechtsberatungsstellen (im beschleunigten **und** erweiterten Verfahren) verpflichtet **und** befähigt werden zusammenzuarbeiten, und zwar **innerhalb und über die Asylregionen hinaus**:

- Nur dank der **Koordination** kann eine einheitliche und qualitativ hochwertige Praxis sichergestellt werden.
- Diese Koordinationsmechanismen, die der **Qualitätsentwicklung** dienen sollen, müssen auch mit den entsprechenden Ressourcen ausgestattet sein Diese Koordinationsfunktion ist komplementär zum vorgesehenen bilateralen Austausch zwischen SEM und den einzelnen Leistungserbringern respektive Rechtsberatungsstellen.

- Somit muss auch die Finanzierung dieser Koordinationsarbeit unabhängig von den Pauschalen für die Leistungserbringer und die Rechtsberatungsstellen abgesichert sein.

Zusätzlich zur erwähnten Koordinationsarbeit spricht sich Caritas Schweiz **für eine verfahrensexterne, verfahrensunabhängige Monitoring-Instanz** aus, welche die Einheitlichkeit und die Qualität der Arbeit der Rechtsschutzakteure periodisch analysiert und prüft.

**Weiter fordert Caritas Schweiz die Errichtung einer paritätischen Ombudsstelle**, welche in Konfliktfällen zwischen den Verfahrensparteien vermitteln kann. Die Ausgestaltung einer solchen Ombudsstelle könnte an diejenige der Aufsichtsbehörde in Strafverfahren angelehnt sein und dient dazu einen reibungslosen Ablauf des Verfahrens zu gewährleisten.

#### **Fazit:**

Caritas Schweiz fordert für einen effektiven Rechtsschutz im beschleunigten als auch im erweiterten Verfahren die Vorankündigung von Terminen und deutlich längere Fristen.

Die abzugeltenden Aufgaben der kantonalen Rechtsberatungsstellen sind umfassender zu definieren. Weiter sind die Teilnahme- und Antragsrechte der Leistungserbringer des Rechtsschutzes in den Zentren des Bundes auszubauen. Für die Sicherstellung eines qualitativ hochstehenden Rechtsschutzes spricht sich Caritas Schweiz aus, die grundlegenden Qualitätskriterien in der Verordnung festzulegen und nicht nur in bilateralen Leistungsvereinbarungen.

Eine Koordinationsstelle soll die einheitliche Praxis sicherstellen und die Arbeit der einzelnen Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen koordinieren. Zusätzlich fordert Caritas Schweiz eine unabhängige Monitoring- sowie eine paritätische Ombudsstelle.

## **4. Unterbringung**

### **4.1. Aufenthalt**

#### *Art. 14 AsylVI Aufenthalt in den Zentren*

Caritas Schweiz erachtet es als unzulässig, dass eine kaum eingeschränkte Möglichkeit zur Verlängerung des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes vorgesehen ist. Die mögliche Verlängerung muss auf eine klare Anzahl weniger Tage beschränkt werden. Die absolute Höchstdauer von 140 Tagen in Bundeszuständigkeit ist jederzeit unabhängig davon in welchem Zentrum des Bundes sich eine Person aufhält (Verfahrenszentren, Warte- und Ausreisezentren, besondere Zentren, etc.) einzuhalten.

Caritas Schweiz fordert den Abs. 2 von Art. 14 wie folgt abzuändern: *Die Höchstdauer des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes von 140 Tagen kann um längstens 5 Tage verlängern werden, (..).*



#### **4.2. Besondere Zentren:**

##### *Art. 15 AsylVI Zuweisung in ein besonderes Zentrum*

Caritas Schweiz spricht sich grundsätzlich gegen die Unterbringung von Asylsuchenden in besonderen Zentren aus. Mit disziplinarischen und strafrechtlichen Massnahmen stehen ausreichende Möglichkeiten zur Verfügung, um Fehlverhalten zu sanktionieren und den ordentlichen Betrieb und die Sicherheit eines Zentrums zu garantieren.

Neu wird die Zuweisung in ein besonderes Zentrum mit einer Ein- oder Ausgrenzung verbunden sein. Damit wird erheblich in die Grundrechte der Asylsuchenden, namentlich unmittelbar in ihre Bewegungsfreiheit, ihres Rechts auf Privat- und Familienleben und andere Rechte wie z. B. die Religionsfreiheit (bei der Verunmöglichung des Besuchs von Kirchen und Moscheen) eingegriffen. Darüber hinaus wird auch der Zugang zur Rechtberatung in dieser Zeit eingeschränkt sein, womit diesen Personen faktisch der Rechtsschutz versagt wird.

Ein derartiger Eingriff in Grundrechte muss stets geeignet, erforderlich und zumutbar sein um das öffentliche Interesse am ordentlichen Betrieb des Bundeszentrums zu erreichen. Hier geht die Verordnung weit über das Ziel hinaus. Zum einen muss jeder Verfügung, die derart intensiv in die Grundrechte eingreift, eigenständig anfechtbar sein. Der Rechtsweg und die gerichtliche Überprüfung müssen den Betroffenen zum Zeitpunkt der Anordnung offenstehen (Art. 9 und 29a BV, Art. 13 EMRK). Dies insbesondere, da die Anforderungen an eine Zuweisung sehr tief sind (z. B. Abs. 2 c: *wiederholte Verweigerung von Hausarbeiten oder die Missachtung der Nachtruhe*) und unzureichend definiert sind. Wer definiert was eine Belästigung, Bedrohung oder Gefährdung des Personals ist und wie kann man ausschliessen, dass Zentrumsmitarbeiter diese Macht nicht im Sinne ihrer persönlichen Interessen auslegen? Die Beweislast wird dabei umgekehrt und einem Asylsuchenden ist es nicht möglich, sich gegen allfällige Anschuldigungen zur Wehr zu setzen. Auch ist eine einfache Verwarnung vor einer solchen Massnahmen angebracht. Weiter ist eine klare Kongruenz zu Eingrenzung und Ausgrenzung nach Art. 74 des Ausländergesetzes zu ziehen, wo der Rechtsweg in Abs. 3 ausdrücklich vorgesehen ist. Da die Unterbringung in ein besonderes Zentrum und die Ein- bzw. Ausgrenzung ein in Abs. 4 zusammenhängendes Verfahren darstellt, muss auch der Rechtsweg zum Zeitpunkt der Anordnung gegen beide Massnahmen möglich sein.

Des Weiteren ist diese Massnahme nicht zeitlich begrenzt, so dass unklar ist, wie lange die Betroffenen in diesen Zentren untergebracht werden sollen. Nimmt man die gesamte Länge des beschleunigten Verfahrens, welche gemäss Art. 14 Abs. 2 AsylV2 «angemessen» verlängert werden kann, ergäbe sich eine Aufenthaltsdauer von über 140 Tagen. Dies widerspricht klar der Verhältnismässigkeit der

Massnahme. Daher wäre eine Begrenzung auf 14 Tage<sup>2</sup> angebracht, um auch dem disziplinarischen Zweck gerecht werden zu können. Denn dies erfordert stets auch die Möglichkeit der Betroffenen ihre Einsicht und Besserung nachzuweisen und die Resozialisation zu ermöglichen.

Schliesslich ist bei der Ausgestaltung der besonderen Zentren sicherzustellen, dass die Lebensbedingungen nicht einer Haft gleichen. Es ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass im Asylverfahren viele Menschen im Herkunftsland oder auf der Flucht Gewalt und andere traumatisierende Erfahrungen erlebt haben und oftmals weisen gerade traumatisierte Personen Verhaltensauffälligkeiten auf. Diese Menschen benötigen fachliche Unterstützung und keine Repression. Daher ist es gerade in diesen Zentren notwendig, dass gut ausgebildetes Betreuungspersonal und ausreichende psychologische Unterstützung vor Ort ist, um diese Menschen aufzufangen und ihnen den Wiedereinstieg in das normale Asylverfahren zu erleichtern.

#### **Fazit:**

Die Dauer des Aufenthalts der Asylsuchenden während des neustrukturierten Asylverfahrens muss zeitlich klar begrenzt sein. Besondere Zentren dürfen nicht als rechtswegfreier Ersatz für sanktionierende Massnahmen dienen. Die Unterbringung in einem Bundesasylzentrum darf in keinem Fall haftähnlich sein und muss sich mindestens an der bewährten Praxis aus dem Testverfahren orientieren.

### **5. Rechtsschutz und Unterbringung für unbegleitete minderjährige Asylsuchende**

#### *Art. 7 Abs. 2 2quater AsylVI Spezielle Situation von Minderjährigen*

Ein besonderes Augenmerk ist den unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden zu widmen. Caritas Schweiz bezieht klar Position zugunsten der Schutzbedürftigen<sup>3</sup>. Der besondere Schutz von Kindern ist durch die Bundesverfassung und die Kinderrechtskonvention festgeschrieben und umfasst insbesondere die Sicherstellung einer **rechtlichen Interessenvertretung**, einer alters- und kindsgerechten **Betreuung und Unterbringung**, sowie die soziale, medizinische, psychologische und schulische **Versorgung** von UMAs.

Caritas Schweiz fordert, die UMA umgehend nach Stellung des Asylantrags den Kantonen zuzuweisen.

- Dies bietet den Minderjährigen die Sicherheit, dass sie nicht nach Abschluss des beschleunigten Verfahrens nochmals aus ihrem Umfeld herausgerissen werden. Zudem können so frühzeitig

<sup>2</sup> Vgl. Vorgaben der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2016.

<sup>3</sup> Vgl. Caritas-Positionspapier zu den Kinderflüchtlingen in der Schweiz, Kinder brauchen Geborgenheit und Ausbildung vom 25. August 2015.

bedarfsgerechte Unterbringungen, schulische Angebote und psychologische Unterstützung (z.B. bei Traumata) angeboten werden. Weiter ist die Vertrauensbildung zwischen den Kindern und den Fachverantwortlichen ein Prozess, der auf Stabilität, Zeit und Vertrauen basiert. Ein Wechsel der Begleitpersonen sollte daher ausgeschlossen werden.

- In den Kantonen bestehen bedarfsgerechte Unterbringungsangebote wie Unterbringung bei Verwandten, in Pflegefamilien, in UMA-Zentren, in Wohngruppen oder in sozialen Einrichtungen. Für Kinder bis 14 Jahre ist eine Familienplatzierung prioritär zu erachten, für die 14- bis etwa 16-Jährigen sind spezielle Wohnheime notwendig und für die Älteren begleitetes Wohnen, das den Übergang in die Selbständigkeit ermöglicht. In den Bundeszentren können diese vielfältigen Unterbringungsmöglichkeiten nicht bereitgestellt werden.
- Mit den Kindes und Erwachsenenschutzbehörden bietet sich in den Kantonen eine klare, einfache und transparente Gelegenheit, den Kinderschutz im Asylverfahren umzusetzen. Diese verfügen über die erforderliche juristische, pädagogische und psychologische Kompetenz für massgeschneiderte Kinderschutzmassnahmen, um neben einer juristischen Vertretung im Asylverfahren den Kinderschutz sicherzustellen.

Die Wahrung des Kinderschutzes ist mit der derzeitigen Ausgestaltung in Frage gestellt, da gemäss Art. 17 Abs. 3 und 4 AsylG (neu) allein eine Rechtsvertretung als Vertrauensperson die Interessen der UMA in den Bundeszentren wahrnehmen soll. Grundsätzlich begrüsst Caritas Schweiz zwar die gesetzlich vorgesehene Einführung einer Rechtsvertretung *im gesamten* Asylverfahren für unbegleitete Minderjährige, da aus den Erfahrungen der Rechtsberatungsstellen von Caritas Schweiz evident ist, dass eine juristisch ausgebildete und entsprechend spezialisierte Vertretung die rechtlichen Interessen des Kindes im Asylverfahren wahrnimmt. Jedoch haben die Erfahrungen des Testbetriebs Zürich aufgezeigt, dass allein eine Rechtsvertretung im Asylverfahren nicht ausreicht, um dem Kinderschutz ausreichend gerecht zu werden und die umfassenden Aufgaben einer Vertrauensperson wahrzunehmen. Um neben der rechtlichen Vertretung im Asylverfahren eine ausreichende Begleitung der UMA im Alltag sicherzustellen, sind qualifizierte Bezugspersonen (ausgebildete Sozialtherapeutinnen) und eine Beistandschaft notwendig. Aus diesem Grund sind die Erfahrungen der Pilotprojekte zu Standards betreffend Unterkunft und Betreuungsumfang und -intensität in den drei ausgewählten Pilotstandorten Basel, Losone und Testbetrieb Zürich bereits in die Asylverordnung miteinzubeziehen.

Sollten die UMA nicht schnellstmöglich den Kantonen zugeteilt werden, so wäre der Kinderschutz bereits im beschleunigten Verfahren umfassend auszugestalten. Im Asylgesetz (neu) ist in Art. 82 Abs. 3<sup>bis</sup> vorgesehen, dass den besonderen Bedürfnissen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden, Familien mit Kindern und betreuungsbedürftigen Personen bei der Unterbringung nach Möglichkeit Rechnung zu tragen ist. Die genaue Ausgestaltung dieser Bedürfnisse fehlt jedoch im Verordnungstext. Dies umfasst:

- Die konkrete Betreuung ist alters- und bedürfnisspezifisch festzulegen, die Anliegen der Kinder und Jugendlichen sind zu berücksichtigen. Dies umfasst auch altersgerechte eingerichtete Räume, die den Kindern vorbehalten sind und von qualifizierten Personal beaufsichtigt werden.
- Jeder UMA benötigt eine Bezugsperson, zu welcher er oder sie ein stabiles und vertrauensvolles Verhältnis aufbauen kann. Die Bezugsperson muss bei jüngeren Kindern eine hohe Präsenz in der Unterkunft haben, bei älteren UMA ist eine gute Erreichbarkeit notwendig. Darüber hinaus braucht es eine professionelle Koordination der weiteren zuständigen Personen wie gesetzliche Vertreter, Vertrauensperson und Rechtsvertretung.
- Die Betreuung durch sozialpädagogisch geschultes Personal muss gewährleistet sein, die Betreuungsschlüssel müssen sich an den kantonalen Umsetzungserlassen zur Pflegekinderverordnung orientieren und die Aufgaben des Betreuungspersonals sind, analog zu anderen Institutionen der Kinderbetreuung in einem Betreuungskonzept festzuhalten
  - Es ist Schulunterricht für Kinder bis 18 Jahre gemäss ihren schulischen Vorkenntnissen und ihrem Entwicklungsstand anzubieten und auch nach Volljährigkeit entsprechend dem Entwicklungsstand weiterzuführen. In der Grundbildung ist der Sinn und Geist der obligatorischen Schulpflicht auch für Kinderflüchtlinge umzusetzen. Kinder sollen das Kompetenzniveau der 9. Schulklasse erreichen. Im schulpflichtigen Alter ist eine rasche Einschulung in die Regelklasse der Volksschule anzustreben. Für nicht mehr schulpflichtige Kinder sind Bildungsangebote bereitzustellen durch die sie die Grundbildung systematisch und komplett aufholen können. Nur so können sie in der Ausbildung und später auf dem Arbeitsmarkt bestehen.
- Die Unterbringung muss in einem eigenen Wohnheim der von volljährigen Asylsuchenden getrennt ist, erfolgen, zumindest jedoch einen abgetrennten Trakt des Asylzentrums, der den Minderjährigen vorbehalten und **nach Geschlechtern getrennt ist**.
- Ein Sprichwort besagt: Für die Erziehung eines Kindes braucht es ein ganzes Dorf. Auch hiesige Kinder werden nicht nur von Eltern erzogen und «gesellschaftsfähig» gemacht, sondern auch im Umgang mit Nachbarn, Eltern von Schulkolleginnen und -kollegen, von Lehrerinnen, Trainern, in Vereinen, Musikschule etc. Dieser Zugang zur Gesellschaft ist mit Patenschafts- oder Mentoringprogrammen und einem Freizeitangebot in Zusammenarbeit mit lokalen Vereinen, Kirchen, Jugendtreffs etc. sicherzustellen.
- Für die medizinische Versorgung muss bei der Ankunft eine systematische und umfassende Abklärung allfälliger Krankheiten, Störungen, Traumata etc. und während dem Aufenthalt eine regelmässige Bedarfsabklärung zusammen mit der Bezugsperson stattfinden. In den Wohnheimen braucht es Gesundheitspersonal für kleine Behandlungen. Wenn nötig ist ein uneingeschränkter Zugang zu allen medizinischen Leistungen inklusive Zahnmedizin und psychiatrischen Institutionen zu gewähren.

- Vor einer Zuweisung der UMA in den Kanton muss zudem die Vertrauensperson im Kanton namentlich bestimmt und ein Beistand/eine Beiständin ernannt sein.

Des Weiteren ist anzumerken, dass der Rechtsschutz der UMA im Asylverfahren in erweiterten Verfahren nicht gesondert geregelt ist. Dies ist angesichts der Lücken im kantonalen Verfahren (vgl. Ausführungen zum Rechtsschutz im Kanton) ungenügend. Die Verordnung muss sicherstellen, dass die von der UNO-Kinderrechtskonvention geforderte und vom Bundesrat in der Antwort auf die Interpellation Glättli (17.3471) versprochene, lückenlose und umfassende Rechtsberatung und Rechtsvertretung auch im erweiterten Verfahren garantiert ist. Dazu sind insbesondere die Übergabe der Rechtsvertretung im Bundeszentrum an eine kantonale Rechtsvertretung sowie die frühzeitige und umfassende Einsicht der kantonalen Rechtsvertretung in die Akten der bisherigen Verfahrensschritte (z.B. Befragung zur Person, Altersbestimmung) sowie der Erhalt der vorhandenen kantonalen Strukturen zur Rechtsvertretung und deren Finanzierung durch den Bund explizit zu regeln.

#### Fazit:

Den besonderen Bedürfnissen von Kindern im Asylverfahren ist Rechnung zu tragen. Die notwendigen Massnahmen zur Unterstützung sind klar festzulegen und zwingend umzusetzen.

## **6. Beratung**

*Art. 52 a Abs. 1 AsylV1 und Art. 52 b AsylV1*

Caritas Schweiz bedauert, dass im Entwurf der AsylV1 die Beratungstätigkeit der Rechtsschutzakteure kaum erwähnt wird. In der Praxis im Testverfahren Zürich hat sich eine umfassende Beratung bewährt (vgl. Evaluation).

Caritas Schweiz fordert eine klarere Festschreibung der Aufgaben der Beratung insbesondere soll auch die Mitarbeit bei der Identifikation von besonders vulnerablen Asylsuchenden und die Vernetzung mit spezialisierten Stellen festgelegt werden. Weiter soll die Beratung wie dies bereits im Testbetrieb Praxis ist, regelmässig alle Standorte (inkl. Unterkunft) aufsuchen und damit die Funktion einer für alle Asylsuchenden unabhängig vom Verfahrensstadium einfach zugänglichen Anlaufstelle erfüllen.

## **7. Zuteilung der Asylsuchenden**

*Art. 8 AsylV1*

Caritas Schweiz ist dezidiert der Meinung, dass die Asylsuchenden nach einem Aufenthalt in einem Zentrum des Bundes innerhalb derselben Asylregion auf die Kantone verteilt werden sollten. Im

vorliegenden Entwurf fehlt diesbezüglich eine klare Regelung. Dabei wäre die Erstzuteilung in die Zentren des Bundes sehr wichtig.

Caritas Schweiz fordert die Zuteilung nach den bereits heute geltenden Kriterien vorzunehmen und dabei die Familienzugehörigkeit (über die Kernfamilie hinaus) und die sprachlichen Fähigkeiten stärker zu berücksichtigen, was wiederum eine erfolgreiche Integration fördern würde.

In Abs. 1 lit. b von Art. 8 sei ein Hinweis auf die Kriterien gemäss Art. 22 AsyIV1 festzulegen.

## **8. Verfahrenssprache bei Eingaben in Zentren des Bundes**

### *Art. 4 AsyIV1*

Caritas Schweiz begrüsst, dass die Eingaben von Asylsuchenden, die von einer bevollmächtigten Person vertreten werden in den Zentren des Bundes in einer der Amtssprachen der Region des Standortkantons des Zentrums eingereicht werden können. Hingegen fordert Caritas Schweiz, dass in zweisprachigen Regionen die Anhörungen (inkl. ergänzende Anhörungen) in der Amtssprache der zuständigen Rechtsberatungsstelle durchgeführt werden.

## **Vernehmlassung zum Entwurf der Asylverordnungen 2 über Finanzierungsfragen (AsyIV 2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsyIV 3) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL)**

### **1. Rückkehrhilfe und Wiedereingliederung**

#### *Art. 62 Abs. 4 AsyIV2 Zweck der Rückkehrhilfe*

Der Einbezug der Rückkehrhilfeleistungen anderer europäischer Staaten erachten wir grundsätzlich als legitim. Die in den verschiedenen Staaten angebotenen Leistungen der Rückkehrhilfe sind aber sehr unterschiedlich und aufgrund stark divergierender, systembedingter Voraussetzungen kaum untereinander vergleichbar. Zudem besteht bis heute auf innereuropäischer Ebene kein einheitliches System des Informationsaustausches in Bezug auf die gewährte Rückkehrhilfe.

Unter diesen Voraussetzungen ist auch ein pauschaler Ausschluss von der Schweizer Rückkehrhilfe bei einem bereits erfolgten Bezug von Rückkehrleistungen in einem anderen europäischen Land nicht zu rechtfertigen. Im Hinblick auf einen möglichen Pull-Effekt könnte allenfalls eine Reduktion der vom SEM gewährten Rückkehrhilfe um den bereits erhaltenen Betrag in Betracht gezogen werden. Die Frage

der Überprüfbarkeit dieser Informationen bleibt hier allerdings wie bereits erwähnt ungelöst. Da europaweit kein einheitliches System der Rückkehrhilfe resp. kein funktionierender innereuropäischer Informationsaustausch in diesem Bereich existiert soll der zweite Satz im Abs. 4 gestrichen werden,

*Art. 67 Abs. 3 Zuständigkeit*

Die Regelung der Möglichkeit einer Übertragung der Aufgaben der Rückkehrberatung in den Zentren des Bundes und den Flughäfen in Zürich und Genf an kantonale RKB-Stellen oder an Dritte ist zu begrüssen.

*Art. 68 Abs. 3 Basispauschale*

Die in der Verordnung vorgesehene Reduktion der Basispauschale um 50% wird mit der Reduktion der Zuweisungen von Asylsuchenden in die Kantone um 60% begründet. Diese Argumentation ist jedoch aus diversen Gründen mangelhaft:

Es ist unklar, ob eine Reduktion von Zuweisungen an die Kantone um 60% überhaupt eingehalten werden kann. Die Anzahl der Asylfälle im erweiterten Verfahren hängt stark von der Zusammensetzung bzw. Situation in den Herkunftsländern der betroffenen Personen ab. Die Entwicklungen sind nicht absehbar und es können aufgrund der politischen Weltlage plötzlich viel mehr Personen ins erweiterte Verfahren und damit in die Zuständigkeit der Kantone eintreten.

- Der Neustrukturierung liegt der Gedanke zugrunde, dass nicht mehr jeder Kanton dieselben Aufgaben übernimmt. Aus diesem Grund - und als Folge der umfangreichen Kompensationen für bestimmte Aufgaben - ist die Zusammensetzung der Asylsuchenden in jedem Kanton weitgehend unterschiedlich. Für Grosskantone mag es aufgrund der grosszügigen Kompensationen stimmen, dass weniger Personen als heute zugewiesen werden, für Kleinkantone ohne Bundeszentrum stimmt dieser Sachverhalt keineswegs. Daher ist es völlig systemfremd, wenn pauschal in jedem Kanton und ohne Berücksichtigung der neuen Ausgangslage der Sockelbeitrag für die Rückkehrberatung halbiert werden soll.
- Die Kompensation der Vollzugsfälle dürfte für die anderen Kantone einer Region, und da insbesondere Kleinkantone nicht unerheblich sein, wenn ein kleiner Kanton Standortkanton eines Ausreisezentrums würde. So ist im Vergleich zum heutigen System davon auszugehen, dass solchen Kantonen nach der Neustrukturierung mindestens ähnlich viele für die RKB relevante Personen mit negativem Entscheid zugeteilt werden.
- Auch Kantone ohne Bundeszentrum werden innerhalb einer Region in Zukunft kaum weniger Zuweisungen von für die RKB-Stellen relevanten Personen erhalten, sollten sie in Abstimmung innerhalb der Asylregion anstelle des Standortkantons für den Vollzug der Wegweisung als zuständig bezeichnet werden (Art. 34 Abs. 2 AsylV1).



So wird grundsätzlich am falschen Ort gespart, wenn die Mittel für Rückkehrberatung für Personen im erweiterten Verfahren halbiert werden. Gerade für solche Fälle ist die Rückkehrberatung wichtig, bevor sie zu teuren Vollzugsfälle werden. Es ist auch ein falsch, vor dem Hintergrund schwieriger Fälle, d.h. Personen im erweiterten Verfahren mit einem negativen Entscheid, die Finanzierung der RKB-Stellen zu halbieren. In den Erläuterungen des SEM zu Art. 68 Abs. 4 wird im Zusammenhang mit der Erhöhung der Leistungspauschale auch ausgeführt, dass davon auszugehen ist, dass die Beratungstätigkeit bei besonders intensiven Beratungsfällen aus dem erweiterten Verfahren sowie bei Personen aus vollzugsschwierigen Herkunftsstaaten zeitlich und inhaltlich aufwändiger wird. Zum Vergleich: Der mit der Halbierung des Sockelbeitrags bei einem Kleinkanton eingesparte Betrag entspricht gerade mal den Kosten für eine einzige Ausschaffung mit Sonderflug.

Die Reduktion der Basispauschale um die Hälfte würde eine drastische personelle Reduktion bei den RKB-Stellen nach sich ziehen. Damit würde sich ihr Angebot verringern und dadurch die Qualität der Tätigkeit verschlechtern. Davon wären mittlere und kleinere Kantone in besonderem Mass betroffen:

- In den letzten 20 Jahren hat zudem bei den RKB-Stellen eine zunehmende Professionalisierung des gesamten Bereichs der Rückkehrhilfe stattgefunden. In Verbindung mit der Halbierung der Basispauschale wird bei einem Abbau der RKB-Leistungen bzw. einer kurzfristigen Steigerung der Kapazitäten in Zeiten erhöhter Nachfrage so langjähriges Knowhow und damit die Qualität der Leistungen der RKB-Stellen aufs Spiel gesetzt. Die Rekrutierung neuer qualifizierter Mitarbeiter/innen ist bei den RKB-Stellen bereits heute schon eine Herausforderung dar und der Verlust von Knowhow kann kurzfristig so kaum kompensiert werden.
- Die RKB-Stellen könnte nicht mehr eine genügende regelmässige Präsenz garantieren, was der vom SEM eingeforderten Niederschwelligkeit sowie der Qualität des Angebots stark abträglich wäre. Insbesondere bei einem unvorhergesehenen Anstieg der Nachfrage könnte das Beratungsangebot eine rasche und qualitativ hochwertige Behandlung der Fälle nicht sicherstellen.
- Der Bestand von Personen aus dem Asylbereich, die bereits jetzt in den Kantonen ansässig sind, wird sich auch in Zukunft kaum wesentlich verringern. Erfahrungsgemäss ist auch aus dieser Personengruppe mit einer gewissen, konstanten Anzahl von Ausreisen zu rechnen.
- Die Visibilität der RKB-Stellen bei der Zielgruppe würde stark eingeschränkt, da die Mittel zur Durchführung regelmässiger Informationsveranstaltungen fehlen bzw. vermindert würden. Gerade bei Personen in der Nothilfe, bei denen der Vollzug unmöglich oder erschwert ist, erweist sich eine kontinuierliche und stets wiederholte Informationstätigkeit aber als essentiell.
- Ein zentrales Element der RKB ist die Vernetzung mit allen relevanten Akteuren (SEM, Migrationsämter, Soziale Stellen, Asylunterkünfte, IOM etc.) sowie die kontinuierliche Pflege und

Erweiterung des Wissensstandes. Beides ist ohne genügend zeitliche Ressourcen nicht aufrecht zu erhalten. Bei einer derart massiven Kürzung der Basispauschale wäre diese Grundlage gefährdet, da die Zahl der im Rückkehrprozess involvierten Akteure auch bei weniger Asylfällen nicht geringer wird – im Gegenteil: Sollte sich die Voraussage bzw. bereits heute feststellbare Tendenz, dass komplexere Fälle eher den Kantonen zugewiesen werden, bewahrheiten, wird die Zahl der involvierten Akteure eher noch zunehmen.

- Ein ergebnisoffener Ansatz bei den Beratungsgesprächen, bei dem die Bedürfnisse der beratenen Personen und eine ganzheitliche Unterstützung bei der Rückkehr im Zentrum stehen und gerade bei komplexeren Fällen nicht auf einem standardisierbaren Vorgehen beruht, sondern sich am Einzelfall orientiert, setzt ausreichend Erfahrung, Zeit und Bereitschaft, den beratenen Personen auf Augenhöhe zu begegnen, voraus. Dieser Ansatz ist bei einem reduzierten RKB-Betrieb in seiner Gesamtheit gefährdet, da die Ressourcen dafür fehlen.
- Insbesondere für kleinere Kantone ist die Basispauschale zur Aufrechterhaltung einer minimalen Infrastruktur essentiell. Bereits heute schon sehen sich bspw. kleinere Kantone wie Obwalden, Schwyz und Zug aus ökonomischen Gründen und Qualitätsüberlegungen veranlasst, eine gemeinsame RKB-Stelle zu führen. Selbst solche Zusammenschlüsse, die vom SEM in der Vergangenheit bislang immer als zielführendes Modell propagiert wurde, werden mit einer Halbierung der Sockelpauschale gefährdet sein.

#### *Art. 68 Abs. 4 Leistungspauschale*

Die Leistungspauschale soll pro im Vorjahr ausgereiste Person von CHF 600 auf CHF 750 erhöht werden, weil davon auszugehen ist, dass die Beratungstätigkeit bei besonders intensiven Beratungsfällen aus dem erweiterten Verfahren sowie bei Personen aus vollzugsschwierigen Herkunftsstaaten zeitlich und inhaltlich aufwändiger wird. Zudem wurde die Leistungspauschale seit über 10 Jahren nicht angepasst. Zusammen mit der Halbierung der Basispauschale handle es sich um ein solides Finanzierungsmodell mit grosser Schwankungstauglichkeit. Insbesondere ermögliche es so kleineren RKB-Stellen Planungssicherheit.

Die Erhöhung der Leistungspauschale aufgrund von Mehraufwand ist auf den ersten Blick nachvollziehbar. Allerdings wird man mit einer Erhöhung von lediglich CHF 150 dem Sachverhalt, dass die Beratungstätigkeit bei besonders intensiven Beratungsfällen aus dem erweiterten Verfahren sowie bei Personen aus vollzugsschwierigen Herkunftsstaaten zeitlich und inhaltlich aufwändiger werden, gerade nicht gerecht. Und die Erfahrung zeigt, dass die Einflussmöglichkeiten der RKB-Stellen auf den Entscheid zur effektiven Ausreise letztlich begrenzt sind und somit die Höhe des jährlichen Beitrags aus der Leistungspauschale stark von externen Faktoren abhängig ist.

Die Arbeit der RKB-Stellen beruht nebst der eigentlichen Beratungstätigkeit auf diversen Tätigkeiten, die kontinuierlich im Hintergrund ablaufen müssen. Dazu gehört die Vernetzungsarbeit, die Informationstätigkeit, aber auch die fortwährende Wissenssicherung betr. Weisungen des SEM, Länderinformationen, Informationen über Projektpartner (IOM) etc. Diese Aufwendungen sind in einer Leistungspauschale bekanntlich nicht berücksichtigt und sie haben wenig direkten Einfluss auf die Ausreisen.

Die Leistungspauschale, welche gerade variabel schwankt und heute ein Anteil in der Grössenordnung von 15% bis 25% der Gesamtfinanzierung einer RBK-Stelle ausmacht, trägt auch nicht zu einer grossen Schwankungstauglichkeit und noch weniger zu einer Planungssicherheit bei. Eine Planungssicherheit besteht in erster Linie durch die Basispauschale, und da wird mit der angestrebten Halbierung ebengerade die Planungssicherheit sehr geschwächt.

Das Ziel der Leistungspauschale besteht im Anreiz an die RKB-Stellen, mittels Qualitätsarbeit und Engagement möglichst eine hohe Anzahl von freiwilligen Ausreisen von Personen zu erreichen. Erst die erfolgte Ausreise löst eine Leistungspauschale aus. Da der Einfluss auf die Ausreiseentscheide resp. die effektiven Ausreisen jedoch gering ist und viele wenig beeinflussbare Faktoren eine wichtige Rolle spielen, ist eine Leistungspauschale grundsätzlich ein untaugliches Finanzierungsmodell. Daher sollte die die Leistungspauschale gestrichen und die heutige Basispauschale entsprechend erhöht werden. Die Schwankungstauglichkeit sollte dann so organisiert werden, dass wenn die Fallarbeit der RKB-Stellen gegenüber einem festzulegenden Durchschnittswert über einen bestimmten Prozentbereich sich nach oben verändert, die Basispauschale entsprechend dann angepasst wird, oder bei einer Veränderung nach unten Rückstellungen vorzunehmen sind. Dies analog dem System, wie es bei der Integrationspauschale besteht. Falls an der Leistungspauschale festgehalten werden sollte, erachten wir eine Erhöhung der Pauschale auf CHF 1000 als absolutes Minimum, damit die geforderten Leistungen und der Beratungsaufwand auch entsprechend besser finanziert sind.

#### *Art 74, Abs. 2 Pauschale für individuelle Rückkehrhilfe*

Die Festlegung einer Pauschale erachten wir grundsätzlich als positiv; eine Einschränkung nach dem Stand des Asylverfahrens bzw. länderspezifischen Gründen ist aber insofern nicht zielführend, da sie sich nicht an den Bedürfnissen der rückkehrenden Personen orientiert ist und zudem die Gleichbehandlung aller Personen unabhängig von ihrer Herkunft nicht gegeben ist.

#### *Abs. 3 Materielle Zusatzhilfe*

Wir begrüssen die Streichung der Mindestaufenthaltsdauer von 3 Monaten als Voraussetzung für den Erhalt einer materiellen Zusatzhilfe. Allerdings wird dieser Fortschritt durch die Einführung des

degressiven Modells im beschleunigten Verfahren teilweise wieder zunichtegemacht (s. Kommentar zu Absatz 5).

*Abs. 5 degressive Ausgestaltung der Rückkehrhilfe*

Aus nachfolgenden Gründen ist das degressive Modell in seiner Gesamtheit, wie es das SEM für Personen im beschleunigten Verfahren einführen möchte, abzulehnen, da es den Bedürfnissen der Rückkehrenden nicht Rechnung trägt und zudem mit dem alten, bewährten System der Rückkehrhilfe inkompatibel ist.

Aus diesen Gründen ist das degressive Modell in seiner Gesamtheit abzulehnen, da es den Bedürfnissen der Rückkehrenden nicht Rechnung trägt und zudem mit dem alten, bewährten System der Rückkehrhilfe inkompatibel ist.

Grundsätzlich ist es stossend, dass Rückkehrhilfe im degressiven Modell einzig als Anreiz zu einer möglichst schnellen Ausreise verstanden wird, bei dessen Bemessung rein zeitliche Faktoren bzw. der Verfahrensstand eine Rolle spielen und die Bedürfnisse der zurückkehrenden Personen aber ausser Acht gelassen werden. Besonders ungerecht wirkt sich das System für Personen aus, die zwar eine Bereitschaft zur Rückkehr zeigen, innerhalb der gesetzten Frist aber keine gültigen Reisepapiere beschaffen können. Hier ist eine möglichst breite Rückkehrhilfe anzustreben, welche allen Personen unabhängig von Verfahrensstand und Aufenthaltsstatus offensteht und die sich an den individuellen Reintegrationsbedürfnissen orientiert. Im nun geplanten System wird der Begriff der „Rückkehrhilfe“ ad absurdum geführt. Bestenfalls kann noch von einer „Ausreiseprämie“ gesprochen werden, die aber weder eine Rückkehr in Würde noch eine nachhaltige Reintegration ermöglicht. Auch die Funktion der RKB wird in diesem Kontext aufgrund der starren und engen zeitlichen Vorgaben auf eine bloss informierende, nicht aber beratende oder begleitende Tätigkeit reduziert.

Nebst dieser grundsätzlichen Kritik am degressiven Modell sind insbesondere folgende Aspekte abzulehnen:

- Die Streichung der Spezialregelung für vulnerable Personen ist nicht akzeptabel. Gerade vulnerable Personen sind in besonderem Masse auf eine sorgfältig vorbereitete und situationsadäquate Rückkehrhilfe angewiesen. Gleichzeitig ist vorauszusehen, dass sich vulnerable Personen tendenziell eher der Hoffnung auf einen geregelten Aufenthaltsstatus in der Schweiz (z.B. aus humanitären Gründen) hingeben und somit einen definitiven Entscheid abwarten. Zu diesem Zeitpunkt haben sie im degressiven Modell den Anspruch auf Rückkehrhilfe aber bereits weitgehend verwirkt und sind somit doppelt belastet, zum einen mit der Wegweisung aus der Schweiz, und zum anderen mit der

Reduktion der Rückkehrhilfe. Diese Härte gegenüber den Schwächsten und Hilfsbedürftigsten ist unmenschlich und unverhältnismässig. Speziell für vulnerable Personen muss auch im degressiven Modell zwingend eine Möglichkeit gegeben sein, ein breites Rückkehrhilfeangebot in Anspruch zu nehmen.

- Mit Abschluss des beschleunigten Verfahrens und bei nicht erfolgter Ausreise ist ein Transfer der betroffenen Personen in ein Ausreisezentrum vorgesehen, wo nur eine geringe Rückkehrhilfe vorgesehen ist. Da die betroffenen Personen aber vornehmlich aus Staaten mit Vollzugsschwierigkeiten stammen werden und bis zu diesem Zeitpunkt nicht vom Angebot der Rückkehrhilfe Gebrauch gemacht haben, kann nicht von einem grossen Interesse an einer pflichtgemässen Ausreise ausgegangen werden – umso mehr, wenn keine Rückkehrhilfe mehr angeboten wird.
- Zudem ist davon auszugehen, dass diese Personen bei Nichtausreise als Nothilfebezüger in die kantonale Zuständigkeit fallen werden. Dort können sie wiederum von der regulären individuellen Rückkehrhilfe profitieren. Daraus resultiert eine zusätzliche Belastung der RKB-Stellen der Standortkantone bei gleichzeitigem Abbau der Basisfinanzierung. An dieser Schnittstelle ist das degressive Modell somit nicht mit dem alten System kompatibel und wenig durchdacht.

**Fazit:**

Die Kürzung der Basispauschale ist nicht gerechtfertigt, da die Qualität des Angebotes nicht mehr sichergestellt wäre. So reicht die vorgesehene Erhöhung der Leistungspauschale als Kompensation dafür nicht aus. Das degressive Modell nach Verfahrensstand ist abzulehnen.

**2. Übergangsbestimmung zur HWV- Pauschale**

*Art. 79 und Art. 80 AsylV2*

Im aktuellen Entwurf fehlt eine Übergangsbestimmung um die Hilfswerksvertretung in der Übergangsphase zu gewährleisten. Caritas Schweiz fordert eine Übergangsbestimmung zu Art. 79 und Art. 80 AsylV2.

**3. Pauschale für Koordinationsleistung**

*Art. 79 AsylV2*

Um einen einheitlichen, qualitativ hohen Rechtsschutz sicherzustellen, braucht es in den Bundesasylzentren sowie in den Kantonen eine intra- wie auch überregionale Koordination. Diese Koordinationsaufgaben müssen dem Leistungserbringer separat entschädigt werden, weshalb Caritas Schweiz ein Koordinationsmodell analog der bisherigen Regelung im HWV-Bereich unterstützt.

Weiter müsste die Finanzierung der notwendigen Monitoring-Instanz, als auch der geforderten Ombudsstelle geregelt werden, um die Unabhängigkeit dieser Stellen sicherzustellen.

#### **4. Pauschalen für Rechtsberatungsstellen in den Kantonen**

Nur ein umfassender Rechtsschutz entspricht den rechtsstaatlichen Anforderungen an ein faires und korrektes Asylverfahren. Der Zugang zu einem qualitativ gleichwertigen Rechtsschutz muss deshalb auch im erweiterten Verfahren, d.h. ab der Übernahme des Mandates und bis und mit Eröffnung sowie Erläuterung des Entscheids gewährleistet sein. In der AsylV1 hat Caritas Schweiz bereits bemängelt, dass die bisher in den Verordnungsentwürfen definierten entscheiderelevanten Verfahrensschritte dafür nicht ausreichen. Die entscheiderelevanten Verfahrensschritte müssen mit den folgenden weiteren notwendigen Aufgaben erweitert und entschädigt werden: Übernahmegespräch, die Einreichung zusätzlicher Beweismittel und Stellungnahmen, sowie die Entscheideröffnung.

Wenn die Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren umfassend bis zum erstinstanzlichen Entscheid gewährleistet sein soll, müssen insbesondere finanzielle Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit eine Rechtsberatungsstelle zur Verfügung stehen kann.

Caritas Schweiz fordert die konkrete Festlegung ergänzender Leistungen oder Pauschalen für die Tätigkeit der kantonalen Rechtsberatungsstellen auf Verordnungsstufe in der AsylV2.

#### **5. Finanzierung für Aufgaben der Rechtsvertretung als Vertrauensperson**

Caritas Schweiz fordert im gesamten Asylverfahren für unbegleitete Minderjährige eine Vertrauensperson nebst einer Rechtsvertretung (vgl. Ausführungen in der AsylV1 Ziff. 5). Zur Finanzierung ist daher die Aufnahme einer besonderen Pauschale für die zusätzlichen Aufgaben der Vertrauensperson auf Grundlage von Art. 102k Abs. 1 lit. e nAsylG in der AsylV2 notwendig. Weiter fordert Caritas Schweiz eine Entschädigung für die zuständigen Kinderschutzakteure im Kanton für die notwendigen Schritte zur Übergabe bei einer Zuweisung in den Kanton.

#### **Fazit:**

Für einen wirksamen Rechtsschutz und um die notwendige Flexibilität der Rechtsvertretung im beschleunigten als auch im erweiterten Verfahren zu gewährleisten, braucht es Pauschalen für Koordinationsleistungen, für die Rechtsberatungsstellen in den Kantonen, und für die Aufgaben der

Rechtsvertretung als Vertrauensperson. Zusätzlich müssen die entscheiderelevanten Verfahrensschritte im erweiterten Verfahren analog dem beschleunigten Verfahren ausgeweitet und entschädigt werden.

**6. Vollzug (Änderungen der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL):**

*Artikel 2 Sachüberschrift, Absätze 1, 2 und 3 (neu) i.V. m. Art. 97 Abs. 2 AsylG*

*Beginn der Vollzugsunterstützung*

Caritas Schweiz fordert, dass **mit der Papierbeschaffung grundsätzlich bis zur Rechtskraft des Wegweisungsentscheids abgewartet** wird, da es ansonsten für Asylsuchende und deren Angehörige im Herkunftsland **schwerwiegende Folgen** haben kann, wenn die heimatlichen Länder über das Asylverfahren in der Schweiz informiert werden. Sollte die Flüchtlingseigenschaft erst im Beschwerde- oder Wiedererwägungsverfahren festgestellt werden, so wären diese Folgen nicht wiedergutzumachen. Da im Asylverfahren über höchstrangige Rechtsgüter wie Leben, Leib und Freiheit zu beurteilen ist, geht die Sicherheit der Asylsuchenden der Beschleunigung des Verfahrens vor. Bereits die heutige Regelung bedarf daher einer Anpassung.

*Artikel 2a (neu) Ausreisegespräch*

Ein Ausreisegespräch soll neu nach Abs. 2 nach Ende des erstinstanzlichen Verfahrens geführt werden. Im erläuternden Bericht wird der Zweck des Ausreisegesprächs damit begründet, dass der betroffenen Person „der Ernst der Lage“ darzustellen und sie über ihre Rechte und Pflichten im Ausreiseprozess zu informieren sei. Das ist abzulehnen, da allen Personen der Rechtsweg zum Bundesverwaltungsgericht offensteht und eine Ausreise erst nach Rechtskraft des Asylentscheids zu erfolgen hat. Ein Ausreisegespräch vor Rechtskraft des Asylentscheids kann dazu führen, dass Asylsuchende aus Druck oder Unsicherheit auf ihr Beschwerderecht verzichten. Die Betroffenen dürfen auch nicht dazu verleitet werden, Kontakt zu ihrer heimatlichen Botschaft aufzunehmen, so lange das Asylverfahren nicht rechtskräftig abgeschlossen wurde. Auch hier ist nochmals auf die Bedeutung der Rechtsgüter, die im Asylverfahren zu überprüfen sind, sowie die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV, Art. 6 EMRK) hinzuweisen.

*Art. 26 f Vollzug einzelner Familienmitglieder*

Auch beim Vollzug ist der **Grundsatz der Familieneinheit zu wahren**. Insbesondere wenn **Familien mit minderjährigen Kinder** betroffen sind, sind Familientrennungen grundsätzlich zu vermeiden. Eine Ausschaffung stellt stets eine grosse psychische Belastung dar, in der der Zusammenhalt der Familie von grösster Bedeutung ist. Der Vollzug einzelner Familienmitglieder würde nicht nur gegen Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), die Achtung des Privat- und Familienlebens, sondern



auch gegen das Kindeswohl verstossen.<sup>4</sup> Caritas Schweiz fordert daher die Streichung dieser Bestimmung.

**Fazit:**

Caritas Schweiz fordert die Sicherheit der Asylsuchenden höher zu gewichten als die Beschleunigung der Ausschaffung. Weiter ist der Grundsatz der Einheit der Familie sowie das Kindeswohl stets zu achten.

Luzern, 30. November 2017

Jana Maletic / Urs Jehle / Peter Haller / Andreas Ackermann (Abteilungen Anwaltschaft und Migration)

---

<sup>4</sup> vgl. Bundesgerichtsentscheid vom 26. April 2017 2C\_1052/2016, 2C\_1053/2016.

Secrétariat d'Etat aux migrations  
Etat-major des Affaires juridiques  
Mme Pascale Probst  
3003 Berne

Paudex, le 28 novembre 2017  
FRR/dma

**Réponse à la procédure de consultation - Mise en œuvre du projet visant à accélérer les procédures d'asile (restructuration du domaine de l'asile) - Modification des ordonnances : OA1, OA2, OA3, OERE**

Madame,

Nous vous remercions de nous avoir consultés concernant l'objet susmentionné et nous vous prions de trouver ci-après notre prise de position.

Cette révision fait suite à l'acceptation de la modification de la Loi sur l'asile en votation populaire le 5 juin 2016 qui vise notamment à accélérer les procédures d'asile dans un délai de 140 jours. Elle implique donc l'adaptation des ordonnances suivantes :

**Ordonnance sur l'asile relative à la procédure (OA 1)**

Nous relevons que l'OA1 traite la procédure en détail et modifie entre autres l'appellation « Centre d'enregistrement et de procédure (CEP) » de la Loi sur l'asile en « Centre de la Confédération » ; cette nouvelle appellation est également reprise dans l'OA2 ainsi que dans l'OA3 et permet une meilleure compréhension quant à la compétence fédérale de ces centres gérés par le Secrétariat d'Etat aux migrations.

Le but est de traiter la majorité des procédures d'asile par les Centres de la Confédération, répartis dans les six régions regroupant un ou plusieurs cantons (art.1b de l'OA1).

Cette ordonnance prévoit également les principes de la protection juridique ou de la représentation juridique pour les requérants d'asile.

Cette ordonnance, conforme au cadre légal, n'appelle pas de notre part de commentaire particulier.

**Ordonnance sur l'asile relative au financement (OA 2)**

L'Ordonnance 2 sur l'asile prévoit l'adaptation du financement de l'asile et concerne plus particulièrement la réglementation du forfait pour les frais administratifs, de même que celui de l'aide d'urgence ; dans ce dernier domaine, trois forfaits sont prévus en vertu du type de procédure. De même, une nouvelle catégorie de forfait est créée pour les personnes se voyant retirer l'admission provisoire.

Les mécanismes financiers mis en place qui permettent d'ajuster les forfaits chaque année paraissent équitables et adaptés. Nous pourrions dès lors y souscrire.

### **Ordonnance sur l'asile relative au traitement de données personnelles (OA 3)**

L'Ordonnance 3 sur l'asile permettra l'accès au traitement des données personnelles des requérants d'asile. Elle prévoit notamment de permettre l'accès des collaborateurs cantonaux et communaux au système d'information des centres de la Confédération et de ceux des aéroports (le système MIDES). Elle n'appelle pas de commentaire particulier.

### **Ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion (OERE)**

Cette ordonnance, qui a trait plus particulièrement à l'exécution du renvoi et à l'expulsion d'étrangers, traite de façon exhaustive l'entretien de départ et ses modalités. Nous n'avons pas de remarque à formuler à son sujet.

### **Conclusion**

La restructuration du domaine de l'asile, concrétisée par l'adaptation des trois ordonnances sur l'asile et de celle sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion, permettra la mise en œuvre de la loi sur l'asile révisée dans de bonnes conditions. Nous pouvons dès lors y souscrire.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à notre prise de position, nous vous prions de croire, Madame, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Centre patronal



Frédéric R. Rohner

**22 novembre 2017**

## Prise de position concernant la mise en œuvre du projet visant à accélérer les procédures d’asile (restructuration du domaine de l’asile)

### 1. Introduction

L’objectif premier de la procédure d’asile est la protection des personnes que la Suisse doit accueillir en vertu de ses obligations internationales et de sa propre tradition. En ce sens, il est nécessaire que la restructuration de l’asile permette avant tout une prise de décisions justes et équitables, au terme d’un travail d’instruction de qualité, afin de déterminer qui a droit ou non à une protection. L’accélération des procédures d’asile est souhaitable si elle permet à l’administration d’économiser des ressources et aux personnes à protéger de trouver au plus vite un ancrage en Suisse. L’accélération des procédures relève toutefois avant tout d’un nouvel agencement des structures administratives. En soi, elle ne constitue pas l’objectif premier de la procédure d’asile.

La restructuration s’accompagne de la mise en place d’une protection juridique subventionnée. Le caractère systématique de cette protection se limite aux procédures accélérées, estimées à 60% de toutes les demandes. Cette protection ne couvre donc ni les recours pour près de 40% de demandeurs d’asile (pourtant les cas les plus complexes qui auront nécessité des mesures d’instructions supplémentaires), ni les nombreuses autres démarches juridiques aujourd’hui réalisées par les permanences juridiques cantonales qui fonctionnent sur fonds propres (voir encadré p.4). La perpétuité de cette consultation juridique non subventionnée est aujourd’hui sérieusement menacée car les organismes qui la prodiguent devront justifier auprès de leurs bailleurs sa coexistence avec un système subventionné.

De plus, l’introduction d’une protection juridique ne peut pas servir de blanc-seing à toutes les mesures visant l’accélération des procédures. Sous cet aspect le projet soumis à consultation est déséquilibré. Le poids de l’accélération repose principalement sur les demandeurs d’asile et leurs représentants légaux, qui sont soumis à des délais trop courts. L’administration quant à elle, peut déroger aux délais qu’elle se fixe, comme par exemple en dépassant la durée de séjour d’assignation des demandeurs d’asile dans un centre fédéral de 140 jours, ou en laissant les cas assignés aux procédures étendues non traités, sans se fixer de maximum absolu et contraignant. Ce déséquilibre n’est pas acceptable car il porte atteinte à l’objectif de protection. Il laisse transparaître le but premier de la restructuration : l’accélération des renvois, et non celui de l’octroi de protections.

Enfin la discussion sur le présent projet, consacré strictement à la mise en œuvre de la restructuration, évince une série de questions qui ne sont plus traitées. Par exemple, il apparaît clairement dans les rapports d’évaluation que le taux de disparitions dans la clandestinité a augmenté. Pour les procédures Dublin par exemple, il est passé de 24% en procédure standard à 51% au centre-test de Zürich<sup>1</sup>. Les personnes concernées sont contraintes à une vie des plus précaires. De plus, ces passages dans la

---

<sup>1</sup> Rapport d’évaluation, mandat 2, p.19.

clandestinité ne sont pas sans conséquence pour les associations, les cantons et les villes : structures associatives sollicitées pour des repas d'urgence ou des vêtements, augmentation des besoins de l'accueil d'urgence, augmentation de soins médicaux de premier recours, augmentation de la petite criminalité de survie. Ces aspects-là se retrouvent évincés de la discussion sur la restructuration, pourtant ils y sont intimement liés. Le seul point qui traite de la question se retrouve dans la proposition de baisser les forfaits d'aide d'urgence (art. 29 OA2), mesure inacceptable qui va accroître encore la pression économique sur les cantons.

## 2. Organisation de la procédure

Un des buts principaux de la restructuration est de traiter plus rapidement les demandes d'asile débouchant sur des renvois et d'exécuter rapidement ces renvois. Pour ce faire le SEM compte éviter que des demandeurs d'asile déboutés ne soient attribués aux cantons, sortent du giron de son contrôle direct, et ne développent dans les cantons leurs contacts avec la société (intégration). Pour ce faire, le SEM augmente son contrôle sur la population des demandeurs d'asile. Voici quelques mesures prises ces dernières années dans cette perspective ou développées dans le présent projet (liste non exhaustive) : la durée de séjour dans les centres fédéraux est prolongée de 90 jours actuellement à 140 jours prolongeables ; les renvois peuvent être exécutés à partir des centres fédéraux (art. 13 p-OA1); les cantons sont encouragés à construire des établissements de détention administrative (art. 82 LEtr) ; les démarches en vue de l'exécution d'un renvoi forcé peuvent désormais être entamées par l'administration fédérale avant que le canton chargé de l'exécution du renvoi n'en fassent la demande (art. 2b p-OERE).

Concernant les personnes en procédure qui obtiendront l'asile ou seront admises provisoirement, il est admis que nombre d'entre elles sont des personnes vulnérables, victimes de traumatismes. Ces personnes courent le risque de se voir logées plus longtemps dans les conditions précaires de grands centres fédéraux. Leurs possibilités d'intégration, leur liberté de mouvement, leur droit à une vie privée et familiale et leurs autres droits seront en conséquent restreints pendant de plus longues périodes.

Comme ils l'ont déjà exprimé, les CSP déplorent cette évolution gestionnaire qui déshumanise et réduit l'autonomie des personnes en demande d'asile.

À ce sujet, l'Ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile revêt une importance particulière puisqu'elle régit les aspects principaux de la vie dans les centres, et des droits des demandeurs d'asile qui s'y trouvent hébergés. Les CSP regrettent que cette ordonnance ne soit pas traitée dans le même projet mais fasse (ou fera) l'objet d'une procédure de consultation à part. Cette fragmentation du processus péjore la possibilité de se faire une vue d'ensemble de la restructuration.

### 2.1. Saisie de documents (art. 2b al.2 p-OA1)

La loi sur l'asile prévoit actuellement que le SEM puisse saisir « *les documents de voyage, les pièces d'identité ou tout autre document pouvant fournir des renseignements sur l'identité d'une personne ayant déposé une demande d'asile en Suisse* » (art. 8 LAsi). Le projet d'ordonnance prévoit d'étendre la liste de documents aux documents d'état civil, justificatifs de liens familiaux, actes de baptême, justificatifs de nationalité, cartes de réfugiés, permis de conduire, cartes d'identité militaires.

Le rapport explicatif ne donne aucune raison justifiant la nécessité de saisir ces documents, ne faisant qu'une mention vague de la nécessité d'accélérer les procédures d'asile. S'il est compréhensible que le SEM veuille l'original des documents d'identité et de voyage, ainsi que des copies des autres documents énumérés pour le dossier du requérant d'asile, il est en revanche injustifié que

l'administration saisisse les originaux de tous ces documents. Cette mesure est invasive et disproportionnée.

## 2.2. Article 8 p-OA1

Cet article régit l'attribution à un centre fédéral des demandeurs d'asile qui se présentent auprès d'une autorité cantonale ou fédérale pour demander l'asile. La restructuration prévoit que la procédure sera désormais répartie en six régions distinctes qui devraient fonctionner de manière identique et donc recevoir un nombre proportionnel de demandeurs d'asile. Mais comment s'opérera la répartition initiale des demandeurs d'asile entre ces six différentes régions et quelles mesures seront prises pour assurer la proportionnalité des profils et des origines entre les différentes régions ? Le projet n'apporte pas de réponse sur ce point.

## 2.3. Séjour dans les centres de la Confédération (art. 14 p-OA1)

La prolongation de 90 à 140 jours constitue en soi un grand changement qui aura un impact conséquent sur la vie des demandeurs d'asile. Il est très important que dans la pratique cette durée ne puisse pas être prolongée indéfiniment.

L'article 24 alinéa 4 de la nouvelle loi sur l'asile prolonge la durée de séjour dans les centres fédéraux à 140 jours (contre 90 actuellement). L'alinéa 5 indique que « *la durée maximale du séjour peut être prolongée raisonnablement si cela permet de clore rapidement la procédure d'asile ou d'assurer l'exécution du renvoi. Le Conseil fédéral règle les modalités de prolongation de la durée maximale de séjour dans les centres de la Confédération.* »

L'alinéa 2 de l'article 14 du présent projet d'ordonnance (OA1) indique quant à lui que « *La durée maximale du séjour dans les centres de la Confédération, qui est de 140 jours, peut être raisonnablement prolongée, notamment si des mesures d'instruction supplémentaires sont nécessaires dans le cadre de la procédure accélérée ou de la procédure Dublin et qu'elles peuvent être entreprises à brève échéance, ou que l'exécution du renvoi est imminente.* »

Force est de constater que l'article de l'ordonnance ne précise pas les modalités de prolongation. Ce flou pourrait entraîner des séjours prolongés en centre fédéral sans que les requérants d'asile ou leur représentant juridique ne sachent pourquoi. Ce flou nuit à la sécurité du droit et ouvre grande la porte à l'arbitraire.

Le rapport explicatif indique quant à lui que le séjour peut être prolongé par exemple « *en cas de recours en suspens auprès du TAF, lorsqu'on peut s'attendre à ce qu'une décision soit rendue rapidement* ». Ce n'est pas plus rassurant, car en vertu du principe de séparation des pouvoirs, le SEM ne peut pas avoir d'influence sur le temps que prend le Tribunal pour rendre ses décisions et ne peut en aucun cas le prédire. À titre d'illustration, rappelons que le délai d'ordre pour le TAF pour traiter un recours est de vingt jours (art. 109 n-LAsi). D'une part ce délai n'est pas contraignant et sera dépassé dans bien des cas, d'autre part vingt jours supplémentaires passés dans un centre fédéral constitue déjà une restriction importante de différents droits pour les demandeurs d'asile concernés.

Ces éléments montrent bien que la fixation d'un seuil maximal de durée de séjour dans un centre fédéral est nécessaire. Au-delà de ce seuil maximal, l'attribution du demandeur d'asile à un canton doit s'effectuer *automatiquement*. Les CSP proposent à nouveau un seuil de 5 jours supplémentaires, portant la durée maximale dans un centre fédéral à 145 jours, au-delà desquels les demandeurs d'asile sont impérativement et automatiquement attribués à un canton.



### 3. Protection juridique

La protection juridique prévue dans la restructuration de l'asile comprend un conseil juridique et une représentation juridique. L'introduction d'un tel dispositif est positive sur le principe, mais elle est limitée et risque d'entraîner un affaiblissement de la protection juridique à d'autres endroits. La protection juridique se réalise essentiellement dans un centre fédéral de procédure. Elle couvre principalement la phase de préparation et la phase cadencée de la procédure accélérée. Elle couvre également la possibilité d'un recours lorsque la demande a été traitée en procédure accélérée. Elle ne couvre pas le recours en cas de procédure étendue.

#### 3.1. Les procédures non couvertes

La protection juridique telle qu'elle est assurée aujourd'hui par des permanences cantonales comme celles des CSP comprend un champ bien plus large que celui qu'il est prévu d'instaurer et de subventionner avec la restructuration de l'asile. Les CSP défendent cette protection juridique globale dans l'intérêt des demandeurs d'asile, du respect de leurs droits et de leur meilleure intégration. Le tableau ci-dessous indique les démarches qui demeureront non-couvertes.

<b>Démarches non couvertes par la protection juridique subventionnée (liste non exhaustive)</b>
<b>Recours en procédure accélérée si le mandataire renonce à son mandat</b>
<b>Recours en procédure étendue</b>
<b>Levée de l'admission provisoire</b>
<b>Procédure de réexamen ou de révision</b>
<b>Passage du permis F en B</b>
<b>Inclusion d'un-e conjoint-e ou des enfants dans la qualité de réfugié-e</b>
<b>Cas de rigueur (art. 14 al. 2 LAsi)</b>
<b>Changement d'attribution cantonale</b>
<b>Regroupement familial</b>
<b>Demandes diverses relatives à l'assistance, à l'hébergement, au réseau de santé ou à d'autres prestations spécifiques au canton</b>
<b>Demandes de visas humanitaires</b>
<b>Entraves à la liberté de mouvement (exclusion d'un centre, assignation à un centre spécifique,...)</b>
<b>Etc.</b>

La plupart de ces démarches nécessitent la rédaction d'une demande initiale, suivie de nombreux échanges avec l'administration, voire d'un recours. La population concernée ne maîtrise que rarement une langue nationale, connaît mal les procédures administratives et juridiques de notre pays, et n'a pas les moyens de se payer les services d'un avocat. Les permanences juridiques cantonales constituent donc le seul moyen d'introduire et de suivre ces différentes démarches.

#### *Recours en procédure accélérée*

Le représentant juridique attitré du requérant d'asile peut renoncer à déposer un recours si celui-ci lui semble voué à l'échec (art. 102h al. 4 n-LAsi). On peut imaginer que le représentant juridique renonce parfois pour des raisons de surcharge ou commette une erreur d'appréciation. Depuis le démarrage du test à Zurich, 48% des recours ont été déposés par les demandeurs d'asile eux-mêmes ou par des mandataires externes à la protection juridique subventionnée<sup>2</sup>. Cet appui de mandataires externes est possible dans le centre-test situé en plein cœur de Zurich, parce que le réseau associatif y est dense.

---

<sup>2</sup> Réponses aux questions des candidats à l'appel d'offre 159298 Conseil et représentation juridique dans les centres fédéraux de Boudry et de Chevrolles, réponse 95.



Mais dans les centres fédéraux qui seront éloignés des villes, qui permettra aux demandeurs d'asile d'exercer leur droit au recours ?

#### *Recours en procédure étendue*

Le recours pour environ 40% des demandeurs d'asile ne sera pas couvert par la protection juridique subventionnée. Pourtant ce sont les cas les plus complexes qui seront traités dans cette procédure étendue, engendrant en cas de décision négative un besoin de recours fouillé. L'assistance judiciaire qu'un requérant peut obtenir à ce stade est définie dans l'article 110a LAsi, qui sera repris dans la nouvelle loi par l'art. 102m n-LAsi. Un mandataire hors représentation juridique subventionnée peut être désigné à condition que le recours ne soit pas voué à l'échec selon l'analyse du Tribunal administratif fédéral. Le mandataire obtient alors remboursement de ses frais. Cet article exclut sciemment de l'assistance juridique les procédures Dublin, les procédures de réexamen et seconde demande d'asile. Notons que ce système existe déjà aujourd'hui indépendamment de la restructuration.

#### *Levée de l'admission provisoire*

La défense juridique pour exercer un droit au recours en cas de levée d'admission provisoire n'est pas couverte par la protection juridique dont il est question ici.

#### *Procédure de réexamen ou de révision*

Ces procédures sont fréquentes quand un nouveau moyen de preuve est obtenu ou que la situation médicale du requérant a changé. Il arrive aussi que le SEM prononce un moratoire sur certaines expulsions, comme c'est arrivé pour le Sri Lanka suite à des cas de tortures avérés qui s'étaient produits après des renvois. Alors les permanences juridiques cantonales s'étaient vues contraintes de demander le réexamen de la situation des demandeurs d'asile concernés, agissant en complément de la politique décidée par le SEM lui-même.

#### *Passage du permis F en B*

Les demandes d'autorisation de séjour basées sur l'art. 84 al. 5 LEtr ne sont pas couvertes par la protection juridique.

#### *Inclusion d'un-e conjoint-e ou des enfants dans la qualité de réfugié-e*

En vertu de l'art. 51 al. 1 LAsi, « le conjoint d'un réfugié et ses enfants mineurs sont reconnus comme réfugiés et obtiennent l'asile ». Cette reconnaissance nécessite néanmoins l'entreprise de démarches administratives et juridiques.

#### *Cas de rigueur*

Cette procédure concerne les demandeurs d'asile déboutés, en procédure ordinaire ou extraordinaire, qui sont intégrés et ont plus de cinq ans de séjour (art. 14 al. 2 LAsi).

#### *Changement d'attribution cantonale*

Il n'est pas rare que pour des raisons familiales ou de travail, un demandeur d'asile en procédure ou qui a obtenu un statut doit changer de canton.

#### *Regroupement familial*

Les réfugiés ont droit au regroupement familial en vertu de l'art. 51 al. 1 LAsi. Les personnes admises à titre provisoire y ont droit en vertu de l'art. 85 al. 7 LEtr.

#### *Demandes diverses relatives à l'assistance, à l'hébergement, au réseau de santé ou à d'autres prestations spécifiques au canton*

Les permanences cantonales sont par définition ancrées dans un réseau cantonal qu'elles sont les seules à connaître. En marge des démarches juridiques, elles conseillent et orientent les demandeurs

d'asile par rapport à différentes demandes d'ordre social au sens large. Outre permettre de faire valoir les différents droits des demandeurs d'asile, ces démarches évitent leur précarisation et favorisent leur intégration.

#### *Demandes de visas humanitaires*

Le cas de la Syrie a démontré que lorsque des crises importantes apparaissent, à l'appel même des autorités suisses, des demandes de visas humanitaires doivent être introduites pour que les proches de personnes vivant en Suisse échappent aux violences et à la guerre.

#### *Entraves à la liberté de mouvement*

Les demandeurs d'asile font aussi l'objet de décisions administratives concernant leur hébergement (déménagement d'un centre à un autre, affectation à un hébergement inapproprié, exclusion d'un centre) au sujet desquelles ils doivent parfois obtenir quelque conseil juridique. Par ailleurs, concernant les assignations à des centres spécifiques, en cas de procédure accélérée la disponibilité effective des représentants légaux de la protection juridique des centres fédéraux à faire recours sur cet aspect-là n'est pas explicitement garantie. En cas d'assignation à un centre spécifique alors que le requérant d'asile se trouve en procédure étendue, il est certain que ce sont les permanences cantonales qui devront agir.

### 3.2. L'affaiblissement des permanences juridiques non subventionnées

L'instauration d'une protection juridique subventionnée va affaiblir les permanences juridiques non subventionnées. Non pas que ces dernières n'auront plus de démarches à entreprendre (voir ci-dessus le tableau des démarches non-couvertes), mais parce que l'attention des acteurs qui engagent des ressources ou leurs bailleurs sera détournée vers l'attrait de subventions.

Ce phénomène pose la question suivante : si les permanences cantonales disparaissent au profit de la protection juridique dans les centres fédéraux, qui prendra le relai pour les démarches non-couvertes décrites ci-avant ?

### 3.3. Procédure accélérée

#### 3.3.1. Délais de communication aux prestataires (art. 52c et 52d p-OA1)

L'article 52c p-OA1 fixe les délais dans lesquels le SEM communique certaines informations aux prestataires de la protection juridique. Selon l'alinéa 1, le SEM peut avertir le prestataire de la date d'une étape de procédure seulement un jour ouvrable à l'avance. Selon l'alinéa 2, le SEM peut avertir le prestataire de la date de l'audition sur les motifs d'asile seulement deux jours ouvrables à l'avance.

L'article 52d indique lui que le représentant juridique, pour prendre position sur un projet de décision négative, dispose d'un jour ouvrable à partir de la communication au prestataire.

Si un représentant juridique travaille à 80%, et que le prestataire reçoit une communication un jour à l'avance au moment du congé du représentant juridique, cela signifie que le représentant juridique pourrait apprendre le jour même qu'une étape de procédure a lieu ou qu'il doit rendre une prise de position sur un projet de décision négative. Des questions similaires se posent en cas de maladie ou de vacances du représentant juridique.

Différentes étapes sont cruciales, et en particulier la prise de position du représentant juridique sur un projet de décision négative. En effet, s'il ne donne pas d'avis ou le donne en dehors des délais impartis, « *il est réputé avoir renoncé à prendre position* » (art. 102j al. 3 n-LAsi). Par ailleurs, il est arrivé au TAF de juger que des problèmes procéduraux qui n'avaient pas été signalés par le représentant juridique au moment de la prise de position ne pouvaient plus être invoqués au moment du recours (voir D-6683/2014 du 23 février 2015). L'étape de la prise de position revêt donc une importance cruciale.

Ces délais sont trop courts. Ils ne permettront pas au prestataire de s'organiser correctement, ce qui mettra en danger l'effectivité de la protection juridique. Les intérêts en jeu pour les demandeurs d'asile sont trop importants pour être mis en péril par des délais trop courts.

Les délais de communication devraient être de dix jours ouvrables minimum pour ce qui est de la communication des dates de la participation du représentant juridique aux étapes de procédure (art. 52c al. 1 p-OA1), de cinq jours ouvrables pour la communication au prestataire des dates des auditions sur les motifs d'asile (art. 52c al. 2 p-OA1), et de cinq jours ouvrables également pour prendre position sur le projet de décision d'asile négative (art. 52d al. 1 p-OA1). Avec ces délais plus longs, l'accélération des procédures n'en serait pas pour autant menacée.

### 3.4. Procédure étendue

La protection juridique qui s'applique lorsqu'un demandeur d'asile passe en procédure étendue et est attribué à un canton constitue l'un des points faibles des ordonnances. Le projet dénote un manque de compréhension de la part du SEM du fonctionnement actuel des permanences juridiques pour requérants d'asile.

L'organisation proposée désavantage les permanences cantonales. Celles-ci auront toujours des démarches non-couvertes à assurer (voir 3.1). De plus, le prestataire du centre fédéral pourra choisir en premier s'il poursuit son mandat en procédure étendue ou pas, ce qui fait qu'il pourra renoncer aux mandats en procédure étendue en cas d'arrivées massives, et que ce sont donc les permanences cantonales qui devront absorber les fluctuations. Cette primauté accordée au choix du prestataire du centre fédéral pourrait aussi faire que seuls les cas les moins stimulants professionnellement seront délégués aux permanences cantonales. Pour toutes ces raisons les CSP se posent de réelles questions quant à l'attractivité des mandats de représentation juridique pour les permanences cantonales.

En même temps, il se peut aussi que dans plusieurs cantons plusieurs permanences pourraient être habilitées à représenter des requérants en procédure étendue. Or l'usage singulier d' « *un bureau de conseil juridique compétent* » a été retenu dans le projet d'ordonnance. Pour s'adapter à la réalité de certains cantons, il faudrait remplacer cet usage singulier par « *les bureaux de conseil juridique compétents* ».

En outre les questions suivantes qui à ce stade ne sont toujours pas réglées : comment un requérant d'asile communiquera-t-il avec son représentant juridique si celui-ci reste dans un centre fédéral d'asile potentiellement éloigné de son canton d'attribution ? Qui du requérant ou du représentant juridique se déplace et avec quelles ressources ?

#### 3.4.1. Article 52e alinéa 1 p-OA1

L'alinéa 1 précise que « *le prestataire fait savoir au SEM, au plus tard lorsque le requérant d'asile sort du centre de la Confédération ou de l'aéroport, si le représentant juridique désigné restera à la disposition du requérant concerné dans le cadre de la procédure étendue.* »

Au moment de quitter le centre fédéral et de s'entretenir avec son représentant juridique, le requérant n'a aucune idée de ce qui l'attend dans son canton d'attribution. Il ne peut pas se représenter à quelle distance il sera de son représentant juridique du centre fédéral, et il n'a pas une conscience concrète, même si on l'en informe, des possibilités de représentation juridique de son futur canton. Bref, il n'est pas suffisamment informé pour choisir librement qui doit le représenter pour la suite de la procédure. C'est pourquoi le requérant d'asile doit garder en tout temps la possibilité de changer de représentant juridique. Cette liberté de choix est essentielle car la confiance que le requérant d'asile a en son représentant juridique est un facteur-clé de la qualité de la défense juridique. Le SEM doit clarifier par

quelle disposition légale cette liberté de choix est garantie, voire la mentionner spécifiquement dans l'OA1.

Par ailleurs une règle par défaut devrait s'appliquer au cas où le prestataire du centre fédéral omettrait de transmettre l'information au SEM concernant le représentant juridique d'un requérant. Sinon la confusion risque de régner et c'est le requérant qui en fera les frais. En l'absence de communication du prestataire du centre fédéral, par défaut le mandat devrait rester entre ses mains.

#### 3.4.2. Article 52e alinéa 4 p-OA1

L'alinéa 4 précise que « *Faute d'accord du requérant d'asile en vertu de l'al. 3, le bureau de conseil juridique compétent peut renoncer à ses activités si le requérant d'asile ne porte pas en temps utile à sa connaissance les dates des étapes de la procédure de première instance déterminantes pour la décision d'asile qui ont été communiquées par le SEM.* »

Cette phrase prête à confusion, car elle contient de manière peu claire deux conditions « *faute d'accord du requérant* » et « *si le requérant d'asile ne porte pas en temps utile à sa connaissance les dates (...)* ».

Il serait également nécessaire de préciser, afin que le requérant puisse faire valoir ses droits, que le bureau de conseil juridique a l'obligation d'informer le requérant qu'il renonce à le défendre et de lui présenter les alternatives pour la suite de sa défense juridique.

#### 3.4.3. Article 52e alinéa 5 p-OA1

L'alinéa 5 définit quelles étapes de procédure sont couvertes par un financement en procédure étendue. Ce sont « *la réalisation d'auditions supplémentaires sur les motifs d'asile et l'octroi du droit d'être entendu* ». Cette liste est incomplète et insuffisante.

Même si cet aspect est d'ores et déjà réglé au niveau de la loi, les CSP regrettent que les recours ne soient pas couverts par la protection juridique en procédure étendue. Le recours constitue pourtant une étape cruciale et complexe au cours de laquelle la défense des droits des requérants doit être assurée.

Il est de plus nécessaire qu'un nouveau représentant juridique puisse faire connaissance avec le requérant et lui expliquer les tenants et les aboutissants de la suite de la procédure au cours d'un entretien. Cet entretien de prise en charge doit être couvert par le financement de la protection juridique. De même, le représentant juridique doit s'entretenir avec son mandant au moment de la notification de la décision. Il doit pouvoir l'orienter pour la suite de la procédure (obtention d'un statut et/ou éventuel recours). Il s'agit là d'étapes déterminantes pour la procédure d'asile.

#### 3.4.4. Article 52f p-OA1

Cet article précise que les étapes de procédure sont communiquées par le SEM au bureau de conseil juridique ou à la personne chargée d'assumer le conseil et la représentation « *au minimum cinq jours ouvrables avant la réalisation de l'étape* ». Ce délai est trop court. Il compliquera l'organisation du travail des prestataires alors même que le gain de quelques jours est inutile, puisqu'en procédure étendue l'impératif d'une procédure très rapide est moindre. Ce délai devrait être ramené à quinze jours ouvrables minimum.

#### 3.4.5. Article 52g p-OA1

Cet article précise quels bureaux de conseil juridique peuvent être habilités à assurer une représentation juridique en procédure étendue. Le rapport explicatif n'est pas clair puisqu'il commence par un usage singulier « *le bureau de conseil juridique compétent du canton* » avant de mentionner « *tout bureau de conseil juridique (...)* ». On ignore donc à ce stade si le SEM a la volonté

de ne désigner qu'un seul bureau de conseil juridique compétent par canton ou s'il entend s'appuyer sur tout bureau de conseil juridique qui répondrait aux critères d'habilitation.

Comme nous l'avons dit plus haut dans plusieurs cantons plusieurs permanences pourraient être habilitées à représenter des requérants en procédure étendue. S'appuyer sur plusieurs bureaux présente l'avantage de faciliter la flexibilité en cas de fluctuations importantes des nouvelles demandes. De plus, dans la mesure où les requérants sont rarement hébergés au même endroit dans un canton, il serait bénéfique que plusieurs bureaux situés à des emplacements géographiques différents puissent être habilités à assurer la représentation juridique. L'usage singulier doit être remplacé par un usage pluriel « *des bureaux de conseil juridique compétents* ».

Enfin la procédure par laquelle les permanences juridiques cantonales seront habilitées à représenter des requérants d'asile en procédure étendue reste abstraite. Il faudrait à tout le moins que cette procédure permette l'habilitation de plusieurs organismes ou professionnels indépendants, ceci afin de garantir la possibilité de faire face à des fluctuations du nombre de demandeurs d'asile avec une flexibilité suffisante.

## 5. Centres spécifiques (art. 15 p-OA1)

### 5.1. Principe d'assignation à un centre spécifique (alinéa 1)

L'article 15 p-OA1 traite de l'assignation à un centre spécifique de tout demandeur d'asile qui « *menace sensiblement la sécurité et l'ordre publics ou, par son comportement, porte sensiblement atteinte au fonctionnement et à la sécurité du centre de la Confédération* ». Cette mesure ne se limite pas aux centres de la Confédération, puisque selon la nouvelle loi sur l'asile les demandeurs d'asile hébergés dans des centres communaux et cantonaux peuvent aussi être assignés à un centre spécifique (art. 24a n-LAsi et art. 24d al. 6 n-LAsi). Tous les demandeurs d'asile sont donc concernés.

Les CSP se sont opposés aux centres spécifiques depuis qu'il en est question. Cette problématique a émergé suite aux Printemps arabes, un contexte particulier de polémique autour de requérants d'asile jugés « récalcitrants ». Les CSP estiment que les demandeurs d'asile qui contreviennent à la loi doivent être jugés comme tout autre résident du pays, en fonction des dispositions légales qu'ils ont violées. Des comportements qui ne relèvent pas du droit pénal, mais du simple irrespect d'une consigne, ne devraient pas conduire à des restrictions importantes de liberté, comme il en est pourtant question ici. Le dispositif proposé ici se rapproche de mesures carcérales, mais sans contrôle judiciaire systématique. L'absence de contrôle judiciaire signifie l'absence de contrôle de la sanction conduisant à l'assignation, l'absence de contrôle de la proportionnalité (prise en compte des circonstances du cas, durée d'assignation, etc.). Ce dispositif menace les libertés fondamentales des intéressés.

Enfin la durée de séjour maximale en centre spécifique n'est pas fixée. Par défaut elle est la même que celle en centre fédéral, et peut donc être prolongée « *raisonnablement* ». Le commentaire émis plus haut concernant l'article 14 p-OA1 s'applique donc par analogie aux centres spécifiques, avec encore plus d'acuité puisqu'il est question ici de privation accrue de liberté.

### 5.2. Motifs d'assignation (alinéa 2)

« *Il y a notamment une atteinte sensible au fonctionnement et à la sécurité d'un centre de la Confédération lorsque le requérant d'asile:*

- a. *viole gravement le règlement intérieur du centre de la Confédération, notamment parce qu'il possède ou conserve des armes ou des stupéfiants, ou enfreint, de manière répétée, une interdiction de sortie;*

- b. *ne respecte pas les consignes de comportement du personnel du centre de la Confédération et, de ce fait, harcèle, menace ou met en danger d'autres requérants d'asile ou le personnel;*
- c. *entrave, de manière répétée, le bon fonctionnement du centre de la Confédération, notamment en refusant de participer aux travaux domestiques ou en ne respectant pas la période de repos nocturne. »*

L'assignation à un centre spécifique s'accompagne systématiquement d'une assignation à résidence ou d'une interdiction de périmètre. Or la liberté de mouvement est une liberté fondamentale. Toute restriction doit être ordonnée dans un cadre clair. Le mot « *notamment* », qui apparaît à deux reprises dans cet alinéa, laisse entendre que des sanctions seront prises sur la base de comportements fautifs qui ne sont pas prévus par les bases légales. Ce flou est extrêmement grave et entraîne un risque de violation des droits fondamentaux des demandeurs d'asile.

La *lettre a* relève clairement d'infractions pénales. Le SEM n'a pas à se substituer à la police et aux autorités judiciaires en matière de droit pénal. L'idée qu'un droit spécial, réservé aux seuls demandeurs d'asile, puisse se développer en parallèle du droit pénal, ouvre la porte à des dérives extrêmement graves.

D'un côté le rapport explicatif annonce que « *les exigences posées pour assigner une personne à un centre spécifique sont désormais plus élevées* », puisque le caractère de l'atteinte doit désormais être « *sensible* », mais d'un autre côté les comportements conduisant à une assignation n'ont plus besoin d'être répétés. De plus, toujours selon le rapport explicatif, ce ne sont plus seulement les consignes du responsable qui doivent être respectées, mais celles du personnel du centre dans son ensemble. Les exigences posées pour assigner une personne à un centre spécifique sont donc partiellement moindres que celles qui prévalaient jusqu'ici (même si, rappelons-le, ces dispositions n'ont encore jamais été appliquées).

Concernant la transmission des consignes ou du règlement aux demandeurs d'asile, rappelons qu'à leur arrivée les demandeurs d'asile lisent parfois mal y compris dans leur propre langue, et que partant ils ne comprennent la plupart du temps pas les langues officielles de la Suisse. Les règles élémentaires de fonctionnement sont alors communiquées à l'arrivée par oral, dans le meilleur des cas avec un traducteur, mais plus souvent dans un sabir improvisé où les possibilités de malentendus et d'incompréhension sont nombreuses. Ce d'autant plus que les demandeurs sont au début de leur séjour en Suisse, encore éprouvés et mobilisés par la fuite et son cortège de risques et de stress. Ils doivent, dans cet état précaire, assimiler l'ensemble du système juridique, social, culturel dans lequel ils devront tenter de faire valoir leurs droits. Autant dire que les règles d'hébergement ont peu de chance d'être bien comprises et assimilées à un tel moment.

Dans ce contexte il est extrêmement périlleux de permettre une sanction aussi grave que l'assignation à un centre spécifique sur la seule base de l'irrespect, à une seule reprise, d'une consigne transmise oralement.

Notons enfin que le caractère excessivement sévère de la présente disposition se manifeste à travers le seul usage du français que fait le SEM. Le « *harcèlement* » est en effet considéré comme un comportement qui peut conduire à une assignation or, selon le rapport explicatif, les comportements fautifs n'ont pas besoin d'être répétés. Tous les dictionnaires définissent pourtant le terme d' « *harcèlement* » comme un comportement continu, incessant ou répété.

### 5.3. Double décision : SEM et canton d'assignation (alinéa 3 et 4)

«<sup>3</sup> Le SEM informe immédiatement l'autorité cantonale compétente en matière d'assignation d'un lieu de résidence et d'interdiction de pénétrer dans une région déterminée visées à l'art. 74, al. 1bis, LEtr des motifs de l'assignation à un centre spécifique.

<sup>4</sup> L'autorité cantonale compétente ordonne l'assignation d'un lieu de résidence ou l'interdiction de pénétrer dans une région déterminée qui s'impose dans le contexte de l'hébergement dans un centre spécifique et en informe immédiatement le SEM.»

Comme le montrent les alinéas 3 et 4 reproduits ci-dessus, l'assignation à un centre spécifique prend corps à travers une double décision : la première décision émane du SEM, contient les motifs d'assignation au centre spécifique, n'est pas sujette à recours avant que le demandeur d'asile ait reçu sa décision sur l'asile. La seconde émane du canton, ordonne l'assignation d'un lieu de résidence ou l'interdiction de périmètre.

Cette duplicité de la décision est bancal, elle traduit le caractère « bricolé » de l'ensemble du dispositif. De plus, les demandeurs d'asile pourront faire recours contre la décision cantonale, mais pas contre la décision du SEM, du moins pas avant d'avoir reçu leur décision sur l'asile. Ce dispositif dans son ensemble est donc incohérent et devrait être abandonné.

### 5.4. Possibilité de faire recours (alinéa 5)

«<sup>5</sup> La décision d'assignation à un centre spécifique ne peut être attaquée que dans le cadre d'un recours contre la décision finale. »

Cette disposition implique que les demandeurs d'asile n'auront bien souvent droit de faire recours qu'après avoir fait l'objet d'une assignation et donc d'une privation de liberté. Le caractère effectif de l'accès au recours n'est donc pas garanti, ce qui équivaut à une violation d'un droit fondamental. On peut d'ores et déjà se demander quelles seront les réparations accordées aux demandeurs d'asile dont il sera reconnu *a posteriori* que leur assignation à un centre spécifique était injustifiée ? Le présent projet n'en pipe pas un mot.

Que la décision d'assignation ne soit attaquant que dans la décision sur l'asile implique par ailleurs que la décision sur l'asile sera composée de deux matières totalement différentes : une analyse de la demande d'asile d'une part et une sanction administrative (pour ne pas dire pénale) d'autre part. Cette duplicité de la matière est inacceptable. En partant du principe qu'elle soit même légale, ce qui fera certainement l'objet de discussions, cette duplicité des matières complique l'exercice du droit au recours.

Enfin cette disposition est discutable sous l'angle de l'égalité de traitement. Les demandeurs d'asile qui recevront une décision sur l'asile au moment de leur assignation pourront faire recours immédiatement, pas les autres. De plus, les demandeurs d'asile en procédure accélérée auront sept jours ouvrables pour faire recours, tandis que les demandeurs d'asile en procédure étendue, qui peuvent aussi être assignés à un centre spécifique, en auront trente. La question de savoir s'ils doivent être assignés à un centre spécifique est pourtant indépendante de leur demande d'asile. Il est donc anormal que pour une même question deux personnes aient un délai de recours sensiblement différent.

## 6. Conclusion

Le présent projet manque de clarté sur plusieurs points. Des précisions et ajustements sont nécessaires.



De manière générale, les délais minimaux dans lesquels les prestataires de représentation juridique ou les requérants d'asile doivent agir sont trop courts : vingt-quatre heures pour anticiper une étape de procédure accélérée ou pour prendre position sur un projet de décisions négatives, quarante-huit heures pour anticiper l'audition sur les motifs d'asile, cinq jours pour anticiper une étape de procédure étendue, sept jours ouvrables pour rédiger un recours en procédure accélérée (contre 30 en procédure étendue). L'administration, de son côté, n'a que des délais d'ordre non contraignants à respecter pour le traitement des demandes : une demande en procédure étendue devrait être traitée en deux mois, la durée de séjour dans les centres peut être prolongée pour une durée raisonnable non définie, le SEM peut toujours affecter ou attribuer les requérants aux cantons quand elle le souhaite.

Ainsi, l'administration garde une flexibilité totale tandis que les demandeurs d'asile et leurs représentants légaux portent le poids de l'accélération. Certains requérants d'asile en paieront aussi le prix fort, par exemple si un représentant juridique ne peut pas s'opposer à un projet de décision parce qu'il est débordé de travail ou que l'information ne lui est pas parvenue à temps. Leur procédure sera menée au pas de charge, les demandes de réexamen ne seront pas couvertes par la protection juridique, augmentant d'autant le risque que leurs motifs ne soient pas reconnus et que des violations du droit en découlent.



CH-3003 Bern-Wabern, EKM

Pascale Probst  
Jasmin Bittel  
Stab Recht SEM  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.103.7.15173 / 42/2017/00022

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: ekm-Sep

**3003 Bern-Wabern, 24. November 2017**

## **Umsetzung der Vorlage für rasche Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs)**

**Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsyIV 1), der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsyIV2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personaldaten (AsyIV 3), der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL)**

### **Vernehmlassung**

### **Stellungnahme der EKM**

Sehr geehrte Frau Probst  
Sehr geehrte Frau Bittel

In der Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 wurde die Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren von Volk und Ständen deutlich angenommen. Neu soll die Mehrheit der Asylgesuche innerhalb von 140 Tagen in Zentren des Bundes rechtskräftig abgeschlossen werden. Innerhalb dieser Frist soll auch eine allfällige Wegweisung vollzogen werden. Um die Verfahren trotz Beschleunigung fair und rechtstaatlich auszugestalten, haben asylsuchende Personen im erstinstanzlichen Verfahren künftig Zugang zu kostenloser Beratung und Rechtsvertretung. Sind für den Asyldentscheid zusätzliche Abklärungen notwendig, wird das Gesuch im erweiterten Verfahren behandelt. Während des erweiterten Verfahrens werden asylsuchende Personen wie bisher in kantonalen Zentren untergebracht. Damit die Vorlage rasch umgesetzt werden kann, sollen die langwierigen ordentlichen Baubewilligungsverfahren zudem durch ein bundesrechtliches Plangenehmigungsverfahren ersetzt werden.

Die Neustrukturierung erforderte umfangreiche Umsetzungsarbeiten. Diese wurden in drei Pakete aufgeteilt, die gestaffelt in Kraft treten.

- In einem ersten Paket wurden die gesetzlichen Bestimmungen, die keiner Verordnungsänderung bedürfen, vom Bundesrat per 1. Oktober 2016 in Kraft gesetzt.
- Ein zweites Paket betrifft insbesondere die gesetzlichen Bestimmungen und die Verordnungsanpassungen zum Plangenehmigungsverfahren. Die Vernehmlassung zu diesem zweiten Paket dauerte bis zum 26. Januar 2017. Die Inkraftsetzung ist auf Anfang 2018 geplant.
- Das dritte Paket ist Gegenstand der vorliegenden Vernehmlassung. Zur Umsetzung der Bestimmungen sind Anpassungen in der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1), in der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), in der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3) sowie in der Verordnung über die Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung (VWWAL) nötig.

Für asylsuchende Personen sind die Änderungen im dritten Paket von grosser Tragweite. Die Eidgenössische Migrationskommission EKM nimmt deshalb die Gelegenheit wahr, zu den wesentlichen Punkten Stellung zu nehmen. Als Grundlage dienen die «Empfehlungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs», welche den Fokus auf die Schutzgewährung legen:

<https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/aktuell/news/2017/2017-09-26.html>

### **Änderungen der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1)**

Die vorgeschlagenen Änderungen in der Asylverordnung 1 sehen Anpassungen der heute geltenden Regelungen zum Asylverfahren an die Beschleunigungsvorlage vor. Sie betreffen insbesondere die Verfahrensbestimmungen.

Die EKM begrüsst, dass asylsuchende Personen künftig sowohl im beschleunigten als auch im erweiterten Verfahren Anspruch auf einen umfassenden Rechtsschutz haben. Die objektive Information über das Asylverfahren, die fallorientierte Rechtsvertretung während des Verfahrens sowie qualitativ hochstehende erstinstanzliche Asylentscheide sind entscheidende Erfolgsfaktoren.

Bei der Umsetzung der Bestimmungen in der Asylverordnung 1 empfiehlt die EKM, folgende Anliegen zu berücksichtigen:

- Auf Verordnungsstufe sollten nicht nur die Aufgaben der Rechtsvertretung, sondern die Aufgaben aller Gruppen, die sich für ein rasches und faires Asylverfahren einsetzen, definiert werden: Beraterinnen und Berater informieren Asylsuchende sachlich und bereiten sie auf das Verfahren vor. Spezialistinnen und Spezialisten des Staatssekretariats für Migration SEM führen die Anhörungen durch, prüfen die vorgebrachten Fluchtgründe und fällen qualitativ hochstehende Asylentscheide. Rechtsvertreterinnen und -vertreter begleiten Asylsuchende in allen Verfahrensschritten und vertreten deren Interessen. Ausgebildete interkulturelle Dolmetscherinnen und Dolmetscher fördern das Verständnis zwischen den Asylsuchenden, der Rechtsvertretung und den Spezialisten des SEM. Rückkehrberaterinnen und -berater unterstützen Asylsuchende bei der Entwicklung von Rückkehrperspektiven.
- Das SEM sollte zur Erfüllung der Aufgaben in den Bereichen der Beratung, der Rechtsvertretung, der Übersetzung und der Rückkehrberatung spezifische Qualitätsstandards festlegen. Auf diese Standards sollte das Staatssekretariat im Rahmen der Ausschreibung und bei der Auftragsvergabe zurückgreifen. Diese Qualitätsstandards sollen in der Praxis handlungsleitend sein.

- Die Erfahrungen im Testbetrieb in Zürich haben gezeigt, dass die Beratung dann besonders effektiv ist, wenn die Beratungsarbeit aufsuchend ist. Dieses Modell sollte künftig in allen Zentren des Bundes angewendet werden.
- Um die Qualität im Verfahren zu sichern, ist eine verwaltungsunabhängige Schlichtungsstelle vorzusehen, welche in Konfliktfällen zwischen den Verfahrensparteien vermittelt.
- Die Bewegungsfreiheit der asylsuchenden Personen in den Zentren ist nur in dem Masse einzuschränken, wie dies das Verfahren erfordert. Asylsuchenden Personen sollen sich im öffentlichen Raum grundsätzlich frei bewegen können. Die Bewegungsfreiheit sollte grundsätzlich nur dann eingeschränkt werden, wenn die Beschränkung auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist.
- Die Zuweisung in ein besonderes Zentrum stellt eine Disziplinar massnahme dar. Sie sollte nur vorgenommen werden, wenn der Betrieb und die Sicherheit im Zentrum erheblich gestört wird. Die Missachtung des Ausgangsverbots, die Weigerung Hausarbeiten auszuführen oder die Störung der Nachtruhe sind keine hinreichenden Gründe für eine Zuweisung in ein besonderes Zentrum. Aus der Sicht der Kommission ist die automatische Ein- oder Ausgrenzung in solchen Fällen nicht angemessen.
- Haft sollte nur als *ultima ratio* vorgesehen werden. Ein Freiheitsentzug muss im Einzelfall notwendig und verhältnismässig sein. Liegt ein fremd- oder selbstgefährdendes Verhalten vor, dann ermöglichen die Bestimmungen des Strafrechts und die Handlungsmöglichkeiten der Psychiatrie eine Zuweisung in ein besonderes Zentrum.
- Vulnerable Personen – Personen mit schwerwiegenden psychischen Problemen und/oder körperlichen Gebrechen, Opfer von psychischer oder physischer Gewalt, unbegleitete Minderjährige – haben besondere Bedürfnisse und Rechte, denen auch im Verfahren Rechnung zu tragen ist. So organisiert beispielsweise der Standortkanton gemäss Art. 80 Abs. 4 nAsylG den Grundschulunterricht für asylsuchende Kinder, die sich in den Bundeszentren aufhalten. Aus der Sicht der EKM müsste auf Verordnungsebene konkretisiert werden, in welchem Rahmen dieser Unterricht stattfindet.
- Die Erfahrungswerte, welche im Testbetrieb in Zürich gesammelt werden konnten, sollten bei der Ausgestaltung der Verordnung berücksichtigt werden. Die Beschleunigung der Verfahren ist nur mit realistischen Fristen zu bewerkstelligen.
- Asylsuchende Personen haben sowohl im beschleunigten wie auch im erweiterten Verfahren Anspruch auf unabhängige und unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung. Für die Beratung, für die Rechtsvertretung, für medizinisches Personal und für Seelsorgende muss der Zugang zu den Zentren jederzeit möglich sein.
- Auch für die Zivilgesellschaft muss ein geregelter Zugang möglich sein. In und um die Bundeszentren sind offene Bereiche zu schaffen, wo für asylsuchende Personen der Kontakt nach aussen möglich ist und wo sie Angehörigen der Zivilgesellschaft begegnen können.
- Betreuung und Sicherheit sollten als Gesamtauftrag verstanden werden. Die Zentrumsleitung soll selber entscheiden, wie viele Ressourcen für die Sicherheit und wie viele für die Betreuung zur Verfügung stehen müssen.
- Im Verfahren nehmen die Behörden asylsuchenden Personen Dokumente ab (Führerschein, Zivilstands Dokumente, Pässe etc.) und übermitteln sie an das SEM. Diese Verpflichtung gilt während des gesamten Asylverfahrens und bleibt über den rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens hinaus bestehen, solange die betroffene Person

nicht über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verfügt und nicht anerkannter Flüchtling ist. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Behörden die Dokumente nach Beendigung des Verfahrens nicht an die rechtmässigen Inhaber zurückgeben. Die EKM regt an zu prüfen, ob in den Akten des SEM statt der Originale Kopien abgelegt werden könnten.

## **Änderungen der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV2)**

In der Asylverordnung 2 werden verschiedene Finanzierungsfragen – Verwaltungskostenpauschale, die Nothilfeleistungen, die Abgeltungen im Rückkehrbereich – thematisiert.

Bei der Umsetzung der Finanzierungsfragen in der Asylverordnung 2 empfiehlt die EKM, die folgenden Anliegen zu berücksichtigen:

- Die zu erbringenden Leistungen der Beratung, der Rechtsvertretung, der Übersetzung und der Rückkehrberatung sind angemessen abzugelten.
- Bei unbegleiteten Minderjährigen werden die Aufgaben der Vertrauensperson künftig durch die Rechtsvertretung ausgeführt (Art. 17 Abs. 3 Bst. a nAsylG und Art. 7 Abs. 2 E-AsylV 1). Diese Wahrung der übergeordneten Interessen des Kindes erfordert spezifische Qualifikationen, welche zu den Grundaufgaben der Rechtsvertretung hinzukommen. Aus der Sicht der EKM müssen diese Zusatzaufgaben separat abgegolten werden.
- Im neuen System unterstützen unabhängige Rückkehrberaterinnen und -berater die Asylsuchenden bei der Entwicklung von Rückkehrperspektiven. Das ihnen zur Verfügung stehende Instrument der degressiven Rückkehrhilfe erachtet die EKM als nicht geeignet. Es sieht vor, dass Personen, die sich früh für eine freiwillige Rückkehr entscheiden, einen höheren finanziellen Beitrag erhalten als Personen, die diesen Entscheid erst spät fällen. Die Erfahrung zeigt, dass der Entscheid der Rückkehr ein Prozess ist, der reifen muss. Manchmal wird der Entscheid erst getroffen, wenn das Asylgesuch abgelehnt ist und die Personen von der Nothilfe abhängig sind. Auch in solchen Fällen kann die Rückkehrhilfe noch Anreize für eine freiwillige Rückkehr schaffen. Die Rückkehrhilfe sollte sich nicht am Zeitpunkt orientieren, an welchem eine Person den Entscheid fällt, sondern an den individuellen Bedürfnissen.
- Die Finanzierung der Unterbringung und die Betreuung in den Bundeszentren sind in der Verordnung nicht geregelt; sie müsste ergänzt werden. In einem entsprechenden Kapitel könnten gleichzeitig Qualitätsanforderungen festgehalten werden, welche Organisationen, die für die Unterbringung und Betreuung zuständig sind, zu erfüllen haben.
- Die Ansätze für Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich variieren von Kanton zu Kanton. Wäre in der Verordnung festgelegt, dass sich die Kantone bei der Gewährung der Sozialhilfe an die SKOS-Richtlinien zu halten haben, würde dies zu einer Harmonisierung der kantonalen Praktiken beitragen.
- Die Auszahlung der Globalpauschale soll nicht davon abhängig gemacht werden, ob eine Person Sozialhilfe bezieht. Sie sollte unabhängig vom Sozialhilfebezug ausbezahlt werden. Dies könnte ein Anreiz für die Kantone sein, Massnahmen zu ergreifen, um Personen aus dem Asylbereich den nachhaltigen Zugang zum Arbeitsmarkt zu eröffnen.

### **Änderungen der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personaldaten (AsylV 3)**

In der Asylverordnung 3 wird der Zugriff der Mitarbeitenden von kantonalen und kommunalen Zentren nach Artikel 24d nAsylG auf MIDES (Informationssystem der Zentren des Bundes und der Unterkünfte am Flughafen) geregelt. Die detaillierten Zugriffs- und Bearbeitungsrechte werden in Anhang 5 zur E-AsylV 3 präzisiert.

Bei der Umsetzung der Zugriffsrechte in der Asylverordnung 3 empfiehlt die EKM, die folgenden Anliegen zu berücksichtigen:

- Die Inhaberschaft, die Einsicht, die Zugriffe und die Bearbeitung von Personendaten stehen im Spannungsfeld zwischen Sicherheitsinteressen des Staates und dem Schutz der Persönlichkeitsinteressen der Betroffenen. Auch bei der Beschleunigung der Asylverfahren müssen staatliche Interessen gegenüber den Interessen der betroffenen Personen sorgfältig abgewogen werden. Bei der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags sind Fragen des Datenschutzes zentral, insbesondere dann, wenn sie sich auf bestimmte oder bestimmbare Personen beziehen.
- Im Verfahren kann die Ausweitung der Zugriffsrechte auf externe Dienstleistungserbringende die Ziele der Neustrukturierung unterstützen. So kann beispielsweise der Zugriff der Rechtsvertretungsstellen auf Personendaten eine nahtlose Mandatsübergabe ermöglichen. Aus der Sicht der EKM sollten diesbezügliche Regelungen jedoch nur eingeführt werden, wenn sie vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten geprüft, beurteilt und gutgeheissen worden sind.

### **Änderung der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VVWAL)**

Im Hinblick auf die Beschleunigung des Asyl-, bzw. des Wegweisungsverfahrens soll der Anwendungsbereich des Ausreisegesprächs ausgebaut und neu umfassend auf Verordnungsstufe geregelt werden (vgl. Art. 2a E-VVWAL). Die für eine selbständige oder zwangsweise Rückkehr notwendigen Massnahmen sollen frühzeitig eingeleitet werden. Eine weitere Massnahme zur Beschleunigung des Wegweisungsverfahrens besteht darin, dass das SEM künftig im Rahmen des beschleunigten Verfahrens ohne kantonales Gesuch um Vollzugsunterstützung mit der Papierbeschaffung beginnt (vgl. Art. 2 Abs. 2 E-VVWAL).

Bei der Umsetzung des Vollzugs der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen empfiehlt die EKM, die folgenden Anliegen zu berücksichtigen:

- Das Ausreisegespräch ist klar von der Rückkehrberatung zur Förderung der freiwilligen Rückkehr und dem Vorbereitungsgespräch zur Zwangsanwendung abzugrenzen.
- Das Ausreisegespräch und die Vollzugsunterstützung sollten erst nach Abschluss des Asylverfahrens beginnen, da erst nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid feststeht, dass die Person zurückkehren muss. Die Vermischung zwischen Asylverfahren und Rückkehrverfahren ist mit den prozeduralen Verfahrensgarantien nicht vereinbar. Massnahmen zur Vollzugsunterstützung und Papierbeschaffung vor der Rechtskraft des Asylentscheides zu ergreifen, ist nur bei erheblichen Sicherheitsbedenken gerechtfertigt. Entsprechende Ausnahmen sind in der Verordnung zu konkretisieren.
- Im Ausreisegespräch sollten die medizinischen Informationen bezüglich des Gesundheitszustands erhoben werden. Diese Informationen sind eine wichtige Grundlage zur Beurteilung der Reisefähigkeit. Die Verordnung ist entsprechend zu ergänzen.
- In den Verordnungen sind die Voraussetzungen zu schaffen, die den Zugang zu Rechtsbehelfen und Rechtsvertretung während der Administrativhaft sicherstellen.

- Die EKM ist der Meinung, dass eine Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern nur bei der freiwilligen Ausreise erfolgen sollte. Zwangsmassnahmen im Zuge der Rückführung können und sollten aufgrund des staatlichen Gewaltmonopols nicht an externe Dienstleistungserbringer übertragen werden.
- Der Grundsatz der Einheit der Familie ist in den internationalen Rechtsakten über die Menschenrechte verankert. Die Mitglieder einer Familie gestaffelt wegzuweisen, widerspricht diesem Grundsatz. Die EKM lehnt die in der Verordnung verankerte Möglichkeit ab.

Wir hoffen, dass Sie unsere Anliegen aufnehmen können und stehen Ihnen für Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Eidgenössische Migrationskommission EKM

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Walter Leimgruber'. The signature is fluid and cursive, with a long vertical stroke extending downwards from the end of the name.

Walter Leimgruber  
Präsident





Evangelische Frauen Schweiz (EFS)  
Femmes Protestantes en Suisse (FPS)

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
Stab Recht SEM

pascale.probst@sem.admin.ch

jasmin.bittel@sem.admin.ch

Bern, 30. November 2017

## **Vernehmlassung zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs)**

**Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsyIV  
1), der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsyIV 2),  
der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von  
Personendaten (AsyIV 3) und der Verordnung über den  
Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der  
Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL)**

### **Stellungnahme der Evangelischen Frauen Schweiz EFS**

#### **1. Grundsätzliches zur Vorlage: Gendersensible Ausgestaltung und Umsetzung**

Die Evangelischen Frauen Schweiz (EFS) bedanken sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Grundsätzlich unterstützen die EFS in diesem Vernehmlassungsverfahren die Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH und schliessen sich insbesondere auch den von der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM verfassten Empfehlungen an. In der vorliegenden Vernehmlassung lehnen sich die EFS an die Stellungnahme von Terre des Femmes an und machen mit dieser Stellungnahme auf die geschlechterspezifischen Aspekte aufmerksam. Dazu gehören auch Verfolgungsgründe von

Asylsuchenden, die aufgrund ihrer sexuellen Orientierung und/oder Geschlechtsidentität in der Schweiz ein Asylgesuch stellen. Neben der Genderperspektive gilt es auch weitere Sensibilitäten zu Familien, Alter, Krankheit und Behinderung als grundsätzliche Leitlinien bei der aktuellen Neustrukturierung zu beachten.

## **1.2. Schaffung einer Kompetenzstelle für gendersensible Massnahmen**

Um eine koordinierte und effektive Umsetzung einer gendersensiblen Perspektive im Asylbereich zu garantieren, schlagen die EFS vor, eine dem SEM angegliederte Kompetenzstelle für gendersensible Massnahmen zu schaffen. Diese Stelle soll als Anlaufstelle und Kompetenzzentrum für entsprechende Fragestellungen fungieren. Gleichzeitig soll sie für die Ausarbeitung von Qualitätskriterien der gendersensiblen Massnahmen in Verfahren, Unterbringung und Betreuung verantwortlich sein. Mit der Schaffung einer solchen Stelle könnte den Anliegen und Bedürfnissen von geflüchteten Frauen, Mädchen sowie LGBTI\* Personen angemessen Rechnung getragen werden.

## **2. Gendersensibles Verfahren rechtlich verankern und umsetzen**

Um den asylrechtlichen Schutz für Personen mit geschlechtsspezifischen Verfolgungsgründen und Betroffenen von geschlechtsspezifischer Gewalt zu garantieren, braucht es ein gendersensibles Verfahren. Die General Recommendations No 32 im Artikel 50 (a)-(l) des CEDAW-Committee weisen darauf hin, dass die staatlichen Behörden asylsuchende Frauen in einfacher und klar verständlicher Sprache insbesondere über die frauenspezifischen Rechte im Asylverfahren aufklären müssen. Weiter müssen gender- und traumasensible Befragungstechniken angewendet sowie eine vertrauensschaffende Befragungsatmosphäre bestehen. Die EFS empfehlen, entsprechende Vorkehrungen gemäss Artikel 50 (a)-(l) CEDAW General Recommendations No 23 auch in der aktuellen Neustrukturierung des Asylverfahrens an entsprechender Stelle in der Verordnung zu verankern.

Die EFS weisen darauf hin, dass insbesondere hinsichtlich der Mitarbeiter\_innen im Asylverfahren Vorkehrungen getroffen werden müssen. Gendersensible Aus- sowie kontinuierliche Weiterbildungen im Bereich geschlechtsspezifischer Fluchtgründe für Befragter\_innen und Dossierverantwortliche müssen auf allen Verfahrensstufen umfänglich etabliert werden. Zusätzlich ist darauf zu achten, dass bei Hinweisen auf geschlechtsspezifische Gewalt die entsprechenden Dossiers von Fachspezialist\_innen geprüft werden.

Im beschleunigten Verfahren muss weiter davon ausgegangen werden, dass traumatisierte Asylsuchende und/oder Asylsuchende, die geschlechtsspezifische Gewalt erlitten haben, dies nicht innerhalb der vorgegebenen sehr kurzen Fristen geltend machen oder zumindest

entsprechende Hinweise platzieren können. Daraus ergibt sich für die im Rechtsschutz eingeführte Verfahrensberatung eine umso wichtigere Rolle. Ihre Aufgabe muss grundsätzlich verbindlich definiert werden und für Frauen und LGBTI\* Personen eine fortlaufende Beratung über das Asylverfahren und die daraus hervorgehenden spezifischen Rechte beinhalten (wie beispielsweise den Antrag auf gleichgeschlechtliche Befragungsteams, die Bedeutung des Rechts auf ein eigenes Verfahren sowie die Erklärung der Relevanz von geschlechtsspezifischen Verfolgungsgründen). Um den Schutz umfassend zu gestalten, muss die Verfahrensberatung aber auch grundsätzliche Informationen zu den Rechten und Schutzmöglichkeiten von Betroffenen von geschlechtsspezifischer Gewalt, namentlich auch Informationen und Zugänge zu spezialisierten Unterstützungsdiensten wie Opferhilfestellen niederschwellig vermitteln.

### **3. Verbindliche Qualitätsstandards in der Unterbringung, Sicherheit und Gesundheitsversorgung in den Asylstrukturen institutionalisieren**

Der Staat vergibt im Asylbereich Aufträge zur Unterbringung, Betreuung, Sicherheit und Gesundheitsversorgung an nichtstaatliche Organisationen aber auch an gewinnorientierte Unternehmen. Dass im Asylwesen gewinnorientierte Unternehmen mandatiert werden, welche in der Folge Profit in einem äusserst prekären sozialen Bereich erarbeiten, erachten die EFS als eine nicht hinnehmbare Entwicklung.

Die EFS fordern den Bund auf, verbindliche Qualitätsstandards in der Unterbringung, Betreuung, Gesundheitsversorgung und Sicherheit zu definieren. Bei der Bewertung der Offerten für die Unterbringung von Asylsuchenden müssen entsprechende Fachkompetenz und umfassende Betreuungskonzepte als relevante Faktoren beigezogen werden. Nach der Mandatsvergabe müssen diese Qualitätsstandards vom Bund in einem Monitoring kontinuierlich überprüft werden.

#### **3.1. Fachliche Kompetenz des Personals in der Betreuung, Sicherheit und Gesundheitsversorgung in den Asylstrukturen garantieren**

Das Personal, das für die Betreuung, die Sicherheit und die Gesundheit der Asylsuchenden zuständig ist, muss adäquat ausgebildet sein und diesbezüglich müssen institutionalisierte, verbindliche Qualitätsstandards etabliert werden. Dabei ist es unabdingbar, dass sowohl für das Betreuungspersonal in der Unterkunft als auch für Pflegefachpersonen und mandatierte Erstversorgerärzt\_innen obligatorische, praxisbezogene Aus- und Weiterbildungen zu den Themen Gender, Trauma und geschlechtsspezifische Gewalt sowie LGBTI\*-spezifischen Themen vorhanden sind, damit die Mitarbeiter\_innen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die

erforderliche Kompetenz erlangen, Betroffene zu erkennen und zu unterstützen sowie mit Fachstellen zu vernetzen.

Um der anspruchsvollen Arbeitssituation in Unterbringungsstrukturen gerecht zu werden und eine entsprechende Qualität in der Arbeit des Betreuungspersonals zu garantieren, müssen gendersensible Betreuungsschlüssel, arbeitsrechtliche Standards sowie Unterstützungsleistungen wie bspw. Supervision für das Betreuungspersonal bei allen Mandatsvergaben einheitlich geregelt sein. Entsprechende Qualifikationsprofile des Personals müssen Voraussetzung für eine Mandatsvergebung sein.

In den Unterbringungsstrukturen sollte ein verbindlicher Verhaltenskodex gelten. Dieser sollte zwingend die Prävention sowie den Umgang mit sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt beinhalten. In Bundeszentren untergebrachte Asylsuchende leben in einer äusserst unsicheren Situation, da sie oft keine Fremdsprache sprechen, sich in diversen Abhängigkeitsverhältnissen befinden und nur unzureichend in bestehende Sozial- und Hilfestrukturen eingebunden sind. Umso mehr müssen sie vor sexualisierter Gewalt geschützt werden.

Weiter sind LGBTI\* Asylsuchende in den Kollektivunterkünften sehr häufig Diskriminierung, Drohungen und Gewalt ausgesetzt. Klare Anti-Diskriminierungs-Statements bzw. für alle sichtbare und verständliche Statements zur Akzeptanz von anderen Lebensformen helfen den Betroffenen, sich bei Diskriminierung und Gewalt an die Mitarbeitenden zu wenden.

### **3.2. Gendersensible Massnahmen in Unterbringungsstrukturen umfassend etablieren**

Beim Bau und Umbau von Bundeszentren müssen einheitliche Planungsstandards verfolgt werden, in denen eine gendersensible, gewaltpräventive Raumpolitik etabliert wird. Die Unterbringung ist grundsätzlich geschlechtergetrennt zu gestalten und hat gleichzeitig den Bedürfnissen von Familien zu entsprechen. So ist beispielsweise darauf zu achten, dass getrennte sanitäre Anlagen bestehen und im Alltag durchgesetzt werden, genügend privater Rückzugsraum für alleinstehende Frauen und Familien besteht und der Gestaltung der Aufenthaltsräume und Beschäftigungsprogramme gendersensible Konzepte zugrunde liegen. Die Planungsstandards müssen zudem explizite Massnahmen beinhalten, welche auf die Bedürfnisse von gewaltbetroffenen und/oder alleinstehenden Frauen bzw. Mütter sowie LGBTI\*-Personen ausgerichtet sind.

In einer akuten Gefährdungssituation bei geschlechtsspezifischer Gewalt muss den Betroffenen grundsätzlich garantiert werden, dass sie in einem anderen Bundeszentrum platziert werden, sobald die durch die Opferhilfe garantierten Schutzvorkehrungen beendet sind.

#### **4. Ombudsstelle für Bewohner\_innen von Bundeszentren**

Bewohner\_innen von Bundeszentren sollte eine unabhängige Instanz zur Verfügung gestellt werden, an die sie sich mit allfälligen Beschwerden melden können. Diese Ombudsperson sollte den Bewohner\_innen direkt in den Zentren zur Verfügung stehen und für gendersensible Anliegen sensibilisiert sein. Weiter sollte die Stelle anonymisierte Informationen bzw. Beschwerden prüfen können. Die Ombudsstelle sollte auch für Drittpersonen wie Mitarbeiter\_innen in den Zentren und ehrenamtlich Engagierte zugänglich sein.

#### **5. Niederschwellige Information über eigene Rechte und Zugang zu Unterstützungsangeboten**

Es muss gewährleistet sein, dass asylsuchende Frauen sowohl von der Verfahrensberatung als auch von den Mitarbeiter\_innen in den Zentren über die Rechte und Unterstützungsangebote bei geschlechtsspezifischer Gewalt informiert und bei Bedarf mit den spezialisierten Institutionen in der Region vernetzt werden. Dieses Wissen muss von der Verfahrensberatung aber auch von der Rechtsvertretung proaktiv vermittelt werden.

Niederschwelliger Zugang zu Information bedingt qualifizierte Dolmetscherdienste, die im Verfahren und aber insbesondere auch in der Betreuungssituation und in allen Aspekten der Gesundheitsversorgung in und durch die Unterbringungsstrukturen, also insbesondere bei der Konsultation von Pflegefachpersonen und mandatierten Erstversorgerärzt\_innen grundsätzlich zur Verfügung stehen müssen.

Um die Qualität der Dolmetscherdienste im Verfahren zu garantieren, müssen zudem die Arbeitsbedingungen für die Dolmetscher\_innen während der Befragungen verbessert werden. Befragungen von mehr als 3 Stunden dürfen nicht von derselben Person gedolmetscht werden bzw. dürfen nicht an einem Tag stattfinden. Nur so kann die Qualität der Übersetzung vorausgesetzt werden. Das Rückdolmetschen des Protokolls von der Asylbefragung muss von einer anderen Dolmetscher\_in durchgeführt werden.

#### **6. Frauenspezifische Gesundheitsversorgung gewährleisten**

Die aktuelle Umstrukturierung des Asylbereichs bietet die Chance, sinnvolle Massnahmen einzuleiten, um während des ganzen Verfahrens frauenspezifische Gesundheitsversorgung zu gewährleisten. Insbesondere müssen alle Aspekte sexueller und reproduktiver Gesundheit umfassend in die Gesundheitskonzepte der Asylstrukturen auf Bundesebene integriert werden. Die gesundheitliche und psychosoziale Unterstützung bei Betroffenen von geschlechtsspezifischer Gewalt ist dabei von massgeblicher Bedeutung. So muss insbesondere auch für Frauen, die aufgrund von Vergewaltigung auf der Flucht schwanger

wurden, bei der Ankunft in der Schweiz eine entsprechend ganzheitliche Versorgung garantiert werden. Die sprachliche Verständigung ist eine Voraussetzung für ein Gelingen von Prävention, Diagnosen und Behandlungen. Deshalb ist die Gewährleistung des qualifizierten Dolmetschens durch eine Person weiblichen Geschlechts von zentraler Bedeutung für eine frauenspezifische Gesundheitsversorgung.

## **7. Zwangsmassnahmen bei Müttern und schwangeren Frauen beenden**

Die EFS lehnen sämtliche Zwangsmassnahmen gegenüber Müttern und schwangeren Frauen ab.

Die EFS bedanken sich für die Entgegennahme ihrer Stellungnahme. Sie hoffen, dass die von den EFS aufgeworfenen Punkte Berücksichtigung finden.

Mit freundlichen Grüssen

Evangelische Frauen Schweiz EFS



Dorothea Forster

Präsidentin

### **Über die Evangelischen Frauen Schweiz (EFS)**

Die Evangelischen Frauen Schweiz (EFS) vertreten als Dachverband von protestantischen und ökumenischen Frauenverbänden und Einzelmitgliedern die Interessen von rund 37'000 Frauen. Sie setzen sich in kirchlichen, politischen und gesellschaftlichen Strukturen für gerechte Verhältnisse und gewaltfreie Lösungen von Konflikten ein. Sie orientieren sich an den befreienden Grundlagen des Evangeliums und stehen in Auseinandersetzung mit feministischen Theologien.

Die EFS engagieren sich für Frauen in allen Lebensbereichen und besonders für jene in schwierigen Verhältnissen. Sie treten in kirchlichen und weltlichen Organisationen für die Besserstellung der Frauen ein. Zu eidgenössischen Gesetzes- und Abstimmungsvorlagen und zu aktuellen Fragen nehmen die EFS aus Sicht evangelischer Frauen Stellung. Mit Publikationen und Weiterbildungsangeboten ermutigen sie Frauen, in Kirche und Gesellschaft aktiv mitzuwirken.

**Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement****Staatssekretariat für Migration**

Zürich, 30. November 2017

**FIZ STELLUNGNAHME ZUR UMSETZUNG DER VORLAGE ZUR BESCHLEUNIGUNG DER  
ASYLVERFAHREN (NEUSTRUKTURIERUNG DES ASYLBEREICHS)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zur Vernehmlassung bezüglich der Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs).

Die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration beschäftigt sich seit über 30 Jahren mit dem Thema Frauenmigration und Frauenhandel. Seit 2004 führt die FIZ ein spezialisiertes Opferschutz- und Betreuungsprogramm für Opfer von Frauenhandel: FIZ Makasi.

Die FIZ ist von insgesamt 10 Kantonen mit dem Opferschutz von Betroffenen von Frauenhandel mandatiert, hat Einsitz im Steuerungsorgan der Koordinationsstelle Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) des Bundes, arbeitet in vielen Kantonen an Runden Tischen gegen Menschenhandel mit, entwickelt Kooperationsmechanismen, wirkt an der Aus- und Weiterbildung von Vertretern von Behörden wie der Polizei, der Migrationsämter und anderer Fachleute mit und wird bezüglich ihrer Kernthemen auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene als Expertin beigezogen.

Die Zahl von Betroffenen von Menschenhandel im Asylbereich, mit welchen die FIZ in Kontakt tritt und/oder welche der FIZ zur Kenntnis gebracht werden, steigt in den letzten Jahren stetig an. Entsprechend beschäftigt sich die FIZ zunehmend mit dem Thema Menschenhandel und Asyl:



- Teilnahme am Evaluationsverfahren der Schweiz durch GRETA<sup>1</sup> bezüglich ihrer Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel (EKMH), u.a. mittels alternativem NGO-Bericht.
- Mitglied der Arbeitsgruppe des SEM „*Asylverfahren und Menschenhandel*“, welche aufgrund der Aktion 19 des Nationalen Aktionsplanes gegen Menschenhandel 2017-2020<sup>2</sup> eingesetzt wurde und sich mit der Sicherstellung der Identifikation von Menschenhandelsopfern sowie der Gewährleistung der Opferhilfe im Asylverfahren (inkl. Dublin) beschäftigt.
- Schulung und Sensibilisierung von AkteurInnen und MitarbeiterInnen im Asylbereich
- Organisation der Fachtagung „*Frauenhandel in europäischen Grossstädten. Good Practices im Kontext von nigerianischem Frauenhandel*“, 2016, Zürich.
- Organisation der Tagung „*Der Umgang mit Menschenhandel im Asyl: die Praxis der Schweiz auf dem Prüfstand*“ gemeinsam mit Astrée, CSP Genf und Antenna MayDay, 20.3.2017, Bern.
- Projekt im Rahmen des Reformationsjubiläums „*Zugang zum Recht*“ in Zusammenarbeit mit der Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not, Bern (Zielklientel Asylsuchende).
- Beratung und Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel im Rahmen des FIZ Opferschutzprogramms (Makasi)<sup>3</sup>.

Die FIZ stützt sich bei ihrer vorliegenden Stellungnahme auf langjährige Erfahrungen in den Bereichen Menschenhandel und Opferschutz und auf ihr Wissen um die Schwierigkeiten diesbezüglich im Asylbereich.

## Einleitung

Die FIZ begrüsst die Neustrukturierung des Asylbereichs grundsätzlich und sieht diese als Chance, um vorhandene Regelungen und Praktiken auf ihre Kompatibilität mit internationalen Standards

---

<sup>1</sup> Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, das Überwachungsgremium des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel vom 16.05.2005, für die Schweiz in Kraft getreten am 01.04.2013 (SR 0.311.543).

<sup>2</sup> Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2017-2020, EJPD/KSMM, 30.11.2017 (abrufbar unter: <https://www.ksmm.admin.ch/dam/data/fedpol/aktuell/news/2017/2017-04-13/nap-2017-2020-d.pdf>).

<sup>3</sup> Vgl. auch: FIZ Rundbrief 59, Ausgebeutet. Traumatisiert. Ausgeschafft., November 2016 (abrufbar unter: [https://www.fiz-info.ch/images/content/FIZ%20Downloads\\_Deutsch/Downloads\\_Publikationen/Magazin%20und%20Rundbriefe/Rundbriefe/Rundbrief%2059:%20Ausgebeutet.%20Traumatisiert.%20Ausgeschafft%20.pdf](https://www.fiz-info.ch/images/content/FIZ%20Downloads_Deutsch/Downloads_Publikationen/Magazin%20und%20Rundbriefe/Rundbriefe/Rundbrief%2059:%20Ausgebeutet.%20Traumatisiert.%20Ausgeschafft%20.pdf) sowie FIZ Jahresbericht 2016, S. 6 ff. (abrufbar unter: [https://www.fiz-info.ch/images/content/FIZ%20Downloads\\_Deutsch/Downloads\\_Publikationen/Jahresberichte/FIZ%20Jahresbericht%202016.pdf](https://www.fiz-info.ch/images/content/FIZ%20Downloads_Deutsch/Downloads_Publikationen/Jahresberichte/FIZ%20Jahresbericht%202016.pdf)).

zum Schutz und zur Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel zu überprüfen. Im Rahmen seiner Empfehlungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs ruft auch das UNHCR das Ziel der 2016 vom Schweizer Volk angenommenen Asylrevision in Erinnerung: das Asylverfahren soll fairer und effizienter gestaltet werden.<sup>4</sup>

Die FIZ unterstützt sowohl die Stellungnahme zur Neustrukturierung des Asylbereichs von TERRE DES FEMMES Schweiz<sup>5</sup> sowie beide Stellungnahmen hierzu der Schweizerischen Flüchtlingshilfe<sup>6</sup>. Weiter unterstützen wir die Empfehlungen der Eidgenössischen Migrationskommission EKM zur Neustrukturierung des Asylbereichs<sup>7</sup> und die UNHCR-Empfehlungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs bzgl. Die Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren.<sup>8</sup>

Betroffene von Menschenhandel gelten als Personen mit besonderen Bedürfnissen.<sup>9</sup> Besondere Bedürfnisse und damit einhergehende Rechte müssen während des gesamten Verfahrens und im Hinblick auf alle asylrelevanten Aspekte, insbesondere aber in Bezug auf Identifizierung, Unterbringung und Zugang zu spezialisierter opferschutzrechtlicher Unterstützung und Schutz, berücksichtigt werden. Dabei wirkt sich erfahrungsgemäss gerade die Beschleunigung des Verfahrens, der dadurch wachsende Druck und Stress, kontraproduktiv aus – der Zugang zu Rechtsberatung und Rechtsvertretung alleine vermag dies nicht aufzuheben.

In unserer Stellungnahme konzentrieren wir uns als spezialisierte Fachstelle auf die besonderen Bedürfnisse von Betroffenen von Menschenhandel. Folgende Aspekte sind im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereiches zu beachten:

---

<sup>4</sup> UNHCR Büro für die Schweiz und Lichtenstein, Neustrukturierung des Asylbereichs, UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren, August 2017 (abrufbar unter: [http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/08/CH\\_UNHCR-Empfehlungen-zur-Unterbringung-von-Asylsuchenden-in-Bundesasylzentren.pdf](http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/08/CH_UNHCR-Empfehlungen-zur-Unterbringung-von-Asylsuchenden-in-Bundesasylzentren.pdf)), S. 4.

<sup>5</sup> Stellungnahme TERRE DES FEMMES Schweiz zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs).

<sup>6</sup> SFH Stellungnahme zur Neustrukturierung des Asylbereichs – Änderungen der Asylverordnung 1 vom 27.11.17 und SFH Stellungnahme zur Neustrukturierung des Asylbereichs – Änderungen der AsylV2, AsylV3 und VVWAL vom 27.11.17 (abrufbar unter: <https://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/stellungnahmen.html>).

<sup>7</sup> EKM, Neustrukturierung des Asylbereichs. Empfehlungen der Eidgenössischen Migrationskommission EKM, 26. September 2017 (abrufbar unter: [https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/empfehlungen/empf\\_neustrukturierung\\_asyl\\_d.pdf](https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/empfehlungen/empf_neustrukturierung_asyl_d.pdf)).

<sup>8</sup> UNHCR-Empfehlungen, vgl. FN 3.

<sup>9</sup> UNHCR-Empfehlungen, S. 30, im weiteren Sinne ebenfalls EKM-Empfehlungen, S.8.

## **Berücksichtigung internationalen Rechts**

Bei der Ausgestaltung des gesamten Asylverfahrens und dessen Durchführung, der Planung der Zentren, der Zuteilung an Kantone und auch der Unterbringungen von asylsuchenden Betroffenen von Menschenhandel sind die entsprechenden internationalen, für die Schweiz geltenden Bestimmungen und Standards zwingend umzusetzen. Im Kontext von Menschenhandel sind insbesondere das Palermo-Protokoll<sup>10</sup> sowie die Europaratskonvention zur Bekämpfung von Menschenhandel<sup>11</sup> und die Europäische Menschenrechtskonvention<sup>12</sup> massgebend.

Ebenfalls relevante Vorgaben bezüglich Schutz und Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel enthalten der GRETA-Bericht und die Empfehlungen zur Schweiz<sup>13</sup>, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, Empfehlungen des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW<sup>14</sup>)<sup>15</sup> sowie weitere UN-Menschenrechtsinstrumente.

**Die FIZ fordert, dass internationale Verpflichtungen und Standards auch im Asylbereich respektiert und umgesetzt werden.**

## **Erkennung und Identifizierung von besonderen Bedürfnissen**

Asylbehörden müssen proaktiv dazu beitragen, dass besondere Bedürfnisse von asylsuchenden Personen so früh wie möglich erkannt und die damit verbundenen Rechte respektiert werden.. Art. 10 EKMH etabliert explizit eine Identifizierungspflicht der Staaten gegenüber Menschenhandelsop-

---

<sup>10</sup> Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15.11.2000, für die Schweiz in Kraft getreten am 26.11.2006 (SR 0.311.542).

<sup>11</sup> Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel vom 16.05.2005, für die Schweiz in Kraft getreten am 01.04.2013 (SR 0.311.543).

<sup>12</sup>EMRK, Konvention des Europarates zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950, für die Schweiz in Kraft getreten am 28.11.1974 (SR 0.101).

<sup>13</sup> Report concerning the implementation of the council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Switzerland, 14.10.2015, GERTA(2015)18 (abrufbar unter: <https://rm.coe.int/168063cab6>) und Recommendation CP(2015)13 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Switzerland, 30.11.2015 (abrufbar unter: <https://rm.coe.int/168063cab4>).

<sup>14</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

<sup>15</sup> Vgl. Etwa Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Switzerland, CEDAW/C/CHE/CO/4-5 and Corr.1, § 28-29 (abrufbar unter: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/CHE/CEDAW\\_C\\_CHE\\_CO\\_4-5\\_Corr-1\\_28260\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/CHE/CEDAW_C_CHE_CO_4-5_Corr-1_28260_E.pdf)).

fern. Nur wenn bei Verdacht auf Menschenhandel entsprechend gehandelt wird, können Betroffene von Menschenhandel die in Kapitel III EKMH garantierten Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen sowie ihre Rechte tatsächlich in Anspruch nehmen.

- Um Personen mit besonderen Bedürfnissen im Asylbereich, einschliesslich Betroffener von Menschenhandel, adäquat schützen und unterstützen zu können, muss eine systematische Identifizierung stattfinden.
- Die Identifizierung von Betroffenen von Menschenhandel bedingt häufig detaillierte Abklärungen – auch mit spezialisierten Opferschutzorganisationen.<sup>16</sup>
- Um den besonderen Bedürfnissen und damit verbundenen Rechten gerecht zu werden, braucht es ein an die Erkennung und Identifizierung anknüpfendes Folgeszenario. Dieses muss eine adäquate Unterbringung, spezialisierte Beratung, spezialisierte medizinische und psychologische Versorgung sowie den notwendigen Schutz umfassen. Betroffene sind mit entsprechenden spezialisierten Organisationen zu vernetzen.<sup>17</sup>

**Die FIZ fordert, dass die Erkennung und Identifizierung von möglichen Betroffenen von Menschenhandel proaktiv, möglichst früh und in systematischer Art und Weise erfolgt. Spezialisierte Opferberatungsstellen sind für die Identifizierung, den Schutz und die Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel beizuziehen und ihre Aufwände hierfür zu entschädigen.**

### **Sensibilisierung und Schulung von Behörden, am Verfahren beteiligten Personal und Betreuungspersonal**

Der Grundsatzentscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. Juli 2017 hält fest: *«Um die Vertragsstaaten in die Lage zu versetzen, Menschenhandelsopfer als solche zu erkennen beziehungsweise zu identifizieren und diese anschliessend den staatlichen und nichtstaatlichen Stellen zuzuführen, welche ihnen die in der Konvention garantierten Rechte gewähren, verpflichtet die EKMH die Staaten dazu, ihre zuständigen Behörden mit Personen auszustatten, die für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels, die Identifizierung als und Unterstützung der Opfer, einschliesslich Kindern, geschult und qualifiziert sind. [...] Als Zuständige Behörden gelten sämtliche staatlichen Stellen, welche mit Menschenhandelsopfern in Kontakt kommen können (Explanatory Report 2005, Ziff. 129) – mithin auch Asylbehörden»<sup>18</sup>.*

<sup>16</sup> Council of Europe, Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, 16.5.2005, § 127 ff.

<sup>17</sup> UNHCR-Empfehlungen, S. 39.

<sup>18</sup> BVGE 2016/27, E. 6.1.

Es versteht sich von selbst, dass hier auch solche Stellen und Personen dazuzuzählen sind, die eigentlich staatliche Aufgaben wahrnehmen, wie etwa die Führung von Asylzentren oder das Personal, welches für die Betreuung, die Sicherheit und die Gesundheit der Asylsuchenden zuständig ist.<sup>19</sup> Hierzu zählen etwa auch DolmetscherInnen, RechtsberaterInnen, RechtsvertreterInnen, medizinisches Personal (z.B. im Rahmen der Feststellung des medizinischen Sachverhaltes) oder RückkehrberaterInnen.

**Die FIZ fordert, dass Behörden und alle weiteren Personen, die im Asylbereich auf kantonaler oder Bundesebene mit möglichen Betroffenen von Menschenhandel in Kontakt kommen können, zu Menschenhandel, den besonderen Bedürfnissen und Rechten der Betroffenen sowie Handlungsszenarien regelmässig sensibilisiert und geschult werden.**

### **Spezialisierter Schutz und Unterstützung**

Ab dem ersten Verdacht, dass eine Person von Menschenhandel betroffen sein könnte, setzen verschiedene Schutz- und Unterstützungsmassnahmen ein. Grundsätzlich bestimmt Art. 12 EKM, dass Betroffene von Menschenhandel in ihrer körperlichen, psychischen und sozialen Erholung zu unterstützen sind. Weiter müssen Schutz und Sicherheit gewährleistet werden. Dies bedeutet gem. der EKM mindestens:

- Gewährleistung von Bedingungen, unter denen ihr Lebensunterhalt sichergestellt ist, durch Massnahmen wie angemessene und sichere Unterkunft sowie psychologische und materielle Hilfe; Zugang zu medizinischer Notversorgung;
- erforderlichenfalls Übersetzungs- und Dolmetschdienste;
- Beratung und Information, insbesondere über die ihnen zustehenden Rechte und zur Verfügung stehenden Dienste, in einer für sie verständlichen Sprache.

An dieser Stelle verweisen wir auf die Empfehlung 5 der EKM sowie die Stellungnahme von TERRE DES FEMMES Schweiz, S. 8. Um die Information über ihre Rechte und damit den Zugang zu Unterstützungsangeboten sicherzustellen, muss auch mit spezialisierten Opferhilfeorganisationen zusammengearbeitet werden, bzw. sollten Betroffene von Menschenhandel staatlichen und nichtstaatlichen Stellen zugeführt werden, welche ihnen die in der Konvention garantierten Rechte gewähren.<sup>20</sup>

- Zugang zum Bildungswesen für Kinder

<sup>19</sup> Vgl. auch Stellungnahme TERRE DES FEMMES, S. 4, EKM-Empfehlungen, S. 3 f. sowie UNHCR-Empfehlungen, S. 30 f.

<sup>20</sup> Vgl. auch BVGE 2016/27 E. 6.1. und Art. 12 Abs. 5 EKM.

- Eine ausgestaltete Erholungs- und Bedenkzeit (Art. 13 EKM), während welcher oben aufgeführte Massnahmen zu ergreifen und zudem sowohl das Asyl-, als auch das Dublin-Verfahren stillstehen.

Um den Schutz und Unterstützung sicherzustellen, müssen Abläufe, Zuständigkeiten und Kooperationen geklärt und festgelegt werden. Von grösster Wichtigkeit ist die Zusammenarbeit mit spezialisierten Organisationen, wie dies auch vom UNHCR empfohlen wird.<sup>21</sup> Spezialisierten Fachstellen müssen ausreichendes Personal und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen, um sowohl ihre Beratungsarbeit als auch Vernetzungs- und Schulungsaufgaben erfüllen zu können.

**Die FIZ fordert, dass die besonderen Opfer- und Schutzrechte von möglichen Betroffenen von Menschenhandel im Asylbereich ab Verdacht respektiert und sichergestellt werden. Es müssen Schweizweit einheitliche Standards bezüglich Opferunterstützung und -schutz im Asylbereich etabliert und sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene umgesetzt und überprüft werden.**

**Dies bedeutet zudem, dass spezialisierte Opferberatungsstellen proaktiv beigezogen und mit ihnen zusammengearbeitet wird. Hierfür müssen Kooperationsmechanismen installiert werden. Es sind genügend Ressourcen dafür vorzusehen.**

### **Adäquate Unterbringung**

Die FIZ schliesst sich dem UNHCR an, welches fordert, dass *«bei der Ausstattung der Bundeszentren darauf zu achten ist, dass besondere Bedürfnisse berücksichtigt und wo nötig separate Trakte für Betroffene eingerichtet werden oder die Möglichkeit der Unterbringung ausserhalb der Bundesasylzentren sicherzustellen»*<sup>22</sup>.

Risiken von Gefährdung durch die Täterschaft oder Re-Traumatisierung sind mit einer entsprechenden Unterbringung und Betreuung vorzubeugen. Auch hierfür müssen spezialisierte Organisationen beigezogen und finanziert werden und Behörden und Betreuungspersonal entsprechend sensibilisiert werden.

---

<sup>21</sup> UNHCR-Empfehlungen, S. 39.

<sup>22</sup> UNHCR-Empfehlungen, S. 39.

**Die FIZ fordert, dass bei der Zuteilung sowie der Ausgestaltung der Unterkunft von potentiellen Betroffenen von Menschenhandel deren besonderen Bedürfnissen angemessen Rechnung getragen wird.**

**Die Unterbringung in spezialisierten Opferschutzplätzen ausserhalb der Asylinfrastrukturen muss möglich sein und finanziert werden.**

### **Dublin, Repatriierung und Rückführung von Betroffenen von Menschenhandel**

Besteht Verdacht auf Menschenhandel, so sollte von der Fortführung des Dublin-Verfahrens abgesehen und das Asylverfahren im Rahmen eines Selbsteintritts von der Schweiz selbst anhand genommen werden. In diesem Sinne stellte auch GRETA fest, dass die Praxis der Schweiz, nach welcher Dublin-Überstellungen sogar durchgeführt werden, wenn in der Schweiz ein Strafverfahren eingeleitet wurde (es also Hinweise gibt, dass die Ausbeutung mit grosser Wahrscheinlichkeit (auch) in der Schweiz stattgefunden hat), mit den Verpflichtungen der Konvention nicht vereinbar sei.<sup>23</sup>

In jedem Fall muss auch bei Anwendung des Dublin-Verfahrens im Rahmen des Rechtlichen Gehörs insbesondere das Risiko von Re-Trafficking oder Vergeltungsmassnahmen der Täterschaft im Dublin-Erstland abgeklärt werden und gegebenenfalls von einer Überstellung abgesehen werden.

Bei Überstellungen, Repatriierungen oder Rückführungen von Betroffenen von Menschenhandel müssen die Vorgaben von Art. 16 EKMH beachtet werden. Grundsätzlich müssen die Rechte, die Würde und die Sicherheit der Person jederzeit garantiert werden, und die Überstellung, Repatriierung oder Rückführung sollte möglichst freiwillig erfolgen. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass sowohl Schutz und adäquate Unterstützung auch im Dublin- oder Herkunftsland den Bedürfnissen entsprechend sichergestellt sind.

Auch hier ist eine Zusammenarbeit mit spezialisierten Beratungsstellen und entsprechende Verknüpfungen und Koordination in den entsprechenden Ländern wichtig.

**Die FIZ fordert, dass die Schweiz selbst auf Asylgesuche eintritt, wenn der Verdacht besteht, dass es sich bei dem/der Asylsuchenden um eine/n mögliche/n Betroffene/n von Menschenhandel handelt. Wird dennoch nicht von einer Dublin-Überstellung abgesehen, so müssen mögliche Wegweisungshindernisse auf Einzelfallebene, insbesondere auch die Gefahr von Re-Trafficking und Vergeltungsakte durch die Täterschaft im Dublin-Erstland sorgfältig abgeklärt werden.**

---

<sup>23</sup> GRETA-Report, § 123.



**Wird ein/e Betroffene/r von Menschenhandel überstellt, repatriert oder rückgeführt, so sind die Vorgaben von Art. 16 EKMH zu beachten – Rechte, Würde und Sicherheit der Person sind jederzeit gebührend zu berücksichtigen.**

**Die Vernetzung mit spezialisierten Opferhilfestellen vor Ort muss sichergestellt werden.**

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



EVA ANDONIE

DR. IUR., MITARBEITERIN ÖFFENTLICHKEITSARBEIT

**FIZ FACHSTELLE FRAUENHANDEL UND FRAUENMIGRATION**



Secrétariat général

[pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch)  
[jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:jasmin.bittel@sem.admin.ch)

DFJP  
État-major des Affaires juridiques du SEM  
Quellenweg 6  
3003 BERNE

Genève, le 1<sup>er</sup> décembre 2017  
FER No 44-2017

**Mise en œuvre du projet visant à accélérer les procédures d'asiles ;  
(restructuration du domaine de l'asile)**

**Modification de l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1),  
de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2),  
de l'ordonnance 3 sur l'asile relative au traitement de données personnelles (OA 3) et  
de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion (OERE)**

Mesdames,


C'est avec intérêt que notre Fédération a pris connaissance du projet susmentionné. Bien que n'étant pas directement concernée par la problématique, elle soutient l'objectif d'accélération des procédures, tel qu'il a été validé lors de la votation fédérale de juin 2016 et adhère par conséquent au projet proposé. Elle ne saurait toutefois se prononcer sur les dispositions plus techniques, qui concernent avant tout les cantons, partenaires de la Confédération dans ce dossier.

Sur un plan formel, elle s'étonne de la mention, à l'article 3 de l'OA1, de la télécopie, qui est un moyen de communication désormais désuet. On pourrait se référer plus largement aux moyens de communication permettant la transmission notifiée d'une décision.

Par ailleurs, nous proposons que la contribution forfaitaire de base à laquelle fait référence l'OA 2 se réfère à l'indice des prix d'octobre 2017, déjà connu. Ce montant exact est de 27'586 francs suisses.

En vous remerciant de l'intérêt porté à ces brèves lignes et en réitérant notre soutien de principe aux modifications opérées, nous vous prions de croire, Mesdames, à l'expression de notre parfaite considération.

  
Blaise Matthey  
Secrétaire général

  
Stéphanie Ruegsegger  
Une directrice

# FREIPLATZAKTION ZÜRICH

## Rechtshilfe Asyl und Migration

Diennerstrasse 59 \ CH-8004 Zürich \ T +41 (0)44 241 54 11 \ F +41 (0)44 241 54 65  
info@freiplatzaktion.ch \ www.freiplatzaktion.ch

### Stellungnahme der Freiplatzaktion Zürich zu den Asylverordnungen

---

Die Freiplatzaktion Zürich (FPA) setzt sich für die Wahrnehmung und Durchsetzung der Rechte von Asyl suchenden und migrierenden Menschen ein. Als gemeinnütziger Verein bietet die FPA eine professionelle und staatlich unabhängige Rechtsberatung an. Gleichzeitig trägt sie rechtliche Missstände in die Öffentlichkeit und engagiert sich in lokalen und nationalen politischen Projekten. Dabei trägt die FPA die Expertise aus ihrer Rechtsarbeit zwecks Sensibilisierung in die Öffentlichkeit und thematisiert komplexe Fragen und strukturelle Missstände im Asyl- und Migrationsrecht.

Vor diesem Hintergrund beteiligt sich die FPA an diesem Vernehmlassungsverfahren zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs) und nimmt in der Folge punktuell Stellung zur Asylverordnung 1 (AsylV1) über Verfahrensfragen, welche die tägliche Arbeit der FPA am stärksten betreffen wird.

#### 1. Der Schutz von verletzlichen Personen ist essentiell

⇒ Zu Art. 20a Abs. 1 AsylV1

Der Schutz von verletzlichen Personen (Traumatisierten, unbegleiteten Minderjährigen, Familien, Kranken) kommt im neuen zweiteiligen Asylverfahren weiterhin zu kurz. Insbesondere delegiert der Bund die Verantwortung für die Sorge um diese Menschen und die damit einhergehenden Abklärungen an die Leistungserbringer, namentlich die Rechtsvertreter\*innen. Die adäquate Unterbringung, Behandlung und Begleitung im Asylverfahren von verletzlichen Personen muss aber vom Auftraggeber, somit dem Staatssekretariat für Migration (SEM), gewährleistet werden. Die FPA fordert daher das SEM dazu auf, mehr Verantwortung bei Verdachtsfällen zu übernehmen und im Bedarfsfall aktiv zu werden, beispielsweise Abklärungen einzuleiten oder Gefährdungsmeldungen an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) zu richten. Hierzu ist eine enge Zusammenarbeit des SEM mit für Traumatisierte spezialisierten Institutionen sowie Institutionen zur Bekämpfung von Menschenhandel vorzusehen.

⇒ Zu Art. 52a AsylV1

Nicht nur das SEM, auch die Rechtsvertreter\*innen sollten eine aktive Zusammenarbeit mit für Traumatisierte spezialisierte Institutionen sowie Institutionen zur Bekämpfung von Men-

schenhandel anstreben. Dazu gehört, die nötigen Abklärungen und Massnahmen vorzuschlagen, respektive selber einzuleiten, sollte das SEM dieser Aufgaben noch nicht nachgekommen sein. Damit könnte ein lückenloser Schutz verletzlicher Personen wohl nicht garantiert, aber zumindest angestrebt werden. In der Testphase für das neue Asylgesetz bzw. im Testzentrum sind die Rechtsvertreter\*innen bereits von sich aus aktiv geworden, haben in GeZürich, 30. November 2017sprächen mit Personen deren Verletzlichkeit evaluiert, versucht Handwechsel zu vermeiden, Termine bei Ärzten vereinbart, Gefährdungsmeldungen bei der KESB eingereicht oder die Aufnahme der Personen ins erweiterte Verfahren beantragt.<sup>1</sup> Die FPA ist der entschiedenen Ansicht, dass diese Praxis nicht nur weitergelebt, sondern in der AsylV1 festgeschrieben werden sollte, um den Schutz für verletzliche Personen einheitlich und flächendeckend zu verbessern.

Zudem fordern wir eine aktive Schulung zur Verletzlichkeit von Asylsuchenden für Mitarbeiter\*innen der Leistungserbringer und des SEM.

## 2. Qualitätssicherung muss von unabhängiger Stelle sichergestellt werden

Die Qualitätssicherung bei der Rechtsvertretung ist eine derart zentrale Aufgabe, dass sie von einer unabhängigen, externen Instanz in regelmässigen Abständen wahrgenommen werden muss. In der aktuellen Fassung der Verordnung wird diese Funktion vom SEM, also dem Auftraggeber, wahrgenommen, was eine Unabhängigkeit der Rechtsvertretung quasi per Definition unmöglich macht. Der Verordnungstext muss deshalb in Bezug auf das *beschleunigte Verfahren* geändert werden:

⇒ Zu Art. 52a AsylV1

Die Grundsätze für Zugang zu und Qualität des Rechtsschutzes müssen viel klarer definiert werden; Koordination allein reicht bei weitem nicht aus. Zudem muss eine unabhängige Qualitätskontrolle der Leistungserbringer vorgesehen werden. Ein Qualitätsmanagement, das diesen Namen verdient, muss folgende Punkte umfassen, beziehungsweise evaluieren:

- Die Leistungsaufträge für die Rechtsvertreter\*innen sind sehr eng gefasst und geben wenig Spielraum für zusätzlich notwendige Verfahrensschritte und begleitende Massnahmen (wie die Abklärung der Asylgründe oder der Verletzlichkeit der Asylsuchenden). Aus diesem Grund schlägt die FPA die Einführung einer externen Evaluation der Bedarfsgerechtigkeit von Leistungsaufträgen und Fallpauschalen vor. Es darf nicht nur auf kostengünstigste Lösungen gepocht werden, da sonst die Qualität der Rechtsberatung und -vertretung unmöglich gewährleistet werden kann. Vielmehr muss die Angemessenheit von Fallpauschalen und Leistungsaufträgen systematisch veränderten Bedingungen und Anforderungen angepasst werden können.

---

<sup>1</sup> SKMR, Schlussbericht der Externen Evaluation der Testphase für die Neustrukturierung im Asylbereich, Mandat 4, Rechtsschutz: Beratung und Rechtsvertretung, Bern, 17. November 2015, S. 16 (nachfolgend „SKMR-Bericht“ genannt).

- Um die Qualität der Eingaben (Stellungnahmen und Beschwerden) der Rechtsvertreter zu garantieren, ist eine regelmässige Evaluation durch eine externe Fachstelle vorzusehen. Auch die Handhabung der Aussichtslosigkeitsregel (die Mandatsniederlegung durch die Rechtsvertreter\*innen in Fällen, die ihrer Einschätzung nach aussichtslos sind) muss dringendst von einer externen Stelle evaluiert werden. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass die Einschätzung durch die Rechtsvertreter\*innen jeweils einzelfallbasiert erfolgt und nicht schematisch (siehe auch Ziff. 4).
- Der – teils mehrmalige - Handwechsel zwischen Rechtsvertreter\*innen in den Bundeszentren, welcher zumindest im Testbetrieb teilweise zum Alltag gehört, führt zu Unübersichtlichkeit und schadet der Qualität der Beratung und Vertretung. Zudem wird den Asylsuchenden damit eine Konstanz in deren Interessenwahrnehmung verwehrt und der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zur Rechtsvertretung verunmöglicht. Handwechsel müssen daher nach Möglichkeit vermieden werden!
- Aus den Erfahrung im Testbetrieb wurde klar, dass die Rechtsvertreter\*innen hoher Stressbelastung ausgesetzt sind.<sup>2</sup> Mechanismen zur Früherkennung der Überlastung der Rechtsvertreter\*innen sowie die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen zur Behebung von Engpässen (beispielsweise mittels einer Stabstelle oder eines Coachings) sind daher zwingend notwendig.
- Die FPA hat bereits im Vorfeld der Asylgesetzrevision im Frühjahr 2016 die Kritik geäussert, dass die Unabhängigkeit der Rechtsvertreter\*innen – aufgrund der räumlichen Nähe und der Unterstellung unter eine Leistungsvereinbarung mit dem SEM, welches zudem die Löhne der Rechtsvertreter\*innen auszahlt – in Frage gestellt wird. Eine regelmässige, systematische Befragung der Asylsuchenden zur Unabhängigkeit der Rechtsvertreter\*innen würde zur Qualitätssicherung beitragen.
- Die Evaluation des Testbetriebs hat ebenfalls ergeben, dass die Leistungserbringer wie auch das SEM regelmässig geschult werden müssen, um den Qualitätsstandards gerecht zu werden.<sup>3</sup> Dabei muss die Schulung zur Verletzlichkeit von Asyl suchenden Menschen im Vordergrund stehen.
- Qualitätssicherung ist aber nicht nur bei den Rechtsvertreter\*innen notwendig, sondern auch bei anderen Leistungserbringern, wie beispielsweise den Sicherheitsbeauftragten oder den Zentrumsbetreibern. Hierzu schweigen sich die Asylverordnungen derzeit noch aus. Spätestens in der Betriebsverordnung zu den Bundeszentren muss ein solches Qualitätsmanagement eingeführt werden.

⇒ Zu Art. 52g AsylV1

Nicht nur im beschleunigten, sondern auch im *erweiterten Verfahren* spielt die Qualitätssicherung eine zentrale Rolle, weshalb auch hier eine unabhängige Stelle für die Qualitätskontrolle bei Leistungserbringern vorgesehen werden muss. Der derzeit vorgesehene «regelmässige Informationsaustausch» zwischen dem SEM und den zugelassenen Rechtsberatungsstellen in den Kantonen zwecks Qualitätssicherung (und Koordination) birgt die Gefahr, dass die Un-

<sup>2</sup> SKMR-Bericht, S. 4, Schlussfolgerung 2.

<sup>3</sup> SKMR-Bericht, S. 17, Schlussfolgerung 10.

abhängigkeit der zugelassenen Rechtsberatungsstellen nicht nur nicht gewährleistet, sondern geradezu verunmöglicht wird. Im Übrigen sollten – wie im beschleunigten Verfahren – die Bedarfsgerechtigkeit von Leistungsaufträgen und Fallpauschalen, die Qualität der Eingaben der Rechtsvertreter\*innen, die Handhabung der Aussichtslosigkeitsregel sowie die Arbeitsbelastung der Rechtsberatungsstellen regelmässig und systematisch durch eine externe Stelle evaluiert werden und entsprechende Massnahmen zur Umsetzung der Erkenntnisse aus diesen Evaluationen ergriffen werden.

### 3. Aufgabenerweiterung der Rechtsvertretung im beschleunigten Verfahren

In Art. 102k AsylG werden die vom Bund abgegoltenen Aufgaben der Rechtsvertreter\*innen in einem Leistungskatalog festgelegt, welcher von der anfänglichen Information und Beratung der Asylsuchenden bis zur Information über den Verfahrensstand an die Vertretung im erweiterten Verfahren reicht. Die FPA fordert hier folgende Konkretisierung:

⇒ *Zu Art. 52a AsylV1*

Die FPA weiss aus Erfahrung, wie wichtig es für die Asyl suchende Person ist, bereits im frühesten Verfahrensstadium mit einer Vertrauensperson über die Asylgründe zu sprechen - und nicht erst in der Erstbefragung mit den für den Asylentscheid zuständigen Behörden. Die Rechtsvertreter\*in soll daher bereits im Vorgespräch die Asylgründe ein erstes Mal abklären und erfassen. Den Rechtsvertreter\*innen muss für die Abklärung der Asylgründe zusätzlich Zeit eingeräumt werden, die wiederum über die Pauschalentschädigung abgegolten werden muss (siehe auch Ziff. 6). Ein ausführliches Vorgespräch zu den Asylgründen ermöglicht den Rechtsvertreter\*innen ein proaktives Eingreifen in das Asylverfahren, indem diese bereits einen Informationsvorsprung haben oder zumindest auf Augenhöhe mit dem SEM agieren können. Dies bedeutet, die *Rechtsvertretungsfunktion* bereits in dieser Phase des Verfahrens wahrzunehmen und nicht nur eine *Rechtsauskunft* zu gewähren.

### 4. Mandatsniederlegung im beschleunigten Verfahren birgt Risiken

⇒ *Zu Art. 52b Abs. 5 AsylV1*

Wenn eine Beschwerde gegen einen ablehnenden Asylentscheid als „aussichtslos“ eingeschätzt wird, darf die vom Bund bezahlte Rechtsvertreter\*in keine solche einreichen. Im Verordnungsentwurf ist folgende Formulierung vorgesehen:

«Die Rechtsvertretung endet mit der Mitteilung der zugewiesenen Rechtsvertreterin oder des zugewiesenen Rechtsvertreters an die asylsuchende Person, sie oder er sei wegen Aussichtslosigkeit nicht *gewillt*, eine Beschwerde einzureichen. Diese Mitteilung erfolgt so rasch als möglich nach Eröffnung des ablehnenden Asylentscheides.»

Die Regelung vermittelt den Eindruck, dass die „Aussichtslosigkeit“ ein bestehender Fakt ist und nicht von einer Einschätzung der Umstände im Einzelfall abhängt. Wie bereits im Vorfeld der Abstimmung über die Asylgesetzrevision bemängelt wurde, muss die Kompetenz zur abschliessenden Einschätzung, ob eine Beschwerde „aussichtslos“ ist oder nicht, stets einem Gericht zukommen, und nicht der Rechtsvertretung selber, geschweige denn dem SEM. Eine Rechtsvertretung hat im Interesse ihres\*r Mandant\*in vorzugehen. Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits mehrfach Beschwerden, die von den Rechtsvertreter\*innen als aussichtslos taxiert, von der FPA jedoch übernommen und von dieser beim BVGer eingereicht wurden, als nicht aussichtslos bezeichnet.

Überdies suggeriert die vorgesehene Formulierung, dass die Mandatsniederlegung vom Willen der Rechtsvertreter\*innen abhängt, wo doch die beschränkte Fallpauschale und der enge Leistungsauftrag die Rechtsvertreter\*innen faktisch in den meisten Fällen zur Mandatsniederlegung zwingen. Die Beschwerdemöglichkeit muss jedoch als wichtiges Rechtsgut garantiert werden!

Die AsylIV1 muss deshalb folgendermassen ergänzt werden:

- Die zuständige Rechtsvertretung muss ihren Entscheid, das Mandat niederzulegen begründen und die Beweggründe transparent dokumentieren. Dazu soll das Vier-Augen-Prinzip eingeführt werden.
- Bei Mandatsniederlegung wegen Aussichtslosigkeit müssen Asylsuchende darauf hingewiesen werden, dass sie sich an andere Beratungsstellen wenden können.

## 5. Zu kurze Fristen beeinträchtigen die Arbeitsqualität

⇒ Zu Art. 52 c und d sowie Art. 52f AsylV1

Die FPA hat bereits im Vorfeld der Abstimmung zur Asylgesetzrevision kritisiert, dass die vorgesehenen Fristen für die verschiedenen Verfahrensschritte viel zu kurz sind. Das rechtliche Gehör, ein verfassungsmässiges Recht, wird dadurch massiv eingeschränkt. Nun hat sich die Befürchtung, dass diese Fristen, die eine effektive, qualitativ angemessene Rechtsvertretung beinahe verunmöglichen, tatsächlich so umgesetzt werden, bewahrheitet. Die sehr kurzen Fristen führen zu einer massiven Belastung der Rechtsvertretungen und damit zu einer Senkung der Qualität der jeweiligen Beratungen und Eingaben. Eine andere Folge der kurzen Fristen, die auch im Testbetrieb beobachtet werden konnte, sind Handwechsel in denselben Dossiers, was zu inkohärenten Stellungnahmen oder gar zu Versäumnissen führen kann.

Die FPA fordert daher entschieden, dass die vorgesehenen Fristen verlängert werden. Auch soll die Möglichkeit, Fristen zu erstrecken, in der Verordnung verankert werden.



## 6. Entschädigung der Rechtsvertretung für mehr Verfahrensschritte

Die Entschädigung der Rechtsvertretung soll, wie im Testverfahren bereits gehandhabt, über Pauschalbeträge pro Asyl suchende Person vergütet werden. Die Pauschale im *beschleunigten Verfahren* soll dabei nur für bestimmte Handlungen und Verfahrensschritte verwendet werden und so ausgestaltet sein, dass das Verfahren möglichst wenig kostet (siehe Wortlaut in Art. 102k AsylG: «Der Bund richtet dem Leistungserbringer durch Vereinbarung und auf Grundlage von *kostengünstigen* Lösungen eine Entschädigung aus»). Die FPA fordert keine *kostengünstigen* Lösungen, sondern *bedarfsgerechte* Lösungen! Derzeit ist lediglich die Entschädigung für die in Art. 102k AsylG vorgesehenen Aufgaben der Rechtsvertretung im beschleunigten Verfahren vorgesehen. Die FPA fordert, dass zumindest auch die vorgängige Abklärung zu den Asylgründen (siehe auch Ziff. 3) und der damit einhergehende Zeitaufwand abgegolten wird. Dies ist sowohl für die Qualität der Stellungnahmen als auch für allfällige Beschwerden entscheidend. Auch soll es möglich sein, Entschädigungen nach Aufwand zuzusprechen, wenn zusätzliche Kosten anfallen, beispielsweise für Abklärungen bei verletzlichen Personen.

⇒ Zu Art. 52e Abs. 5 AsylV1

Für das *erweiterte Verfahren* legt Art. 102l AsylG die Entschädigung der „zugelassenen“ Rechtsvertretung fest. Die Pauschale soll dabei lediglich die „entscheidrelevanten Schritte“ abdecken. Gemäss Art. 52e Abs. 5 AsylV1 umfassen diese lediglich zusätzliche Anhörungen zu den Asylgründen und die Gewährung des rechtlichen Gehörs. Sie sind deshalb viel zu eng gefasst. Zusätzliche Verfahrensschritte, die von der Entschädigung für Rechtsvertreter\*innen zwingend gedeckt werden und somit zum Mandat der Rechtsvertretung gehören müssen, sind: ein Übernahmegespräch, die Einreichung zusätzlicher Beweismittel und Stellungnahmen sowie die Entscheideröffnung. Zudem müssen auch im erweiterten Verfahren besondere Aufwendungen der Rechtsvertretung beispielsweise im Zusammenhang mit der Beratung von verletzlichen Personen, zusätzlich oder nach Aufwand entschädigt werden.

## 7. Gute Dolmetscher\*innen sind im Verfahren zentral

Dolmetscher\*innen spielen eine zentrale und oftmals eine schicksalsentscheidende Rolle im Asylverfahren. Falsch oder inkohärent übersetzte Aussagen der Asyl suchenden Personen können fatale Folgen für den Ausgang des Verfahrens haben und sich bis in die Beschwerdeverfahren auswirken. Aus diesem Grund sollten bei der Akkreditierung der Dolmetscher\*innen hohe Standards eingehalten werden. Nicht nur sollten an die Qualifikation der Dolmetscher\*innen hohe Anforderungen gestellt werden, sondern es muss eine regelmässige Qualitätskontrolle durch eine externe Stelle vorgenommen werden. Eine entsprechende Konkretisierung von Art. 29 AsylG muss in der AsylV1 verankert werden.

## 8. Wahlfreiheit bezüglich Rechtsvertretung muss gewährleistet bleiben!

⇒ Zu Art. 52e sowie Art. 52f AsylV1

Das revidierte Asylgesetz sieht neben Rechtsberatung und -vertretung für das *beschleunigte Verfahren* in den Zentren des Bundes auch „zugelassene Rechtsberatungsstellen“ in den Kantonen für das *erweiterte Verfahren* vor. Der Begriff „zugelassene Rechtsberatungsstellen“ könnte so verstanden werden, dass nur noch diese „zugelassenen“ Rechtsvertreter\*innen dazu berechtigt sind, sich um die rechtlichen Belange der Asyl suchenden Personen zu kümmern. Dies ist selbstverständlich nicht der Fall: Anwäl\*innen, unabhängige Rechtsberatungsstellen oder einzelne Bürger\*innen können weiterhin Rechtsberatungen und -vertretungen wahrnehmen. Die „zugelassenen Rechtsberatungsstellen“ sind lediglich diejenigen, welche vom Bund für diese Arbeit bezahlt werden. Den Asyl suchenden Menschen soll jedoch weiterhin die Wahlfreiheit betreffend ihrer Interessenvertretung zustehen. Diese Wahlfreiheit wird im Verordnungsentwurf allerdings zu wenig hervorgehoben. Auch wird der Informationsfluss über die verschiedenen Vertretungsmöglichkeiten nicht gewährleistet. Aus diesem Grund muss eine Informationspflicht über Rechtsvertretungsoptionen in der AsylV1 eingeführt und die Wahlfreiheit der Asylsuchenden explizit verankert werden, so dass bei den Betroffenen nicht der Eindruck entsteht, die „zugelassene Rechtsberatung“ sei alternativlos.

## 9. Für Zuweisung in «besondere Zentren» besteht Willküranfälligkeit

⇒ Zu Art. 15 AsylV1

Neben den Verfahrens- und Ausreisezentren, welche ohnehin bereits eine beträchtliche Beschränkung der Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden mit sich bringen, sind mit der Asylgesetzrevision sogenannte «besondere Zentren» oder «Renitentenzentren» eingeführt worden.

Während noch verschiedene Fragen ungeklärt bleiben, insbesondere was den Betrieb und die Unterbringungsbedingungen in allen Bundeszentren und insbesondere in «besonderen Zentren» betrifft (zumal sich die dafür relevante Betriebsverordnung derzeit noch in Revision befindet), enthält die AsylV1 bereits verschiedene Vorgaben, die sehr kritisch betrachtet werden müssen. Die FPA erachtet dabei vor allem die folgenden Punkte als untragbar:

- In der Verordnung sind die Gründe, weshalb eine Person in ein «Renitentenzentrum» gewiesen werden könnte, viel zu weit gefasst. Mit der vorliegenden Regelung könnte beispielsweise eine Person, die sich ein paarmal weigert im Bundeszentrum zu putzen, in ein «Renitentenzentrum» gewiesen werden. Aus unserer Sicht müsste der Begriff einer «erheblichen» Störung sehr viel enger gefasst werden! Die Zuweisung in ein «besonderes Zentrum» soll ultima ratio bleiben!
- Unklar ist zudem, wer «renitentes Verhalten» als solches bestimmt. Die Betreiber der Bundeszentren, beziehungsweise deren Mitarbeiter\*innen? Das SEM? Aus der Sicht der FPA müsste ein Gericht eine derart krasse Beschränkung der Bewegungsfreiheit – zumindest letztinstanzlich – feststellen, und eine vorgängige Verwarnung wäre dringend nötig.

Auch muss dabei das rechtliche Gehör zwingend gewährt werden. Dies bedeutet, dass die betroffene Person den Entscheid der Zuweisung in ein «Renitentenzentrum» anfechten können muss. Eine Beschwerde gegen die Zuweisung sollte zudem aufschiebende Wirkung haben. Ansonsten stehen der Willkür Tür und Tor offen.

- Offen bleibt schliesslich die Frage, ob eine Zuweisung in ein «besonderes Zentrum» unbefristet ist. Unserer Ansicht nach muss die maximale Aufenthaltsdauer in einem solchen Zentrum zwingen definiert werden.

Die FPA ist klar der Meinung, dass die Unterbringung in den Bundeszentren viel liberaler gestaltet werden muss, als zurzeit in der Betriebsverordnung vorgesehen. Da sich diese Verordnung derzeit in Überarbeitung befindet, wird sich die FPA dazu zu einem späteren Zeitpunkt Stellung beziehen und uns für eine menschenwürdige Unterbringung der Asyl suchenden Menschen einsetzen.

Zürich, 30. November 2017



grundrechte.ch  
droitsfondamentaux.ch  
dirittifondamentali.ch

Postfach, 3011 Bern

[www.grundrechte.ch](http://www.grundrechte.ch) // [info@grundrechte.ch](mailto:info@grundrechte.ch)

Bern, den 30. November 2017

**Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD**  
**Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga**  
**Bundeshaus West**  
**CH-3003 Bern**

Per E-Mail an:

[pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch) und  
[jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:jasmin.bittel@sem.admin.ch)

**Neue Bestimmungen zum Verfahren (Änderungen der AsylVO1); Änderung der  
Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (SR 142.311).  
Vernehmlassungsfrist 30. November 2017**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne beteiligen wir uns hiermit am oben aufgeführten Vernehmlassungsverfahren. Wir schliessen uns dabei der Stellungnahme von Solidarité sans frontières (Sosf) und den Demokratischen Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS) vollumfänglich an, möchten aber zu Artikel 15 nachfolgende Präzisierungen und Erläuterungen darlegen.

#### **Generelle Bemerkung**

Die Zuweisung von sog. renitenten Asylsuchenden in besondere Zentren war bereits Teil der dringlichen Massnahmen im Asylbereich, die 2012 vom Parlament beschlossen, in der Volksabstimmung 2013 angenommen und 2014 noch einmal verlängert worden sind, weil sie sonst ausgelaufen wären.

Bisher wurde aber die Bestimmung zur Überweisung in ein besonderes Zentrum nie umgesetzt, denn es gibt bis heute kein einziges sog. besonderes Zentrum – und das ist auch gut so. Die für den Betrieb der diversen Zentren des Bundes und der Kantone Verantwortlichen mussten sich in den letzten Jahren mit „Renitenten“ oder besser gesagt: schwierigen Personen anderweitig auseinandersetzen und haben dazu offensichtlich auch Lösungen gefunden. Entsprechend war die Frage, ob Asylsuchende, welche „die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder durch ihr Verhalten den Betrieb eines Zentrums stören“, zwingend in einem besonderen Zentrum untergebracht werden müssen auch 2015 im Parlament umstritten. Der Bundesrat wollte die gesonderte Unterbringung lediglich

ermöglichen. Anlässlich der Ständerats-Debatte gab Bundesrätin Sommaruga – leider vergeblich – zu bedenken, es sei schon schwierig genug, Gemeinden für normale Zentren zu finden: *«Wenn Sie mir die Gemeinde nennen, die ein Zentrum für Renitente will, lade ich Sie zum Nachtessen ein.»* (Blick, 15. Juni 2015).

Der Gesetzgeber hat leider an der zwingenden Formulierung festgehalten. Die in Frage stehenden Regelungen mittels Verordnung gehen aber weiterhin weit über ein rechtsstaatlich zulässiges Mass hinaus.

**Vor dem Hintergrund, dass diese besondere Zentren bislang nie ein Bedürfnis waren, müssen die Vorgaben, wonach allenfalls eine asylsuchende Person in ein solches besonderes Zentrum eingewiesen werden kann, den grundlegenden rechtsstaatlichen Prinzipien entsprechen, wie wir sie für uns alle immer auch einfordern.** Das SEM muss zudem sicherstellen, dass **vor** einer Zuweisung in ein besonderes Zentrum alle anderen Massnahmen geprüft und angewendet worden sind, um von einer Zuweisung abzusehen: Schlichtung von Streitigkeiten mittels externen Fachpersonen, Verlegung in ein anderes „normales“ Zentrum, Zu-teilung einer anderen Betreuungsperson, medizinisch-psychologische Abklärung etc.

Insbesondere braucht es eine abschliessende Definition der „erheblichen Gefährdung oder Störung“. Es darf auf keinen Fall, wie im Bericht erläutert, der Rechtsanwendung überlassen werden, diesen Begriff in der Praxis zu konkretisieren, zumal den, von einer Massnahme Betroffenen jegliche Beschwerderechte entzogen werden.

## **Anmerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**

*Art. 15 Zuweisung in ein besonderes Zentrum (Art. 24a AsylG, Art. 74 Abs. 1bis und 2 AuG) 1*

*Das SEM weist eine asylsuchende Person, die sich in einem Zentrum des Bundes befindet und die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährdet oder durch ihr Verhalten den ordentlichen Betrieb und die Sicherheit des Zentrums des Bundes erheblich stört, einem besonderen Zentrum zu.*

*2 Eine erhebliche Störung des Betriebs und der Sicherheit eines Zentrums des Bundes liegt insbesondere vor, wenn die asylsuchende Person:*

*a. die Hausordnung des Zentrums des Bundes grob verletzt, insbesondere weil sie Waffen oder Betäubungsmittel besitzt oder aufbewahrt, oder ein Ausgangsverbot wiederholt missachtet;*

Unter dem Begriff „Verletzung der Hausordnung“ werden hier mit dem Wörtchen „insbesondere“ die verschiedensten Dinge vermischt. Beim Besitz von Betäubungsmitteln oder von Waffen (ohne Waffenerwerbsschein) handelt es sich nicht um blosser Verletzungen der Hausordnung, sondern um Straftaten, für deren Verfolgung die Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften zuständig sind. Den Betroffenen stünden damit sämtliche Rechte aus der Strafprozessordnung zu. Das ist hier jedoch nicht der Fall. Die Verordnung sowie bereits das revidierte Asylgesetz erlauben eine administrative Strafmassnahme – nämlich eine massive Freiheitsbeschränkung – praktisch ohne rechtliches Gehör und ohne ein Verfahren, in dem die Betroffenen Rechte hätten.

Dies ist umso stossender bei den wohl am meisten vorkommenden Verletzungen der Hausordnung. Zu-Spät-Kommen oder Missachtung des Ausgehverbotes sind eine Konsequenz aus der Tatsache, dass die Hausordnung gerade an diesem Punkt äusserst rigide ist: Ausgang nur nach Bewilligung, wochentags nur bis 17 Uhr, am Wochenende bis Sonntag 19 Uhr etc. Eine Integration in die schweizerische Gesellschaft ist so schlicht nicht möglich und offensichtlich auch nicht erwünscht. Derartige Regelungen führen notwendigerweise zu Konflikten mit dem Personal, das sie durchsetzen soll. Bei diesen Konflikten sitzen die Asylsuchenden regelmässig am kürzeren Hebel – denn dem Personal stehen durch die Hausordnung sowie durch die Drohung der Verlegung in ein „besonderes Zentrum“ unverhältnismässige Sanktionsmöglichkeiten zu.

*b. sich den Verhaltensanweisungen des Personals des Zentrum des Bundes widersetzt und dadurch insbesondere andere Asylsuchende oder das Personal belästigt, bedroht oder gefährdet; oder*

*c. wiederholt den ordentlichen Betrieb des Zentrums des Bundes behindert, insbesondere durch die Verweigerung von Hausarbeiten oder die Missachtung der Nachtruhe.*

Angesichts der Tatsache, dass es sich bei den neuen Zentren des Bundes um grosse Institutionen handelt, in denen teilweise mehrere Hundert Personen – unterschiedlichen Alters, aus unterschiedlichen Ländern, unterschiedlichen Kulturen etc. – untergebracht werden, sind Konflikte und Auseinandersetzungen vorprogrammiert. Dies umso mehr, als viele der Betroffenen nicht nur in ihrem Herkunftsland, sondern auch auf ihrem Weg traumatisierende Erfahrungen gemacht haben.

Statt wenigstens vermittelnde Instanzen zu schaffen, geht die Verordnung an diesem Punkt davon aus, dass der Betrieb in solchen Zentren immer reibungslos verlaufen würde, dass Verhaltensanweisungen des Personals des jeweiligen Trägers immer richtig und daher immer zu befolgen sind. Das ist lebensfremd. Gerade weil Auseinandersetzungen auf engstem Raum wahrscheinlich sind, müsste die Verordnung statt einseitig auf Zwangsmassnahmen zu setzen, zunächst und vor allem Möglichkeiten der Konfliktregelung sowie Alternativen (s.o.) anvisieren.

*3 Das SEM informiert die für die Anordnung der Ein- oder Ausgrenzung nach Artikel 74 Absatz 1bis AuG zuständige kantonale Behörde unverzüglich über die Gründe der Zuweisung in ein besonderes Zentrum.*

Dieser Absatz muss so ergänzt werden, dass das SEM unverzüglich auch die Vertrauensperson und/oder die Rechtsvertretung über die Zuweisung in ein besonderes Zentrum umgehend informieren muss und dass die Betroffenen vor der eigentlichen Zuweisung (Transport) Gelegenheit erhalten, ihre Bezugspersonen (Vertrauensperson, Rechtsvertretung, Verwandte) über die Zuweisung zu benachrichtigen.

*4 Die zuständige kantonale Behörde ordnet die im Zusammenhang mit der Unterbringung in einem besonderen Zentrum erforderliche Ein- oder Ausgrenzung an und informiert darüber unverzüglich das SEM.*

Die für die Anordnung der Ein- oder Ausgrenzung zuständige kantonale Behörde ist anzuweisen, die Zwangsmassnahme auch der zuständigen Rechtsvertretung zu kommunizieren.

*5 Der Entscheid über die Zuweisung in ein besonderes Zentrum kann nur durch Beschwerde gegen die Endverfügung angefochten werden.*

Dieser Absatz ist zu streichen. Stattdessen ist der betroffenen Person vor der Zuweisung in ein besonderes Zentrum das rechtliche Gehör zu gewähren, und die Zuweisung muss mit einer beschwerdefähigen Verfügung angeordnet werden. Die Zuweisung aufgrund einer einseitig festgestellten „Störung oder Gefährdung“ in ein besonderes Zentrum mit Ein- und Ausgrenzungen (also faktisch eine Art Präventivhaft) ist ein massiver Eingriff in elementare Grundrechte, die durch die Bundesverfassung und durch die EMRK geschützt sind. Damit hält ein Ausschluss von Beschwerdemöglichkeiten vor der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) und vor dem Recht auf effektive Beschwerde (Art. 13 EMRK) nicht stand.

Analog zu Rayon- und Kontaktverboten aufgrund häuslicher Gewalt wird der *gute Ruf* bei der Zuweisung in ein besonderes Zentrum tangiert, womit in den Schutzbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK eingegriffen wird (vgl. BGE 134 I 140, E 5.2).

In der vorliegenden Version beinhalten die Absätze 3-5 eine Rechtlosstellung der Betroffenen. Wenn eine Beschwerde gegen die Zuweisung in ein „besonderes Zentrum“ erst als Beigabe zur Beschwerde gegen die Endverfügung möglich ist, wird sie praktisch folgenlos. Gegen eine Ein- oder Ausgrenzung nach Art. 74 AuG ist immerhin noch eine Beschwerde bei einer kantonalen richterlichen Behörde möglich, allerdings ohne aufschiebende Wirkung.

**In jedem Strafverfahren haben die Betroffenen Parteienrechte. Hier, wo es sich nicht um Straftaten handelt, sind jegliche Anhörungs- und Beschwerdemöglichkeiten bis zum Asylentscheid (Endverfügung) verunmöglicht. Ein solches Vorgehen würde von Bürgerinnen und Bürgern in anderen Situationen (Schulabschluss, Verkehrs- oder Umweltsünder) nie akzeptiert.**

Wir hoffen, dass unsere Anmerkungen in die definitive Ausgestaltung dieser Asylverordnung einfließen können und verbleiben mit freundlichen Grüßen



RA Viktor Györfy, Präsident grundrechte.ch





## **Vernehmlassungsantwort**

Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren  
(Neustrukturierung des Asylbereichs)

Asylverordnung 1, SR 142.311  
Asylverordnung 2, SR 142.312

Zürich 16. November 2017

**HILFSWERK DER EVANGELISCHEN KIRCHEN SCHWEIZ**

**Hauptsitz**

Seminarstrasse 28

Postfach

8042 Zürich

Tel. 044 360 88 00

[info@heks.ch](mailto:info@heks.ch)

[www.heks.ch](http://www.heks.ch)

PC 80-1115-1



Zu den einzelnen Artikeln Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen, SR 142.311

I.	Bemerkungen zu den Verfahrensschritten und Fristen für die Rechtsvertretung .....	1
II.	Bemerkungen zum Rechtsschutz im erweiterten Verfahren .....	4
A.	Zuständigkeit der Rechtsvertretung .....	4
B.	Aufgaben der Rechtsvertretung .....	5
C.	Zulassung und Qualität der Rechtsberatungsstellen .....	6
D.	Finanzierung der Rechtsberatungsstellen .....	7
III.	Koordinationsaufgaben, Monitoring und paritätische Ombudsstelle .....	7
IV.	Unterbringung .....	8
A.	Höchstdauer des Aufenthalts .....	8
B.	Besonderen Zentren .....	9
C.	Unterbringungsbedingungen .....	10
V.	Kindesschutzmassnahmen und Aufgaben der Vertrauensperson .....	10
VI.	Weitere Punkte .....	13
A.	Beratung .....	13
B.	Mandatsniederlegung .....	13
C.	Zuteilung der Asylsuchenden .....	14
D.	Dolmetschen .....	14
E.	Schulpflichtige Kinder .....	14
F.	Behandlungsstrategie .....	14
G.	Sicherstellung von Dokumenten .....	14
H.	Mitteilung an die bevollmächtigte Person .....	15
I.	Übergangsbestimmung zur Hilfswerksvertretung .....	15
VII.	Übergangsbestimmung zur HWV Pauschale .....	16
VIII.	Pauschale Koordinationsleistungen .....	16
IX.	Sockelbeitrag und Pauschalen für Rechtsberatungsstellen in den Kantonen .....	17

**HILFSWERK DER EVANGELISCHEN KIRCHEN SCHWEIZ**

**Hauptsitz**

Seminarstrasse 28

Postfach

8042 Zürich

Tel. 044 360 88 00

info@heks.ch

www.heks.ch

PC 80-1115-1



X.	Sicherstellung des Dolmetschens.....	17
XI.	Finanzierung für Aufgaben der Rechtsvertretung als Vertrauensperson.....	17
XII.	Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe .....	18
A.	Akteure der Rückkehrberatung .....	18
B.	Ausschluss der Rückkehrhilfe bei bereits gewährten Leistungen durch andere europäische Staaten (Art. 62 Abs. 4 E-AsylV 2) .....	18
C.	Basispauschale (Art. 68 Abs. 3 E-AsylV 2) .....	18
D.	Pauschale für die individuelle Rückkehrhilfe: degressives Modell (Art. 74 E-AsylV 2) ..	19
XIII.	Kosten für ärztliche Untersuchungen und Begleitungen (Art. 58b E-AsylV 2) .....	20

## Kommentare zu einzelnen Artikeln Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen, SR 142.311

### I. Bemerkungen zu den Verfahrensschritten und Fristen für die Rechtsvertretung

Die Mitteilung der Termine im Bundeszentrum ist in Art. 52c E-AsylV 1 geregelt. Eine rechtzeitige Mitteilung soll erfolgt sein, wenn das SEM dem Leistungserbringer die Termine einen bzw. bei Anhörungen zwei Arbeitstage vor dem Termin mitteilt. Nach Art. 102j Abs. 2 nAsylG können bei rechtzeitiger Mitteilung die Verfahrensschritte auch ohne die Anwesenheit der Rechtsvertretung stattfinden und Wirkung entfalten. Im erweiterten Verfahren ist gemäss Art. 52f E-AsylV 1 vorgesehen, dass entscheidung relevante Verfahrensschritte mindestens fünf Arbeitstage vor der Durchführung mitgeteilt werden.

Der ordentliche Betrieb und die effektive Vertretung der asylsuchenden Personen kann mit diesen kurzen Fristen nicht garantiert werden. Im Testverfahren in Zürich ist der Vorlauf faktisch wesentlich länger. Nur durch rechtzeitige Vorankündigung der anstehenden Verfahrensschritte und des Entscheidungswurfs ist eine adäquate Ressourcenplanung möglich. Ohne rechtzeitige Ankündigung können die Abläufe in der Rechtsvertretung im Verfahrenszentrum nicht so organisiert werden, dass eine Vertretung im Regelfall mit ausreichender Vorbereitung und ohne Handwechsel garantiert werden kann. Diese Vorgehensweise stellt eine Notwendigkeit dar, um die angesetzten Fristen überhaupt einhalten zu können.

Deutlich wird dies etwa am Beispiel der Frist zur Stellungnahme zum Entscheidentwurf. Im Entwurf der Asylverordnung 1 (Art. 52d E-AsylV 1) ist eine Frist zur Stellungnahme von 24 Stunden für die Stellungnahme zum Entscheidungswurf vorgesehen. In diesem Zusammenhang haben die Erfahrungen im Testbetrieb Zürich gezeigt, dass diese Frist zu knapp berechnet ist. Gerade in Zeiten hoher Gesuchzahlen – und damit in Situationen, welche die Belastbarkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs auf die Probe stellen – kann unter diesen Umständen kein qualitativ hochstehender Rechtsschutz gewährleistet werden. Zudem kann dies zum Beispiel, wenn Rechtsvertretende nicht in einem Vollzeitpensum angestellt sind, zu Handwechseln und damit zu einem vermeidbaren Qualitätsverlust des Rechtsschutzes führen. In der Praxis kann ein solcher Qualitätsverlust des Rechtsschutzes in der Regel vermieden werden, indem Verfahrensschritte frühzeitig angekündigt werden.

Eine Pflicht zur Vorankündigung soll deshalb auf Verordnungsebene festgehalten werden. Dies drängt sich auf, weil ansonsten – falls in jedem Verfahrenszentrum bzw. in jeder Asylregion unterschiedliche Abmachungen getroffen werden zwischen SEM und Leistungserbringer bzw. Rechtsberatungsstelle – eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes droht und dies zu einer Situation der Rechtsunsicherheit führen würde. Eine frühzeitige Mitteilung der Verfahrensschritte, an welchen die Teilnahme der Rechtsvertretung vorgesehen, sowie an weiteren Verfahrensschritten, an welchen die Teilnahme der Rechtsvertretung notwendig ist, sowie realistische Fristen für die Rechtsvertretung sind erfolgskritisch für das beschleunigte System.

Die Fristen für die Mitteilung von Verfahrensschritten müssen daher deutlich erhöht werden und es muss eine Vorankündigung für die Zustellung eines Entscheidungswurfs in den Verordnungen vorgesehen werden.

Ebenso ist aus Sicht von HEKS die Frist zur Stellungnahme zum Entscheidentwurf entscheidend zu verlängern und explizit eine frühzeitige Vorankündigung dieses zentralen Verfahrensschrittes aufzunehmen. Schliesslich ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Möglichkeit zur Stellungnahme in Verfahren gemäss Art. 31a Abs. 1 lit. b AsylG ausgeschlossen wird. Tatsächlich sind Dublin-Verfahren äusserst umstritten und es stellen sich regelmässig neue Rechts- und Sachfragen. Dies etwa aufgrund der Entwicklung der internationalen Rechtsprechung, der Entwicklung der Situation in anderen Dublin-Mitgliedstaaten oder Änderungen der Dublin-Praxis (aktuell z.B. hinsichtlich Griechenland als zuständigem Dublin-Staat). Das Fehlen einer Möglichkeit der Stellungnahme zum Entscheidungswurf in Dublin-Verfahren wird deshalb möglicherweise eine höhere Beschwerdequote zur Folge haben.

Abschliessend müssen der Rechtsvertretung weitergehende, festgeschriebene Möglichkeiten zur Verfügung stehen, um Anträge auf Fristerstreckung (z.B. bei Krankheit o.ä.) und andere Verfahrensanträge zu stellen, namentlich hin-

sichtlich der Zuweisung ins erweiterte Verfahren. Dazu sei auf die externe Evaluation des Rechtsschutzes in der Testphase hingewiesen. Die darin erwähnte, bewährte Praxis, dass die Rechtsvertretung zum Beispiel die Frist zur Stellungnahme zum Entscheidungswurf erstrecken kann oder dabei eine Zuweisung ins erweiterte Verfahren beantragt (vgl. Abschnitt «Zulassung und Qualität der Rechtsberatungsstellen»), sollte für die Zukunft explizit festgeschrieben werden.

Revisionstext	Änderungsvorschlag HEKS
<p><i>AsylV 1 Art. 52c Rechtzeitige Mitteilung der Termine an den Leistungserbringer</i></p> <p><sup>1</sup> Das SEM teilt dem Leistungserbringer Termine für Verfahrensschritte in den Zentren des Bundes und am Flughafen bei denen eine Mitwirkung der Rechtsvertretung notwendig ist, unverzüglich nach deren Festsetzung, mindestens jedoch einen Arbeitstag vor der Durchführung des entsprechenden Verfahrensschrittes mit.</p> <p><sup>2</sup> Das SEM teilt dem Leistungserbringer Termine für Anhörungen zu den Asylgründen mindestens zwei Arbeitstage vor der Durchführung der Anhörung mit.</p>	<p><sup>1</sup> Das SEM <del>teilt</del> <b>kündigt</b> dem Leistungserbringer Termine für Verfahrensschritte in den Zentren des Bundes und am Flughafen bei denen eine Mitwirkung der Rechtsvertretung notwendig ist, unverzüglich nach deren Festsetzung <b>an, in der Regel jedoch zehn Arbeitstage vor der Durchführung des entsprechenden Verfahrensschrittes. mindestens jedoch einen Arbeitstag vor der Durchführung des entsprechenden Verfahrensschrittes mit.</b></p> <p><sup>2</sup> <b>Die definitive Mitteilung der Termine gemäss Abs. 1 erfolgt mindestens fünf Arbeitstage vor der Durchführung des entsprechenden Verfahrensschrittes. Das SEM teilt dem Leistungserbringer Termine für Anhörungen zu den Asylgründen mindestens zwei Arbeitstage vor der Durchführung der Anhörung mit.</b></p>
<p><i>AsylV 1 Art. 52d Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheids</i></p> <p><sup>1</sup> Die Frist zur Einreichung einer Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheides endet am nachfolgenden Arbeitstag zur selben Uhrzeit, an welcher die Übergabe des Entwurfs an den Leistungserbringer stattgefunden hat.</p> <p><sup>2</sup> Im beschleunigten Verfahren und im Verfahren am Flughafen gelten Sachentscheide und Nichteintretende Entscheide als ablehnende Asylentscheide gemäss Absatz 1. Nicht als ablehnende Asylentscheide gemäss Absatz 1 gelten Nichteintretensentscheide gemäss Artikel 31a Absatz 1 Buchstabe b AsylG.</p>	<p><sup>1</sup> Die Frist zur Einreichung einer Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheides endet <b>48 Stunden nach am nachfolgenden Arbeitstag zur selben Uhrzeit, an welcher die</b> Übergabe des Entwurfs an den Leistungserbringer stattgefunden hat. <b>Diese Frist wird auf Antrag erstreckt, falls sie aus entschuld-baren Gründen nicht eingehalten werden kann.</b></p> <p><sup>2</sup> Im beschleunigten Verfahren und im Verfahren am Flughafen gelten Sachentscheide und Nichteintretensentscheide als ablehnende Asylentscheide gemäss Absatz 1. <b>Nicht als ablehnende Asylentscheide gemäss Absatz 1 gelten Nichteintretensentscheide gemäss Artikel 31a Absatz 1 Buchstabe b AsylG.</b></p> <p><i>AsylV 1 nArt. neu Zuteilung ins erweiterte Verfahren</i> Die zugewiesene Rechtsvertretung hat ein Recht zur Stellungnahme, sowie ein Antragsrecht bezüglich einer Zuweisung ins erweiterte Verfahren gemäss Art. 26d AsylG. Der Entscheid ist anfechtbar.</p>

Gleichermassen sind auch im erweiterten Verfahren die vorgesehenen fünf Arbeitstage zur rechtzeitigen Mitteilung der Termine für entscheidungsrelevante Verfahrensschritte gemäss Art. 52f E-AsylV 1 deutlich zu knapp. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die kantonalen Rechtsberatungsstellen systembedingt eine andere Stellung haben werden, als die Leistungserbringer in den Bundeszentren. Zum einen werden die Rechtsberatungsstellen ausserhalb der Bundeszentren angesiedelt sein. Das Konzept «alles unter einem Dach» und die dadurch erhofften kurzen Kommunikationswege werden hier nicht greifen, was einen zusätzlichen logistischen und organisatorischen Aufwand bedingt. Weiter ist die Funktionsweise von Rechtsberatungsstellen zu berücksichtigen, welche oft auch andere Verfahren wie beispielsweise ausserordentliche Rechtsmittel, Familiennachzug, Härtefallgesuche sowie andere Rechtsbereiche als den

Asylbereich abdecken und nur über limitierte personelle Ressourcen verfügen. Zudem handelt es sich beim erweiterten Verfahren um ein weniger stark getaktetes Verfahren. Das Prinzip der Taktung kommt in diesem Zusammenhang deshalb höchstens in einem verminderten Ausmass zur Anwendung, da der Wechsel ins erweiterte Verfahren genau deswegen erfolgt, weil ein Fall nicht im beschleunigten Verfahren erledigt werden kann. Der Zeitdruck ist folglich um einiges kleiner und es ist deshalb nicht ersichtlich, weshalb den Rechtsberatungsstellen bloss derart kurze Fristen gewährt werden sollen.

Um die Einhaltung der Termine zu gewährleisten, muss auf andere Erfahrungswerte zurückgegriffen werden. Die bisherigen Erfahrungen des Dispositionsmanagements des SEM in Zusammenhang mit der Tätigkeit der Hilfswerksvertreterinnen und den Vertretungspersonen von UMA in den Kantonen erscheinen dabei hilfreich, um realistisch einschätzen zu können, zu welchem Zeitpunkt eine rechtzeitige Mitteilung der Termine spätestens zu erfolgen hat. Im Bereich der Hilfswerksvertretung hat sich eine Vorlaufzeit von mindestens zwei Wochen bewährt. Dabei ist zu beachten, dass es sich dort um eine zentrale Disposition handelt, welche im Fall von Schwankungen von Anhörungszahlen eine gewisse Routine und einen Ausgleich garantiert. In der Zusammenarbeit mit den gesetzlichen Vertretern von UMA ist die Terminfindung aufwendiger, da es sich um einzelne, kantonale Stellen handelt, ähnlich wie dies bei den zukünftigen kantonalen Rechtsberatungsstellen der Fall sein wird.

Angesichts der beschriebenen Ausgangslage hat eine rechtzeitige Mitteilung der Termine bei entscheidungsrelevanten Schritten und weiteren für einen effektiven Rechtsschutz unabdingbare Aufgaben (siehe dazu röm. II Bst. B. weiter unten) zu erfolgen. Schliesslich sind, aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der Verfahren und der deshalb ungleichen Arbeit der Rechtsberatungsstellen in den Kantonen im Vergleich zum Rechtsschutz in den Bundeszentren, auch die Gründe für eine Verhinderung der Wahrnehmung der Termine weiter zu definieren.

Revisionstext	Änderungsvorschlag HEKS
<p><i>Asyl V 1 Art. 52f Rechtzeitige Mitteilung der Termine für entscheidungsrelevante Verfahrensschritte</i></p> <p><sup>1</sup> [...].</p> <p><sup>2</sup> Termine gelten als rechtzeitig mitgeteilt, wenn sie unverzüglich nach deren Festsetzung, mindestens jedoch fünf Arbeitstage vor der Durchführung des entscheidungsrelevanten Verfahrensschrittes dem Leistungserbringer der zugewiesenen Rechtsvertretung oder der zuständigen Rechtsberatungsstelle zur Kenntnis gebracht werden.</p> <p><sup>3</sup> Bei rechtzeitiger Mitteilung der Termine entfalten die Handlungen des SEM ihre Rechtswirkungen auch ohne die Anwesenheit oder Mitwirkung der mit der Vertretung betrauten Personen. Vorbehalten bleiben kurzfristige Verhinderungen aus entschuldbaren, schwerwiegenden Gründen.</p>	<p><i>Asyl V 1 Art. 52f Rechtzeitige Mitteilung der Termine für entscheidungsrelevante Verfahrensschritte und weiterer notwendigen Aufgaben zur effektiven Wahrnehmung des Rechtsschutzes</i></p> <p><sup>1</sup> (vgl. Bemerkungen zu Art. 52e E-AsylV 1 unten.)</p> <p><sup>2</sup> Termine gelten als rechtzeitig mitgeteilt, wenn sie unverzüglich nach deren Festsetzung <b>angekündigt</b>, mindestens jedoch <b>fünf fünfzehn</b> Arbeitstage vor der Durchführung <b>des der</b> entscheidungsrelevanten <b>und weiteren</b> Verfahrensschritten, <b>an denen die Teilnahme der Rechtsvertretung notwendig ist</b> dem Leistungserbringer der zugewiesenen Rechtsvertretung oder der zuständigen Rechtsberatungsstelle zur Kenntnis gebracht werden.</p> <p><sup>3</sup> Bei rechtzeitiger Mitteilung der Termine entfalten die Handlungen des SEM ihre Rechtswirkungen auch ohne die Anwesenheit oder Mitwirkung der mit der Vertretung betrauten Personen. Vorbehalten bleiben <b>kurzfristige</b> Verhinderungen, <b>welche mindestens zehn Arbeitstage vor der Durchführung angekündigt werden und damit eine Verschiebung des Termins zur Folge haben. Bezüglich kurzfristigen Verhinderungen gilt die Regelung des beschleunigten Verfahrens. aus entschuldbaren, schwerwiegenden Gründen.</b></p>

## II. Bemerkungen zum Rechtsschutz im erweiterten Verfahren

Die Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren ist in Art. 52e bis 52g E-AsylV 1 geregelt. Neben der Bestimmung zur rechtzeitigen Mitteilung von Verfahrensschritten (Art. 52f E-AsylV 1), welche bereits unter Punkt 2 angesprochen wurde, betreffen diese die Regelung des Rechtsschutzes beim Übergang ins erweiterte Verfahren (Art. 52e AsylV 1), sowie bezüglich der Zulassung und der Aufgaben von Rechtsberatungsstellen. Diese Regelungen bleiben bisher in verschiedener Hinsicht vage (vgl. Bst. A-D in der Folge).

### A. Zuständigkeit der Rechtsvertretung

So sind etwa die Formulierungen zum Übergang der Rechtsvertretung interpretationsbedürftig. HEKS begrüsst die angedeutete Wahlfreiheit der asylsuchenden Person und die Möglichkeit des Wechsels zur Rechtsberatungsstelle. Ob und wie die asylsuchende Person die notwendigen Informationen für die Ausübung der erwähnten Wahlfreiheit erhält, bleibt jedoch in der Formulierung der entsprechenden Absätze unersichtlich. Es muss davon ausgegangen werden, dass die asylsuchenden Personen zum Zeitpunkt des Überganges ins erweiterte Verfahren bzw. bei der Zuweisung zu einem Kanton nicht über ausreichend Informationen verfügen, um eine dauerhafte und nachhaltige Entscheidung über die Wahl der Rechtsschutzakteure zu fällen. Dazu kommt die möglicherweise erhebliche geographische Distanz zwischen Zuweisungskanton und Bundeszentrum. Solche Szenarien sind auch dann wahrscheinlich, wenn die Kantonszuweisung innerhalb einer Asylregion erfolgt, so z.B. in der Süd- und Zentralschweiz, wo zusätzlich noch verschiedene Sprachen eine Rolle spielen werden. Deshalb muss diese Wahlfreiheit zu jedem Zeitpunkt im Asylverfahren gewährleistet bleiben, auch nach der Zuweisung in den Kanton. Aus Sicht HEKS muss die Wahlfreiheit der gesuchstellenden Personen noch stärker im Vordergrund stehen. Es muss mittels Informationspflichten sichergestellt sein, dass diese Wahlfreiheit informiert, und bis zum Zeitpunkt einer möglichen Beschwerdeerhebung jederzeit, wahrgenommen werden kann.

Revisionstext	Änderungsvorschlag HEKS
<p><i>AsylV 1 Art. 52e Beratung und Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren</i></p> <p><sup>1</sup> Der Leistungserbringer teilt dem SEM bis spätestens zum Zeitpunkt des Austritts der asylsuchenden Person aus dem Zentrum des Bundes oder dem Flughafen mit, ob die zugewiesene Rechtsvertretung auch im erweiterten Verfahren zur Verfügung stehen wird.</p> <p><sup>2</sup> Steht die zugewiesene Rechtsvertretung nicht zur Verfügung oder verzichtet die asylsuchende Person auf diese, so kann sich die asylsuchende Person für die Beratung und Vertretung bei entscheidungsrelevanten Schritten im erstinstanzlichen Verfahren an die zuständige Rechtsberatungsstelle im Zuweisungskanton wenden.</p> <p><sup>3</sup> In den Fällen nach Absatz 2 informiert die zugewiesene Rechtsvertretung in den Zentren des Bundes oder am Flughafen umgehend die zuständige Rechtsberatungsstelle über den bisherigen Verfahrensstand. Die Termine der entscheidungsrelevanten Schritte im erstinstanzlichen Verfahren sowie der erstinstanzliche Asylentscheid werden der zuständigen Rechtsberatungsstelle bekanntgegeben, wenn die asylsuchende Person damit einverstanden ist.</p>	<p><sup>1</sup> Der Leistungserbringer teilt dem SEM bis spätestens zum Zeitpunkt des Austritts der asylsuchenden Person aus dem Zentrum des Bundes oder dem Flughafen mit, ob die zugewiesene Rechtsvertretung auch im erweiterten Verfahren zur Verfügung stehen wird. <b>Davor informiert die Rechtsvertretung die gesuchstellende Person über den weiteren Verlauf ihres Verfahrens und zeigt dieser die möglichen Vertretungsoptionen auf.</b></p> <p><sup>2</sup> Steht die zugewiesene Rechtsvertretung nicht zur Verfügung oder verzichtet die asylsuchende Person auf diese, so kann sich die asylsuchende Person für die Beratung und Vertretung bei entscheidungsrelevanten Schritten im erstinstanzlichen Verfahren <b>jederzeit an eine der die</b> zuständigen Rechtsberatungsstellen im Zuweisungskanton wenden.</p> <p><sup>3</sup> In den Fällen nach Absatz 2 informiert die zugewiesene Rechtsvertretung in den Zentren des Bundes oder am Flughafen umgehend die zuständige Rechtsberatungsstelle über den bisherigen Verfahrensstand. Die Termine der entscheidungsrelevanten Schritte im erstinstanzlichen Verfahren sowie der erstinstanzliche Asylentscheid werden der zuständigen Rechtsberatungsstelle bekanntgegeben, <del>wenn die asylsuchende Person damit einverstanden ist.</del></p>

<sup>4</sup> Ohne Einverständnis nach Absatz 3, kann die zuständige Rechtsberatungsstelle auf ihre Tätigkeit verzichten, wenn die asylsuchende Person die Termine für die entscheidungsrelevanten Schritte im erstinstanzlichen Verfahren nicht rechtzeitig nach deren Bekanntgabe durch das SEM der Rechtsberatungsstelle zur Kenntnis bringt.

~~<sup>4</sup> Ohne Einverständnis nach Absatz 3, kann die zuständige Rechtsberatungsstelle auf ihre Tätigkeit verzichten, wenn die asylsuchende Person die Termine für die entscheidungsrelevanten Schritte im erstinstanzlichen Verfahren nicht rechtzeitig nach deren Bekanntgabe durch das SEM der Rechtsberatungsstelle zur Kenntnis bringt. Die asylsuchende Person kann jederzeit auf die Vertretung durch die zuständige Rechtsberatungsstelle verzichten oder eine eigene Vertretung mandatieren. Die Rechtsberatungsstelle hat diesbezüglich eine Informationspflicht.~~

Ergänzend zur Wahlfreiheit des Einzelnen besteht ein klarer Bedarf nach einer unmissverständlichen Regelung des Übergangs der Zuständigkeit, um Kompetenzkonflikten vorzubeugen. Der Verweis im erläuternden Bericht auf die Möglichkeit zur Absprache zwischen Leistungserbringer und Rechtsberatungsstelle bezüglich der Aufteilung der zu vertretenden Asylsuchenden ist dabei für sich alleine ungenügend. Es besteht die Gefahr, dass das Schwankungsrisiko exponentiell auf die Rechtsberatungsstellen in den Kantonen übertragen wird. So kann die zugewiesene Rechtsvertretung in den Bundeszentren bei hohen Gesuchzahlen wohl nur wenige Mandate weiterführen und umgekehrt, bei tiefen Gesuchzahlen, die meisten behalten.

An dieser Stelle ist zudem anzumerken, dass hinsichtlich der Ausgestaltung des Übergangs des Rechtsschutzes von der Rechtsvertretung im Bundeszentrum zur einer Rechtsberatungsstelle im Kanton eine Lücke besteht bei Fällen, in welchen kein erweitertes Verfahren eröffnet wird, das Verfahren aber nicht in einem Bundeszentrum abgeschlossen wird und deshalb eine Kantonszuweisung erfolgt. Bisher würden wohl all diese Fälle bei der Rechtsvertretung im Bundeszentrum bleiben, auch wenn das Verfahren sehr lange dauert. Dies macht aus geographischen Gründen oft wenig Sinn und kann zu einer unvermeidbaren – da Mandatsniederlegung nur unter bestimmten Umständen möglich – Überlastungen der Rechtsvertretung im Bundeszentrum führen. Aus diesen Gründen ist diesbezüglich eine Regelung in der AsylV 1 erforderlich.

HEKS plädiert deshalb dafür, darauf zu verzichten, dass die gesuchstellende Person nochmals explizit ihr Einverständnis geben muss zur Mitteilung der Termine. So wäre klargestellt, dass die zugelassenen Rechtsberatungsstellen alle Personen im erweiterten Verfahren vertreten, welche nicht bei der zugewiesenen Rechtsvertretung in den Bundeszentren verbleiben. Nur so kann ein lückenloser Rechtsschutz gewährleistet werden. Die Ausübung der Wahlfreiheit soll mittels Informationspflichten seitens der Rechtsberatungsstelle sichergestellt werden. Die trotz allem bestehende Unsicherheit grosser Schwankungen der Personen im erweiterten Verfahren muss (neben einer gesicherten Finanzierung, siehe dazu röm. II Bst. D. weiter unten) mindestens dadurch abgefedert werden, dass pro Kanton nicht nur eine, sondern mehrere Rechtsberatungsstellen zugelassen werden.

Dafür spricht auch, dass die Formulierung der Bestimmung, wonach die asylsuchende Person Termine für entscheidungsrelevante Schritte im erstinstanzlichen Verfahren der Rechtsberatungsstelle «rechtzeitig» nach deren Bekanntgabe durch das SEM der Rechtsberatungsstelle zur Kenntnis bringen muss und andernfalls riskiert, den Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsschutz zu verlieren, nicht ausreichend klar ist. Dies hat eine Situation der Rechtsunsicherheit für die betroffenen Asylsuchenden zur Folge und kann zu einer ressourcenbedingten Überforderung der Rechtsberatungsstellen führen.

## B. Aufgaben der Rechtsvertretung

Es muss weiter sichergestellt sein, dass die Rechtsvertretung ab der Übernahme des Mandates und bis und mit Eröffnung sowie Erläuterung des Entscheids gewährleistet ist. Die Teilnahme an den bisher in den Verordnungsentwürfen definierten entscheidungsrelevanten Verfahrensschritten reicht dafür nicht aus.

So muss die Dossierübernahme, welche die Übergabe des Dossiers durch die Rechtsvertretung im Bundeszentrum (wie in Art. 52e Abs. 3 E-AsylV 1 vorgesehen), sowie ein Erstgespräch zwischen der Rechtsberatungsstelle und dem Mandanten oder der Mandantin umfasst, als Aufgabe der Rechtsvertretungsstelle im erweiterten Verfahren in der Asylverordnung verankert werden. Nur so kann ein effektiver Rechtsschutz garantiert werden, wie er vom Gesetzge-



ber vorgesehen wurde. Regelt die AsylV 1 nicht, dass die Rechtsberatungsstellen im Fall einer Kantonszuweisung verpflichtet sind, eine Dossierübernahme durchzuführen, so kann die Rechtsvertretung im Bundeszentrum die Mandate nicht abgeben, denn dies würde eine Verletzung der anwaltschaftlichen Sorgfaltspflicht darstellen, da die Dossierübergabe nicht gesichert ist. Andernfalls würde dies eine Schlechterstellung für die Betroffenen bedeuten und der Rechtsschutz könnte im Rahmen weiterer entscheidungsrelevanter Verfahrensschritte im Sinn von Art. 102I Abs. 1 nAsylG nicht effektiv wahrgenommen werden.

Gleiches gilt für Entscheidungseröffnung und -erläuterung, welche bisher nicht als Aufgaben der Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren aufgeführt sind. Die AsylV 1 muss zwingend regeln, dass die Rechtsberatungsstellen im Fall einer Kantonszuweisung verpflichtet sind, die Entscheide zu eröffnen und zu erläutern. Zudem ist für die Wahrnehmung dieser Aufgabe eine Abgeltung vorzusehen. Andernfalls kann die Rechtsvertretung im Bundeszentrum das Mandat nicht abgeben, ohne die anwaltschaftliche Sorgfaltspflicht zu verletzen, da die Entscheidungseröffnung Teil des Mandats der Rechtsvertretung im Bundeszentrum darstellt. Eine Abgabe des Mandats würde in diesem Fall zu einer Schlechterstellung für die Betroffenen führen. Das Fehlen einer entsprechenden Verpflichtung könnte zudem dazu führen, dass die asylsuchenden Personen das Vertrauen in die Rechtsberatungsstelle verlieren, was bezüglich einer allfälligen Beschwerde-erhebung fatal wäre. Dieses vorhandene Vertrauen wurde auch in der externen Evaluation des Rechtsschutzes im Testverfahren als einer der wichtigsten Faktoren für das Gelingen des Verfahrens herausgearbeitet.

Hinzu kommt, dass es sich um besonders komplexe Fälle handelt, welche ins erweiterte Verfahren überwiesen werden. Dies bedingt, dass für die effektive Wahrnehmung der Rechtsvertretung in vielen Fällen weitere Aufgaben notwendig sind, wie etwa die Organisation von Therapien und Eingabe von ärztlichen Attesten oder das Beschaffen und die Eingabe von zusätzlichen Beweismitteln.

Revisionstext	Änderungsvorschlag HEKS
<p><i>AsylV 1 Art. 52e Beratung und Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren</i></p> <p>[...]</p> <p><sup>5</sup> Entscheidungsrelevante Schritte im erstinstanzlichen Verfahren sind zusätzliche Anhörungen zu den Asylgründen und die Gewährung des rechtlichen Gehörs.</p>	<p>[...] (s. oben)</p> <p><sup>5</sup> Entscheidungsrelevante Schritte im erstinstanzlichen Verfahren sind <b>insbesondere</b> zusätzliche Anhörungen zu den Asylgründen und die Gewährung des rechtlichen Gehörs.</p> <p><sup>6</sup> <b>Weitere notwendige Aufgaben zur Wahrnehmung einer effektiven Rechtsvertretung sind insbesondere ein Übernahmegespräch, die Einreichung zusätzlicher Beweismittel und Stellungnahmen, sowie die Entscheidungseröffnung.</b></p>

### C. Zulassung und Qualität der Rechtsberatungsstellen

Schliesslich fehlt im Entwurf eine klare Regelung zur Zulassung der Rechtsberatungsstellen in den Kantonen. Hier müssen mindestens gewisse Eckpunkte zugunsten eines flächendeckenden, qualitativ hochstehenden Rechtsschutzsystems vorgesehen werden. Das HEKS schlägt vor, dass in Art. 52g E-AsylV 1 genauere Qualitätsmerkmale und ein transparentes Verfahren für die Zulassung als Rechtsberatungsstelle vorgesehen werden. Erforderlich ist dazu jedenfalls, dass die Mitarbeitenden der Rechtsberatungsstellen über die notwendigen Kenntnisse im Asyl- und Verfahrensrecht – falls notwendig müssen diese vor Beginn der Tätigkeit durch vorgängige Aus- und Weiterbildung und Einschulung erworben werden – sowie insgesamt über ausreichend Erfahrung in der Rechtsberatung und -vertretung von Asylsuchenden verfügen.

Revisionstext	Änderungsvorschlag HEKS
<p><i>AsylV 1 Art. 52g Zulassung und Aufgaben der Rechtsberatungsstellen</i></p>	<p><sup>1</sup> Rechtsberatungsstellen können zugelassen werden, wenn diese Gewähr bieten für eine langfristige Übernahme der Aufgaben nach Artikel 102I Absatz 1</p>

<sup>1</sup> Rechtsberatungsstellen können zugelassen werden, wenn diese Gewähr bieten für eine langfristige Übernahme der Aufgaben nach Artikel 102I Absatz 1 AsylG und über die notwendigen Kenntnisse namentlich im Asyl- und Verfahrensrecht verfügen.

<sup>2</sup> Die Rechtsberatungsstelle sorgt für die Sicherstellung der Qualität bei der Erfüllung der Aufgaben gemäss Artikel 102I Absatz 1 AsylG.

<sup>3</sup> [...].

AsylG und über die notwendigen Kenntnisse namentlich im Asyl- und Verfahrensrecht sowie über Erfahrung in der Rechtsberatung und Rechtsvertretung von Asylsuchenden verfügen.

<sup>2</sup> Die Rechtsberatungsstelle sorgt für die Sicherstellung der Qualität bei der Erfüllung der Aufgaben gemäss Artikel 102I Absatz 1 AsylG.

<sup>3</sup> (vgl. Bemerkungen zu Art. 52a E-AsylV 1 unten.)

## D. Finanzierung der Rechtsberatungsstellen

Eine Finanzierungsregel, welche die gemäss Art. 102I Abs. 2 nAsylG vorgesehene Entschädigung für die Tätigkeit der Rechtsberatungsstellen regelt, fehlt in den Verordnungsentwürfen. Wenn die Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren nach einer Zuweisung in den Kanton, wie vom Gesetz vorgesehen, umfassend bis zum erstinstanzlichen Entscheid gewährleistet sein soll, muss einerseits (beispielsweise durch einen Sockelbeitrag) gewährleistet sein, dass eine Rechtsberatungsstelle zur Verfügung steht, welche die Vertretung übernehmen kann. Aus dem Verordnungsentwurf geht hervor, dass die zugelassenen Rechtsberatungsstellen verpflichtet werden, die ihrer Region zugewiesenen Personen ins Mandat zu nehmen, falls diese dies wünschen («Übernahmewang»). Dies, zusammen mit den vorgesehenen, äusserst knappen Fristen, bedingt eine hohe Belastungsfähigkeit und Flexibilität der Rechtsberatungsstellen. Dafür müssen entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen werden. Solche sind im Entwurf nicht vorgesehen. Weiter sei dazu auf die Position von HEKS zu den Änderungen der Asylverordnung 2 im Rahmen der laufenden Vernehmlassung verwiesen.

## III. Koordinationsaufgaben, Monitoring und paritätische Ombudsstelle

In Art. 52a Abs. 2 Satz 2 E-AsylV 1 ist geregelt: «Wurden mehrere Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen beauftragt, ist die Qualität der Beratung und Rechtsvertretung insbesondere durch eine angemessene Koordination sicherzustellen.»

Art. 52g Abs. 3 E-AsylV 1 sieht für das erweiterte Verfahren zusätzlich vor: «Zwischen der Rechtsberatungsstelle und dem SEM findet ein regelmässiger Informationsaustausch statt, namentlich zur Koordination der Aufgaben und zur Qualitätssicherung.»

Aus Sicht HEKS ist es sehr begrüssenswert, dass eine Koordination der Aufgaben und die Qualitätsentwicklung in der Verordnung Aufnahme gefunden haben. Es ist unabdingbar diese Regelungen so auszugestalten, dass die Leistungserbringer und die Rechtsberatungsstellen (im beschleunigten und erweiterten Verfahren) – wie dies im 1. Abschnitt des 5. Kapitels «Grundsätze des Rechtsschutzes» verankert ist – verpflichtet und befähigt werden zusammenzuarbeiten, und zwar innerhalb und über die Asylregionen hinaus.

Nur dank der Koordination kann eine einheitliche und qualitativ hochwertige Praxis sichergestellt werden. Gleichzeitig ist es erforderlich, dass diese Koordinationsmechanismen, die der Qualitätsentwicklung dienen sollen, auch mit den entsprechenden Ressourcen ausgestattet sind. Diese Koordinationsfunktion ist komplementär zum vorgesehenen bilateralen Austausch zwischen SEM und den einzelnen Leistungserbringern respektive Rechtsberatungsstellen. Somit muss auch die Finanzierung dieser Koordinationsarbeit unabhängig von den Pauschalen für die Leistungserbringer und die Rechtsberatungsstellen abgesichert sein.

Zusätzlich zur erwähnten Koordinationsarbeit ist für HEKS eine verfahrensexterne verfahrensunabhängige Monitoring-Instanz notwendig, welche die Einheitlichkeit und die Qualität der Arbeit der Rechtsschutzakteure periodisch analysiert und prüft.

Schliesslich sollte eine paritätische Ombudsstelle eingerichtet werden, welche in Konfliktfällen zwischen den Verfahrensparteien vermitteln kann. Die Ausgestaltung einer solchen Ombudsstelle könnte an diejenige der Aufsichtsbehörde in Strafverfahren angelehnt sein und dient dazu einen reibungslosen Ablauf des Verfahrens zu gewährleisten.

Revisionstext	Änderungsvorschlag HEKS
<p><i>AsylV 1 Art. 52a Zugang und Qualität</i></p> <p><sup>1</sup> [...].</p> <p><sup>2</sup> Die beauftragten Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen stellen sicher, dass die für die Durchführung des Asylverfahrens erforderliche Qualität bei der Beratung und Rechtsvertretung gewährleistet ist. Wurden mehrere Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen beauftragt, ist die Qualität der Beratung und Rechtsvertretung insbesondere durch eine angemessene Koordination sicherzustellen.</p>	<p><sup>2</sup> Die beauftragten Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen stellen sicher, dass die für die Durchführung des Asylverfahrens erforderliche Qualität bei der Beratung und Rechtsvertretung gewährleistet ist. <b>Sie tun dies namentlich mittels verpflichtenden Aus- und Weiterbildungsangeboten, einem ausgeglichenen Verhältnis von neuen und erfahrenen Mitarbeitenden und einer der Arbeitsbelastung angemessenen personellen Besetzung.</b></p> <p><b>neu</b> Wurden mehrere Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen beauftragt, ist die Qualität der Beratung und Rechtsvertretung insbesondere durch eine angemessene <b>regionale und überregionale</b> Koordination sicherzustellen.</p> <p><b>neu</b> Die in Abs. neu genannte regionale und überregionale Koordination ist eine von den beauftragten Leistungserbringern und Rechtsberatungsstellen gemäss Art. 102f und 102l AsylG unabhängige Aufgabe. Das SEM beauftragt einen Leistungserbringer mit dieser Aufgabe.</p> <p><b>neu</b> Zur Qualitätssicherung ist eine externe, verfahrens-unabhängige Evaluation und eine Ombudsstelle vorzusehen.</p>

## IV. Unterbringung

Die Regelungen zur Unterbringung in der Asylverordnung 1 betreffen nur einige wenige Aspekte, da die meisten Regelungen in der EJPD-Verordnung zu den Unterkünften des Bundes enthalten sind. Diese muss an das neue Asylverfahren angepasst werden. Das HEKS begrüsst die in Aussicht gestellte Gelegenheit, sich in naher Zukunft dazu zu äussern. An dieser Stelle sei auch nochmals auf die Position von HEKS zum Sachplan Asyl verwiesen.

Das revidierte Asylgesetz sowie der Entwurf der AsylV 1 geben aber Anlass zu Anpassungen der Ausgestaltung der Unterbringung in Zentren des Bundes, am Flughafen und in besonderen Zentren. Aus Sicht HEKS sind dabei drei Punkte besonders wichtig:

Erstens wurde die Höchstdauer des Aufenthalts in Bundeszentren um 50 Tage von 90 auf 140 Tage erhöht. Dies bedingt eine Verbesserung der Unterbringungsbedingungen und eine Anpassung der Hausordnung, da die bisherigen Regelungen für deutlich kürzere Aufenthalte entworfen wurden.

Zweitens muss die Höchstdauer des Aufenthalts von 140 Tagen jederzeit Gültigkeit haben und die Höchstdauer des Aufenthalts in einem besonderen Zentrum auf 14 Tage beschränkt werden.

Drittens dürfen vorgesehenen Unterbringungsformen nicht haftähnliche Bedingungen vorweisen.

### A. Höchstdauer des Aufenthalts

Aus Sicht HEKS ist Art. 14 Abs. 2 E-AsylV 1 unzulässig, da er eine kaum eingeschränkte Möglichkeit zur Verlängerung des Aufenthalts in den Zentren des Bundes vorsieht. Die absolute Höchstdauer von 140 Tagen in Bundeszuständigkeit ist jederzeit einzuhalten. Die mögliche Verlängerung muss auf eine klare Anzahl weniger Tage beschränkt bleiben. An dieser Stelle ist zu betonen, dass die Höchstdauer Geltung behält, unabhängig davon in welchem Zentrum des Bundes sich eine Person aufhält (Verfahrenszentren, Warte- und Ausreisezentren, besondere Zentren, etc.).

Revisionstext	Änderungsvorschlag HEKS
<p>AsylV 1 Art. 14 Aufenthalt in den Zentren des Bundes</p> <p><sup>1</sup> [...].</p> <p><sup>2</sup> Die Höchstdauer des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes von 140 Tagen kann angemessen verlängert werden, insbesondere wenn im Rahmen des beschleunigten Verfahrens oder des Dublin-Verfahrens weitere Abklärungen getätigt werden müssen, die innerhalb kurzer Zeit vorgenommen werden können, oder wenn der Vollzug der Wegweisung absehbar ist.</p>	<p><sup>2</sup> Die Höchstdauer des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes von 140 Tagen kann <b>angemessen um längstens fünf Tage</b> verlängert werden, insbesondere wenn im Rahmen des beschleunigten Verfahrens oder des Dublin-Verfahrens weitere Abklärungen getätigt werden müssen, die innerhalb kurzer Zeit vorgenommen werden können, oder wenn der Vollzug der Wegweisung absehbar ist.</p>

## B. Besonderen Zentren

Bereits 2013 hat sich HEKS in seiner Stellungnahme zur Umsetzung der dringlichen Änderung des Asylgesetzes (Vorlage 3) kritisch zur den besonderen Zentren geäußert. Diese Kritik gilt es an dieser Stelle mit aller Deutlichkeit zu wiederholen. Zur Bestimmung bezüglich der Zuweisung in ein besonderes Zentrum (Art. 15 E-AsylV 1) merkt HEKS an, dass die Hürden für eine Zuweisung viel zu tief sind – und im Vergleich mit der geltenden Verordnung gar nochmals gesenkt wurden – und diese nicht effektiv angefochten werden kann. Dies ist aus Sicht HEKS nicht akzeptabel, da dadurch menschenrechtliche Vorgaben missachtet werden. Eine eigenständige Anfechtung muss in allen Fällen möglich sein, in welchen die Unterbringungsbedingungen einem Haftregime gleichkommen. Dies ist je nach Lage des Zentrums wohl bereits bei den aktuellen Regelungen zur Unterbringung in Bundeszentren in der EJPD-Verordnung zu bejahen und gilt umso mehr für die vorgesehenen besonderen Zentren.

Da es sich bei der Zuweisung um eine Disziplinar massnahme handelt, muss eine vorgängige Verwarnung vorgenommen, das rechtliche Gehör gewährt und eine beschränkte Höchstdauer vorgesehen werden. Dazu können die Vorgaben der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter herangezogen werden. Diese hat in ihrem Jahresbericht 2016 festgehalten, dass solche Massnahmen für höchstens 14 Tage angeordnet werden sollen. Dabei ist zu betonen, dass diese Höchstdauer für Haftanstalten empfohlen wurden und damit umso mehr im hier vorliegenden Fall der Unterbringung von Personen in einem laufenden verwaltungsrechtlichen Verfahren Geltung erfahren muss. Es ist auch festzuhalten, dass sobald ein fremd- oder selbstgefährdendes Verhalten vorliegt, die Bestimmungen des Strafrechts und die Handlungsmöglichkeiten der Psychiatrie eine Handhabe ermöglichen.

Der neu vorgesehene Automatismus einer Ein- oder Ausgrenzung ist aus Sicht HEKS ebenfalls deutlich abzulehnen. Auch ist das Verhältnis der beiden Massnahmen unklar, insbesondere wenn eine Ein- bzw. Ausgrenzung gemäss AuG angefochten werden kann, eine Anfechtung der Zuweisung in ein besonderes Zentrum aber erst mit Endentscheid vorgesehen sein soll.

Revisionstext	Änderungsvorschlag HEKS
<p>AsylV 1 Art. 15 Zuweisung in ein besonderes Zentrum</p> <p><sup>1</sup> Das SEM weist eine asylsuchende Person, die sich in einem Zentrum des Bundes befindet und die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährdet oder durch ihr Verhalten den ordentlichen Betrieb und die Sicherheit des Zentrums des Bundes erheblich stört, einem besonderen Zentrum zu.</p> <p><sup>2</sup> Eine erhebliche Störung des Betriebs und der Sicherheit eines Zentrums des Bundes liegt insbesondere vor, wenn die asylsuchende Person:</p>	<p><sup>1</sup> Das SEM weist eine <b>erwachsene</b> asylsuchende Person, die sich in einem Zentrum des Bundes befindet und die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährdet oder durch ihr Verhalten den ordentlichen Betrieb und die Sicherheit des Zentrums des Bundes erheblich stört, einem besonderen Zentrum zu.</p> <p><b>neu Eine Zuweisung gemäss Abs. 1 ist stets auf 14 Tage zu beschränken und nur als ultima ratio anzuwenden.</b></p>

<p>a. die Hausordnung des Zentrums des Bundes grob verletzt, insbesondere weil sie Waffen oder Betäubungsmittel besitzt oder aufbewahrt, oder ein Ausgangsverbot wiederholt missachtet;</p> <p>b. sich den Verhaltensanweisungen des Personals des Zentrums des Bundes widersetzt und dadurch insbesondere andere Asylsuchende oder das Personal belästigt, bedroht oder gefährdet; oder</p> <p>c. wiederholt den ordentlichen Betrieb des Zentrums des Bundes behindert, insbesondere durch die Verweigerung von Hausarbeiten oder die Missachtung der Nachtruhe.</p> <p><sup>3</sup> Das SEM informiert die für die Anordnung der Ein- oder Ausgrenzung nach Artikel 74 Absatz 1 bis AuG zuständige kantonale Behörde unverzüglich über die Gründe der Zuweisung in ein besonderes Zentrum.</p> <p><sup>4</sup> Die zuständige kantonale Behörde ordnet die im Zusammenhang mit der Unterbringung in einem besonderen Zentrum erforderliche Ein- oder Ausgrenzung an und informiert darüber unverzüglich das SEM.</p> <p><sup>5</sup> Der Entscheid über die Zuweisung in ein besonderes Zentrum kann nur durch Beschwerde gegen die Endverfügung angefochten werden.</p>	<p><sup>23</sup> Eine erhebliche Störung des Betriebs und der Sicherheit eines Zentrums des Bundes liegt insbesondere vor, wenn die asylsuchende Person:</p> <p>a. die Hausordnung des Zentrums des Bundes grob verletzt, insbesondere weil sie Waffen oder Betäubungsmittel besitzt oder aufbewahrt, <del>oder ein Ausgangsverbot wiederholt missachtet;</del></p> <p><del>b. sich den Verhaltensanweisungen des Personals des Zentrums des Bundes widersetzt und dadurch insbesondere andere Asylsuchende oder das Personal belästigt, bedroht oder gefährdet; oder</del></p> <p><del>c. wiederholt den ordentlichen Betrieb des Zentrums des Bundes behindert, insbesondere durch die Verweigerung von Hausarbeiten oder die Missachtung der Nachtruhe.</del></p> <p><sup>34</sup> [...]</p> <p><del><sup>4</sup> Die zuständige kantonale Behörde ordnet die im Zusammenhang mit der Unterbringung in einem besonderen Zentrum allenfalls erforderliche Ein- oder Ausgrenzung an und informiert darüber unverzüglich das SEM.</del></p> <p><sup>5</sup> <del>Der</del> Einem Entscheid über die Zuweisung in ein besonderes Zentrum <del>geht stets eine Verwarnung und die Gewährung des rechtlichen Gehörs voran. Der Entscheid kann nur durch Beschwerde gegen die Endverfügung</del> angefochten werden.</p>
---	--

### C. Unterbringungsbedingungen

In den bisherigen Empfangs- und Verfahrenszentren war eine Höchstdauer des Aufenthalts von 90 Tagen vorgesehen. Ursprünglich waren diese Zentren gar als reine Registrierungscentren geplant, mit einem Aufenthalt von rund 20 Tagen pro Person. Alle diese Punkte zeigen, weswegen die Bedingungen der Unterbringung mit Blick auf eine viel längere Aufenthaltsdauer in verschiedener Hinsicht verbessert werden müssen. So muss in allen Zentren des Bundes (inkl. besondere Zentren) ein ungehinderter Zugang und Ausgang gewährleistet sein. Dabei sind bewährte, liberale Öffnungszeiten wie im Testbetrieb zu garantieren (siehe Gutachten der EKR zu Asylsuchenden im öffentlichen Raum). Die zugewiesene und auch eine allfällige gewillkürte Rechtsvertretung, Seelsorger und medizinisches Personal müssen stets Zugang haben. Für Verwandte und die Öffentlichkeit muss ein geregelter Zugang ermöglicht werden.

Weiter sollten Betreuung und Sicherheit aus einer Hand kommen. Dies gewährleistet eine ganzheitliche Herangehensweise an die Führung der Unterkunft. Die Qualifikationen des dafür zuständigen Personals müssen gewährleistet und überprüfbar sein. Schliesslich muss den Bedürfnissen von Personengruppen mit besonderen Rechten zwingend entsprochen werden (geschlechtergetrennte, abschliessbare und separat zugängliche Schlafräume und sanitäre Anlagen, Familienzimmer, Rückzugsorte für Kinder, u.ä.) und es sollen Mechanismen zur Identifizierung solcher Bedürfnisse entwickelt werden.

### V. Kinderschutzmassnahmen und Aufgaben der Vertrauensperson

Bezüglich der Notwendigkeit einer besonderen Finanzierung der Aufgabe der Vertrauensperson sei auf die Position von HEKS zu den Änderungen der Asylverordnung 2 im Rahmen der laufenden Vernehmlassung verwiesen. Ergänzend dazu sind an dieser Stelle folgende Bemerkungen anzubringen:

Grundsätzlich ist äusserst fraglich, ob ein Aufenthalt in einem Kollektivzentrum und ein streng getaktetes Verfahren wie das geplante den Bedürfnissen von unbegleiteten Minderjährigen überhaupt entsprechen kann. Für HEKS müsste daher grundsätzlich überdacht werden, ob für diese nicht ein besonderes Schutzsystem ausserhalb der angedachten Strukturen geschaffen werden muss. Gemeinsam mit der bereits bestehenden Pflicht der Priorisierung der Asylverfahren würde damit dem Kinderschutz umfassend Rechnung getragen.

Sollen unbegleitete Minderjährige jedoch in Bundeszentren untergebracht werden, muss sichergestellt werden, dass auch während dem Aufenthalt in einem Zentrum des Bundes in jedem Fall eine Kinderschutzmassnahme der vor Ort zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) errichtet wird. Aufgrund einer fehlenden KESB auf Bundesebene, wird dies immer die KESB am entsprechenden Standort des Bundeszentrums sein. Den verschiedenen KESB an den Standorten der Bundeszentren müssen die dafür notwendigen Ressourcen und entsprechendes Fachpersonal zur Verfügung stehen. Dies muss bei der Aushandlung der Rahmenbedingungen an den verschiedenen Standorten zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden berücksichtigt werden.

Die Wahl der zu mandatierenden Person (für eine Beistand- oder Vormundschaft) obliegt der zuständigen KESB. Dabei sind die Kapazitäten und Kompetenzen der Akteure vor Ort ausschlaggebend. Soll die zugewiesene Rechtsvertretung diese Aufgabe, zusätzlich zur Mandatsarbeit und der Rolle der Vertrauensperson, übernehmen, so müssen ihr vom Bund die Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden, um diese umfassend zu erfüllen. Eine solche Lösung würde dem Bedürfnis der betroffenen Kinder und Jugendlichen, möglichst wenige unterschiedliche Ansprechpersonen zu haben, Rechnung tragen.

Gemäss dem erläuternden Bericht (S. 13 ff.) ist die Vertrauensperson auch zuständig bei einem möglichen Aufenthalt des betroffenen Kindes in einer geeigneten Unterbringung ausserhalb des Zentrums. Dieses Beispiel zeigt exemplarisch die grosse Bandbreite der Aufgaben der Vertrauensperson auf, welche sich nicht auf die Vertretung im Asylverfahren beschränkt, sondern auch gemäss Bundesverwaltungsgericht den umfassenden Aufgaben einer Beistandschaft gleichkommt. Damit soll verdeutlicht werden, dass die geforderte, zusätzliche Finanzierung in der AsylV2 einer Notwendigkeit zur Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht entspricht. Gleichzeitig kann damit von der entsprechenden Stelle verlangt werden, dass sie durch eine interdisziplinäre Herangehensweise sicherstellt, dass auch den psychosozialen Bedürfnissen von unbegleiteten Minderjährigen Rechnung getragen wird.

Die in Art. 7 Abs. 1 AsylV 1 enthaltene Möglichkeit, die Altersangaben einer asylsuchenden Person mit Unterstützung wissenschaftlicher Methoden abzuklären, hat HEKS in der Vergangenheit bereits oft kritisiert. Auch andere Organisationen haben sich ablehnend geäussert. Die Schweizerische Gesellschaft für Pädiatrie hat dazu eine Stellungnahme verfasst, in welcher sie sich mangels Validierung der Untersuchungsmethoden deutlich gegen die Anwendung solcher Abklärungen ausspricht. Die Neustrukturierung des Asylbereichs bietet eine gute Gelegenheit, diese Diskussion in eine neue Richtung zu leiten, weshalb HEKS eine Änderung des entsprechenden Absatzes vorschlägt, welche sich an der Praxis anderer europäischer Länder bei diesem Thema anlehnt.

Schliesslich ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Dauer der Tätigkeit einer Vertrauensperson von unbegleiteten Minderjährigen je nach Verfahren unterschiedlich sein soll. Aus Sicht HEKS ist hier eine Vereinheitlichung vorzunehmen, um allen Kindern und Jugendlichen die gleiche Unterstützung, auch in allfälligen Wegweisungs- und Zwangsmassnahmenverfahren zuzusichern

Revisionstext	Änderungsvorschlag HEKS
<p><i>AsylV 1 Art. 7 Spezielle Situation von Minderjährigen im Asylverfahren</i></p> <p><sup>1</sup> Im Rahmen der Feststellung des Sachverhaltes kann mit Unterstützung wissenschaftlicher Methoden abgeklärt werden, ob die Altersangabe der asylsuchenden Person dem tatsächlichen Alter entspricht</p> <p><sup>2</sup> Nach Einreichung des Asylgesuches beginnt die Tätigkeit der zugewiesenen Rechtsvertretung als Vertrauensperson in den Zentren des Bundes und am</p>	<p><sup>1</sup> Im Rahmen der Feststellung des Sachverhaltes kann die für den Kinderschutz zuständige Behörde durch Prüfung vorhandener Ausweispapiere die Minderjährigkeit einer asylsuchenden Person feststellen oder hilfsweise mittels einer qualifizierten, interdisziplinären Abklärung einschätzen und feststellen. <del>mit Unterstützung wissenschaftlicher Methoden abgeklärt werden, ob die Altersangabe der asylsuchenden Person dem tatsächlichen Alter entspricht.</del> Die asylsuchende</p>

Flughafen. Diese Tätigkeit dauert an, solange sich die unbegleitete minderjährige asylsuchende Person im Zentrum des Bundes oder am Flughafen aufhält oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit.

<sup>2bis</sup> Im Dublin-Verfahren dauert die Tätigkeit der zugewiesenen Rechtsvertretung als Vertrauensperson bis zur Überstellung der unbegleiteten minderjährigen asylsuchenden Person in den zuständigen Dublin-Staat und erstreckt sich auch auf Verfahren nach den Artikeln 76a und 80a des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 (AuG).

<sup>2ter</sup> [...].

<sup>2quater</sup> Für unbegleitete minderjährige asylsuchende Personen wird nach Zuweisung in den Kanton eine Beistand- oder Vormundschaft eingesetzt. Ist dies nicht rechtzeitig möglich, so ernennt die zuständige kantonale Behörde für die Dauer des Asyl- und Wegweisungsverfahrens längstens aber bis zur Ernennung eines Beistandes oder Vormundes oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit, unverzüglich eine Vertrauensperson.

<sup>2quinques</sup> Hält sich eine unbegleitete minderjährige asylsuchende Person nicht mehr im Zentrum des Bundes auf und wurde diese keinem Kanton zugewiesen, richtet sich die Ernennung der Vertrauensperson nach Absatz <sup>2quater</sup>. Die Dauer der Tätigkeit der Vertrauensperson richtet sich für das Dublin-Verfahren nach Absatz <sup>2bis</sup> und für das beschleunigte Verfahren nach Absatz <sup>2quater</sup>.

Person ist angemessen in dieses Verfahren einzubeziehen und bis zur Klärung oder solange Zweifel bestehen, ist sie als minderjährig zu behandeln.

<sup>2</sup> Nach Einreichung des Asylgesuches beginnt die Tätigkeit der zugewiesenen Rechtsvertretung als Vertrauensperson in den Zentren des Bundes und am Flughafen. Die zuständige kantonale Behörde prüft die Errichtung einer Kindesschutzmassnahme. Diese entsprechende Tätigkeit dauert an, solange sich die unbegleitete minderjährige asylsuchende Person im Zentrum des Bundes oder am Flughafen aufhält oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit.

<sup>2bis</sup> ~~Im Dublin-Verfahren dauert die Tätigkeit der zugewiesenen Rechtsvertretung als Vertrauensperson respektive des von der zuständigen kantonalen Behörde eingesetzten Beistandes oder Vormundes erstreckt sich sowohl auf das Asyl- und Wegweisungsverfahren, als auch auf allfällige Entfernung-, Fernhalte- und Zwangsmassnahmen gemäss bis zur Überstellung der unbegleiteten minderjährigen asylsuchenden Person in den zuständigen Dublin-Staat und erstreckt sich auch auf Verfahren nach den Artikeln 76a und 80a~~ des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 (AuG).

[...]

<sup>2quater</sup> Für unbegleitete minderjährige asylsuchende Personen wird nach Zuweisung in den Kanton eine Beistand- oder Vormundschaft eingesetzt. ~~Ist dies nicht rechtzeitig möglich, so~~ ernennt die zuständige kantonale Behörde ~~für die Dauer des Asyl- und Wegweisungsverfahrens längstens aber bis zur Ernennung eines Beistandes oder Vormundes oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit,~~ unverzüglich eine Vertrauensperson.

<sup>2quinques</sup> Hält sich eine unbegleitete minderjährige asylsuchende Person nicht mehr im Zentrum des Bundes auf und wurde diese keinem Kanton zugewiesen, richtet sich die Ernennung der Vertrauensperson nach Absatz <sup>2quater</sup>. ~~Die Dauer der Tätigkeit der Vertrauensperson richtet sich für das Dublin-Verfahren nach Absatz <sup>2bis</sup> und für das beschleunigte Verfahren nach Absatz <sup>2quater</sup>.~~



## VI. Weitere Punkte

### A. Beratung

Die Beratungstätigkeit der Rechtsschutzakteure findet kaum Erwähnung im Entwurf der AsylV 1. Es bestehen bisher vorwiegend allgemeine Anhaltspunkte zur Beschreibung der von der Beratung umfassten Aufgaben wie die «fortlaufende und umfassende Vermittlung von Informationen». Eine umfassende Beratung hat sich in der Praxis bewährt und wurde auch in der Evaluation als zentral für die Akzeptanz des Verfahrens durch die Asylsuchenden bewertet. HEKS empfiehlt daher eine klarere Festschreibung der Aufgaben der Beratung. Dabei sollte nicht nur die fortlaufende Beratung über das Asylverfahren und damit unmittelbar zusammenhängenden Bereichen, sondern ausdrücklich auch die Mitarbeit bei der Identifikation von besonders vulnerablen Asylsuchenden und die Vernetzung mit spezialisierten Unterstützungsdiensten vorgesehen werden. Wichtig ist nach Ansicht von HEKS auch vorzusehen, dass die Beratung – wie dies im Testbetrieb bereits der Fall ist – regelmässig alle Standorte (inklusive Unterkunft) aufsucht und damit die Funktion einer für alle Asylsuchenden unabhängig vom Verfahrensstadium einfach zugänglichen Anlaufstelle innehat.

Revisionstext	Änderungsvorschlag HEKS
<p><i>AsylV 1 Art. 52a Zugang zu Qualität</i></p> <p><sup>1</sup> [...].</p> <p><sup>2</sup> [...].</p>	<p><sup>1</sup> [...].</p> <p><b>neu Die Beratung von Asylsuchenden wird im Sinne einer offenen Beratungsstelle gewährleistet und umfasst neben der Beratung über das Asylverfahren auch weitere Aufgaben wie namentlich die Mitarbeit bei der Identifikation vulnerabler Personen und Vernetzungsarbeit</b></p> <p><sup>2</sup> [...].</p>
<p><i>AsylV 1 Art. 52a Beratung und Rechtsvertretung im Verfahren am Flughafen</i></p> <p><sup>1</sup> Während des Aufenthalts am Flughafen haben Asylsuchende Zugang zur Beratung über das Asylverfahren. Diese beinhaltet namentlich die Information über Rechte und Pflichten im Verfahren am Flughafen.</p> <p><sup>5</sup> Die Rechtsvertretung endet mit der Mitteilung der zugewiesenen Rechtsvertreterin oder des zugewiesenen Rechtsvertreters an die asylsuchende Person, sie oder er sei wegen Aussichtslosigkeit nicht gewillt, eine Beschwerde einzureichen. Diese Mitteilung erfolgt so rasch als möglich nach Eröffnung des ablehnenden Asylentscheides.</p> <p>[...].</p>	<p><sup>1</sup> Während des Aufenthalts am Flughafen haben Asylsuchende Zugang zur Beratung über das Asylverfahren. Diese beinhaltet namentlich die Information über Rechte und Pflichten im Verfahren am Flughafen <b>und im Falle einer Mandatsniederlegung im Sinne von Abs. 5 die Vernetzung an eine unabhängige Beratungsstelle.</b></p> <p>[...]</p> <p><sup>5</sup> Die Rechtsvertretung endet mit der Mitteilung der zugewiesenen Rechtsvertreterin oder des zugewiesenen Rechtsvertreters an die asylsuchende Person, sie oder er sei wegen Aussichtslosigkeit nicht gewillt, eine Beschwerde einzureichen. Diese Mitteilung erfolgt so rasch als möglich, <b>spätestens aber mit der nach</b> Eröffnung des ablehnenden Asylentscheides.</p>

### B. Mandatsniederlegung

Einleitend soll in diesem Zusammenhang ein weiteres Mal unterstrichen werden, dass auch in Bezug auf die Mandatsniederlegung i.S.v. Art. 102h Abs. 4 nAsylG die anwaltschaftliche Sorgfaltspflicht zur Anwendung kommt. Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht des HEKS notwendig, die Ausgestaltung dieser Bestimmung in der AsylV 1 in verschiedener Hinsicht klarer und konkret zu regeln. HEKS empfiehlt daher mindestens die Festlegung des Vier-Augen-Prinzips, der Begründungspflicht, der Pflicht zur transparenten Dokumentation der Beweggründe und zur umgehenden Information über allfällige andere Möglichkeiten der Unterstützung für eine Beschwerdeerhebung in der AsylV 1 zu verankern.



### C. Zuteilung der Asylsuchenden

Aus dem vorliegenden Entwurf der AsylV 1 geht nicht hervor, ob die Asylsuchenden nach einem Aufenthalt in einem Zentrum des Bundes innerhalb derselben Asylregion auf die Kantone verteilt werden sollen. Eine solche Lösung würde von HEKS begrüsst. Umso wichtiger wäre in diesem Fall aber die Erstzuteilung in die Zentren des Bundes. Deshalb schlägt HEKS vor, diese zwingend nach den – bereits heute geltenden – Kriterien vorzunehmen. Die Erfahrung zeigt eindrücklich, dass Familienzugehörigkeit (über die Kernfamilie hinaus) und sprachliche Fähigkeiten eine Integration stark fördern.

Revisionstext	Änderungsvorschlag HEKS
<p><i>AsylV 1 Art. 8 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2</i></p> <p><sup>1</sup> Meldet sich eine ausländische Person bei einer kantonalen oder eidgenössischen Behörde, so:</p> <p>b. weist sie sie einem Zentrum des Bundes nach Artikel 24 AsylG oder einem kantonal oder kommunal geführten Zentrum nach Artikel 24d AsylG zu und benachrichtigt dieses; und</p> <p><sup>2</sup> [...].</p>	<p><sup>1</sup> Meldet sich eine ausländische Person bei einer kantonalen oder eidgenössischen Behörde, so:</p> <p>b. weist sie sie <b>gemäss den Kriterien von Art. 22 AsylV 1</b> einem Zentrum des Bundes nach Artikel 24 AsylG oder einem kantonal oder kommunal geführten Zentrum nach Artikel 24d AsylG zu und benachrichtigt dieses; und</p> <p><sup>2</sup> [...].</p>

### D. Dolmetschen

Zum Erstaunen und Bedauern von HEKS wird das Dolmetschen während des Asylverfahrens in den Entwürfen zur Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs nicht erwähnt. Es handelt sich dabei, sowohl auf der Seite des SEM, als auch auf derjenigen der Beratungs- bzw. Rechtsschutzakteure, um eine derart zentrale Aufgabe, dass es unabdingbar ist, einerseits ihre Finanzierung zu sichern, andererseits Qualitätsstandards dazu auf Verordnungsstufe festzuhalten. Dabei darf das Dolmetschen im erweiterten Verfahren nicht vergessen gehen, denn auch dort werden entscheidung relevante Verfahrensschritte begleitet. HEKS ist der Ansicht, dass die Finanzierung zu den hier genannten Aufgaben in AsylV 2 aufgenommen werden muss.

### E. Schulpflichtige Kinder

Gemäss Art. 80 Abs.4 nAsylG organisiert der Standortkanton den Grundschulunterricht für asylsuchende Kinder, die sich in einem Bundeszentrum aufhalten. Nach Bedarf wird der Unterricht in den Zentren durchgeführt. HEKS ist der Ansicht, dass die Einschulung in öffentlichen Schulen stattfinden muss, falls dies den Bedürfnissen der betroffenen Kinder entspricht. Ein entsprechender Passus ist in die AsylV1 aufzunehmen.

### F. Behandlungsstrategie

Art. 37b AsylG regelt die Behandlungsstrategie des SEM. Im Sinne des klar kommunizierten Ziels der Neustrukturierung, dass Asylsuchende rasch Klarheit über ihr Recht auf Schutz erhalten, die Zeit der der Unsicherheit verkürzt werden und eine rasche Integration gefördert wird, sollte aus Sicht HEKS in der AsylV 1 unbedingt festgehalten werden, dass die Priorisierung in erster Linie anhand der Komplexität der Fälle geschehen muss. Einfach zu entscheidende Fälle mit Aussicht auf Schutz in der Schweiz müssen zwingend im beschleunigten Verfahren entschieden werden.

### G. Sicherstellung von Dokumenten

Die in Art. 2b Abs. 2 E-AsylV 1 enthaltene Liste von Dokumenten ist zu umfangreich. Nicht alle aufgezählten Dokumente sind für das Asylverfahren relevant und teilweise führt eine Sicherstellung zur Verhinderung der Ausübung von Rechten. So verhindert beispielsweise der Einzug des Original-Führerscheins die Ausübung einer persönlichen Freiheit,

was sich nicht rechtfertigen lässt. Auch Zivilstandesdokumente müssen den Personen jederzeit zur Verfügung stehen. HEKS plädiert deshalb für eine Streichung dieser Liste und einer Beibehaltung des derzeit gültigen Art. 2a AsylV 1. Alternativ sollen bloss Kopien der entsprechenden Dokumente eingezogen werden.

## H. Mitteilung an die bevollmächtigte Person

In Art. Art. 3a Abs. 1 E-AsylV 1 soll der bevollmächtigten Person «unverzüglich» bekannt gegeben werden, wenn eine Eröffnung oder eine Mitteilung an die asylsuchende Person geschieht. Analog zu Art. 3 Abs. 1 E-AsylV 1 sollte hier für die Behörden die gleiche Vorgabe gelten wie für den Leistungserbringer und eine Mitteilung am selben Tag geschehen.

## I. Übergangsbestimmung zur Hilfswerksvertretung

Um die Hilfswerksvertretung in der Übergangsphase zu gewährleisten, braucht es eine Übergangsbestimmung zu Art. 24 AsylV 1. Eine solche fehlt im aktuellen Entwurf.

Revisionstext	Änderungsvorschlag HEKS
	<p><i>AsylV 1 Übergangsbestimmung</i></p> <p>Für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung vom ... hängigen Verfahren gilt der bisherige Art. 24 AsylV 1.</p>

## Kommentare zu einzelnen Artikeln Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen, SR 142.312

### VII. Übergangsbestimmung zur HWV Pauschale

Um die Finanzierung der Hilfswerksvertretung in der Übergangsphase zu gewährleisten, braucht es eine Übergangsbestimmung zu Art. 79 und 80 AsylV2. Eine solche fehlt im aktuellen Entwurf.

Revisionstext	Änderungsvorschlag HEKS
	<p><i>AsylV 2 Übergangsbestimmung</i></p> <p>Für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung vom ... hängigen Verfahren gilt der bisherigen Art. 79 und 80 AsylV 2.</p>

### VIII. Pauschale Koordinationsleistungen

Zur Gewährleistung eines ausreichenden Rechtsschutzes in den Bundeszentren sowie in den Kantonen werden sowohl intra- wie auch überregionale Koordinationsleistungen erforderlich sein. Diese sind zentral, um einen einheitlichen, qualitativ hohen Rechtsschutz sicherzustellen. Diese Koordinationsaufgaben müssen dem Leistungserbringer daher separat entschädigt werden. HEKS schlägt dazu ein Koordinationsmodell analog der bisherigen Regelung im HWV-Bereich vor:

Revisionstext	Änderungsvorschlag HEKS
	<p><i>AsylV 2 Art. neu</i></p> <p><sup>1</sup> Der mit der Aufgabe in Art. 52a AsylV1 beauftragte Leistungserbringer ist zuständig für die überregionale und regionale Koordination der Stellen, die Beratung und Rechtsvertretung in den Zentren des Bundes gemäss Art. 102g und 102h AsylG anbieten und die Koordination der Rechtsberatungsstellen gemäss Art. 102l AsylG.</p> <p><sup>2</sup> Der Bund zahlt für die Aufgabe gemäss Abs. 1 einen jährlichen Pauschalbetrag an die Personal- und Arbeitsplatzkosten sowie die Verwaltungskosten. Das SEM setzt den Pauschalbeitrag bedarfsgerecht fest.</p>

Zusätzlich zur erwähnten Koordinationsarbeit ist für HEKS eine verfahrensexterne verfahrensunabhängige Monitoring-Instanz notwendig, welche die Einheitlichkeit und die Qualität der Arbeit der Rechtsschutzakteure periodisch analysiert und prüft. Weiter sollte aus unserer Sicht eine paritätische Ombudsstelle eingerichtet werden, welche in Konfliktsfällen zwischen den Verfahrensparteien vermitteln kann (siehe zu beiden Punkten unsere Position zur Asylverordnung 1, weiter oben). Eine entsprechende Finanzierung dieser beiden Stellen müsste in der Asylverordnung 2 geregelt werden.

## IX. Sockelbeitrag und Pauschalen für Rechtsberatungsstellen in den Kantonen

Um einen effektiven Rechtsschutz zu garantieren, muss weiter sichergestellt sein, dass die Rechtsvertretung ab der Übernahme des Mandates und bis und mit Eröffnung sowie Erläuterung des Entscheids gewährleistet ist. Die Teilnahme an den bisher in den Verordnungsentwürfen definierten entscheid relevanten Verfahrensschritten reicht dafür nicht aus. Vielmehr sind auch die weiteren notwendigen Aufgaben zu entschädigen, so z.B. sollten ein Übernahmegespräch, die Einreichung zusätzlicher Beweismittel und Stellungnahmen, sowie die Entscheideröffnung entgolten werden. Weiter verweisen wir dazu auf unsere Position zur Asylverordnung 1 im Rahmen der Vernehmlassung (vgl. oben).

Aufgrund der Regelungen zum Übergang der Rechtsvertretung vom beschleunigten ins erweiterte Verfahren und den kurzen Verfahrensfristen in der neuen AsylV 1 müssen die kantonalen Rechtsberatungsstellen bei Bedarf rasch zur Verfügung stehen. Aus dem Verordnungsentwurf geht hervor, dass die zugelassenen Rechtsberatungsstellen verpflichtet werden, die ihrer Region zugewiesenen Personen ins Mandat zu nehmen, falls diese dies wünschen («Übernahmezwang»). Zudem kann die Anzahl der Personen, die vom beschleunigten ins erweiterte Verfahren zugewiesen werden, deutlich schwanken.

Diese Ausgangslage bedingt eine hohe Belastungsfähigkeit und Flexibilität der Rechtsberatungsstellen. Wenn die Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren nach einer Zuweisung in den Kanton, wie vom Gesetz vorgesehen, umfassend bis zum erstinstanzlichen Entscheid gewährleistet sein soll, muss sichergestellt sein, dass eine Rechtsberatungsstelle zur Verfügung steht, die die Vertretung auch effektiv übernehmen kann. Dazu müssen entsprechende, insbesondere finanzielle Rahmenbedingungen geschaffen werden. Solche sind im Entwurf nicht vorgesehen: Es fehlt eine Finanzierungsregel, welche das Bestehen der Rechtsberatungsstellen – bei den hohen Belastungs- und Flexibilitätsanforderungen sichert und die in Art. 102I Abs. 2 nAsylG vorgesehene Entschädigung für die Tätigkeit der Rechtsberatungsstellen festhält.

Für HEKS sind entsprechende ergänzende Leistungen: Sockelbeitrag und Pauschalen für das Bestehen und die Tätigkeit der kantonalen Rechtsberatungsstellen in die AsylV 2 aufzunehmen. Zwecks Rechtssicherheit und Transparenz sind diese auf Verordnungsstufe, und nicht lediglich auf bilateraler Vertragsbasis zu regeln.

## X. Sicherstellung des Dolmetschens

Das Dolmetschen als zentrale Aufgabe, welche sicherstellt, dass die Verständigung zwischen asylsuchender Person und beratenden bzw. Rechtsschutzakteuren funktioniert, muss in die AsylV 2 aufgenommen werden. Nur mit der Finanzierung und Qualitätssicherung dieser Aufgabe kann das Asylverfahren – wie die Neustrukturierung des Asylbereichs dies vorsieht – rechtsstaatlich sichergestellt werden.

## XI. Finanzierung für Aufgaben der Rechtsvertretung als Vertrauensperson

Die Tätigkeit als Vertrauensperson umfasst nicht nur die Rechtsvertretung, sondern auch verschiedene zusätzliche Aufgaben für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (nicht abschliessend: Unterstützung, Vertretung und Begleitung in medizinischen Angelegenheiten, Platzierungsfragen, usw.). Da im neuen System die Rechtsvertretung in den Bundeszentren auch die Aufgabe der Vertrauensperson übernehmen, müssen die entsprechenden Personen auch befähigt und befugt werden, Kindesgefährdungen zu erkennen und entsprechend zu handeln (Einbezug KESB, allenfalls spezialisierte psychosoziale Betreuungs- und Unterbringungsdienste und Institutionen), umfassende Bedürfnisabklärungen durchzuführen (rechtlich und sozial), sowie bei Zuweisung an den Kanton oder ins erweiterte Verfahren eine geordnete Übergabe an klar bezeichnete Stellen sicherzustellen.

Diese Tätigkeiten unterscheiden sich klar von den Grundaufgaben einer Rechtsvertretung und kommen zusätzlich zu dieser hinzu. Daher muss aus Sicht HEKS in der AsylV2 eine besondere Pauschale dafür aufgenommen werden (auf Grundlage von Art. 102k Abs. 1 lit. e nAsylG). Ansonsten besteht die dringende Gefahr, dass bei der Rechtsvertretung nicht ausreichend Kapazität für diese wichtigen Aufgaben besteht.

Zusätzlich braucht es eine Entschädigung für die zuständigen Kinderschutzakteure im Kanton für die notwendigen Schritte zur Übergabe bei einer Zuweisung in den Kanton.

## XII. Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe

### A. Akteure der Rückkehrberatung

Die Rückkehrberatung soll nicht durch die für den Vollzug zuständigen Behörden geleistet werden, sondern von unabhängigen Stellen. Diese wiederum müssen sich klar von Beratung und Rechtsvertretung abheben und unterscheiden lassen. HEKS schlägt vor, die Unabhängigkeit der Rückkehrberatung von den Vollzugsbehörden in der AsylV 2 zu verankern.

### B. Ausschluss der Rückkehrhilfe bei bereits gewährten Leistungen durch andere europäische Staaten (Art. 62 Abs. 4 E-AsylV 2)

Die angebotenen Leistungen der Rückkehrhilfe variieren in den verschiedenen europäischen Staaten sehr stark, und sind auch aufgrund unterschiedlicher systembedingter Voraussetzungen kaum vergleichbar. Auch besteht auf europäischer Ebene kein einheitliches System des Informationsaustausches in Bezug auf die gewährte Rückkehrhilfe. Unter diesen Umständen ist ein pauschaler Ausschluss von der Schweizer Rückkehrhilfe bei bereits erfolgtem Bezug jeglicher Rückkehrhilfeleistungen in einem anderen europäischen Land aus Sicht von HEKS nicht gerechtfertigt. Allenfalls könnte eine Reduktion der vom SEM gewährten Rückkehrhilfe um den konkreten, bereits erhaltenen Betrag in Betracht gezogen werden. Auch dann bliebe aber die Frage der Überprüfbarkeit der Informationen zum gewährten Rückkehrhilfebetrag ungelöst.

Daher ist HEKS der Ansicht, dass dieser Passus zu streichen ist, solange europaweit kein einheitliches System der Rückkehrhilfe oder zumindest kein funktionierender innereuropäischer Informationsaustausch in diesem Bereich existiert.

Revisionstext	Änderungsvorschlag HEKS
<p>AsylV 2 Art. 62 Zweck der Rückkehrhilfe [...]</p> <p><sup>4</sup> Rückkehrhilfe wird nur einmal gewährt. Dies schliesst die in anderen europäischen Staaten gewährten Rückkehrhilfen ein. Hat die Person die Schweiz vor mehr als fünf Jahren mit Rückkehrhilfe verlassen, kann ausnahmsweise erneut Rückkehrhilfe gewährt werden [...].</p>	<p>AsylV 2 Art. 62 Zweck der Rückkehrhilfe [...]</p> <p><sup>4</sup> Rückkehrhilfe wird nur einmal gewährt. <del>Dies schliesst die in anderen europäischen Staaten gewährten Rückkehrhilfen ein.</del> Hat die Person die Schweiz vor mehr als fünf Jahren mit Rückkehrhilfe verlassen, kann ausnahmsweise erneut Rückkehrhilfe gewährt werden. [...].</p>

### C. Basispauschale (Art. 68 Abs. 3 E-AsylV 2)

Die in der Verordnung vorgesehene Reduktion der Basispauschale um 50% wird mit der Reduktion der Zuweisungen von Asylsuchenden in die Kantone um 60% begründet. Gleichzeitig soll diese Kürzung mit einer Erhöhung der Leistungspauschale von CHF 600 auf CHF 750 abgedeckt werden. Aus verschiedenen Gründen überzeugt diese Argumentation jedoch nicht:

Zunächst ist unklar, ob die Vorgabe von 60% überhaupt eingehalten werden kann. Die neuen, beschleunigten Verfahren wurden zwar getestet, die Anzahl Asylfälle, für die ein erweitertes Verfahren eröffnet wird, hängt jedoch stark

von der Zusammensetzung bzw. Situation in den Herkunftsländern der betroffenen Personen ab. Diese Entwicklungen sind derzeit nicht absehbar; je nachdem könnten plötzlich deutlich mehr Personen ins erweiterte Verfahren bzw. in die Zuständigkeit der Kantone eintreten.

Weiter würde die Reduktion der Basispauschalen um die Hälfte eine drastische personelle Reduktion der Rückkehrberatungsstellen nach sich ziehen. Damit würde sich das Angebot verringern bzw. die Qualität der Tätigkeit verschlechtern. Eventuell würde sogar die zukünftige Weiterführung gewisser Stellen in Frage gestellt. Verstärkt davon betroffen wären insbesondere kleine Kantone, bzw. überkantonale Rückkehrberatungsstellen mehrerer kleiner Kantone:

- Die Rückkehrberatung könnte allenfalls nicht mehr in allen Vertragskantonen eine regelmässige Präsenz garantieren, was der vom SEM eingeforderten Niederschwelligkeit sowie der Qualität des Angebots stark abträglich wäre.
- Insbesondere bei einem unvorhergesehenen Anstieg der Nachfrage wäre das Beratungsangebot und die rasche und qualitativ hochwertige Behandlung der Fälle nicht sichergestellt.
- Der Bestand von Personen aus dem Asylbereich, die bereits jetzt in den Kantonen ansässig sind, wird sich auch in Zukunft nicht wesentlich verringern. Erfahrungsgemäss ist auch aus dieser Personengruppe mit einer gewissen, konstanten Anzahl von Ausreisen zu rechnen.
- Die Visibilität der Rückkehrberatung bei der Zielgruppe würde stark eingeschränkt, da die Mittel zur Durchführung regelmässiger Informationsveranstaltungen fehlen bzw. vermindert würden. Gerade bei Personen in der Nothilfe, bei denen der Vollzug unmöglich oder erschwert ist, erweist sich eine kontinuierliche und stets wiederholte Informationstätigkeit aber als essentiell.
- Ein zentrales Element der Rückkehrberatung ist die Vernetzung mit allen relevanten Akteuren (SEM, Migrationsämter, Soziale Stellen, Asylunterkünfte, IOM etc.) sowie die kontinuierliche Pflege und Erweiterung des Wissensstandes. Beides ist ohne genügende zeitliche Ressourcen nicht aufrecht zu erhalten. Bei einer derart massiven Kürzung der Basispauschale wäre diese Grundlage gefährdet, da die Zahl der im Rückkehrprozess involvierten Akteure auch bei weniger Asylfällen nicht geringer wird – im Gegenteil: Sollte sich die Voraussage bzw. bereits heute feststellbare Tendenz, dass komplexere Fälle eher den Kantonen zugewiesen werden, bewahrheiten, wird die Zahl der involvierten Akteure eher noch zunehmen.
- Bei der Rückkehrberatung sollten die Bedürfnisse der beratenen Person und eine ganzheitliche Unterstützung bei der Rückkehr im Zentrum stehen. Gerade bei komplexeren Fällen beruht eine solche Beratung nicht auf einem standardisierten Vorgehen, sondern orientiert sich am Einzelfall und setzt ausreichend Erfahrung, Zeit und Bereitschaft, den beratenen Personen auf Augenhöhe zu begegnen, voraus. Dieser Ansatz ist bei einem reduzierten Betrieb der Rückkehrberatung in seiner Gesamtheit gefährdet, da die Zeit dafür fehlt.

#### D. Pauschale für die individuelle Rückkehrhilfe: degressives Modell (Art. 74 E-AsylV 2)

HEKS lehnt eine Einschränkung der Rückkehrhilfe nach Stand des Asylverfahrens oder länderspezifischen Gründen ab, weil die Rückkehrhilfe sich dann nicht an den individuellen Bedürfnissen der rückkehrenden Person orientiert, und keine Gleichbehandlung aller Personen unabhängig von der Herkunft gegeben ist.

Dementsprechend lehnt HEKS das in Art. 74 Abs. 2 und 5 E-AsylV2 vorgesehene degressive Modell ab, welches den Betrag der Rückkehrhilfe nach Verfahrensstand abstuft. Das Angebot eines wesentlich höheren Betrags noch vor Abschluss des erstinstanzlichen Verfahrens birgt das Risiko einer Druckausübung auf die Asylsuchenden. Es ist stossend, dass Rückkehrhilfe im degressiven Modell einzig als Anreiz zu einer möglichst schnellen Ausreise verstanden wird, unabhängig der individuellen Bedürfnisse. Besonders problematisch ist dies bei Personen, die zwar Bereitschaft zur Rückkehr zeigen, innerhalb der gesetzten Frist aber keine gültigen Reisepapiere beschaffen können.

Mit Abschluss des beschleunigten Verfahrens und bei nicht erfolgter Ausreise ist ein Transfer der betroffenen Personen in ein Ausreisezentrum vorgesehen, wo nur eine geringe Rückkehrhilfe angeboten wird. Da die betroffenen Personen aber vornehmlich aus Staaten mit Vollzugsschwierigkeiten stammen werden und zudem bis zu diesem

Zeitpunkt nicht vom Angebot der Rückkehrhilfe Gebrauch gemacht haben, kann nicht von einem grossen Interesse an einer pflichtgemässen Ausreise ausgegangen werden – umso mehr, wenn keine Rückkehrhilfe mehr angeboten wird.

Zudem ist davon auszugehen, dass diese Personen bei Nichtausreise als Nothilfebezüger in die kantonale Zuständigkeit fallen werden. Dort können sie wiederum von der regulären individuellen Rückkehrhilfe profitieren. Daraus resultiert eine zusätzliche Belastung der Rückkehrberatung der Standortkantone bei gleichzeitigem Abbau der Basisfinanzierung. An dieser Schnittstelle ist das degressive Modell somit nicht mit dem alten System kompatibel und wenig durchdacht.

### XIII. Kosten für ärztliche Untersuchungen und Begleitungen (Art. 58b E-AsylV 2)

Die in Art. 58b E-AsylV2 vorgesehenen Pauschalen für ärztliche Untersuchungen und Begleitungen bei Rückführungen sind für HEKS deutlich zu tief. Gemäss Erfahrungswerten der Kantone betragen die Kosten für medizinische Untersuchungen durchschnittlich 350 CHF, für ärztliche Begleitungen ab den Kantonen zum Flughafen 1'000 CHF. HEKS schlägt vor, die Pauschalen entsprechend zu erhöhen.

Zudem ist in der Asylverordnung eine zusätzliche Bestimmung einzufügen, welche die Finanzierung medizinischer Untersuchungen zur frühen Feststellung des medizinischen Sachverhalts nach Art. 26a Abs. 2 nAsylG zu Beginn des Asylverfahrens regelt.

Sehr geehrte Frau Probst, sehr geehrte Frau Bittel

Mit Blick auf das Vernehmlassungsverfahren zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs, Paket 3) möchten wir Ihnen gerne mitteilen, dass Inclusion Handicap die Stellungnahme(n) der Schweizerischen Flüchtlingshilfe unterstützt. Dank des Interesses der SFH konnten wir unsere Anregungen aus Sicht der Rechte von Menschen mit Behinderungen bzw. generell eines Nichtdiskriminierungsansatzes im Asylrecht in die SFH-Stellungnahme(n) einbringen. Sie finden somit unsere Vorschläge direkt in die Stellungnahme der SFH zur Neustrukturierung des Asylbereichs, Änderungen der Asylverordnung 1 einerseits, sowie derjenigen zur Neustrukturierung des Asylbereichs, Änderungen der AsylV2, AsylV3 und VWAL andererseits integriert.

Für Ihre wohlwollende Kenntnisnahme danken wir Ihnen herzlich und stehen Ihnen für allfällige Rückfragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Eliane Scheibler

Eliane Scheibler, MLaw  
**Inclusion Handicap**  
Fachmitarbeiterin Gleichstellungsrecht  
Mühlemattstrasse 14a  
3007 Bern  
Telefon +41 31 370 08 30  
Direkt +41 31 370 08 46  
[eliane.scheibler@inclusion-handicap.ch](mailto:eliane.scheibler@inclusion-handicap.ch)  
[www.inclusion-handicap.ch](http://www.inclusion-handicap.ch)

**INCLUSION** ■  
HANDICAP



[Pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:Pascale.probst@sem.admin.ch)

[Jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:Jasmin.bittel@sem.admin.ch)

Winterthur, 27. November 2017

**Vernehmlassung zu den Änderungen der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1), der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3) sowie der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VWWAL)**

***Position von Kinderanwaltschaft Schweiz***

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen</b> .....	<b>3</b>
2.1. Die Vertrauensperson für unbegleitete minderjährige Asylsuchenden (Art. 7 E-AsylV 1).....	3
2.2. Qualitätsstandards und Koordination der Leistungserbringer (Art. 52a E-AsylV 1).....	4
2.3. Mitteilung der Termine und Stellungnahme zum Entwurf des ablehnenden Asylentscheids (Art. 52c und 52d E-AsylV 1).....	4
<b>3. Schlussfolgerung</b> .....	<b>5</b>

## 1. Einleitung

Kinderanwaltschaft Schweiz nimmt die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr, sich im Rahmen des obengenannten Vernehmlassungsverfahrens äussern zu können. Sie äussert sich in diesem Papier ausschliesslich zum Teil der Vernehmlassung bezüglich der Änderungen zur Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten. Äussert sich Kinderanwaltschaft Schweiz in der vorliegenden Stellungnahme nicht explizit abweichend, schliessen wir uns der Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe vollumfänglich an.

Kinderanwaltschaft Schweiz als unabhängiger, überkonfessioneller und parteipolitisch neutraler Verein bietet Kindern und Jugendlichen in allen sie betreffenden rechtlichen Verfahren unabhängige Hilfe und Unterstützung. Der Verein fördert und unterstützt auf Grundlage der UN-Kinderrechtskonvention und der Leitlinien des Ministerkomitees des Europarates für eine kindgerechte Justiz mit gezielten Massnahmen die Sensibilisierung und die Umsetzung einer kindgerechten Justiz in der Schweiz.

Kinderanwaltschaft Schweiz begrüsst grundsätzlich das erklärte Ziel der Neustrukturierung des Asylbereichs, die zu einer Beschleunigung und gleichzeitig zu einem verstärkten Rechtsschutz im Asylverfahren führen wird. Kritisch steht Kinderanwaltschaft Schweiz, als Vertreterin der Interessen der Kinder, jedoch den folgenden Punkten gegenüber.

## 2. Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen

### 2.1. Die Vertrauensperson für unbegleitete minderjährige Asylsuchenden (Art. 7 E-AsylV 1)

Gemäss dem neuen Gesetzestext übernimmt neu die Rechtsvertretung auch gleichzeitig die Aufgabe der Vertrauensperson für unbegleitete minderjährige Asylsuchende, die in Bundeszuständigkeit fallen (Art. 17. Abs. 3 nAsylG). Dabei sind nur Juristinnen und Juristen zur Rechtsvertretung zugelassen (Art. 102i Abs. 4 nAsylG). Kinderanwaltschaft Schweiz steht der Behauptung kritisch gegenüber, dass die Rechtsvertretung gleichzeitig die Aufgabe einer Vertrauensperson ohne entsprechende Weiterbildung übernehmen könne. Eine obligatorische Weiterbildung für Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter im psychosozialen Bereich ist notwendig, um die Aufgabe als Vertrauensperson erfüllen zu können. Überdies hat der Bund professionelle Abklärungen zu Vor- und Nachteilen der Personalunion von Rechtsvertretung und Vertrauensperson zu tätigen.

Bedauerlicherweise wird für die begleiteten minderjährigen Asylsuchenden keine Vertrauensperson ernannt, da behauptet wird, diese Aufgabe könne von den Eltern übernommen werden. Dies kann jedoch in gewissen Situationen zu einem unbefriedigenden Resultat führen, namentlich bei gesundheitlichen und/oder psychischen Belastungen der Eltern. Deshalb soll in der Verordnung explizit festgehalten werden, dass auch begleitete minderjährige Asylsuchende einen Anspruch auf eine Vertrauensperson haben. Eine solche Regelung ist auf Verordnungsstufe möglich (vgl. Art. 17 Abs. 2 AsylG).

Grundsätzlich ist bei Kindeswohlgefährdungen eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen Bund, Rechtsvertretung und KESB von elementarer Bedeutung, sodass bei Notwendigkeit klare Abläufe für die Errichtung von Kindeschutzmassnahmen vorhanden sind. Der Bund hat diesbezüglich aktiv eine Monitoringfunktion wahrzunehmen.

## **2.2. Qualitätsstandards und Koordination der Leistungserbringer (Art. 52a Abs. 2 E-AsylV 1)**

Gemäss Art. 102i Abs. 1 nAsylG i.V.m. Art. 52a Abs. 2 E-AsylV 1 müssen die beauftragten Leistungserbringer sicherstellen, dass die erforderliche Qualität der Beratung und der Rechtsvertretung gewährleistet ist. Bei mehreren Leistungserbringern ist die Qualität der Beratung und Rechtsvertretung insbesondere durch eine angemessene Koordination sicherzustellen.

Die Ausführungen in der Verordnungsbestimmung sind zu vage. Es wird nicht genügend festgehalten, was die genauen Qualitätsstandards sind (z.B. obligatorische Fort- und Weiterbildungen, Fallbesprechungen u.ä.). Gleichermassen wird auch die Frage, wie die Koordination der verschiedenen Leistungserbringer erfolgen soll, nicht genügend konkretisiert. Eine konkretere Ausführung in der Verordnung ist aus Sicht von Kinderanwaltschaft Schweiz erforderlich.

## **2.3. Mitteilung der Termine und Stellungnahme zum Entwurf des ablehnenden Asylentscheids (Art. 52c und 52d E-AsylV 1)**

Gemäss Art. 52c E-AsylV 1 muss das Staatssekretariat für Migration dem Leistungserbringer mindestens einen Arbeitstag vor der Durchführung Verfahrensschritte mitteilen, bei der Anhörung zu den Asylgründen beträgt die Vorankündigungsfrist zwei Arbeitstage. Die Mitteilung ist rechtzeitig erfolgt, wenn dies innert Frist dem Leistungserbringer mitgeteilt wird (Art. 102j Abs. 1 und 2 nAsylG). Dieser

muss die Mitteilung dann der Rechtsvertretung weiterleiten. Es bleibt der Rechtsvertretung und der asylsuchenden Person sehr wenig Zeit, sich für den nächsten Verfahrensschritt vorzubereiten und sich auszutauschen.

Gleiches gilt bei der Einreichung einer Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheides (Art. 52d E-AsylV 1). Die Rechtsvertretung hat nur einen Arbeitstag Zeit, eine Stellungnahme einzureichen. Falls dies nicht innert Frist eingereicht wird, gilt dies als Verzicht auf eine Stellungnahme (Art. 102j Abs. 3 nAsylG).

Diese kurzen Fristen sind bei komplizierten Sachverhalten und Rechtsfragen problematisch und setzen die Rechtsvertretung unter enormen Zeitdruck. Kinderanwaltschaft Schweiz schlägt deshalb vor, die Fristen bei Art. 52c und 52d E-AsylV 1 entsprechend auf mind. 3 Arbeitstage zu verlängern, um damit eine wirksame Rechtsvertretung zu ermöglichen.

### **3. Schlussfolgerung**

Zusammenfassend begrüsst Kinderanwaltschaft Schweiz das Ziel und die Bestrebungen des Bundesamtes für Justiz, den Rechtsschutz im Asylverfahren und damit auch den Kinderschutz zu stärken. Um das Asylverfahren jedoch kindgerechter zu gestalten, müssen folgende Punkte umgesetzt werden:

- Obligatorische Weiterbildungen im psychosozialen Bereich für die zugewiesenen Rechtsvertreterinnen / Vertrauenspersonen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden.
- Einsetzung von Vertrauenspersonen für begleitete minderjährige Asylsuchende.
- Konkretisierung der Qualitätsstandards und die Koordination der Leistungserbringer auf Verordnungsstufe.
- Verlängerung der Fristen für die Mitteilungen von Terminen an Leistungserbringer und für die Stellungnahmen der Entscheidwürfe.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung der eingebrachten Anliegen.

Freundliche Grüsse

**Kinderanwaltschaft Schweiz**

Rachel Méndez  
MLaw  
Leiterin Behörden und Gerichte

**KONFERENZ DER KANTONALEN AUFSICHTSBEHÖRDEN IM ZIVILSTANDSDIENST**  
**CONFÉRENCE DES AUTORITÉS CANTONALES DE SURVEILLANCE DE L'ÉTAT CIVIL**  
**CONFERENZA DELLE AUTORITÀ CANTONALI DI VIGILANZA SULLO STATO CIVILE**

Staatssekretariat für Migration SEM  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

Per Mail an:  
[pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch)  
[jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:jasmin.bittel@sem.admin.ch)

Münsingen, 19. Oktober 2017

**Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren**  
**Vernehmlassung Änderung der Asylverordnungen 1-3**  
Stellungnahme Konferenz der Kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst (KAZ)

Sehr geehrter Herr Staatssekretär  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Brief vom 30. August 2017 haben Sie in der eingangs erwähnten Angelegenheit breit um eine Stellungnahme gebeten. Im Gegensatz zu früheren Konsultationen, Vernehmlassungen und dgl. wurde die KAZ nicht eingeladen. Durch unser Netzwerk (KKJPD und Schweizerischer Verband für das Zivilstandswesen SVZ) wurden wir auf das Vernehmlassungsverfahren AsylV 1-3 aufmerksam und nehmen Stellung, da der Zivilstandsdienst betroffen ist. Wir bitten Sie, uns wieder in Ihr Verzeichnis der Interessenorganisationen aufzunehmen. Oftmals betreffen uns Vorlagen des SEM und wir sind interessiert Stellung zu nehmen. Wir haben den gleichen Hinweis bereits bei der Konsultation im Rahmen der Bürgerrechtsverordnung an das SEM gerichtet.

Wir stellen insbesondere Berührungspunkte zum Zivilstandswesen in Art. 2b der **Asylverordnung 1** und Art. 31 Abs. 2 ZStV fest.

Grundsätzlich finden wir es gut, dass der unbestimmte Artikel 10 Asylgesetz in einer Verordnung näher ausgeführt wird.

**Art. 10 AsylG (Sicherstellung und Einziehung von Dokumenten)**

<sup>1</sup> Das SEM nimmt die Reisepapiere und Identitätsausweise von Asylsuchenden zu den Akten.

<sup>2</sup> Behörden und Stellen stellen zuhanden des SEM Reisepapiere, Identitätsausweise oder andere Dokumente sicher, wenn sie Hinweise auf die Identität einer Person, welche in der Schweiz ein Asylgesuch eingereicht hat, geben können. Bei anerkannten Flüchtlingen gilt Absatz 5.

<sup>3</sup> Überprüft die sicherstellende Behörde oder Stelle Dokumente nach Absatz 2 auf ihre Echtheit hin, so ist dem SEM das Resultat dieser Überprüfung mitzuteilen.

<sup>4</sup> Verfälschte und gefälschte Dokumente sowie echte Dokumente, die missbräuchlich verwendet wurden, können vom SEM oder von der Beschwerdeinstanz eingezogen oder zuhanden des Berechtigten sichergestellt werden.

<sup>5</sup> Pässe oder Identitätsausweise, welche den in der Schweiz anerkannten Flüchtlingen von deren Heimatstaat ausgestellt wurden, sind zuhanden des SEM sicherzustellen.

## Ausführungen zur Asylverordnung 1 (AsylV 1)

Wir finden es nicht schlüssig, dass nur zu Art. 10 Abs. 2 AsylG Ausführungsbestimmungen in der AsylV 1 gemacht werden. Wieso werden nicht zum ganzen Artikel 10 AsylG Ausführungsbestimmungen erlassen?

Die Situation stellt sich nun so dar, dass wir zu Art. 10 Abs. 2 AsylG (**Asylsuchende**) in Art. 2b AsylV 1 detaillierte Regelungen finden, welche Dokumente durch die Behörden einzuziehen sind (eigentlich alle). Dies befürworten wir.

Zu Art. 10 Abs. 5 AsylG (**anerkannte Flüchtlinge**) finden wir in Art. 2b AsylV 1 keine Ausführungen. Es ist somit nicht klar, welche Dokumente (nur Pässe und ID-Ausweise oder auch Zivilstandsdokumente?) bei anerkannten Flüchtlingen eingezogen werden müssen. Hier müsste Art. 2b AsylV 1 ergänzt werden.

Anstrebenswert und für die Zivilstandsämter am einfachsten ist, wenn bei Asylsuchenden und anerkannten Flüchtlingen die gleichen Dokumente einzuziehen und ans SEM weiterzuleiten sind.

## Ausführungen zur ZStV

Die Ergänzung von Art. 31 ZStV mit einem neuen Abs. 2 ist für uns in dieser Form nicht notwendig. Die vom Zivilstandsamt ans SEM abgelieferten Dokumente werden durch das SEM aufbewahrt. Ob es diese Bestimmung wirklich in der ZStV braucht ist fraglich. Müssen Aufbewahrungspflichten anderer Behörde wirklich in der ZStV geregelt werden? Unseres Erachtens müssen nur Aufbewahrungspflichten der Zivilstandsbehörden in der ZStV geregelt werden.

Aus Sicht des Zivilstandsdienstes fehlt hingegen das Wichtigste, nämlich der Hinweis was die Zivilstandsbehörden aufbewahren. Die Zivilstandsbehörden haben aufgrund beglaubigter Kopien der abgelieferten Dokumente teilweise Beurkundungen im Personenstandsregister vorgenommen. Die beglaubigten Kopien stellen Belege dar, die abgelegt werden müssen. Dieser Punkt wird in Abs. 2 ausgeblendet und ist unseres Erachtens zu ergänzen. In diesem Zusammenhang sollte auch die Grundlage geschaffen werden, dass den Zivilstandsbehörden die Resultate von Echtheitsprüfungen, welche von den Asylbehörden in Auftrag gegeben werden, zur Verfügung gestellt werden, sobald diese beim SEM Anfragen zu den dort deponierten Dokumenten stellen.

Wir danken Ihnen bestens für die Berücksichtigung unserer Eingabe.

Freundliche Grüsse

### KONFERENZ DER KANTONALEN AUFSICHTSBEHÖRDEN IM ZIVILSTANDSDIENST

#### Namens des Vorstandes

Der Präsident:



Ronny Wunderli

Der Geschäftsführer:



Walter Grossenbacher

Kopien an Kant. Aufsichtsbehörden; KKJPD, Claudio Stricker; SVZ, Roland Peterhans





Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren  
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police  
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Per E-Mail an:

[Pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:Pascale.probst@sem.admin.ch)

und

[Jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:Jasmin.bittel@sem.admin.ch)

Bern, 29. November 2017

08.03.02.01 sro

## **Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren;**

Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Vorstand der KKJPD dankt Ihnen für die Gelegenheit, sich zu den Entwürfen für die Asylverordnungen sowie die Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen zu äussern.

### **Allgemeine Bemerkungen**

Unsere Konferenz wurde bei der Neustrukturierung des Asylbereichs von Beginn an einbezogen und konnte sich im Rahmen verschiedener Gremien (Lenkungsausschuss Asyl, AGNA, Ausschuss Pauschalen, Workshops Recht des SEM, Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug) auch zur Umsetzung des revidierten Asylgesetzes äussern. Der Vorstand KKJPD trägt die Stossrichtung der Neustrukturierung und auch die im Rahmen der Verordnungsentwürfe vorgesehene Umsetzung deshalb weitgehend mit. Wir äussern uns nachfolgend deshalb insbesondere zu Verordnungsbestimmungen, die bei den Kantonen umstritten sind oder bei denen unseres Erachtens noch Optimierungsbedarf besteht. Dabei fliessen auch Ergebnisse aus den Workshops ein, welche das SEM, die SODK und die KKJPD im September in den neuen Asylregionen durchgeführt haben.

### **Zur Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen**

*Zu Artikel 7 Absatz 2, 2bis, 2ter (neu), 2quater(neu), 2quinques(neu)*

Die Tätigkeit der Rechtsvertretung als Vertrauensperson für unbegleitete minderjährige Asylsuchende beginnt mit der Einreichung des Asylgesuchs. Nach der Zuweisung in den Kanton wird eine

1 / 5

Beistand- oder Vormundschaft eingesetzt. Die Beistand- oder Vormundschaft soll in den Kantonen so rasch als möglich eingesetzt werden. Wir regen daher an, sich bei Art. 7 Abs. 2quater an den Wortlaut der Empfehlungen der SODK zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich zu halten ("so rasch als möglich" und "sofort") - wie dies ja im erläuternden Bericht erfolgt ist, oder ansonsten den Begriff "rechtzeitig" zu definieren. Gleichzeitig geben wir zu bedenken, dass die Einsetzung einer Beistands- oder Vormundschaft keinen grossen Aufwand darstellt. Deshalb könnte auf den anschliessenden Satz (der eine Ausnahme auf Wunsch eines Kantons festhält) verzichtet werden. Wir schlagen die folgende Formulierung vor:

"Für unbegleitete minderjährige asylsuchende Personen wird nach Zuweisung in den Kanton so rasch als möglich eine Beistand- oder Vormundschaft eingesetzt. Ist dies nicht sofort möglich, so ernennt die zuständige kantonale Behörde für die Dauer des Asyl- und Wegweisungsverfahrens, längstens aber bis zur Ernennung eines Beistandes oder Vormundes oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit, unverzüglich eine Vertrauensperson."

#### *Zu Artikel 15*

Der Artikel definiert die erhebliche Störung, welche zu einer Zuweisung in ein besonderes Zentrum führt. Wir sind der Auffassung, dass alle asylsuchenden Personen in den Bundeszentren über die Möglichkeit der Zuweisung in ein besonderes Zentrum sowie deren Voraussetzungen informiert werden müssten. Diese Informationspflicht sollte in der Verordnung oder zumindest im erläuternden Bericht aufgenommen werden. Dies insbesondere auch in Bezug auf Abs. 2 Bst. c, welcher dem Zentrumspersonal grossen Spielraum belässt.

#### *Zu Artikel 20a*

Das SEM hat im Rahmen der Workshops in den Informationsveranstaltungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs zugesichert, dass den Asylsuchenden in den Bundesasylzentren gleich zu Beginn des Asylverfahrens systematisch Einwilligungserklärungen in Bezug auf die Weitergabe von medizinischen Daten vorgelegt werden, damit die mit dem Vollzug von Wegweisungen befassten Behörden von Bund und Kantonen sowie das beteiligte medizinische Personal die medizinischen Daten im weiteren Verlauf der Asylverfahren bzw. beim Vollzug austauschen können, ohne jeweils erneut Einwilligungserklärungen einholen zu müssen. Wir regen an, eine entsprechende Regelung in den Verordnungstext oder eventualiter in die Weisungen des SEM aufzunehmen.

#### *Zu Artikel 21*

Die Zuweisung an die Kantone und die Kompensationen wurden im Rahmen der zweiten Asylkonferenz gemeinsam vom EJPD, der KKJPD und der SODK festgelegt. In Bezug auf die Detailregelungen haben wir folgende Bemerkungen, die teils auch im Rahmen der gemeinsamen Informationsveranstaltungen von SEM, KKJPD und SODK vorgebracht wurden:

- Abs. 2 Bst. b: Um eine gleichmässige Verteilung von vorläufig Aufgenommenen sowie Flüchtlingen sicherzustellen, sollen die im Rahmen des beschleunigten Verfahrens entschiedenen Asylgewährungen und vorläufigen Aufnahmen separat bevölkerungsproportional verteilt werden.
- Abs. 3: Die Regelmässigkeit der periodischen Überprüfung des Schlüssels sollte im erläuternden Bericht definiert werden. Zudem sollte im erläuternden Bericht festgehalten werden, dass der Schlüssel nur noch die aktuellen Bevölkerungszahlen ausweist und um die bis anhin im geltenden Art. 21 AsylV 1 enthaltenen Kompensationen von 0.4 Prozentpunkten für EVZ-Kantone bereinigt wurde.
- Abs. 5 Bst. a: Es ist unklar, ob Standortkantone von Zentren gemäss Art. 24c AsylG (vorübergehende Nutzung von militärischen Bauten und Anlagen des Bundes) Anspruch auf Kompensation haben. Wir regen an, dies im erläuternden Bericht zu präzisieren.

### *Zu Artikel 22*

Das SEM weist die Asylsuchenden u.a. unter Berücksichtigung von besonders betreuungsintensiven Fällen bevölkerungsproportional den Kantonen zu. Wir gehen davon aus, dass mit diesen Fällen insbesondere unbegleitete minderjährige Asylsuchende sowie bekannte Medizinfälle gemeint sind und regen an, diese Fälle im erläuternden Bericht auszuführen.

### *Zu Artikel 24*

Die Asylsuchenden müssen sich innerhalb von 24 Stunden an der vom Kanton bezeichneten Stelle melden. Es wird davon ausgegangen, dass Asylsuchende diese Stelle grundsätzlich selbständig aufsuchen können. Anders verhält es sich in Bezug auf noch junge unbegleitete minderjährige Asylsuchende. Diese Kinder (und Jugendlichen) sind grösseren Risiken ausgesetzt (z.B. Menschenhandel). Um das übergeordnete Interesse der Kinder zu wahren, sollen unbegleitete minderjährige Kinder und Jugendliche auf dem Weg in den Kanton begleitet werden. Wir regen an, diesen Grundsatz in die Verordnung aufzunehmen oder zumindest im erläuternden Bericht zu präzisieren.

### *Zu Artikel 34*

Verschiedene Kantone weisen darauf hin, dass der Bundesrat in der Botschaft zum Asylgesetz die Möglichkeit vorgesehen hat, dass die Kantone einer Asylregion Konkordate über die Aufgabenverteilung im Bereich des Wegweisungsvollzugs abschliessen können. Zudem ist die Ausnahmebestimmung von Artikel 46 Abs.1 nAsylG gemäss Einschätzung des Bundesamtes für Justiz extensiv auszulegen. Der Vorstand KKJPD ist der Auffassung, dass die Regelung von Artikel 34 Abs. 2-4 EAsylV 1 diesen Tatsachen entspricht.

Hingegen ist in Bezug auf Art. 34 Abs. 5 zu überprüfen, ob die Unterstützung des Standortkantons bei einer Überlastungssituation nicht früher einsetzen müsste. Es ist stossend, wenn während sechs Monaten Vollzugspendenzen angehäuft werden, bevor sich der Standortkanton durch andere Kantone unterstützen lassen kann. Die sechs Monate wurden mit der Überlegung eingefügt, dass sich der Standortkanton nicht mit so wenig Ressourcen ausstatten darf, dass er schon bei einem geringen Anstieg der Vollzugsaufgaben Unterstützung benötigt. Angesichts der den Kantonen ursprünglich in Aussicht gestellten Freiheiten bei der Organisation des Vollzugs erscheint es aber sinnvoll, die Minimalfrist zu streichen und darauf zu vertrauen, dass die Kantone einer Region Lösungen finden, welche den Grundprinzipien der Beschleunigung Rechnung tragen und sich an den Musterprozessen für den Vollzug ab Bundeszentren orientieren, welche die AGNA verabschiedet hat. Dies umso mehr als die Vollzugsverantwortung in diesen Fällen beim Standortkanton bleibt.

## **Zur Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen**

### *Zu den Artikeln 29-31*

Die Neustrukturierung mit den beschleunigten Verfahren hat zur Folge, dass der Aufwand der Kantone in den Bereichen Nothilfe und Wegweisungsvollzug tiefer als bisher ausfallen wird. Entsprechend ist eine Kürzung der Nothilfe- sowie der Verwaltungskostenpauschale folgerichtig. Ein von der Arbeitsgruppe Neustrukturierung (AGNA) eingesetzter Ausschuss unter dem Co-Präsidium von Peter Gomm (ehem. Präsident SODK) und Barbara Büschi (stv. Direktorin SEM) hat sich auf die Höhe der neuen Pauschalen (mit einer Ausnahme) geeinigt. Der Lenkungsausschuss unter dem Co-Präsidium von Bundesrätin Simonetta Sommaruga und Regierungsrat Hans-Jürg Käser fand schliesslich im verbliebenen Punkt eine Einigung. Das vorliegende Verhandlungsergebnis ist als Kompromiss zu betrachten, der auf der Basis der gemeinsamen Zielsetzung entstand, wonach keine der beiden Parteien (Bund oder Kantone) auf Kosten der anderen Partei sparen oder übervorteilt werden soll.

Die Kürzung der Nothilfepauschale wurde in den Verhandlungen von Seiten der Kantone unter der Bedingung der Einführung eines automatischen Anpassungsmechanismus sowie einer Schutzklausel akzeptiert. Ersterer wird in Art. 30a erläutert. Die Schutzklausel hingegen hat keinen Eingang in den Verordnungstext gefunden – offenbar aus vom Bundesamt für Justiz ausgeführten Gründen der Normsystematik – und wird lediglich im erläuternden Bericht ausgeführt. Um dem Verhandlungsergebnis Rechnung zu tragen, soll die Schutzklausel auch in den Verordnungstext aufgenommen werden.

Der Vorstand KKJPD ist mit den Anpassungen der Pauschalen grundsätzlich einverstanden. Allerdings wurde auch der Vorschlag eingebracht, dass das Prinzip umgedreht werden könnte: Die Pauschalen sollen in bisheriger Höhe entrichtet werden und eine allfällige Korrektur im Nachhinein aufgrund des Monitorings vorgenommen werden.

Die Kantone hoffen, dass sich der Bund im Gegenzug zu den Reduktionen der genannten Pauschalbeträge an den Mehrkosten der Kantone für einen erhöhten Aufwand beteiligt – auch wenn diese Mehraufwendungen nicht in direktem Zusammenhang mit der Neustrukturierung stehen. Dies betrifft insbesondere die Kosten für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen, die Kosten für die nachhaltige Integration von Personen aus dem Asylbereich in den Arbeitsmarkt und die Kosten für die Übersetzung bei medizinischen Behandlungen (im Sinne eines diskriminierungsfreien Zugangs zur medizinischen Behandlung).

#### *Zu Artikel 58b*

Die Kantone sind der Auffassung, dass im neuen Asylrecht die administrativ schlankste Lösung zu kodifizieren ist. Diese wurde im Schlussbericht der AG Musterprozesse umschrieben und von der AGNA gutgeheissen. Sie sieht die Einrichtung von medizinischen Diensten in den Bundesasylzentren durch das SEM vor.

Beim Vollzug von Wegweisungen ab den Bundesasylzentren im Dublin-Verfahren oder im beschleunigten Verfahren sollten die ärztlichen Dienste des SEM die notwendigen medizinischen Untersuchungen direkt und auf Rechnung des SEM durchführen und die ärztliche Begleitung ab den Standortkantonen zum Flughafen anordnen.

Zudem sind die in Absatz 2 vorgesehenen Pauschalen deutlich zu tief. Für medizinische Untersuchungen betragen die Kosten gemäss den Erfahrungswerten der Kantone durchschnittlich 350 CHF, für ärztliche Begleitungen ab den Kantonen zum Flughafen 1'000 CHF. Wir beantragen, die Pauschalen entsprechend zu erhöhen.

#### *Zu Art. 67 Abs. 3*

Wir beantragen gestützt auf die Diskussionen in der AG Musterprozesse Wegweisungsvollzug und in der AGNA, dass das SEM denselben Leistungserbringer für die Rückkehrberatung in allen Bundesasylzentren beauftragt. Nach Möglichkeit ist der Auftrag der IOM zu erteilen, welche sich in dieser Aufgabe bewährt hat und als einzige Organisation auch über ein Netzwerk in den Herkunftsstaaten der Asylsuchenden verfügt. Dies erweist sich im Bereich der Rückkehrberatung als entscheidender Vorteil.

### **Zur Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten**

Keine Bemerkungen.

## Zur Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen

### *Zu Artikel 2a Abs. 4*

Kantone und SEM waren sich bei den Arbeiten zu den Musterprozessen Wegweisungsvollzug einig, dass die Ausreisegespräche auch dazu dienen sollen, den Gesundheitszustand und die notwendigen medizinischen Informationen beim Vorliegen von gesundheitlichen Problemen zu erheben. Diese Informationen bilden einen unverzichtbaren Bestandteil bei der Beurteilung der Reisefähigkeit. Wir beantragen, Abs. 4 entsprechend zu ergänzen.

### *Konkurrenz zwischen gerichtlicher Landesverweisung und ausländerrechtlicher Wegweisung*

Wir regen an, in der VVWAL einen Artikel aufzunehmen, der regelt, was bei Konkurrenz zwischen Landesverweisung und asylrechtlicher Wegweisung gilt. Dabei gilt es nicht nur klarzustellen, dass die Landesverweisung Vorrang hat und durch den Kanton zu vollziehen ist, der sie angeordnet hat. Zudem ist zu regeln, wer für die Ausreisekosten aufkommt und bei wem die Verfahrens- und Vollzugsverantwortung liegt, wenn eine des Landes verwiesene Person erneut einreist und ein Asylgesuch stellt. Unsicherheiten bei diesen Konstellationen wären politisch höchst problematisch und sind zu vermeiden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der Überarbeitung der Verordnungen.

Freundliche Grüsse



Hans-Jürg Käser  
Präsident

Sehr geehrte Frau Isler  
Sehr geehrte Damen und Herren

Ich danke Ihnen bestens, dass Sie privatim, die Konferenz der schweizerischen  
Datenschutzbeauftragten zur Vernehmlassung in obgenannter Sache eingeladen haben.

Ich teile Ihnen hiermit mit, dass wir auf die Abgabe einer eigenen Stellungnahme verzichten.

Beste Grüsse  
Beat Rudin

---

*privatim* Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten / Conférence des préposé(e)s suisses  
à la protection des données / Conferenza dei incaricati svizzeri della protezione dei dati  
Beat Rudin, Präsident  
c/o Datenschutzbeauftragter des Kantons Basel-Stadt  
Henric Petri-Strasse 15, Postfach 205, CH-4010 Basel  
Tel. +41 (61) 201 16 40, Fax +41 (61) 201 16 41  
E-Mail [beat.rudin@dsb.bs.ch](mailto:beat.rudin@dsb.bs.ch) und [praesident@privatim.ch](mailto:praesident@privatim.ch)  
Website <http://www.privatim.ch>

**Von:** [sofie.isler@sem.admin.ch](mailto:sofie.isler@sem.admin.ch) [<mailto:sofie.isler@sem.admin.ch>]

**Gesendet:** Donnerstag, 31. August 2017 15:01

**Betreff:** Vernehmlassung / Consultation / Consultazione

**Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des  
Asylbereichs)**

**Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1), der  
Asylverordnungen 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Asylverordnung 3 über die  
Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3) und der Verordnung über den Vollzug der  
Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen  
(VWAL)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 30. August 2017 hat der Bundesrat die im Titel erwähnte Vernehmlassung eröffnet und  
lädt Sie ein, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens bis am **30. November 2017** Stellung  
zu nehmen. Weitere Details zur Vernehmlassung entnehmen Sie bitte den Unterlagen.

Die Vorlage und die Vernehmlassungsunterlagen können bezogen werden über die  
Internetadresse: <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pendent.html>.

Besten Dank für Ihre wertvolle Mitarbeit.

Freundliche Grüsse

**Pascale Probst**

Staatssekretariat für Migration SEM  
Stv. Chefin Stabsbereich Recht  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern  
Tel. (+41) 58 465 11 39  
Mobile (+41) 79 758 58 33  
Fax (+41) 58 465 97 56

[pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch)

[www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch)

---

---

**Mise en œuvre du projet visant à accélérer les procédures d'asile (restructuration du domaine de l'asile)  
Modification de l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1), de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2), de l'ordonnance 3 sur l'asile relative au traitement de données personnelles (OA 3) et de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)**

Madame, Monsieur,

Le 30 août 2017, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur l'affaire mentionnée en objet. Il vous invite à prendre position d'ici au **30 novembre 2017**. Vous trouverez de plus amples détails sur cette procédure de consultation dans la documentation ci-jointe. Le projet et le dossier mis en consultation sont disponibles à l'adresse Internet suivante:  
<http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/pendent.html>.

En vous remerciant de votre précieuse collaboration, nous vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

**Pascale Probst**

Cheffe suppléante de l'état-major Affaires juridiques  
Secrétariat d'état aux migrations SEM

Quellenweg 6  
3003 Berne-Wabern

Tel. (+41) 58 465 11 39  
Mobile (+41) 79 758 58 33  
Fax (+41) 58 465 97 56

[pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch)  
[www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch)

---

---

**Attuazione del progetto riguardante la velocizzazione delle procedure d'asilo (riassetto del settore dell'asilo)**

**Modifica dell'ordinanza 1 sull'asilo relativa a questioni procedurali (OAsi 1), dell'ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie (OAsi 2), dell'ordinanza 3 sull'asilo relativa al trattamento di dati personali (OAsi 3) e dell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE)**

Gentili Signore e Signori,

il 30 agosto 2017 il Consiglio federale ha avviato la consultazione sull'oggetto menzionato in calce. In tale contesto vi invitiamo a esprimere un parere entro il **30 novembre 2017**. Maggiori dettagli si evincono dalla documentazione. La documentazione in consultazione è disponibile all'indirizzo:  
<http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/pendent.html>.

Ringraziandovi sin d'ora per la preziosa collaborazione porgiamo cordiali saluti.

**Pascale Probst**

Capo suppl. stato maggiore Diritto  
Segreteria di Stato della migrazione SEM  
Quellenweg 6  
3003 Berna-Wabern  
Tel. (+41) 58 465 11 39  
Mobile (+41) 79 758 58 33  
Fax (+41) 58 465 97 56

[pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch)  
[www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch)



## **Ministellungnahme zum Verordnungsentwurf der AsylV 1**

Aus der Sicht der Rechtsvertretung im Testverfahren erscheinen folgende zwei Punkte sowohl für den beschleunigten Ablauf des Verfahrens, als auch mit Blick auf die Rolle der kostenlosen Rechtsvertretung (RV) in Anhörungen als relevant und eine entsprechende Präzisierung auf Verordnungsebene als sinnvoll:

### Rolle der RV während den verschiedenen Anhörungen

Gemäss *Art. 102k Abs. 1 lit. b EAsylG* nimmt die RV an Anhörungen zur Person und zu den Asylgründen teil. Eine weitere Konkretisierung der Rolle der RV in den Befragungen ist dem Gesetz nicht zu entnehmen. Im Entwurf für die AsylV1 wird zwar ergänzend festgehalten, an welchen Befragungen die RV teilnimmt, jedoch findet sich auch hier nichts zur Funktion oder Rolle der RV bei den Anhörungen.

Im Testverfahren entpuppte es sich für die verschiedenen Akteure einer Anhörung als eine nicht zu vernachlässigende Herausforderung, die ihnen vom Gesetz zugewiesene Rolle im Sinne des neuen beschleunigten Verfahrens zu finden und wahrzunehmen. Zur Schärfung des Rollenverständnisses und insbesondere zur Vermeidung von Konflikten zwischen den Akteuren, welche in jedem Fall der materiellen Wahrheitsfindung in der Sachverhaltsabklärung abträglich sind, wurde für den Testbetrieb im VZ Zürich ein Leitfaden zum Rollenverständnis entwickelt. Dieser half und hilft in den Anhörungen in der vom Gesetz vorgesehenen Zusammensetzung zu einer fairen und vollständigen Sachverhaltsabklärung zu finden.

Mit Blick auf die Umsetzung des neuen Asylverfahrens schweizweit und aufgrund des damit verbundenen Umstandes, dass zahlreiche Akteurinnen und Akteure in neuen Rollen in den Anhörungen aufeinander treffen werden, erscheint es als opportun, wenn eine grundsätzliche Umschreibung der Rolle der RV in den Anhörungen auf Verordnungsstufe festgeschrieben wird. Dies verschafft der Definition der Rolle der RV einerseits mehr Gewicht, als wenn dies nur in einem Leitfaden geregelt bleibt und schafft zudem mehr Verbindlichkeit. Dies wiederum fördert die Akzeptanz gerade auch in der Einarbeitung der verschiedenen Akteure und Akteurinnen im neuen Verfahren sowohl auf Seite der Behörden als auch auf Seite der Leistungserbringer. Dies dürfte zahlreichen unnötigen Klärungen in künftigen Anhörungen vorgreifen und damit zu erwartende Verzögerungen im beschleunigten Verfahren verhindern.

Aus systematischen Gründen könnte eine entsprechende Regelung mit Bezug auf Art. 29 EAsylG und Art. 102k Abs. 1 lit. b EAsylG beispielsweise in einem **Art. 20d EAsylV1** in Betracht gezogen werden.

Vorschlag für einen Art. 20d EAsylV 1:

*Abs. 1 Die Rechtsvertretung trägt in den Erstbefragungen und in den Anhörungen zu den Asylgründen, an denen sie teilnimmt, zur zügigen und fairen Abklärung des Sachverhalts bei. Sie unterstützt die Asylsuchenden in der Wahrnehmung ihrer Mitwirkungspflicht.*

*Abs. 2 Sie kann in Rücksprache mit der zuständigen Verfahrensleitung Zusatzfragen stellen und der Sachverhaltsabklärung dienliche Anmerkungen machen.*

#### Fristen

In Art. 52c EAsylV 1 werden Minimalfristen zur Mitteilung von verfahrensrelevanten Terminen und der Anhörung zu den Asylgründen festgesetzt.

Die Einhaltung von Terminen hängt, ausgehend von den Erfahrungen im Testbetrieb Zürich, im Wesentlichen von der Dauer des Vorlaufs zur Planung und Organisation sowie der Verfügbarkeit der zuständigen RV ab. Es ist davon auszugehen, dass die Verfügbarkeit der RV limitiert ist; dies grundsätzlich unabhängig vom Stellenetat des Leistungserbringers oder vom Anstellungsmodell. Wobei der Stellenetat eher limitiert sein dürfte, wenn kostengünstige Lösungen gefunden werden müssen.

Die Verfügbarkeit der RV hängt hauptsächlich von der Gesamtplanung im beschleunigten Asylverfahren ab. Damit eine maximale Verfügbarkeit und somit eine rasche Terminumsetzung erzielt wird, bedarf es eines realistischen Planungsvorlaufs. Ist der Vorlauf zu kurz, ist mit Terminverschiebungsanträgen/Diskussionen, Fristerstreckungsgesuchen und je nach Umständen, mit rechtlichen Streitigkeiten zu rechnen. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll die Beschleunigung nicht zu einer Benachteiligung der Asylsuchenden führen. Wird der Einsatz der mandatierten RV aufgrund zu kurzfristigen Terminansetzungen verhindert, so dürfte dies als Benachteiligung zu werten sein.

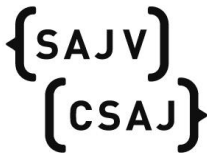
Ausgehend insbesondere auch von den Ergebnissen der Evaluation im Testbetrieb Zürich erscheint es als verfahrensfördernd und beschleunigend, wenn die Terminansetzung innert einer realistischen Frist erfolgt. Dabei soll auch nicht ausgeschlossen werden, dass auch innert kürzester Frist Termine angesetzt werden können.

Es stellt sich die Frage, ob die Festsetzung einer Minimalfrist tatsächlich förderlich ist. Einerseits verhindert sie schnellere Terminansetzungen und andererseits kann sie das Funktionieren der Planung nicht erzwingen. Dienlich und gleichermassen beschleunigend könnte ein Verweis auf Verordnungsstufe darauf sein, dass die Planung eine Umsetzung der Termine innerhalb der vom Gesetz vorgeschriebenen Fristen ohne Benachteiligung der Asylsuchenden ermöglichen muss.

Vorschlag für Art. 52c EasyIV1:

*Das SEM plant, koordiniert und kommuniziert dem Leistungserbringer die Termine für Verfahrensschritte zeitlich so, dass die Wahrnehmung der Verfahrensschritte innerhalb der vom Gesetz vorgesehenen Fristen erfolgen kann und gleichzeitig der Rechtsschutz der Asylsuchenden praktisch gewahrt wird.*

Zürich, 30. November 2017



Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände  
Conseil Suisse des Activités de Jeunesse  
Federazione Svizzera delle Associazioni Giovanili  
Federaziun Svizra da las Uniuns da Giuventetgna

Gerberngasse 39  
Postfach 292  
CH-3000 Bern 13

T +41 31 326 29 29  
F +41 31 326 29 30

info@sajv.ch  
www.sajv.ch

Av. de Beaulieu 9  
CH-1004 Lausanne

T +41 21 624 25 17

info@csaj.ch  
www.csaj.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
Staatssekretariat für Migration SEM  
Stab Recht  
Frau Pascale Probst und Frau Jasmin Bittel  
3003 Bern

*Eingereicht per email:*

*pascale.probst@sem.admin.ch*

*jasmin.bittel@sem.admin.ch*

Bern, 29. November 2017

## Vernehmlassungsantwort der SAJV zur Änderung der Asylverordnungen 1-3 und der VWWAL

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) bedankt sich für die Möglichkeit, sich im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung der *Asylverordnungen 1-3* und der *Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen* Vorentwurf über die Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren äussern zu dürfen.

Die SAJV als Dachorganisation von rund 60 Jugendorganisationen und als Sprachrohr der Jugend setzt sich gemeinsam mit ihren Mitgliedsorganisationen für Chancengerechtigkeit, Teilnahme und Unabhängigkeit von Kindern und Jugendlichen in allen Lebensbereichen ein. Zu den zentralen Aktivitäten der SAJV zählt der Einsatz für den Schutz und die Förderung der Rechte von Kindern und Jugendlichen und die altersgerechte Umsetzung ebendieser gemäss der Kinderrechtskonvention. Die SAJV engagiert sich mittels des Projektes *Speak out!* im Bereich der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (MNA). *Speak out!* gibt MNA eine Stimme, informiert sie über ihre Rechte und ermöglicht den Austausch untereinander und mit anderen Jugendlichen. Im Rahmen der Aktivitäten von *Speak out!* entstand die [MNA-Charta](#) zu den Anliegen von MNA in der Schweiz. Diese Anliegen wurden von den MNA selbst mit Unterstützung des *Speak out!*-Teams erarbeitet. Die Positionen und Aktionen der SAJV im Bereich der Anliegen von MNA orientieren sich an dieser Charta. Die vorliegende Stellungnahme der SAJV begrenzt sich auf Aspekte, welche für MNA und andere minderjährige Asylsuchende von besonderer Relevanz sind und verzichtet auf eine generelle Würdigung der Gesamtvorlage, um unserer Expertise und Rolle als Jugendorganisation gerecht zu werden.

Minderjährige begleitete und unbegleitete Asylsuchende sind in erster Linie Kinder und ihre Behandlung als solche ist unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus jederzeit zu gewährleisten. Demzufolge müssen

# {SAJV} {CSAJ}

minderjährige begleitete und unbegleitete Asylsuchende – ebenso wie alle anderen Kinder – gemäss ihrer in der Kinderrechtskonvention und in relevanten Schweizer Gesetzen festgeschriebenen Rechte behandelt werden. Schutzmassnahmen gegenüber Kindern im Asylbereich haben einen besonderen Stellenwert und die betreffenden Verpflichtungen sind zwingend umzusetzen.

Die Beschleunigung der Asylverfahren liegt gemäss der MNA-Charta im Interesse der MNA, setzt aber einen stetigen Zugang zu qualitativ hochwertigem und unabhängigen Rechtsschutz voraus. Dies ist eine Grundvoraussetzung für sämtliche Asylsuchenden, doch insbesondere wichtig für vulnerable Gruppen – also auch MNA. Für MNA muss neben qualifizierter Rechtsberatung auch weitere Unterstützung stattfinden – ein Beistand als rechtliche(r) VertreterIn ist zur Unterstützung im Alltag und der Sicherstellung des persönlichen und materiellen Wohls vonnöten. Die Personen, welche diese Aufgaben übernehmen, müssen über die passenden Kompetenzen und Fähigkeiten verfügen, um den spezifischen Bedürfnissen von MNA Rechnung zu tragen. Dass die Rolle des Beistandes und die zugewiesene Rechtsvertretung (welche allen Asylsuchenden zusteht) von der gleichen Person übernommen werden, ist denkbar, soll aber nicht als Grundregel festgelegt werden, da nicht jede kompetente Rechtsvertretung über die notwendigen Fähigkeiten verfügt, den spezifischen Bedürfnissen von MNA im Alltag gerecht zu werden. Des Weiteren ist die dauerhafte Betreuung der MNA von Beginn ihres Aufenthalts inklusive allfälliger Wegweisungs- und Zwangsmassnahmeverfahren zentral. Grundlegend vertritt die SAJV die Position, dass MNA nach der Erreichung der Volljährigkeit in der Schweiz nach Möglichkeit weiterhin gemäss der begonnenen Massnahmen gefördert werden sollen, um die Nachhaltigkeit der Förderung zu garantieren. MNA sind in einer höchst schwierigen Situation durch die Abwesenheit der Eltern, was ihre altersgemässe Begleitung und Unterstützung für die Gestaltung der Gegenwart und der Zukunft umso wichtiger macht. Dementsprechend müssen die Beistände sofort bei der Registrierung zugeteilt werden und nur eine angemessene Anzahl von MNA betreuen, um sicherzustellen, dass die Qualität der Betreuung hoch gehalten werden kann. Entsprechend schlagen wir vor, dass der Artikel 7 der AsylV 1 wie folgt ergänzt werden soll:

## **Art. 7 Spezielle Situation von Minderjährigen im Asylverfahren**

[...]

*2 Nach Einreichung des Asylgesuches beginnt die Tätigkeit der zugewiesenen Rechtsvertretung als Vertrauensperson in den Zentren des Bundes und am Flughafen. **Die zuständige kantonale Behörde prüft die Errichtung einer Kindesschutzmassnahme. Diese entsprechende Tätigkeit dauert an, solange sich die unbegleitete minderjährige asylsuchende Person im Zentrum des Bundes oder am Flughafen aufhält oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit.***

*~~2bis im Dublin-Verfahren dauert die Tätigkeit der zugewiesenen Rechtsvertretung als Vertrauensperson **respektive des von der zuständigen kantonalen Behörde eingesetzten Beistandes oder Vormundes erstreckt sich sowohl auf das Asyl und Wegweisungsverfahren, als auch auf allfällige Entfernungs-, Fernhalte- und Zwangsmassnahmen gemäss bis zur Überstellung der unbegleiteten minderjährigen asylsuchenden Person in den zuständigen Dublin-Staat und erstreckt sich auch auf Verfahren nach den Artikeln 76a und 80a des Ausländergesetzes vom 16. Dezember.**~~*

[...]

# {SAJV} {CSAJ}

~~2quater Für unbegleitete minderjährige asylsuchende Personen wird nach Zuweisung in den Kanton eine Beistand- oder Vormundschaft eingesetzt. Ist dies nicht rechtzeitig möglich, so Bis zur Ernennung eines Beistandes oder eines Vormundes ernennt die zuständige kantonale Behörde für die Dauer des Asyl- und Wegweisungsverfahrens längstens aber bis zur Ernennung eines Beistandes oder Vormundes oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit, unverzüglich eine Vertrauensperson.~~

~~2quinques Hält sich eine unbegleitete minderjährige asylsuchende Person nicht mehr im Zentrum des Bundes auf und wurde diese keinem Kanton zugewiesen, richtet sich die Ernennung der Vertrauensperson nach Absatz 2quater. Die Dauer der Tätigkeit der Vertrauensperson richtet sich für das Dublin-Verfahren nach Absatz 2bis und für das beschleunigte Verfahren nach Absatz 2quater.~~

**neu Der mit der Aufgabe von Art. 102k Abs. 1 lit. e befasste Leistungserbringer stellt sicher, dass durch eine interdisziplinäre Herangehensweise auch den psychosozialen Bedürfnissen der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden Rechnung getragen wird.**

Ein weiterer Aspekt von grosser Relevanz für minderjährige Asylsuchende ist ihre Unterbringungssituation. Die SAJV begrüsst deswegen, dass der erläuternde Bericht erwähnt, dass Minderjährige gemäss ihren Bedürfnissen unterzubringen sind und von ihrer Unterbringung in besonderen Zentren abzusehen sei. Da Kinder und Jugendliche keinesfalls haftähnlichen Bedingungen ausgesetzt werden dürfen, schlägt die SAJV vor, sich nicht auf diese Willensäusserung zu begrenzen, **sondern in Art. 15 der AsylV 1 die Unterbringung von minderjährigen in besonderen Zentren explizit auszuschliessen**. Im Bewusstsein, dass weitere Aspekte zur Unterbringung von Asylsuchenden nicht in der AsylV 1 sondern in der bald zu erneuernden EJPD-Verordnung zu den Unterkünften des Bundes geregelt sind, nutzt die SAJV die Gelegenheit, auf die Bedürfnisse von MNA bei der Unterbringung aufmerksam zu machen. Für MNA sind kindgerechte Unterbringungs- und Betreuungsformen zu gewährleisten und die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern einzuhalten. Bevorzugt sollen MNA mit anderen Jugendlichen zusammen wohnen oder beispielsweise einer Schweizer Familie zugeteilt werden. Den MNA muss genügend Platz zur Verfügung gestellt werden und auf eine ordnungsgemässe Beheizung der Unterkünfte muss geachtet werden. Eine isolierte Unterbringung einzelner MNA kann nicht nur zu Komplikationen mit Erwachsenen im Zentrum führen, sondern schießt auch den Kontakt mit anderen und aussenstehenden Jugendlichen aus und verhindert so die Integration der MNA. Falls die Unterbringung von MNA in regulären Zentren nicht zu umgehen ist, ist die Bereitstellung von Rückzugsräumen für Kinder und Jugendliche sicherzustellen.

Neben einer kinder- und jugendgerechten Unterbringung ist für die minderjährigen Asylsuchenden der Schulbesuch für die weitere Entwicklung und Integration ausschlaggebend. Wo immer möglich sollen sie die Möglichkeit erhalten, öffentliche Schulen besuchen zu dürfen. Durch die Fächerkombination und den Kontakt mit anderen Jugendlichen kann die lokale Sprache wesentlich schneller erlernt werden. Da nun vorgesehen ist, dass Asylsuchende bis zu 140 Tagen in den Bundeszentren verbleiben, **schlagen wir vor,**

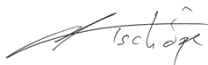
# {SAJV} {CSAJ}

einen Passus, welcher die Einschulung von minderjährigen Asylsuchenden ermöglicht und regelt, in die AsylV1 aufzunehmen.

In der VEWAL ist es neu vorgesehen, dass der Wegweisungsvollzug von Familienmitgliedern gestaffelt erfolgen kann. Diese Regelung ist aus unserer Sicht nicht mit dem Grundsatz der Wahrung der Familieneinheit vereinbar. Insbesondere für die betroffenen Kinder und Jugendlichen ist die Regelung fatal, da der Verlust der Verwandten eine enorme Stresssituation hervorruft. Im Extremfall kann dies dazu führen, dass ursprünglich begleitete Minderjährige allein zurückgelassen werden müssen. Dies widerspricht der Priorität des Kindeswohls diametral. **Die SAJV schlägt daher – angesichts der gravierenden psychischen und sozialen Konsequenzen für Minderjährige – den Art. 26f der VEWAL zu streichen.**

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Andreas Tschöpe

Geschäftsleiter SAJV



Lea Meister

Projektleiterin Politik SAJV



Bern, 30. November 2017

# Neustrukturierung des Asylbereichs – Änderungen der Asylverordnung 1

*Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH*

Weyermannsstrasse 10  
Postfach  
CH-3001 Bern

T ++41 31 370 75 75  
F ++41 31 370 75 00

info@fluechtlingshilfe.ch  
www.fluechtlingshilfe.ch

Spendenkonto  
PC 30-1085-7



Member of the European  
Council on Refugees and Exiles



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Das Wichtigste in Kürze</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Mitteilung von Verfahrensschritten und Fristen für die Rechtsvertretung</b>	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>Rechtsschutz im erweiterten Verfahren</b> .....	<b>9</b>
4.1	Zuständigkeit der Rechtsvertretung .....	9
4.2	Aufgaben der Rechtsvertretung .....	11
4.3	Zulassung und Qualität der Rechtsberatungsstellen.....	12
4.4	Finanzierung der Rechtsberatungsstellen .....	13
<b>5</b>	<b>Koordinationsaufgaben, Monitoring und paritätische Ombudsstelle</b> .....	<b>13</b>
<b>6</b>	<b>Unterbringung</b> .....	<b>15</b>
6.1	Höchstdauer des Aufenthalts .....	15
6.2	Besondere Zentren .....	16
6.3	Unterbringungsbedingungen .....	17
<b>7</b>	<b>Kindesschutzmassnahmen und Aufgaben der Vertrauensperson</b> .....	<b>18</b>
<b>8</b>	<b>Weitere Punkte</b> .....	<b>20</b>
8.1	Beratung .....	20
8.2	Mandatsniederlegung.....	21
8.3	Zuteilung der Asylsuchenden .....	22
8.4	Qualität des Dolmetschens.....	22
8.5	Schulpflichtige Kinder .....	22
8.6	Behandlungsstrategie .....	23
8.7	Sicherstellung von Dokumenten .....	23
8.8	Verfahrenssprache.....	23
8.9	Mitteilung an die bevollmächtigte Person .....	23
8.10	Übergangsbestimmung zur Hilfswerksvertretung .....	23

# 1 Einleitung

Die SFH bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Die Entwürfe der Asylverordnungen präzisieren die Grundlagen für die neuen Verfahrensabläufe im Zuge der Neustrukturierung des Asylbereichs. Auf die Asylsuchenden kommt ein stark verändertes Verfahren zu, das insbesondere sehr viel schneller als bisher Klarheit bringen soll, ob einer Person in der Schweiz Schutz gewährt wird. Um die Verfahren trotz der erheblichen Beschleunigung fair und rechtsstaatlich auszugestalten, sieht das revidierte Asylgesetz vor, dass jede asylsuchende Person für die Dauer des erstinstanzlichen Verfahrens Zugang zu kostenloser Beratung und Rechtsvertretung erhält. Der Fokus auf einen qualitativ hochwertigen und umfassenden Rechtsschutz für die asylsuchenden Personen im revidierten Asylgesetz ist zu begrüßen.

Ein solcher Rechtsschutz für die asylsuchenden Personen ist zentraler und erfolgskritischer Bestandteil der neuen Verfahren. Folglich muss die Umsetzung der entsprechenden Bestimmungen aus dem revidierten Asylgesetz in den Asylverordnungen auf dieses Ziel ausgerichtet sein. So gilt es die Voraussetzungen in Bezug auf den Verfahrensablauf derart zu gestalten, dass der Zugang der Asylsuchenden zu einem qualitativ hochwertigen und unabhängigen Rechtsschutz effektiv gewährleistet ist. Dabei ist insbesondere auch die spezifische Funktionsweise der Rechtschutzakteure in den Bundeszentren und in den Kantonen stärker zu berücksichtigen und deren Arbeit in finanzieller Hinsicht abzusichern.

Tatsächlich fallen viele Aufgaben, welche die Rechtsberatungsstellen heute abdecken, um die Achtung der Rechte von Personen aus dem Asylbereich zu gewährleisten, nicht unter den unentgeltlichen Rechtsschutz wie er im revidierten Asylgesetz vorgesehen ist. Dies betrifft etwa die Beratung und Rechtsvertretung bei Beschwerden im beschleunigten Verfahren im Fall einer Mandatsniederlegung durch die zugewiesene Rechtsvertretung, Beschwerden im erweiterten Verfahren, Beschwerden gegen Entscheide zum Widerruf, zur Aufhebung oder Beendigung eines Status, ausserordentliche Rechtsmittelverfahren, Familiennachzugsverfahren, asylrechtliche Härtefälle oder Kantonswechsel. Hinzu kommen weitere Aufgaben auf kantonaler Ebene, etwa bezüglich Verfahren zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, der Asylsozialhilfegewährung, der Unterbringung, des Gesundheitszustands oder Einschränkungen der Bewegungsfreiheit.

Diese Aufgaben sind von grundlegender Bedeutung für die Achtung der Rechte von Personen aus dem Asylbereich und müssen deshalb auch weiterhin durch die Rechtsberatungsstellen in den Kantonen abgedeckt werden. Insbesondere muss in diesem Zusammenhang vermieden werden, dass diese Aufgaben überhöhten Ansprüchen an die Flexibilität der Rechtsberatungsstellen im Rahmen eines möglichen Rechtsschutzmandats im erweiterten Verfahren zum Opfer fallen. Vielmehr müssen die Rahmenbedingungen in den Verordnungen derart ausgestaltet werden, dass dies nicht passiert.

## 2 Das Wichtigste in Kürze

- Damit ein wirksamer und effektiver Rechtsschutz gesichert werden kann, sind sowohl im beschleunigten, als auch im erweiterten Verfahren längere Vorlaufzeiten für die Mitteilung von Terminen und deutlich längere Fristen für die Rechtsvertretung vorzusehen. Zudem sind Teilnahme- und Antragsrechte der Leistungserbringer des Rechtsschutzes in den Zentren des Bundes auszubauen und die abzugeltenden Aufgaben der Rechtsberatungsstellen in den Kantonen umfassender zu definieren.
- Zur Sicherstellung eines qualitativ hochstehenden Rechtsschutzes sind grundlegende Qualitätskriterien in der Verordnung und nicht bloss in bilateralen Leistungsvereinbarungen vorzusehen.
- Um eine einheitliche Praxis sicherzustellen, ist zwingend eine Stelle vorzusehen, welche die Arbeit der einzelnen Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen koordiniert. Zusätzlich sind ein unabhängiges Monitoring und eine Ombudsstelle einzurichten.
- Die Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundeszentren darf in keinem Fall haftähnlich sein und muss sich mindestens an der bewährten Praxis aus dem Testverfahren orientieren. Bei der Unterbringung Minderjähriger ist die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) zwingend einzuhalten.
- Schutzmassnahmen für begleitete und unbegleitete Kinder, aber auch für weitere Personengruppen mit besonderen Rechten haben einen besonderen, gesetzlich verankerten Stellenwert. Die entsprechenden Verpflichtungen sind zwingend umzusetzen.

## 3 Mitteilung von Verfahrensschritten und Fristen für die Rechtsvertretung

Die Mitteilung der Termine im Bundeszentrum ist in Art. 52c E-AsylV 1 geregelt. Eine Mitteilung der Daten für Verfahrensschritte wird dann als «rechtzeitig» erachtet, wenn das SEM dem Leistungserbringer die Termine einen bzw. bei Anhörungen zwei Arbeitstage vor dem Termin mitteilt. Gemäss Art. 102j Abs. 2 nAsylG können bei rechtzeitiger Mitteilung die Verfahrensschritte auch ohne die Anwesenheit der Rechtsvertretung stattfinden und Wirkung entfalten. Im erweiterten Verfahren ist gemäss Art. 52f E-AsylV 1 vorgesehen, dass entscheidrelevante Verfahrensschritte mindestens fünf Arbeitstage vor der Durchführung mitgeteilt werden.

Die [Evaluation des Testbetriebs](#), sowie ein [juristisches Gutachten](#) im Auftrag der Demokratischen Juristen Schweiz DJS, haben gezeigt, dass die im revidierten Asylgesetz vorgesehenen Behandlungsfristen mit Blick auf den Untersuchungsgrundsatz, den Anspruch auf rechtliches Gehör und den Anspruch auf effektive und wirksame Rechtsvertretung äusserst knapp bemessen sind. Die Obergrenze der Beschleunigung wurde im Testbetrieb in Zürich erreicht. Eine weitere Beschleunigung der Verfahren hätte einen Qualitätsverlust zur Folge. Die Konkretisierung der rechtzeitigen

Mitteilung von Terminen, sowie der Fristen in einzelnen Verfahrensschritten in der AsylV 1 muss unter Berücksichtigung dieser Feststellungen erfolgen.

Der ordentliche Betrieb und die effektive Vertretung der asylsuchenden Personen kann mit diesen kurzen Fristen nicht garantiert werden. Im Testverfahren in Zürich ist der Vorlauf faktisch wesentlich länger. Nur durch rechtzeitige Mitteilung der anstehenden Verfahrensschritte und des Entscheidentwurfs ist eine adäquate Ressourcenplanung möglich. Ohne rechtzeitige Mitteilung können die Abläufe in der Rechtsvertretung im Verfahrenszentrum nicht so organisiert werden, dass eine Vertretung im Regelfall mit ausreichender Vorbereitung und ohne Handwechsel garantiert werden kann. Diese Vorgehensweise stellt in der Praxis eine Notwendigkeit dar, damit die Rechtsvertretung die angesetzten Fristen überhaupt einhalten kann und die Rechtsstaatlichkeit der Verfahren gewahrt wird. Denn kann die Rechtsvertretung ihre Aufgaben aufgrund der in der in der Verordnung vorgesehenen unrealistischen Fristen für die rechtzeitige Mitteilung von Terminen nicht effektiv wahrnehmen, so entfalten diese auch ohne die Anwesenheit oder Mitwirkung der Rechtsvertretung Rechtswirkungen.

Deutlich wird dies etwa am Beispiel der Frist zur Stellungnahme zum Entscheidentwurf im beschleunigten Verfahren. Im Entwurf der Asylverordnung 1 (Art. 52d E-AsylV 1) ist eine Frist von 24 Stunden für die Stellungnahme zum Entscheidentwurf vorgesehen. In diesem Zusammenhang haben die Erfahrungen im Testbetrieb Zürich gezeigt, dass diese Frist zu knapp berechnet ist.

Gerade in Zeiten hoher Gesuchszahlen – und damit in Situationen, welche die Belastbarkeit der Neustrukturierung des Asylbereichs auf die Probe stellen – sowie bei komplexen Fällen, kann unter diesen Umständen kein qualitativ hochstehender und effektiver Rechtsschutz gewährleistet werden. Dies wurde auch im erwähnten [juristischen Gutachten](#) festgehalten. Dort wurde zudem unterstrichen, dass die expliziten Ziele der Möglichkeit der Stellungnahme zum Entscheidentwurf, nämlich die Erhöhung von Qualität und Akzeptanz von Asylentscheiden, so nicht erreicht werden können.

Zudem kann dies, vor allem wenn Rechtsvertretende nicht in einem Vollzeitpensum angestellt sind, zu Handwechseln und damit zu einem vermeidbaren Qualitätsverlust des Rechtsschutzes führen. Dies ist insbesondere bei verletzlichen Personen äusserst problematisch. In der Praxis kann ein solcher Qualitätsverlust des Rechtsschutzes in der Regel vermieden werden, indem Verfahrensschritte frühzeitig mitgeteilt werden. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass im Testbetrieb Zürich kleine Mengengerüste getestet wurden, die mit der künftigen Quantität in den Asylregionen nicht vergleichbar sind.

Eine Pflicht einer frühen Mitteilung von Terminen und längeren Fristen muss auf Verordnungsebene festgehalten werden. Dies drängt sich auf, weil ansonsten – falls in jedem Verfahrenszentrum bzw. in jeder Asylregion unterschiedliche Abmachungen getroffen werden zwischen SEM und Leistungserbringer bzw. Rechtsberatungsstelle – eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes droht und zu einer Situation der Rechtsunsicherheit führen würde. **Eine frühzeitige Mitteilung der Verfahrensschritte, an welchen die Teilnahme der Rechtsvertretung vorgesehen, sowie an weiteren Verfahrensschritten, an welchen die Teilnahme der Rechtsvertretung notwendig ist, sowie realistische Fristen für die Rechtsvertretung sind erfolgskritisch für das beschleunigte System.**

**Die Fristen für die Mitteilung von Verfahrensschritten müssen daher deutlich erhöht werden und sollen für alle Verfahrensschritte, bei denen eine Mitwirkung der Rechtsvertretung notwendig ist, einheitlich sein.** Die einzige nachvollziehbare Ausnahme stellen Erstgespräche in Dublin-Verfahren dar, wo aufgrund der vorgesehenen Ordnungsfristen eine kürzere Frist akzeptiert werden muss. **Ebenso ist aus Sicht der SFH die Frist zur Stellungnahme zum Entscheidentwurf entscheidend zu verlängern. Die vorgeschlagenen Fristen sind aufgrund der Erfahrung der SFH im Testbetrieb realistisch und garantieren, dass der Zeitdruck nicht auf die Rechtsvertretenden und damit auf die Asylsuchenden abgewälzt wird.**

**Weiter weisen wir darauf hin, dass aus unserer Sicht nicht nachvollziehbar ist, weshalb die Möglichkeit zur Stellungnahme in Verfahren gemäss Art. 31a Abs. 1 lit. b AsylG durch das neue Asylgesetz (Art. 102k Abs. 1 lit. c) ausgeschlossen wurde.** Tatsächlich sind Dublin-Verfahren in verschiedenen Konstellationen äusserst umstritten und es stellen sich regelmässig neue Rechts- und Sachfragen. Dies etwa aufgrund der Entwicklung der internationalen Rechtsprechung, der Entwicklung der Situation in anderen Dublin-Mitgliedstaaten oder Änderungen der Dublin-Praxis (aktuell z.B. hinsichtlich Griechenland als zuständigem Dublin-Staat). Das Fehlen einer Möglichkeit der Stellungnahme zum Entscheidentwurf in Dublin-Verfahren wird deshalb möglicherweise eine höhere Beschwerdequote zur Folge haben.

**Abschliessend müssen der Rechtsvertretung weitergehende, festgeschriebene Möglichkeiten zur Verfügung stehen, um Anträge auf Fristerstreckung (z.B. bei Krankheit o.ä.) und andere Verfahrensanträge zu stellen, namentlich hinsichtlich der Zuweisung ins erweiterte Verfahren.** Auch dazu sei auf die [externe Evaluation des Rechtsschutzes in der Testphase](#), sowie auf das [juristische Gutachten](#) von Prof. Dr. Martina Caroni hingewiesen. Die darin erwähnte, bewährte Praxis, dass die Rechtsvertretung zum Beispiel die Frist zur Stellungnahme zum Entscheidentwurf erstrecken kann oder dabei eine Zuweisung ins erweiterte Verfahren beantragt (Ziff. 4.3.), sollte für die Zukunft explizit festgeschrieben werden. Dies drängt sich auch vor dem Hintergrund auf, dass in komplexen Fällen innert derart kurzer Zeit weder der Untersuchungspflicht nachgekommen, noch ein wirksamer und effektiver Rechtsschutz gewährleistet werden kann.

Vorschläge SFH:

**Art. 52c AsylV 1**

Rechtzeitige Mitteilung der Termine an den Leistungserbringer

(22 Abs. 3bis und Art. 102j Abs. 2 AsylG)

1 Das SEM teilt dem Leistungserbringer Termine für Verfahrensschritte in den Zentren des Bundes und am Flughafen bei denen eine Mitwirkung der Rechtsvertretung notwendig ist, unverzüglich nach deren Festsetzung, mindestens jedoch **zehn** ~~einen~~ Arbeitstage vor der Durchführung des entsprechenden Verfahrensschrittes mit.

**2 (neu) Termine für Erstgespräche i.S.v. Art. 26 Abs. 3 nAsylG in Dublin-Verfahren teilt das SEM dem Leistungserbringer unverzüglich nach deren Festsetzung, spätestens jedoch fünf Arbeitstage vor deren Durchführung mit.**

~~2 Das SEM teilt dem Leistungserbringer Termine für Anhörungen zu den Asylgründen mindestens zwei Arbeitstage vor der Durchführung der Anhörung mit.~~

**3 (neu) Nach Absprache mit dem Leistungserbringer sind kurzfristigere Mitteilungen und Änderungen möglich. Änderungen aufgrund vom SEM nicht beeinflussbaren Umstände, sind mindestens drei Arbeitstage vor dem entsprechenden Termin mitzuteilen.**

#### **Art. 52d AsylV 1**

Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheids

(22 Abs. 3bis, Art. 102j Abs. 3 und Art. 102k Abs. 1 Bst. c AsylG)

1 Die Frist zur Einreichung einer Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheides **beträgt 48 Stunden** ~~am nachfolgenden Arbeitstag zur selben Uhrzeit, an welcher die ab~~ Übergabe des Entwurfs an den Leistungserbringer ~~stattgefunden hat.~~ **Diese Frist wird auf Antrag erstreckt, falls dies zur Beibringung weiterer Beweismittel nötig ist oder sie aus entschuldbaren Gründen nicht eingehalten werden kann.**

2 Im beschleunigten Verfahren und im Verfahren am Flughafen gelten Sachentscheide und Nichteintretensentscheide als ablehnende Asylentscheide gemäss Absatz 1. ~~Nicht als ablehnende Asylentscheide gemäss Absatz 1 gelten Nichteintretensentscheide gemäss Artikel 31a Absatz 1 Buchstabe b AsylG.~~

#### **nArt. (neu) AsylV 1**

##### **Zuteilung ins erweiterte Verfahren**

**.. Die zugewiesene Rechtsvertretung hat ein Recht zur Stellungnahme, sowie ein Antragsrecht bezüglich einer Zuweisung ins erweiterte Verfahren gemäss Art. 26d AsylG. Der Entscheid ist anfechtbar.**

Gleichermassen sind **die fürs erweiterte Verfahren** vorgesehenen fünf Arbeitstage zur rechtszeitigen Mitteilung der Termine für entscheidrelevante Verfahrensschritte gemäss Art. 52f E-AsylV 1 **deutlich zu knapp**. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die kantonalen Rechtsberatungsstellen systembedingt eine andere Stellung haben werden, als die Leistungserbringer in den Bundeszentren. Zum einen werden die Rechtsberatungsstellen ausserhalb der Bundeszentren angesiedelt sein. Das Konzept «alles unter einem Dach» und die dadurch erhofften kurzen Kommunikationswege werden hier nicht greifen, was einen zusätzlichen logistischen und organisatorischen Aufwand bedingt.

Weiter ist die Funktionsweise von Rechtsberatungsstellen zu berücksichtigen, welche oft auch andere Verfahren wie beispielsweise ausserordentliche Rechtsmittel, Familiennachzug, Härtefallgesuche sowie andere Rechtsbereiche als den Asylbereich abdecken müssen und nur über limitierte personelle Ressourcen verfügen. Zudem handelt es sich beim erweiterten Verfahren um ein weniger stark getaktetes Verfahren. Das Prinzip der Taktung kommt in diesem Zusammenhang deshalb höchstens in einem verminderten Ausmass zur Anwendung, da der Wechsel ins erweiterte Verfahren genau deswegen erfolgt, weil ein Fall nicht im beschleunigten – d.h. strikt getakteten



– Verfahren erledigt werden kann. Der Zeitdruck ist folglich um einiges kleiner und es ist deshalb nicht ersichtlich, weshalb für die Rechtsvertretung derart kurze Mitteilungsfristen angesetzt werden sollen.

Um die Einhaltung der Termine zu gewährleisten, muss auf andere Erfahrungswerte zurückgegriffen werden. **Die bisherigen Erfahrungen des Dispositionsmanagement des SEM in Zusammenhang mit der Tätigkeit der Hilfswerksvertreterinnen und den Vertretungspersonen von UMA in den Kantonen erscheinen dabei hilfreich, um realistisch einschätzen zu können, zu welchem Zeitpunkt eine rechtzeitige Mitteilung der Termine spätestens zu erfolgen hat.** Im Bereich der Hilfswerksvertretung hat sich eine Vorlaufzeit von mindestens zwei Wochen bewährt. Dabei ist zu beachten, dass es sich dort um eine zentrale Disposition handelt, welche im Fall von Schwankungen von Anhörungszahlen eine gewisse Routine und Ausgleich garantiert. In der Zusammenarbeit mit den gesetzlichen Vertretern von UMA ist die Terminfindung aufwendiger, da es sich um einzelne, kantonale Stellen handelt, ähnlich wie dies bei den zukünftigen kantonalen Rechtsberatungsstellen der Fall sein wird.

**Angesichts der beschriebenen Ausgangslage hat eine rechtzeitige Mitteilung der Termine bei entscheidungsrelevanten Schritten und weiteren, für einen wirksamen und effektiven Rechtsschutz unabdingbare, Aufgaben (siehe dazu Punkt 4.2. weiter unten) zu erfolgen. Schliesslich sind, aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der Verfahren und der deshalb ungleichen Arbeit der Rechtsberatungsstellen in den Kantonen im Vergleich zum Rechtsschutz in den Bundeszentren, auch die Gründe für eine Verhinderung der Wahrnehmung der Termine weiter zu definieren.**

Vorschlag SFH:

**Art. 52f** Rechtzeitige Mitteilung der Termine für entscheidungsrelevante Verfahrensschritte **und weiterer notwendigen Aufgaben zur effektiven Wahrnehmung des Rechtsschutzes.**

1 [...] (siehe dazu Kommentare und Vorschlag zu Art. 52e E-AsylV 1)

2 Termine gelten als rechtzeitig mitgeteilt, wenn sie unverzüglich nach deren Festsetzung, mindestens jedoch **fünfzehn** ~~fünf~~ Arbeitstage vor der Durchführung ~~des~~ **der** entscheidungsrelevanten und weiteren Verfahrensschrittens **an denen die Teilnahme der Rechtsvertretung notwendig ist** dem Leistungserbringer der zugewiesenen Rechtsvertretung oder der zuständigen Rechtsberatungsstelle zur Kenntnis gebracht werden.

3 Bei rechtzeitiger Mitteilung der Termine entfalten die Handlungen des SEM ihre Rechtswirkungen auch ohne die Anwesenheit oder Mitwirkung der mit der Vertretung betrauten Personen. Vorbehalten bleiben ~~kurzfristige~~ Verhinderungen, **welche dem SEM mindestens zehn Arbeitstage von der Durchführung angekündigt werden und eine Verschiebung des Termins zur Folge haben. Bezüglich kurzfristigen Verhinderungen gilt die Regelung des beschleunigten Verfahrens aus entschuld-**  
~~baren, schwerwiegenden Gründen.~~

## 4 Rechtsschutz im erweiterten Verfahren

Die Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren ist in Art. 52e bis 52g E-AsylV 1 geregelt. Neben der Bestimmung zur rechtzeitigen Mitteilung von Verfahrensschritten (Art. 52f E-AsylV 1), welche bereits unter Punkt 3 angesprochen wurde, betreffen diese die Regelung des Rechtsschutzes beim Übergang ins erweiterte Verfahren (Art. 52e AsylV 1), sowie der Zulassung und der Aufgaben von Rechtsberatungsstellen. Diese Regelungen bleiben bisher in verschiedener Hinsicht vage. **Es muss gewährleistet werden, dass der Rechtsschutz auch im erweiterten Verfahren umfassend und lückenlos garantiert ist. Ein unterschiedlicher Rechtsschutz im beschleunigten und im erweiterten Verfahren, würde dem Ziel der Asylgesetzesrevision widersprechen.**

### 4.1 Zuständigkeit der Rechtsvertretung

So sind etwa die Formulierungen zum Übergang der Rechtsvertretung interpretationsbedürftig. Die SFH begrüsst die angedeutete Wahlfreiheit der asylsuchenden Person und die Möglichkeit des Wechsels zur Rechtsberatungsstelle. Ob und wie die asylsuchende Person die notwendigen Informationen für die Ausübung der erwähnten Wahlfreiheit erhält, ist jedoch anhand der Formulierung der entsprechenden Bestimmungen nicht ersichtlich. Deshalb – aber auch aufgrund allgemein fehlender Kenntnisse über verschiedene Faktoren welche einen Einfluss auf die Rechtsvertretung haben können (z.B.. geographische Distanz zwischen Zuweisungskanton und Bundeszentrum) – muss davon ausgegangen werden, dass die asylsuchenden Personen zum Zeitpunkt des Überganges ins erweiterte Verfahren bzw. bei der Zuweisung zu einem Kanton nicht über ausreichend Informationen verfügen, um eine dauerhafte und nachhaltige Entscheidung über die Wahl der Rechtsschutzakteure zu fällen.

Solche Szenarien sind auch dann wahrscheinlich, wenn die Kantonszuweisung innerhalb einer Asylregion erfolgt, so z.B. in der Süd- und Zentralschweiz, wo zusätzlich Sprachbarrieren eine Rolle spielen werden. Deshalb muss diese Wahlfreiheit zu jedem Zeitpunkt im Asylverfahren gewährleistet bleiben, auch nach der Zuweisung in den Kanton. **Aus Sicht der SFH muss die Wahlfreiheit der gesuchstellenden Personen noch stärker in den Vordergrund gestellt werden. Zudem muss mittels Informationspflichten von Seiten der Behörden sowie von Seiten der Rechtsvertretung sichergestellt werden, dass diese Wahlfreiheit informiert, und bis zum Zeitpunkt einer möglichen Beschwerdeerhebung jederzeit, wahrgenommen werden kann.**

Ergänzend zur Wahlfreiheit des Einzelnen besteht ein klarer **Bedarf nach einer unmissverständlichen Regelung des Übergangs der Zuständigkeit**, um Kompetenzkonflikten und Lücken im Rechtsschutz vorzubeugen. Der Verweis im erläuternden Bericht auf die Möglichkeit zur Absprache zwischen Leistungserbringer und Rechtsberatungsstelle bezüglich der Aufteilung der zu vertretenden Asylsuchenden (Ziff. 1.5.) ist dabei für sich alleine ungenügend. Es besteht insbesondere die Gefahr, dass das Schwankungsrisiko exponentiell auf die Rechtsberatungsstellen in den Kantonen übertragen wird. So kann die zugewiesene Rechtsvertretung in den Bundeszentren bei hohen Gesuchszahlen wohl nur wenige Mandate weiterführen. Umgekehrt wird sie bei tiefen Gesuchszahlen möglicherweise viele Mandate behalten können.

An dieser Stelle ist zudem anzumerken, dass hinsichtlich der Ausgestaltung des Übergangs des Rechtsschutzes von der Rechtsvertretung im Bundeszentrum zur einer



Rechtsberatungsstelle im Kanton eine Lücke besteht bei Fällen, in welchen kein erweitertes Verfahren eröffnet wird, das Verfahren aber nicht in einem Bundeszentrum abgeschlossen wird und deshalb eine Kantonszuweisung erfolgt. Bisher würden wohl all diese Fälle bei der Rechtsvertretung im Bundeszentrum bleiben, auch wenn das Verfahren sehr lange dauert. Dies macht aus geographischen Gründen oft wenig Sinn und kann zu einer unvermeidbaren – da Mandatsbeendigung nur unter bestimmten Umständen möglich – Überlastungen der Rechtsvertretung im Bundeszentrum führen. Aus diesen Gründen ist diesbezüglich eine Regelung in der AsylV 1 erforderlich.

**Es muss sichergestellt sein, dass die zugelassenen Rechtsberatungsstellen alle Personen im erweiterten Verfahren vertreten, welche nicht bei der zugewiesenen Rechtsvertretung in den Bundeszentren verbleiben. Nur so kann ein lückenloser Rechtsschutz gewährleistet werden. Die Ausübung der Wahlfreiheit soll mittels Informationspflichten seitens der Behörden und der Rechtsberatungsstelle sichergestellt werden. Die trotz allem bestehende Unsicherheit grosser Schwankungen der Personen im erweiterten Verfahren muss (neben einer gesicherten Finanzierung, siehe dazu Punkt 4.4.) mindestens dadurch abgedeckt werden, dass pro Kanton nicht nur eine, sondern mehrere Rechtsberatungsstellen zugelassen werden.**

Dafür spricht auch, dass die Formulierung der Bestimmung, wonach die asylsuchende Person Termine für entscheidrelevante Schritte im erstinstanzlichen Verfahren der Rechtsberatungsstelle «rechtzeitig» nach deren Bekanntgabe durch das SEM der Rechtsberatungsstelle zur Kenntnis bringen muss und andernfalls riskiert, den Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsschutz zu verlieren, nicht ausreichend klar ist. Dies hat eine Situation der Rechtsunsicherheit für die betroffenen Asylsuchenden zur Folge und kann zu einer ressourcenbedingten Überforderung der Rechtsberatungsstellen führen.

Vorschlag SFH:

Art. 52e Beratung und Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren

(Art. 102I Abs. 1 und 3 AsylG)

1 Der Leistungserbringer teilt dem SEM bis spätestens zum Zeitpunkt des Austritts der asylsuchenden Person aus dem Zentrum des Bundes oder dem Flughafen mit, ob die zugewiesene Rechtsvertretung auch im erweiterten Verfahren zur Verfügung stehen wird. ***Davor informiert die Rechtsvertretung die gesuchstellende Person über den weiteren Verlauf ihres Verfahrens. Sowohl das SEM als auch die Rechtsvertretung zeigen dieser die möglichen Vertretungsoptionen auf.***

2 Steht die zugewiesene Rechtsvertretung nicht zur Verfügung oder verzichtet die asylsuchende Person auf diese, so kann sich die asylsuchende Person für die Beratung und Vertretung bei entscheidrelevanten Schritten im erstinstanzlichen Verfahren ***jederzeit an eine der die zuständigen Rechtsberatungsstellen im Zuweisungskanton wenden.***

3 In den Fällen nach Absatz 2 informiert die zugewiesene Rechtsvertretung in den Zentren des Bundes oder am Flughafen umgehend die zuständige Rechtsberatungsstelle über den bisherigen Verfahrensstand. Die Termine der entscheidrelevanten

Schritte im erstinstanzlichen Verfahren sowie der erstinstanzliche Asylentscheid werden der zuständigen Rechtsberatungsstelle bekanntgegeben, wenn die asylsuchende Person damit einverstanden ist.

4 Ohne Einverständnis nach Absatz 3, kann die zuständige Rechtsberatungsstelle auf ihre Tätigkeit verzichten, wenn die asylsuchende Person die Termine für die entscheiderelevanten Schritte im erstinstanzlichen Verfahren, **welche ihr mindestens 30 Tage vor dem entsprechenden Termin mitgeteilt werden müssen**, nicht rechtzeitig nach deren Bekanntgabe durch das SEM **und mindestens fünfzehn Arbeitstage vor dem entsprechenden Termin** der Rechtsberatungsstelle zur Kenntnis bringt.

**(neu) Die asylsuchende Person kann jederzeit auf die Vertretung durch die zuständige Rechtsberatungsstelle verzichten oder eine eigene Vertretung mandantieren. Die Rechtsberatungsstelle hat diesbezüglich eine Informationspflicht.**

5 [...]

## 4.2 Aufgaben der Rechtsvertretung

**Es muss weiter sichergestellt sein, dass die Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren ab der Übernahme des Mandates und bis und mit Eröffnung sowie Erläuterung des Entscheids gewährleistet ist.** Die Teilnahme an den bisher in den Verordnungsentwürfen definierten entscheiderelevanten Verfahrensschritten ist für einen wirksamen und effektiven Rechtsschutz nicht ausreichend. **Ohne die weiteren, unten beschriebenen Aufgaben, kann die Teilnahme an den definierten entscheiderelevanten Verfahrensschritten gar nicht effektiv wahrgenommen werden.**

So muss die Dossierübernahme, welche die Übergabe des Dossiers durch die Rechtsvertretung im Bundeszentrum (wie in Art. 52e Abs. 3 E-AsylV 1 vorgesehen), sowie ein Erstgespräch zwischen der Rechtsberatungsstelle und dem Mandanten oder der Mandantin umfasst, als zu finanzierende Aufgabe der Rechtsvertretungsstelle im erweiterten Verfahren in der Asylverordnung 1 verankert werden. Nur so kann ein wirksamer und effektiver Rechtsschutz garantiert werden, wie er vom Gesetzgeber vorgesehen wurde. Regelt die AsylV 1 nicht, dass die Rechtsberatungsstellen im Fall einer Kantonszuweisung verpflichtet sind, eine Dossierübernahme durchzuführen, so kann die Rechtsvertretung im Bundeszentrum die Mandate nicht beenden, denn dies würde eine Verletzung der anwaltschaftlichen Sorgfaltspflicht darstellen, da die Dossierübergabe nicht gesichert ist. Dies würde eine Schlechterstellung für die Betroffenen bedeuten und der Rechtsschutz könnte im Rahmen weiterer entscheiderelevanter Verfahrensschritte im Sinn von Art. 102I Abs. 1 nAsylG nicht wirksam und effektiv wahrgenommen werden.

Gleiches gilt für Entscheideröffnung und –erläuterung, welche bisher nicht als Aufgaben der Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren aufgeführt sind. Die AsylV 1 muss zwingend regeln, dass die Rechtsberatungsstellen im Fall einer Kantonszuweisung verpflichtet sind, die Entscheide zu eröffnen und zu erläutern. Zudem ist für die Wahrnehmung dieser Aufgabe eine Abgeltung vorzusehen. Auch hier kann die Rechtsvertretung im Bundeszentrum das Mandat andernfalls nicht beenden, ohne die anwaltschaftliche Sorgfaltspflicht zu verletzen, da die Entscheideröffnung Teil des Mandats der Rechtsvertretung im Bundeszentrum darstellt. Das Fehlen einer entsprechenden

Verpflichtung könnte zudem dazu führen, dass die asylsuchenden Personen das Vertrauen in die Rechtsberatungsstelle verlieren, was bezüglich einer allfälligen Beschwerdeerhebung fatal wäre. Dieses Vertrauen wurde auch in der [externe Evaluation des Rechtsschutzes in der Testphase](#) als einer der wichtigsten Faktoren für das Gelingen des Verfahrens herausgearbeitet.

Hinzu kommt, dass es sich um besonders komplexe Fälle handelt, welche ins erweiterte Verfahren überwiesen werden. Dies bedingt, dass für die effektive Wahrnehmung der Rechtsvertretung in vielen Fällen weitere Aufgaben notwendig sind, wie etwa die Organisation von medizinischen Behandlungen und Therapien, die Eingabe von ärztlichen Attesten oder das Beschaffen und die Eingabe von zusätzlichen Beweismitteln.

Vorschlag SFH:

Art. 52e Beratung und Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren

(Art. 102I Abs. 1 und 3 AsylG)

[...]

5 Entscheidrelevante Schritte im erstinstanzlichen Verfahren sind **insbesondere** zusätzliche Anhörungen zu den Asylgründen und die Gewährung des rechtlichen Gehörs.

**6 (neu) Weitere notwendige Aufgaben zur Wahrnehmung einer effektiven Rechtsvertretung sind insbesondere die Dossierübernahme, die Beschaffung und Einreichung zusätzlicher Beweismittel und Stellungnahmen, sowie die Entscheideröffnung.**

### 4.3 Zulassung und Qualität der Rechtsberatungsstellen

Schliesslich fehlt im Entwurf eine klare Regelung zur Zulassung der Rechtsberatungsstellen in den Kantonen. Hier müssen mindestens gewisse Eckpunkte zugunsten eines flächendeckenden, qualitativ hochstehenden Rechtsschutzsystems vorgesehen werden. **Die SFH schlägt vor, dass in Art. 52g E-AsylV 1 genauere Qualitätsmerkmale und ein transparentes Verfahren für die Zulassung als Rechtsberatungsstelle vorgesehen werden.** Erforderlich ist dazu jedenfalls, dass die Mitarbeitenden der Rechtsberatungsstellen über die notwendigen Kenntnisse im Asyl- und Verfahrensrecht – falls notwendig müssen diese vor Beginn der Tätigkeit durch vorgängige Aus- und Weiterbildung und Einschulung erworben werden – sowie insgesamt über ausreichend Erfahrung in der Beratung und Rechtsvertretung von Asylsuchenden, inklusive von besonders vulnerablen und von Diskriminierung bedrohten Personen, verfügen.

Vorschlag SFH:

Art. 52g Zulassung und Aufgaben der Rechtsberatungsstellen

1 Rechtsberatungsstellen können zugelassen werden, wenn diese Gewähr bieten für eine langfristige Übernahme der Aufgaben nach Artikel 102I Absatz 1 AsylG und über die notwendigen Kenntnisse namentlich im Asyl- und Verfahrensrecht **sowie über Er-**

**fahrung in der Rechtsberatung und Rechtsvertretung von Asylsuchenden, inklusive von besonders vulnerablen und von Diskriminierung bedrohten Personen, verfügen.**

2 Die Rechtsberatungsstelle sorgt für die Sicherstellung der Qualität bei der Erfüllung der Aufgaben gemäss Artikel 102I Absatz 1 AsylG. **Sie sorgt namentlich dafür, dass ein angemessener Anteil ihrer Mitarbeitenden über einen juristischen Hochschulabschluss verfügt und sich beruflich mit der Beratung und Vertretung von Asylsuchenden befasst.**

3 [...] (siehe dazu Kommentare und Vorschlag zu Art. 52a E-AsylV 1)

#### 4.4 Finanzierung der Rechtsberatungsstellen

Eine Finanzierungsregel, welche die gemäss Art. 102I Abs. 2 nAsylG vorgesehene Entschädigung für die Tätigkeit der Rechtsberatungsstellen regelt, fehlt in den Verordnungsentwürfen. Wenn die Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren nach einer Zuweisung in den Kanton, wie vom Gesetz vorgesehen, umfassend bis zum erstinstanzlichen Entscheid gewährleistet sein soll, muss einerseits (beispielsweise durch einen Sockelbeitrag) gewährleistet sein, dass eine Rechtsberatungsstelle mit ausreichenden personellen Ressourcen zur Verfügung steht, welche die Vertretung übernehmen und einen wirksamen und effektiven Rechtsschutz garantieren kann.

**Aus dem Verordnungsentwurf geht hervor, dass die zugelassenen Rechtsberatungsstellen verpflichtet werden, die ihrer Region zugewiesenen Personen ins Mandat zu nehmen, falls diese dies wünschen («Übernahmezwang»). Dies bedingt, in Kombination mit den vorgesehenen, äusserst knappen Fristen, eine hohe Belastungsfähigkeit und Flexibilität der Rechtsberatungsstellen. Dafür müssen entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen werden. Solche sind im Entwurf nicht vorgesehen. Weiter sei dazu auf die Position der SFH zu den Änderungen der Asylverordnung 2 im Rahmen der laufenden Vernehmlassung verwiesen.**

### 5 Koordinationsaufgaben, Monitoring und paritätische Ombudsstelle

In Art. 52a Abs. 2 Satz 2 E-AsylV 1 ist geregelt: *«Wurden mehrere Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen beauftragt, ist die Qualität der Beratung und Rechtsvertretung insbesondere durch eine angemessene Koordination sicherzustellen.»*

Art. 52g Abs. 3 E-AsylV 1 sieht für das erweiterte Verfahren zusätzlich vor: *«Zwischen der Rechtsberatungsstelle und dem SEM findet ein regelmässiger Informationsaustausch statt, namentlich zur Koordination der Aufgaben und zur Qualitätssicherung.»*

Aus Sicht der SFH ist es sehr begrüssenswert, dass eine Koordination der Aufgaben und die Qualitätsentwicklung in der Verordnung Aufnahme gefunden haben. **Es ist unabdingbar diese Regelungen so auszugestalten, dass die Leistungserbringer und die Rechtsberatungsstellen (im beschleunigten und erweiterten Verfahren) – wie dies im 1. Abschnitt des 5. Kapitels «Grundsätze des Rechtsschutzes» verankert ist – verpflichtet und befähigt werden zusammenzuarbeiten, und zwar innerhalb der und über die Asylregionen hinaus.**

Nur dank einer Koordination kann eine einheitliche und qualitativ hochwertige Praxis sichergestellt werden, welche eine entscheidende Voraussetzung darstellt, für die Einhaltung des verfassungsrechtlich verankerten Gleichbehandlungsgrundsatzes. Gleichzeitig ist es erforderlich, dass diese Koordinationsmechanismen, die der Qualitätsentwicklung dienen sollen, auch mit den entsprechenden Ressourcen ausgestattet sind. Diese Koordinationsfunktion ist komplementär zum vorgesehenen bilateralen Austausch zwischen SEM und den einzelnen Leistungserbringern respektive Rechtsberatungsstellen. Somit muss auch die Finanzierung dieser Koordinationsarbeit unabhängig von den Pauschalen für die Leistungserbringer und die Rechtsberatungsstellen abgesichert sein (siehe dazu auch die Position der SFH zu den Änderungen der Asylverordnung 2).

**Zusätzlich zur erwähnten Koordinationsarbeit ist aus Sicht der SFH eine verfahrensexterne verfahrensunabhängige Monitoring-Instanz notwendig, welche die Einheitlichkeit und die Qualität der Arbeit der Rechtsschutzakteure periodisch analysiert und prüft.**

**Schliesslich sollte eine paritätische Ombudsstelle eingerichtet werden, welche in Konfliktfällen zwischen den Verfahrensparteien vermitteln kann. Die Ausgestaltung einer solchen Ombudsstelle könnte an diejenige der Aufsichtsbehörde in Strafverfahren angelehnt sein und dient dazu einen reibungslosen Ablauf des Verfahrens zu gewährleisten.**

Vorschlag SFH:

Art. 52a Zugang und Qualität

(Art. 102f - 102l AsylG)

1 [...]

2 Die beauftragten Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen stellen sicher, dass die für die Durchführung des Asylverfahrens erforderliche Qualität bei der Beratung und Rechtsvertretung gewährleistet ist. ***Sie tun dies namentlich mittels verpflichtenden Aus- und Weiterbildungsangeboten, einem ausgeglichenen Verhältnis von neuen und erfahrenen Mitarbeitenden und einer der Arbeitsbelastung angemessenen personellen Besetzung.***

**3 (neu)** Wurden mehrere Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen beauftragt, ist die Qualität der Beratung und Rechtsvertretung insbesondere durch eine angemessene ***regionale und überregionale*** Koordination sicherzustellen.

**4 (neu)** Die in Abs. 3 (neu) genannte regionale und überregionale Koordination ist eine von den beauftragten Leistungserbringern und Rechtsberatungsstellen gemäss Art. 102f und 102l AsylG unabhängige Aufgabe. Das SEM beauftragt einen Leistungserbringer mit dieser Aufgabe.

**5 (neu)** Zur Qualitätsentwicklung ist eine externe, verfahrensunabhängige Evaluation und eine Ombudsstelle vorzusehen.

## 6 Unterbringung

Die Regelungen zur Unterbringung in der Asylverordnung 1 betreffen nur einige wenige Aspekte, da die meisten Regelungen in der EJPD-Verordnung zu den Unterkünften des Bundes enthalten sind. Diese muss an das neue Asylverfahren angepasst werden. Die SFH begrüsst die in Aussicht gestellte Gelegenheit, sich in naher Zukunft dazu zu äussern. An dieser Stelle sei auch nochmals auf die [Position der SFH zum Sachplan Asyl](#) verwiesen.

Das revidierte Asylgesetz sowie der Entwurf der AsylV 1 geben aber Anlass zu Anpassungen der Ausgestaltung der Unterbringung in Zentren des Bundes, am Flughafen und in besonderen Zentren. Aus Sicht der SFH sind dabei drei Punkte besonders wichtig:

**Erstens wurde die Höchstdauer des Aufenthalts in Bundeszentren um 50 Tage von 90 auf 140 Tage erhöht. Dies bedingt eine Verbesserung der Unterbringungsbedingungen und eine Anpassung der Hausordnung, da die bisherigen Regelungen für deutlich kürzere Aufenthalte entworfen wurden.**

**Zweitens muss die Höchstdauer des Aufenthalts von 140 Tagen jederzeit Gültigkeit haben und die Höchstdauer des Aufenthalts in einem besonderen Zentrum auf 14 Tage beschränkt werden.**

**Drittens dürfen vorgesehenen Unterbringungsformen nicht haftähnliche Bedingungen vorweisen.**

### 6.1 Höchstdauer des Aufenthalts

Aus Sicht der SFH ist Art. 14 Abs. 2 E-AsylV 1 unzulässig, da er eine kaum eingeschränkte Möglichkeit zur Verlängerung des Aufenthalts in den Zentren des Bundes vorsieht. **Die absolute Höchstdauer von 140 Tagen in Bundeszuständigkeit ist jederzeit einzuhalten. Die mögliche Verlängerung muss auf eine klare Anzahl weniger Tage beschränkt bleiben.** An dieser Stelle ist zu betonen, dass die Höchstdauer Geltung behält, unabhängig davon in welchem Zentrum des Bundes sich eine Person aufhält (Verfahrenszentren, Warte- und Ausreisezentren, besondere Zentren, etc.).

Vorschlag SFH:

#### **Art. 14 Aufenthalt in den Zentren des Bundes**

(Art. 24, 24a, 24d AsylG)

1 [...]

2 Die Höchstdauer des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes von 140 Tagen kann ~~angemessen~~ **um längstens fünf Tage** verlängert werden, insbesondere wenn im Rahmen des beschleunigten Verfahrens oder des Dublin-Verfahrens weitere Abklärungen getätigt werden müssen, die innerhalb kurzer Zeit vorgenommen werden können, oder wenn der Vollzug der Wegweisung absehbar ist.



## 6.2 Besondere Zentren

Bereits 2013 hat sich die SFH in ihrer [Stellungnahme zur Umsetzung der dringlichen Änderung des Asylgesetzes \(Vorlage 3\)](#) kritisch zur Einrichtung besonderer Zentren geäußert. Diese Kritik gilt es an dieser Stelle mit aller Deutlichkeit zu wiederholen. Zur Bestimmung bezüglich der Zuweisung in ein besonderes Zentrum (Art. 15 E-AsylV 1) merkt die SFH an, dass die Hürden für eine Zuweisung viel zu tief sind – im Vergleich mit der geltenden Verordnung gar nochmals gesenkt wurden – und diese nicht effektiv angefochten werden kann. Dies ist aus Sicht der SFH nicht akzeptabel, da dadurch menschenrechtliche Vorgaben missachtet werden. Eine eigenständige Anfechtung muss in allen Fällen möglich sein, in welchen die Unterbringungsbedingungen einem Haftregime gleichkommen. Dies ist je nach Lage des Zentrums wohl bereits bei den aktuellen Regelungen zur Unterbringung in Bundeszentren in der EJPD-Verordnung zu bejahen<sup>1</sup> und gilt umso mehr für die vorgesehenen besonderen Zentren.

**Da es sich bei der Zuweisung um eine Disziplinar massnahme handelt, muss eine vorgängige Verwarnung vorgenommen, das rechtliche Gehör gewährt und eine beschränkte Höchstdauer vorgesehen werden. Dazu können die Vorgaben der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter herangezogen werden. Diese hat in ihrem [Jahresbericht 2016](#) festgehalten, dass solche Massnahmen für höchstens 14 Tage angeordnet werden sollen.** Dabei ist zu betonen, dass diese Höchstdauer für Haftanstalten empfohlen wurden und damit umso mehr im hier vorliegenden Fall der Unterbringung von Personen in einem laufenden verwaltungsrechtlichen Verfahren Geltung erfahren muss. Es ist auch festzuhalten, dass sobald ein fremd- oder selbstgefährdendes Verhalten vorliegt, die Bestimmungen des Strafrechts und die Handlungsmöglichkeiten der Psychiatrie eine Handhabe ermöglichen.

**Der vorgesehene Automatismus einer Ein- oder Ausgrenzung ist aus Sicht der SFH ebenfalls deutlich abzulehnen.** Auch ist das Verhältnis der beiden Massnahmen unklar, insbesondere wenn eine Ein- bzw. Ausgrenzung gemäss AuG angefochten werden kann, eine Anfechtung der Zuweisung in ein besonderes Zentrum aber erst mit Endentscheid vorgesehen sein soll.

Vorschlag SFH:

### **Art. 15 Zuweisung in ein besonderes Zentrum**

(Art. 24a AsylG, Art. 74 Abs. 1bis und 2 AuG)

1 Das SEM weist eine asylsuchende Person, die sich in einem Zentrum des Bundes befindet und die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährdet oder durch ihr Verhalten den ordentlichen Betrieb und die Sicherheit des Zentrums des Bundes erheblich stört, einem besonderen Zentrum zu.

**neu Eine Zuweisung gemäss Abs. 1 ist stets auf 14 Tage zu beschränken und nur als ultima ratio anzuwenden.**

2 Eine erhebliche Störung des Betriebs und der Sicherheit eines Zentrums des Bundes liegt insbesondere vor, wenn die asylsuchende Person:

<sup>1</sup> SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), [Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung bei ausländischen Staatsangehörigen – Dargestellt am Beispiel der Unterbringung von Asylsuchenden in der Schweiz](#), verfasst von Künzli Jörg/Frei Nula/Krummen David, Bern, 2017, S. 35 ff.

a. die Hausordnung des Zentrums des Bundes grob verletzt, insbesondere weil sie Waffen oder Betäubungsmittel besitzt oder aufbewahrt, ~~oder ein Ausgangsverbot wiederholt missachtet;~~

b. ~~sich den Verhaltensanweisungen des Personals des Zentrum des Bundes widersetzt und dadurch insbesondere andere Asylsuchende oder das Personal belästigt, bedroht oder gefährdet; oder~~

c. ~~wiederholt den ordentlichen Betrieb des Zentrums des Bundes behindert, insbesondere durch die Verweigerung von Hausarbeiten oder die Missachtung der Nachtruhe.~~

3 Das SEM informiert die für die Anordnung der Ein- oder Ausgrenzung nach Artikel 74 Absatz 1 bis AuG zuständige kantonale Behörde unverzüglich über die Gründe der Zuweisung in ein besonderes Zentrum.

4 ~~Die zuständige kantonale Behörde ordnet die im Zusammenhang mit der Unterbringung in einem besonderen Zentrum erforderliche Ein- oder Ausgrenzung an und informiert darüber unverzüglich das SEM.~~

5 ~~Der~~ **Einem** Entscheid über die Zuweisung in ein besonderes Zentrum **geht stets eine Verwarnung und die Gewährung des rechtlichen Gehörs voran. Der Entscheid** kann nur durch Beschwerde gegen die Endverfügung angefochten werden.

### 6.3 Unterbringungsbedingungen

In den bisherigen Empfangs- und Verfahrenszentren war eine Höchstdauer des Aufenthalts von 90 Tagen vorgesehen. Ursprünglich waren diese Zentren gar als reine Registrierungszentren geplant, mit einem Aufenthalt von rund 20 Tagen pro Person. Alle diese Punkte zeigen, weswegen die Bedingungen der Unterbringung mit Blick auf eine viel längere Aufenthaltsdauer in verschiedener Hinsicht verbessert werden müssen. **So muss in allen Zentren des Bundes (inkl. besondere Zentren) ein ungehinderter Zugang und Ausgang gewährleistet sein. Dabei sind bewährte, liberale Öffnungszeiten wie im Testbetrieb zu garantieren (siehe [Gutachten der EKR zu Asylsuchenden im öffentlichen Raum](#)).** Die zugewiesene *und* auch eine allfällige gewillkürte Rechtsvertretung, Seelsorger und medizinisches Personal müssen stets Zugang haben. Für Verwandte und die Öffentlichkeit muss ein *geregelter* Zugang ermöglicht werden.

Weiter sollten Betreuung und Sicherheit aus einer Hand kommen. Dies gewährleistet eine ganzheitliche Herangehensweise an die Führung der Unterkunft. Die Qualifikationen des dafür zuständigen Personals müssen garantiert und überprüfbar sein. Schliesslich muss den Bedürfnissen von Personengruppen mit besonderen Rechten zwingend entsprochen werden (hindernisfreie, geschlechtergetrennte, abschliessbare und separat zugängliche Schlafräume und sanitäre Anlagen, Familienzimmer, Rückzugsorte für Kinder, u.ä.) und es sollen Mechanismen zur Identifizierung solcher Bedürfnisse entwickelt werden.

Für unbegleitete Minderjährige sind kindgerechte Unterbringungs- und Betreuungsformen zu gewährleisten. Die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) ist zwingend einzuhalten. Die Bewilligungspflicht und Aufsicht der Einrichtungen muss gewährleistet sein.



In Bezug auf die Hindernisfreiheit aller Zentren des Bundes verweisen wir auf die in der Stellungnahme von Inclusion Handicap vom 3. Februar 2017 enthaltenen Vorschläge zur Änderung der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren im Asylbereich (VPGA) im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Inkraftsetzung der gesetzlichen Bestimmungen zum Plangenehmigungsverfahren (Paket 2).

## 7 Kindesschutzmassnahmen und Aufgaben der Vertrauensperson

Bezüglich der Notwendigkeit einer besonderen Finanzierung der Aufgabe der Vertrauensperson sei auf die Position der SFH zu den Änderungen der Asylverordnung 2 im Rahmen der laufenden Vernehmlassung verwiesen. Ergänzend dazu sind an dieser Stelle folgende Bemerkungen anzubringen:

Grundsätzlich ist äusserst fraglich, ob ein Aufenthalt in einem Kollektivzentrum und ein streng getaktetes Verfahren wie das geplante den Bedürfnissen von unbegleiteten Minderjährigen überhaupt entsprechen kann. **Aus Sicht der SFH müsste daher grundsätzlich überdacht werden, ob für diese nicht ein besonderes Schutzsystem ausserhalb der angedachten Strukturen geschaffen werden muss. Gemeinsam mit der bereits bestehenden Pflicht der Priorisierung der Asylverfahren würde damit dem Kindesschutz umfassend Rechnung getragen.**

Sollen unbegleitete Minderjährige jedoch in Bundeszentren untergebracht werden, muss sichergestellt werden, dass auch während dem Aufenthalt in einem Zentrum des Bundes **in jedem Fall eine Kindesschutzmassnahme der vor Ort zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) errichtet wird.** Aufgrund einer fehlenden KESB auf Bundesebene, wird dies immer die KESB am entsprechenden Standort des Bundeszentrums sein. **Den verschiedenen KESB an den Standorten der Bundeszentren müssen die dafür notwendigen Ressourcen und entsprechendes Fachpersonal zur Verfügung stehen.** Dies muss bei der Aushandlung der Rahmenbedingungen an den verschiedenen Standorten zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden berücksichtigt werden.

**Die Wahl der zu mandatierenden Person (für eine Beistand- oder Vormundschaft) obliegt der zuständigen KESB. Dabei sind die Kapazitäten und Kompetenzen der Akteure vor Ort ausschlaggebend. Soll die zugewiesene Rechtsvertretung diese Aufgabe, zusätzlich zur Mandatsarbeit und der Rolle der Vertrauensperson, übernehmen, so müssen ihr vom Bund die Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden, um diese umfassend zu erfüllen.** Eine solche Lösung würde dem Bedürfnis der betroffenen Kinder und Jugendlichen, möglichst wenige unterschiedliche Ansprechpersonen zu haben, Rechnung tragen.

Gemäss dem erläuternden Bericht (S. 13 ff.) ist die Vertrauensperson auch zuständig bei einem möglichen Aufenthalt des betroffenen Kindes in einer geeigneten Unterbringung ausserhalb des Zentrums. Dieses Beispiel zeigt exemplarisch die grosse Bandbreite der Aufgaben der Vertrauensperson auf, welche sich nicht auf die Vertretung im Asylverfahren beschränkt, sondern auch gemäss Bundesverwaltungsgericht den umfassenden Aufgaben einer Beistandschaft gleichkommt. **Damit soll verdeutlicht**

werden, dass die geforderte, zusätzliche Finanzierung in der AsylV2 einer Notwendigkeit zur Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht entspricht. Gleichzeitig kann damit von der entsprechenden Stelle verlangt werden, dass sie durch eine interdisziplinäre Herangehensweise sicherstellt, dass auch den psychosozialen Bedürfnissen von unbegleiteten Minderjährigen Rechnung getragen wird.

Die in Art. 7 Abs. 1 AsylV 1 enthaltene Möglichkeit, die Altersangaben einer asylsuchenden Person mit Unterstützung wissenschaftlicher Methoden abzuklären, hat die SFH in der Vergangenheit bereits oft kritisiert. Auch andere Organisationen haben sich ablehnend geäußert. Die [Schweizerische Gesellschaft für Pädiatrie hat dazu eine Stellungnahme](#) verfasst, in welcher sie sich mangels Validierung der Untersuchungsmethoden deutlich gegen die Anwendung solcher Abklärungen ausspricht. Die Neustrukturierung des Asylbereichs bietet eine gute Gelegenheit, diese Diskussion in eine neue Richtung zu leiten, weshalb die SFH eine Änderung des entsprechenden Absatzes vorschlägt, welche sich an der [Praxis anderer europäischer Länder bei diesem Thema](#) anlehnt.

Schliesslich ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Dauer der Tätigkeit einer Vertrauensperson von unbegleiteten Minderjährigen je nach Verfahren unterschiedlich sein soll. Aus Sicht der SFH ist hier eine Vereinheitlichung vorzunehmen, um allen Kindern und Jugendlichen die gleiche Unterstützung, auch in allfälligen Wegweisungs- und Zwangsmassnahmenverfahren zuzusichern.

Vorschlag SFH:

#### **Art. 7 Spezielle Situation von Minderjährigen im Asylverfahren**

1 Im Rahmen der Feststellung des Sachverhaltes kann **die für den Kinderschutz zuständige Behörde durch Prüfung vorhandener Ausweispapiere die Minderjährigkeit einer asylsuchenden Person feststellen oder hilfsweise mittels einer qualifizierten, interdisziplinären Abklärung einschätzen und feststellen.** ~~mit Unterstützung wissenschaftlicher Methoden abgeklärt werden, ob die Altersangabe der asylsuchenden Person dem tatsächlichen Alter entspricht.~~ **Die asylsuchende Person ist angemessen in dieses Verfahren einzubeziehen und bis zur Klärung oder solange Zweifel bestehen, ist sie als minderjährig zu behandeln.**

2 Nach Einreichung des Asylgesuches beginnt die Tätigkeit der zugewiesenen Rechtsvertretung als Vertrauensperson in den Zentren des Bundes und am Flughafen. **Die zuständige kantonale Behörde prüft die Errichtung einer Kinderschutzmassnahme.** Diese **entsprechende** Tätigkeit dauert an, solange sich die unbegleitete minderjährige asylsuchende Person im Zentrum des Bundes oder am Flughafen aufhält oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit.

~~2bis Im Dublin-Verfahren dauert die Tätigkeit der zugewiesenen Rechtsvertretung als Vertrauensperson~~ **respektive des von der zuständigen kantonalen Behörde eingesetzten Beistandes oder Vormundes erstreckt sich sowohl auf das Asyl- und Wegweisungsverfahren, als auch auf allfällige Entfernungs-, Fernhalte- und Zwangsmassnahmen gemäss** bis zur Überstellung der unbegleiteten minderjährigen asylsuchenden Person in den zuständigen Dublin-Staat und erstreckt sich auch auf ~~Verfahren nach den Artikeln 76a und 80a des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 (AuG).~~

2ter Verzichtet eine unbegleitete minderjährige asylsuchende Person auf die in den Zentren des Bundes oder am Flughafen zugewiesene Rechtsvertretung, so bleibt diese für die Wahrnehmung der Interessen der minderjährigen asylsuchenden Person als Vertrauensperson weiterhin zuständig.

2quater Für unbegleitete minderjährige asylsuchende Personen wird nach Zuweisung in den Kanton eine Beistand- oder Vormundschaft eingesetzt. ~~Ist dies nicht rechtzeitig möglich, so~~ Bis zur Ernennung eines Beistandes oder eines Vormundes ernennt die zuständige kantonale Behörde ~~für die Dauer des Asyl- und Wegweisungsverfahrens längstens aber bis zur Ernennung eines Beistandes oder Vormundes oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit,~~ unverzüglich eine Vertrauensperson.

2quinques Hält sich eine unbegleitete minderjährige asylsuchende Person nicht mehr im Zentrum des Bundes auf und wurde diese keinem Kanton zugewiesen, richtet sich die Ernennung der Vertrauensperson nach Absatz 2quater. ~~Die Dauer der Tätigkeit der Vertrauensperson richtet sich für das Dublin-Verfahren nach Absatz 2bis und für das beschleunigte Verfahren nach Absatz 2quater.~~

3 ...

***(neu) Der mit der Aufgabe von Art. 102k Abs. 1 lit. e befasste Leistungserbringer stellt sicher, dass durch eine interdisziplinäre Herangehensweise auch den psychosozialen Bedürfnissen der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden Rechnung getragen wird.***

...

## 8 Weitere Punkte

### 8.1 Beratung

Die Beratungstätigkeit der Rechtsschutzakteure findet kaum Erwähnung im Entwurf der AsylV 1. Es bestehen bisher vorwiegend allgemeine Anhaltspunkte zur Beschreibung der von der Beratung umfassten Aufgaben wie die «fortlaufende und umfassende Vermittlung von Informationen». Eine umfassende Beratung hat sich in der Praxis bewährt und wurde auch in der Evaluation als zentral für die Akzeptanz des Verfahrens durch die Asylsuchenden bewertet.

**Die SFH empfiehlt daher eine klarere Festschreibung der Aufgaben der Beratung. Dabei sollte nicht nur die fortlaufende Beratung über das Asylverfahren und damit unmittelbar zusammenhängenden Bereichen, sondern ausdrücklich auch die Mitarbeit bei der Identifikation von besonders vulnerablen und von Diskriminierung bedrohten Asylsuchenden, darunter auch von Menschen mit geistigen, körperlichen, psychischen oder Sinnesbehinderungen, und die Vernetzung mit spezialisierten Unterstützungsdiensten vorgesehen werden.**

Wichtig ist nach Ansicht der SFH auch vorzusehen, dass die Beratung – wie dies im Testbetrieb bereits der Fall ist – regelmässig alle Standorte (inklusive Unterkunft) aufsucht und damit die Funktion einer für alle Asylsuchenden unabhängig vom Verfahrensstadium einfach zugänglichen Anlaufstelle innehat.

Vorschläge SFH:

Art. 52a Zugang und Qualität

(Art. 102f - 102l AsylG)

1 [...]

**.. (neu) Die Beratung von Asylsuchenden wird im Sinne einer offenen Beratungsstelle gewährleistet und umfasst neben der Beratung über das Asylverfahren auch weitere Aufgaben wie namentlich die Mitarbeit bei der Identifikation vulnerabler Personen und Vernetzungsarbeit.**

2 [..]

Art. 52b Beratung und Rechtsvertretung im Verfahren am Flughafen

(Art. 22 Abs. 3bis AsylG)

1 Während des Aufenthalts am Flughafen haben Asylsuchende Zugang zur Beratung über das Asylverfahren. Diese beinhaltet namentlich die Information über Rechte und Pflichten im Verfahren am Flughafen **und im Falle einer Mandatsniederlegung im Sinne von Abs. 5 die Vernetzung an eine unabhängige Beratungsstelle.**

[...]

5 Die Rechtsvertretung endet mit der Mitteilung der zugewiesenen Rechtsvertreterin oder des zugewiesenen Rechtsvertreters an die asylsuchende Person, sie oder er sei wegen Aussichtslosigkeit nicht gewillt, eine Beschwerde einzureichen. Diese Mitteilung erfolgt so rasch als möglich, **spätestens aber mit der nach** Eröffnung des ablehnenden Asylentscheides.

6 Zusätzlich zu den Aufgaben gemäss Artikel 102k Absatz 1 Buchstaben a bis f AsylG erfüllt die Rechtsvertretung am Flughafen namentlich folgende Aufgaben:

... .

## 8.2 Mandatsniederlegung

Einleitend soll in diesem Zusammenhang ein weiteres Mal unterstrichen werden, dass auch in Bezug auf die Mandatsniederlegung i.S.v. Art. 102h Abs. 4 nAsylG die anwaltshaftliche Sorgfaltspflicht zur Anwendung kommt. Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht der SFH notwendig, die Ausgestaltung dieser Bestimmung in der AsylV 1 in verschiedener Hinsicht klarer und konkret zu regeln.

**Die SFH empfiehlt daher mindestens die Festlegung des Vier-Augen-Prinzips in angezeigten Fällen, der Begründungspflicht, der Pflicht zur transparenten Dokumentation der Beweggründe und zur umgehenden Information über allfällige andere Möglichkeiten der Unterstützung für eine Beschwerdeerhebung in der AsylV 1 zu verankern.**

### 8.3 Zuteilung der Asylsuchenden

Aus dem vorliegenden Entwurf der AsylV 1 geht nicht hervor, ob die Asylsuchenden nach einem Aufenthalt in einem Zentrum des Bundes innerhalb derselben Asylregion auf die Kantone verteilt werden sollen. **Eine solche Lösung würde von der SFH begrüsst. Umso wichtiger wäre in diesem Fall aber die Erstzuteilung in die Zentren des Bundes. Deshalb schlägt die SFH vor diese zwingend nach den – bereits heute geltenden – Kriterien vorzunehmen.** Die Erfahrung zeigt eindrücklich, dass Familienzugehörigkeit (über die Kernfamilie hinaus) und sprachliche Fähigkeiten eine Integration stark fördern.

Vorschlag SFH:

Art. 8 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2

1 Meldet sich eine ausländische Person bei einer kantonalen oder eidgenössischen Behörde, so:

b. weist sie sie **gemäss den Kriterien von Art. 22 AsylV 1** einem Zentrum des Bundes nach Artikel 24 AsylG oder einem kantonal oder kommunal geführten Zentrum nach Artikel 24d AsylG zu und benachrichtigt dieses; und

2 Die asylsuchende Person hat sich spätestens im Verlauf des folgenden Arbeitstags in dem ihr gemäss Absatz 1 Buchstabe b zugewiesenen Zentrum des Bundes zu melden.

### 8.4 Qualität des Dolmetschens

Zum Erstaunen und Bedauern der SFH wird das Dolmetschen während des Asylverfahrens in den Entwürfen zur Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs nicht erwähnt. **Es handelt sich dabei, sowohl auf der Seite des SEM, als auch auf derjenigen der Rechtsschutzakteure, um eine derart zentrale Aufgabe, dass es unabdingbar ist, mindestens gewisse Qualitätsstandards dazu auf Verordnungsebene festzuhalten.**

Darunter fallen zur Sicherstellung einer Nichtdiskriminierung auch die Gewährleistung barrierefreier Kommunikationsformen für Menschen mit Behinderungen (siehe hierzu Art. 9 Abs. 1 lit. b und Art. 21 lit. b des UNO-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK; SR 0.109) sowie das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG; SR 151.3).

### 8.5 Schulpflichtige Kinder

Gemäss Art. 80 Abs.4 nAsylG organisiert der Standortkanton den Grundschulunterricht für asylsuchende Kinder, die sich in einem Bundeszentrum aufhalten. Nach Bedarf wird der Unterricht in den Zentren durchgeführt. **Aus Sicht der SFH muss die Einschulung in öffentlichen Schulen stattfinden, falls dies den Bedürfnissen der betroffenen Kinder entspricht. Ein entsprechender Passus ist in die AsylV1 aufzunehmen.**

## 8.6 Behandlungsstrategie

Art. 37b AsylG regelt die Behandlungsstrategie des SEM. Im Sinne des klar kommunizierten Ziels der Neustrukturierung, dass Asylsuchende rasch Klarheit über ihr Recht auf Schutz erhalten, die Zeit der der Unsicherheit verkürzt werden und eine rasche Integration gefördert wird, **sollte aus Sicht der SFH in der AsylV 1 unbedingt festgehalten werden, dass die Priorisierung in erster Linie anhand der Komplexität der Fälle geschehen muss. Einfach zu entscheidende Fälle mit Aussicht auf Schutz in der Schweiz müssen zwingend im beschleunigten Verfahren entschieden werden.**

## 8.7 Sicherstellung von Dokumenten

Die in Art. 2b Abs. 2 E-AsylV 1 enthaltene Liste von Dokumenten ist zu umfangreich. Nicht alle aufgezählten Dokumente sind für das Asylverfahren relevant und teilweise führt eine Sicherstellung zur Verhinderung der Ausübung von Rechten. So verhindert beispielsweise der Einzug des Original-Führerscheins die Ausübung einer persönlichen Freiheit, was sich nicht rechtfertigen lässt. Auch Zivilstandesdokumente müssen den Personen jederzeit zur Verfügung stehen. **Die SFH plädiert deshalb für eine Streichung dieser Liste und einer Beibehaltung des derzeit gültigen Art. 2a AsylV 1. Alternativ sollen bloss Kopien der entsprechenden Dokumente eingelegt werden.**

## 8.8 Verfahrenssprache

Die SFH begrüsst, dass die Eingaben von Asylsuchenden, die von einer bevollmächtigten Person vertreten werden in den Zentren des Bundes in einer der Amtssprachen der Region des Standortkantons des Zentrums eingereicht werden können. **In zweisprachigen Regionen müssen die Anhörungen (inkl. ergänzende Anhörungen) aus Sicht der SFH auch in der Amtssprache der zuständigen Rechtsberatungsstelle durchgeführt werden.**

## 8.9 Mitteilung an die bevollmächtigte Person

In Art. Art. 3a Abs. 1 E-AsylV 1 soll der bevollmächtigten Person «unverzüglich» bekannt gegeben werden, wenn eine Eröffnung oder eine Mitteilung an die asylsuchende Person geschieht. **Analog zu Art. 3 Abs. 1 E-AsylV 1 sollte hier für die Behörden die gleiche Vorgabe gelten wie für den Leistungserbringer und eine Mitteilung am selben Tag geschehen.**

## 8.10 Übergangsbestimmung zur Hilfswerksvertretung

Um die Hilfswerksvertretung in der Übergangsphase zu gewährleisten, braucht es eine Übergangsbestimmung zu Art. 24 AsylV 1. Eine solche fehlt im aktuellen Entwurf.

Vorschlag SFH:

Übergangsbestimmung:

Für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung vom ... hängigen Verfahren gilt der bisherige Art. 24 AsylV 1.





Bern, 30. November 2017

# Neustrukturierung des Asylbereichs – Änderungen der AsylV2, AsylV3 und VVWAL

*Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH*

Weyermannsstrasse 10  
Postfach  
CH-3001 Bern

T ++41 31 370 75 75  
F ++41 31 370 75 00

info@fluechtlingshilfe.ch  
www.fluechtlingshilfe.ch

Spendenkonto  
PC 30-1085-7



Member of the European  
Council on Refugees and Exiles



## Inhaltsverzeichnis

Neustrukturierung des Asylbereichs – Änderungen der AsylV2, AsylV3 und VVWAL.....	1
Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH .....	1
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>3</b>
<b>2 Das Wichtigste in Kürze.....</b>	<b>4</b>
<b>3 Änderungen der AsylV2 .....</b>	<b>4</b>
3.1 Übergangsbestimmung zur HWV-Pauschale .....	4
3.2 Pauschale für Koordinationsleistungen .....	5
3.3 Pauschalen für Rechtsberatungsstellen in den Kantonen .....	5
3.4 Finanzierung für Aufgaben der Rechtsvertretung als Vertrauensperson .....	6
3.5 Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe .....	7
3.5.1 Akteure der Rückkehrberatung .....	7
3.5.2 Ausschluss der Rückkehrhilfe bei bereits gewährten Leistungsdurch andere europäische Staaten (Art. 62 Abs. 4 E-AsylV2).....	7
3.5.3 Basispauschale (Art. 68 Abs. 3 E-AsylV2).....	7
3.5.4 Leistungspauschale (Art. 68 Abs. 4 E-AsylV2) .....	9
3.5.5 Pauschale für die individuelle Rückkehrhilfe: degressives Modell (Art. 74 E-AsylV2) .....	10
3.6 Kosten für ärztliche Untersuchungen und Begleitungen (Art. 58b E-AsylV2) .	10
3.7 Unterbringung und Betreuung in Bundeszentren .....	11
3.8 Sozial- und Nothilfe .....	11
3.8.1 Einheitliche Sozial- und Nothilfe .....	11
3.8.2 Globalpauschalen des Bundes (Art. 22, 26 E-AsylV2) .....	11
3.8.3 Nothilfepauschalen (Art. 29-31 E-AsylV2) .....	12
<b>4 Änderungen der AsylV3 .....</b>	<b>12</b>
<b>5 Änderungen der VVWAL .....</b>	<b>13</b>
5.1 Beginn der Vollzugsunterstützung (Art. 2 und Art. 4 E-VVWAL).....	13
5.2 Ausreisegespräch (Art. 2a E-VVWAL).....	13
5.3 Beratungsgespräch in Administrativhaft (Art. 3 E-VVWAL) .....	14
5.4 Zusammenarbeit mit Dritten (Art. 5 E-VVWAL).....	14
5.5 Gestaffelter Wegweisungsvollzug (Art. 26f E-VVWAL) .....	14
5.6 Rückführungsmonitoring .....	15

# 1 Einleitung

Die SFH bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Die Entwürfe der Asylverordnungen präzisieren die Grundlagen für die neuen Verfahrensabläufe im Zuge der Neustrukturierung des Asylbereichs. Auf die Asylsuchenden kommt ein stark verändertes Verfahren zu, das insbesondere sehr viel schneller als bisher Klarheit bringen soll, ob einer Person in der Schweiz Schutz gewährt wird. Um die Verfahren trotz der erheblichen Beschleunigung fair und rechtsstaatlich auszugestalten, sieht das revidierte Asylgesetz vor, dass jede asylsuchende Person für die Dauer des erstinstanzlichen Verfahrens Zugang zu kostenloser Beratung und Rechtsvertretung erhält. Der Fokus auf einen qualitativ hochwertigen und umfassenden Rechtsschutz für die asylsuchenden Personen im revidierten Asylgesetz ist zu begrüßen.

Ein solcher Rechtsschutz für die asylsuchenden Personen ist zentraler und erfolgskritischer Bestandteil der neuen Verfahren. Folglich muss die Umsetzung der entsprechenden Bestimmungen aus dem revidierten Asylgesetz in den Asylverordnungen auf dieses Ziel ausgerichtet sein. So gilt es die Voraussetzungen in Bezug auf den Verfahrensablauf derart zu gestalten, dass der Zugang der Asylsuchenden zu einem qualitativ hochwertigen und unabhängigen Rechtsschutz effektiv gewährleistet ist. Dabei ist insbesondere auch die spezifische Funktionsweise der Rechtschutzakteure in den Bundeszentren und in den Kantonen stärker zu berücksichtigen und deren Arbeit in finanzieller Hinsicht abzusichern.

Tatsächlich fallen viele Aufgaben, welche die Rechtsberatungsstellen heute abdecken, um die Achtung der Rechte von Personen aus dem Asylbereich zu gewährleisten, nicht unter den unentgeltlichen Rechtsschutz wie er im revidierten Asylgesetz vorgesehen ist. Dies betrifft etwa die Beratung und Rechtsvertretung bei Beschwerden im beschleunigten Verfahren im Fall einer Mandatsniederlegung durch die zugewiesene Rechtsvertretung, Beschwerden im erweiterten Verfahren, Beschwerden gegen Entscheide zum Widerruf, zur Aufhebung oder Beendigung eines Status, ausserordentliche Rechtsmittelverfahren, Familiennachzugsverfahren, asylrechtliche Härtefälle oder Kantonswechsel. Hinzu kommen weitere Aufgaben auf kantonaler Ebene, etwa bezüglich Verfahren zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, der Asylsozialhilfegewährung, der Unterbringung, des Gesundheitszustands oder Einschränkungen der Bewegungsfreiheit.

Diese Aufgaben sind von grundlegender Bedeutung für die Achtung der Rechte von Personen aus dem Asylbereich und müssen auch weiterhin durch die Rechtsberatungsstellen in den Kantonen abgedeckt werden. Insbesondere muss in diesem Zusammenhang vermieden werden, dass diese Aufgaben überhöhten Ansprüchen an die Flexibilität der Rechtsberatungsstellen im Rahmen eines möglichen Rechtsschutzmandats im erweiterten Verfahren zum Opfer fallen. Vielmehr müssen die Rahmenbedingungen in den Verordnungen derart ausgestaltet werden, dass dies nicht passiert.

## 2 Das Wichtigste in Kürze

- Um die **Hilfswerksvertretung** in der Übergangsphase zu gewährleisten, braucht es eine Übergangsbestimmung zur HWV-Pauschale.
- Um den **Rechtsschutz** und die notwendige Flexibilität der Rechtsvertretung sowohl im beschleunigten als auch im erweiterten Verfahren zu gewährleisten, braucht es Pauschalen für Koordinationsleistungen, für die Rechtsberatungsstellen in den Kantonen, und für die Aufgaben der Rechtsvertretung als Vertrauensperson.
- **Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe:** Die Kürzung der Basispauschale ist nicht gerechtfertigt, die Qualität des Angebotes wäre nicht mehr sichergestellt. Die vorgesehene Erhöhung der Leistungspauschale reicht als Kompensation dafür nicht aus. Das degressive Modell nach Verfahrensstand ist abzulehnen.
- Die **Kosten für medizinische Untersuchung und Begleitung** bei Rückführungen sind zu tief angesetzt. Zudem braucht es eine Bestimmung zur Finanzierung medizinischer Untersuchungen zwecks Feststellung des medizinischen Sachverhalts zu Beginn des Asylverfahrens.
- Es braucht eine Regelung für die **Finanzierung der Unterbringung und Betreuung in Bundeszentren**, mit Qualitätskriterien und ergänzenden finanziellen Leistungen für die Unterbringung von Asylsuchenden, und insbesondere auch von Personen mit besonderen Rechten.
- **Sozial- und Nothilfe:** Für alle Bedürftigen muss ein einheitlicher Zugang zu Sozial- und Nothilfe gewährleistet werden. Es ist fraglich, ob die neue Regelung der Nothilfepauschalen praxistauglich ist.
- Der **Datenschutz** muss stets gewährleistet sein. Es braucht Regelungen zum Zugang der Rechtsvertretung und Beratung zu den für ihre Tätigkeit notwendigen Daten, sowie zur Datenübergabe an die kantonalen Rechtsberatungsstellen. (Asylverordnung 3)
- Die SFH lehnt den **gestaffelten Wegweisungsvollzug von Familienmitgliedern ab**. (Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL))

## 3 Änderungen der AsylV2

### 3.1 Übergangsbestimmung zur HWV-Pauschale

Um die Finanzierung der Hilfswerksvertretung in der Übergangsphase zu gewährleisten, braucht es eine Übergangsbestimmung zu Art. 79 und 80 AsylV2. Eine solche fehlt im aktuellen Entwurf.

Vorschlag SFH: Übergangsbestimmung:
-------------------------------------

Für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung vom ... hängigen Verfahren gelten die bisherigen Art. 79 und 80 AsylV2.

### 3.2 Pauschale für Koordinationsleistungen

Zur Gewährleistung eines ausreichenden Rechtsschutzes in den Bundeszentren sowie in den Kantonen werden **sowohl intra- wie auch überregionale Koordinationsleistungen erforderlich** sein. Diese sind zentral, um einen einheitlichen, qualitativ hohen Rechtsschutz sicherzustellen. Diese Koordinationsaufgaben müssen dem Leistungserbringer daher separat entschädigt werden. Die SFH schlägt dazu ein Koordinationsmodell analog der bisherigen Regelung im HWV-Bereich vor:

Vorschlag SFH:

Art.79 AsylV2

1 Der mit der Aufgabe in Art. 52a AsylV1 beauftragte Leistungserbringer ist zuständig für die überregionale und regionale Koordination der Stellen, die Beratung und Rechtsvertretung in den Zentren des Bundes gemäss Art. 102g und 102h AsylG anbieten und die Koordination der Rechtsberatungsstellen gemäss Art. 102i AsylG.

2 Der Bund zahlt für die Aufgabe gemäss Abs. 1 einen jährlichen Pauschalbetrag an die Personal- und Arbeitsplatzkosten sowie die Verwaltungskosten. Das SEM setzt den Pauschalbeitrag bedarfsgerecht fest.

Zusätzlich zur erwähnten Koordinationsarbeit ist aus Sicht der SFH eine verfahrensexterne verfahrensunabhängige **Monitoring-Instanz** notwendig, welche die Einheitlichkeit und die Qualität der Arbeit der Rechtsschutzakteure periodisch analysiert und prüft. Weiter sollte aus unserer Sicht eine **paritätische Ombudsstelle** eingerichtet werden, welche in Konfliktfällen zwischen den Verfahrensparteien vermitteln kann (siehe zu beiden Punkten die SFH-Position zur Asylverordnung 1 im Rahmen der laufenden Vernehmlassung). Eine entsprechende Finanzierung dieser beiden Stellen müsste in der Asylverordnung 2 geregelt werden.

### 3.3 Pauschalen für Rechtsberatungsstellen in den Kantonen

**Um einen effektiven Rechtsschutz zu garantieren, muss weiter sichergestellt sein, dass die Rechtsvertretung ab der Übernahme des Mandates und bis und mit Eröffnung sowie Erläuterung des Entscheids gewährleistet ist.** Die Teilnahme an den bisher in den Verordnungsentwürfen definierten entscheiderelevanten Verfahrensschritten reicht dafür nicht aus. Vielmehr sind auch die weiteren notwendigen Aufgaben zu entschädigen, insbesondere ein Übernahmegespräch, die Einreichung zusätzlicher Beweismittel und Stellungnahmen, sowie die Entscheideröffnung. Weiter verweisen wir dazu auf die Position der SFH zur Asylverordnung 1 im Rahmen der Vernehmlassung.

Aufgrund der Regelungen zum Übergang der Rechtsvertretung vom beschleunigten ins erweiterte Verfahren und den kurzen Verfahrensfristen in der neuen AsylV1 müssen die kantonalen Rechtsberatungsstellen bei Bedarf rasch zur Verfügung stehen.

Aus dem Verordnungsentwurf geht hervor, dass die zugelassenen Rechtsberatungsstellen verpflichtet werden, die ihrer Region zugewiesenen Personen ins Mandat zu nehmen, falls diese dies wünschen («Übernahmezwang»). Zudem **kann die Anzahl der Personen**, die vom beschleunigten ins erweiterte Verfahren zugewiesen werden, deutlich **schwanken**.

Diese Ausgangslage bedingt eine **hohe Belastungsfähigkeit und Flexibilität** der Rechtsberatungsstellen. Wenn die Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren nach einer Zuweisung in den Kanton, wie vom Gesetz vorgesehen, umfassend bis zum erstinstanzlichen Entscheid gewährleistet sein soll, muss sichergestellt sein, dass eine Rechtsberatungsstelle zur Verfügung steht, die die Vertretung auch effektiv übernehmen kann. Dazu müssen entsprechende, insbesondere finanzielle Rahmenbedingungen geschaffen werden. Solche sind im Entwurf nicht vorgesehen: Es fehlt insbesondere eine Finanzierungsregel zu der gemäss Art. 102l Abs. 2 nAsylG vorgesehenen Entschädigung für die Tätigkeit der Rechtsberatungsstellen.

**Aus Sicht der SFH sind entsprechende ergänzende Leistungen oder Pauschalen für die Tätigkeit der kantonalen Rechtsberatungsstellen in die AsylV2 aufzunehmen.** Ergänzend im Sinne einer Ausnahme von der Pauschalabgeltung gemäss Art. 102l Abs. 2 nAsylG müssen zur Sicherstellung einer Nichtdiskriminierung auch zusätzliche Leistungen entschädigt werden (insbesondere ein zeitlicher und/oder finanzieller Mehraufwand), die aufgrund der besonderen Bedürfnisse vulnerabler und von Diskriminierung bedrohter Asylsuchender erforderlich sind. Zwecks Rechtssicherheit und Transparenz sind diese auf Verordnungsstufe, und nicht lediglich auf bilateraler Vertragsbasis zu regeln.

### **3.4 Finanzierung für Aufgaben der Rechtsvertretung als Vertrauensperson**

Die Tätigkeit als Vertrauensperson umfasst nicht nur die Rechtsvertretung, sondern auch verschiedene zusätzliche Aufgaben für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (nicht abschliessend: Unterstützung, Vertretung und Begleitung in medizinischen Angelegenheiten, Platzierungsfragen, usw.). Da im neuen System die Rechtsvertretung in den Bundeszentren auch die Aufgabe der Vertrauensperson übernimmt, müssen die entsprechenden Personen auch befähigt und befugt werden, Kindesgefährdungen zu erkennen und entsprechend zu handeln (Einbezug KESB, allenfalls spezialisierte psychosoziale Betreuungs- und Unterbringungsdienste und Institutionen), umfassende Bedürfnisabklärungen durchzuführen (rechtlich und sozial), sowie bei Zuweisung an den Kanton oder ins erweiterte Verfahren eine geordnete Übergabe an klar bezeichnete Stellen sicherzustellen.

**Diese Tätigkeiten unterscheiden sich klar von den Grundaufgaben einer Rechtsvertretung und kommen zusätzlich zu dieser hinzu. Daher muss aus Sicht der SFH in der AsylV2 eine besondere Pauschale dafür aufgenommen werden (auf Grundlage von Art. 102k Abs. 1 lit. e nAsylG).** Ansonsten besteht die dringende Gefahr, dass bei der Rechtsvertretung nicht ausreichend Kapazität für diese wichtigen Aufgaben besteht.

Zusätzlich braucht es eine **Entschädigung für die zuständigen Kindesschutzak- teure im Kanton** für die notwendigen Schritte zur Übergabe bei einer Zuweisung in den Kanton.

## 3.5 Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe

### 3.5.1 Akteure der Rückkehrberatung

Die Rückkehrberatung soll nicht durch die für den Vollzug zuständigen Behörden ge- leistet werden, sondern von unabhängigen Stellen. Diese wiederum müssen sich klar von Beratung und Rechtsvertretung abheben und unterscheiden lassen. Die SFH schlägt vor, die **Unabhängigkeit der Rückkehrberatung** von den Vollzugsbehörden in der AsylV2 zu verankern.

### 3.5.2 Ausschluss der Rückkehrhilfe bei bereits gewährten Leistungen durch andere europäische Staaten (Art. 62 Abs. 4 E-AsylV2)

Die angebotenen Leistungen der Rückkehrhilfe variieren in den verschiedenen euro- päischen Staaten sehr stark, und sind auch aufgrund unterschiedlicher systembeding- ter Voraussetzungen kaum vergleichbar. Auch besteht auf europäischer Ebene kein einheitliches System des Informationsaustausches in Bezug auf die gewährte Rück- kehrhilfe. Unter diesen Umständen ist ein pauschaler Ausschluss von der Schweizer Rückkehrhilfe bei bereits erfolgtem Bezug jeglicher Rückkehrhilfeleistungen in einem anderen europäischen Land aus Sicht der SFH nicht gerechtfertigt. Allenfalls könnte eine Reduktion der vom SEM gewährten Rückkehrhilfe um den konkreten, bereits er- haltenen Betrag in Betracht gezogen werden. Auch dann bliebe aber die Frage der Überprüfbarkeit der Informationen zum gewährten Rückkehrhilfebetrag ungelöst.

**Daher ist die SFH der Ansicht, dass dieser Passus zu streichen ist, solange eu- ropaweit kein einheitliches System der Rückkehrhilfe oder zumindest kein funk- tionierender innereuropäischer Informationsaustausch in diesem Bereich exis- tiert.**

Vorschlag SFH:

Art. 64 Abs. 2 AsylV2:

4 Rückkehrhilfe wird nur einmal gewährt. ~~Dies schliesst die in anderen europäischen Staaten gewährten Rückkehrhilfen ein.~~ Hat die Person die Schweiz vor mehr als fünf Jahren mit Rückkehrhilfe verlassen, kann ausnahmsweise erneut Rückkehrhilfe ge- währt werden.

### 3.5.3 Basispauschale (Art. 68 Abs. 3 E-AsylV2)

Die in der Verordnung vorgesehene Reduktion der Basispauschale um 50% wird mit der Reduktion der Zuweisungen von Asylsuchenden in die Kantone um 60% begrün- det. Gleichzeitig soll diese Kürzung mit einer Erhöhung der Leistungspauschale von CHF 600 auf CHF 750 abgedeckt werden. Diese Argumentation überzeugt aus Sicht der SFH jedoch aus verschiedenen Gründen nicht:



Zunächst ist unklar, ob die Vorgabe von 60% überhaupt eingehalten werden kann. Die neuen, beschleunigten Verfahren wurden zwar getestet, die Anzahl Asylfälle, für die ein erweitertes Verfahren eröffnet wird, hängt jedoch stark von der Zusammensetzung bzw. Situation in den Herkunftsländern der betroffenen Personen ab. Diese Entwicklungen sind derzeit nicht absehbar; je nachdem könnten plötzlich deutlich mehr Personen ins erweiterte Verfahren bzw. in die Zuständigkeit der Kantone eintreten.

Weiter würde die Reduktion der Basispauschalen um die Hälfte eine **drastische personelle Reduktion der Rückkehrberatungsstellen** nach sich ziehen. Damit würde sich das **Angebot verringern bzw. die Qualität der Tätigkeit verschlechtern**. Eventuell würde sogar die zukünftige Weiterführung gewisser Stellen in Frage gestellt. Verstärkt davon betroffen wären insbesondere kleine Kantone, bzw. überkantonale Rückkehrberatungsstellen mehrerer kleiner Kantone:

- Die Rückkehrberatung könnte allenfalls nicht mehr in allen Kantonen eine regelmässige Präsenz garantieren, was der vom SEM eingeforderten Niederschwelligkeit sowie der Qualität des Angebots stark abträglich wäre.
- Insbesondere bei einem unvorhergesehenen Anstieg der Nachfrage wären das Beratungsangebot und die rasche und qualitativ hochwertige Behandlung der Fälle nicht sichergestellt.
- Der Bestand von Personen aus dem Asylbereich, die bereits jetzt in den Kantonen ansässig sind, wird sich auch in Zukunft nicht wesentlich verringern. Erfahrungsgemäss ist auch aus dieser Personengruppe mit einer gewissen, konstanten Anzahl von Ausreisen zu rechnen.
- Die Visibilität der Rückkehrberatung bei der Zielgruppe würde stark eingeschränkt, da die Mittel zur Durchführung regelmässiger Informationsveranstaltungen fehlen bzw. vermindert würden. Gerade bei Personen in der Nothilfe, bei denen der Vollzug unmöglich oder erschwert ist, erweist sich eine kontinuierliche und stets wiederholte Informationstätigkeit aber als essentiell.
- Ein zentrales Element der Rückkehrberatung ist die Vernetzung mit allen relevanten Akteuren (SEM, Migrationsämter, Soziale Stellen, Asylunterkünfte, IOM etc.) sowie die kontinuierliche Pflege und Erweiterung des Wissensstandes. Beides ist ohne genügend zeitliche Ressourcen nicht aufrecht zu erhalten. Bei einer derart massiven Kürzung der Basispauschale wäre diese Grundlage gefährdet, da die Zahl der im Rückkehrprozess involvierten Akteure auch bei weniger Asylfällen nicht geringer wird – im Gegenteil: Sollte sich die Voraussage bzw. bereits heute feststellbare Tendenz, dass komplexere Fälle eher den Kantonen zugewiesen werden, bewahrheiten, wird die Zahl der involvierten Akteure eher noch zunehmen.
- Bei der Rückkehrberatung sollten die Bedürfnisse der beratenen Person und eine ganzheitliche Unterstützung bei der Rückkehr im Zentrum stehen. Gerade bei komplexeren Fällen beruht eine solche Beratung nicht auf einem standardisierten Vorgehen, sondern orientiert sich am Einzelfall und setzt ausreichend Erfahrung, Zeit und Bereitschaft, den beratenen Personen auf Augenhöhe zu begegnen, voraus. Dieser Ansatz ist bei einem reduzierten Betrieb der Rückkehrberatung in seiner Gesamtheit gefährdet, da die Zeit dafür fehlt.

### 3.5.4 Leistungspauschale (Art. 68 Abs. 4 E-AsylV2)

Als zumindest teilweise Kompensation für den Abbau der Basispauschale wird in der Verordnung eine erhöhte Pauschale pro erfolgter Ausreise von neu CHF 750 vorgeschlagen. Gemäss Erläuterungen zur Verordnung soll diese Erhöhung einer Vielzahl von Faktoren Rechnung tragen: Erstens der Tatsache, dass in den Kantonen überproportional viele «besonders intensive Beratungsfälle» sowie «Personen aus vollzugsschwierigen Herkunftsstaaten» vertreten sein würden; zweitens der Tatsache, dass die Leistungspauschale seit über 10 Jahren nicht mehr angepasst wurde; und drittens der «tendenziell kleineren Rückkehrbereitschaft bei Personen im erweiterten Verfahren». Dazu ist folgendes zu sagen:

- Die erwähnten Faktoren, welche zur Begründung der erhöhten Leistungspauschale angeführt werden, haben alle ihre Berechtigung; allerdings würde bereits jeder einzelne von ihnen eine Erhöhung der Leistungspauschale um den vorgesehenen Betrag rechtfertigen. **Die Gesamtheit aller Faktoren nur mit einer Erhöhung von lediglich 25% zu kompensieren kommt einer massiven Unterbewertung gleich**, zumal kein einziger dieser Faktoren bei der ursprünglichen Festlegung der Leistungspauschale überhaupt berücksichtigt wurde bzw. im nun zu erwartenden Mass bestimmend für die Arbeit der Rückkehrberatung (RKB) war.
- Unter diesen Umständen kann nicht von Planungssicherheit gesprochen werden. Die Erfahrung zeigt, dass die Einflussmöglichkeiten der Rückkehrberatung auf den Entscheid zur Ausreise letztlich begrenzt sind. Die Höhe der jährlichen Leistungspauschale ist somit stark von externen Faktoren abhängig und eben nicht planbar. Zahlreiche Gespräche der RKB münden nicht in einer Ausreise. Diese Aufwendungen sind in einer Leistungspauschale nicht berücksichtigt.
- Auch überzeugt das Argument der Schwankungstauglichkeit nicht. Die Arbeit der Rückkehrberatung beruht auf **diversen kontinuierlichen Hintergrundtätigkeiten**: Dazu gehören die Vernetzung, die Informationstätigkeit, fortwährende Wissenssicherung betreffend Weisungen des SEM, Länderinformationen, Informationen über Projektpartner (IOM) etc. Diese Tätigkeiten müssen auch bei einer geringeren Anzahl Fälle gewährleistet bleiben. Der vorgeschlagene Betrag reicht dazu nicht aus.
- Mit einem Abbau der RKB-Leistungen in Zeiten mit wenigen Ausreisen bzw. einer kurzfristigen Steigerung der Kapazitäten in Zeiten erhöhter Nachfrage wird das langjährig erarbeitete Knowhow und damit die Qualität der Arbeit der RKB auf Spiel gesetzt.

Aufgrund dieser Ausführungen scheint eine **Leistungspauschale** daher **als Finanzierungsmodell untauglich**. Falls daran festgehalten wird, müsste sie auf mindestens CHF 1000 erhöht werden, damit die geforderten Leistungen und der Beratungsaufwand auch entsprechend abgegolten werden können.



### 3.5.5 Pauschale für die individuelle Rückkehrhilfe: degressives Modell (Art. 74 E-AsylV2)

Die SFH lehnt eine Einschränkung der Rückkehrhilfe nach Stand des Asylverfahrens oder länderspezifischen Gründen ab, weil die Rückkehrhilfe sich dann nicht an den individuellen Bedürfnissen der rückkehrenden Person orientiert, und keine Gleichbehandlung aller Personen unabhängig von der Herkunft gegeben ist.

Dementsprechend **lehnt die SFH das** in Art. 74 Abs. 2 und 5 E-AsylV2 vorgesehene **degressive Modell ab**, welches den Betrag der Rückkehrhilfe nach Verfahrensstand abstuft. Das Angebot eines wesentlich höheren Betrags noch vor Abschluss des erstinstanzlichen Verfahrens birgt das Risiko einer Druckausübung auf die Asylsuchenden. Es ist stossend, dass Rückkehrhilfe im degressiven Modell einzig als Anreiz zu einer möglichst schnellen Ausreise verstanden wird, unabhängig der **individuellen Bedürfnisse**. Besonders problematisch ist dies bei Personen, die zwar Bereitschaft zur Rückkehr zeigen, innerhalb der gesetzten Frist aber keine gültigen Reisepapiere beschaffen können.

Mit Abschluss des beschleunigten Verfahrens und bei nicht erfolgter Ausreise ist ein Transfer der betroffenen Personen in ein Ausreisezentrum vorgesehen, wo nur eine geringe Rückkehrhilfe angeboten wird. Da die betroffenen Personen aber vornehmlich aus Staaten mit Vollzugsschwierigkeiten stammen werden und zudem bis zu diesem Zeitpunkt nicht vom Angebot der Rückkehrhilfe Gebrauch gemacht haben, kann nicht von einem grossen Interesse an einer pflichtgemässen Ausreise ausgegangen werden – umso mehr, wenn keine Rückkehrhilfe mehr angeboten wird.

Zudem ist davon auszugehen, dass diese Personen bei Nichtausreise als Nothilfebezügler in die kantonale Zuständigkeit fallen werden. Dort können sie wiederum von der regulären individuellen Rückkehrhilfe profitieren. Daraus resultiert eine **zusätzliche Belastung der Rückkehrberatung der Standortkantone bei gleichzeitigem Abbau der Basisfinanzierung**. An dieser Schnittstelle ist das degressive Modell somit nicht mit dem alten System kompatibel und wenig durchdacht.

### 3.6 Kosten für ärztliche Untersuchungen und Begleitungen (Art. 58b E-AsylV2)

Die in Art. 58b E-AsylV2 vorgesehenen Pauschalen für ärztliche Untersuchungen und Begleitungen bei Rückführungen sind aus Sicht der SFH deutlich **zu tief**. Gemäss Erfahrungswerten der Kantone betragen die Kosten für medizinische Untersuchungen durchschnittlich 350 CHF, für ärztliche Begleitungen ab den Kantonen zum Flughafen 1'000 CHF. Die SFH schlägt vor, die Pauschalen entsprechend zu erhöhen. Analog zur Handhabung der Entschädigung von Rechtsberatungs- und -vertretungsleistungen müssen zur Verhinderung einer Diskriminierung auch hier zusätzliche Leistungen entschädigt werden, die aufgrund der besonderen Bedürfnisse vulnerabler und von Diskriminierung bedrohter Asylsuchender erforderlich sind, so insbesondere ärztliche Untersuchungen und Begleitungen von Menschen mit Behinderungen (siehe hierzu Art. 25 UNO-BRK).

Zudem ist in der Asylverordnung eine zusätzliche Bestimmung einzufügen, welche die **Finanzierung medizinischer Untersuchungen zur frühen Feststellung des medizinischen Sachverhalts** nach Art. 26a Abs. 2 nAsylG zu Beginn des Asylverfahrens regelt.

### 3.7 Unterbringung und Betreuung in Bundeszentren

Aus Sicht der SFH **fehlt im 3. Titel der E-AsylV2 (Bundesbeiträge) ein Kapitel, welches die Finanzierung der Unterbringung und die Betreuung in den Bundeszentren regelt**. Die SFH schlägt vor, ein solches Kapitel zu ergänzen. Darin sollen insbesondere klare **Qualitätsanforderungen** an Betreuungs- und Unterbringungsorganisationen, welche die Bundeszentren im Auftrag des Bundes betreiben, festgehalten werden.

Um eine quantitativ und qualitativ ausreichende Unterbringung und Betreuung sicherzustellen, müssen zudem ergänzende Leistungen für die Betreibenden der Unterbringung und Betreuung vorgesehen werden (analog zu den vorstehend gemachten Vorschlägen in Bezug auf Leistungen für die Rechtsvertretung.)

Ebenfalls müssen die Leistungen konkretisiert werden, welche für **Personen mit besonderen Rechten** wie beispielsweise Familien, unbegleitete minderjährige Asylsuchende, Gewalt- und Menschenhandelsopfer sowie Menschen mit Behinderungen erbracht werden müssen, und entsprechend vom Bund vergütet werden müssen. Entsprechende Leistungen, welche zu Mehrkosten führen, müssen vom Bund abgegolten werden.

### 3.8 Sozial- und Nothilfe

#### 3.8.1 Einheitliche Sozial- und Nothilfe

Aus Sicht der SFH ist stossend, dass die Ansätze für Sozial- und Nothilfe für Personen im Asylbereich in den verschiedenen Kantonen teilweise beträchtlich variieren. Um eine **Gleichbehandlung** zu gewährleisten, ist aus Sicht der SFH in Art. 3 AsylV2 aufzunehmen, dass sich die Kantone bei der Gewährung der Sozialhilfe an den SKOS-Richtlinien orientieren.

Im neuen System werden vermehrt Personen in Bundeszentren, namentlich in «Ausreise- und Wartezentren», Nothilfe erhalten (Art. 80 Abs. 1 nAsylG). In diesen Fällen wird gemäss Art. 80a nAsylG der mit dem Vollzug der Wegweisung beauftragte Kanton für die Ausrichtung der Nothilfe zuständig sein. Auch in diesem System müsste sichergestellt werden, dass dabei eine Gleichbehandlung herrscht.

#### 3.8.2 Globalpauschalen des Bundes (Art. 22, 26 E-AsylV2)

Aus Sicht der SFH sollte die Zahlung der **Globalpauschale nicht vom tatsächlichen Sozialhilfebezug abhängig** gemacht werden. Damit könnten Anreize geschaffen werden für die Kantone, wirksame Massnahmen zur Arbeitsmarktintegration zu ergreifen.

Ausserdem betont die SFH, dass sich die **Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Kantonen bei Nicht-Vollzug nach Art. 89b nAsylG auf die Ausreisepauschale beschränken** müssen. Sie darf nicht auf die Unterstützungs- und Integrationspauschale für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene ausgeweitet werden. Dies wäre unverhältnismässig und widerspräche dem Zweck dieser Pauschalen.

Zudem sollte sich der Bund an den Mehrkosten der Kantone für einen erhöhten Aufwand beteiligen, beispielsweise die Kosten für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen, die Kosten für die nachhaltige Integration von Personen aus dem Asylbereich in den Arbeitsmarkt und die Kosten für die Übersetzung bei medizinischen Behandlungen, im Sinne eines diskriminierungsfreien Zugangs zur medizinischen Behandlung.

### 3.8.3 Nothilfepauschalen (Art. 29-31 E-AsylV2)

Die Nothilfepauschalen des Bundes an die Kantone sollen neu nach Verfahrensart abgestuft werden (erweitertes Verfahren, beschleunigtes Verfahren, Dublin-Verfahren). Aus Sicht der SFH scheint fraglich, ob die Art des Verfahrens ein taugliches Kriterium für die Bemessung der Nothilfe ist. Denn gerade Dublin-Verfahren dauern in der Praxis teilweise länger als die 140 Tage Aufenthalt im Bundeszentrum. Das bedeutet, dass diese Personen sich dann auch im Kanton aufhalten und dort nach einem Dublin-NEE Nothilfe beziehen. Zwar ist ein entsprechender Anpassungsmechanismus in Art. 30a E-AsylV2 vorgesehen. Es wird sich zeigen, ob dieses System die effektiven Nothilfekosten tatsächlich angemessen vergüten kann. **Für die SFH muss jederzeit gewährleistet sein, dass sämtliche nothilfeberechtigten Personen Zugang zu ausreichenden Nothilfeleistungen haben.**

## 4 Änderungen der AsylV3

Bei jeder Ausweitung der Zugriffsrechte auf Datenbanken, die Daten von Asylsuchenden beinhalten, muss der **Daten- und Persönlichkeitsschutz** jeder betroffenen Person sowie der Grundsatz der Verhältnismässigkeit stets gewahrt werden. Insbesondere wenn der Zugriff auf Dritte ausgedehnt wird, braucht es ausreichende Regelungen, um den Datenschutz zu wahren.

Aufgrund der genannten Fragen drängt sich eine umfassende Prüfung und Beurteilung dieser Bestimmung durch den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten auf.

Aus Sicht der SFH besteht zudem Klärungsbedarf in der AsylV3 bezüglich Zugriff auf Daten und Datenschutz im Verhältnis zum Leistungserbringer. Die SFH schlägt vor, dass in der AsylV3 ein **Zugang der Rechtsvertretung und der Beratung zu den für die Ausübung dieser Tätigkeit notwendigen Daten** der Asylsuchenden vorgesehen wird. Dies gilt auch für die Datenweitergabe an Rechtsberatungsstellen im erweiterten Verfahren. Es braucht in der AsylV3 eine Regelung, wie der **Informations- und Datenfluss an die kantonalen Rechtsberatungsstellen** abläuft. Für eine effiziente und effektive Mandatsübergabe ist eine rechtzeitige Weitergabe von Daten an die kantonalen Rechtsberatungsstellen erforderlich. Gleichzeitig muss der Datenschutz gesichert sein.

## 5 Änderungen der VVWAL

### 5.1 Beginn der Vollzugsunterstützung (Art. 2 und Art. 4 E-VVWAL)

Die SFH ist klar der Meinung, dass die Vollzugsunterstützung während des laufenden Asylverfahrens nicht beginnen sollte, da erst nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid feststeht, dass die Person zurückkehren muss. Ein zu früher Beginn der Vollzugsunterstützung kann Auswirkungen auf das Verfahren haben und zudem auch eine Gefährdung der asylsuchenden Person mit sich bringen. Die SFH schlägt daher vor, die Abs. 2 und 3 von Art. 2 E-VVWAL zu streichen, da diese keine klare Zeitangabe hinsichtlich des Beginns der Vollzugsunterstützung enthalten. Alternativ könnte in beide Bestimmungen eingefügt werden: «Nach Rechtskraft eines im .... Verfahren ergangenen Wegweisungsentscheids ... ».

In Abs. 1 sollte das Wort «rechtskräftige» vor «Aus- und Wegweisung» sowie vor «Landesverweisung» eingefügt werden. Um Art. 97 Abs. 2 AsylG Rechnung zu tragen, sollten ein Abs. 2 (Abs. 4) eingefügt werden, der regelt, dass in speziellen Ausnahmefällen, die Papierbeschaffung vor der Rechtskraft beginnen kann. In Art. 4 E-VVWAL sollten diese Ausnahmen dann klar aufgelistet sein. Aus Sicht der SFH kann eine Vollzugsunterstützung und Papierbeschaffung vor der Rechtskraft nur bei erheblichen Sicherheitsbedenken gerechtfertigt sein, in allen anderen Fällen wäre eine Vermischung zwischen Asylverfahren und Rückkehrverfahren nicht mit den prozeduralen Verfahrensgarantien vereinbar.

### 5.2 Ausreisegespräch (Art. 2a E-VVWAL)

Das Ausreisegespräch muss klar abgegrenzt werden von der Rückkehrberatung. Zudem sollen die Rollen der involvierten Akteure insbesondere für die Asylsuchenden geklärt werden. Zwecks Transparenz wäre aus Sicht der SFH wünschenswert, grundsätzliche Punkte diesbezüglich auf Verordnungsstufe (und nicht erst auf Weisungsstufe) zu regeln.

Das Ausreisegespräch soll zudem auch dazu dienen, den Gesundheitszustand und die notwendigen medizinischen Informationen beim Vorliegen von gesundheitlichen Problemen zu erheben. Dabei muss insbesondere auch die Eruiierung besonderer Bedürfnisse von besonders vulnerablen und von Diskriminierung betroffenen Personen sichergestellt sein, z.B. von Menschen mit Behinderungen. Diese Informationen sind unverzichtbar für die Beurteilung der Reisefähigkeit. **Die SFH schlägt daher vor, Art. 2a Abs. 4 E-VVWAL entsprechend zu ergänzen.**

Im Testbetrieb in Zürich hat sich gezeigt, dass gerade im Fall einer bevorstehenden Ablehnung viele Gespräche für die Asylsuchenden vorgesehen sind, da die asylsuchende Person von der Rechtsvertretung hinsichtlich Stellungnahme zum Entwurf und zur Eröffnung des Entscheids jeweils für ein Gespräch aufgeboten werden muss, in diesem werden dann auch die Chancen einer Beschwerde erörtert. Es kann und hat schon zu Verwirrung geführt, wenn in dieser Phase zusätzlich ein Ausreisegespräch geführt wird. Dieses ist auch wenig effektiv solange die Person noch nicht entschieden hat, ob sie eine Beschwerde erhebt oder nicht. Aus Sicht der SFH wäre

es daher sehr sinnvoll, wenn deutlich gemacht würde, dass das **Ausreisegespräch in der Regel erst nach Rechtskraft erfolgen sollte**. In diesem Moment sind auch Ausreisegespräche am wirksamsten, da die asylsuchende Person die (fehlende) Bleibeperspektive positiv kennt und entsprechende Planungen beginnen wird.

### 5.3 Beratungsgespräch in Administrativhaft (Art. 3 E-VVWAL)

Die SFH steht diesen Vorschlägen grundsätzlich skeptisch gegenüber, in der Haft ein Beratungsgespräch seitens der Behörden oder beauftragter Dritter zu führen. Für die Situation in Haft ist vor allem erforderlich, dass die Person Zugang zu individueller und kompetenter Rechtsberatung hat. Hierfür müssen sowohl bei den Zugangsrechten als auch in der VVWAL Grundlagen geschaffen werden, die einen vollumfänglichen Zugang zu Rechtsbehelfen und fachkundiger Beratung und Vertretung sicherstellen. Dies sollte in Art. 3 VVWAL aufgenommen werden. Es muss insbesondere möglich sein, dass ein erstes Beratungsgespräch vor Mandatierung geführt werden kann und dazu die entsprechenden Dossiers von der möglichen Rechtsvertretung eingesehen werden können. Sowohl im Rahmen des im Entwurf vorgesehenen Beratungsgesprächs seitens der Behörden/beauftragter Dritter als auch bei der Gewährleistung des Zugangs zu Rechtsberatung muss zur Sicherstellung einer Nichtdiskriminierung eine barrierefreie Kommunikation mit Menschen mit Behinderungen sichergestellt sein. Siehe dazu auch die SFH-Stellungnahme zur Asylverordnung 1 im Rahmen der laufenden Vernehmlassung, Punkt 8.4.

### 5.4 Zusammenarbeit mit Dritten (Art. 5 E-VVWAL)

Die SFH ist der Meinung, dass eine Zusammenarbeit mit Dritten nur bei der freiwilligen Ausreise erfolgen sollte. Zwangsmassnahmen im Zuge der Rückführung können und dürfen wegen des staatlichen Gewaltmonopols nicht auf Dritte übertragen werden. Der Wortlaut von Art. 5 Abs. 1 E-VVWAL sollte dies klarstellen.

### 5.5 Gestaffelter Wegweisungsvollzug (Art. 26f E-VVWAL)

**Die SFH lehnt einen gestaffelten Wegweisungsvollzug von Familienmitgliedern klar ab.** Ein solcher ist aus unserer Sicht nicht mit dem Grundsatz der Wahrung der Familieneinheit vereinbar. Art. 44 AsylG hält explizit fest, dass bei der Anordnung des Wegweisungsvollzugs die Familieneinheit berücksichtigt werden muss. Dies muss auch für den Vollzug an sich gelten. Ausserdem ist die Formulierung «falls nötig» in Art. 26f Abs. 1 E-VVWAL sehr unbestimmt und schwammig. Angesichts des hohen Rechtsgutes, das betroffen ist (Familieneinheit), ist eine solche Formulierung nicht haltbar.

Ein gestaffelter Wegweisungsvollzug führt in der Umsetzung in den Kantonen zu unnötigen und unhaltbaren Stresssituationen für die Betroffenen. Werden einzelne Familienmitglieder ausgeschafft, verursacht dies eine grosse Belastung der zurückgebliebenen Angehörigen, der für die involvierten Stellen wiederum einen besonderen Aufwand in der Betreuung nach sich zieht. Es ist damit zu rechnen, dass damit die Förderung einer freiwilligen Rückkehr untergraben wird, Betroffene untertauchen und im schlimmsten Fall gar vulnerable Angehörige zurücklassen.

Die SFH schlägt daher angesichts der sozialen und finanziellen Folgekosten vor, Art. 26f E-VVWAL zu streichen.

## 5.6 Rückführungsmonitoring

Aus Sicht der SFH braucht es ein umfassendes Monitoring von Rückführungen, also nicht nur (wie heute) bei Sonderflügen. Denn nicht nur bei Level 4-Ausschaffungen, sondern auch bei Level 3 sowie teilweise bei Level 2 kann es zu Zwangsanwendung kommen. Auch hat sich gezeigt, dass die grössten menschenrechtlichen und praktischen Schwierigkeiten ohnehin nicht auf den Flügen selbst entstehen, sondern in der Zuführung, den medizinischen Abklärungen und bei der Bodenorganisation. Hier kommt es beispielsweise regelmässig zu unverhältnismässigen Zwangsmassnahmen seitens der zuführenden Behörden. **Die SFH fordert, die notwendigen finanziellen Ressourcen für ein umfassendes Rückführungsmonitoring und für die notwendige Aus- und Weiterbildung der Ausschaffungen durchführenden Mitarbeitenden von Behörden zur Verfügung zu stellen. Die SFH schlägt vor, dies entsprechend im Abschnitt 1b. der VVWAL aufzunehmen.**



**Conférence Suisse des Délégués à l'Intégration  
Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten  
Conferenza Svizzera dei delegati all'integrazione**

Frau Bundesrätin  
Simonetta Sommaruga  
Bundeshaus West  
3003 Bern

(per E-Mail: [pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch) und [jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:jasmin.bittel@sem.admin.ch))

Bern, 30. November 2017

Kontaktperson/  
Contact Carolina Schärner  
031 320 30 07 / [c.schaerrer@kdk.ch](mailto:c.schaerrer@kdk.ch)

**Vernehmlassung zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren  
(Neustrukturierung des Asylbereichs)**

**Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1), der Asylverordnungen 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. August 2017 haben Sie die Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten (KID) eingeladen, in obgenannter Angelegenheit bis zum 30. November 2017 Stellung zu nehmen.

Die vorgeschlagenen Verordnungsänderungen sind primär strukturell und zielen wie bereits die Asylgesetzrevision auf eine Beschleunigung der Verfahren im Asylbereich ab. Aus integrationspolitischer Sicht ist es insgesamt zu begrüßen, dass Asylgesuche künftig rascher entschieden werden sollen. Gerade bei positiven Entscheiden kann dadurch wertvolle Zeit gewonnen werden, indem bereits zu einem frühen Zeitpunkt Integrationsmassnahmen ergriffen werden können. Dies wirkt sich positiv auf den Integrationsprozess aus.

Eine zentrale Änderung ist die Anpassung der Verwaltungs- und Nothilfepauschalen an die tatsächliche Kostenlast. Gemäss den Ausführungen bedeutet diese Anpassung de facto für die Kantone eine Kürzung der Pauschalen. Es ist deshalb diesbezüglich wichtig zu betonen, dass diese Kürzungen nur unter dem Vorbehalt akzeptiert werden, dass der Bund nicht auf Kosten der Kantone bevorteilt wird. Aus diesem Grund wird die Einführung des automatischen regelbasierten Anpassungsmechanismus als besonders wichtig angesehen und sehr begrüsst. Damit wird dem SEM für die Festlegung der Höhe der Pauschalen der Ermessens-



spielraum genommen, indem die Festlegung an eine technische Berechnungsformel gebunden ist.

Im Gegenzug zur Reduktion der Nothilfe- und Verwaltungspauschale wird vom Bund erwartet, dass er sich zukünftig stärker an den Integrationskosten der Kantone beteiligt, auch wenn diese Kosten nicht direkt mit der Neustrukturierung des Asylbereichs im Zusammenhang stehen. Dies betrifft insbesondere die Kosten für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen, die Kosten für die nachhaltige Integration von Personen aus dem Asylbereich in den Arbeitsmarkt und die Kosten für die Übersetzung bei medizinischen Behandlungen im Sinne eines diskriminierungsfreien Zugangs zur medizinischen Behandlung.

Wir danken Ihnen, für die Gelegenheit Stellung zu nehmen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

Konferenz der Integrationsdelegierten (KID)



Kurt Zubler  
Co-Präsident KID



Céline Maye  
Co-Präsidentin KID





SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND  
UNION PATRONALE SUISSE  
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

[pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch)  
[jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:jasmin.bittel@sem.admin.ch)

Zürich, 11. Oktober 2017 sm  
[maeder@arbeitgeber.ch](mailto:maeder@arbeitgeber.ch)

**Verzicht zur Stellungnahme: Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs)**

**Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1), der Asylverordnungen 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. August 2017 wurden wir zur Stellungnahme zum obengenannten Geschäft eingeladen. Für die uns dazu gebotene Gelegenheit danken wir Ihnen bestens.

Da die Vorlage nicht unter die durch den Schweizerischen Arbeitgeberverband behandelten Themen fällt, resp. die Arbeitgeber nicht direkt betrifft, verzichten wir auf eine Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND

Prof. Dr. Roland A. Müller  
Direktor

## Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK zur Beschleunigung der Asylverfahren

### Neustrukturierung des Asylbereichs

Änderungen der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV1),  
Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV2), und Verordnung über  
den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von  
ausländischen Personen (VWAL)

Bern, 29. November 2017

## 1. Ausgangslage

Seit Jahrzehnten bearbeitet der Kirchenbund Migrationsfragen in unterschiedlichen Handlungsfeldern. Die Neustrukturierung des Asylbereichs hat der Kirchenbund von Anfang an mitunterstützt und sich im Rahmen von Vernehmlassungen und Abstimmungen entsprechend positioniert.

Die Reformierten machen sich für einen kompromisslosen Rechtsschutz für Asylsuchende stark, indem sie die Rechtsberatungsstellen zu einem grossen Teil mitfinanzieren. Ebenso engagiert sich die Reformierten für gute Lebensbedingungen in den Bundesasylzentren und leistet mit den Seelsorgediensten einen konkreten Beitrag dazu. Asylsuchende, Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene und abgewiesene Asylsuchende sollen in der Schweiz mit Würde empfangen und betreut werden und – wenn sie zurückkehren müssen, diese Reise würdevoll antreten können.

Im Rahmen der Vernehmlassung macht der Kirchenbund die im Folgenden dargelegten Anmerkungen und Änderungsvorschläge.

## 2. Position des Kirchenbundes

### 2.1 Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV1)

#### Qualität der Rechtsvertretung

Der Kirchenbund hat sich wiederholt für einen umfassenden Rechtsschutz von Asylsuchenden ausgesprochen. Der Rechtsschutz trägt wesentlich dazu bei, faire und rechtsstaatlich einwandfreie Asylverfahren durchzuführen. Professionelle Rechtsberatung liegt auch im Interesse des Staates, weil damit ein Beitrag zur Qualitätssicherung der Verfahren geleistet und die Einhaltung internationaler Verpflichtungen zum Schutz von Verfolgten gestärkt wird.<sup>1</sup>

Damit der Rechtsschutz aber umfassend garantiert werden kann, müssen die Rechtsberatenden unter professionellen Bedingungen arbeiten können. Dazu gehören realistische Zeitressourcen für die Begleitung der Verfahren (Art. 52c, d und f E-AsylV1). Der Kirchenbund schliesst sich den Ausführungen der Schweizerischen Flüchtlingshilfe in diesem Bereich an und regt an, die **Fristen zu verlängern**, in denen das SEM die weiteren Verfahrensschritte, den Entscheidentwurf und die Termine vorankündigt. Ebenso soll den Rechtsberatenden mehr Zeit eingeräumt werden, um eine Stellungnahme zum Entscheidentwurf einzureichen. Grundsätzlich müssen der Rechtsvertretung Möglichkeiten zur Verfügung stehen, Fristen wenn nötig zu erstrecken.

Ebenso sollen auch im erweiterten Verfahren die Fristen für die Mitteilung der Termine für entscheidrelevante Verfahrensschritte früher mitgeteilt werden. Und schliesslich muss gewährleistet sein, dass der **Übergang von der Rechtsvertretung im Bundeszentrum zur kantonalen Rechtsvertretung lückenlos funktioniert**. Es muss sichergestellt sein, dass der Zugang zu Rechtsvertretung ab der Übernahme und mindestens bis und mit Eröffnung und Erläuterung des Entscheids garantiert ist. In diesem Rahmen sollen die zusätzlichen Aufgaben der Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren in Art. 52e AsylV1 aufgeführt werden (z.B. Entscheideröffnung und –erläuterung).

---

<sup>1</sup> Vernehmlassungsantworten des Kirchenbundes zu der Asylvorlage II (2013), der Verfahrens- und Chancenberatung (2010) sowie der Übernahme der EU-Rückführungsrichtlinie (2009).

## Zugang der Seelsorgenden in die Bundeszentren

Seit Jahrzehnten ist der Kirchenbund federführend bei der nationalen Koordination und Bereitstellung der Seelsorgedienste in den Bundeszentren. Derzeit ist der Zugang der Seelsorgenden in der Verordnung des EJPD zum Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich explizit geregelt (Art. 9 Zutritt Drittpersonen). **Der Kirchenbund legt Wert darauf, dass dieser Zugang der Seelsorgenden weiterhin auf Verordnungsstufe geregelt bleibt.** Die jahrelange Erfahrung und das derzeitige Pilotprojekt muslimische Seelsorge im Testbetrieb in Zürich zeigen: Seelsorge in den Bundeszentren bringt Mehrwert und leistet einen Beitrag zu guten Lebensbedingungen in den Zentren.

## Unterbringung

Was die Dauer der Unterbringung in den neuen Zentren betrifft, unterstützt der Kirchenbund die im Rahmen der Vernehmlassung eingebrachten Vorschläge der Schweizerischen Flüchtlingshilfe. Die Höchstdauer des Aufenthalts von 140 Tagen in den Bundeszentren und 14 Tagen in den „besonderen Zentren“ sollen nicht überschritten werden (Art. 14 Abs. 2 E-AsylV1).

Die im Vergleich zu heute (im Normal-, nicht im Testbetrieb) deutlich längere Aufenthaltsdauer muss Anlass dafür sein, **höhere und für alle Bundeszentren geltende Standards** zu erreichen. Namentlich sind beispielsweise angemessene Räumlichkeiten vorzusehen (Familienzimmer, nicht zu grosse Schlafsäle, angemessene Aufenthaltsräume, spezielle Behandlung von Personen mit besonderen Bedürfnissen und Verletzlichkeit wie Kinder und Traumatisierte).

## Unbegleitete Minderjährige UMA

Unbegleitete minderjährige Asylsuchende bedürfen der besonderen Unterbringung und Betreuung. Der Kirchenbund bezweifelt, ob herkömmliche Bundeszentren angemessene Orte sind, um UMA unterzubringen. Das Kindeswohl und der Kinderschutz haben höchste Priorität und es sollen mit den bestehenden Regelinstitutionen (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden KESB) und spezialisierten NGO angemessene Lösungen realisiert werden.

## 2.2 Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV2)

### Finanzierung und Pauschalen der Rechtsberatungsstellen in den Kantonen

Auch im Rahmen der Neustrukturierung sind die kantonalen Rechtsberatungsstellen von zentraler Bedeutung: Aus dem Verordnungsentwurf geht hervor, dass zugelassene Rechtsberatungsstellen verpflichtet werden, die ihrer Region zugewiesenen Personen im erweiterten Verfahren ins Mandat aufzunehmen, falls diese dies wünschen („Übernahmezwang“). Dies bedingt kantonale Rechtsberatungsstellen mit genügend personellen Ressourcen.

Die Rechtsberatungsstellen in den Kantonen werden derzeit insbesondere von den reformierten Kirchen direkt und indirekt über ihr Hilfswerk HEKS finanziert und betrieben. Aufgrund der angespannten finanziellen Situationen in zahlreichen Mitgliedkirchen des Kirchenbundes ist davon auszugehen, dass diese die finanzielle Unterstützung der Rechtsberatungsstellen in Zukunft nicht erweitern können. Vielmehr ist angesichts von sinkenden Mitgliederzahlen und Sparprogrammen ein Rückgang der finanziellen Unterstützung zu erwarten. **Dies bedeutet, dass eine solide staatliche Finanzierung der kantonalen Rechtsberatungsstellen notwendig ist, weil die Kirchen diese hohe finanzielle Belastung nicht tragen können.**

Es fehlt eine Finanzierungsregel zu der gemäss Art. 102I Abs. 2 n AsylG vorgesehenen Entschädigung für die Tätigkeit der Rechtsberatungsstellen. **Deshalb fordert der Kirchenbund, dass in der AsylV2 entsprechende ergänzende Leistungen oder Pauschalen für die kantonalen Rechtsberatungsstellen aufgenommen werden.**

### Sozial- und Nothilfe

Personen des Asylbereichs sollen in Hinblick auf ihre staatliche Unterstützung gleich behandelt werden. Um diese Gleichbehandlung zu gewährleisten, sollen sich alle Kantone an den SKOS-Richtlinien orientieren. Für die Nothilfe soll gelten: Unabhängig davon, welchem Kanton oder welchem „Ausreise- oder Wartezentrum“ die Person zugeteilt wurde, der Anteil an staatlicher Hilfe soll nicht variieren. Die Abstufung der Nothilfebeiträge je nach Verfahrensart (Art. 29-31 E-AsylV2) ist aufmerksam zu beobachten. Auch hier muss das **Prinzip der Gleichbehandlung** Geltung haben und gewährleistet sein, dass alle betroffenen Personen Zugang zu ausreichenden Nothilfeleistungen haben.

## Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe

Auch freiwillige oder unfreiwillige Rückkehr ins Heimatland muss unter würdevollen Bedingungen geschehen. Deshalb macht der Kirchenbund auf folgende Aspekte aufmerksam und schlägt Präzisierungen vor:

**Unabhängigkeit der Beratung:** Selbständige Rückkehr bedeutet, «dass eine Person aus eigenem Antrieb oder aufgrund einer entsprechenden Verfügung die Schweiz ohne Zwang verlässt». So heisst es in der Weisung III/4 zum Asylgesetz. Aus diesem Grund **soll die Rückkehrberatung nicht durch die für den Vollzug zuständigen Behörden geleistet werden, sondern von einer unabhängigen Stelle**. Der Kirchenbund schliesst sich der Schweizerischen Flüchtlingshilfe an, und schlägt vor, die Unabhängigkeit der Rückkehrberatung von den Vollzugsbehörden in der AsylV2 zu verankern.

Das in **Art. 74 Abs. 2 und 5 nAsylV2** vorgesehene degressive Modell regelt, dass der Betrag der Rückkehrhilfe je nach Verfahrensstand abgestuft wird. Entscheiden sich die Asylsuchenden noch vor Abschluss des erstinstanzlichen Verfahrens für eine Rückkehr, erhalten sie einen wesentlich höheren Betrag, als wenn sie sich erst zu einem späteren Zeitpunkt dafür entscheiden. **Dies birgt das Risiko einer Druckausübung auf Asylsuchende**. Der Kirchenbund teilt die Meinung der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, wonach Rückkehrhilfe nach diesem Modell einzig zu einem Anreiz für eine möglichst schnelle Ausreise führt. Rückkehrhilfe muss sich aber an den individuellen Bedürfnissen der rückkehrenden Person orientieren und die Gleichbehandlung aller Personen unabhängig von der Herkunft garantieren.

Es kann zudem (auch aus staatlicher Sicht) von Interesse sein, zu einem deutlich späteren Zeitpunkt im Asylverfahren Anreize für eine selbständige Rückkehr zu setzen (siehe hierzu Anmerkungen SEK zur VVWAL weiter unten). Der Kirchenbund lehnt die Einführung des degressiven Modells deshalb ab.

**Art. 68 Abs. 3 nAsylV2:** Es ist davon auszugehen, dass bei Personen, die das Verfahren abgewartet haben und den Ausreisezentren zugewiesen wurden, wenig Interesse an einer pflichtgemässen Ausreise besteht – umso mehr, wenn weniger Rückkehrhilfe angeboten wird. Viele von ihnen werden somit bei Nichtausreise als Nothilfebezügler in die kantonalen Zuständigkeiten fallen. Gemäss Art. 68 Abs. 3 nAsylV2 sollen aber gerade die Basispauschalen für die kantonalen Rückkehrberatungsstellen um 50% gekürzt werden. Dies würde u.a. eine drastische personelle Reduktion mit sich bringen und schlussendlich die Qualität der Beratung massiv beeinträchtigen. **Der Kirchenbund spricht sich aus diesem Grund gegen die Reduktion der Basispauschale für die Rückkehrberatungsstellen aus.**

## 2.3 Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VVWAL)

### Art. 2 und 4 E-VVWAL, Beginn der Vollzugsunterstützung

Der **Kirchenbund spricht sich für die zeitliche Staffelung des Asyl- und des Rückkehrverfahrens aus**. Erst wenn nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid die Pflicht zur Ausreise gegeben ist, soll das Rückkehrverfahren beginnen. Die Überschneidung dieser beiden Verfahren birgt die Gefahr der Beeinflussung des Asylentscheids und damit der Gefährdung der Betroffenen.

### Art 2a E-VVWAL, Ausreisegespräch

Im Ausreisegespräch bietet sich die Chance, bereits vorliegende Fachinformationen über den Gesundheitszustand der Betroffenen zu sichten und – falls Hinweise bestehen – entsprechende medizinische Abklärungen einzuleiten. Im Hinblick auf den beabsichtigten Vollzug der Wegweisung und der damit verbundenen Beurteilung der Reisefähigkeit ist dies ein pragmatischer Ansatz. **Art. 2a Abs. 4 E-VVWAL ist deshalb mit einer entsprechenden Formulierung bezüglich medizinischer Abklärung zu ergänzen.**

### Art. 3 E-VVWAL, Beratungsgespräch in Administrativhaft

Der Kirchenbund begrüsst die Durchführung von Beratungsgesprächen in Administrativhaft ausdrücklich. Inhaftierte sollen darin unterstützt werden, neue Zukunftsperspektiven zu entwickeln. Dazu sind folgende Aspekte zu beachten, die im Grundsatz in die Formulierung des Art. 3 einfliessen sollen:

- Die **Beratungsgespräche sind zwingend von unabhängigen Organisationen zu übernehmen**. Dies stärkt in den Augen der Betroffenen die Glaubwürdigkeit des Beratungsgesprächs und damit dessen Wirkung. Die unabhängige Organisation soll dafür entschädigt werden.
- Durch finanzielle Unterstützung und weitere Unterstützungsangebote wie Reintegrationsprojekte im Zielland sind auch in der Administrativhaft explizit **Anreize für eine möglichst freiwillige und selbstbestimmte Rückkehr zu schaffen**.

Die Alternative zur freiwilligen Rückkehr sind oft Ausschaffungen mit Zwangsanwendung. Die finanziellen Kosten dafür sind unverhältnismässig hoch. Aus ethischen aber eben auch aus finanziellen Gründen sind deshalb die Anreize für die freiwillige Rückkehr deutlich zu erhöhen und flächendeckend in der ganzen Schweiz anzubieten.



## Erweiterung des Rückführungsmonitorings

Der Kirchenbund hat aufgrund der Leitung des Pilotprojekts „ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring“ 2011 und 2012 im Rahmen des Schlussberichts die Empfehlung erarbeitet, dass punktuell auch Rückführungen, die nicht per Sonderflug stattfinden, punktuell beobachtet werden sollten (vgl. Tätigkeitsbericht Pilotprojekt «Rückführungsmonitoring»- Unabhängige Beobachtung von Sonderflügen. SEK, 22. März 2012). Fragen zur Verhältnismässigkeit und zu Zwangsmassnahmen stellen sich in meist abgeschwächter Form auch bei diesen Rückführungen. Der Kirchenbund regt an, diese Ausweitung nun zu prüfen.



Eidgenössischen Justiz- und  
Polizeidepartements EJPD  
Bundesrätin  
Simonetta Sommaruga  
Staatssekretariat für Migration SEM  
3003 Bern

Per E-Mail an:  
**pascale.probst@sem.admin.ch**  
und  
**jasmin.bittel@sem.admin.ch**

Bern, 30. November 2017

## **Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren Stellungnahme des SGV**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 30. August 2017 haben Sie dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit uns aus Sicht der rund 1'625 dem SGV angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen.

Der SGV wurde bei den Gesprächen zur Neustrukturierung des Asylbereichs miteinbezogen und konnte sich im Rahmen verschiedener Gremien wie der AGNA, dem Tripartiten Ausschuss, dem Fachausschuss Asylverfahren und Unterbringung oder der Steuergruppe Zuwanderung und Integration zum revidierten Asylgesetz äussern. Dadurch wurde das Mitwirkungsrecht der Gemeinden seitens Bund und Kantone eingehalten. Der SGV steht hinter der allgemeinen Stossrichtung und der damit verbundenen Umsetzung. Im Nachfolgenden äussert er sich zu Verordnungsbestimmungen, die aus Sicht der Gemeinden noch verbesserungswürdig sind.

### **Zur Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen**

#### **Artikel 7 Absatz 2, 2bis, 2ter (neu), 2quater (neu), 2quinques (neu)**

Für unbegleitete minderjährige Asylsuchende ist es zentral, in festen Strukturen eingebunden zu sein. Daher begrüsst der SGV, dass ihnen ein Beistand oder Vormund als Vertrauensperson zur Seite gestellt wird. Im Interesse aller Beteiligten und zur Sicherung schneller Asylverfahren ist dieser Schritt schnellstmöglich nach der Zuweisung in einen Kanton zu erfolgen. Deswegen beantragt der SGV folgende Änderung des Artikels 7 Absatz 2, 2quater (neu):

*„Für unbegleitete minderjährige asylsuchende Personen wird nach der Zuweisung in den Kanton so rasch als möglich eine Bestand- und Vormundschaft eingesetzt. Ist dies nicht sofort möglich, so ernennt die zuständige kantonale Behörde für die Dauer des Asyl- und Wegweisungsverfahrens längstens aber bis zur Ernennung eines Beistandes oder Vormundes oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit, unverzüglich eine Vertrauensperson“*

## **Artikel 15**

Dieser Artikel regelt die Vorgehensweise, die bei erheblichen Störungen durch Asylsuchende anzuwenden ist. Um das Prinzip der Rechtfertigung und Information gegenüber den asylsuchenden Personen zu garantieren, ist es nach Meinung des SGV unentbehrlich, dass sie über die Möglichkeit der Zuweisung in besondere Zentren aufgeklärt werden. Dabei müssen sie in adäquater Weise und gegebenenfalls mit entsprechenden Dolmetschern informiert werden, ab welchem Vergehen sie in diese Zentren eingewiesen werden.

## **Artikel 21**

Die zahlenmässige Verteilung von Asylsuchenden erfolgt mittels Zuweisung oder Zuteilung. Beide Anwendungsformen treffen auch die Gemeinden. Insbesondere ist aus unserer Sicht wichtig, dass vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge im gleichen Mass verteilt werden. Ansonsten droht einigen Gemeinden, dass sie zu einem Refugium für vorläufig Aufgenommene werden, für die eigentlich der Bund zuständig ist.

Der SGV fordert deshalb nachfolgende Änderung des Artikels 21 Abs. 2 Bst. b.:

*„Das SEM weist den Kantonen bevölkerungsproportional zu:*

*[...]*

*b. Personen, denen im beschleunigten Verfahren Asyl gewährt wurde;*

*c. (neu) Personen, die vorläufig aufgenommen wurden;“*

Artikel 21 Abs. 3:

Ausserdem wird das SEM beauftragt, periodisch den Schlüssel zur bevölkerungsproportionalen Zuweisung zu überprüfen. Allerdings ist der Begriffsumfang von „periodisch“ nicht deutlich gezeichnet. Der SGV beantragt deshalb, dieses Vakuum mit konkreten numerischen Angaben zu füllen. Weiter bildet der Schlüssel nur noch die aktuellen Bevölkerungszahlen ab, um die bis anhin im geltenden Art. 21 AsylV 1 enthaltenen Kompensationen von 0.4 Prozentpunkten für EVZ-Kantone zu bereinigen.

Artikel 21 Bst. a:

Für den SGV ist nicht klar, ob Standortgemeinden von Zentren gemäss Art. 24c AsylG (vorübergehende Nutzung von militärischen Bauten und Anlagen des Bundes) Anspruch auf Kompensationen haben. Er fordert, dass dies noch im Gesetzestext ausformuliert wird.

## **Artikel 22**

Das SEM weist die Asylsuchenden unter Berücksichtigung besonders betreuungsintensiver Fälle bevölkerungsproportional zu. Der SGV weist darauf hin, dass auch hier nicht klar abgeleitet werden kann, um welche spezifischen Personen es sich handelt. Diese Fälle sollen unbedingt beim Namen genannt werden – ganz im Sinne der Transparenz.

## **Artikel 24**

Der Kanton bezeichnet die Stelle, an welcher sich die Asylsuchenden nach Verlassen des Zentrums des Bundes oder des Flughafens zu melden hat. Vernachlässigt werden in dieser Bestimmung die unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden. Um deren übergeordnetes Interesse zu wahren, sollen sie auf dem Weg in die Gemeinde begleitet werden. Dies soll dementsprechend in die Verordnung aufgenommen werden und entspricht auch dem Prinzip der fairen Asylverfahren.

## **Zur Asylverordnung 2 über die Finanzierungsfragen**

### **Artikel 29-31**

Die Neustrukturierung mit den beschleunigten Verfahren hat zur Folge, dass der Aufwand der Kantone und Gemeinden in den Bereichen Nothilfe und Wegweisungsvollzug tiefer als bisher ausfallen wird. Entsprechende Kürzungen der Nothilfe- sowie Verwaltungskostenpauschalen sind deswegen die richtige Konsequenz. Die Pauschalen werden durch das SEM jährlich entsprechend des Monitorings angepasst. Allerdings fehlt dem SGV eine Schutzklausel, welche die Kostenrisiken des Nothilfesystems durch Bund, Kantone und Gemeinden gleichmässig verteilt. Durch diese Klausel ist sichergestellt, dass keine der drei staatlichen Ebenen auf Kosten der anderen Ebenen sparen oder sich einen finanziellen Vorteil erwirtschaften. Somit wird verhindert, dass Gemeinden und Kantone ein Defizit in der Nothilfe aufweisen. Der SGV fordert deshalb die Schutzklausel auch in die Verordnung zu packen.

Der SGV verlangt zudem, dass sich der Bund an den allfälligen Mehrkosten beteiligt. Gemeint sind hiermit die Kosten für die Unterbringung und Begleitung von unbegleiteten Minderjährigen, die Kosten für die nachhaltige Einbindung von Asylsuchenden in den Arbeitsmarkt und die Kosten für die Übersetzungen bei medizinischen Behandlungen.

### **Artikel 58b**

Der SGV ist der Meinung, dass die Lösung im Asylrecht administrativ möglichst einfach sein soll. Die Auszahlung einer Pauschale durch den Bund entspricht nicht einer schlanken und praxisorientierten Vorgehensweise. Beim Vollzug von Wegweisungen ab den Bundesasylzentren im Dublin-Verfahren oder beschleunigte Verfahren sollen die ärztlichen Dienste des SEM die notwendigen medizinischen Untersuchungen direkt und auf Rechnung des SEM durchführen.

Weiter möchte der SGV betonen, dass die vorgesehenen Pauschalen viel zu tief sind. Erfahrungsgemäss betragen die Kosten für medizinische Untersuchungen im Durchschnitt CHF 350, für ärztliche Begleitung ab den Kantonen zum Flughafen CHF 1'000. Deshalb beantragt der SGV die Pauschalen dementsprechend zu erhöhen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unsere Anliegen.

Freundliche Grüsse

### **Schweizerischer Gemeindeverband**

Präsident



Hannes Germann  
Ständerat

Direktor



Reto Lindegger

Kopie an: Schweizerischer Städteverband, Bern



Staatssekretariat für Migration SEM  
Frau Pascale Probst  
Frau Jasmin Bittel  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

[pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch)  
[jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:jasmin.bittel@sem.admin.ch)

EINGANG GEVER SEM

2017 -11- 29

Bern, 28. November 2017 sgv-KI/ds

**Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs): Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1), der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL)**

Sehr geehrte Frau Probst  
Sehr geehrte Frau Bittel

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 Verbände und gegen 300'000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 30. August 2017 lädt uns das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ein, zur Umsetzung der Beschleunigung der Asylverfahren und zur Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1), der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL) Stellung zu nehmen. Der Schweizerische Gewerbeverband sgv dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv unterstützt diese Verordnungsanpassungen. Sie sind eine Folge der Gesetzesänderungen zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs), die der sgv damals unterstützt hat. Der sgv hat Anfang 2017 auch die Teilkraftsetzung des Asylgesetzes unterstützt. Bauten und Anlagen, die dem Bund zur Unterbringung Asylsuchender oder zur Durchführung von Asylverfahren dienen, werden neu, gemäss dem in den Artikeln 95a - 95l AsylG vorgesehenen Verfahren, einer einzigen Plangenehmigungsbehörde des Bundes unterstellt.

Im Rahmen der vorliegenden Verordnungsanpassungen werden alle übrigen Bestimmungen der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen zum Rechtsschutz, etc.), welche Anfang 2019 in Kraft gesetzt werden sollen, in die Vernehmlassung geschickt.

### **Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsyIV 1)**

Der sgv unterstützt die vorgeschlagenen Beschleunigungsmassnahmen im Asylverfahren. Eine Mehrheit der Verfahren soll während maximal 140 Tagen in Bundeszentren stattfinden.

### **Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsyIV 2)**

Die Anpassungen bestehen in einer Reduktion der Verwaltungspauschale an die Kantone, da sie weniger Fälle werden bewältigen müssen. Je nach Verfahrensart wird zudem eine Nothilfepauschale und ein Ausreisegeld ausgerichtet.

### **Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsyIV 3)**

Der sgv unterstützt die Möglichkeit, dass Mitarbeitende von kantonalen und kommunalen Zentren nach Artikel 24d nAsylG neu Zugriff auf das Informationssystem der Zentren des Bundes und der Unterkünfte am Flughafen (MIDES) erhalten sollen.

### **Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL)**

Künftig sollen sowohl das SEM als auch die zuständige kantonale Behörde die Ausreisewilligkeit einer Asylsuchenden Person umfassend erheben und dokumentieren können. Der sgv unterstützt Massnahmen, mit welcher eine selbständige oder zwangsweise Rückkehr frühzeitig eingeleitet werden kann.

Insgesamt unterstützt der sgv die Revision des Asylwesens, die in der Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 eine Mehrheit gefunden hat.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

### **Schweizerischer Gewerbeverband sgv**



Hans-Ulrich Bigler  
Direktor, Nationalrat



Dieter Kläy  
Ressortleiter

Bundesamt für Justiz  
Sekretariat für Migration  
Quellenweg 6  
3003 Bern

E-mail: [pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch)  
[jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:jasmin.bittel@sem.admin.ch)

Bern, 4. Dezember 2017

## **Vernehmlassungsantwort zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur Änderung der Asylverordnungen 1, 2 und 3 sowie zur Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL) Stellung nehmen zu können.

### **Zu den Änderungen der Asylverordnung 1**

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB begrüsst den Fokus der Vorlage auf einen qualitativ hochwertigen und umfassenden Rechtsschutz für Asylsuchende. Damit dieser sichergestellt ist, muss eine ausreichende Finanzierung gewährt sein. Die Fristen für die Mitteilung von Verfahrensschritten sowie von Anträgen sind zu kurz und müssen länger definiert werden. Des Weiteren empfehlen wir, Qualitätskriterien für den Rechtsschutz und seine AnbieterInnen in der Verordnung festzulegen. Auf die Qualität der Unterbringung und Betreuung muss ein besonderes Augenmerk gelegt werden, insbesondere bezüglich Bedürfnissen von traumatisierten Menschen und Personengruppen mit besonderen Rechten (Minderjährige, Frauen, Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen usw.). Disziplinar massnahmen, Ein- und Ausgrenzungen und vor allem Freiheitsentzug dürfen nur begründet in absoluten Ausnahmefällen zum Einsatz kommen. Den vorgesehenen Automatismus lehnen wir ab. Der SGB unterstützt vollumfänglich die Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe zur Asylverordnung 1.

### **Zu den Änderungen der Asylverordnung 2**

Der SGB fordert eine angemessene Finanzierung, um faire Asylverfahren zu gewährleisten, und unterstützt diesbezüglich die Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe zur Asylverordnung 2. Insbesondere für Rechtsschutz und -beratung müssen ausreichende finanzielle Mittel bereitgestellt werden. Die Pauschalen für die Rückkehrberatung und -hilfe sowie für die medizinische Untersuchung und Betreuung sind zu tief angesetzt. Der Zugang zu Sozial- und Nothilfe muss für alle Bedürftigen niederschwellig möglich sein und die Rechtsgleichheit gewährleisten. Die SKOS-Richtlinien dürfen dabei nicht unterschritten werden.

### Zu den Änderungen der Asylverordnung 3

Der SGB unterstützt die Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe zur Asylverordnung 3 und fordert, dass der Daten- und Persönlichkeitsschutz jeder betroffenen Person zu jedem Zeitpunkt gewahrt sind.

### Zu den Änderungen der VVWAL

Auch zu den Änderungen der VVWAL unterstützt der SGB die Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe. Insbesondere lehnt er einen gestaffelten Wegweisungsvollzug von Familienmitgliedern entschieden ab und fordert, Art. 26f VVWAL zu streichen. Während eines laufenden Asylverfahrens sollten keine Vorbereitungen für eine allfällige Wegweisung getroffen werden, da diese das Verfahren beeinflussen können.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

**SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND**



Paul Rechsteiner  
Präsident



Regula Bühlmann  
Zentralsekretärin





Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Staatssekretariat für Migration SEM  
3003 Bern

Per Mail: [Pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:Pascale.probst@sem.admin.ch)  
[Jasmin.Bittel@sem.admin.ch](mailto:Jasmin.Bittel@sem.admin.ch)

Bern, 30. November 2017

**Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren  
(Neustrukturierung des Asylbereichs)  
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung. Als solcher konnte er die Umsetzungsarbeiten, die seit dem positiven Volksentscheid im Jahr 2016 getätigt wurden, eng begleiten. Er war in verschiedenen Arbeitsgruppen vertreten. Der Städteverband unterstützt die Neuordnung des Asylwesens und die damit verbundene Beschleunigung der Verfahren. Raschere Entscheide sorgen für mehr Klarheit für die Betroffenen und die Behörden, und sie können die (Arbeitsmarkt-) Integration von Flüchtlingen begünstigen.

Die vorliegende Vernehmlassung, zu welcher vier Teilverordnungen gehören, ist das letzte von drei Vernehmlassungspaketen, die zur Gesamtreform zur Neuordnung der Asylverfahren gehören. Es schliesst die regulatorischen Umsetzungsarbeiten ab und ebnet den Weg für den Start der neuen Asylprozesse, der auf Anfang 2019 vorgesehen ist. (Siehe erläuternder Bericht S. 7-9)

**Allgemeine Einschätzung**

Der Städteverband unterstützt die in den drei Verordnungen (AsylV1, AsylV2, AsylV3) vorgeschlagenen Änderungen. Von Bedeutung sind für die Städte und Gemeinden insbesondere die in AsylV2 definierten finanziellen Abgeltungen an die Kantone, etwa die Nothilfepauschalen für Personen mit negativem Asylentscheid. Städte und Gemeinden erbringen in Kooperation mit den Kantonen wesentliche Leistungen in der Unterbringung und Versorgung von Asylsuchenden, was im neuen Verfahren insbesondere für die Personen im erweiterten Verfahren zutreffen wird. Diese Leistungen bedürfen einer korrekten Abgeltung durch den Bund. Dies wird mit den in dieser Vorlage definierten Finanzflüssen und Berechnungsmethoden ermöglicht.



Wir folgen untenstehend bei den Ausführungen zu spezifischen Anliegen der Struktur des erläuternden Berichtes, die angegebenen Seitenzahlen beziehen sich auf diesen.

## **Beurteilung der Asylverordnungen im Detail**

### **1. Änderungen der Asylverordnung 1 (AsylV 1)**

#### **Unbegleitete Minderjährige, S. 13**

##### **Artikel 7 Absatz 2, 2bis, 2ter (neu), 2quater (neu), 2 quinquies (neu)**

Wir erachten es als richtig, dass unbegleiteten Minderjährigen raschestmöglich eine Vertrauensperson, ein Beistand oder eine Vormundschaft zugewiesen wird, auch wenn diese selbst eine Rechtsvertretung ablehnen. Wir weisen darauf hin, dass diese Prozesse auch mit den kommunalen Stellen zu koordinieren sind, sofern diese in die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen involviert sind. Die Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK), die zur Betreuung der unbegleiteten Minderjährigen ausgearbeitet wurden,<sup>1</sup> sind weitestmöglich anzuwenden.

#### **Betrieb der Bundeszentren und Schwankungsreserve, S. 19**

##### **Artikel 16 und Aufhebung Artikel 16a**

Die Neuordnung der Asylverfahren dürfte mittelfristig dazu führen, dass Kantone und Gemeinden bis anhin genutzte Unterbringungsstrukturen reduzieren. Insofern wird der Bund frühzeitig Prozesse zur Bereitstellung zusätzlicher Beherbergungsplätze auslösen müssen, wenn sich ein Krisenszenario abzeichnet.

In den Zentren des Bundes wird es zudem wichtig sein, insbesondere auf die Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen Rücksicht zu nehmen, da diese länger dort beherbergt sein werden als bisher.

#### **Feststellung medizinischen Sachverhalts, S. 21**

##### **Artikel 20a**

Der Austausch der medizinischen Daten sollte für die verschiedenen involvierten Behörden möglich sein, ohne dass nach der zu Beginn des Asylverfahrens eingeholten Einwilligung der betroffenen Person erneut eine solche angestrebt werden muss.

#### **Zuweisung an Kantone S.22**

##### **Artikel 21, Artikel 22**

Der Zuweisungsmechanismus für die Personen im erweiterten Verfahren stellt ein Kernelement der Reform dar. Dies, weil Kantone, die als Standort von Bundeszentren Sonderleistungen erbringen, von ihrem bevölkerungsproportionalen Kontingent einen Kompensationsfaktor abziehen können. Der Städteverband unterstützt dieses System, das bereits zu Beginn der Reform definiert wurde. Er erklärt sich

<sup>1</sup> [http://www.sodk.ch/fileadmin/user\\_upload/Aktuell/Empfehlungen/2016.05.20\\_MNA-Empfehlungen\\_farbig\\_d.pdf](http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Empfehlungen/2016.05.20_MNA-Empfehlungen_farbig_d.pdf)



nun auch mit den in der Verordnung festgelegten Abläufen einverstanden. Wir weisen jedoch darauf hin, dass die Funktionsweise des Systems mit dem vorgesehenen Monitoring stets wird überprüft werden müssen. Zudem ist auszuführen, von welchen Kompensationen Standorte profitieren, die provisorische Bundesunterkünfte bereitstellen, etwa im Falle einer ausserordentlichen Lage.

#### **Meldung im Kanton, S. 25** **Artikel 24 (neu)**

Wir erachten es als entscheidend, den Zeitraum vom Austritt aus dem Bundeszentrum bis zur Meldung im Kanton reibungslos zu organisieren. Es besteht sonst das Risiko, dass sich einem Kanton zugewiesene Personen in eine andere Landesregion begeben und so die behördlichen Zuständigkeiten missachten. Besondere Aufmerksamkeit sollte bei diesen Transfers insbesondere unbegleiteten Minderjährigen zukommen.

#### **Bezeichnung des Vollzugskantons, S. 26** **Artikel 34**

Die unter den Kantonen entwickelten Regelungen zur Organisation des Vollzugs werden auch von den Städten und Gemeinden unterstützt. Positiv hervorheben möchten wir insbesondere auch die für den Fall von „Überkompensationen“ vorgesehene Regelung, bei welcher Vollzugsaufgaben an einen Nachbarkanton abgegeben werden können. Sie ermöglicht es, auch bei aussergewöhnlichen Standortlösungen (kleine Kantone als Standorte von Bundeszentren) beim Verteil- und Kompensationssystem zu bleiben, das für diese Reform entwickelt wurde.

Auch die Solidaritätsregelung unter den Kantonen für ausserordentliche Lagen (Hohe Anzahl an Vollzugsfällen) (Artikel 34a) unterstützen wir. Zu prüfen ist, ob eine sechsmonatige Minimalfrist notwendig ist, um überlasteten Kantonen die Hilfeforderung zu erlauben, oder ob dies schon rascher ermöglicht werden kann.

#### **Rechtsschutz und Beschwerdeverfahren, Grundsätze des Rechtsschutzes, S. 28** **Artikel 52a**

Ein qualitativ hochwertiger und gut zugänglicher Rechtsschutz für die sich im Asylverfahren befindenden Personen ist auch aus Sicht der Städte von grösster Bedeutung für faire Asylverfahren. Wir erachten deshalb auch die im erläuternden Bericht erwähnten Merkmale zur Herstellung der örtlichen Unabhängigkeit des Rechtsschutzes in den Bundeszentren (separate Gebäude oder Eingänge) für bedeutsam. Es sind zudem für alle Asylregionen kompetente Organisationen mit den Rechtsschutzaufgaben zu beauftragen.

#### **Rechtsschutz im erweiterten Verfahren nach Zuweisung auf die Kantone, S. 32** **Artikel 52e**

Wir möchten hier darauf hinweisen, dass in den Fällen, in denen die Zuständigkeit für die Rechtsberatung von der im Bundeszentrum zugewiesenen Rechtsberatungsstelle an jene des Kantons übergeht, Fragen zur Koordination auftreten können. Insbesondere dann, wenn ein Kanton die Unterbringung und Betreuung von Personen im erweiterten Verfahren an die Gemeinden delegiert. Es gilt si-



cherzustellen, dass auch Personen im erweiterten Verfahren stets wissen, wer für ihre Rechtsberatung zuständig ist.

## 2. Änderungen der Asylverordnung 2 (AsyIV2)

### Höhe und Bemessung der Global- und Nothilfepauschalen, S. 37 – 40

#### Artikel 22 – 29

**Globalpauschalen:** Die Bemessung und Berechnung der Globalpauschalen bleiben richtigerweise unverändert, ebenso deren Höhe. Dies gilt auch für die Angleichung der Pauschalen an die Immobilienpreise.

**Nothilfepauschalen:** Der erläuternde Bericht nennt mit den Durchschnittskosten pro Person, der Bezugsquote und der durchschnittlichen Bezugsdauer die Parameter, die bei der Formulierung der Verordnung zur Festlegung der Nothilfepauschalen berücksichtigt wurden. Errechnet wurden so eine Nothilfepauschale von 400.- Franken für Nichtreintretensentscheide („Dublin-Fälle“), 2013.- Franken für Fälle, die mit einem beschleunigten Verfahren abgeschlossen werden können und 6006.- für Negativentscheide im erweiterten Verfahren. Der Städteverband erklärt sich mit diesen Pauschalhöhen einverstanden, weist jedoch darauf hin, dass sie nun keinesfalls tiefer angesetzt werden dürfen, weil im Arbeits- und Betreuungsintensiven Asylwesen auf Kantons- und Gemeindeebene durch die Regelstrukturen (Polizei, Schulen, etc.) ohnehin oft Zusatzleistungen mit Zusatzkosten erbracht werden, die nicht abgegolten werden.

Die Nothilfepauschalen künftig nach Verfahrenstypen (Nichteintreten, beschleunigtes Verfahren, erweitertes Verfahren) zu differenzieren, ist aus unserer Sicht sinnvoll.

### Anpassung der Nothilfepauschalen, S. 40 – 41

#### Artikel 30a

Bund und Kantone haben sich darauf geeinigt, die künftige Anpassung der Nothilfepauschalen an eine Formel zu knüpfen, die verhindert, dass die eine oder die andere Seite von systematisch zu tief oder zu hoch bemessenen Zahlungen profitiert. Liegt die Bezugsquote der Nothilfe bei den abgewiesenen Asylbewerbern etwa deutlich höher als ursprünglich angenommen, so wird dies berücksichtigt.

Die Einführung dieses Anpassungsmechanismus wird seitens der Städte begrüsst. Wir schliessen uns aber in diesem Punkt der Stellungnahme der Kantone an, die fordert, die im erläuternden Bericht erwähnte „Schutzklausel“ (S. 41), die verhindert, dass seitens der Kantone vorschüssig Kosten gedeckt werden müssen, auch in den Verordnungstext aufzunehmen.

### Anpassung der Verwaltungskostenpauschale, S. 41

#### Artikel 31, Abs. 3

Die sofortige Anpassung der Verwaltungskostenpauschale wird von unseren Mitgliedern teilweise in Frage gestellt. Es wird vorgeschlagen, die heutige Höhe der Pauschale vorerst beizubehalten, und



diese dann aufgrund effektiver Ergebnisse beim Monitoring nach Umsetzung der neuen Asylverfahren zu senken.

Zudem erachten es unsere Mitglieder als wesentlich, dass Kantone auch Standortgemeinden von Asyl-Infrastrukturen in geeigneter Masse an den Verwaltungskostenpauschalen partizipieren lassen.

### **Kosten für Begleitung, S. 42**

#### **Artikel 58**

In Fällen, in denen der Bund eine soziale Begleitung anordnet, sollte er nach Ansicht unserer Mitglieder in jedem Falle auch deren Kosten übernehmen.

Die für die medizinischen Untersuchungen bei Ausweisungen errechneten Pauschalen sollten zudem nochmals überprüft werden, die Kosten liegen gemäss den Erfahrungen der Kantone höher als die erwähnten 250.-.

### **Rückkehrhilfe und Wiedereingliederung, S. 45 – 47**

#### **Artikel 62 – 78**

Künftig wird der Bund in der Rückkehrberatung und in der Vergabe von finanziellen Rückkehrhilfen eine grössere Rolle spielen als bisher und so auch Aufgaben übernehmen, die bis anhin die Kantone durchführten. Es ist zweckmässig deshalb auch die Finanzierung dieser Aufgaben anzupassen. Dennoch erachten wir es als sinnvoll, die in Artikel 68 definierten Pauschalen auch künftig regelmässig zu prüfen und allenfalls anzupassen, falls die Kantone mehr Rückkehrgespräche führen sollten, als derzeit vorgesehen. Seitens unserer Mitglieder wird darauf hingewiesen, dass der Aufwand für Ausreisegespräche für die Kantone durchaus steigen könnte, da sie künftig öfters aufwändige Fälle zu übernehmen haben.

### **3. Änderungen der Asylverordnung 3 (AsylV 3)**

#### **Zugriff im Informationssystem MIDES, S. 48**

##### **Anhang 5**

Der erläuternde Bericht erwähnt richtigerweise, dass auch kommunale Stellen Zugriff auf das System MIDES haben sollen, sofern das aufgrund der ihnen zugeteilten Aufgaben sinnvoll ist. Wir bitten dies später in den entsprechenden Wegleitungen/Ausführungsbeschlüssen festzuhalten.

#### **Änderungen der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung, sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL)**

Seitens der Städte haben wir zur Organisation der Wegweisungen und der Ausreisegespräche keine weitergehenden Bemerkungen, es handelt sich um ein eindeutiges Zuständigkeitsgebiet von Bund und Kantonen.



Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Städteverband**

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat  
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband

Sehr geehrte Frau Probst

Der Vorstand des Schweizerischen Verbandes der Bürgergemeinden und Korporationen hat von den Revisionen der Asylrechtsgesetzgebung Kenntnis genommen. Da unser Verband durch die Vorlagen nicht direkt betroffen ist, verzichten wir auf eine Vernehmlassung.

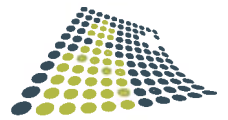
Wir bedanken uns trotzdem, dass uns Gelegenheit geboten wurde, eine Stellungnahme einzureichen.

Mit freundlichen Grüßen

Andreas Hubacher, Geschäftsführer SVBK

ADVOKATUR BUNDESGASSE 16  
HUBACHER & ROLLI

Bundesgasse 16  
Postfach  
3001 Bern  
Telefon +41 (0)31 311 14 14  
Telefax +41 (0)31 311 18 58  
[andreas.hubacher@advokatur16.ch](mailto:andreas.hubacher@advokatur16.ch)  
[www.advokatur16.ch](http://www.advokatur16.ch)



Staatssekretariat für Migration  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

Per Mail an:  
[pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch)  
[jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:jasmin.bittel@sem.admin.ch)

Zürich, 25. November 2017

**Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren  
Vernehmlassung Änderung der Asylverordnungen 1 - 3  
Stellungnahme des Schweizerischen Verbandes für Zivilstandswesen (SVZ)**

Sehr geehrter Herr Staatssekretär  
Sehr geehrte Damen und Herren

---

Der Vorstand des Schweizerischen Verbandes für Zivilstandswesen bedankt sich für die Möglichkeit, zum im Titel genannten Geschäft Stellung nehmen zu dürfen.

Wir nehmen dazu gerne Stellung, indem wir uns der Stellungnahme der Konferenz der Kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst vom 19. Oktober 2017 vollumfänglich anschliessen.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Eingabe.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen**

Roland Peterhans  
Präsident



Madame,

*L'OSEO, membre du comité de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), partage la position de l'OSAR et sa réponse à la consultation qui sera transmise par cette dernière.*

Freundliche Grüsse/ Meilleures salutations  
Catherine Suchet

Assistentin nationales Sekretariat/ Assistante secrétariat national  
SAH OSEO SOS  
Schwarztorstrasse 18  
3007 Bern

031 380 14 02  
[catherine.suchet@sah-schweiz.ch](mailto:catherine.suchet@sah-schweiz.ch)  
[www.sah-schweiz.ch](http://www.sah-schweiz.ch)





## Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs)

Vernehmlassung vom 30.8.017 zur

**Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1), der Asylverordnungen 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL)**

### Stellungnahme der Geschäftsstelle des Schweizerischen Roten Kreuzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Geschäftsstelle des Schweizerischen Roten Kreuzes (im Folgenden SRK) bedankt sich für die Einladung, Stellung zu nehmen und äussert sich im Folgenden zunächst mit einigen grundsätzlichen Überlegungen und Anliegen zur Neustrukturierung des Asylbereichs.

Das SRK begrüsst grundsätzlich, dass Personen im Asylverfahren mit den geplanten Neuerungen in den Verfahrensabläufen im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereichs sehr viel schneller als bisher Gewissheit erhalten sollen, ob ihnen in der Schweiz Schutz gewährt wird. Dies ist für alle Asylsuchenden und ihre Zukunftsperspektiven wichtig, insbesondere jedoch für traumatisierte Menschen, mit denen das SRK in seinem Ambulatorium für Folter- und Kriegsoffer therapeutisch arbeitet. Das SRK begrüsst es ebenfalls, wenn die beschleunigten Verfahren, die ein höheres Risiko bezüglich Einhaltung der Rechtssicherheit für Asylsuchende bergen, zumindest teilweise mit flankierenden Massnahmen abgesichert werden. Dazu gehört insbesondere ein qualitativ guter und umfassender Rechtsschutz. Die entsprechenden Bestimmungen des revidierten Asylgesetzes und der Asylverordnung 1 sind so auszugestalten und umzusetzen, dass sie diesem Ziel gerecht werden.

#### **Grundsätzliche Anliegen des SRK an die Ausgestaltung und Umsetzung der AsylV 1:**

Ein Ziel der Neustrukturierung des Asylbereichs ist, dass Asylsuchende möglichst schnell Klarheit über ihre Zukunft erhalten, die Zeit ihrer unsicheren Perspektiven somit verkürzt und ihre Integration rechtzeitig gefördert werden kann. Daher plädiert das SRK dafür, in der AsylV 1 explizit festzuhalten, dass einfach zu entscheidende Fälle mit Aussicht auf Schutzgewährung in der Schweiz zwingend im beschleunigten Verfahren zu entscheiden sind. Aus Sicht des SRK ist es zudem wichtig, dass die Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden in den zukünftigen Verfahrens- und Ausreisezentren des Bundes der längeren Aufenthaltsdauer entsprechend in folgenden Punkten angepasst werden müssen:

#### **a) Einbezug der Zivilgesellschaft in die Begleitung der Asylsuchenden**

Die Erfahrung hat gezeigt, dass seitens der Zivilgesellschaft eine grosse Bereitschaft besteht, mittels Schulungs-, Begleit-, Betreuungs- und Freizeitangeboten die Betreuung der Asylsuchenden in den Bundeszentren zu unterstützen. Die Ressourcen der Zivilgesellschaft können





nur dann erfolgreich in die Betreuung der Asylsuchenden einbezogen werden, wenn sie die Möglichkeit hat, sich zu organisieren, die Aktivitäten zu koordinieren, sich mit der Leitung und den Betreuungsorganisationen der Bundeszentren abzusprechen und die Freiwilligen für den Einsatz vorzubereiten:

- Aus Sicht des SRK ist es wichtig, dass die Unterstützung durch Freiwillige ein fester Bestandteil des Betreuungskonzepts der Bundeszentren (Verfahrens- und Ausreisezentren) ist und den Freiwilligenorganisationen auch finanziell die Möglichkeiten gibt, mit entsprechenden personellen Ressourcen die Tätigkeiten und Freiwilligen zu organisieren, zu koordinieren und zu begleiten.

#### **b) Zugang der Asylsuchenden zu den Angeboten der Zivilgesellschaft**

Asylsuchende müssen die Möglichkeit haben, jederzeit die Angebote der Zivilgesellschaft in Anspruch nehmen zu können. Dabei ist darauf zu achten, dass insbesondere in den Verfahrenszentren die Verfahrensabläufe nicht beeinträchtigt werden (Befragungen, Besprechungen mit der Rechtsvertretung etc.). Aus diesem Grund sollen die Aktivitäten der Zivilgesellschaft primär in der „freien Zeit“ der Asylsuchenden angesetzt werden. Die heute gültigen Ausgangsregelungen und teilweise die Lage der Bundeszentren erschweren den Zugang der Asylsuchenden zu den Angeboten der Zivilgesellschaft und umgekehrt.

- Aus Sicht des SRK sind aufgrund der längeren Aufenthaltsdauer der Asylsuchenden die bisherigen Ausgangsregelungen zu überprüfen und auszuweiten. Mit den aktuellen Ausgangsregelungen am Abend kann das Potenzial der Unterstützung durch die Zivilgesellschaft nicht ausreichend genutzt werden.
- Weiter ist aus Sicht des SRK zu überprüfen, ob je nach infrastrukturellen Voraussetzungen der künftigen Bundeszentren Schulungs-, Begleit-, Betreuungs- und Freizeitaktivitäten der Zivilgesellschaft nicht auch innerhalb der Bundeszentren stattfinden sollen.

#### **c) Grundsätze bei der Unterbringung der Asylsuchenden in den Bundeszentren**

Aufgrund der Erfahrungen des SRK im Bereich der Unterbringung und Unterstützung von Asylsuchenden soll bei der Unterbringung der Asylsuchenden in den zukünftigen Strukturen des Bundes auf folgende Punkte geachtet werden:

##### **➤ Verpflegung**

Die humanitäre Hilfe ist darauf ausgerichtet, dass von einer Notsituation betroffene Menschen möglichst schnell nach dem Ereignis ihr Alltagsleben wieder aufbauen können. Ein wichtiges Element dabei ist die Verpflegung. Aufgrund der Erfahrungen sowohl in der Nothilfe im Ausland, als auch in der Begleitung von Asylsuchenden in der Schweiz ist das SRK überzeugt, dass in den neuen Bundeszentren die Asylsuchenden für ihre Verpflegung selber zuständig sein sollen. Dies bedeutet, dass

- die Infrastruktur der Bundeszentren darauf ausgerichtet wird, dass die Asylsuchenden ihre Mahlzeiten selber zubereiten können (bspw. Kochgelegenheiten und Kühlschränke für 10 Personen oder für Familieneinheiten);
- die Asylsuchenden ihre Lebensmittel intern – bspw. in einen „Laden“ – oder extern in den normalen Verkaufsstellen beziehen können. In beiden Fällen wird empfohlen, den Asylsuchenden Geld zum Einkauf abzugeben.



➤ **Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen (UMA)**

Dem SRK ist es ein grosses Anliegen, dass UMA im Asylverfahren prioritär behandelt werden. Dies bedingt eine möglichst rasche Identitätsabklärung und Zuweisung in die Kantone bereits in der Vorbereitungsphase des Asylverfahrens und unabhängig davon, ob sie „Dublin-Fälle“ sind oder nicht. UMA sollten so rasch wie möglich in kantonalen Strukturen untergebracht werden, die ihnen einen altersgerechten Alltag und eine zielgruppengerechte Betreuung garantieren.

Gestützt auf die Empfehlungen der SODK haben die Kantone eine den gesetzlichen Vorgaben entsprechende Unterbringung für UMA aufgebaut:

- Obwohl das SEM im Rahmen eines Pilotversuchs spezifische Unterbringungsformen für UMA in den Bundeszentren aufbaut bzw. aufgebaut hat, ist das SRK davon überzeugt, dass UMA möglichst schnell nach der Befragung zur Person (BzP) in die Kantone überwiesen werden sollen. Dies garantiert eine professionelle und kontinuierliche Begleitung der UMA sowohl während dem Asylverfahren oder gestützt auf Art. 64 Abs. 4 und Art. 69 Abs. 4 AuG im Rahmen des Wegweisungsverfahrens und ermöglicht bei schulpflichtigen UMA einen schnellen Zugang zur Schule.

➤ **Frauenspezifische Unterbringung und Begleitung/Betreuung**

Mehrere aktuelle Studien (Amnesty International, UN-Women, Situationsanalyse Terre des Femmes etc.) und Forschungen belegen, dass Frauen/Mädchen im Krieg und auf der Flucht sehr häufig und mit einer grossen Wahrscheinlichkeit Opfer genderbasierter sexueller Gewalt wurden und werden. U.a. rechnen Frauen/Mädchen mittlerweile bereits damit, dass sie davon potenziell betroffen werden und beginnen vor der Flucht damit, die Pille zu nehmen, um wenigstens eine unerwünschte Schwangerschaft zu vermeiden. Ihre physische und vor allem auch psychische Gesundheit ist in der Folge häufig angeschlagen und dies in einem intimen Bereich, über den zu sprechen für viele äusserst schwierig ist. Daraus ergeben sich folgende Anliegen des SRK für die Unterbringung von asylsuchenden Frauen (alleine eingereist/alleinstehend oder im Familienverbund) in Bundeszentren:

- Sensibilität für das Thema sexuelle Gewaltbetroffenheit von Frauen und physische, psychische und soziale Folgen sowie entsprechend besondere Bedürfnisse für die Unterbringungs- und Betreuungssituation in Bundeszentren muss beim Personal der Bundeszentren vorhanden sein. Entsprechende Schulungen können vom SRK bei Bedarf angeboten werden.
- Sanitäre Anlagen müssen geschlechtergetrennt sein und möglichst mit Sichtschutz bereits des Wegs zu den Anlagen versehen sein.
- Eine „Schutzzone“ für Frauen (und Kinder) ist einzurichten, in die sich Frauen (insbesondere alleinstehende) zurückziehen können, um unter sich zu sein.
- Frauen (auch Familienfrauen) muss angeboten werden, dass sie auf Wunsch geschlechtergetrennte Schlafräume beziehen können.
- Es benötigt eine „Frauengesundheits-Sprechstunde“ (durchgeführt von weiblichem Gesundheitspersonal): Frauen sollen von weiblichen, zum Thema geschulten Übersetzerinnen aktiv und diskret auf diese Möglichkeit hingewiesen werden. Wichtig ist auch zu kommunizieren, dass diese Sprechstunde vertraulich gehandhabt wird und das weibliche Fachpersonal der Schweigepflicht untersteht. Frauen getrauen sich oft nicht selber, nach einer solchen Möglichkeit zu fragen.
- Gesundheitliche Befragungen und Untersuchungen sind bei Frauen strikte durch weibliches Gesundheitspersonal (Ärztinnen/Pflegefachfrauen) durchzuführen.



➤ **Familiengerechte Unterbringung und Schutz von Familien**

Zwecks Wahrung des Rechts auf Einheit und Schutz der Familie ist es für das SRK zwingend, dass bei der Unterbringung auch speziell auf die besonderen Bedürfnisse von Familien geachtet wird, beispielsweise mit dem Angebot eigener Schlaf- und Aufenthaltsräume oder zumindest abgetrennter Nischen, die eine familiäre Intimsphäre ermöglichen. Zudem ist für genügend Bewegungsspielraum für Kinder und kindergerechte Beschäftigungsmöglichkeiten zu sorgen.

Im Weiteren unterstützt das SRK die Bestrebungen des SEM, in Zukunft in den Bundeszentren Handys zuzulassen und Wi-Fi für die Asylsuchenden zur Verfügung zu stellen. Zudem ist es für das SRK im Hinblick auf die längere Aufenthaltsdauer der Asylsuchenden sehr wichtig, dass sämtliches Personal (Sicherheit, Anhörung, Betreuung und Rechtsberatung) regelmässig zu Themen wie transkulturelle Kompetenz und genderspezifische Herausforderungen geschult wird.

➤ **Gesundheitsversorgung**

Mit der längeren Aufenthaltsdauer der Asylsuchenden in den Unterkünften des Bundes steht die Gesundheitsversorgung vor neuen Herausforderungen. Aus der Sicht des SRK ist dabei folgenden Punkten besondere Beachtung zu schenken:

**a) Medizinische Betreuung der Asylsuchenden**

Bis anhin stellt in den Bundeszentren eine Pflegefachperson den Zugang zum Regelsystem sicher (Vernetzung mit Spitälern). Bei einem längeren Aufenthalt der Asylsuchenden in den Verfahrens- und Ausreisezentren kann es gut sein, dass sich die Bedürfnisse der Asylsuchenden nach einer weitergehenden medizinischen Betreuung als einer notfallorientierten Erstversorgung manifestieren werden. In diesem Fall muss nicht nur die Frage der Anmeldung der asylsuchenden Person bei einer Krankenkasse geklärt sein, sondern auch die Frage, wie diese medizinische Betreuung aufgebaut ist und wie sie mit dem Regelsystem zusammenarbeitet.

- Ein wichtiger Eckpfeiler der medizinischen Betreuung von Asylsuchenden in den Bundeszentren ist für das SRK der systematische Einbezug von entsprechend ausgebildeten Übersetzerinnen und Übersetzern bei allen grundlegenden Konsultationen. Dabei kann auch der Einsatz von telefonischer Übersetzung geprüft werden. Zentral sind auch das Vorhandensein von transkulturellen Kompetenzen bei den medizinischen Fachpersonen und die enge Vernetzung der in den Zentren tätigen Pflegefachpersonen mit Ärztinnen und Ärzten. Hier wäre aus Sicht des SRK zu überprüfen, ob und inwieweit Ärztinnen und Ärzte in den Verfahrens- und Ausreisezentren Sprechstunden abhalten können.

**b) Sensibilisierung für die Themen Trauma und Früherkennung**

Die Erfahrung zeigt, dass erst nach einer gewissen Zeit und vorausgesetzt, ein Vertrauensverhältnis konnte aufgebaut werden, das Thema Trauma bei den Asylsuchenden angesprochen werden kann. Mit der Einführung der individuellen Beratung und Rechtsvertretung sowie im Zusammenhang mit dem längeren Aufenthalt in den Strukturen des Bundes ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass diese Thematik im Arbeitsalltag der Bundeszentren an Bedeutung gewinnen wird. Eine frühe Identifikation von traumatisierten Geflüchteten im Asylverfahren ermöglicht unterstützende Massnahmen und kann zur gesundheitlichen Stabilisierung dieser

Personen beitragen, die Chancen für ihre Genesung erhöhen und das Risiko für Chronifizierungen senken. Zudem hat dies eine direkte Auswirkung auf die Qualität und Sicherheit der Betreuung, weil häufig Gewaltexzesse eine Folge unverarbeiteter Traumata sind. Bei einer Nicht-Diagnostizierung und Nicht-Behandlung besteht die Gefahr, dass diese tendenziell als Persönlichkeitsstörung und nicht als die Folge erlebter Traumata wahrgenommen werden. Mittels einfachen validierter psychometrischer Diagnostik und Screenings durch psychiatrisch-psychotherapeutisches Fachpersonal können Traumata frühzeitig erkannt und eine professionelle und spezialisierte Unterstützung angeboten werden.

- Das SRK ist der Auffassung, dass sowohl das Personal in den Bereichen Betreuung und Sicherheit als auch in den Bereichen Anhörung, Beratung und Rechtsvertretung für das Thema Trauma sensibilisiert und im Zusammenhang mit der Erkennung entsprechend geschult werden muss. Zudem setzt sich das SRK dafür ein, dass mit entsprechenden Screenings durch Fachpersonen Trauma frühzeitig erkannt und den Betroffenen professionelle Unterstützung angeboten wird.

### **Förderung der Integration**

#### **Einsatz von Freiwilligen**

Das SRK begrüsst die Bestrebungen des SEM, die Zivilgesellschaft durch Freiwilligenarbeit zunehmend zur Förderung der sozialen Integration einzubinden (vgl. neuste Entwicklung im Bereich Resettlement). Hier besteht aus der Sicht des SRK ein Potenzial, das sowohl bei der Förderung der sozialen als auch der wirtschaftlichen Integration von Personen aus dem Asylbereich genutzt werden kann. Die breite Erfahrung des SRK mit dem Einsatz von Freiwilligen zeigt, dass dieses Potenzial nur dann optimal eingesetzt werden kann, wenn genügend personelle Ressourcen für die Auswahl, Vorbereitung und Schulung sowie für die Organisation, Koordination und Begleitung der Freiwilligen während ihres Einsatzes eingesetzt werden. Dies erfordert finanzielle Mittel.

- Das SRK regt an, dass das SEM Ressourcen für die Planung und Umsetzung von Programmen mit Freiwilligen reserviert.

#### **Einsatz von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen als Freiwillige**

Der Einsatz von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen als Freiwillige ermöglicht der Bevölkerung, diese Personen kennen zu lernen. Zudem können Personen des Asylbereichs persönliche, soziale und sprachliche Kompetenzen aktivieren, die sie bei ihrer sozialen und wirtschaftlichen Integration einsetzen können. Die aktuell gesetzlich vorgeschriebene Bewilligungspflicht für Freiwilligenarbeit für Personen aus dem Asylbereich verhindert diese Möglichkeit leider nach wie vor.

- Das SRK begrüsst die im Schreiben von Bundesrätin Sommaruga vom 18. Mai 2017 genannten Bestrebungen des SEM, die geltenden Bestimmungen zur Freiwilligenarbeit zu prüfen sowie die Abklärungen, den Zugang von Personen des Asylbereichs zur Freiwilligenarbeit zu erleichtern oder bewilligungsfrei zu machen. Diese Schritte sollten möglichst schnell umgesetzt werden.

#### **Allgemeine Anregung zum Thema Freiwilligenarbeit im Asyl- und Flüchtlingswesen**

Die Fluchtbewegung Mitte 2015 bis anfangs 2016 hat den Willen vieler Menschen in der Schweiz verdeutlicht, als Freiwillige Asylsuchende und Flüchtlinge zu unterstützen. Zudem





zeigen die Bestrebungen kommunaler, kantonaler und nationaler Behörden, die Freiwilligenarbeit im Asyl- und Flüchtlingsbereich zu fördern, dass dieses Potenzial gezielt genutzt werden sollte:

- Das SRK schlägt daher dem SEM vor, in Zusammenarbeit mit der SODK eine nationale Konferenz zur Förderung der Freiwilligenarbeit im Asyl- und Flüchtlingsbereich für Freiwilligenorganisationen und Behörden auf kommunaler, kantonaler und nationaler Ebene zu organisieren. In seiner „rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics“ ist das SRK gerne bereit, das SEM und die SODK bei der Planung und Organisation einer solchen Konferenz aktiv zu unterstützen.

### **Familiennachzug von anerkannten Flüchtlingen**

Gemäss Art.51 Abs. 4 AsylG haben anerkannte Flüchtlinge ein Recht auf Nachzug ihrer Kernfamilie, wenn sie durch die Flucht von dieser getrennt wurden.

Das SRK vertritt die Auffassung, dass der Staat zur Umsetzung des Rechts anerkannter Flüchtlinge auf Familiennachzug die Aufgabe hat, dafür zu sorgen, dass die Betroffenen dieses Recht auch in Anspruch nehmen können. Es ist aus der Sicht des SRK höher zu werten als eine Pflicht zur vollständigen Finanzierung der Einreise durch die Betroffenen. Der Familiennachzug sollte vielmehr ohne zusätzliche Hürden, wie beispielsweise die Übernahme der Einreisekosten, und innert nützlicher Frist ermöglicht werden. Der Familiennachzug dient nicht zuletzt auch der Integrationsförderung derjenigen Personen, für die der Staat, vertreten durch das SEM, mit der Flüchtlingsanerkennung die Schutzgewährung übernommen hat. Das SRK als Teil der weltweiten Rotkreuzbewegung stellt in der Arbeit seines international vernetzten Suchdienstes zudem immer wieder fest, wie belastend es für Familien ist, durch Flucht auseinandergerissen zu werden und wie wichtig es daher ist, Familiennachzug so rasch wie möglich und ohne hohe bürokratische Hürden zu ermöglichen.

Im Zusammenhang mit der Finanzierung der Einreisekosten beim Familiennachzug hat das SRK in seiner Fallarbeit festgestellt, dass das SEM in der Praxis eine familienrechtliche Unterstützungspflicht generell auf Verwandte und sogar Bekannte ausweitet. Wenn seitens SEM überprüft wird, ob nicht auch „Freunde oder Bekannte“ finanzielle Unterstützungsleistungen erbringen können, besteht die Gefahr einer Verschuldung bei anerkannten Flüchtlingen, sofern diese nicht über genügend finanzielle Mittel verfügen. Mit der Aussage des SEM in einem Mailverkehr vom Sommer 2017 mit dem SRK, dass es zudem überprüfe, ob Unterstützungsleistungen auch von „sozialen Einrichtungen, etwa von Hilfsorganisationen,“ erbracht werden können, geht es davon aus, dass Hilfswerke von den Flüchtlingen für eine finanzielle Unterstützung angefragt werden müssen, bevor der Staat diese Kosten übernimmt. Aus Sicht des SRK ist entschieden abzulehnen, dass der Staat seine Unterstützungspflichten an Private oder Hilfswerke abtritt.

- Damit auch in Zukunft die anerkannten Flüchtlinge möglichst schnell und ohne zusätzliche Einschränkungen das in Art. 51 Abs. 4 AsylG ihnen zustehende Recht auf Familiennachzug in Anspruch nehmen können, legt das SRK dem SEM nahe, seine aktuelle Praxis zur Finanzierung der Einreisekosten zu ändern.

Im Folgenden äussert sich das SRK nun gerne zu ausgewählten Artikeln der vorgesehenen Änderungen in den zur Vernehmlassung vorliegenden Asylverordnungen.



## Asylverordnung 1 (AsylV 1) über Verfahrensfragen

### *Art. 7 AsylV 1: Zur rechtlichen Situation von unbegleiteten Minderjährigen im Asylverfahren*

Das SRK begrüsst es aufgrund seiner Erfahrung mit Unterbringung und psychosozialer Betreuung von unbegleiteten minderjährigen und jungen Asylsuchenden sehr, dass den hoch vulnerablen unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) ab Verfahrensbeginn eine Rechtsvertretung/Vertrauensperson zur Seite gestellt wird. Das SRK ist davon überzeugt, dass die zusätzliche Aufgabe der Rechtsvertretung als Vertrauensperson auch ein entsprechend zusätzliches Qualifikationsprofil erfordert (vgl. dazu auch unsere Anmerkungen zu Art. 52g AsylV 1) sowie zusätzliche finanzielle Mittel für die Abgeltung dieser erweiterten Funktion (vgl. AsylV 2). Gemäss erläuterndem Bericht des Bundes ist vorgesehen, dass die Vertrauensperson auch bei einer allfällig alternativen Unterbringung eines Minderjährigen ausserhalb der Zentrenstrukturen zuständig ist. Ihre Aufgaben beschränken sich nicht nur auf die Begleitung im Asylverfahren, sondern weisen eine grössere Bandbreite auf und kommen so auch gemäss BVG einer eigentlichen Beistandschaft gleich.

Das SRK nutzt die Gelegenheit dieser Stellungnahme auch dazu, um seine Zweifel an der bisherigen medizinischen Abklärungsmethode für die Altersbestimmung von asylsuchenden Jugendlichen anzubringen. Die Neustrukturierung des Asylbereichs bietet die Chance, hier einen alternativen Vorschlag in die Diskussion einzubringen. Daher unterstützt das SRK die von der SFH vorgeschlagene Änderung von Art. 7 Abs. 1 AsylV1, wie folgt: Im Rahmen der Feststellung des Sachverhalts kann (*neu*) „die für den Kinderschutz zuständige Behörde durch Prüfung vorhandener Ausweispapiere die Minderjährigkeit einer asylsuchenden Person feststellen oder hilfsweise mittels einer qualifizierten, interdisziplinären Abklärung einschätzen und feststellen.“ (*Den nächsten Satz streichen, und dann wie folgt ergänzen*): „Die asylsuchende Person ist angemessen in dieses Verfahren einzubeziehen und bis zur Klärung oder solange Zweifel bestehen ist sie als minderjährig zu behandeln.“

Neu soll ein Absatz 3 wie folgt aufgenommen werden: „Der mit der Aufgabe von Art. 102k Abs. 1 lit. e befasste Leistungserbringer stellt sicher, dass durch eine interdisziplinäre Herangehensweise auch den psychosozialen Bedürfnissen der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden Rechnung getragen wird.“

### *Art. 15 AsylV 15: Zuweisung in ein besonderes Zentrum*

Das SRK ist der Ansicht, dass es sich bei der Zuweisung in ein besonderes Zentrum um eine Disziplinarmassnahme handelt, für die es eine vorherige Verwarnung benötigt sowie die Gewährung des rechtlichen Gehörs. Zudem ist eine zeitlich begrenzte Maximaldauer<sup>1</sup> vorzusehen. Die Hürden für eine Zuweisung sind in der AsylV 1) viel zu tief und im Vergleich zur bis anhin geltenden Verordnung sogar noch mehr gesenkt worden. Zudem kann die Zuweisung nicht angefochten werden, was menschenrechtliche Standards verletzt.

### *Art. 16 AsylV 1: Betrieb der Zentren des Bundes*

Das SRK spricht sich aufgrund der deutlich verlängerten Aufenthaltsdauer für die dringende Verbesserung der Unterbringungsbedingungen für Asylsuchende und eine entsprechende Anpassung der Hausordnung aus. In allen Bundeszentren - auch in den besonderen Zentren - ist ein ungehinderter Zu- und Ausgang sicher zu stellen. Dabei soll sich der Bund an bewährten Öffnungszeiten orientieren, wie etwa im Testbetrieb in Zürich. Sämtliche Funktions-träger wie z.B. Rechtsvertretungen, Seelsorgende und Gesundheitspersonal benötigen einen

<sup>1</sup> Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter empfiehlt eine Höchstdauer von 14 Tagen.





stetigen regulären Zugang zu den Bundeszentren. Für Verwandte und zivilgesellschaftliche Kreise ist ein geregelter Zugang vorzusehen.

Das SRK geht im Weiteren mit der EKM und der SFH einig, dass die Unterbringung von Asylsuchenden unter den Aspekten Sicherheit und Betreuung künftig als Gesamtauftrag zu verstehen und auszuschreiben ist. Es soll in der Kompetenz der jeweiligen Zentrenführung liegen, wie viele Ressourcen für die Sicherheit und wie viele für die Betreuung eingesetzt werden. Dies soll einer ganzheitlichen Zentrenleitung Vorschub leisten. Die Qualifikation der Leitungspersonen muss ausgewiesen und überprüfbar sein.

Das SRK erachtet im Weiteren den Einsatz qualifizierter interkultureller Dolmetschenden in allen Phasen des Asylverfahrens sowie im Betriebsalltag der Bundeszentren für unverzichtbar. Die umfassende und für alle verständliche Information und gegenseitige Kommunikation ist eine Grundbedingung. Beim Dolmetschen handelt es sich sowohl seitens SEM als auch seitens der Unterbringung, Betreuung und des Rechtsschutzes um eine höchst zentrale Aufgabe, so dass dafür auf Verordnungsebene (AsylV 1) zwingend Qualitätsstandards zu definieren sind.

Nicht zuletzt hat die Unterbringung zwingend den Bedürfnissen von Personen mit besonderen Rechten zu entsprechen. So sind etwa nach Geschlecht getrennte, abschliessbare und separat zugängliche Schlafräume und sanitäre Anlagen, gesonderte Unterbringung von Familien, Rückzugsorte für alleinstehende Frauen und für Jugendliche/Kinder, etc. zu garantieren. Zudem soll unter Beizug einer externen Fachberatung ein Monitoringsystem zur Identifizierung der Bedürfnisse besonders vulnerabler Gruppen (z.B. von UMA, Frauen, die von genderbasierter (sexueller) Gewalt betroffen und/oder schwanger sind<sup>2</sup>, etc.) entwickelt werden.

Bezüglich Unbegleitete Minderjährige stellt sich die grundsätzliche Frage, ob ein Aufenthalt in einem Kollektivzentrum mit rasch getaktetem Verfahren überhaupt der Situation und den Bedürfnissen dieser hoch verletzlichen Gruppe entspricht. Dieselben Bedenken hegt das SRK für allein eingereiste Frauen. Es ist zu prüfen, ob für solche Personen nicht ausserhalb der geplanten Strukturen ein besonderes Schutzsystem zu erwägen ist.

Werden unbegleitete Minderjährige dennoch in Bundeszentren untergebracht, ist jedenfalls eine Kinderschutzmassnahme der im Standortkanton vor Ort tätigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) zu errichten.

Das SRK plädiert zudem dafür, dass in der Asylverordnung 1 zwingend ein Passus aufgenommen wird, der den Zugang von in den Bundeszentren lebenden schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen zu einer öffentlichen Schule regelt, wenn dies im konkreten Fall den Bedürfnissen der Betroffenen entspricht. Die Praxis zeigt, dass der Kontakt mit Regelstrukturen der Bildung für Kinder und Jugendliche integrationsfördernd wirkt.

#### *Art. 20a AsylV 1: Feststellung des medizinischen Sachverhalts*

Auch wenn das SEM Asylsuchende richtigerweise bereits in der Vorbereitungsphase für das Asylverfahren über die gesetzliche Regelung bei Geltendmachung der für das Asyl- und Wegweisungsverfahren massgeblichen gesundheitlichen Beeinträchtigungen informiert, ist es gemäss unserer Erfahrung aus der Praxis in der Betreuung von Asylsuchenden zwingend, dass

---

<sup>2</sup> Vgl. die vom BAG in Auftrag gegebene Studie der BFH Departement Gesundheit: Cignacco, E. et al, 2017: Sexuelle und reproduktive Gesundheitsversorgung von Frauen und ihren Säuglingen in Asylunterkünften in der Schweiz (REFUGEE). Eine Situationsanalyse und Empfehlungen.



es je nach Fall/Situation auch später möglich sein muss, noch medizinische/gesundheitliche Probleme geltend zu machen. Aus der Befragungspraxis mit traumatisierten Asylsuchenden ist bekannt, dass es vielen schwer fällt bzw. unmöglich ist, gleich im Rahmen der offiziellen Befragung zu den Asylgründen über die Ursachen gesundheitlicher Beeinträchtigung zu sprechen, beispielsweise bei Schädigungen infolge sexueller Gewalteinwirkung oder Folter.

*Art. 20b AsylV 1: Dublin-Verfahren*

Nebst der Beurteilung der Zuständigkeit ist zwingend auch die persönliche Situation der von einer Überstellung betroffenen Person abzuklären. D.h. beispielsweise Aspekte wie der Schutz der Einheit der Familie, die besonderen Rechte und Bedürfnisse als UMA, gesundheitliche Beeinträchtigungen, etc.. Diese sind zwingend in den Überstellungsentscheid miteinzubeziehen (vgl. dazu die entsprechenden Entscheide des BVG). Das rechtliche Gehör darf sich somit nicht nur auf die Frage der Zuständigkeit beziehen, sondern hat alle diese Faktoren zu beinhalten.

*Art. 20c AsylV 1: Beschleunigtes Verfahren*

Das SRK wertet es grundsätzlich positiv, dass die Rechtsvertretung die Möglichkeit hat, sich während des beschleunigten Verfahrens zweimal zu äussern. Falls Beweismittel zu beschaffen sind, benötigt es eine zumutbare Frist vor der Entscheidungsfällung.

*Art. 22 AsylV 1: Zuweisung durch das SEM*

Das SRK begrüsst es, wenn die Zuweisung der Asylsuchenden durch das SEM an die Kantone unter Berücksichtigung von bereits in der Schweiz lebenden Familienangehörigen geschieht. Dabei plädieren wir für ein Familienverständnis, das nicht nur die Kernfamilie umfasst, sondern auch erweiterte Familiensysteme (Grossfamilie) wie sie in vielen Herkunftsländern von Asylsuchenden üblich sind. Für die Familien selber, aber auch für den Betreuungsaufwand der Kantone ist es von Vorteil, wenn sich bereits ansässige Asylsuchende um ihre nachgereisten Verwandten kümmern und diese unterstützen können.

*Art. 52 a AsylV 1: Zugang und Qualität*

Das SRK begrüsst den Zugang asylsuchender Personen zur unentgeltlichen Beratung und zu kostenlosem Rechtsschutz während ihres Aufenthalts in den Bundeszentren, am Flughafen oder in den Kantonen nach der Zuteilung in das erweiterte Verfahren. Ebenfalls wichtig ist die erwähnte garantierte Qualitätssicherung.

*Art. 52 b, Abs. 5 AsylV 1: Beratung und Rechtsvertretung im Verfahren am Flughafen*

Das SRK weist darauf hin, dass folgende Formulierung problematisch ist: „Die Rechtsvertretung endet mit der Mitteilung der zugewiesenen Rechtsvertreterin oder des zugewiesenen Rechtsvertreters an die asylsuchende Person, sie oder er sei wegen Aussichtslosigkeit nicht gewillt, eine Beschwerde einzureichen.“ Der Entscheid, ob eine Beschwerde aussichtslos ist, sollte nicht von der Einschätzung einer einzigen Person abhängen. Vielmehr empfehlen wir das „Vier Augen-Prinzip“ oder die Schaffung einer Ombudsstelle (vgl. dazu auch die Empfehlungen der SFH und des UNHCR).

*Art. 52c AsylV 1: Rechtzeitige Mitteilung der Termine an die Rechtsvertretung*

Damit der Rechtsschutz wirksam sein kann, benötigt es im beschleunigten und im erweiterten Verfahren eine deutlich frühere Ankündigung von Terminen für die Verfahrensschritte sowie

deutlich länger angesetzte Fristen. Damit die Rechtsvertretung ihr Mandat im Interesse der asylsuchenden Personen so kompetent wie möglich wahrnehmen kann, braucht sie die dafür relevanten terminlichen Informationen so früh wie möglich.

*Art. 52 d AsylV 1: Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheids*

Die Frist von nur 1 Arbeitstag für die Einreichung einer Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheids ist eindeutig zu kurz, da davon auszugehen ist, dass eine Rechtsvertretung mehrere Fälle zu vertreten hat und somit verhindert sein kann, was sich für die Chancen der asylsuchenden Person mit einem ablehnenden Entscheid negativ auswirkt. Das SRK plädiert daher für die Gewährung einer Frist von mindestens 2 Arbeitstagen.

*Art. 52 e AsylV 1: Beratung und Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren*

Das SRK begrüsst es, dass die diversen Informationspflichten über die Fristen im Verfahren geregelt sind.

*Art. 52f, Abs. 3 AsylV 1: Rechtzeitige Mitteilung der Termine für entscheidrelevante Verfahrensschritte*

Dem SRK ist es wichtig, dass es sich für das Verfahren der Asylsuchenden nicht negativ auswirken darf, wenn Rechtsvertretungen bei entscheidrelevanten Verfahrensschritten nicht anwesend sind. Die Kriterien für kurzfristige Verhinderungen aus „entschuldbaren, schwerwiegenden Gründen“ bleiben zu definieren.

*Art. 52g AsylV 1: Zulassung und Aufgaben der Rechtsberatungsstellen*

Im Verordnungsentwurf fehlt eine klare Regelung zur Zulassung von Rechtsberatungsstellen in den Kantonen. Das SRK schlägt vor, dass in diesem Artikel ein transparentes Verfahren für die Zulassung als Rechtsberatungsstelle mit präzisen Qualitätskriterien definiert wird. So reicht es nicht aus, dass „Rechtsberatungsstellen Gewähr bieten für eine langfristige Übernahme der Aufgaben und über die nötigen Kenntnisse namentlich im Asyl- und Verfahrensrecht verfügen.“ In Abs. 2 wird richtig festgehalten, dass die Rechtsberatungsstelle für die Sicherstellung der Qualität bei der Erfüllung der Aufgaben zu sorgen hat.

Das SRK ist gemeinsam mit dem UNHCR der Meinung, dass es genaue Qualifikationsprofile mit Mindestanforderungen benötigt. Für die Rechtsvertretung sollten die Eintragung als Rechtsanwältin oder Rechtsanwalt oder ein universitärer juristischer Hochschulabschluss und die berufliche Erfahrung in rechtlicher Beratung und Vertretung von Asylsuchenden Minimalbedingungen sein. Das UNHCR empfiehlt ein juristisches Lizentiat oder einen Master für die Tätigkeit als Rechtsberatung sowie die für die Aufgaben der Rechtsberatungsstellen notwendigen Fachkenntnisse genauer zu definieren. Folgende Kenntnisse müssen gegeben sein: Spezifische Rechts- und Verfahrenkenntnisse (Internationales Völker- und Flüchtlingsrecht, Menschenrechte, Europäisches Asylrecht, insbesondere Dublinverfahren, Schweizerisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Schweizerisches Asyl- und Ausländerrecht, Recherchekenntnisse und Anwendung der Erkenntnisse aus den Analysen zur Lage in den Herkunftsländern von Asylsuchenden, Mandatsführung. Im Weiteren sind soziale Kompetenzen, insbesondere in der Zusammenarbeit mit ausgebildeten interkulturellen Dolmetschenden und im Umgang mit vulnerablen Personen, so beispielsweise mit Menschen, die durch Krieg, Folter, Verfolgung und Flucht traumatisiert sind, eine Bedingung.



Das SRK unterstützt zudem die Forderung des UNHCR, dass die Rechtsberatung, wie dies im Testbetrieb der Fall ist, regelmässig alle Standorte aufsucht und damit für alle Asylsuchenden unabhängig vom Verfahrensstadium niederschwellig zugänglich bleibt.

Für die Rechtsvertretung als Vertrauensperson von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden benötigt es ein zusätzliches Qualifikationsprofil, das sozialpädagogische und kinderschutzrechtliche Fachkenntnisse sowie entsprechende Berufserfahrung beinhalten muss. Zudem sollten Vertrauenspersonen dieser Zielgruppe in ihrer Funktion bezüglich Schutzes des übergeordneten Kindeswohls über Kenntnisse von und Kontakten mit andern Akteuren im Bereich der Kinderrechte und deren Schutzes verfügen bzw. idealerweise bereits mit diesen vernetzt sein. Das Kindeswohl muss als übergeordnete Handlungsmaxime gelten und die kindergerecht zu erfüllenden Aufgaben als Rechtsvertretung und Vertrauensperson sind in der AsylV1 präzise zu verankern. Das SRK empfiehlt die diesbezüglichen Vorschläge des UNHCR aufzunehmen.

#### ***Verordnung vom 29.4.2015 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen***

Das SRK begrüsst es, dass in den Bundeszentren sowie in den kollektiven Asylunterkünften alle Asylsuchende in einer ihnen verständlichen Sprache über ansteckende - insbesondere über sexuell übertragbare - Infektionskrankheiten aufgeklärt und über den Zugang zur medizinischen Versorgung informiert werden sowie Zugang zu geeigneten Verhütungsmassnahmen erhalten. Dabei ist unbedingt sicher zu stellen, dass Asylsuchende, und insbesondere die Frauen unter ihnen, durch geschultes Gesundheitsfachpersonal ihres Geschlechts informiert werden. Bei weiblichen, aber auch bei vielen männlichen jungen (minderjährigen) Asylsuchenden muss immer von einer potenziellen sexuellen Gewalterfahrung ausgegangen werden, welche es zusätzlich erschwert, im ohnehin bereits tabuisierten Bereich der Sexualität bzw. sexuellen Gesundheit, bei Unsicherheiten nachzufragen und über die eigene Situation zu sprechen.

#### **Asylverordnung 2 (AsylV 2) über Finanzierungsfragen**

Das SRK ist der Meinung, dass Kantone, die Asylsuchende zugeteilt erhalten und auf deren Gebiet kein Bundeszentrum betrieben wird, die Möglichkeit erhalten, Beschäftigungsprogramme für Asylsuchende im erweiterten Verfahren anzubieten, die vom SEM finanziert werden. Dies wird vermutlich mehrheitlich Personen mit einem positiven Asylentscheid oder einer vorläufigen Aufnahme betreffen, welche an vorbereitenden Integrationsmassnahmen teilhaben können sollten, da seitens SEM nicht garantiert werden kann, dass die Verfahren innert nützlicher Frist abgeschlossen werden. Sogenannte Standortkantone profitieren bereits heute von Bundesgeldern für Beschäftigungsprogramme. Die Chancen für die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen im Sinne vorbereitender Integrationsmassnahmen dürfen nicht von der Kantonszuteilung abhängen. Vielmehr ist hier kantonsunabhängig die Gleichbehandlung bzw. Chancengleichheit für Asylsuchende sicher zu stellen.

#### ***Art. 29-31 AsylV 2 Nothilfepauschalen***

Neu sollen die Nothilfepauschalen des Bundes an die Kantone nach Verfahrensart abgestuft werden (erweitertes Verfahren, beschleunigtes Verfahren, Dublin-Verfahren). Das SRK bezweifelt, dass die Bemessung der Nothilfe gemäss Verfahrensart ein sinnvolles Instrument ist.



Die Praxis zeigt, dass gerade die sogenannten Dublin-Verfahren länger dauern können als die 140-tägige Aufenthaltsdauer im Bundeszentrum. Asylsuchende, die nach 140 Tagen in die Kantone verteilt werden, beziehen dann dort Dublin-NEE Nothilfe. Mit Artikel 30a E-AsylV2 ist zwar ein entsprechender Anpassungsmechanismus vorgesehen, doch bleibt fraglich, ob damit die effektiven Nothilfekosten für die Kantone angemessen vergütet werden können. Vielmehr befürchtet das SRK, dass sich mit dieser Neuregelung der Nothilfepauschalen der Druck auf die Kantone erhöht und damit das Risiko entsteht, dass diese ihre Nothilfe für Asylsuchende weiter senken. Für das SRK als humanitäre Organisation muss jederzeit gewährleistet sein, dass sämtliche nothilfeberechtigten Personen Zugang zu ausreichenden Nothilfeleistungen haben.

*Art. 44 AsylV2: Pauschalbeitrag des Bundes an die Bundeszentren der Standortkantone*

Abs. 2 „Der Beitrag des Bundes bezweckt namentlich die Förderung der (...) sowie der Qualitätssicherung auf dem Gebiet der speziellen Betreuung traumatisierter Personen.“

Das SRK begrüsst diesen Absatz. Es weist aufgrund der langjährigen Expertise des von ihm betriebenen Ambulatoriums für Folter- und Kriegsoffer darauf hin, wie wichtig die Qualitätssicherung der Arbeit von Personal ist, das in der Betreuung traumatisierter Asylsuchender tätig ist, wie es für das Personal der Bundeszentren zutrifft. Es regt an, dass hier ausreichende finanzielle Mittel vorzusehen sind, um die Qualität der Arbeit des Bundeszentrenpersonals zu garantieren. Es ist wahrscheinlich, dass mit einer Investition in die Qualität der Betreuung von Asylsuchenden in den Bundeszentren Kosten im Bereich der Sicherheit reduziert werden können.

*Art. 53 d/e AsylV 2: Einreisekosten*

„Der Bund kann die notwendigen Kosten für die direkte Einreise in die Schweiz übernehmen, ....“

Das SRK plädiert dafür, dass die „Kann-Formulierung“ wie folgt abgeändert wird: „Der Bund *übernimmt* die notwendigen Kosten....“

Es handelt sich ja um Personen, denen die Einreise nach schweizerischem Asylrecht bewilligt wurde.

*Art. 58b AsylV 2: Kosten für ärztliche Untersuchungen und Begleitungen*

Gemäss Erfahrungswerten aus den Kantonen sind die in der Verordnung vorgesehenen Pauschalen für die medizinischen Untersuchungen und ärztlichen Begleitungen bei Rückführungen zu tief angesetzt. Um die tatsächlichen Kosten zu decken, sollten die Pauschalen erhöht werden. Das SRK empfiehlt zudem, eine zusätzliche Bestimmung in die Asylverordnung zu integrieren, welche die Finanzierung medizinischer Untersuchungen zur frühen Feststellung des medizinischen Sachverhalts bereits zu Beginn des Asylverfahrens regelt.

*Art. 59a AsylV 2 Reisegeld bei Ausreise*

Das SRK würde es begrüssen, wenn der Grad der Vulnerabilität von Ausreisenden ausschlaggebend ist für die Bemessung des Reisegelds und nicht die Möglichkeit, damit die kontrollierte Ausreise zu fördern.

Art. 59a Abs. 3bis: Das SRK befürwortet, dass das SEM bei Härtefällen, insbesondere aufgrund des Gesundheitszustands, Ausnahmen gewährt.





*Art. 67 AyIV 2 Abs.3: Zuständigkeit*

Das SRK begrüsst grundsätzlich die Möglichkeit, die Aufgaben der Rückkehrberatung in den Bundeszentren und den Flughäfen an kantonale Rechtsberatungsstellen oder an Dritte zu übertragen.

*Art. 68 Abs. 3 AsIV2: Basispauschale*

Die Verordnung sieht eine Reduktion der Basispauschale um 50% für die Rückkehrberatung vor. Sie wird mit der Reduktion der Zuweisungen von Asylsuchenden an die Kantone um 60% begründet. Die Kürzung soll mit der Erhöhung der Leistungspauschale gedämpft werden. Es ist jedoch unklar, ob die Vorgabe der sechzigprozentigen Reduktion überhaupt umgesetzt werden kann. Auch wenn diese Einschätzung aus der Testphase des beschleunigten Verfahrens stammt, hängt die Anzahl der Asylsuchenden im erweiterten Verfahren letztlich von der Situation in den Herkunftsländern der betreffenden Personen ab. Die entsprechenden Entwicklungen sind - wie die Vergangenheit zeigt - letztlich nicht voraussehbar. Migrationsbewegungen unterliegen bekanntlich starken Schwankungen. Es können jederzeit wieder deutlich mehr Asylsuchende ins erweiterte Verfahren und somit in die Kantone gelangen. Im Weiteren ist davon auszugehen, dass eine Halbierung der Basispauschale einen deutlichen personellen Abbau bei den Rückkehrberatungsstellen zur Folge hätte, was zugleich einer Angebotsverringerung und einem Qualitätsabbau bei der Beratung gleich käme. Die hauptsächlich Betroffenen wären kleinere Kantone bzw. überkantonale Rückkehrberatungsstellen mehrerer kleiner Kantone. Es besteht die Gefahr, dass die Rückkehrberatung so nicht mehr in allen Vertragskantonen des Bundes ihre ordentliche Präsenz aufrechterhalten könnte, was nicht im Interesse des SEM wäre, das Niederschwelligkeit und gesicherte Qualität fordert.

Grundsätzlich befürchtet das SRK, dass bei einer drastischen Kürzung der Basispauschale und Erhöhung der Leistungspauschale letztlich der Druck auf die Hauptbetroffenen, die Asylsuchenden, zunimmt, effektiv auszureisen, auch wenn die Rückkehrperspektiven nicht geklärt sind. Das SRK, das seit Jahren mit einigen seiner Rotkreuz-Kantonalverbände in der Rückkehrberatung tätig ist, kann dies nicht mit seinen Grundsätzen der Rückkehrberatung vereinbaren. Diese sollte vielmehr immer einen umfassenden und qualitativ überzeugenden Klärungsprozess für die Betroffenen beinhalten können. Rückkehrhilfe darf nicht einzig auf eine möglichst schnelle Förderung der Ausreise zielen, im Sinne einer „Ausreiseprämie“. Oberstes Ziel muss eine Rückkehr in Würde sowie idealerweise die Möglichkeit von Abklärungen einer nachhaltigen Reintegration im Herkunftsland bleiben.

*Abs.5 Degressive Ausgestaltung der individuellen Rückkehrhilfe und materiellen Zusatzhilfe*

Eine Degression der erwähnten Hilfen nach Stand des Asylverfahrens oder länderspezifischer Gründe lehnt das SRK hingegen ab. Die Rückkehrhilfe sollte sich nach den individuellen Bedürfnissen der Rückkehrenden richten und eine Gleichbehandlung aller Personen unabhängig von ihrem Herkunftsland muss gegeben sein.

Darüber hinaus ist für das SRK, das sich in seiner humanitären Arbeit insbesondere für verletzte Menschen einsetzt, die Streichung der Spezialregelung für vulnerable Personen besonders problematisch, da diese noch viel mehr auf eine gut vorbereitete und bedürfnisgerechte Rückkehrhilfe angewiesen sind. Es bleibt zu vermuten, dass vulnerable Personen tendenziell auf einen geregelten Aufenthaltsstatus – z.B. in Form einer vorläufigen Aufnahme aus humanitären Gründen - in der Schweiz hoffen und somit einen definitiven Entscheid abwarten. Bis dann haben sie jedoch im degressiven Modell das Anrecht auf Rückkehrhilfe schon weitgehend verloren und sind so doppelt belastet: zum einen mit der Wegweisung und zum andern

mit einer Reduktion der Rückkehrhilfe. Das SRK vertritt die Ansicht, dass das Degressionsmodell nicht ausgerechnet die Schwächsten und Hilfebedürftigsten treffen darf. Es ist daher vorzusehen, gerade vulnerablen Asylsuchenden das Recht auf Inanspruchnahme eines umfassenden Rückkehrhilfeangebots zu garantieren.

Grundsätzlich fehlt dem SRK in der Asylverordnung 2 ein Teil, der die Finanzierung der Unterbringung und der Betreuung in den Bundeszentren regelt. Für eine sowohl quantitativ als auch qualitativ befriedigende Unterbringung und Betreuung asylsuchender Personen sind ergänzende Leistungen für die Zentrenbetreibenden vorzusehen (ebenso wie für die Leistungen für die Rechtsvertretung).

Das SRK stellt zudem mit Erstaunen fest, dass das Dolmetschen während des Asylverfahrens in den Entwürfen zur Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs nicht erwähnt wird. Dies weder in der AsylV1, noch in der AsylV 2, in welcher die Finanzierung geregelt sein müsste.

Darüber hinaus sind die Leistungen zu benennen, welche der Bund für Personen mit besonderen Rechten abzugelten hat, die einen tendenziell grösseren Unterbringungs- und Betreuungsaufwand verursachen, wie etwa Familien, unbegleitete minderjährige Asylsuchende, Opfer von Menschenhandel und Gewalt, etc..

Das SRK weist im Weiteren darauf hin, dass die erheblichen Zusatzaufgaben, welche eine qualitativ gute Unterbringung, Betreuung und Rechtsvertretung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden mit sich bringt, nur professionell wahrgenommen werden können, wenn sie auch angemessen vergütet werden. Mit Blick auf die Schwankungen des Anteils UMA unter den Asylsuchenden sollten diese am besten durch eine gesonderte, zusätzliche UMA-Pauschale abgegolten werden.

Das SRK bemängelt zudem die Ungleichbehandlung von Asylsuchenden bei den kantonalen Ansätzen für Sozial- und Nothilfe und plädiert dafür, in Art. 3 AsIV2 festzuhalten, dass sich die Kantone bei der Ausrichtung ihrer Sozialhilfe zwingend an den einheitlichen SKOS-Richtlinien zu orientieren haben.

### **Änderungen der Asylverordnung 3 (AsylV 3)**

Das SRK ist der Meinung, dass in dieser Asylverordnung der Zugang der Rechtsvertretung und Beratung zu den für die Ausübung ihrer Aufgaben notwendigen Daten der Asylsuchenden zu regeln ist. Auch für Rechtsberatungsstellen, die im erweiterten Verfahren involviert sind, müsste dies gelten. Gleichzeitig ist es zwingend, dass der Daten- und Persönlichkeitsschutz jeder betroffenen Person nach aussen garantiert wird.

### **Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL)**

#### *Art. 2a Abs. 4 VWAL: Ausreisegespräch*

Das SRK plädiert dafür, dass die Vollzugsunterstützung nicht bereits während des laufenden Asylverfahrens beginnen sollte. Erst nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid steht



ja fest, ob eine Person ausreisen muss. Daher sollte auch ein Ausreisegespräch erst einem rechtsgültigen Entscheid nachgelagert erfolgen.

Das Ausreisegespräch muss von der Rückkehrberatung klar abgegrenzt werden. Den Asylsuchenden ist in einer ihnen verständlichen Sprache zu erklären, welche involvierten Personen welche Funktion haben.

Das SRK würde es als Gesundheitshilfswerk zudem sehr begrüßen, wenn das Ausreisegespräch auch dazu genutzt wird, den Gesundheitszustand und die notwendigen medizinischen Informationen beim Vorliegen gesundheitlicher Probleme zu erheben. Dies ist für die Beurteilung der Reisefähigkeit einer Person zwingend. Art. 2a Abs. 4 VVWAL wäre somit entsprechend zu ergänzen.

Das SRK nimmt Anstoss an der Reihenfolge der in Abs.4 aufgelisteten Ziele des Ausreisegesprächs. So gehört seines Erachtens die Ziffer e. „grundsätzliche Information zur Rückkehrhilfe“ vor Ziffer d. „wenn nötig Zwangsmassnahmen nach Art. 73 – 78 AuG anzudrohen.“ Auch Personen mit einem rechtskräftigen negativen Entscheid oder mit einem Landesverweis sollen zunächst – im Rahmen der Möglichkeiten – über Rückkehrhilfe informiert werden, insbesondere, wenn sie Ausreisebereitschaft signalisieren, und nicht zunächst mit der Androhung von Zwangsmassnahmen konfrontiert werden.

#### *Art. 3b VVWAL: Beratungsgespräch in Administrativhaft*

Das SRK weiss aus eigener Praxiserfahrung (Angebot der Perspektiven- und Rückkehrberatung in Administrativhaft an mehreren Standorten), wie wichtig ein umfassendes Beratungsgespräch in der Administrativhaft im Sinne einer Rückkehrberatung für Asylsuchende mit einer Weg- oder Ausweisungsverfügung ist. Eine professionelle Beratung in dieser Phase vermag die Klärung der individuellen Perspektiven zu unterstützen und schafft somit letztlich eine bessere Ausgangslage für die Rückkehr. Das SRK erachtet es jedoch für zwingend, dass diese Aufgabe nicht durch die Behörden selbst wahrgenommen wird, sondern mittels einer Leistungsvereinbarung an qualifizierte Dritte übertragen wird. Weitere Empfehlungen bezüglich Beratungsgespräche in der Administrativhaft finden sich in der Evaluation des vom SRK durchgeführten Pilotprojekts „Detention“ (vgl. Cattacin et al, Universität Genf, 2011).

#### *Art. 5 VVWAL: Zusammenarbeit mit Dritten*

Das SRK teilt mit der SFH die Meinung, dass eine Zusammenarbeit mit Dritten nur im Falle der freiwilligen Ausreise vorzusehen ist. Zwangsmassnahmen im Rahmen der Rückführung sind nicht auf Dritte zu übertragen aus Gründen des staatlichen Gewaltmonopols. Dies ist im Text von Art. 5 Abs. 1 deutlich festzuhalten.

#### *Art. 26f VVWAL: Gestaffelter Vollzug einer Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung (neu)*

Das SRK lehnt einen gestaffelten Weg- oder Ausweisungsvollzug von einzelnen Familienmitgliedern oder Personen einer eingetragenen Partnerschaft entschieden ab, da dieser nicht mit dem menschenrechtlichen Grundsatz der Wahrung der Familieneinheit zu vereinbaren ist. Art. 44 AsylG garantiert das Recht auf Berücksichtigung der Familieneinheit explizit. Ein gestaffelter Wegweisungsvollzug führt zu unnötigen und unhaltbaren Stresssituationen für Betroffene. Dies gilt gemäss der Fachexpertise des SRK speziell für traumatisierte Personen, die dadurch Gefahr laufen können, retraumatisiert zu werden und sogenannte Flashbacks zu erleiden. Werden einzelne Familienangehörige ausgeschafft, bedeutet das für die Zurückbleibenden eine starke psychische Belastung, welche wiederum für die involvierten Stellen einen





verstärkten Betreuungsaufwand zur Folge haben kann. Für die Förderung einer freiwilligen Rückkehr ist dieses Vorgehen nicht zuträglich. Allenfalls tauchen Betroffene unter und im schlimmsten Fall werden vulnerable Personen zurückgelassen. Das SRK plädiert unter Berücksichtigung all dieser Faktoren dafür, Art. 26f VVWAK zu streichen.

Wir danken Ihnen für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Schweizerisches Rotes Kreuz  
Geschäftsstelle

Markus Mader  
Direktor

Bern, 29.11.2017

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga  
Bundeshaus West  
CH-3003 Bern

## **Vernehmlassungsantwort** **von Solidarité sans frontières (Sosf) und** **den Demokratischen Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS)**

Stellungnahme zu den Verordnungsentwürfen des EJPD bzw. des SEM  
zur Umsetzung des beschleunigten Asylverfahrens

Ende der Vernehmlassungsfrist: 30. November 2017

Solidarité sans frontières  
Schwanengasse 9  
3011 Bern

Demokratische Juristinnen und Juristen Schweiz  
Schwanengasse 9  
3011 Bern



Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Staatssekretär  
Sehr geehrte Damen und Herren

namens von Solidarité sans frontières (sosf) und der Demokratischen Juristinnen und Juristen (DJS) bedanken wir uns für die Gelegenheit zur Vernehmlassung und nehmen zu den Verordnungsentwürfen nachfolgend Stellung. Dabei beschränken wir uns auf Kommentare und Kritiken an den Entwürfen zur Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (SR 142.311).

## **Neue Bestimmungen zum Verfahren (Änderungen der AsylVO1)**

**Art. 2b:** Abs. 3 dieser Bestimmung sollte den Fall berücksichtigen, dass Dokumente auch dann der berechtigten Person herausgegeben werden müssen, sobald sich diese nicht mehr in der Schweiz aufhält oder diese verlässt.

**Art. 4:** Dass Eingaben von durch eine bevollmächtigte Person vertretenen Asylsuchenden in den Bundeszentren in einer Amtssprache der jeweiligen Region einzureichen sind, sollte besser mit dem revidierten Art. 16 AsylG, insbesondere mit dessen Abs. 3, abgestimmt werden.

**Art. 7 Abs. 2bis:** Nachdem die neue Verordnung – gestützt auf Art. 74 Abs. 1 bis und 2 AuG - vorsieht, dass sog. renitente Asylsuchende jedenfalls ein- oder ausgegrenzt werden sollen, sollte ergänzend vorgesehen werden, dass die zugewiesene Rechtsvertretung auch für die Anordnung und für die gerichtliche Überprüfung dieser Zwangsmassnahme eingesetzt wird. Ein- und Ausgrenzungen sind nicht leicht zu nehmende Beschränkungen der verfassungsmässig garantierten Bewegungsfreiheit und somit ein Grundrechtseingriff. Stehen derart gewichtige Rechtsgüter auf dem Spiel, muss die betroffene Person Zugang zu und Unterstützung einer professionellen Rechtsvertretung erhalten.

**Art. 13:** Diese Bestimmung ist zu ergänzen mit folgendem Absatz: „Dabei wird nicht nur den besonderen Bedürfnissen von Frauen, Jugendlichen, Betagten, Kranken sowie Angehörigen von Minderheiten, insbesondere sexuellen Minderheiten, hinsichtlich ihrer Unterbringung Rechnung getragen. Bei den Verfahren ist darauf zu achten, dass Frauen von weiblichen Personen befragt, übersetzt und vertreten werden.“

In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass bei der Massenunterbringung in grossen Zentren stets auch die Gefahr sexueller Übergriffe besteht. Im Hinblick darauf fordern wir für den Betrieb der Bundeszentren die Einrichtung einer einfach zugänglichen, d.h. niederschwellig angelegten, unabhängigen Beschwerdestelle für die in den Zentren untergebrachten Personen sowie ein Monitoring durch ein von der Verwaltung unabhängiges Gremium.

**Art.14 Abs. 1:** Auch diese Bestimmung ist durch einen erklärenden Absatz zu ergänzen: „Dabei muss die Bewegungsfreiheit möglichst umfassend gewährleistet sein und Transportmöglichkeiten zu externen Vertrauenspersonen, zum sozialen Umfeld, zu Angehörigen und Bekannten sowie zu medizinischen und juristischen Fachpersonen zur Verfügung stehen.“

Wir weisen hier darauf hin, dass die Bundeszentren mehrheitlich an abgelegenen Orten und nicht in den städtischen Regionen erstellt werden.

**Art. 15:** Die Zuweisung in ein besonderes Zentrum darf keinesfalls Verfahrensrechte, die Rechtsvertretung und die Qualität des Asylverfahrens beeinträchtigen. Dies ist in einem besonderen Absatz explizit vorzusehen.

Im Hinblick auf die restriktive Anwendung von solchen Zuweisungen ist zudem vorzusehen, dass besonders Verletzte, namentlich Minderjährige, Frauen und Betagte keinesfalls besonderen Zentren zugewiesen werden sollen.

Abs. 3 ist so zu ergänzen, dass auch die Vertrauensperson und die Rechtsvertretung über die Zuweisung in ein besonderes Zentrum informiert werden und dass die Betroffenen unverzüglich Gelegenheit erhalten, ihre Bezugspersonen (Vertrauensperson, Rechtsvertretung, Verwandte) über die Zuweisung zu benachrichtigen. - In Abs. 4 ist die für die Anordnung der Ein- oder Ausgrenzung zuständige kantonale Behörde anzuweisen, die Zwangsmassnahme auch der zuständigen Rechtsvertretung zu kommunizieren. – Abs. 5 ist zu streichen. Stattdessen ist der betroffenen Person das rechtliche Gehör zu geben und eine Beschwerdemöglichkeit an eine höhere Instanz vorzusehen.

**Art. 20a Abs. 1:** Die Bestimmung ist durch folgenden Satz zu ergänzen: „Es zeigt die Möglichkeiten einer psychiatrischen und psychologischen Beratung für traumatisierte Asylsuchende auf.“

**Art. 20c lit. a:** Weibliche, homosexuelle und transsexuelle Asylsuchende sollen aus unserer Sicht rechtzeitig vor der Durchführung der Anhörung das Recht erhalten, über das Geschlecht von Befragungsperson, dolmetschender Person und Rechtsvertretung informiert zu werden, sich dazu zu äussern und bei allfälligen Schamgefühlen ihre Präferenz geltend zu machen. Sie sind entsprechend auf diese Rechte aufmerksam zu machen.

**Art. 22 Abs. 1:** Bei der Zuteilung sind auch bereits in der Schweiz lebende unverheiratete Kindsmütter und –väter zu berücksichtigen.

Der Absatz ist dementsprechend zu ergänzen.

**Art. 34 Abs.1:** Wir halten dafür, dass diese Bestimmung abgeändert wird, obwohl sie nicht Gegenstand der zu diskutierenden Vorlage ist. Sie widerspricht dem Grundsatz von Art. 44 AsylG, wonach bei Wegweisungsvollzug der Grundsatz der Einheit der Familie zu berücksichtigen ist. Verschiedene Fälle von durch eine gestaffelte Wegweisung auseinander gerissener Familien haben grosse mediale Beachtung erlangt. Es ist stossend, dass der Wegweisungsvollzug zu einer Trennung der Angehörigen führen könnte. Die bisherige Bestimmung ist ersatzlos zu streichen. Gleiches gilt für den Entwurf von Art. 26f der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung (VWAL, SR 142.281).

## **5. Kapitel: Rechtsschutz und Beschwerdeverfahren**

Die Verordnung enthält keine Bestimmungen für den Fall, dass eine asylsuchende Person eine externe Rechtsvertretung bezieht. Eine solche ist in jedem Verfahren, welches grundsätzlich den Regeln des VwVG untersteht, zulässig. In einem solchen Fall muss die AsylVO1 vorsehen, dass die externe Rechtsvertretung den Transitbereich des Flughafens bzw. das Bundeszentrum jederzeit ungehindert zur Abstattung von Besuchen und zur Aufnahme von Instruktionen bei Mandanten betreten und frei mit ihnen kommunizieren darf, dass sie vom SEM in gleicher Weise wie der Leistungserbringer rechtzeitig über alle Verfahrensschritte – auch im erweiterten Verfahren - informiert wird und mit allen Zwischenentscheiden und mit

dem Endentscheid des SEM per Telefax oder durch elektronische Zustellung (E-Mail) bedient wird. Die Artikel in diesem Kapitel sind dementsprechend anzupassen. Ausserdem muss die Verordnung eine Regelung vorsehen, ob und wie eine erbetene Rechtsvertretung finanziell abgegolten wird. Nachdem die Beschleunigung der Asylverfahren im Gegenzug als Kompensation eine notwendige Rechtsvertretung vorsieht, sollte Letzteres aus unserer Sicht mindestens im Umfang der Fallpauschale erfolgen, die dem Leistungserbringer zusteht.

Weiter kritisieren wir die vagen Zeitangaben in diesem Kapitel („so rasch als möglich“, „umgehend“, „unverzüglich“ und „rechtzeitig“). Genauere Definitionen sind erforderlich und müssen Ausnahmefällen wie der Zuteilung an ein besonderes Zentrum (mit Anordnung von Ein- oder Ausgrenzung) oder der Inhaftierung (Anordnung von Ausschaffungs- oder Untersuchungshaft) Rechnung tragen.

Schliesslich sollte aus unserer Sicht in Kapitel 5 vorgesehen werden, dass der Leistungserbringer seine Leistungen kostendeckend aber nicht gewinnorientiert zu erbringen hat.

**Art. 52a Abs. 3 (neu)**: Art. 52a ist durch folgenden Abs. 3 zu ergänzen: „Die Qualität der Rechtsvertretung wird periodisch durch eine unabhängige Instanz überprüft.“

**Art. 52b Abs. 5**: Dessen letzter Satz ist wie folgt zu formulieren: „Ist die zugewiesene Rechtsvertretung nicht gewillt, Beschwerde einzureichen, teilt sie dies unverzüglich, mindestens aber fünf Arbeitstage vor Ablauf der Beschwerdefrist, der vertretenen Person und gleichzeitig dem SEM mit. Mit der Mitteilung werden der asylsuchenden Person die Verfahrensakten übergeben und sie wird auf das Recht, eine eigene Rechtsvertretung zu beauftragen, aufmerksam gemacht.“

**Art. 52c Abs. 1 und 2**: Zu diesem Punkt schliessen wir uns den Ausführungen der SFH an.

Art. 52c AsylV 1

Rechtzeitige Mitteilung der Termine an den Leistungserbringer  
(22 Abs. 3bis und Art. 102j Abs. 2 AsylG)

1 Das SEM teilt dem Leistungserbringer Termine für Verfahrensschritte in den Zentren des Bundes und am Flughafen bei denen eine Mitwirkung der Rechtsvertretung notwendig ist, unverzüglich nach deren Festsetzung, mindestens jedoch **zehn** ~~einen~~ Arbeitstagen

vor der Durchführung des entsprechenden Verfahrensschrittes mit.

**2 Termine für Erstgespräche i.S.v. Art. 26 Abs. 3 nAsylG in Dublin-Verfahren teilt das SEM dem Leistungserbringer unverzüglich nach deren Festsetzung, spätestens jedoch fünf Arbeitstage vor deren Durchführung mit.**

~~2 Das SEM teilt dem Leistungserbringer Termine für Anhörungen zu den Asylgründen mindestens zwei Arbeitstage vor der Durchführung der Anhörung mit.~~

**3 (neu) Nach Absprache mit dem Leistungserbringer sind kurzfristigere Mitteilungen und Änderungen möglich. Änderungen aufgrund vom SEM nicht beeinflussbaren Umstände, sind mindestens drei Arbeitstage vor dem entsprechenden Termin mitzuteilen.**

**Art. 52d:** Dessen zweiter Satz ist ersatzlos zu streichen. Es ist für uns nicht nachvollziehbar, weshalb bei Drittstaatswegweisungen keine Stellungnahme zum abweisenden Asylentscheid erfolgen sollte. Insbesondere dann, wenn Dublin-Entscheide gefällt werden, bei welchen die Kognition des Bundesverwaltungsgerichts von Gesetzes wegen eingeschränkt ist, muss der Rechtsschutz im erstinstanzlichen Verfahren die gleiche Qualität aufweisen wie bei abweisenden Sachentscheiden. Es ist zu vermeiden, dass ein letztlich minimaler Zeitgewinn der Verwirklichung eines angemessenen Rechtsschutzes vorgezogen wird.

Bern, 25. November 2017

**Peter Frei**



Vorstand  
Solidarité sans frontières

**Melanie Aebli**



Geschäftsführerin  
Demokratische Juristinnen und Juristen Schweiz

**Anni Lanz**



Vorstand  
Solidarité sans frontières



Bern, 29. November 2017

## **Stellungnahme bezüglich der Umsetzung der Vorlagen zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung, bezüglich der Umsetzung der Vorlage zur Neustrukturierung des Asylbereichs Stellung zu nehmen.

TERRE DES FEMMES Schweiz (TDF) arbeitet zu geschlechtsspezifischer Gewalt und der Gleichstellung aller Geschlechter in der Schweiz. Im Asylbereich setzt sich TDF für den Einbezug einer frauenspezifischen Perspektive und entsprechend gendersensiblen Massnahmen ein – dies mittels

- Menschenrechtsarbeit auf multilateraler Ebene ([Schattenbericht zur CEDAW-Konvention, Anhörung der Zivilgesellschaft durch Europaratskommissar für Menschenrechte Nils Muižnieks, Ratifizierung und Umsetzung Istanbul-Konvention, Schattenbericht und Anhörung der Schweiz im Rahmen des UPR-Prozesses](#))
- Mitarbeit in der Begleitgruppe des Staatssekretariats für Migration SEM zur Erstellung des Berichts zu Frauenflüchtlingen (anlässlich des Postulats Feri 16.3407)
- Erarbeitung von Berichten zu [frauenspezifischen Fluchtgründen](#) und zur [Unterbringung in Kollektivunterkünften](#)
- Weiterbildungen für Mitarbeiter\_innen im Asylbereich,
- Beratung von Frauenflüchtlingen

### **1. Grundsätzliches zur Vorlage: Gendersensible Ausgestaltung und Umsetzung**

#### **1.1. TDF unterstützt die Positionen der SFH und des EKM**

Der Neustrukturierung des Asylbereichs stand TDF von Beginn weg grundsätzlich kritisch gegenüber (vgl. [Stellungnahme vom 5. Juni 2016](#)). In der heutigen Ausgangslage setzt sich TDF weiterhin dafür ein, dass die Asylgesetzgebung und deren Umsetzung gendersensibel und -gerecht ausgestaltet wird, so dass auch den Bedürfnissen und Rechten von geflüchteten Frauen und Mädchen das entsprechende Gewicht verliehen wird.

Grundsätzlich unterstützt TDF in diesem Vernehmlassungsverfahren die [Stellungnahme](#) der **Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH** und schliesst sich insbesondere auch der von der

**Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM** verfassten [Empfehlungen](#) an. TDF möchte diese beiden Positionen jedoch um die vorliegende Stellungnahme um genderspezifische Aspekte ergänzen.

Gendersensible Massnahmen betreffen ebenso die spezifischen Bedürfnisse von LGBTI\*-Asylsuchenden (lesbische, schwule, bisexuelle, trans\* und intergeschlechtliche). Die Verfolgungsgründe von Asylsuchenden, die aufgrund ihrer sexuellen Orientierung, Geschlechtsidentität und/oder Geschlechtsmerkmale in der Schweiz ein Asylgesuch stellen, werden rechtlich als geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe anerkannt – die folgenden Forderungen gelten auch für sie. Neben der Genderperspektive gilt es auch weitere Sensibilitäten zu Familien, Alter, Krankheit und Behinderung als grundsätzliche Leitlinien bei der aktuellen Neustrukturierung zu beachten.

### **1.2. Schaffung einer Kompetenzstelle für gendersensible Massnahmen**

Die im Folgenden aufgezeigten gendersensiblen Massnahmen müssen übergreifend in die Neustrukturierung des Asylbereichs integriert werden. Unterschiedliche Akteur\_innen tragen auf verschiedenen Ebenen die Verantwortung, dass der Asylbereich gendergerechter ausgestaltet wird. Um eine koordinierte und effektive Umsetzung gendersensibler Massnahmen im Asylbereich zu garantieren, bietet sich die Schaffung einer beim SEM angegliederten Kompetenzstelle an. Diese Stelle soll als Anlaufstelle und Kompetenzzentrum für entsprechende Fragestellungen fungieren. Gleichzeitig muss sie die Verantwortung für die Ausarbeitung von Qualitätskriterien der gendersensiblen Massnahmen in Verfahren, Unterbringung und Betreuung übernehmen. Mit der Schaffung einer solchen Stelle würden tatsächliche Schritte unternommen, um die Absicht, den Anliegen und Bedürfnissen von geflüchteten Frauen, Mädchen sowie LGBTI\*-Personen Nachdruck zu verleihen.

## **2. Gendersensibles Verfahren rechtlich verankern und umsetzen**

Um den asylrechtlichen Schutz für Personen mit geschlechtsspezifischen Verfolgungsgründen und Betroffenen von geschlechtsspezifischer Gewalt zu garantieren, bestehen entsprechende Anforderungen an ein gendersensibles Verfahren. Auf multilateraler Ebene bestehen für die Schweiz diesbezüglich Verpflichtungen: So führt beispielsweise das CEDAW-Komitee in den *General Recommendations* Nr. 32 im Artikel 50 (a)-(I) konkrete Massnahmen auf. Es wird unter anderem darauf hingewiesen, dass die staatlichen Behörden asylsuchende Frauen in einfacher und klar verständlicher Sprache insbesondere über die frauenspezifischen Rechte im Asylverfahren aufklären müssen. Weiter müssen gender- und traumasensible Befragungstechniken angewendet und eine vertrauensfördernde Befragungsatmosphäre geschaffen werden. Entsprechende Vorkehrungen nach Artikel 50 (a)-(I) der [General Recommendations Nr. 32](#) der CEDAW sind auch in der aktuellen Neustrukturierung des Asylverfahrens an geeigneter Stelle zu verankern.

TDF weist daraufhin, dass insbesondere hinsichtlich der Mitarbeiter\_innen im Asylverfahren Vorkehrungen getroffen werden müssen. Für Befragter\_innen und Dossierverantwortliche müssen auf allen Verfahrensstufen obligatorische gendersensible Aus- sowie kontinuierliche Weiterbildungen im Bereich

geschlechtsspezifische Fluchtgründe etabliert werden. Zusätzlich ist darauf zu achten, dass bei Hinweisen auf geschlechtsspezifische Gewalt die entsprechenden Dossiers von Fachspezialist\_innen geprüft werden. Aus Frauenhäusern und Beratungsstellen kommt die Rückmeldung, dass sehr viele ihrer Klientinnen aus dem Asylbereich berichten, sie hätten im Asylverfahren nie die Möglichkeit gehabt, über ihre Gewalterfahrungen in der Ehe zu sprechen. Dieser Umstand weist darauf hin, dass die Anhörungen aktuell nicht genügend gendersensibel gestaltet werden. Grundsätzlich sollten innerhalb des SEM Kompetenzstellen für genderspezifische Themen erarbeitet werden.

Im beschleunigten Verfahren muss weiter davon ausgegangen werden, dass Asylsuchende, die geschlechtsspezifische Gewalt erlitten haben, entsprechende Hinweise nicht innerhalb der vorgegebenen sehr kurzen Fristen platzieren, geschweige denn geltend machen können – insbesondere nicht, wenn sie traumatisiert sind. Daraus ergibt sich für die im Rechtsschutz eingeführte Verfahrensberatung eine umso wichtigere Rolle. Ihre Aufgabe muss grundsätzlich verbindlich definiert werden und für Frauen und LGBTI\*-Personen eine fortlaufende Beratung über das Asylverfahren und daraus hervorgehenden spezifischen Rechten beinhalten (wie beispielsweise den Antrag auf gleichgeschlechtliche Befragungsteams, die Bedeutung des Rechts auf ein eigenes Verfahren sowie die Erklärung der Relevanz von geschlechtsspezifischen Verfolgungsgründen). Um den Schutz umfassend zu gestalten, muss die Verfahrensberatung aber auch grundsätzliche Informationen zu den Rechten und Schutzmöglichkeiten von Betroffenen von geschlechtsspezifischer Gewalt, namentlich auch Informationen und Zugänge zu spezialisierten Unterstützungsdiensten wie Opferhilfestellen, niederschwellig vermitteln. LGBTI\*-spezifische Beratungsstellen (die weitgehend ehrenamtlich betrieben werden) gibt es nur in grösseren Schweizer Städten. LGBTI\*-Asylsuchenden gilt es den Zugang dazu zu gewährleisten. Die Verfahrensberatung muss proaktiv stattfinden und für Fragen jederzeit zur Verfügung stehen, damit Asylsuchenden die entsprechenden Informationen während ihres Verfahrens stets zugänglich sind.

### **3. Verbindliche Qualitätsstandards bezüglich Unterbringung, Sicherheit und Gesundheitsversorgung**

Der Staat vergibt im Asylbereich Aufträge zur Unterbringung, Betreuung, Sicherheit und Gesundheitsversorgung an nichtstaatliche Organisationen, die zum Teil gewinnorientiert sind. Dass insbesondere im Asylwesen – in dem ohnehin nur sehr begrenzt finanzielle Mittel der öffentlichen Hand zur Verfügung stehen – gewinnorientierte Unternehmen mandatiert werden, erachtet TDF als eine nicht hinnehmbare Entwicklung. Denn den Profit, den diese Unternehmen erzielen, schlagen sie in einem äusserst prekären sozialen Bereich.

Weiter stützt TDF die Position der SFH und der EKM, dass Sicherheit und Betreuung als Gesamtauftrag zu verstehen ist und dass die Ausschreibung für das Mandat einer Zentrumsbetreuung mit konkreten, zwingenden Eignungskriterien der Mandatsträger\_innen einhergehen muss. Bisher wurden die Mandate ohne jegliche qualitativen Standardanforderungen an die Kandidaten vergeben. Um die notwendige Qualität und

die Einhaltung von Menschenrechten zu gewährleisten, sind jedoch verbindliche Vorgaben unabdingbar. Dabei gilt es, auch den Verpflichtungen aus den Völkerrechtskonventionen wie der CEDAW und der Istanbul-Konvention (Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt) nachzukommen. Entsprechende Standards würden die Mandatsträger\_innen verpflichten, daraus abgeleitete Massnahmen umzusetzen. Deshalb fordert TDF den Bund auf, verbindliche Qualitätsstandards in der Unterbringung, Betreuung, Gesundheitsversorgung und Sicherheit zu definieren. Bei der Bewertung der Offerten müssen entsprechende Fachkompetenz und umfassende Betreuungskonzepte als relevante Faktoren berücksichtigt werden. Nach der Mandatsvergabe muss der Bund diese Qualitätsstandards in einem Monitoring der Mandatsträger\_innen kontinuierlich zu überprüfen.

### **3.1. Fachliche Kompetenz des Personals in der Betreuung, Sicherheit und Gesundheitsversorgung in den Asylstrukturen garantieren**

TDF geht mit der EKM einig, dass das Personal, das für die Betreuung, die Sicherheit und die Gesundheit der Asylsuchenden zuständig ist, adäquat ausgebildet sein muss und dass es diesbezüglich institutionalisierte, verbindliche Standards zu etablieren gilt. Dabei ist es unabdingbar, dass sowohl für das Betreuungspersonal in der Unterkunft als auch die Pflegefachpersonen und mandatierten Erstversorgerärzt\_innen praxisbezogene Aus- und Weiterbildungen zu den Themen Gender, Trauma und geschlechtsspezifische Gewalt sowie LGBTI\*-spezifischen Themen bestehen und diese obligatorisch besucht werden. Nur so können die Mitarbeiter\_innen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die erforderliche Kompetenz erlangen, um Betroffene zu erkennen und zu unterstützen sowie sich mit den entsprechenden Fachstellen zu vernetzen.

Um der anspruchsvollen Arbeitssituation in Unterbringungsstrukturen gerecht zu werden und eine entsprechende Qualität in der Arbeit des Betreuungspersonals zu garantieren, müssen gendersensible Betreuungsschlüssel, arbeitsrechtliche Standards sowie auch Unterstützungsleistungen wie bspw. eine Supervision für das Betreuungspersonal bei allen Mandatsvergaben einheitlich geregelt sein. Entsprechende Qualifikationsprofile des Personals müssen Voraussetzung für eine Mandatsvergabe sein.

TDF stützt weiter die Empfehlung der EKM, in den Unterbringungsstrukturen einen verbindlichen Verhaltenskodex einzuführen. Dieser sollte zwingend die Prävention sowie den Umgang mit sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt beinhalten. Da es bei sexualisierter Gewalt vornehmlich um die Ausübung von Macht geht, laufen Unterbringungsstrukturen Gefahr, zum Schauplatz verborgener Gewaltausübung zu werden. Denn es muss davon ausgegangen werden, dass sich Asylsuchende, die in Bundeszentren untergebracht sind und oft keine Fremdsprache sprechen, in diversen Abhängigkeitsverhältnissen befinden und nur unzureichend in bestehende Sozial- und Hilfestrukturen eingebunden sind. Solche Voraussetzungen fördern den Machtmissbrauch einzelner. Gute Anhaltspunkte für ein [Gewaltschutzkonzept im Asylbereich](#) finden sich bspw. bei medica mondiale e.V. aus Deutschland, diese lassen auch auf die Verhältnisse in der Schweiz adaptieren.

Weiter sind LGBTI\*-Asylsuchende in den Kollektivunterkünften sehr häufig Diskriminierung, Androhung von Gewalt und manchmal ausgeübter Gewalt ausgesetzt. Nur wenn in den Unterkünften klare Anti-Diskriminierungs-Statements und für alle sichtbare und verständliche Statements zur Akzeptanz von anderen Lebensformen vorhanden sind, nur dann wenden sich Betroffene von Diskriminierung und Gewalt an die Mitarbeitenden. Für Transgender-Asylsuchende muss zudem der Zugang zu medizinischer Beratung und Behandlung gewährleistet werden.

### **3.2. Gendersensible Massnahmen in Unterbringungsstrukturen umfassend etablieren**

TDF hat in ihrem Bericht «[Lage asylsuchender Frauen in Kollektivunterkünften](#)» bestehende Defizite bei der Unterbringung von asylsuchenden Frauen dokumentiert und Empfehlungen sowohl bezüglich der Infrastruktur und baulichen Massnahmen als auch bezüglich den verschiedenen Aspekten der Betreuung und Unterstützung aufgezeigt. Dabei fordert TDF grundsätzlich eine dezentralisierte Unterbringung von Asylsuchenden in kleinen Wohneinheiten, die eine Interaktion mit der lokalen Bevölkerung ermöglicht, also eine Abkehr von grossen, abgelegenen Massenunterkünften, welche nicht genügend Privatsphäre garantieren und Asylsuchende zudem gesellschaftlich isolieren.

Mit der aktuellen Neustrukturierung des Asylbereichs und der Planung von grossen Bundeszentren steht die Schweiz bezüglich der Unterbringungspolitik jedoch an einem anderen Ort. Aber auch beim Bau und Umbau von Bundeszentren müssen mindestens einheitliche Planungsstandards verfolgt werden, in denen eine gendersensible, gewaltpräventive Raumpolitik etabliert wird. Die Unterbringung ist grundsätzlich gendergetrennt zu gestalten und hat gleichzeitig den Bedürfnissen von Familien zu entsprechen. So ist beispielsweise darauf zu achten, dass getrennte sanitäre Anlagen bestehen und im Alltag durchgesetzt werden, genügend privater Rückzugsraum für alleinstehende Frauen und Familien besteht und auch der Gestaltung der Aufenthaltsräume sowie der Beschäftigungsprogramme gendersensible Konzepte zugrunde liegen. Die Planungsstandards müssen zudem explizite Massnahmen beinhalten, welche auf die Bedürfnisse von gewaltbetroffenen und/oder alleinstehenden Frauen bzw. Müttern sowie LGBTI\*-Personen ausgerichtet sind.

In einer akuten Gefährdungssituation bei geschlechtsspezifischer Gewalt muss den Betroffenen grundsätzlich garantiert werden, dass sie in einem anderen Bundeszentrum unterkommen, sobald die durch die Opferhilfe garantierten Schutzvorkehrungen beendet sind.

Der Situation von Transgender-Personen muss besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Diesen Menschen ist es in Kollektivunterkünften insbesondere oft verunmöglicht, die sanitären Anlagen zu nutzen und/oder entsprechend ihrer Geschlechtsidentität zu leben, ohne sich psychischer, physischer und sexueller Gewalt auszusetzen. Für sie sind Kollektivunterkünfte grundsätzlich ungeeignet, auch nicht für kurze Zeit, da ihre Grundrechte dort faktisch nicht gewahrt werden und ihre Gesundheit gefährdet ist. Für diese Personengruppe muss daher zwingend eine Unterbringung ausserhalb von Zentren organisiert werden.

#### **4. Mobile Ombudsstelle für Bewohner\_innen von Bundeszentren**

Asylsuchende, welche in Bundeszentren untergebracht sind, sind aufgrund ihrer Lebenssituation sehr marginalisiert und stehen in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Betreuungspersonal. Vor diesem Hintergrund ist es aus menschenrechtlicher Sicht wichtig, den Bewohner\_innen von Bundeszentren eine unabhängige Instanz zur Verfügung zu stellen, an die sie ihre allfälligen Beschwerden richten können. Die EKM empfiehlt diesbezüglich eine Schlichtungsstelle, die allen Asylsuchenden in allen Zentren des Bundes offensteht. TDF unterstützt diese Empfehlung, weist aber darauf hin, dass diese Stelle entsprechend ausgestaltet sein muss, um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können: Sie sollte mobil und proaktiv agieren und die Zentren in einem Turnus aufsuchen, um den Bewohner\_innen vor Ort direkt zur Verfügung zu stehen. Die Ombudspersonen, die teilweise weiblichen Geschlechts sein müssen, sollten für gendersensible Anliegen sensibilisiert sein. Weiter sollte diese Stelle anonymisierte Informationen bzw. Beschwerden prüfen können, da dies aufgrund der relativ hohen Abhängigkeitsverhältnisse in den Zentren eine Voraussetzung sein kann, dass sich Asylsuchende überhaupt an Dritte wenden. Die Ombudsstelle sollte auch für Drittpersonen wie Mitarbeiter\_innen in den Zentren und ehrenamtliche Engagierte zugänglich sein, da auch sie Informationen über Konflikte oder Problemlagen in Zentren besitzen und je nach Situationslage eher bereit sind, diese an Dritte zu kommunizieren.

#### **5. Niederschwellige Information über eigene Rechte und Zugang zu Unterstützungsangeboten**

Zugang zu verständlicher Information ist für Asylsuchende die Grundlage, um eigene Rechtsansprüche überhaupt geltend machen zu können. Dies gilt sowohl in Bezug auf das eigentliche Asylverfahren als auch auf den Zugang zu Unterstützungsangeboten.

Für asylsuchende Frauen ist eine niederschwellige Information über geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe und insbesondere zu den spezifischen Verfahrensrechten von hoher Relevanz, oft sind sie sich dieser nämlich nicht bewusst: Dies erklärt, warum Frauen im Asylverfahren mitunter die Fluchtgründe ihres Ehemannes in den Fokus stellen. Sie sind sich der asylrechtlichen Bedeutung ihrer eigenen (geschlechtsspezifischen) Verfolgungsmotive nicht bewusst. Der gendersensibel ausgestalteten und kontinuierlichen Verfahrensberatung (siehe 2.) kommt also eine grosse Relevanz zu. Die Verfahrensberatung muss zusätzlich die wichtige Rolle übernehmen, besonders vulnerable Personen zu identifizieren.

Es muss gewährleistet sein, dass asylsuchende Frauen sowohl von der Verfahrensberatung als auch von den Mitarbeiter\_innen in den Zentren über die Rechte und Unterstützungsangebote bei geschlechtsspezifischer Gewalt informiert und bei Bedarf mit den spezialisierten Institutionen in der Region vernetzt werden. Dabei gilt es auch den Begriff geschlechtsspezifische Gewalt verständlich zu veranschaulichen. Die Erfahrung zeigt, dass viele asylsuchende Frauen bei geschlechtsspezifischer Gewalt zum Beispiel an sexualisierte Gewalt durch Dritte denken, häusliche Gewalt jedoch de facto nicht dazu zählen. Sie sind sich nicht bewusst, dass verschiedene Arten von häuslicher Gewalt als Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt zu verstehen sind.

Dieses Wissen muss sowohl von der Verfahrensberatung als auch von der Rechtsvertretung proaktiv vermittelt werden. Viele Dienstleistungen werden heutzutage auch von zivilgesellschaftlichen und/oder ehrenamtlich organisierten Institutionen angeboten. Diesen ist der Zutritt zu den Bundeszentren grundsätzlich zu gewährleisten.

Niederschwelliger Zugang zu Information bedingt qualifizierte Dolmetscherdienste, die im Verfahren und insbesondere auch in der Betreuungssituation und in allen Aspekten der Gesundheitsversorgung in und durch die Unterbringungsstrukturen grundsätzlich zur Verfügung stehen müssen. Dazu gehören auch Konsultationen von Pflegefachpersonen und mandatierten Erstversorgerärzt\_innen. Ein von der Berner Fachhochschule, der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaft und dem Schweizerischen Tropeninstitut gemeinsam verfasste [Bericht](#) vom Juli 2017, der auf [gravierende Defizite](#) in den Asylstrukturen hinweist, deckt zum Beispiel folgenschwere Lücken in der Kommunikation während der geburtshilflichen Versorgung asylsuchender Frauen auf. Diese sind unter anderem auch auf fehlende professionelle Dolmetschung zurückzuführen.

Um die Qualität der Dolmetschung im Verfahren zu garantieren, müssen zudem die Arbeitsbedingungen für die Dolmetscher\_innen während der Befragungen verbessert werden. Befragungen von mehr als 3 Stunden dürfen nicht von derselben Person gedolmetscht werden bzw. dürfen nicht an einem Tag stattfinden. Nur so kann die Qualität der Übersetzung vorausgesetzt werden. Das Rückdolmetschen des Protokolls von der Asylbefragung muss von einer anderen Dolmetscher\_in durchgeführt werden.

## **6. Frauenspezifische Gesundheitsversorgung gewährleisten**

Aktuelle Berichte verweisen auf bestehende Lücken in der aktuellen Gesundheitsversorgung von Frauen in den Asylstrukturen. So zeigte eine [Umfrage](#) der Sexuellen Gesundheit Schweiz (SGS) bei den Kantonen auf, dass nicht für alle asylsuchenden Frauen in der Schweiz gleichermassen und genügend Zugang zu selbstbestimmter Verhütung besteht, da deren Finanzierung unterschiedlich bzw. nur unzulänglich geregelt ist. Die Berner Fachhochschule wies in ihrer Studie [«Sexuelle und reproduktive Gesundheitsversorgung von Frauen und ihren Säuglingen in Asylunterkünften in der Schweiz»](#) entsprechend unterschiedliche Handhabung und bestehende Lücken betreffend sexueller und reproduktiver Gesundheit aus.

Die aktuelle Umstrukturierung des Asylbereichs bietet die Chance, sinnvolle Massnahmen einzuleiten, um während des ganzen Verfahrens frauenspezifische Gesundheitsversorgung zu gewährleisten. Insbesondere müssen alle Aspekte sexueller und reproduktiver Gesundheit umfassend in die Gesundheitskonzepte der Asylstrukturen auf Bundesebene integriert werden. Die gesundheitliche und psychosoziale Unterstützung bei Betroffenen von geschlechtsspezifischer Gewalt ist dabei von massgeblicher Bedeutung. So muss insbesondere auch für Frauen, die aufgrund von Vergewaltigung auf der Flucht schwanger wurden, bei der Ankunft in der Schweiz eine entsprechend ganzheitliche Versorgung garantiert werden. Die sprachliche Verständigung ist eine Voraussetzung für das Gelingen sowohl der Prävention als auch von Diagnosen sowie

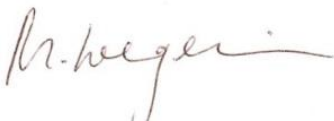
den Behandlungen. Deshalb ist die Gewährleistung des qualifizierten Dolmetschens durch eine Person weiblichen Geschlechts von zentraler Bedeutung für eine frauenspezifische Gesundheitsversorgung.

## **7. Zwangsmassnahmen bei Müttern und schwangeren Frauen beenden**

TDF steht Zwangsmassnahmen im Asylverfahren äusserst kritisch gegenüber und vertritt die Position, dass grundsätzlich sämtliche repressiven Massnahmen, die von den staatlichen Behörden einzig auf administrativ-rechtlicher Basis angeordnet werden, aus menschenrechtlicher Sicht nicht vertretbar sind. Der Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter von 2014 führt detaillierte Informationen zur behördlichen Praxis von Ausschaffungen abgewiesener asylsuchenden Frauen an. Im Vorfeld der Ausschaffung werden Alternativen zur Haft zu wenig in Betracht gezogen. Zudem sind Fälle öffentlich geworden oder sind TDF bekannt, in denen alleinerziehende Mütter zwecks Ausschaffung inhaftiert und ihre Kinder in Heimen fremdplatziert wurden; Mütter wurden bei der Überstellung vor den Augen ihrer Kinder gefesselt (Teil- und Vollfesselung); schwangere Frauen wurden im Rahmen der Zwangsmassnahmen inhaftiert und zwangsweise ausgeschafft. TDF ist der Ansicht, dass diese Praxen beendet werden müssen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Milena Wegelin  
Projektleiterin TDF



Simone Egger  
Projektleiterin TDF



# Neustrukturierung des Asylbereichs

## UNHCR-Empfehlungen

zur Änderung der

**Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen  
(AsyIV 1),**

**Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen  
(AsyIV 2),**

**Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL)**

**November 2017**

## Inhaltsverzeichnis

<b>Einführung</b>	<b>4</b>
<b>Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsyIV 1)</b>	<b>6</b>
Zu Art. 2b ( <i>neu</i> ) - Sicherstellung von Dokumenten	6
Zu Art. 4 ( <i>neu</i> ) - Verfahrenssprache bei Eingaben in Zentren des Bundes	7
Zu Art. 7 Abs. 2, 2 <sup>bis</sup> , 2 <sup>ter</sup> ( <i>neu</i> ), 2 <sup>quater</sup> ( <i>neu</i> ), 2 <sup>quingies</sup> ( <i>neu</i> ) (Spezielle Situation von Minderjährigen im Asylverfahren)	7
Zu Art. 14 ( <i>neu</i> ) - Aufenthalt in den Zentren des Bundes	10
Zu Art. 15 ( <i>neu</i> ) - Zuweisung in ein besonderes Zentrum	11
Zu Art. 16 ( <i>neu</i> ) - Betrieb der Zentren des Bundes	15
Zu Art. 20a - Feststellung des medizinischen Sachverhalts	15
Zu Art. 22 - Sachüberschrift und Abs. 1 Zuweisung durch das SEM	16
<i>Grundsätze des Rechtsschutzes</i>	17
Zu Art. 52a ( <i>neu</i> ) - Zugang und Qualität	17
<i>Rechtsschutz am Flughafen und in den Zentren des Bundes</i>	22
Zu Art. 52b - Beratung und Rechtsvertretung im Verfahren am Flughafen	22
Zu Art. 52c ( <i>neu</i> ) - Rechtzeitige Mitteilung der Termine an den Leistungserbringer	23
Zu Art. 52d ( <i>neu</i> ) - Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheids	24
<i>Rechtsschutz im erweiterten Verfahren nach Zuweisung auf die Kantone</i>	25
Zu Art. 52e ( <i>neu</i> ) - Beratung und Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren	25
Zu Art. 52f ( <i>neu</i> ) - Rechtzeitige Mitteilung der Termine für entscheidungsrelevante Verfahrensschritte	27
Zu Art. 52g ( <i>neu</i> ) - Zulassung und Aufgaben der Rechtsberatungsstellen	28
<b>Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsyIV 2)</b>	<b>29</b>
Zu Art. 74 - (Ausrichtung)	29
Finanzierung von Koordination, Qualitätssicherung und Konfliktbeilegung	29
Pauschale für Rechtsberatungsstellen in den Kantonen	30
Pauschale für Vertrauenspersonen	31

<b>Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VVWAL)</b>	<b>32</b>
Zu Art. 2a ( <i>neu</i> ) – (Ausreisegespräch)	32
Zu Art. 26f ( <i>neu</i> ) - (Gestaffelter Vollzug einer Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung)	32

## Einführung

Das UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Änderungen der Asyl V 1, Asyl V 2, Asyl V 3 sowie der VVWAL Stellung zu nehmen.<sup>1</sup> UNHCR erlaubt sich, auf Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats<sup>2</sup> die folgenden ausgewählten und nicht abschliessenden Empfehlungen der Asyl V 1, Asyl V 2 und der VVWAL abzugeben und hofft, dass diese im weiteren Prozess Beachtung finden.

UNHCR begrüsst das Ziel der Neustrukturierung, das Asylverfahren fairer und effizienter zu gestalten.<sup>3</sup> Dies liegt sowohl im Interesse der Schutzsuchenden als auch der Schweiz. Die vorliegenden Verordnungsentwürfe konkretisieren die Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs und bilden damit entscheidende Weichenstellungen für die Umsetzung und das Gelingen des Reformprozesses.

UNHCR begrüsst, dass die Verordnungsentwürfe wichtige Regelungslücken schliessen, hält jedoch insbesondere im Hinblick auf drei Themengebiete weitere Präzisierungen für erforderlich:

- **Zugang zu ausreichender und qualitativ hochwertiger Beratung und Rechtsvertretung für alle Asylsuchenden**

UNHCR begrüsst, dass Asylsuchenden nach den Verordnungsentwürfen auch für das erweiterte Verfahren eine kostenlose Beratung und Rechtsvertretung zur Verfügung stehen. Diese leisten einen wichtigen Beitrag zur Fairness und Effektivität des erweiterten Verfahrens, in dem es um komplexere Sachverhalte und/oder juristische Fragestellungen geht. UNHCR ist jedoch besorgt, dass die Verordnungen nicht ausreichend sicherstellen, dass alle Asylsuchenden, unabhängig davon, in welchem Zentrum sie untergebracht und in welchem Verfahren ihre Gesuche behandelt werden, im gleichen Umfang Zugang zu Beratung und Rechtsvertretung erhalten. Weiterhin sollte die Qualität von Beratung, Rechtsvertretung und Unterstützungsdiensten unabhängig vom Leistungserbringer gewährleistet sein. Hier schlägt UNHCR vor, einheitliche Qualitätskriterien, einen Mechanismus zur Qualitätssicherung, Weiterentwicklung von Standards und Beilegung von Konflikten zwischen den Vertragsparteien vorzusehen, beziehungsweise zu entwickeln.

1 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs), Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Bern, 30.08.2017, abrufbar unter: [https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2895/Neustrukturierung-des-Asylbereichs\\_Brief-Org\\_de.pdf](https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2895/Neustrukturierung-des-Asylbereichs_Brief-Org_de.pdf) (30.11.2017).

2 Siehe insbesondere Art. 35 des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK); Art. II Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10> (30.11.2017); Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, 1950. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass der Flüchtlingsbegriff des UNHCRs Flüchtlinge im Sinne der GFK umfasst sowie Personen, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, weil ihr Leben, ihre physische Integrität, Freiheit und persönliche Sicherheit dort durch willkürliche Gewalt, infolge bewaffneter Konflikte oder schwerwiegender Störungen der öffentlichen Ordnung bedroht wäre. Diese Personen erhalten in der Schweiz in der Regel eine vorläufige Aufnahme.

3 Staatssekretariat für Migration (SEM), Umsetzung der Asylgesetzrevision (AsylG) – Beschleunigung der Asylverfahren, 5. Juni 2016, abrufbar unter: [https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/gesetzgebung/abend\\_asylg\\_neustruktur.html](https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/gesetzgebung/abend_asylg_neustruktur.html) (30.11.2017).

- **Ausgestaltung und Zuweisung in die besonderen Zentren**

Im neuen Verfahren können Asylsuchende, welche die Sicherheit und Ordnung erheblich gefährden beziehungsweise das Funktionieren des ordentlichen Betriebs erheblich stören, einem besonderem Zentrum zugewiesen werden. Hier sollte auf Verordnungsebene festgelegt werden, wie dieses ausgestaltet ist, um sicherzustellen, dass damit geringstmögliche Eingriffe in Freiheitsrechte einhergehen. Ferner sollte nicht nur die Unterbringung, sondern auch die Einweisung in ein solches Zentrum menschenrechtlichen Standards entsprechen. Dies erfordert eine Prüfung, dass eine Zuweisung im Einzelfall notwendig und verhältnismässig ist. Im Weiteren sollte gewährleistet werden, dass auch in besonderen Zentren der Zugang zu Beratung und Rechtsvertretung – sowohl für asylrechtliche Fragen wie auch für die angeordneten Zwangsmassnahmen – sichergestellt sind.

- **Vertretung und Wahrung der Rechte unbegleiteter Kinder**

Angesichts ihrer besonderen Verletzlichkeit benötigen unbegleitete Kinder zu ihrem Schutz und zur Wahrung ihrer Rechte sowohl eine gesetzliche Vertretung durch Beistand- oder Vormundschaft als auch eine auf die Belange der Kinder abgestellte Rechtsvertretung. Wichtig ist hier einerseits, dass die mit diesen Aufgaben betrauten Personen die notwendigen Qualifikationen haben und andererseits, dass ein Wechsel des Aufenthaltsortes und/oder der Vertretung nicht dazu führt, dass die Kinder ohne gesetzliche beziehungsweise rechtliche Vertretung bleiben.

UNHCR hofft, dass sich die nachfolgenden Empfehlungen für die Finalisierung der Verordnungen als hilfreich erweisen.

## Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1)<sup>4</sup>

### Zu Art. 2b (neu) - Sicherstellung von Dokumenten

Art. 2b Abs. 1 E-AsylV 1 verpflichtet Behörden und Amtsstellen, „sämtliche im Ausland ausgestellten Reisepapiere, Identitätsausweise oder andere Dokumente sicherzustellen und unverzüglich im Original dem SEM zu übermitteln“. In Art. 2b Abs. 2 E-AsylV 1 wird aufgelistet, welche Dokumente insbesondere zu den „anderen Dokumenten“ gehören.

Zur Feststellung der Identität der Asylsuchenden kann es notwendig sein, Dokumente, die für die Feststellung der Identität dienlich sind, sicherzustellen. Um zu verhindern, dass Asylsuchende wegen sichergestellter Dokumente administrative Schwierigkeiten haben, beispielsweise bei der Geburt eines Kindes, könnten diese Dokumente mit Ausnahme des Reiseausweises lediglich für die Dauer einer Echtheitsprüfung oder Erfassung des Beweiswertes eingezogen und danach, sofern sie sich als echt erweisen, wieder herausgegeben werden. Auch die Ausstellung amtlich beglaubigter Kopien der sichergestellten Dokumente könnte die Verwendung der Dokumente trotz Sicherstellung ermöglichen.

Eine Bestätigung der Sicherstellung mit einer Information, wo die Dokumente sichergestellt sind, gibt den Asylsuchenden einen Nachweis über die sichergestellten Dokumente und deren Aufbewahrungsort.

**UNHCR empfiehlt, auszuschliessen, dass die Sicherstellung von Dokumenten zu Schwierigkeiten im Alltagsleben der Asylsuchenden führt, z.B. dadurch,**

- **dass Dokumente – abgesehen von Reisedokumenten – nur für die Dauer einer Echtheitsprüfung oder Erfassung eingezogen werden und den Asylsuchenden wieder ausgehändigt werden, sobald sie sich als echt erweisen;**
- **dass Asylsuchenden zumindest eine amtlich beglaubigte Kopie der sichergestellten Dokumente ausgestellt wird sowie eine schriftliche Bestätigung deren Einziehung.**

<sup>4</sup> Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1), abrufbar unter: [https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2895/Neustrukturierung-des-Asylbereichs\\_Entwurf-AsylV-1\\_de.pdf](https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2895/Neustrukturierung-des-Asylbereichs_Entwurf-AsylV-1_de.pdf) (30.11.2017).

## Zu Art. 4 (neu) - Verfahrenssprache bei Eingaben in Zentren des Bundes

Art. 4 E-AsylV 1 sieht vor, dass „Eingaben von Asylsuchenden, die von einer bevollmächtigten Person vertreten werden, [...] in einer der Amtssprachen der Region des Standortkantons des Zentrums einzureichen sind“.

Diese Regelung kann zur Folge haben, dass Rechtsvertretungen aus anderen Landesteilen beziehungsweise Sprachregionen, die der Amtssprache(n) der Region des Standortkantons nicht mächtig sind, keine Eingaben in ihrer eigenen Amtssprache mehr tätigen können. Dies kann dazu führen, dass RechtsvertreterInnen jene Asylsuchende nicht vertreten können, die einer bestimmten Region zugeteilt sind, deren Amtssprache(n) sie nicht beherrschen. Für die Asylsuchenden wird dadurch die Anzahl möglicher Rechtsvertreter eingeschränkt. Ausserdem stellt die Regelung eine Abweichung vom verfassungsrechtlichen Prinzip der Mehrsprachigkeit der Bundesverwaltung dar.<sup>5</sup> Zur Stärkung des Rechtsschutzes und gegebenenfalls des Rechts auf einen effektiven Rechtsbehelf empfiehlt UNHCR, Eingaben in jeder Amtssprache zu ermöglichen. Da Asylsuchende ohne Rechtsvertretung weiterhin Eingaben in jeder Amtssprache einreichen können, muss ohnehin die Möglichkeit bestehen, dass diese in jeder Amtssprache bearbeitet werden können.

**UNHCR empfiehlt, Eingaben in allen Amtssprachen zu ermöglichen.**

## Zu Art. 7 Abs. 2, 2<sup>bis</sup>, 2<sup>ter</sup> (neu), 2<sup>quater</sup> (neu), 2<sup>quinquies</sup> (neu) (Spezielle Situation von Minderjährigen im Asylverfahren)

### **Orientierungsgespräch**

Art. 3 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes<sup>6</sup> verpflichtet die Staaten, das Kindeswohl bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, vorrangig zu berücksichtigen. Ein obligatorisches Orientierungsgespräch bei Eintritt in ein Zentrum des Bundes für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMAs) könnte helfen, dieses zu ermitteln. Gleichzeitig kann bei diesem Gespräch abgeklärt werden, ob besondere Bedürfnisse des Kindes gegen dessen Unterbringung in einem Zentrum des Bundes sprechen.

### **Gesetzliche Vertretung im Bundeszentrum**

UNHCR begrüsst, dass jeder/jedem UMA eine Vertrauensperson zugeteilt wird und dass deren Tätigkeit gemäss den Ausführungen im erläuternden Bericht zu Art. 7 Abs. 2 E-AsylV 1 nach Einreichung des Asylgesuches beginnt, auch wenn noch nicht klar feststeht, ob die

<sup>5</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, (Stand am 12. Februar 2017), Art. 70 Abs. 1, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#> (30.11.2017).

<sup>6</sup> Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention KRK) vom 20. November 1989, (Stand am 25. Oktober 2015), für die Schweiz in Kraft seit 26. März 1997, Art. 3, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19983207/index.html#a22> (30.11.2017).

Altersangaben der betroffenen Person dem tatsächlichen Alter entsprechen und dies noch vom SEM abgeklärt werden muss.<sup>7</sup>

Die grundsätzlichen Bedenken an der Doppelrolle von Rechtsvertretung und Vertrauensperson bleiben jedoch bestehen. Die rechtliche Vertretung und die Beistand- oder Vormundschaft sind zwei unterschiedliche Aufgaben, die unterschiedliche Qualifikationen benötigen. Diese können regelmässig nicht von einer Person wahrgenommen werden.<sup>8</sup>

Verzichtet ein/e UMA auf die zugewiesene Rechtsvertretung, bleibt diese gemäss *Art. 7 Abs. 2<sup>ter</sup> E-AsylV 1* weiterhin als Vertrauensperson für die Wahrnehmung der Interessen der/des UMA zuständig. Damit ist sichergestellt, dass ein/e UMA nicht gänzlich ohne Ansprechperson bleibt. Möglich ist jedoch, dass die/der UMA ohne Rechtsvertretung bleibt. Dies sollte angesichts ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit verhindert werden. Andererseits kann es schwierig sein, als Rechtsvertretung und Vertrauensperson tätig zu sein, wenn die Vertrauensbasis zwischen UMA und zugewiesener Rechtsvertretung zerstört ist. Hier wäre es wichtig, die Beweggründe der/des UMA abzuklären und, gegebenenfalls, eine andere Person mit der Rechtsvertretung (und der Rolle als Vertrauensperson) zu betrauen.

### **Gesetzliche Vertretung im Kanton**

*Art. 7 Abs. 2<sup>quater</sup> E-AsylV 1* sieht vor, dass für UMAs nach Zuweisung in den Kanton eine Beistand- oder Vormundschaft eingesetzt wird. Ist dies nicht rechtzeitig möglich, wird unverzüglich eine Vertrauensperson ernannt.

Durch diese Regelung könnten UMAs selbst nach Zuweisung in den Kanton ohne Beistand beziehungsweise Vormundschaft bleiben. Minderjährige ohne elterliche Sorge oder in Abwesenheit der Eltern bedürfen jedoch zur Wahrung des Kindeswohls und ihrer Interessen zu jeder Zeit eines Vormundes beziehungsweise Beistandes.<sup>9</sup> Diese Verpflichtung besteht ab Einreise der/des UMA in die Schweiz. Die Ernennung einer Vertrauensperson kann auch keinen übergangsweisen Ersatz von Kinderschutzmassnahmen darstellen.

Zudem kann bei einer Zuweisung in den Kanton ein Wechsel der Vertrauensperson stattfinden. Die UMAs haben jedoch im Zentrum des Bundes häufig bereits ein Vertrauensverhältnis mit der dortigen Vertrauensperson aufgebaut. Dieses sollte, wenn möglich, beibehalten werden. Falls dies nicht möglich ist, ist es wichtig einen möglichst nahtlosen Übergang der Vertrauensperson zu gewährleisten, sollte noch keine Beistand- oder Vormundschaft bestehen. Um Schutzlücken zu vermeiden, dauert das Mandat der Vertrauensperson im Zentrum des Bundes deshalb idealerweise bis zum rechtlichen und faktischen Über-

---

7 *Erläuternder Bericht - Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs), Staatssekretariat für Migration (SEM), Bern; (nachfolgend: SEM, Erläuternder Bericht), S. 18, abrufbar unter: [https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2895/Neustrukturierung-des-Asylbereichs\\_Erl.-Bericht\\_de.pdf](https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2895/Neustrukturierung-des-Asylbereichs_Erl.-Bericht_de.pdf) (30.11.2017).*

8 *UNHCR, Co-published with UNICEF & International Rescue Committee, The Way Forward to Strengthened Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children in Europe, Guardianship and Legal Representation, Juli 2017, S. 11, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/59633afc4.html> (30.11.2017).*

9 *Art. 306 Abs. 2 und Art. 327a Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907 (Stand am 1. September 2017), abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19070042/index.html#a327a> (30.11.2017); vgl. auch Art. 22 KRK.*



gang der Verantwortung an einen anderen Akteur (Vertrauensperson im Kanton oder Beistand beziehungsweise Vormund). So ist der Handwechsel beziehungsweise die Dossierübergabe sichergestellt.

### **Qualifikation Vertrauensperson**

Gemäss Art. 7 Abs. 3 der geltenden AsylV 1 soll die Vertrauensperson über Kenntnisse des Asylrechts und des Rechts betreffend des Dublin-Verfahrens verfügen. Dieser Absatz wird in der zur Vernehmlassung stehenden Version der Asylverordnung nicht angepasst. Die zusätzliche Aufgabe der Rechtsvertretung als Vertrauensperson erfordert jedoch ein zusätzliches Qualifikationsprofil. Die vom SEM beauftragten externen Evaluationen zum Testbetrieb in Zürich haben ebenfalls hier den grössten Handlungsbedarf ausgemacht.<sup>10</sup> Um sicherzugehen, dass die Vertrauensperson ihrer Tätigkeit umfassend nachkommen kann, ist daher ein Zusatzprofil erforderlich, das sozialpädagogische und kindesschutzrechtliche Kenntnisse und Berufserfahrung verknüpft. Wesentlich in Hinblick auf die zentrale Funktion bei der Wahrung des übergeordneten Kindeswohls sind auch Kenntnisse von und Kontakte mit anderen Akteuren im Bereich des Kindesschutzes.

Ausserdem ist die Wahrnehmung dieser Aufgaben mit einem Aufwand verbunden, was eine zusätzliche Entschädigung notwendig macht. Hierzu sei auf die dahingehenden Ausführungen zur Asylverordnung 2 verwiesen.

#### **UNHCR empfiehlt,**

- **ein obligatorisches Orientierungsgespräch bei Eintritt unbegleiteter Minderjähriger in ein Zentrum des Bundes in Art. 7 AsylV 1 vorzusehen;**
- **vorrangig ab Beginn des Aufenthaltes der/des UMA in der Schweiz eine Beistand- oder Vormundschaft zu errichten, spätestens jedoch bei Zuweisung in den Kanton;**
- **jedenfalls bei Zuweisung der/des UMA in den Kanton einen möglichst nahtlosen Übergang der Vertrauensperson zu gewährleisten, vorzugsweise aber die gleiche Vertrauensperson beizubehalten;**
- **Art. 7 Abs. 2<sup>ter</sup> E-AsylV 1 mit einer Verpflichtung zu ersetzen, die Gründe dafür abzuklären, weshalb ein/e UMA nicht mit seiner Rechtsvertretung**

<sup>10</sup> Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), W. Kälin / N. Frei, Gutachten zum Rechtscharakter der Rechtsvertretung in der Testphase, Mandat 4, Rechtsschutz: Beratung und Rechtsvertretung, Bern, 15. Januar 2015 (nachfolgend: SKMR, Gutachten zum Rechtscharakter der Rechtsvertretung), S. 24f; SKMR, Externe Evaluation der Testphase für die Neustrukturierung im Asylbereich, Mandat 4, Rechtsschutz: Beratung und Rechtsvertretung, Schlussbericht, Bern, 17. November 2015 (nachfolgend: SKMR, Externe Evaluation Testphase), S. 22, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/beschleunigung/testbetrieb/ber-eval-testbetrieb-mandat4-d.pdf> (30.11.2017).

**zusammenarbeiten will, und allenfalls eine neue Rechtsvertretung zu bestellen;**

- **sicherzustellen, dass die Rechtsvertretung – sofern sie gleichzeitig Vertrauensperson ist – sowohl über juristische Kenntnisse im Bereich des Asylrechts als auch über ein Zusatzprofil verfügt, das sozialpädagogische und kindesschutzrechtliche Kenntnisse und Berufserfahrung vereint.**

### **Zu Art. 14 (neu) - Aufenthalt in den Zentren des Bundes**

*Art. 14 Abs. 1 E-Asyl 1* sieht vor, dass sich die Asylsuchenden in den Zentren des Bundes den Behörden zur Verfügung zu halten haben. Die Bestimmung ist sehr offen formuliert und schränkt in der bestehenden Form die Bewegungsfreiheit der Asylsuchenden unverhältnismässig ein. Die Bestimmung sollte daher beschränkt werden.

*Art. 14 Abs. 2 E-Asyl 1* hält fest, dass die Höchstdauer des Aufenthalts in den Zentren des Bundes von 140 Tagen „angemessen“ verlängert werden kann. Im Vergleich zu den 90 Tagen der geltenden Asylverordnung stellen 140 Tage bereits eine bedeutende Verlängerung dar. Angesichts der mit dem Leben in Zentren einhergehenden Beschränkungen sollte diese Möglichkeit präzisiert werden.

**UNHCR empfiehlt,**

- **festzulegen, dass sich die Asylsuchenden den Behörden nur an den Tagen, an denen Verfahrensschritte stattfinden, zur Verfügung zu halten haben;**
- **zu präzisieren, um wie lange und unter welchen Umständen die Höchstdauer von 140 Tagen Aufenthalt in den Zentren des Bundes verlängert werden kann.**

### Zu Art. 15 (neu) - Zuweisung in ein besonderes Zentrum

Bereits unter geltendem Recht können Asylsuchende unter bestimmten Voraussetzungen einem besonderen Zentrum zugewiesen werden (Art. 26 Abs. 1<sup>bis</sup> AsylG). Konkretisiert wird diese Bestimmung zurzeit in Art. 16b AsylV 1. Da im neuen Asylgesetz die Voraussetzungen der Zuweisung geändert wurden (Art. 24a nAsylG), soll nun auch auf Verordnungsebene eine Anpassung erfolgen (Art. 15 E-AsylV 1).

Im Gegensatz zu den alten Zuweisungskriterien sieht das neue Asylgesetz in jedem Fall eine Zuweisung vor, wenn eine erhebliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorliegt oder wenn der Betrieb und die Sicherheit der Zentren des Bundes erheblich gestört werden. Die Kann-Formulierung wurde demnach aufgehoben. Zudem ist neu mit der Unterbringung in ein besonderes Zentrum eine Ein- oder Ausgrenzung nach Art. 74 Abs. 1<sup>bis</sup> AuG zu verfügen. Obwohl der erläuternde Bericht ausführt, dass die Konkretisierung in Art. 15 E-AsylV 1 grundsätzlich dem bisherigen Art. 16b AsylV 1 entsprechen soll,<sup>11</sup> sind die im neuen Asylgesetz vorgesehenen Zuweisungskriterien nicht deckungsgleich mit den bestehenden.

UNHCR erkennt an, dass Massnahmen erforderlich sind, um einer erheblichen Gefährdung beziehungsweise Störung effektiv begegnen zu können. Jedoch möchte UNHCR die bereits im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung der Verordnungen zum Asylgesetz zum Zwecke der Umsetzung der dringlichen Änderungen des Schweizer Asylgesetzes<sup>12</sup> geäusserten Bedenken wiederholen, insbesondere weil vorliegend die Zuweisung in ein besonderes Zentrum neu mit einer Ein- oder Ausgrenzung flankiert werden muss.

Die Zuweisung in ein besonderes Zentrum ist als Disziplinarmassnahme konzipiert, in welchen sich die Unterbringungsmodalitäten von den übrigen Zentren unterscheiden sollen.<sup>13</sup> Zusätzlich wird die zu verfügbare Ein- oder Ausgrenzung die Bewegungsfreiheit der betroffenen Asylsuchenden (zusätzlich) einschränken. Je nach Lage der besonderen Zentren und den geltenden betriebsinternen Regelungen (Anwesenheitspflichten, Regelung der Ausgangsbewilligung etc.) werden die Bewegungsfreiheit und die persönliche Lebensgestaltung weiter eingeschränkt. Dies kann dazu führen, dass der Aufenthalt als Haft zu qualifizieren ist. Abhängig von der (zurzeit noch nicht festgelegten) Ausgestaltung all dieser

---

<sup>11</sup> SEM, Erläuternder Bericht, S. 17 (FN 7).

<sup>12</sup> UNHCR, Empfehlungen von UNHCR im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung der Verordnungen zum Asylgesetz zum Zwecke der Umsetzung der dringlichen Änderungen des Schweizer Asylgesetzes (AsylG), März 2013, S. 13ff., abrufbar unter: [http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/12/CH\\_UNHCR\\_Empfehlungen\\_Aenderung\\_Asylverordnung\\_2013\\_DE.pdf](http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/12/CH_UNHCR_Empfehlungen_Aenderung_Asylverordnung_2013_DE.pdf) (30.11.2017).

<sup>13</sup> Bundesamt für Migration, Erläuternder Bericht, Dringliche Änderung des Asylgesetzes vom 28. September 2012, Februar 2013, S. 13f., abrufbar unter: [https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2318/AsylV-1\\_AsyIV-2\\_V-EJPD\\_TestV\\_Erl-Bericht\\_de.pdf](https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2318/AsylV-1_AsyIV-2_V-EJPD_TestV_Erl-Bericht_de.pdf) (30.11.2017).

Faktoren greift die Zuweisung beziehungsweise Unterbringung in besondere Zentren daher mehr oder weniger in menschenrechtlich geschützte Bereiche ein. Dies wirft Fragen auf, welche im Kontext der einschlägigen völkerrechtlichen Normen zu beurteilen sind.<sup>14</sup>

So sieht Art. 31 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) ausdrücklich vor, dass Flüchtlingen beim Wechsel ihres Aufenthaltsorts nur notwendige Beschränkungen auferlegt werden, und dass diese Beschränkungen nur so lange Anwendung finden, bis die Rechtsstellung dieser Personen geregelt oder sie in einem anderen Land Aufnahme erhalten. Zusätzlich bestimmt Art. 26 GFK, dass Flüchtlingen, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet aufhalten, hinsichtlich der Wahl ihres Aufenthaltsortes und ihrer Bewegungsfreiheit keine anderen Beschränkungen auferlegt werden dürfen als AusländerInnen im Allgemeinen unter diesen Umständen. Beide Bestimmungen sind auch auf Asylsuchende anwendbar.<sup>15</sup> Von ihrem Geltungsbereich umfassen die Bestimmungen alle denkbaren Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und zwar unabhängig von der Frage, von wem die Beschränkungen angeordnet und an welchem Ort sie verfügt werden.<sup>16</sup>

Weitere Bedingungen für die Einschränkung der Freizügigkeit und Verhängung von Haft ergeben sich aus den auch für die Schweiz verbindlichen internationalen und europäischen Menschenrechtsverträgen.<sup>17</sup> Einschränkungen der Bewegungsfreiheit sind demnach nicht grundsätzlich unzulässig. Sie müssen aber auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein hinreichendes öffentliches Interesse begründet und im Einzelfall verhältnismässig sein.<sup>18</sup> Jede Entscheidung über eine Einschränkung der persönlichen Freiheit muss auf einer Beurteilung der individuellen Umstände der betroffenen Person beruhen. Ein Entzug der persönlichen Freiheit darf schliesslich nur in Ausnahmefällen verhängt werden und muss einem legitimen Zweck dienen. Haft darf zudem nur verhängt werden, wenn festgestellt wurde, dass sie notwendig, in Anbetracht aller Umstände angemessen und in Bezug auf einen legitimen Zweck verhältnismässig ist, wobei Alternativen zur Haft geprüft werden müssen. Hervorzuheben ist dabei, dass Entscheidungen über Haft verfahrensrechtlichen Mindestgarantien sowie einer unabhängigen Überwachung und Kontrolle unterliegen müssen.<sup>19</sup>

---

14 Siehe grundlegend UNHCR, *Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden und Alternativen zur Haft*, 2012 (deutsche Version 2014) (nachfolgend: UNHCR, *Haft-Richtlinien*), abrufbar unter: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/nwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=562891154> (30.11.2017).

15 Zu Art. 31 GFK siehe UNHCR, *Global Consultations on International Protection: Summary Conclusions on Article 31 of the 1951 Convention – Revised*, Geneva Expert Roundtable, 8-9. November 2001 (nachfolgend: UNHCR *Global Consultations Summary Conclusions: Artikel 31 der Genfer Flüchtlingskonvention*), para. 10g, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/419c783f4.pdf> (30.11.2017). Zur Anwendbarkeit von Art. 31 sowie Art. 26 GFK auf Asylsuchende siehe UNHCR, *Haft-Richtlinien*, paras. 12 und 13 mit weiteren Hinweisen (FN 14).

16 UNHCR, *Haft-Richtlinien*, insb. para. 13 (FN 14).

17 Siehe im Detail UNHCR, *Haft-Richtlinien*, para. 12 und die Auflistung in Endnote 22 (FN 14) sowie Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), *Asylsuchende im öffentlichen Raum, Rechtsgutachten*, Februar 2017, (nachfolgend: EKR, *Rechtsgutachten*), Kapitel IV, abrufbar unter: [http://www.ekr.admin.ch/pdf/Asylsuchende\\_D\\_web.pdf](http://www.ekr.admin.ch/pdf/Asylsuchende_D_web.pdf) (30.11.2017); T. Gordzielik, *Rechtliche Rahmenbedingungen zur aktuellen Unterbringungssituation von Asylsuchenden in der Schweiz*, in: *Jusletter* 14. März 2016, Kapitel 6.

18 Siehe im Detail UNHCR, *Haft-Richtlinien*, Richtlinie 4 (FN 14).

19 Siehe im Detail UNHCR, *Haft-Richtlinien*, insb. *Richtlinien 4 und 7* (FN 14).

Deswegen ist es wichtig, dass in der Verordnung Präzisierungen vorgenommen werden im Hinblick darauf, unter welchen Voraussetzungen die Zuweisung in ein besonderes Zentrum angeordnet werden kann, welches Verfahren der Anordnung zugrunde liegen soll und wie die besonderen Zentren ausgestaltet sind.

So sind die Zuweisungsgründe wegen erheblicher Störung des Betriebs und der Sicherheit des Zentrums von ihrer Schwere her in *Art. 15 Abs. 2 lit. a-c E-AsylV 1* sehr breit angelegt und reichen vom Besitz von Waffen bis zur Verweigerung von Hausarbeiten. Zudem ist die Regelung nicht abschliessend. Die Kriterien stellen daher nicht genügend sicher, dass die Zuweisung nur bei einer erheblichen Schwere der Verfehlung erfolgen wird. Aus Gründen der Rechtssicherheit wird angeregt, die Zuweisungsgründe weiter zu konkretisieren und zu beschränken. Damit wird auch für Asylsuchende vorhersehbarer, welches Verhalten zu einer Zuweisung führen kann.

Weiter regt UNHCR an, auf Verordnungsebene ein Verfahren festzulegen, in welchem die Zuweisung geregelt wird. Dieses könnte mit einer förmlichen Warnung bei einem Fehlverhalten und der Gewährung rechtlichen Gehörs beginnen. Damit wird der betroffenen Person die Möglichkeit eingeräumt, ihr Verhalten zu ändern und eine Zuweisung zu vermeiden.

Wird eine Disziplinar massnahme in Form von einer Zuweisung in ein besonderes Zentrum verhängt, sollte sichergestellt sein, dass sie im Einzelfall verhältnismässig ist. Dies sollte auf Verordnungsstufe festgelegt werden und erfordert insbesondere, dass die individuellen Umstände der betroffenen Person sowie allfällige besondere Bedürfnisse einfließen. Gegebenenfalls sollte auch geprüft werden, ob der Aufenthalt im besonderen Zentrum für die gesamte Länge des Asylverfahrens notwendig ist.

Aufgrund des nicht wieder gut zu machenden Nachteils sollte die Zuweisung aus Sicht von UNHCR selbständig anfechtbar sein. Dies entspräche auch allgemeinen rechtsstaatlichen Erwägungen, da es eine bessere Kontrolle der Rechtmässigkeit von Verwaltungsentscheidungen ermöglicht. Ferner ist, jedenfalls wenn das besondere Zentrum als Haft zu klassifizieren ist, die Maximaldauer festzulegen.<sup>20</sup> Momentan ist unklar, was die Höchstdauer sein wird, da diese in Zentren des Bundes – zu welchen auch die besonderen Zentren gehören<sup>21</sup> – nach dem neuen Asylgesetz zwar grundsätzlich 140 Tage beträgt, diese jedoch „angemessen verlängert“ werden kann (Art. 24 Abs. 3 und 4 nAsylG). Ausserdem sollte eine Überprüfung der Notwendigkeit einer Fortsetzung der Zuweisung stattfinden.<sup>22</sup> Zudem ist es wichtig, dass die Betroffenen genaue rechtliche Informationen über die Zuweisung wie auch über das Asylverfahren erhalten.<sup>23</sup>

Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, dass die Ein- oder Ausgrenzung – anders als die Zuweisung in ein besonderes Zentrum – vom Kanton verfügt wird und bei einer kantonalen richterlichen Behörde angefochten werden kann (Art. 74 Abs. 1 und 3 AuG). Hier

---

<sup>20</sup> UNHCR, *Haft-Richtlinien, Richtlinie 6, para. 46 (FN 14)*.

<sup>21</sup> SEM, *Erläuternder Bericht, insb. Ausführungen zu Art. 16c, S. 20 (FN 7)*.

<sup>22</sup> UNHCR, *Haft-Richtlinien, Richtlinien 7, para. 47 (FN 14)*.

<sup>23</sup> *Ibid.*

bleibt jedoch unklar, wie die betroffenen Asylsuchenden dieses Beschwerderecht effektiv wahrnehmen sollen, da sie auf der einen Seite in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt sind und demnach Schwierigkeiten haben dürften, eine Rechtsvertretung aufzusuchen. Auf der anderen Seite sehen die Aufgabenbeschriebe der zugewiesenen Rechtsvertretung in den Zentren des Bundes keine Übernahme der Beschwerdeführung in ausländerrechtlichen Belangen vor (Art. 102h i.V.m. Art. 102k nAsylG). Damit ist nicht sichergestellt, dass Asylsuchende ihr Recht auf eine wirksame Beschwerde tatsächlich wahrnehmen können.<sup>24</sup> Zudem birgt die automatische Auferlegung einer Ein- oder Ausgrenzung die Gefahr, dass diese im Einzelfall unverhältnismässig ist und damit rechtswidrig verhängt wird. Dies könnte durch eine individuelle Prüfung im Einzelfall ausgeschlossen werden.

Abschliessend begrüsst UNHCR, dass gemäss dem erläuternden Bericht von einer Unterbringung von UMAs in besonderen Zentren abgesehen wird,<sup>25</sup> empfiehlt jedoch, dies auch ausdrücklich in *Art. 15 Abs. 1 E-AsylV 1* festzuhalten.

**UNHCR empfiehlt,**

- **die Zuweisungsgründe in *Art. 15 Abs. 2 E-AsylV 1* abschliessend und konkreter zu formulieren und sicherzustellen, dass nur erhebliche Störungen des Betriebs und der Sicherheit der Zentren erfasst werden;**
- **in *Art. 15 E-AsylV 1* ein formelles Verfahren für die Zuweisung in besondere Zentren festzulegen, welches unter anderem eine förmliche Verwarnung, die Gewährung des rechtlichen Gehörs, die Verhängung der Disziplinar massnahme auf der Grundlage der individuellen Umstände des Einzelfalls, die Überprüfbarkeit nach Zuweisung, die selbständige Anfechtbarkeit der Zuweisung und die Informationsrechte regelt;**
- **dass geprüft wird, ob eine Ein- oder Ausgrenzung erforderlich und verhältnismässig ist und auf eine automatisierte Ein- oder Ausgrenzung zu verzichten;**
- **in *Art. 15 E-AsylV 1* eine angemessene und verhältnismässige Höchstdauer für die Zuweisung in ein besonderes Zentrum vorzusehen insofern diese als Haft zu klassifizieren ist;**

<sup>24</sup> *Conka v. Belgium*, 51564/99, Council of Europe: European Court of Human Rights, 5 February 2002, para. 75, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/cases,ECHR,3e71fdfb4.html> (30.11.2017).

<sup>25</sup> SEM, *Erläuternder Bericht*, S. 17 (FN 7).

- in Art. 15 E-AsylV 1 den Zugang zu Beratung und Rechtsvertretung für asylrechtliche Fragen wie auch für die Überprüfung ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen zu regeln, um effektiven Rechtsschutz sicherzustellen;
- in Art. 15 E-AsylV 1 festzulegen, dass UMAs nicht einem besonderen Zentrum zugewiesen werden;
- in der Verordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) über den Betrieb von Unterkünften im Asylbereich<sup>26</sup> zu regeln, wie die besonderen Zentren ausgestaltet sind.

### Zu Art. 16 (neu) - Betrieb der Zentren des Bundes

Art. 16 E-AsylV 1 erteilt dem Departement den Auftrag zum Erlass von Verordnungen über den Betrieb der Zentren des Bundes. Die konkrete Ausgestaltung der Unterbringung wird in der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Unterkünften im Asylbereich geregelt, zu der UNHCR im Falle eines Vernehmlassungsverfahrens gesondert Stellung nehmen wird. UNHCR verweist bereits auf seine detaillierten Ausführungen zu den Unterbringungsstandards in seinen Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren vom August 2017.<sup>27</sup>

### Zu Art. 20a - Feststellung des medizinischen Sachverhalts

UNHCR begrüsst, dass Asylsuchende über ihre Mitwirkungspflicht bei der Feststellung der für das Asyl- und Wegweisungsverfahren massgeblichen gesundheitlichen Beeinträchtigungen in der Vorbereitungsphase informiert werden.

Ernstzunehmende psychologische, kulturelle oder geschlechtsspezifische Barrieren können die Teilnahme an einer angeordneten medizinischen Untersuchung jedoch erschweren oder ihr entgegenstehen. Die Verordnung sollte daher klarstellen, dass solche Barrieren einer vom SEM angeordneten medizinischen Untersuchung gemäss Art. 8 Abs. 1 lit. f

<sup>26</sup> Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Verordnung des EJPD über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20072202/201712010000/142.311.23.pdf> (30.11.2017).

<sup>27</sup> UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein, UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren, August 2017, abrufbar unter: [http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/08/CH\\_UNHCR-Empfehlungen-zur-Unterbringung-von-Asylsuchenden-in-Bundesasylzentren.pdf](http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/08/CH_UNHCR-Empfehlungen-zur-Unterbringung-von-Asylsuchenden-in-Bundesasylzentren.pdf) (30.11.2017).



nAsylG i.V.m. Art. 26a nAsylG (Art. 26<sup>bis</sup> AsylG) als „triftiger Grund“ im Sinne von Art. 8 Absatz 3<sup>bis</sup> nAsylG gelten können.

Ferner wäre es für die Sachverhaltsfeststellung wichtig, dass Asylsuchende, die vorbringen, Opfer von Folter oder Misshandlungen geworden zu sein oder die Anzeichen von Traumatisierung aufweisen, nach psychischen und körperlichen Symptomen untersucht werden, wie sie im Handbuch für die wirksame Untersuchung und Dokumentation von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung oder Strafe (sogenanntes „Istanbul-Protokoll“)<sup>28</sup> dargelegt sind.<sup>29</sup>

**UNHCR empfiehlt in Art. 20a E-AsylV 1 zwei weitere Absätze aufzunehmen, die klarstellen,**

- **dass ernstzunehmende psychologische, kulturelle oder geschlechts-spezifische Barrieren, die zur Verweigerung einer medizinischen Untersuchung führen, als triftige Gründe im Sinne von Art. 8(1) 3<sup>bis</sup> AsylG gelten und nicht zur Verletzung der Mitwirkungspflicht führen;**
- **dass bei Personen, die vorbringen, Opfer von Folter oder Misshandlungen geworden zu sein oder die Anzeichen von Traumatisierung aufweisen, eine vertiefte Prüfung zur Begutachtung von erlittener Folter gemäss dem Istanbul-Protokoll vorgenommen wird.**

### Zu Art. 22 - Sachüberschrift und Abs. 1 Zuweisung durch das SEM

Gemäss Art. 22 Abs. 1 E-AsylV 1 weist das SEM „die Asylsuchenden unter Berücksichtigung bereits in der Schweiz lebender Familienangehöriger, der Staatsangehörigkeiten und besonders betreuungsintensiver Fälle bevölkerungsproportional den Kantonen zu“.

UNHCR begrüsst, dass bei der Zuweisung legitime Interessen der Asylsuchenden miteinbezogen werden. Dazu würde auch gehören, dass Verwandtschaftsverhältnisse ausserhalb der Kernfamilie berücksichtigt werden, wie dies bereits nun für Asylsuchende, die

<sup>28</sup> UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* ("Istanbul Protocol"), 2004, HR/P/PT/8/Rev.1, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/4638aca62.html> (30.11.2017).

<sup>29</sup> Der UN-Menschenrechtsausschuss hat jüngst festgestellt, dass die Schweiz das Istanbul-Protokoll nicht umfassend anerkennt und anwendet und empfiehlt, dass alle involvierten Personen eine systematische Ausbildung bezüglich der Anwendung des Istanbul-Protokolls erhalten. UN International Covenant on Civil and Political Rights, Human Rights Committee, CCPR/C/CHE/CO/4, 22 August 2017, Concluding observations on the fourth periodic report of Switzerland, para. 32f., abrufbar unter: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR%2fC%2fCHE%2fCO%2f4&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR%2fC%2fCHE%2fCO%2f4&Lang=en) (30.11.2017).



unter die Dublin-III Verordnung<sup>30</sup> fallen, vorgesehen ist. Neben den in Art. 22 E-AsylV 1 genannten Kriterien empfiehlt UNHCR, bei Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen im Einzelfall bestehende Vertrauensverhältnisse sowie eine benötigte medizinische Behandlung bei der Kantonszuteilung zu berücksichtigen. Es kann die Integration der Asylsuchenden ausserdem erheblich erleichtern, wenn integrationsrelevante Kriterien wie etwa Ausbildung, spezifische Berufserfahrung und bereits vorhandene Sprachkenntnisse miteinbezogen werden.

**UNHCR empfiehlt, Verwandtschaftsverhältnisse auch ausserhalb der Kernfamilie zu berücksichtigen, und in die Verordnung aufzunehmen, dass bei der Zuweisung auch besondere Bedürfnisse sowie Integrationskriterien zu berücksichtigen sind.**

## Grundsätze des Rechtsschutzes

### Zu Art. 52a (neu) - Zugang und Qualität

#### Allgemeine Bemerkungen

Im neustrukturierten Asylverfahren haben alle Asylsuchende von Beginn des Verfahrens Anspruch auf kostenlose Beratung und Rechtsvertretung (Art. 102f nAsylG). Im Unterschied zur Testphasenverordnung<sup>31</sup> ist in Zukunft vorgesehen, dass auch im erweiterten Verfahren umfassender Rechtsschutz zur Verfügung steht. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass im erweiterten Verfahren zwar längere Fristen gelten, dafür aber Gesuche bearbeitet werden, denen komplexere Sachverhalte und möglicherweise auch komplexere juristische Fragestellungen zugrunde liegen.

UNHCR begrüsst ausdrücklich, dass durch die Neustrukturierung der Rechtsschutz erweitert wird. Damit wird massgeblich dazu beigetragen, den Schutzbedarf bereits im erstinstanzlichen Verfahren effektiv zu identifizieren, rasch Zugang zu Schutz zu gewähren und Rechtsmittelverfahren zu vermeiden. Der Rechtsschutz ist integraler Bestandteil der verfassungsrechtlich verankerten Verfahrensgarantien nach Art. 29 BV. Es handelt sich um eine verantwortungsvolle Aufgabe, die massgeblich zur Sicherstellung der Fairness und Effektivität des Asylverfahrens beiträgt. Auf Verordnungsebene muss nun sichergestellt werden, dass der in der Bundesverfassung und im Asylgesetz verankerte Anspruch in der

<sup>30</sup> Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), Rz. 17, abrufbar unter: [https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2314/V-%28EU%29-Nr.-604\\_2013-%28Dublin-III%29\\_de.pdf](https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2314/V-%28EU%29-Nr.-604_2013-%28Dublin-III%29_de.pdf) (30.11.2017).

<sup>31</sup> Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Verordnung über die Durchführung von Testphasen zu den Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich (Testphasenverordnung, TestV) abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20131360/201703010000/142.318.1.pdf> (30.11.2017).

Praxis tatsächlich für alle Verfahrensstufen und mit den gleichen Qualitätsstandards zur Verfügung steht.

Die durch das Pilotprojekt gewonnene Praxis hat gezeigt, dass sich die grössten Fragestellungen im Zusammenhang mit der Verpflichtung der staatlich finanzierten und organisierten Rechtsvertretung zur Mandatsniederlegung nach negativen erstinstanzlichen Bescheid bei Aussichtslosigkeit der Beschwerde ergeben haben (Art. 102*h* Abs. 4 nAsylG). Diese könnten weitgehend dadurch verhindert werden, dass für Mandatsniederlegungen wegen Aussichtslosigkeit der Beschwerde die folgenden Verfahrenssicherungen auf Verordnungsebene festgelegt werden: das Vier-Augen-Prinzip, die Begründungspflicht, die Pflicht zur transparenten Dokumentation der Beweggründe und zur umgehenden Information über allfällige andere Möglichkeiten zur Unterstützung der Beschwerde.<sup>32</sup>

### **Zugang zur Beratung und Rechtsvertretung, Art. 52a Abs. 1 E-AsylV 1**

Gemäss Art. 52a Abs. 1 E-AsylV 1 haben Asylsuchende während des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes, am Flughafen oder in den Kantonen den für die Durchführung des Asylverfahrens notwendigen Zugang zur Beratung und Rechtsvertretung.

UNHCR begrüsst diese Regelung und geht davon aus, dass dieser Zugang unabhängig vom zugewiesenen Aufenthaltsort, beispielsweise auch in einem abgelegenen Zentrum, in einem Zentrum ohne Verfahrensfunktion oder am Flughafen, jederzeit sichergestellt ist. Dazu gehört auch die Möglichkeit, ein kurzfristig anberaumtes persönliches Gespräch sowohl mit der Rechtsvertretung als auch der Beratung führen zu können.

### **Qualität der Beratung und Rechtsvertretung, Art. 52a Abs. 2 E-AsylV 1**

Angesichts der wichtigen Aufgabe von Beratung und Rechtsvertretung für ein faires und effizientes Asylverfahren ist die Verankerung von Qualitätsstandards und Qualitätssicherungsmechanismen zentral. Dies ist nicht nur notwendig, um sicherzustellen, dass alle Asylsuchenden gleichbehandelt werden und gleiche Chancen im Verfahren haben, sondern auch, um dem SEM einen verlässlichen Ansprechpartner zur Verfügung zu stellen und Verfahrensverzögerungen, die sich aus schlechter Leistungserbringung ergeben können, vorzubeugen.

### **Festlegung von Qualitätskriterien für alle Anbieter**

Momentan wird im neuen Asylgesetz für Leistungserbringer in den Zentren des Bundes und am Flughafen (Art. 22 Abs. 3<sup>bis</sup> nAsylG) geregelt, wer zur Beratung beziehungsweise Rechtsvertretung zugelassen wird. Demnach ist für die Tätigkeit als BeraterIn die berufliche Befassung mit der Beratung von Asylsuchenden vorausgesetzt (Art. 102*i* Abs. 3 nAsylG). Zur Rechtsvertretung werden RechtsanwältInnen zugelassen sowie Personen mit einem universitären juristischen Hochschulabschluss, die sich beruflich mit der Beratung und Vertretung von Asylsuchenden befassen (Art. 102*i* Abs. 4 nAsylG).

---

<sup>32</sup> Siehe dazu auch SKMR, *Externe Evaluation Testphase*, S. 19f. (FN 10); SKMR, *Gutachten zum Rechtscharakter der Rechtsvertretung*, S. 30ff (FN10).

Für die Rechtsberatungsstellen der Kantone findet sich im neuen Asylgesetz keine explizite Regelung, sondern nur ein Verweis, dass die notwendigen Voraussetzungen ihrer Zulassung auf Verordnungsebene geregelt werden soll (Art. 102I Abs. 3 nAsylG). Eine solche Regelung findet sich nun in *Art. 52g E-AsylV 1*. Jedoch wird dort lediglich festgehalten, dass die Rechtsberatungsstellen der Kantone „über die notwendigen Kenntnisse namentlich im Asyl- und Verfahrensrecht“ verfügen und dass sie für die „Sicherstellung der Qualität“ bei der Erfüllung ihrer Aufgaben sorgen müssen.

Einheitliche Kriterien für die Zulassung aller Anbieter sind demnach nicht vorgesehen. Damit für alle Asylsuchenden gleichermaßen der Zugang zu einem fairen und effektiven Asylverfahren gewährleistet ist, müssen daher für alle Anbieter dieselben Qualitätskriterien gelten. Dies würde dadurch am besten durch eine für alle Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen geltende Regelung in *Art. 52a E-AsylV 1* sichergestellt werden, welche die im gegenwärtigen *Art. 52g E-AsylV 1* vorgesehene gesonderte Regelungen für kantonale Rechtsberatungsstellen ersetzt.

Angemessene Übergangsfristen würden den Rechtsberatungsstellen und auch den Leistungserbringern in den Zentren des Bundes ermöglichen, sich auf die Anforderungen an ihre Tätigkeit vorzubereiten.

### **Qualifikation**

In Anlehnung an das Profil der BeraterInnen, wie es sich in der Praxis des Testbetriebes bewährt hat, empfiehlt UNHCR, Kenntnisse im Asylverfahren und im Migrationsbereich ebenso wie sozialpädagogische Fähigkeiten verpflichtend zu verankern. So kann sichergestellt werden, dass Asylsuchende korrekt und zweckmässig beraten, orientiert und bei Bedarf mit anderen Fachstellen vernetzt werden. Damit wird das Verständnis für das Verfahren gestärkt, Folgekosten durch fehlerhafte Beratung vermieden und auch dem SEM die Arbeit erleichtert.

Von der Rechtsvertretung kann eine hinreichende Expertise in flüchtlings- und menschenrechtlichen Fragen gefordert werden. Für eine solche ist ein juristischer Hochschulabschluss erforderlich sowie nachgewiesene Fachkenntnisse. Auch diese sollten in der Verordnung genauer definiert werden. Von besonderer Wichtigkeit sind dabei spezifische Rechts- und Verfahrenkenntnisse (internationales Flüchtlingsvölkerrecht und Menschenrechte, europäisches Asylrecht, insbesondere Dublin-Verfahren, schweizerisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Asyl- und Ausländerrecht, Recherchekenntnisse und Anwendung von Herkunftslandinformationen, Mandatsführung) und technische und soziale Kompetenzen (insbesondere interkulturelle Kommunikation, Umgang mit DolmetscherInnen, Umgang mit Personen mit besonderen Bedürfnissen, insbesondere mit Folteropfern und Menschen mit Traumatisierungen).

### **Qualitätskriterien in weiteren Bereichen**

Um ihre Tätigkeit effektiv und mit der notwendigen Qualität ausüben zu können, benötigen Beratung und Rechtsvertretung ausserdem professionelle Leistungen wie Dolmetschen, Länderanalyse, Koordinations- und Fachaustausch, Einschulung, Aus- und Weiterbildung, faire Arbeitsbedingungen und Mitarbeiterschutz. Auch für diese Leistungen wird empfohlen Qualitätskriterien festzuschreiben, um eine einheitliche Qualität sicherzustellen. UNHCR

ist sich der Notwendigkeit kostengünstiger Lösungen bewusst. Schlechte Qualität führt jedoch oftmals zu hohen Folgekosten, die durch die Verankerung solcher Qualitätskriterien in der Verordnung vermieden werden könnten.

### **Qualitätssicherung**

Die Verankerung eines Qualitätsmanagements der beauftragten Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen trägt dazu bei, die Erfüllung vorgegebener und vereinbarter Anforderungen einer kontinuierlichen Überprüfung zu unterziehen und gegebenenfalls Anpassungsmöglichkeiten einzuleiten. Qualitätsmanagement hat dabei eine interne und eine externe Komponente.

UNHCR begrüsst daher grundsätzlich, dass diese Notwendigkeit auch auf Verordnungsebene anerkannt wird und *Art. 52a Abs. 2 E-AsylV 1* vorsieht, dass die beauftragten Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen sicherstellen, dass die für die Durchführung des Asylverfahrens erforderliche Qualität bei der Beratung und Rechtsvertretung gewährleistet ist. Wurden mehrere Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen beauftragt, ist die Qualität der Beratung und Rechtsvertretung „insbesondere durch eine angemessene Koordination sicherzustellen“.<sup>33</sup>

Diese Schritte können einen Beitrag zur Sicherstellung einer einheitlichen Praxis und qualitativ hochstehenden Beratungs- und Vertretungspraxis leisten. Zusätzlich zu diesen internen Kriterien sind für die Einhaltung jedoch auch externe Qualitätssicherungsmechanismen erforderlich. UNHCR regt daher an, zusätzlich dazu regelmässig durch eine unabhängige externe Stelle die Qualität der angebotenen Beratung und Rechtsvertretung sowie weiterer zentraler Bereiche zu evaluieren und damit zur Gewährleistung eines einheitlichen qualitativ hochstehenden Rechtsschutzes beizutragen. Solch ein mehrstufiges Qualitätsmanagementsystem trägt zur Fairness und Effektivität des Asylverfahrens bei. Es garantiert, dass Flüchtlinge und andere schutzbedürftige Personen identifiziert und geschützt werden und damit dem flüchtlingsvölkerrechtlichen und menschenrechtlichen Refoulementverbot zur praktischen Umsetzung verholfen wird. Dies kommt nicht nur den Asylsuchenden und den MitarbeiterInnen des SEM zugute, sondern dient auch der Vertrauensbildung aller involvierten Akteure sowie der Gesellschaft und trägt letztlich zur Akzeptanz des Asylverfahrens bei.

### **Qualitätssicherung und Beilegung von Konflikten zwischen den Vertragsparteien**

Wie bereits erwähnt, stellt die Rechtsvertretung eine verantwortungsvolle Aufgabe dar, von der das Gelingen des Asylverfahrens abhängt. Das Risiko einer mangelhaften Rechtsvertretung tragen dabei zunächst die Asylsuchenden, die sich die Tätigkeit rechtlich zurechnen lassen müssen. Aber auch für das SEM hängt die Durchführbarkeit des Asylverfahrens von der professionellen Erbringung der Rechtsvertretungsleistungen ab. In dieser Hinsicht ist es wichtig, dass eine analoge Bindung der Rechtsvertretung an die anwaltlichen Sorgfaltspflichten verankert wird. Da das sonst vorgesehene anwaltliche Aufsichts- und Disziplinarrecht nicht anwendbar ist, stehen allein die vertraglich vereinbarten Qualitätssiche-

---

<sup>33</sup> SEM, *Erläuternder Bericht*, S. 29 (FN 7).

rungsmechanismen und als letztes Mittel die Vertragskündigung durch das SEM zur Verfügung. Dies kann in Fällen, in denen das SEM und die Rechtsvertretung unterschiedliche Auffassungen über die Qualität der erbrachten Leistungen haben zu Schwierigkeiten führen. Das SEM als Auftraggeber ist dann in der schwierigen Lage, einerseits von der Rechtsvertretung die Einhaltung der definierten Vorgaben fordern zu müssen, ohne dabei andererseits in die Unabhängigkeit der Rechtsvertretung einzugreifen.

Um dieser institutionellen und praktischen Schwierigkeit und möglicher Kritik daran im Vorfeld zu begegnen, empfiehlt UNHCR einen Qualitätssicherungs- und Kontrollmechanismus einzuführen unter Beteiligung des SEM, des Bundesverwaltungsgerichts sowie von ausgewiesenen ExpertInnen der Anwaltschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft, des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) oder einer allfällig zu bildenden nationalen Menschenrechtsinstitution und von UNHCR. Hierdurch könnten etwa Anregungen der Vertragsparteien behandelt, externe Qualitätssicherung in Auftrag gegeben und die Beseitigung dort festgestellter Mängel beobachtet werden. Dies könnte sicherstellen, dass die Leistungen auch tatsächlich mit der erforderlichen Qualität erbracht werden, etwaigem Fehlverhalten objektiv nachgegangen und dieses gerügt werden kann. Darüber hinaus kann diese Stelle eine Schlichtungsfunktion einnehmen. Damit würde ein solcher Mechanismus für die Einheitlichkeit der Praxis und das Weiterentwickeln von Qualitätsstandards übernehmen. UNHCR ist gerne bereit, diesen Vorschlag gemeinsam mit anderen relevanten Akteuren in praxistauglicher Weise zu konkretisieren.

**UNHCR empfiehlt,**

- **in Art. 52a E-AsyIV 1 für die beauftragten Leistungserbringer in den Zentren des Bundes, des Flughafens wie auch für die Rechtsberatungsstellen in den Kantonen einheitliche Qualifikationen und Qualitätsstandards vorzusehen und diese auch für weitere zentrale Leistungen festzuschreiben und den Anbietern angemessene Übergangsfristen zur Anpassung ihrer Tätigkeit an die Anforderungen zu setzen;**
- **interne und externe Qualitätssicherung in Art. 52a E-AsyIV 1 vorzusehen sowie die Abgeltung der Koordinationsleistungen, welche eine einheitliche Qualität und Praxis gewährleistet, in der Asylverordnung 2 festzulegen;**
- **einen Mechanismus zur Qualitätssicherung, Weiterentwicklung von Standards und Beilegung von Konflikten zwischen den Vertragsparteien vorzusehen, beziehungsweise zu entwickeln;**
- **bei Mandatsniederlegung wegen Aussichtslosigkeit in Art. 52a E-AsyIV 1 die Festlegung des Vier-Augen-Prinzips, die Begründungspflicht, die**

**Pflicht zur transparenten Dokumentation der Beweggründe und zur umgehenden Information über allfällige andere Möglichkeiten zur Unterstützung der Beschwerdeebene zu verankern.**

## Rechtsschutz am Flughafen und in den Zentren des Bundes

### Zu Art. 52b - Beratung und Rechtsvertretung im Verfahren am Flughafen

Art. 52b Abs. 5 E-AsylV 1 sieht vor, dass die Rechtsvertretung am Flughafen mit der Mitteilung der zugewiesenen Rechtsvertretung an die asylsuchende Person, sie sei wegen Aussichtslosigkeit nicht gewillt, eine Beschwerde einzureichen, endet. Diese Mitteilung erfolgt so rasch wie möglich nach Eröffnung des ablehnenden Asylentscheids.

Die kurzen Beschwerdefristen und der erschwerte Zugang zu anderen Rechtsberatungsstellen beziehungsweise Anwaltsbüros können für Asylsuchende im Flughafenverfahren dazu führen, dass sie nicht den gleichen Zugang zu anderweitiger Rechtsvertretung haben wie andere Asylsuchende. Dies könnte durch eine Informationspflicht der zugewiesenen Rechtsvertretung über die Möglichkeit zur Kontaktaufnahme mit anderen Rechtsberatungsstellen bei Mandatsniederlegung aufgrund Aussichtslosigkeit verhindert werden. Erfolgt die Mitteilung der zugewiesenen Rechtsvertretung über die Mandatsniederlegung aufgrund Aussichtslosigkeit bereits mit Eröffnung des ablehnenden Asylentscheids, bleibt der asylsuchenden Person Zeit, um gegebenenfalls eine neue Rechtsvertretung zu mandatisieren.

Art. 52b Abs. 4 und Abs. 5 E-AsylV 1 scheinen in der jetzigen Formulierung einen Widerspruch aufzuweisen, da in beiden Absätzen ein Zeitpunkt für die Beendigung der Rechtsvertretung definiert wird. Dieses Problem könnte dadurch behoben werden, dass Abs. 4 durch Ergänzung des Wortes „grundsätzlich“ zum Regelfall und Abs. 5 zur Ausnahme wird.

#### **UNHCR empfiehlt,**

- **dass der zugewiesenen Rechtsvertretung bei Mandatsniederlegung wegen Aussichtslosigkeit eine Informationspflicht über die Möglichkeit zur Kontaktaufnahme mit anderen Rechtsberatungsstellen oder Anwaltsbüros, sowie auf unentgeltliche Rechtspflege gemäss Art. 102m Abs. 4 nAsylG auferlegt wird;**
- **das Verhältnis der Mandatsbeendigung nach Art. 52b Abs. 4 und Abs. 5 E-AsylV 1 klarzustellen;**

- dass **Art. 52b Abs. 5 E-AsylV 1** dahingehend geändert wird, dass die Mandatsniederlegung bei Aussichtslosigkeit so rasch wie möglich mitgeteilt, begründet und nachvollziehbar dokumentiert wird.

### Zu Art. 52c (neu) - Rechtzeitige Mitteilung der Termine an den Leistungserbringer

Art. 52c Abs. 1 E-AsylV 1 sieht vor, dass Verfahrensschritte in den Zentren des Bundes und am Flughafen, bei denen eine Mitwirkung der Rechtsvertretung notwendig ist, unverzüglich nach deren Festsetzung mindestens jedoch einen Arbeitstag vor der Durchführung des entsprechenden Schrittes dem Leistungserbringer mitgeteilt werden. Gemäss Art. 52c Abs. 2 E-AsylV 1 werden Termine für Anhörungen mindestens zwei Arbeitstage vor der Durchführung mitgeteilt.

Die vorgesehenen Zeitspannen zwischen Mitteilung und Termin sind eng bemessen und können eine sorgfältige Arbeit der Rechtsvertretung erschweren. Die Einhaltung der Frist von einem Arbeitstag beziehungsweise zwei Arbeitstagen scheint gerade in komplexen Fällen und / oder bei Personen mit besonderen Bedürfnissen<sup>34</sup> zu eng. Denn diese sind mit erheblichem Aufwand für die Rechtsvertretung verbunden und machen unter anderem eine vorgängige Rücksprache der zugewiesenen Rechtsvertretung mit der asylsuchenden Person unabdingbar. Die kurzen Fristen können zudem vermehrt Handwechsel erfordern, die sich insbesondere bei Personen mit besonderen Bedürfnissen ungünstig auf das Vertrauensverhältnis auswirken können. Zumindest in diesen Fällen ist anzuregen, der Rechtsvertretung die Möglichkeit zu geben, bei Verhinderung der mit der Vertretung betrauten Person zu ermöglichen, einen neuen Termin zu beantragen.

**UNHCR empfiehlt, die in Art. 52c E-AsylV 1 genannten Zeitspannen deutlich zu erweitern und der Rechtsvertretung mehr Möglichkeiten einzuräumen, bei Verhinderung einen Termin verschieben zu können.**

<sup>34</sup> Der Begriff „Personen mit besonderen Bedürfnissen“ meint Asylsuchende, welche aufgrund ihrer individuellen Situation zusätzlich besonders vulnerabel sind. Der Begriff wird analog der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung) verwendet, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:DE:PDF> (30.11.2017).



## Zu Art. 52d (neu) - Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheids

Art. 52d Abs. 1 E-AsylV 1 sieht vor, dass die Frist zur Einreichung einer Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheides am nachfolgenden Arbeitstag zur selben Uhrzeit, an welcher die Übergabe des Entwurfs an den Leistungserbringer stattgefunden hat, endet.

24 Stunden sind zum Verfassen einer Stellungnahme ein sehr enger Zeitrahmen. Da in der Regel eine Rücksprache mit der asylsuchenden Person erfolgt, ist die Organisation des Termins sowie das Verfassen der Stellungnahme innerhalb von 24 Stunden eine Herausforderung. Je nach Arbeitsbelastung der Rechtsvertretung, bereits angesetzter Termine oder auch Teilpensen von Rechtsvertretern, kann dies zudem vermehrt zu Handwechseln des Dossiers führen. Die Zeitspanne für die Einreichung der Stellungnahme zum ablehnenden Entscheidentwurf sollte daher etwas grosszügiger gefasst werden. Bereits eine Erweiterung um 24 Stunden könnte hier einen wichtigen Unterschied machen. Ausserdem könnte in der Verordnung festgelegt werden, dass das SEM den Leistungserbringer mindestens zwei Tage vorher über den Zeitpunkt der Zustellung des Entscheidentwurfs informiert, um die Organisation der Termine des Leistungserbringers zu erleichtern und einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten. Dies scheint unter Berücksichtigung, dass Entscheide im beschleunigten Verfahren innerhalb von acht Arbeitstagen nach Abschluss der Vorbereitungsphase zu eröffnen sind (Art. 37 Abs. 2 nAsylG), eine angemessene Zeitspanne zu sein.

Ferner sollte die Rechtsvertretung einen Antrag auf Zuweisung einer asylsuchenden Person ins erweiterte Verfahren stellen können, wenn ihr dies aufgrund der Komplexität des Falles angebracht scheint.

Gemäss Art. 102k Abs. 1 lit. c nAsylG nimmt die Rechtsvertretung Stellung zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheids im beschleunigten Verfahren. Art. 52d Abs. 2 E-AsylV 1 hält fest, dass Nichteintretensentscheide gemäss Art. 31a Abs. 1 Bst. b AsylG nicht als ablehnende Asylentscheide gelten. UNHCR bedauert, dass im Unterschied zum Testbetrieb gemäss dem neuen Asylgesetz bei den genannten Nichteintretensentscheiden keine Möglichkeit besteht, Stellung zum ablehnenden Entscheid zu nehmen. Gerade bei Dublin-Nichteintretensentscheiden kann es wichtige Informationen oder neue Entwicklungen geben, die durch die Rechtsvertretung in einer solchen Stellungnahme vorgebracht und bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt, sowie eine Beschwerde überflüssig machen könnten.

### UNHCR empfiehlt,

- **die Frist zur Einreichung einer Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheids um mindestens 24 Stunden zu erweitern und eine Pflicht zur vorgängigen Information über den Zeitpunkt der Zustellung des Entscheidentwurfs auf Verordnungsstufe festzuschreiben;**



- **der Rechtsvertretung die Möglichkeit zu geben, einen Antrag auf Zuweisung ins erweiterte Verfahren zu stellen.**

## Rechtsschutz im erweiterten Verfahren nach Zuweisung auf die Kantone

### Zu Art. 52e (neu) - Beratung und Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren

#### **Beratung und Rechtsvertretung bei entscheidrelevanten Schritten, Art. 52e Abs. 5 E-AsylV 1**

Auch wenn Asylsuchende im erweiterten Verfahren keiner Taktung unterliegen, werden oftmals komplexe Fragen zu untersuchen sein (Art. 26d nAsylG), welche den gleichen Rechtsschutz erfordern wie im beschleunigten Verfahren.

UNHCR begrüsst daher die Einführung einer Rechtsvertretung auch im erweiterten Verfahren und das Recht der Asylsuchenden, sich bei entscheidrelevanten Schritten kostenlos an die zugewiesene Rechtsvertretung oder an eine Rechtsberatungsstelle im Kanton wenden zu können (Art. 102I nAsylG).

Die in der Verordnung erwähnten entscheidrelevanten Schritte (zusätzliche Anhörungen und Gewährung des rechtlichen Gehörs; Art. 52e Abs. 5 E-AsylV 1) sind jedoch zu eng gefasst. Es sind weitere Schritte denkbar, die massgeblich zur Feststellung des Schutzbedarfs beitragen und deswegen als entscheidend betrachtet werden sollten. Zu denken ist dabei an das Übernahmegespräch durch die zuständige Rechtsberatungsstelle im Kanton, das Aktenstudium, die Unterstützung bei der Beschaffung und Übersetzung von Beweismitteln, welche mit einem erheblichen Aufwand verbunden sein können, die Verfassung entsprechender ergänzender Stellungnahmen sowie die Entscheideröffnung und die Erläuterungen des Asylentscheides. Auch diese Schritte sollten daher in Art. 52e E-AsylV 1 aufgenommen und bei der Festlegung der Pauschale entsprechend abgegolten werden (Ausführungen zur E-AsylV 2). Diese Anpassungen stünden auch in Einklang mit der Auflage an die Rechtsberatungsstellen, die für die Durchführung des Asylverfahrens erforderliche Qualität bei der Beratung und Rechtsvertretung sicherzustellen (Art. 52a Abs. 2 E-AsylV 1).

#### **Übergang von der zugewiesenen Rechtsvertretung im Zentrum des Bundes beziehungsweise Flughafen zur zuständigen Rechtsberatungsstelle im Kanton**

##### **Zuständigkeit der Rechtsvertretung, Art. 52e Abs. 1 E-AsylV 1**

Die Rechtsvertretung ist eine anwaltliche Tätigkeit, bei der die Interessen der Klientschaft im Mittelpunkt stehen und die auf gegenseitigem Vertrauen zwischen Vertretung und KlientIn beruht.<sup>35</sup> Bei einer Zuweisung ins erweiterte Verfahren ist es daher wichtig, dass

<sup>35</sup> SKMR, Gutachten zum Rechtscharakter der Rechtsvertretung (FN 10), S.23.

Asylsuchende im Rahmen des Austrittsgesprächs<sup>36</sup> von der zugewiesenen Rechtsvertretung im Zentrum des Bundes darüber informiert werden, ob diese gegebenenfalls auch die weitere Vertretung übernehmen würde. Gleichzeitig sollten die Asylsuchenden informiert werden, wenn sie ein Wahlrecht haben, weil sowohl die Rechtsvertretung im Zentrum als auch die kantonale Rechtsberatungsstelle die Rechtsvertretung wahrnehmen könnte. UNHCR empfiehlt daher in *Art. 52e Abs. 1 E-AsylV 1*, eine Pflicht der zugewiesenen Rechtsvertretung zur Information über die bestehenden Vertretungsmöglichkeiten zu verankern.

### ***Schwankungstauglichkeit der Rechtsberatungsstellen***

Wenn die zugewiesene Rechtsvertretung nicht zur Verfügung steht oder Asylsuchende auf diese verzichten, können sich letztere gemäss *Art. 52e Abs. 2 E-AsylV 1* für die Beratung und Rechtsvertretung bei entscheidungsrelevanten Schritten im erstinstanzlichen Verfahren an die zuständige Rechtsberatungsstelle im Zuweisungskanton wenden. Dies führt implizit zu einem Übernahmehzwang der kantonalen Rechtsberatungsstelle. Dadurch ist diese am stärksten von Schwankungen der Asylgesuche betroffen.

Wird durch geeignete Regelungen die Schwankungstauglichkeit der zuständigen Rechtsberatungsstelle im Kanton sichergestellt, kann ein reibungsloses Funktionieren gewährleistet werden. Denkbar wäre entsprechende finanzielle Rahmenbedingungen festzulegen, welche grosse Schwankungen der Asylgesuchszahlen abzufedern helfen (Ausführungen zu E-AsylV 2).

### ***Lückenloser Rechtsschutz***

Gemäss *Art. 52e Abs. 3 E-AsylV 1* informiert die zugewiesene Rechtsvertretung in den Zentren des Bundes oder am Flughafen umgehend die zuständige kantonale Rechtsberatungsstelle über den bisherigen Verfahrensstand. Die Termine der entscheidungsrelevanten Schritte im erstinstanzlichen Verfahren sowie der erstinstanzliche Asylentscheid werden der zuständigen kantonalen Rechtsberatungsstelle bekanntgegeben, wenn die asylsuchende Person damit einverstanden ist. *Art. 52e Abs. 4 E-AsylV 1* sieht vor, dass ohne Einverständnis nach Absatz 3, die zuständige Rechtsberatungsstelle auf ihre Tätigkeit verzichten kann, wenn die asylsuchende Person die Termine für die entscheidungsrelevanten Schritte im erstinstanzlichen Verfahren nicht rechtzeitig nach deren Bekanntgabe durch das SEM der Rechtsberatungsstelle zur Kenntnis bringt.

Die beiden Absätze stellen eine komplizierte Konstruktion dar und bergen das Risiko, dass Asylsuchende den Zugang zu unentgeltlicher Beratung und Rechtsvertretung verlieren. UNHCR empfiehlt daher eine vereinfachte Regelung: Endet die Rechtsvertretung in dem Zentrum des Bundes beziehungsweise dem Flughafen und soll diese auf eine zuständige Rechtsberatungsstelle im Kanton übergehen, kann die asylsuchende Person bereits beim Austrittsgespräch eine entsprechende Vollmacht unterzeichnen. Dies lässt das Mandatsverhältnis zwischen der asylsuchenden Person und der zuständigen Rechtsberatungsstelle im Kanton entstehen und ermächtigt die zugewiesene Rechtsvertretung die zuständige Rechtsberatungsstelle umgehend über den bisherigen Verfahrensstand zu informieren. Letztere wird vom SEM über bevorstehende Termine rechtzeitig informiert (*Art. 52f E-*

---

<sup>36</sup> SEM, *Erläuternder Bericht*, S. 32 (FN 7).

Asy/IV 1). Erteilt die asylsuchende Person ihr Einverständnis nicht, so entsteht zu diesem Zeitpunkt kein Mandatsverhältnis und die Termine werden nur durch sie selber wahrgenommen, bis sie die kantonale Rechtsberatungsstelle eigenständig aufsucht.

**UNHCR empfiehlt,**

- **die in Art. 52e Abs. 5 E-Asy/IV 1 aufgelisteten entscheiderelevanten Schritte zu erweitern und insbesondere das Übernahmegespräch, das Aktenstudium, die Beschaffung und Übersetzung von Beweismitteln, das Verfassen von entsprechenden notwendigen Eingaben sowie die Entscheideröffnung aufzunehmen;**
- **Art. 52e Abs. 1 E-Asy/IV 1 durch die Pflicht der zugewiesenen Rechtsvertretung zur Information über bestehende Vertretungsmöglichkeiten im Austrittsgespräch zu ergänzen;**
- **die Schwankungstauglichkeit der zuständigen Rechtsberatungsstelle im Kanton beispielsweise durch ein geeignetes Abgeltungssystem zu gewährleisten;**
- **die Regelungen in Art. 52e Abs. 3 und Abs. 4 E-Asy/IV 1 zu vereinfachen, um einen lückenlosen Rechtsschutz zu gewährleisten.**

### **Zu Art. 52f (neu) - Rechtzeitige Mitteilung der Termine für entscheiderelevante Verfahrensschritte**

Art. 52f Abs. 2 E-Asy/IV 1 sieht vor, dass dem Leistungserbringer der zugewiesenen Rechtsvertretung oder der zuständigen Rechtsberatungsstelle die Termine für entscheiderelevante Schritte im erstinstanzlichen Verfahren unverzüglich nach deren Festsetzung, mindestens jedoch fünf Arbeitstage vor der Durchführung des entscheiderelevanten Verfahrensschrittes zur Kenntnis gebracht werden.

Eine Mitteilung fünf Arbeitstage vor der Durchführung des entscheiderelevanten Verfahrensschrittes kann je nach Ressourcen des Leistungserbringers zu kurz sein, um sicherzustellen, dass die Rechtsvertretung an den betreffenden Terminen teilnehmen und sich angemessen darauf vorbereiten kann. Im erweiterten Verfahren werden zudem insbesondere komplexe Fälle behandelt, deren Vorbereitung zeitintensiver ist. Zudem müssen entscheiderelevante Verfahrensschritte mit der asylsuchenden Person vorbesprochen werden. Dies erfordert eine genügende Vorlaufzeit. Der Umstand, dass es sich beim erweiterten Verfahren nicht mehr um ein getaktetes Verfahren handelt, lässt zudem die Frage aufkommen, inwiefern kurze Fristen wie die vorliegenden gerechtfertigt sind.

Gemäss Art. 37 Abs. 4 nAsylG sind Entscheide im erweiterten Verfahren innerhalb von zwei Monaten nach Abschluss der Vorbereitungsphase zu treffen. Die kurzen Fristen des beschleunigten Verfahrens greifen im erweiterten Verfahren nicht und würden es erlauben, der zuständigen Rechtsberatungsstelle die verfahrensrelevanten Schritte mit einer längeren Vorlaufzeit anzukünden. Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) schlägt vor, die Termine mindestens fünfzehn Arbeitstage vor Durchführung des entscheiderelevanten Verfahrensschrittes mitzuteilen. Sie stützt sich dabei auf die bisherigen Erfahrungen des Dispositionsmanagements des SEM in Zusammenhang mit der Tätigkeit der HilfswerksvertreterInnen und den Vertretungspersonen von UMAs in den Kantonen. Zusätzlich erschwerend ist, dass gemäss Art. 52f Abs. 3 E-AsylV 1 bei rechtzeitiger Mitteilung der Termine die Handlungen des SEM ihre Rechtswirkungen auch ohne Anwesenheit oder Mitwirkung der mit der Vertretung betrauten Person entfalten. Vorbehalten bleiben kurzfristige Verhinderungen aus entschuldbaren, schwerwiegenden Gründen. Der erläuternde Bericht zur vorliegenden Vernehmlassung führt aus, dass Gründe vorliegen müssen, die es dem Leistungserbringer oder der zuständigen Rechtsberatungsstelle verunmöglichen, für einen Ersatz zu sorgen.<sup>37</sup>

Bei Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen, wie beispielsweise UMAs oder traumatisierten Personen, kann es besonders wichtig sein, das bereits bestehende Vertrauensverhältnis zur zugewiesenen Rechtsvertretung beizubehalten und Handwechsel zu vermeiden. Zumindest in diesen Fällen empfiehlt es sich, bei Verhinderung der mit der Vertretung betrauten Person zu ermöglichen, einen neuen Termin zu beantragen, auch wenn für personellen Ersatz gesorgt werden könnte.

**UNHCR empfiehlt, die Frist zur Mitteilung der Termine auf fünfzehn Arbeitstage zu erhöhen und der mit der Vertretung betrauten Person mehr Möglichkeiten einzuräumen, bei Verhinderung einen Termin zu verschieben.**

### Zu Art. 52g (neu) - Zulassung und Aufgaben der Rechtsberatungsstellen

Siehe Kommentierung unter Art. 52a E-AsylV 1.

<sup>37</sup> SEM, Erläuternder Bericht, S. 33f., (FN 7).

## Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsyIV 2)<sup>38</sup>

### Zu Art. 74 - (Ausrichtung)

Art. 74 Abs. 5 E-AsyIV 2 sieht vor, dass die individuelle Rückkehrhilfe und die materielle Zusatzhilfe unter Berücksichtigung von Verfahrensstand und Aufenthaltsdauer degressiv ausgestaltet werden.

Die Rückkehrhilfe wird nicht nur Personen angeboten, deren Asylgesuch abgelehnt wurde, sondern auch Asylsuchenden, die sich noch im Asylverfahren befinden. Grundsätzlich begrüsst UNHCR die Rückkehrhilfe als unterstützende Hilfeleistung bei Menschen, für die eine Rückkehr in ihren Heimatstaat in Sicherheit und Würde möglich ist. In solchen Fällen kann die Rückkehrhilfe eine sinnvolle Starthilfe für den Auf- oder Wiederaufbau einer Existenz sein. Bei dem vorgesehenen Modell der degressiven Rückkehrhilfe stehen jedoch prozessökonomische Überlegungen im Vordergrund. Durch die sinkenden Rückkehrhilfebeiträge kann der Anreiz gesetzt werden, ein Gesuch in einem frühen Verfahrensstadium und daher unter Umständen verfrüht zurückzuziehen. Dagegen sollte ein Entscheid über die Erfüllung der Flüchtlingseigenschaft unabhängig von der Frage des Erhalts von Rückkehrhilfe bis zur Rechtskraft des Entscheides abgewartet werden können. Deshalb wäre eine bis zur Rechtskraft gleichbleibende Rückkehrhilfe zu begrüessen, die es den betroffenen Personen ermöglicht, ohne Druck über eine allfällige Rückkehr zu entscheiden. So ist auch sichergestellt, dass dieser Entscheid aus freiwilligen Beweggründen erfolgt.

**UNHCR empfiehlt, bis zur Rechtskraft des Entscheides von einer degressiven Ausgestaltung des Rückkehrhilfemodells abzusehen.**

### Finanzierung von Koordination, Qualitätssicherung und Konfliktbeilegung

In Art. 52a Abs. 2 E-AsyIV 1 wird als Grundsatz des Rechtsschutzes festgehalten, dass bei mehreren beauftragten Leistungserbringern und Rechtsberatungsstellen die Qualität durch eine angemessene Koordination sicherzustellen ist.

Eine Koordination, welche die Qualität der Leistungserbringer in den Zentren des Bundes aber auch im erweiterten Verfahren in den Kantonen sicherstellt, ist ein wichtiges Element, um einen einheitlichen und qualitativ hochstehenden Rechtsschutz zu gewährleisten (siehe Ausführung zu Art. 52a Abs. 2 E-AsyIV 1). Damit eine solche Koordinationsaufgabe gemäss Art. 52a E-AsyIV 1 wahrgenommen werden kann, muss deren Finanzierung sichergestellt sein. Dies sollte in der Asylverordnung 2 klargestellt werden.

<sup>38</sup> Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen, abrufbar unter: [https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2895/Neustrukturierung-des-Asylbereichs\\_Entwurf-AsyIV-2\\_de.pdf](https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2895/Neustrukturierung-des-Asylbereichs_Entwurf-AsyIV-2_de.pdf) (30.11.2017).

Weiterhin sollte in Analogie zur Empfehlung zu Art. 52a Abs. 2 E-AsylV 1 ein Mechanismus für die Beilegung etwaiger Konflikte zwischen den Verfahrensparteien vorgesehen werden. Auch hierfür wäre, gegebenenfalls, die Bereitstellung finanzieller Mittel notwendig.

**UNHCR empfiehlt, die Finanzierungsgrundlagen für eine geeignete Koordination und einen Mechanismus zur Konfliktbeilegung in die Asylverordnung 2 aufzunehmen.**

### Pauschale für Rechtsberatungsstellen in den Kantonen

Zur Sicherstellung des gesetzlich vorgesehenen Rechtsschutzes im erweiterten Verfahren bis zum erstinstanzlichen Entscheid ist es notwendig, dass die Rechtsvertretung an mehr entscheiderelevanten Schritten teilnimmt beziehungsweise Handlungen vornimmt, als dies bisher im Aufgabenkatalog der Verordnungsentwürfe vorgesehen ist. Zu denken ist etwa an Übernahmegespräche und Entscheideröffnungen. Da mehrheitlich komplexe Fälle im erweiterten Verfahren behandelt werden, ist damit zu rechnen, dass auch Beweismittelleinlagen notwendig sein werden. Im Kanton besteht implizit ein Zwang der zuständigen Rechtsberatungsstelle zur Übernahme der Vertretung der Asylsuchenden, wenn diese es wünschen. Gleichzeitig wird die Zahl der ins erweiterte Verfahren wechselnden Asylsuchenden schwanken. Diese Umstände verlangen von Seiten der zuständigen Rechtsberatungsstellen eine hohe Belastbarkeit und Flexibilität und bedürfen aus Sicht von UNHCR entsprechender finanzieller Rahmenbedingungen, um die Schwankungstauglichkeit der Rechtsberatungsstellen sicherzustellen.

Denkbar wäre beispielsweise, zwei Pauschalen vorzusehen. Eine Pauschale könnte fix ausbezahlt werden (Sockelbeitrag) – unabhängig von der Anzahl zu vertretender asylsuchender Personen – damit Qualitätssicherungsmaßnahmen, Koordinationsaufgaben, Übersetzungskosten und Sekretariatsaufgaben jederzeit, auch bei niedrigen Gesuchszahlen, sichergestellt werden können. Die zweite Pauschale könnte gemäss effektiv zu vertretenden asylsuchenden Personen ausbezahlt werden.

Um Ungleichbehandlungen zu vermeiden, sollten ferner die Pauschalen für alle beauftragten Rechtsberatungsstellen grundsätzlich gleich hoch angesetzt werden. Davon könnte aus objektiven Gründen, wie beispielsweise orts- und branchenüblichen Gegebenheiten, abgewichen werden, da sich die Kosten je nach Kanton unterschiedlich gestalten können. Wichtig wäre darüber hinaus vorzusehen, dass bei langandauernden und unvorhergesehenen starken Schwankungen die Pauschale angepasst werden kann, um den veränderten Umständen Rechnung zu tragen und die Qualität des Rechtsschutzes weiterhin sicherstellen zu können.

**UNHCR empfiehlt, finanzielle Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Schwankungstauglichkeit der Rechtsberatungsstellen sicherstellen und die Pauschalen für alle beauftragten Rechtsberatungsstellen grundsätzlich gleich hoch anzusetzen.**

### Pauschale für Vertrauenspersonen

Die Rechtsvertretung wird künftig auch die Rolle der Vertrauensperson für UMAs wahrnehmen (siehe dazu die Ausführungen zu *Art. 7 E-AsylV 1*). Dies ist mit einem Aufwand verbunden, der entsprechend vergütet werden muss. Im Hinblick auf die Schwankungen des Anteils an UMAs wäre eine spezielle UMA-Pauschale sinnvoll. Dadurch würde auch sichergestellt, dass Leistungen für UMAs nicht in die allgemeine Pauschale inkludiert werden und bei einem niedrigen Anteil von UMAs kostengünstige Lösungen vorgesehen werden.

**UNHCR empfiehlt, eine Pauschale für die zusätzlichen Unkosten des für die Rechtsvertretung zuständigen Leistungserbringers vorzusehen, wenn dessen Rechtsvertretung als Vertrauensperson agiert, und dies in die Asylverordnung 2 aufzunehmen.**



## Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VVWAL)<sup>39</sup>

### Zu Art. 2a (neu) – (Ausreisegespräch)

Gemäss Art. 2a Abs. 1 E-VVWAL führt die zuständige kantonale Behörde, die beim SEM ein Gesuch um Vollzugsunterstützung einreicht, in der Regel nach Eröffnung der Verfügung über die Weg- oder die Ausweisung oder die Landesverweisung, jedoch spätestens unmittelbar nachdem die Verfügung über die Weg- oder Ausweisung oder die Landesverweisung rechtskräftig geworden ist, mit der betroffenen Person ein Ausreisegespräch durch. Dieses Gespräch soll nach Abs. 4 unter anderem dazu dienen, den Entscheid über die Weg- oder Ausweisung oder die Landesverweisung zu erläutern, auf allfällige Zwangsmassnahmen hinzuweisen, die Ausreisewilligkeit abzuklären und Informationen über Rückkehrhilfe zu geben.

UNHCR begrüsst die Verpflichtung, ein Ausreisegespräch durchzuführen. Dieses stellt sicher, dass die Betroffenen über ihre Situation und die zur Verfügung stehenden Unterstützungsleistungen informiert sind und auf dieser Basis über die ihnen verbleibenden Handlungsoptionen entscheiden können. Dies fördert auch die Bereitschaft zu einer freiwilligen Rückkehr. Bedenklich ist jedoch, dass ein solches Gespräch bereits vor rechtskräftigem Abschluss des Verfahrens stattfinden kann. Erst wenn ein Asylgesuch inklusive der Wegweisung entschieden und rechtskräftig geworden ist, steht fest, ob die oder der Asylsuchende das Land definitiv verlassen muss. Erst dann kann die betroffene Person eine informierte Entscheidung treffen.

**UNHCR empfiehlt, das Ausreisegespräch erst nach Erwaschen der Verfügung in Rechtskraft anzusetzen und den Wortlaut des Art. 2a E-VVWAL entsprechend anzupassen.**

### Zu Art. 26f (neu) - (Gestaffelter Vollzug einer Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung)

Gemäss Art. 26f Abs. 1 E-VVWAL besteht die Möglichkeit, die Wegweisung mehrerer Mitglieder einer Familie gestaffelt zu vollziehen, wenn diese von der gleichen Verfügung über die Weg- oder Ausweisung oder die Landesverweisung betroffen sind und die Ausreisefrist unbenutzt verstreichen lassen.

<sup>39</sup> Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VVWAL), abrufbar unter: [https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2895/Neustrukturierung-des-Asylbereichs\\_Entwurf-VVWAL\\_de.pdf](https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2895/Neustrukturierung-des-Asylbereichs_Entwurf-VVWAL_de.pdf) (30.11.2017).



Diese Regelung kann zu einem Eingriff in das Recht auf Achtung des Familienlebens (Art. 8 EMRK) führen und sollte daher möglichst vermieden werden. Das Bundesgericht hat zur Trennung von Eltern und Kindern jüngst entschieden, dass die Fremdplatzierung von Kleinkindern, während gegen deren Eltern ausländerrechtliche Dublin-Haft angeordnet wurde, angesichts der Bedeutung des Kindeswohls nur als *ultima ratio* und nach gründlicher Prüfung weniger einschneidender Massnahmen zulässig ist.<sup>40</sup>

**UNHCR empfiehlt, in Art. 26f E-VVWAL klarzustellen, dass ein gestaffelter Vollzug nur in Ausnahmefällen und als *ultima ratio* durchgeführt werden kann, und dazu klare Kriterien in die Verordnung aufzunehmen.**

<sup>40</sup> Urteil des Bundesgerichts 2C\_1052/2016, 2C\_1053/2016) vom 26.04.2017, abrufbar unter: [https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=highlight\\_simple\\_query&page=1&from\\_date=&to\\_date=&sort=relevance&insertion\\_date=&top\\_subcollection\\_aza=all&query\\_words=2C\\_1052%2F2016&rank=1&azaclir=aza&highlight\\_docid=aza%3A%2F%2F26-04-2017-2C\\_1052-2016&number\\_of\\_ranks=2](https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=highlight_simple_query&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=2C_1052%2F2016&rank=1&azaclir=aza&highlight_docid=aza%3A%2F%2F26-04-2017-2C_1052-2016&number_of_ranks=2) (30.11.2017).



Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen  
Union Suisse des Comités d'Entraide Juive

Mitglied der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH)  
Membre de l'Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés (OSAR)

Staatssekretariat für Migration  
Frau Pascale Probst  
Frau Jasmin Bittel

30. November 2017

**Stellungnahme zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren  
(Neustrukturierung des Asylbereichs)**

Sehr geehrte Frau Probst  
Sehr geehrte Frau Bittel

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, uns zu den Änderungen der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1), der Asylverordnungen 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL) äussern zu können. Der Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen VSJF schliesst sich der Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH vom 27. November 2017 an.

Freundliche Grüsse

Gabrielle Rosenstein  
Präsidentin

Geschäftsstelle  
Amt für Migration und Personenstand des Kantons Bern  
Corinne Karli  
Eigerstrasse 73  
CH - 3011 Bern

Telefon +41 31 633 42 99  
Fax +41 31 633 55 86  
www.vkm-asm.ch  
info@vkm-asm.ch

Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden

Staatssekretariat für Migration (SEM)  
Stab Recht  
Frau P. Probst  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

(per E-Mail: [pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch) und [jamin.bittel@sem.admin.ch](mailto:jamin.bittel@sem.admin.ch))

Ihr Zeichen  
Ihre Mitteilung vom 31.08.2017  
Unser Zeichen  
Zuständig Corinne Karli

Bern, 30. November 2017

**Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs); Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1), der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL).**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme in rubrizierter Angelegenheit. Gerne nehmen wir zum Entwurf wie folgt Stellung.

Allgemein werden die Stossrichtung der Neustrukturierung und auch die im Rahmen der Verordnungsentwürfe vorgesehene Umsetzung durch die kantonalen Migrationsämter mitgetragen. Nachfolgend äussern wir uns deshalb insbesondere zu Verordnungsbestimmungen bei denen die Kantone teilweise Anpassungen oder Ergänzungen als notwendig erachten.

## **Zur Asylverordnung 1**

### *Zu Art. 7 Abs. 2quarter*

Diese Regelung ist sehr allgemein formuliert. Es ist uns bewusst, dass bei Dublin-Fällen das Verfahren im Bundeszentrum abläuft und nur die Wegweisung durch den Kanton erfolgen wird. Mit dem Auftrag der Wegweisung erfolgt somit eine Zuweisung. Im Erläuterungsbericht wird erwähnt, dass es Aufgabe des Aufenthaltskantons ist, unverzüglich eine Vertrauensperson für die asylsuchende Person zu ernennen. Ist hier der Aufenthaltskanton oder der Zuweisungskanton gemeint und bedeutet dies, dass nebst einer Vertrauensperson zusätzlich ein Beistand einzusetzen ist und ein Bei-

standsverfahren durchgeführt werden muss? Wir beantragen, die allgemeine Formulierung zu überprüfen.

#### *Zu Art. 13*

Dies bedeutet, dass grundsätzlich in allen Bundesasylzentren (BAZ) Verfahren durchgeführt und ab allen Bundesasylzentren Wegweisungen vollzogen werden können. Im Gegensatz zu besonderen Zentren, welche in der Verordnung in Art. 15 konkret aufgeführt sind, unterscheidet Art. 13 nicht zwischen BAZ mit Verfahren und ohne Verfahren. Wir regen die Ergänzung eines Absatzes an, der diese Differenzierung erwähnt und im Falle einer „Funktionsänderung“ einem Standortkanton genügend Vorlaufzeit einräumt, sich neu aufzustellen.

#### *Zu Art. 15*

Allgemein sollte diese Bestimmung so präzisiert werden, dass klar wird, inwiefern eine Zuweisung in ein besonderes Zentrum die Regionen- und Kantonszuständigkeit verändert oder nicht.

Im Erläuterungsbericht wird festgehalten, dass bei der Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen asylsuchenden Personen die besonderen Bedürfnisse berücksichtigt werden müssen und diese entsprechend nicht in ein besonderes Zentrum gehören. Dies wird im Artikel nicht ersichtlich.

#### *Zu Art. 15 Abs. 4 und 5*

Der zuständige Kanton wird gemäss Art. 24a Abs. 1 nAsylG verpflichtet, bei einer vom SEM verfügten Zuweisung in ein besonderes Zentrum eine Ein- oder Ausgrenzung gemäss Art. 74 Abs. 1bis AuG anzuordnen. Die Gründe, die sowohl zu einer Zuweisung in ein besonderes Zentrum als auch zur Anordnung dieser Rayonaufgabe führen, werden in der vorliegenden Verordnungsbestimmung verankert. Dabei stellt sich folgende Frage:

Staatliches Handeln muss – insbesondere bei der Einschränkung von Freiheitsrechten – stets verhältnismässig sein. Eine Massnahme muss sich somit für den verfolgten Zweck als geeignet erweisen, im Sinne des Fehlens eines mildereren Mittels notwendig sowie auch im engeren Sinn verhältnismässig sein. Art. 74 Abs. 1bis AuG ist jedoch als zwingende Bestimmung ausgelegt und räumt der anordnenden Behörde keinerlei Ermessen ein. Es ist nicht klar, wie die rechtsanwendenden Behörden dieses Spannungsfeld auflösen sollen.

Ein Blick auf die bisherige Rechtsprechung zu den Rayonaufgaben lässt vermuten, dass nicht bei allen in Art. 15 Abs. 4 E-AsylV1 sanktionierten Verhaltensweisen die notwendige Intensität des Fehlverhaltens erreicht ist, um die Verhältnismässigkeit einer Einschränkung in die Bewegungsfreiheit zu rechtfertigen. Um Widersprüche zwischen der zwingenden Gesetzesnorm und der Rechtsprechung zu vermeiden wird angeregt, die in der vorliegenden Verordnungsbestimmung verankerten Gründe, die zur Anordnung einer Rayonaufgabe führen, unter diesem Aspekt nochmals zu prüfen.

#### *Zu Art. 20a*

Das SEM hat im Rahmen der Workshops in den Informationsveranstaltungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs zugesichert, dass den Asylsuchenden in den Bundesasylzentren gleich zu Beginn des Asylverfahrens systematisch Einwilligungserklärungen in Bezug auf die Weitergabe von medizinischen Daten vorgelegt werden, damit die

mit dem Vollzug von Wegweisungen befassten Behörden von Bund und Kantonen sowie das beteiligte medizinische Personal die medizinischen Daten im weiteren Verlauf der Asylverfahren bzw. beim Vollzug austauschen können, ohne jeweils erneut Einwilligungserklärungen einzuholen zu müssen.

Wir regen an, eine entsprechende Regelung in den Verordnungstext oder eventualiter in die Weisungen des SEM aufzunehmen.

#### *Zu Art. 21*

In Bezug auf die Detailregelungen haben wir folgende Bemerkungen, die teils auch im Rahmen der gemeinsamen Informationsveranstaltungen von SEM, KKJPD und SODK vorgebracht wurden:

Abs. 2 Bst. b: Um eine gleichmässige Verteilung von vorläufig Aufgenommenen sowie Flüchtlingen sicherzustellen, sollen im Rahmen des beschleunigten Verfahrens die Asylgewährungen und die vorläufigen Aufnahmen jeweils separat bevölkerungsproportional verteilt werden.

Abs. 2 Bst. c: Es wird vorgeschlagen den Text so zu anpassen:

"[...] über deren Asylgesuch in den Zentren des Bundes nach Ablauf der Höchstdauer des Aufenthaltes nach Art. 24 Absätze 4 und 5 AsylG ausnahmsweise noch nicht rechtskräftig entschieden worden ist. [...]"

Abs. 3: Wir regen an, den Zeitpunkt der periodischen Überprüfung und die Quellen des Verteilschlüssels zumindest im erläuternden Bericht zu definieren. Wir gehen davon aus, dass der Schlüssel um die im geltenden Art. 21 AsylV1 enthaltenen Kompensationen von 0,4 % für EVZ-Kantone bereinigt wurde.

Abs. 5: Im Verordnungstext ist keine Kompensation für Unterbringungsplätze in einem vorübergehenden Bundeszentrum gemäss Art. 24c AsylG vorgesehen. In Art. 21 Abs. 5 lit. a E-AsylV1 wird lediglich auf Zentren gemäss Art. 24 und 24d AsylG verwiesen. Da auch mit einem vorübergehenden Bundeszentrum eine bis zu dreijährige Mehrbelastung für den Standortkanton entsteht, sind dafür die gleichen Kompensationen vorzusehen wie für die übrigen Zentren.

#### *Zu Art. 22*

Wir fragen uns, welche Kontrollen insbesondere bei spezifischen Fällen, welche eine besondere Betreuung benötigen, in Hinblick auf die Zuweisungen der Asylbewerber durchgeführt werden können (beispielsweise schwere medizinische Fälle). Werden die Kantone Zugang zu den Zuweisungskriterien von solchen spezifischen Fällen wie auch zu den dazugehörigen interkantonalen Statistiken haben?

#### *Zu Art. 32*

Neben den vorgeschlagenen Änderungen sehen wir weiteren Anpassungsbedarf in Art. 32 AsylV 1, wonach das SEM die Wegweisung aus der Schweiz nicht verfügt, wenn die asylsuchende Person von einer rechtskräftigen Landesverweisung nach Art. 66a oder 66abis StGB oder Art. 49a oder 49abis Militärstrafgesetz betroffen ist. Die Bestimmung führt dazu, dass bei Asylsuchenden, gegen die nach Einreichung des Asylgesuches eine Landesverweisung ausgesprochen wird, kein Asylvollzug, sondern der Vollzug der Landesverweisung zur Anwendung gelangt. Als Konsequenz davon tragen die für den Vollzug der Landesverweisung zuständigen Kantone die Kosten eines zwangsweisen

Vollzuges und nicht der Bund, wie er es im Asylvollzug tut. Dies ist nicht sachgerecht, weil der Aufenthalt der Betroffenen in der Schweiz auf dem Asylverfahren beruht. Aus diesem Grund ist Art. 32 AsylV 1 mit dem folgenden Absatz zu ergänzen: *“In den Fällen von Art. 32 Abs. 1 lit. d richtet sich die Übernahme der Kosten für den Vollzug der Landesverweisung nach Art. 92 AsylG.“*

Eine weitere Problematik folgt daraus, dass das SEM in den Fällen von Art. 32 Abs. 1 lit. d AsylV 1 nicht nur die Wegweisung nicht verfügt, sondern auch allfällige Vollzugshindernisse nach Art. 83 Abs. 1 AuG nicht prüft. Da rechtskräftige Landesverweisungen gegen Personen, die sich in einem laufenden Asylverfahren befinden, vor Abschluss dieses Verfahrens nicht vollzogen werden können, ist es sachgerechter, wenn das SEM im Rahmen des Asylverfahrens auch allfällige Vollzugshindernisse prüft. Diese stehen in der Regel denn auch in engem Zusammenhang mit den vorgebrachten Asylgründen. Die kantonale Behörde kann sich anschliessend beim Vollzug der Landesverweisung auf die rechtskräftig gewordene Beurteilung des SEM stützen und muss nicht selber entsprechende Abklärungen betreffend möglicher Aufschubgründe nach Art. 66d StGB vornehmen. So können unnötige Doppelspurigkeiten vermieden werden. Im Rahmen dieser Abklärungen müsste die kantonale Behörde in vielen Fällen ohnehin das SEM um einen entsprechenden Amtsbericht ersuchen, da ihnen im Gegensatz zur Bundesbehörde die erforderlichen Kenntnisse fehlen (Art. 43 Abs. 2 AsylV 1).

#### *Zu Art. 34 Abs. 3 und 4*

Es wäre sinnvoll, diese Bestimmung so zu ergänzen, dass die Kantone, die sich gegenseitig unterstützen wollen, dies per Verwaltungsvereinbarung tun können. Eine solche Regelung würde vermutlich genügen, damit nicht die schwierige Konstruktion über ein Konkordat gemacht werden müsste.

Es ist zudem unverständlich, weshalb alle Kantone einer Region die vereinbarte Unterstützung dem SEM melden müssen. Es würde genügen, wenn die Kantone, die sich gegenseitig unterstützen, eine solche Meldung machen.

Wir beantragen eine entsprechende Anpassung, dass nur jene Kantone verpflichtet sind, eine Vereinbarung abzuschliessen und diese dem SEM zu melden, die von der Unterstützung betroffen sind. Die Einschränkung auf die Region ist zudem zu streichen. Wie steht es mit der Rückkehrhilfe? Wäre diese in dieser Situation auch noch regelbar?

#### *Zu Art. 34a (Art. 34 Abs. 5)*

In Bezug auf Art. 34 Abs. 5 ist zu überprüfen, ob die Unterstützung des Standortkantons bei einer Überlastungssituation nicht früher einsetzen müsste. Es ist stossend, wenn während sechs Monaten Vollzugspendenzen angehäuft werden, bevor sich der Standortkanton durch andere Kantone unterstützen lassen kann. Es könnte zu unnötigen zusätzlichen Nothilfekosten kommen und den verspäteten Wegweisungsvollzug erschweren. Im ungünstigsten Fall kann es sogar dazu führen, dass es bei nicht fristgerecht überstellten Dublin-Fällen zu zahlreichen, unnötigen nationalen Asylverfahren mit den damit verbundenen hohen Kosten kommen wird. Die sechs Monate wurden mit der Überlegung eingefügt, dass sich der Standortkanton nicht mit so wenigen Ressourcen ausstatten darf, dass er schon bei einem geringen Anstieg der Vollzugsaufgaben Unterstützung benötigt. Angesichts der den Kantonen ursprünglich in Aussicht gestellten Freiheiten bei der Organisation des Vollzugs erscheint es aber sinnvoll, die Minimalfrist zu streichen und darauf zu vertrauen, dass die Kantone einer Region Lösungen finden, welche den Grundprinzipien der Beschleunigung Rechnung tragen und sich an den Musterprozessen für den Vollzug ab Bundeszentren orientieren, welche die AGNA verabschiedet hat. Dies umso mehr als die Vollzugsverantwortung in diesen Fällen beim

Standortkanton bleibt. Zudem wird es auch einige Zeit dauern, bis die Tendenz festgestellt wird und vor allem bis sich die beiden Kantone auf eine Unterstützung geeinigt haben. Wir beantragen die Minimalfrist von sechs Monaten ersatzlos zu streichen.

Um unnötigen administrativen Aufwand für interkantonale Verrechnungen zu vermeiden wird im Übrigen angeregt, dass die in Art. 34 Abs. 4 E-AsylV1 genannten Kosten im Rahmen des Wegweisungsvollzugs im Unterstützungsfall direkt dem tatsächlichen Vollzugskanton vergütet werden.

#### *Zu Art. 52e Abs. 2*

Es ist vorgesehen, dass sich Personen im erweiterten Verfahren bei entscheiderelevanten Verfahrensschritten im erstinstanzlichen Verfahren an die im Zentrum des Bundes zugewiesene Rechtsvertretung oder an die Rechtsberatungsstelle im Kanton wenden können. Dies kann dazu führen, dass für die asylsuchende Person, je nach Distanz zwischen Zuweisungskanton und Arbeitsort der Rechtsvertretung, Reisekosten entstehen. Der Kanton lehnt es angesichts der nicht unerheblichen Anzahl von Personen im erweiterten Verfahren ab, diese und andere zusätzlichen, im Rahmen des Asylverfahrens anfallenden Kosten zu übernehmen.

### **Zur Asylverordnung 2**

#### *Zu Art. 28, 29 und 30a Abs. 3*

Die Änderungen der Asylverordnung sehen eine abgestufte Ausgestaltung der Nothilfepauschalen nach den drei Verfahrenstypen vor. Das heisst, eine einmalige Nothilfepauschale von CHF 400.– für Personen deren Dublin-Verfahren abgeschlossen ist, eine einmalige Nothilfepauschale von CHF 2'013.– pro negativem Entscheid in einem beschleunigten Verfahren und eine einmalige Nothilfepauschale von CHF 6'006.– pro negativem Entscheid in einem erweiterten Verfahren.

Der Betrag jeder Pauschale des Bundes basiert auf der durchschnittlichen Bezugsquote der Nothilfe (Bezugsquote/Anzahl rechtskräftige negative Entscheide), der durchschnittlichen Bezugsdauer (Anzahl Tage/Anzahl Bezüger) und der durchschnittlichen Kosten pro Tag (Anzahl Nothilfe/Anzahl Tage).

Die Berechnungsannahmen basieren auf dem Sozialhilfe-Monitoring für die Jahre 2010-2015 wie auch auf den Resultaten der Testphase von 2015-2016. Angesichts der durchschnittlichen Kosten pro Tag von CHF 50.– und indexiert gemäss Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) variiert der Pauschalbetrag je nach Rate der Indexierung und Dauer des Bezugs und je nach Verfahren.

Das vorgeschlagene Modell hat vier massgebliche Problembereiche:

Erstens indem es auf die Unterscheidung zwischen einem Grundbetrag und einem Ausgleichsbetrag verzichtet. Das in Art. 29 Abs. 2 (AsylV 2) vorgeschlagene Finanzierungssystem wird diejenigen Kantone benachteiligen, deren tatsächliche Kosten aus verschiedenen Gründen höher sind als jene anderer Kantone und worauf diese Kantone keinen Einfluss haben können.

Grundsätzlich haben die Kantone keinen Einfluss auf die Hauptfaktoren der Nothilfe, wie die demographische Zusammensetzung der Nothilfebezüger und die Strukturkosten für ein überwiegend urbanes Kantonsgebiet. In Abwesenheit eines Ausgleichsme-

chanismus werden jene Kantone benachteiligt, die überdurchschnittlich hohe Kosten pro Tag haben.

Im Hinblick auf die generierten Kosten für die Betreuung des Zielpublikums erscheint uns die Nothilfepauschale von CHF 400.– eher unrealistisch. Diesbezüglich stellt sich die Frage zu Recht, ob die Quote von 10 % die anschwellenden operationellen Schwierigkeiten der Umsetzung des Dublin-Abkommens berücksichtigt.

Zweitens ist die Höhe der Nothilfepauschale für Personen nach Abschluss eines beschleunigten Verfahrens viel zu tief angesetzt. Die objektiven Vollzugshindernisse, die bei vielen abgewiesenen Asylsuchenden aufgrund ihrer Nationalitäten bestehen, werden zu wenig berücksichtigt. Die vorgesehene Pauschale von CHF 2'013.– ist deshalb zu verdoppeln.

Drittens ist die automatische finanzielle Anpassung der Nettoreserven der Kantone, wie sie in Art. 30a vorgeschlagen ist, problematisch. Sofern die Reserven nicht aus einem Ausgleichsfonds generiert werden können, um die Unterschiede zwischen den Kantonen auszugleichen (zwischen jenen die Verluste generieren und jenen, die Überschüsse haben), wird das System nur die Kluft zwischen den Kantonen vergrössern.

Das aktuelle System zeigt diese problematische Richtung bereits auf. Pro Memoria: Dies charakterisiert sich durch ein Ungleichgewicht zwischen den kumulierten Defiziten (CHF 70'000'000.–) und Überschüssen (CHF 125'000'000.–). Die Angaben des letzten Monitorings über den Vollzug der Asylsozialhilfe (2016 Anhang 1) zeigt, dass die Kantone Genf, Jura, Neuenburg, Schaffhausen, Waadt und Zürich seit 2014 keine Reserven mehr haben aber ein Defizit von ca. CHF 70'000'000.–. Im gleichen Zeitraum kumulierten die anderen Kantone einen Überschuss von CHF 125'000'000.–, d.h. fast doppelt (1.78) so viel wie die kumulierten Defizite.

Viertens erscheint es uns nicht zielführend, dass als Referenz für die Festlegung der Höhe der Abgeltung der Nothilfe die durchschnittliche nationale Bezugsquote genommen wird.

Zukünftig wird die Übernahme der Nothilfebezüger in erster Linie zu Lasten der Kantone fallen, die ein Bundeszentrum ohne Verfahrensfunktion haben, d.h. die Kantone Bern, Freiburg, Genf, Solothurn, Schwyz, Thurgau und Zürich.

Gemäss dem Monitoring Sozialhilfestopp (Geschäftsjahr 2016, Anhang 3.1) betragen die täglichen Kosten hinsichtlich Nothilfedispositiv in den vorerwähnten Kantonen CHF 56.–/Tag, d.h. 12 % höher als der Betrag, welcher in der AsylV 2 vorgeschlagen wird.

Wir könnten uns vorstellen, dass sich die Nettoreserven der Kantone ohne BAZ und solche mit BAZ sehr unterschiedlich entwickeln. Es ist damit zu rechnen, dass die Kantone auf Grund der BAZ ganz unterschiedliche Personengruppen zugewiesen erhalten. Bisher hat das SEM darauf geachtet, den Mix der Zuweisungen an die Kantone möglichst ähnlich zu gestalten. Dies wird mit dem neuen System nicht mehr möglich sein. Schon auf Grund dieser Unterschiede wird es Kantone mit mehr oder weniger Langzeitnothilfebezügern geben (wir sind uns bewusst, dass auch das System der Nothilfe die Situation noch zusätzlich verschärfen kann). Wir sind deshalb der Meinung, dass die Nothilfepauschalen überprüft werden müssten, wenn sich bei gewissen Kantonen (und nicht bei allen Kantonen wie heute in der Verordnung vorgeschlagen) die Reserven erheblich verändern.

Wir beantragen die Anpassung der Kriterien, wann die Nothilfepauschale überprüft werden soll.



### Zu Art. 31 Abs. 3

Im Entwurf zur Änderung des Art. 31 Abs. 3 AsylV 2, beabsichtigt der Bund seinen Beitrag um 50 % zu reduzieren. Das heisst es wird eine Reduktion von CHF 1'100.– auf CHF 550.– pro Asylsuchende vorgenommen; dies aufgrund der Annahme, dass in Zukunft nur 40 % aller Asylsuchenden den Kantonen zugeteilt werden. Dies auch aufgrund der Erwartung, dass eine bestimmte Anzahl von Asylsuchenden untertauchen wird, und dass der Bund gewisse Vollzugsaufgaben übernehmen wird.

Die vorgeschlagene Halbierung der Verwaltungskostenpauschale wird nach heutigem Kenntnisstand entgegen den äusserst kurz gehaltenen Ausführungen im erläuternden Bericht zu einer erheblichen Verschiebung der Kosten vom Bund auf den Kanton führen.

Schon heute tauchen eine erhebliche Anzahl Asylsuchender vom EVZ zum Kanton unter. Auch heute bemisst sich die Pauschale auf Grund der theoretischen Anzahl Zuweisungen. Bei den zukünftig zugewiesenen Personen wird die Arbeit der Kantone gleich gross sein wie in der Vergangenheit. Vor allem aber hat sich der Aufwand beim Wegweisungsvollzug in den letzten Jahren extrem vergrössert. Wir haben deutlich mehr Personen mit medizinischen Problemen, Personen die aus Gründen der Verletzlichkeit mit mehr Aufwand begleitet werden müssen, mehr Auflagen der Fluggesellschaften oder der Heimatstaaten. Eine Reduktion um die Hälfte ist also sicher nicht gerechtfertigt. Auch an der Informationsveranstaltung konnte im Gegensatz zur Nothilfepauschale keine echte und nachvollziehbare Begründung für das Mass der Reduktion gegeben werden. Es wurde vor allem mit dem generell kleineren Aufwand für die Kantone argumentiert.

Es wird nicht berücksichtigt, dass im künftigen System für einen Kanton ohne Bundeszentrum der Aufwand nicht linear zu den Zuweisungen sinkt. Insbesondere wird die heute hohe Anzahl an Dublin-Fällen, die sowohl eine sehr kurze Aufenthaltsdauer im Kanton aufweisen und sich durch einen einfachen und raschen Wegweisungsvollzug ohne aufwändige Identifizierung und Papierbeschaffung auszeichnen, nach der Neustrukturierung wegfallen. Dies führt dazu, dass die dem Kanton anfallenden Durchschnittskosten für den Einzelfall massgeblich steigen werden.

Es ist keineswegs garantiert, dass die Kantone künftig lediglich 40% aller Asylsuchenden aufnehmen müssen. Dieser Wert ist vielmehr abhängig davon, wie hoch der Anteil an Dublin-Verfahren und an Fällen ist, die aufgrund der Sachlage ein beschleunigtes Verfahren ohne weitere Abklärungen von maximal 140 Tagen ermöglichen. Aufgrund der erheblichen Schwankungen nicht nur der Fallzahlen, sondern auch der Zusammensetzung und der Herkunft der Asylsuchenden ist damit zu rechnen, dass künftig auch Zuweisungen an die Kantone im erweiterten Verfahren von weit über 40% notwendig werden.

Die Begründung des Minderaufwands der Kantone im Wegweisungsvollzug ist ebenfalls nicht nachvollziehbar. Dieser besteht nach der neuen Aufgabenteilung lediglich darin, dass das SEM bei Personen im erweiterten Verfahren bereits vor Einreichen eines Gesuchs um Vollzugsunterstützung durch den Kanton die Papierbeschaffung einleiten kann. Der Aufwand für das Ausfüllen des entsprechenden Gesuchsformulars ist jedoch so minimal, dass daraus kein Minderaufwand abgeleitet werden kann. Der massgebliche Aufwand entsteht vielmehr durch das Ausreisegespräch und alle übrigen Vollzugsaufgaben des Kantons, die im erweiterten Verfahren unverändert bleiben.

Eine Kürzung der Verwaltungskostenpauschale mit einer Reduzierung des kantonalen Aufwands bei der Rückkehrberatung zu begründen, ist ebenfalls nicht nachvollziehbar. Denn sowohl heute als auch in Zukunft wird der Aufwand für die Rückkehrberatung über eine separate Pauschale (Basispauschale plus Leistungspauschale gemäss Art. 68 AsylV2) abgegolten, die nicht Teil der Verwaltungskostenpauschale ist.

Für den künftigen Standort eines Bundeszentrums, würde das Kompensationsmodell zwar zu einer Reduktion von Wegweisungsvollzügen aus dem erweiterten Verfahren führen. Allerdings käme ein Mehrfaches an Wegweisungsvollzügen aus Dublin- und beschleunigten Verfahren dazu. Der dafür notwendige Ausbau an personellen Ressourcen würde der Halbierung der Verwaltungskostenpauschale diametral entgegenstehen.

Es ist zudem zu berücksichtigen, dass die in den vergangenen Jahren erzielte Professionalisierung des Wegweisungsvollzugs zu einem massgeblichen Mehraufwand bei den Kantonen geführt hat. Die Verwaltungskostenpauschale wurde jedoch nicht an den gestiegenen Aufwand angepasst.

In der gemeinsamen Erklärung der zweiten Asylkonferenz vom 28. März 2014 haben das EJPD, die KKJPD und die SODK festgehalten, dass mit der Neustrukturierung des Asylbereichs am bestehenden Finanzierungssystem grundsätzlich festgehalten wird und im Rahmen eines periodischen Monitorings überprüft wird, ob sich unerwünschte Auswirkungen auf die Kantone ergeben und deshalb Anpassungen vorgenommen werden müssen. Wir lehnen deshalb eine Anpassung der Verwaltungskostenpauschale im jetzigen Zeitpunkt, ohne dass die effektiven Auswirkungen tatsächlich bekannt sind, aus grundsätzlichen Überlegungen ab. Die Höhe der Verwaltungskostenpauschale ist – wie an der zweiten Asylkonferenz beschlossen – solange beizubehalten, bis das Monitoring die Notwendigkeit einer Anpassung aufzeigt.

#### *Zu Art. 58*

Abs. 2: Es wird begrüsst, dass für die Equipenleitung eines Sonderflugs neu eine erhöhte Pauschale von CHF 400.– pro Tag ausgerichtet wird. Unter Hinweis auf die Ausführungen zu Art. 11a Abs. 3 E-VVWAL beantragen wir, sämtliche Pauschalen gemäss Art. 58 Abs. 2 E-AsylV2 zusammen mit den Pauschalen gemäss Art. 11a Abs. 3 E-VVWAL zu überprüfen und deren Höhe unter Berücksichtigung des tatsächlichen Aufwands besser aufeinander abzustimmen.

Abs. 6: Gestützt auf seine Risikoanalyse kann das SEM (swissREPAT) ohne Rücksprache mit dem zuständigen Kanton festlegen, dass eine soziale Begleitung nötig ist. Da der Kanton in diesem Fall keine Wahl hat und zwingend eine soziale Begleitung organisieren muss, hat der Bund unseres Erachtens die gesamten tatsächlichen Kosten für die soziale Begleitung zu übernehmen.

#### *Zu Art. 58b Abs. 1 und 2*

Nach Vergleichszahlen der kantonalen Migrationsbehörden müssen heute in über 50% aller Vollzugsfälle medizinische Abklärungen durchgeführt werden. Wie im erläuternden Bericht ausgeführt, ergibt sich bei einem Drittel aller ausreisepflichtigen Personen die Notwendigkeit einer medizinischen Begleitung auf dem Transport vom Aufenthaltsort im Kanton zum Flughafen.

Der Verordnungsentwurf sieht in Art. 58b Abs. 1 und 2 AsylV2 eine pauschale Abgeltung an die Kantone von CHF 250.– für die Durchführung einer ärztlichen Untersu-

chung und CHF 500.– für eine ärztliche Begleitung an den Flughafen oder bis zu einem Grenzübergang vor. Der Bund übernimmt die Medizinalkosten dabei nicht vollumfänglich, sondern beteiligt sich pauschal daran. Wir erachten diesen Vorschlag als nicht praktikabel. Nach Art. 46 AsylG sind die Kantone verpflichtet, den Wegweisungsvollzug im Auftrag des Bundes durchzuführen. Die Delegation dieser zwingenden, gesetzlichen Aufgabe hat auch deren umfassende Finanzierung zu berücksichtigen.

Beim Vollzug von Wegweisung ab den Bundesasylzentren nach einem Dublin-Verfahren sowie nach beschleunigten Verfahren haben die ärztlichen Dienste des SEM die notwendigen, medizinischen Untersuchungen direkt und auf Rechnung des Bundes durchzuführen und die ärztliche Begleitung ab den Standortkantonen zum Flughafen anzuordnen.

Es ist angezeigt, dass der Bund die gesamten anfallenden Medizinalkosten in Form von Pauschalabgeltungen übernimmt, insbesondere die anfallenden Spezialkosten, wie vorliegend bei den neuen Medizinalabklärungen. Die Kantone verfügen über keinerlei Spielraum, um diese Kosten zu vermeiden oder zu minimieren, da es sich um die Umsetzung zwingender Vorschriften aus dem Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz ZAG; SR 364) handelt.

Die Pauschalen für die Durchführung einer ärztlichen Untersuchung sind daher auf CHF 350.–, bzw. auf CHF 1'000.– für die ärztliche Begleitung zum Flughafen oder bis zum Grenzübergang festzusetzen. Diese Ansätze gelten für alle Vollzugsfälle nach einem erweiterten Verfahren, bzw. bei Fällen, bei denen die Wegweisung nicht ab einem Bundesasylzentrum vollzogen werden kann.

Der Vorschlag des Bundes mit den geringeren Pauschalen (CHF 250.–, bzw. CHF 500.–) wird klar abgelehnt. Diese Ansätze sind auch in sich nicht stimmig; bei der ärztlichen Begutachtung würden rund 71% der Kosten vom Bund übernommen, bei der ärztlichen Begleitung zum Flughafen sinkt dieser Wert auf 50%. Dieses Missverhältnis ist nicht gerechtfertigt. Der Bund hat, wie oben dargelegt, die vollen Kosten zu übernehmen.

#### *Zu Art. 59 Abs. 3*

Mit dieser Bestimmung wird der Kanton zur Kostenübernahme verpflichtet, falls es zu einer Annullierung des Fluges gekommen ist und der Kanton diese Annullierung hätte verhindern können. Wir können diese Bestimmung nachvollziehen.

Wir sind aber der Meinung, dass es die umgekehrte Bestimmung auch geben müsste. Der Kanton müsste seine Aufwendungen gegenüber dem SEM geltend machen können, wenn dieses Vorkehrungen getroffen hat, sodass die Person schliesslich nicht zurückgeführt werden konnte.

Wir beantragen eine Ergänzung der Regelung, damit auch die Kantone gegenüber dem SEM entsprechende Kosten geltend machen können.

### *Zu Art. 67 Abs. 3*

Wir beantragen gestützt auf die Diskussionen in der AG Musterprozesse Wegweisungsvollzug und in der AGNA, dass das SEM denselben Leistungserbringer für die Rückkehrberatung in allen Bundesasylzentren beauftragt. Nach Möglichkeit ist der Auftrag der IOM zu erteilen, welche sich in dieser Aufgabe bewährt hat und als einzige Organisation auch über ein Netzwerk in den Herkunftsstaaten der Asylsuchenden verfügt. Dies erweist sich im Bereich der Rückkehrberatung als entscheidender Vorteil.

### *Zu Art. 68 Abs. 3 und 4*

Analog der Verwaltungskostenpauschale wird auch bei der Rückkehrberatung die Halbierung der Basispauschale vorgeschlagen. Insofern diese Reduktion damit begründet wird, dass lediglich noch 40 % der Asylsuchenden auf die Kantone verteilt werden, verweisen wir auf die Ausführungen zur Verwaltungskostenpauschale (oben zu Art. 31 Abs. 2 und 3 AsylV2). Auch hier muss unseres Erachtens der Grundsatz gelten, dass eine Anpassung erst vorgenommen wird, wenn das Monitoring deren Notwendigkeit aufzeigt.

Die Neustrukturierung kann zwar bei der Rückkehrberatung zu etwas tieferen kantonalen Fallzahlen führen. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass mit der Neustrukturierung auch eine Intensivierung der Rückkehrberatung beabsichtigt ist, was sich auch auf die Rückkehrberatung in den Kantonen im erweiterten Verfahren auswirken wird. Ausserdem fallen im erweiterten Verfahren die weniger aufwändigen Beratungsfälle weg. Der künftig höhere Anteil an komplexen Fällen wird den durchschnittlichen Aufwand pro Fall erheblich erhöhen. Dem trägt die vorgesehene Erhöhung der Leistungspauschale von CHF 600.– auf CHF 750.– in keiner Weise Rechnung.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ist zudem damit zu rechnen, dass zwar in zahlreichen Fällen im erweiterten Verfahren ein hoher Beratungsaufwand entsteht, dieser aber wegen Ausreiseunwilligkeit der Betroffenen nicht zu einer Ausreise führt. Dieser Aufwand wird von der Leistungspauschale nicht gedeckt, da diese nur bei einer Ausreise ausbezahlt wird. Die heutige Durchmischung von Routinefällen und Fällen mit langwierigen medizinischen Abklärungen, schwierigen Papierbeschaffungen, grossen Familien etc. führte zu einem gewissen Ausgleich, der unter dem neuen System wegfallen wird.

Unseres Erachtens sollte vor einer Anpassung das System der Pauschalabgeltung der Rückkehrberatung einer grundsätzlichen Prüfung unterzogen werden. Bereits heute zeigt der kantonale Vergleich der durchschnittlichen Bundessubventionen pro Ausreise ungerechtfertigte Unterschiede: Gemäss einer Statistik des SEM reicht die Spanne der Bundessubventionen an die Kantone im Durchschnitt der letzten 3 Jahre von CHF 1'851.– in einem Kanton bis zu CHF 31'330.– pro Ausreise in einem anderen Kanton.

Sollte an einer Anpassung der Pauschalen nach dem heutigen System festhalten werden, wird beantragt, dass entweder die Basispauschale beibehalten oder aber die Leistungspauschale auf mindestens CHF 1000.– erhöht wird.

## **Zu Asylverordnung 3**

### *Allgemein*

Es muss sichergestellt sein, dass der Bund ermächtigt ist, die Daten zu erfassen, die für den künftigen Ausländerausweis PA-19 notwendig sind. Ob dies in der E-AsylV 3 oder in den ZEMIS-Verordnungen Eingang finden muss, kann offen bleiben. Da die Aufenthaltsdauer in den Bundesasylzentren auf bis zu 140 Tage verlängert wird, ist es notwendig, dass bereits der Bund die Bescheinigung in Form des „N-Ausweises“ aus-

stellt. Diese Aufgabe wurde bisher vom Zuteilungskanton nach der Kantonszuteilung vorgenommen.

#### *Zu Anhang 5*

Es sollte in Abhängigkeit von den Anpassungen ZEMIS und dem künftigen Vollzugsunterstützungssystem eRetour geprüft werden, ob auch die kantonale Migrationsbehörde eines Standortkantons Zugriff auf MIDES erhalten soll.

### **Zur Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen VVWAL**

#### *Zu Art. 2 Abs. 3*

Wir begrüssen, dass das SEM im Rahmen des beschleunigten Verfahrens ohne Auftrag des für den Vollzug der Wegweisung zuständigen Kantons mit der Papierbeschaffung beginnt (Erläuternder Bericht, S. 49). In der vorgesehenen Bestimmung wird diese Verpflichtung jedoch zu unverbindlich wiedergegeben. Sie ist deshalb wie folgt zu fassen: Im beschleunigten Verfahren nach Artikel 26c AsylG beginnt das SEM ohne Gesuch des für den Vollzug der Wegweisung zuständigen Kantons mit der Papierbeschaffung. Wir regen zudem an, dass das SEM den zuständigen Kanton darüber informiert, wenn es die Papierbeschaffung einleitet und schlagen deshalb eine entsprechende Ergänzung des Verordnungstextes oder eventualiter in den Weisungen vor.

#### *Zu Art. 2a*

Abs. 1: Gemäss Verordnungstext muss das Ausreisegespräch von derjenigen kantonalen Behörde geführt werden, die beim SEM das Gesuch um Vollzugsunterstützung einreicht. In der Praxis gibt es insbesondere im AuG-Bereich Fallkonstellationen, in denen aus verfahrensökonomischen Gründen eine Delegation des Ausreisegesprächs an eine Partnerbehörde (Kantonspolizei, Grenzwachtkorps) sinnvoll ist. Wir beantragen daher, dass es den Kantonen unter Berücksichtigung der kantonalen Organisationsautonomie freigestellt bleibt, welche Behörde das Ausreisegespräch führt. In Abs. 1 ist somit der Relativsatz "die beim SEM ein Gesuch um Vollzugsunterstützung einreicht" zu streichen.

In Absatz 3 ist vorgesehen, dass im Dublin-Verfahren der Kanton nach Eröffnung der Wegweisungsverfügung ein Ausreisegespräch durchführt. Nach Absprache mit dem SEM kann dieses das Ausreisegespräch durchführen. Dies ist nicht zweckmässig, da sich die Betroffenen im Zeitpunkt der Eröffnung der Wegweisungsverfügung in den Zentren des Bundes aufhalten. Im Testbetrieb im Kanton Zürich führt denn auch das SEM die Ausreisegespräche im Dublin-Verfahren durch, was sich sehr bewährt hat. Es gibt keine stichhaltigen Gründe, die für ein anderes Vorgehen sprechen würden. Absatz 3 ist deshalb zu streichen und im Gegenzug Absatz 2 mit dem Ausreisegespräch in Dublin-Verfahren zu ergänzen: Im beschleunigten Verfahren nach Artikel 26c AsylG und im Dublin-Verfahren nach Art. 26b AsylG führt das SEM nach Eröffnung der Wegweisungsverfügung ein Ausreisegespräch durch. Nach Absprache mit dem Kanton kann das Ausreisegespräch durch die zuständige kantonale Behörde geführt werden. Weitere Ausreisegespräche können nach Eintritt der Rechtskraft der Wegweisungsverfügung durchgeführt werden.

#### *Zu Art. 11a Abs. 3*

Die Höhe der in Art. 11a Abs. 3 E-VVWAL festgelegten Pauschalen zugunsten der Dienstleistungserbringer am Flughafen für den Empfang und die polizeiliche Zuführung zum Flugzeug stehen unseres Erachtens in einem Missverhältnis zu den unter Art. 58 Abs. 2 E-AsylV2 aufgeführten Pauschalen zugunsten der kantonalen Polizeibehörden für die polizeiliche Begleitung zum Flughafen bzw. bis in den Herkunftsstaat. Wir beantragen, diese Pauschalen im Rahmen der vorliegenden Revision detaillierter zu überprüfen und deren Höhe unter Berücksichtigung des tatsächlichen Aufwands besser aufeinander abzustimmen.

### *Regelung der Konkurrenz Landesverweisung und ausländerrechtliche Wegweisung*

Wir regen an, in der VVWAL einen Artikel aufzunehmen, der regelt, was bei Konkurrenz zwischen Landesverweisung und asylrechtlicher Wegweisung gilt. Es geht also vor allem um Personen, die entweder im Asylverfahren sind oder Personen, die das Asylverfahren durchlaufen haben und in der Zwischenzeit einen negativen Asylentscheid und eine entsprechende Wegweisung haben und damit in der Nothilfe des zugewiesenen Kantons sind: Dabei gilt es nicht nur klarzustellen, dass die Landesverweisung Vorrang hat und durch den Kanton zu vollziehen ist, der sie angeordnet hat. Weiter ist zu regeln, wer für die Ausreisekosten aufkommt und bei wem die Verfahrens- und Vollzugsverantwortung liegt, wenn eine des Landes verwiesene Person erneut einreist und ein Asylgesuch stellt. Unklar ist beispielsweise auch, wer die Nothilfekosten übernimmt, wer Transportkosten zwischen Nothilfekanton und Landesverweiskanton bezahlt, wer bei Krankheiten oder Unfall die entsprechenden Kosten begleicht usw. Unsicherheiten bei diesen Konstellationen wären politisch höchst problematisch und sind zu vermeiden. So hat der Landesverweiskanton wenig Interesse, den Vollzug der Wegweisung an die Hand zu nehmen, da er ja für den Aufenthalt usw. keine Kosten zu übernehmen hat. Dies ganz im Gegensatz zum Nothilfekanton.

In der Praxis gibt es Fallkonstellationen, in denen die Zuständigkeit für den Vollzug einer gerichtlichen Landesverweisung und die Zuständigkeit in asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren zwischen zwei Kantonen auseinanderklaffen. So kann es beispielsweise dazu kommen, dass der eine Kanton die gerichtliche Landesverweisung einer Person vollziehen muss, während ein anderer Kanton im Rahmen der asyl- und ausländerrechtlichen Bestimmungen für die Unterbringung und Sozial- bzw. Nothilfe verantwortlich ist. Wird ein bereits vom SEM rechtskräftig weggewiesener Asylsuchender des einen Kantons von einem anderen Kanton mit einer gerichtlichen Landesverweisung belegt, entsteht zudem eine konkurrierende Vollzugszuständigkeit zwischen der asylrechtlichen Wegweisung des SEM und der gerichtlichen Landesverweisung. Kann die gerichtliche Landesverweisung nicht direkt ab Strafvollzug vollzogen werden oder wird ein Aufschub der Landesverweisung gewährt, bleibt zwar der betreffende Kanton für den Vollzug der Landesverweisung zuständig. Allerdings ist der andere Kanton aufgrund des asylrechtlichen Zuweisungsentscheids oder der ausländerrechtlichen Zuständigkeit für die Unterbringung verantwortlich.

Im Rahmen der Verordnungsanpassungen zur Einführung der Landesverweisung wurde die Problematik der Zuständigkeitskonflikte erkannt. Das Bundesamt für Justiz stellte im erläuternden Bericht zur Verordnung über die Einführung der Landesverweisung vom 20. Dezember 2016 fest, dass das SEM im Rahmen der Verordnungsanpassungen, die im Zusammenhang mit der Vorlage für rasche Asylverfahren (Asylgesetzrevision) notwendig seien, die Möglichkeit prüfe, in der VVWAL eine Regel einzuführen, die bei Konflikten in Bezug auf die Zuständigkeit der Kantonsbehörden anzuwenden sei. In der Zwischenzeit solle in den Weisungen des SEM eine Kollisionsregel definiert werden, entsprechend jener, die seit September 2016 in einer Vereinbarung der VKM enthalten sei (vgl. erläuternder Bericht zur Einführung der Landesverweisung, S. 18).

Weshalb der nunmehr vorliegende Entwurf der VVWAL entgegen der früheren Absichtserklärung keine Kollisionsregeln enthält, wurde im erläuternden Bericht nicht dargelegt. Die Notwendigkeit einer Kollisionsregel auf Verordnungsebene ist jedoch ausgewiesen. Die aktuell gültigen Weisungen des SEM, welche auf die Vereinbarung der VKM verweist, genügen den rechtsstaatlichen Anforderungen nicht.

Unsicherheiten bezüglich der Zuständigkeit sind höchst problematisch und sollten unbedingt vermieden werden. Es empfiehlt sich deshalb eine Bestimmung in die VVWAL aufzunehmen, die sämtliche Fälle konkurrierender Vollzugszuständigkeiten regelt, so wie dies Art. 14a der Verordnung zum Strafgesetzbuch und zum Militärstrafgesetz vom 19. September 2006 bereits im Fall zusammentreffender Landesverweisungen bzw. in Fällen tut, in denen Landesverweisungen auf Strafen oder freiheitsentziehende Massnahmen treffen.

Wir beantragen, die Verordnung mit den entsprechenden Kollisionsnormen zu ergänzen.

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme und Ihre geschätzte Kenntnisnahme danken wir Ihnen und stehen Ihnen zur Beantwortung von Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Marcel Suter

Präsident



Vereinigung Kantonaler Gebäudeversicherungen  
Association des établissements cantonaux d'assurance

---

Staatssekretariat für Migration SEM  
Frau Pascale Probst  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

Kontakt Otto Hubacher  
Telefon 031 320 22 69  
E-Mail otto.hubacher@irv.ch

Bern, 6. September 2017

**Stellungnahme der Vereinigung Kantonaler Gebäudeversicherungen (VKG) zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs)**

Sehr geehrte Frau Probst

Mit Schreiben vom 31. August 2017 haben Sie die Vereinigung Kantonaler Gebäudeversicherungen (VKG) eingeladen, zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen, dass Sie uns in den Kreis der Anhörungsadressaten aufgenommen haben.

Die VKG ist die Gemeinschaftsorganisation der Kantonalen Gebäudeversicherungen (KGV). Zweck dieser Kooperation ist es, unternehmerische Synergien zu nutzen, den Wissens-Transfer zu fördern und eine gemeinsame Interessensvertretung wahrzunehmen. Dies alles mit dem Ziel, dass die KGV ihren Auftrag auf kantonaler Ebene noch effektiver und effizienter wahrnehmen können.

Die VKG verfügt über keine Anknüpfungspunkte bezüglich der Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren. Aus diesen Gründen enthalten wir uns vorliegend einer Stellungnahme.

Bei allfälligen Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Für Ihre Kenntnisnahme bedanken wir uns recht herzlich.

Freundliche Grüsse

Vereinigung Kantonaler  
Gebäudeversicherungen VKG

Alain Marti  
Direktor ad interim

Otto Hubacher  
Leiter Rechtsdienst