



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD

---

**Erläuternder Bericht**  
**Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes**  
**Neustrukturierung des Asylbereichs**

---

Juni 2013

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Ausgangslage</b>	<b>5</b>
1.1 Bericht des EJPD über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom März 2011	5
1.2 Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bund / Kantone zur Neustrukturierung des Asylbereiches	7
1.3 Nationale Asylkonferenz vom 21. Januar 2013	7
1.4 Letzte Änderungen des Asylgesetzes	8
1.5 Verhältnis zur Testphasenverordnung	10
1.6 Bisherige Massnahmen zur Beschleunigung der Asylverfahren	10
<b>2 Grundzüge der Neustrukturierung des Asylbereiches</b>	<b>11</b>
2.1 Übergeordnete Ziele	11
2.2 Wesentliche Merkmale	12
2.3 Ablauf des Asylverfahrens	14
2.3.1 Vorbereitungsphase (Art. 26 E-AsylG)	14
2.3.2 Erstinstanzliches Verfahren (Art. 26b ff. E-AsylG)	16
2.3.3 Beschwerdeverfahren (Art. 108 ff. E-AsylG)	17
2.3.4 Vollzug von Wegweisungen	18
2.3.5 Staatliche Leistungen an ausreisepflichtige Personen	19
2.3.6 Unterbringung der Asylsuchenden (vgl. Art. 24 E-AsylG)	19
2.4 Schaffung zusätzlicher Unterbringungsplätze des Bundes (Zentren)	20
2.5 Plangenehmigungsverfahren (Art. 95a ff. E-AsylG)	21
2.6 Beratung von Asylsuchenden und Rechtsvertretung (Art. 102ff. E-AsylG)	23
2.7 Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe (Art. 93a f. E-AsylG)	24
<b>3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen</b>	<b>26</b>
3.1 Asylgesetz	26
<i>Artikel 3 Absatz 3</i>	26
<i>Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b und f (neu)</i>	26
<i>Artikel 12 Zustellung und Eröffnung bei einem Aufenthalt im Kanton</i>	26
<i>Artikel 12a Zustellung und Eröffnung in den Zentren des Bundes</i>	27
<i>Artikel 13 Zustellung und Eröffnung im Verfahren am Flughafen und in dringlichen Fällen</i>	28
<i>Artikel 16 Absatz 1</i>	28
<i>Artikel 17 Absatz 3 und Absatz 4 (aufgehoben)</i>	28
<i>Artikel 19 Einreichung</i>	29
<i>Artikel 20 (aufgehoben)</i>	29
<i>Artikel 21 Absatz 1</i>	29
<i>Artikel 22 Absätze 3<sup>bis</sup> (neu), 4 und 6</i>	29
<i>Artikel 23 Absatz 2</i>	30
<i>2a. Abschnitt: Zentren des Bundes</i>	30
<i>Artikel 24 Verfahrens-, Warte und Ausreisezentren</i>	30
<i>Artikel 24a Besondere Zentren</i>	32
<i>Artikel 24b Betrieb der Zentren</i>	32

Artikel 24c Kurzfristige Nutzung von Bauten und Anlagen des Bundes zur Unterbringung Asylsuchender	32
Artikel 24d Nutzung von Bauten und Anlagen des Bundes zur Unterbringung Asylsuchender	33
Artikel 24e (neu) Kantonale Zentren für die Unterbringung	33
Artikel 25a (aufgehoben)	34
Artikel 26 Vorbereitungsphase	34
Artikel 26a Feststellung medizinischer Sachverhalt	35
Artikel 26b Dublin-Verfahren	36
Artikel 26c Beschleunigtes Verfahren	36
Artikel 26d Erweitertes Verfahren	36
Artikel 27 Absatz 4 (aufgehoben)	37
Artikel 29 Absätze 1, 2, 3 und 4	37
Artikel 30 (aufgehoben)	37
Artikel 37 Erinstanzliche Verfahrensfristen	38
Artikel 43 Absatz 1	38
Artikel 45 Absätze 2 und 2 <sup>bis</sup>	38
Artikel 46 Absatz 1 <sup>bis</sup>	39
Artikel 52 Absatz 2 (aufgehoben)	39
Artikel 68 Absatz 3 (aufgehoben)	39
Artikel 78 Absatz 4	39
Artikel 80	39
Artikel 91 Absätze 2 <sup>ter</sup> und 4 <sup>bis</sup>	40
Artikel 93a Rückkehrberatung	40
Artikel 93b Entschädigung für die Rückkehrberatung	41
Artikel 94 (aufgehoben)	41
6a. Kapitel: Plangenehmigung bei Bauten und Anlagen zur Unterbringung von Asylsuchenden	41
1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen	41
Artikel 95a Grundsatz	41
Artikel 95b Enteignungsrecht und anwendbares Recht	42
2. Abschnitt: Plangenehmigungsverfahren	43
Artikel 95c bis 95j	43
3. Abschnitt: Schätzungsverfahren; vorzeitige Besitzeinweisung	43
Artikel 95k	43
4. Abschnitt: Rechtsmittelverfahren	44
Artikel 95l	44
8. Kapitel: Rechtsschutz, Beschwerdeverfahren, Wiedererwägung und Mehrfachgesuche	44
1. Abschnitt: Rechtsschutz in den Zentren des Bundes	44
Artikel 102 f Grundsatz	44
Artikel 102g Beratung über das Asylverfahren	45
Artikel 102h Rechtsvertretung	45
Artikel 102i Aufgaben des Leistungserbringers	46
Artikel 102j Teilnahme der Rechtsvertretung	46
Artikel 102k Entschädigung für die Beratung und Rechtsvertretung	47
Abschnitt 1a.: Rechtsschutz nach Verteilung auf die Kantone	47
Artikel 102l Beratung und Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren	47

<i>Artikel 102m Unentgeltliche Rechtspflege</i>	48
<i>Abschnitt 1b.: Beschwerdeverfahren auf Kantonsebene</i>	48
<i>Artikel 108 Beschwerdefristen</i>	48
<i>Artikel 109 Behandlungsfristen</i>	49
<i>Artikel 110</i>	50
<i>Artikel 110a (aufgehoben)</i>	50
<i>Artikel 111a<sup>bis</sup> Instruktionsmassnahmen und mündliche Urteileröffnung 51</i>	
<i>Artikel 111a<sup>ter</sup> Parteientschädigung</i>	52
<i>Artikel 111b Absatz 1</i>	52
<i>Artikel 111c Absatz 1</i>	52
<i>Zu Ziffer III (Übergangsbestimmungen zum Asylgesetz)</i>	52
<i>Zu Ziffer IV</i>	53
3.2 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer	54
<i>Artikel 74 Absatz 2</i>	54
<i>Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5</i>	54
<i>Artikel 80 Absatz 1</i>	54
<b>4 Finanzielle und personelle Auswirkungen</b>	<b>55</b>
4.1 Wirtschaftlichkeitsberechnung	55
4.1.1 Vorbemerkung	55
4.1.2 Annahmen für die Berechnungen eines Grundszenarios	55
4.1.3 Mehrkosten beim Bund	56
4.1.4 Einsparungen beim Bund	57
4.1.5 Auswirkungen auf die Kantone	57
4.1.6 Ergebnis und Fazit	57
<b>5 Rechtliche Aspekte</b>	<b>59</b>
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	59
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	59
5.3 Verhältnis zum europäischen Recht	59
5.3.1 Entwicklungen im Asylbereich innerhalb der EU	59
5.3.2 Kompatibilität der schweizerischen Gesetzgebung mit dem EU- Recht	60

# 1 Ausgangslage

## 1.1 Bericht des EJPD über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom März 2011

Der Bundesrat hat am 26. Mai 2010 eine Botschaft zur Revision des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) verabschiedet. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) ist am 23. November 2010 auf die Vorlage eingetreten. Sie stellte aber fest, dass die zahlreichen Revisionen des AsylG die grundlegenden Probleme im Asylbereich nicht befriedigend zu lösen vermochten. Sie beauftragte daher das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), bis Ende März 2011 einen Bericht über die Situation im Asylbereich zu verfassen und neue, weitergehende Optionen aufzuzeigen.

Im Rahmen der Arbeiten zum "Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich" (Beschleunigungsbericht) hat die Analyse gezeigt, dass die Asylverfahren zu lange dauern. Zu lange Asylverfahren untergraben nicht nur die Glaubwürdigkeit der Asylpolitik der Schweiz, sie bedeuten auch für die betroffenen Asylsuchenden eine grosse Belastung. In vielen Fällen erfolgt zudem eine Integration in der Schweiz, welche einen allfälligen Wegweisungsvollzug in den Herkunftsstaat bei ablehnenden Asylentscheiden stark erschwert. Bei Personen, die voraussichtlich ein Bleiberecht in der Schweiz erhalten (Asyl oder vorläufige Aufnahme) stehen lange Asylverfahren auch einer raschen Integration entgegen. Dies verursacht hohe Kosten bei der Sozial- und Nothilfe.

Die lange Dauer der Asylverfahren gründet darin, dass sich der heutige Asylbereich noch zu wenig an ökonomischen und ganzheitlichen Lösungen orientiert. Die bisherigen Gesetzesrevisionen bieten hier zwar gute Lösungsansätze, die in die richtige Richtung zielen. Aufgrund des Umstandes, dass sie sich aber weitgehend an den gegebenen Strukturen orientieren, vermögen sie keine grundlegenden Verbesserungen im Asylbereich zu bewirken. So ist das heutige Asylverfahren auf verschiedene Standorte verteilt (Aufenthalt der Asylsuchenden in den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes, EVZ, bis maximal 90 Tage und danach in den Kantonen). Die Erreichbarkeit der betroffenen Asylsuchenden wird dadurch in organisatorischer Hinsicht erschwert. Dies gilt auch für die Durchführung der Verfahren, da sich die für das Verfahren wichtigen Akteure (Asylsuchende, Bundesamt für Migration, BFM, Bundesverwaltungsgericht, BVGer, Hilfswerke, Dolmetscher etc.) nicht am selben Ort aufhalten.

Die im Beschleunigungsbericht aufgezeigten Problembereiche sind struktureller Natur und somit auch beeinflussbar.

Daneben gibt es aber auch andere, nicht beeinflussbare Faktoren, die raschen Asylverfahren entgegen stehen. Dazu gehören z.B. die aktuelle Situation in Herkunftsstaaten, die Komplexität der Asylvorbringen, spezielle Konstellationen wie unbegleitete Minderjährige sowie Vollzugsprobleme bei Wegweisungen in gewisse Herkunftsstaaten.

Zusammenfassend ist die lange Verfahrensdauer von folgenden Faktoren abhängig:

- a) *Komplexität der Asylgesuche* (nicht oder nur sehr schwer beeinflussbare Faktoren wie unbekannte Identität der Gesuchsteller, unklarer Sachverhalt, grosser Abklärungsaufwand, Untersuchungsgrundsatz, instabile Verhältnisse im Herkunftsland, Zahl der Gesuche; Vollzugsprobleme bei Wegweisungen in gewisse Herkunftsstaaten etc.);

- b) *Verfahrensbestimmungen in Gesetzen und internationalen Abkommen* (rechtliches Gehör, Behandlungsfristen, Regelung für Nichteintretensentscheide, Gebührenenerhebung, Ausgestaltung des Beschwerdeverfahrens, Antwortfristen bei Dublin-Verfahren etc.);
- c) *Verhalten der am Verfahren beteiligten Akteure* (Mitwirkungspflicht der Asylsuchenden, Rechts- und Rückkehrberatung, Rechtsvertretung, räumliche und zeitliche Organisation der Verfahrensschritte, Koordination zwischen den Akteuren, Prioritätensetzung durch BFM, BVGer und kantonale Behörden etc.);
- d) *Strukturen und Ressourcen* (Unterbringung der Asylsuchenden, Kapazitätsgrenzen der heutigen EVZ, Personalressourcen beim BFM, BVGer und in den Kantonen, Aufgabenteilung Bund / Kantone, Plätze für Administrativhaft, Vollzug von Wegweisungen, Umgang mit Pendenzen, Vollzugsprobleme nach langem Aufenthalt in der Schweiz etc.).

Die im Beschleunigungsbericht enthaltenen Lösungsvorschläge umfassen alle beeinflussbaren Faktoren (b – d). Sie sind daher wesentlich umfassender als die bisherigen Revisionen des AsylG.

Im Rahmen des Beschleunigungsberichtes wurden die Asylsysteme der Niederlande, Norwegen und Grossbritannien untersucht. Diese Staaten haben Verbesserungsmaßnahmen zur Beschleunigung ihrer Asylverfahren ergriffen. Sie sehen u.a. eine verbindliche Strukturierung der einzelnen Verfahrensschritte, kurze Behandlungsfristen für die zuständigen Behörden, eine örtlich nahe und kooperative Zusammenarbeit aller am Asylverfahren beteiligten Akteure, einen umfassenden Rechtsschutz sowie eine professionelle Betreuung der Asylsuchenden vor. Viele dieser Elemente sind ebenfalls in die im Beschleunigungsbericht enthaltenen Lösungsvorschläge eingeflossen.

Die SPK-S sprach sich am 9. Mai 2011 einstimmig dafür aus, die Handlungsoption 1 des Beschleunigungsberichtes weiter zu verfolgen und bereits mögliche Verbesserungen im Rahmen einer Zusatzbotschaft des Bundesrates umzusetzen (Handlungsoption 3; zum weiteren Gesetzgebungsverfahren siehe Ziffer 1.4). Die Handlungsoption 1 sieht vor, dass die überwiegende Mehrheit der Asylverfahren in Verfahrenszentren des Bundes innerhalb einer kurzen, verbindlichen Frist abgeschlossen wird. Dies setzt eine umfassende Neustrukturierung des Asylbereichs voraus. Tatsächlich verfolgten Personen soll weiterhin vollumfänglich Schutz gewährt werden. Das Asylverfahren soll rechtsstaatlich korrekt und fair durchgeführt werden. Dazu gehört insbesondere ein umfassender und unentgeltlicher Rechtsschutz. Durch rasche Asylverfahren soll auch der Anreiz für offensichtlich unbegründete Asylgesuche gesenkt werden. Durch diese Neuausrichtung des Asylbereichs wird die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Asylpolitik nachhaltig gestärkt.

Die Übernahme sämtlicher Aufgaben im Asylbereich durch den Bund wurde von der SPK-S abgelehnt (Handlungsoption 2 des Beschleunigungsberichtes; insbesondere Unterbringung sämtlicher Asylsuchender auch bei längerdauernden Verfahren sowie Zuständigkeit des Bundes für den Vollzug von Wegweisungen).

## **1.2 Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bund / Kantone zur Neustrukturierung des Asylbereiches**

Der Bundesrat hat das EJPD am 6. Juni 2011 beauftragt, die finanziellen, organisatorischen, rechtlichen und politischen Konsequenzen der notwendigen Änderungen vertieft zu prüfen.

Am 29. Oktober 2012 hat die durch das EJPD für die Umsetzung der Neustrukturierung eingesetzte Arbeitsgruppe Bund / Kantone ihren Schlussbericht verabschiedet<sup>1</sup>. Er enthält gestützt auf den Beschleunigungsbericht die zentralen Ziele der Neustrukturierung, die Anforderungen an den Asylprozess<sup>2</sup> unter dem Aspekt der Beschleunigung sowie mögliche Umsetzungsvarianten. Zudem werden die Auswirkungen auf die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren des Asylbereichs, insbesondere zwischen Bund und Kantonen, aufgezeigt.

Der aus dem EJPD (Departementsvorsteherin Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga), der KKJPD<sup>3</sup> (Präsident Herr Regierungsrat Hans-Jürg Käser) und der SODK<sup>4</sup> (Präsident Herr Regierungsrat Peter Gomm) zusammengesetzte Lenkungsausschuss hat den Bericht und die Eckwerte der Arbeitsgruppe am 22. November 2012 genehmigt. Sie bilden zusammen mit der gemeinsamen Erklärung der Asylkonferenz vom 21. Januar 2013 (siehe Ziffer 1.3) und dem Entwurf der Testphasenverordnung (siehe Ziffer 1.5) die Grundlagen für den vorliegenden Vernehmlassungsentwurf.

## **1.3 Nationale Asylkonferenz vom 21. Januar 2013**

Die von der Arbeitsgruppe Bund/Kantone angeregte nationale Asylkonferenz wurde am 21. Januar 2013 durchgeführt. Teilnehmende waren die Vorsteherin des EJPD, Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga; die Mitglieder der KKJPD und der SODK; die Spitzen des Städte- und des Gemeindeverbandes sowie das Bundesverwaltungsgericht.

Die Asylkonferenz verabschiedete eine gemeinsame Erklärung<sup>5</sup>, wonach sie dem Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bund/Kantone sowie den Eckwerten des Konzepts „Neustrukturierung des Asylbereichs“ vom 21. November 2012 grundsätzlich zustimmt. In der Erklärung wurde zudem folgendes Vorgehen festgelegt:

Bund und Kantone einigen sich unter Einbezug der Dachverbände der Städte und Gemeinden bis Ende 2013 auf eine Gesamtplanung der Neustrukturierung im Asylbereich (insbesondere betreffend Standorte der Zentren des Bundes, der besonderen Zentren für Asylsuchende, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden und der Administrativhaftplätze).

Im Hinblick auf Struktur, Funktion und Betrieb der Zentren des Bundes ist die Variante B „Dezentralisierung in 5 Regionen“ mit einer Unterkunftskapazität von 6'000 Plätzen weiterzuerfolgen und die Standorte festzulegen (Ziffer 3 der Eckwer-

<sup>1</sup> <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/schlussber-neustruktur-asyl-d.pdf>

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

<sup>3</sup> Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren

<sup>4</sup> Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren

<sup>5</sup> <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2013/2012-01-21/erklarung-d.pdf>

te). Zur Vereinfachung des baurechtlichen Bewilligungsverfahrens ist die Einrichtung eines Plangenehmigungsverfahrens beim Bund zu prüfen.

Bund und Kantone verpflichten sich, die für ihre Aufgaben im Asylbereich erforderlichen Ressourcen insbesondere in den Bereichen der Unterbringung, des Personals und der Finanzierung sicher zu stellen und sie den möglichen Schwankungen anzupassen. Die entsprechenden Planungsarbeiten sind bei Vorliegen der Gesamtplanung unverzüglich aufzunehmen.

Die Kantone verpflichten sich, den Bund bei der Suche nach geeigneten zivilen oder militärischen Anlagen für die Inbetriebnahme der nötigen Zentren zu unterstützen. Die betroffenen Städte und Gemeinden werden rechtzeitig informiert.

Bund und Kantone sorgen dafür, dass die Kantone und Gemeinden mit besonderen Aufgaben im Bereich der Unterbringung und des Vollzuges eine Kompensation finanzieller oder anderer Art erhalten. Die Aufgaben der Kantone können im Rahmen von Vereinbarungen und/oder Konkordaten erfüllt werden.

Die Kantone verpflichten sich, rechtzeitig die notwendigen Administrativhaftplätze für die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht zu schaffen. Sie nehmen die notwendige Planung unverzüglich an die Hand. Der Bund entschädigt die Kantone für den Bau und die Einrichtung der Haftplätze sowie für die Betriebskosten gemäss den Bestimmungen des Ausländergesetzes (AuG; SR 142.20). Die Kantone schaffen 500 bis 700 zusätzliche Administrativhaftplätze. Ihr Standort ist auf die Neustrukturierung auszurichten.

Der Bund führt eine Testphase für die Neustrukturierung im Asylbereich durch. Die Kantone unterstützen gemeinsam mit den Städten und Gemeinden den Bund bei der Schaffung von optimalen Voraussetzungen für eine rasche und reibungslose Durchführung dieser Testphase.

Die Projektorganisation Bund/Kantone für die Neustrukturierung im Asylbereich wird beibehalten (Arbeitsgruppe Bund/Kantone und Lenkungsausschuss) und durch eine Vertretung der Dachverbände von Städten und Gemeinden ergänzt. Sie begleitet die Umsetzungsarbeiten und wird bei Bedarf für die Klärung von Grundsatzfragen beigezogen.

Im Migrationsbereich aktive nichtstaatliche Organisationen werden in die Umsetzungsarbeiten zur Neustrukturierung des Asylbereichs angemessen einbezogen.

Das EJPD sorgt dafür, dass die notwendigen Gesetzesanpassungen für die Neustrukturierung des Asylbereichs so rasch als möglich erfolgen. Letzte Änderungen des Asylgesetzes

#### **1.4 Letzte Änderungen des Asylgesetzes**

Die vom Bundesrat mit der Botschaft vom 26. Mai 2010<sup>6</sup> und der Zusatzbotschaft vom 23. September 2011<sup>7</sup> vorgeschlagene Revision des Asylgesetzes wurde durch das Parlament in drei Vorlagen aufgeteilt:

*Vorlage 2:* Das Parlament stimmte der im Beschleunigungsbericht des EJPD vorgeschlagenen Neustrukturierung des Asylbereichs grundsätzlich zu (siehe Ziffer 1.1.). Die vom Bundesrat in seiner Botschaft vorgeschlagenen Bestimmungen über die Verfahrens- und Chancenberatung wurden zurückgewiesen mit dem Auftrag, eine

<sup>6</sup> <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2010/4455.pdf>

<sup>7</sup> <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2011/7325.pdf>



neue Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren durch Schaffung von Verfahrenszentren des Bundes sowie durch die Anpassung der Beschwerdefristen und des Rechtsschutzes für die Asylsuchenden zu unterbreiten<sup>8</sup>. Der vorliegende Vernehmlassungsentwurf entspricht diesem Auftrag des Parlaments.

*Vorlage 3:* Das Parlament hat auch im Hinblick auf die Neustrukturierung des Asylbereiches am 28. September 2012 dringliche Änderungen des AsylG verabschiedet, die bereits am 29. September 2012 in Kraft getreten und bis zum 28. September 2015 gültig sind<sup>9</sup>. Gegen diese dringlichen Änderungen wurde das Referendum ergriffen; die Abstimmung darüber findet am 9. Juni 2013 statt. Einzelne Änderungen sind auch für die Neustrukturierung wichtig:

- Die Schaffung besonderer Zentren für Asylsuchende, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder den Betrieb der EVZ erheblich stören (nachfolgend besondere Zentren für Asylsuchende genannt, siehe Art. 26 Abs. 1<sup>bis</sup> ff. AsylG);
- Die Entrichtung einer Sicherheitspauschale durch den Bund (Art. 91 Abs. 2<sup>ter</sup> AsylG) und Entrichtung von Beiträgen des Bundes für die Durchführung von Beschäftigungsprogrammen (Art. 91 Abs. 4<sup>bis</sup> AsylG) an Standortkantone von EVZ und besondere Zentren für Asylsuchende;
- Die bewilligungsfreie vorübergehende Nutzung von Anlagen und Bauten des Bundes für die Unterbringung von Asylsuchenden für maximal drei Jahre (Art. 26a AsylG);
- Die Möglichkeit der Prüfung neuer Verfahrensabläufe im Rahmen von Testphasen (Art. 112b AsylG; siehe auch Ziffer 1.5 unten);
- Die Ergänzung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (Art. 74 ff. AuG).

Für die Umsetzung einzelner Bestimmungen sind der Erlass einer Testphasenverordnung sowie weitere Verordnungsanpassungen durch den Bundesrat erforderlich. Dazu wurde eine Anhörung durch das EJPD durchgeführt.

Diese dringlichen Änderungen sollen in den vorliegenden Gesetzesentwurf aufgenommen und so in das ordentliche Recht überführt werden. Einige dieser Änderungen waren bereits Gegenstand einer früheren Botschaft des Bundesrates und damit eines Vernehmlassungsverfahrens. Ausgenommen von der Überführung in das ordentliche Recht ist die Bestimmung über die Testphasen (Art. 112b AsylG), da diese Testphasen bis zur Inkraftsetzung der vorliegenden Revision des Asylgesetzes abgeschlossen sein werden. Sollte die Weiterführung der Testphasen auch nach dem 28. September 2015 noch während einer gewissen Zeit erforderlich sein, besteht die Möglichkeit einer Verlängerung der Gültigkeitsdauer dieser dringlichen Änderung durch das Parlament.

*Vorlage 1:* Weitere, nicht dringliche Änderungen des AsylG wurden vom Parlament am 14. Dezember 2012 beschlossen; sie werden voraussichtlich am 1. Januar 2014 in Kraft treten. Diese Änderungen dienen teilweise ebenfalls der Neustrukturierung des Asylbereiches (z.B. Einführung einer Vorbereitungsphase, Ersatz Nichteintrententscheide durch rasche materielle Asylverfahren, ganze oder teilweise Finan-

<sup>8</sup> <http://www.parlament.ch/sites/doc/CuriaFolgeseite/2010/20100052/N2%20D.pdf> (Seite 84)

<sup>9</sup> <http://www.admin.ch/ch/d/as/2012/5359.pdf>

zierung von Haftplätzen für Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht durch den Bund)<sup>10</sup>. Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen bilden den Gegenstand einer separaten Vernehmlassungsvorlage.

Die im Rahmen der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Änderungen des AsylG basieren auf den in der Vorlage 1 bereits beschlossenen Gesetzesanpassungen.

## **1.5 Verhältnis zur Testphasenverordnung**

Die durch das Parlament geschaffene Möglichkeit der Prüfung neuer Verfahrensabläufe im Rahmen von Testphasen (Art. 112b AsylG; siehe oben) erlaubt es dem Bundesrat, in einem vorgegebenen Rahmen von den Bestimmungen des AsylG und des AuG abzuweichen. Dabei sind insbesondere die Verfahrensrechte der Asylsuchenden vollumfänglich zu gewähren. Zu der dafür notwendigen Testphasenverordnung hat das EJPD vom 19. Februar bis zum 19. März 2013 eine Anhörung durchgeführt<sup>11</sup>. Sie soll im August 2013 vom Bundesrat verabschiedet werden und am 1. Oktober 2013 in Kraft treten.

Mit der auf maximal zwei Jahre beschränkten Testphase sollen insbesondere Erfahrungen bezüglich der Organisation und dem Vollzug der Neustrukturierung des Asylbereichs gesammelt werden. Dabei gilt es insbesondere, die operativen Abläufe wie z.B. Zuweisung der Rechtsvertretung in der Vorbereitungsphase, Zusammenarbeit zwischen BFM und dem Standortkanton des Zentrums des Bundes sowie BFM-interne Abläufe zu prüfen und zu evaluieren. Die Durchführung einer Testphase entspricht auch einem Anliegen der Asylkonferenz vom 21. Januar 2013 (siehe Ziffer 1.3).

## **1.6 Bisherige Massnahmen zur Beschleunigung der Asylverfahren**

Aufgrund der hohen Anzahl von Asylgesuchen seit Ende 2011 hat das BFM bereits verschiedene organisatorische Massnahmen ergriffen, um die Asylverfahren zu beschleunigen und die Effizienz bei der Gesuchsbehandlung zu steigern.

*Beschleunigtes Verfahren für Asylgesuche aus den europäischen visumsbefreiten Ländern ("48 Stunden-Verfahren")*

Aufgrund der in den Sommermonaten des Jahres 2012 stark angestiegenen Asylgesuche von Personen aus gewissen visumsbefreiten europäischen Staaten werden entsprechende Asylgesuche seit dem 20. August 2012 im sogenannten *48 Stunden-Verfahren* entschieden. Asylsuchende aus europäischen Staaten haben nur eine geringe Chance, in der Schweiz Asyl zu erhalten. Der Bundesrat hat diese Staaten deshalb bereits früher als safe countries bezeichnet.

Die Durchführung des 48 Stunden-Verfahrens bedeutet, dass neben den Fachspezialisten Asyl des BFM auch die Hilfswerksvertretung sowie Dolmetscherinnen und Dolmetscher im EVZ in Basel stationiert sind. Sie führen dort die Asylverfahren von Personen aus den erwähnten Staaten durch und entscheiden in der Regel innerhalb von 48 Stunden ab dem Zeitpunkt der Befragung zur Person, sofern keine weiteren Abklärungen mehr notwendig sind.

<sup>10</sup> <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2012/9685.pdf>

<sup>11</sup> [http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2013/ref\\_2012-02-19.html](http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2013/ref_2012-02-19.html)

Die Erfahrungen sind positiv. So konnten die Asylgesuchszahlen von Personen aus den wichtigsten visumsbefreiten europäischen Herkunftsländern Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Serbien mithilfe dieses raschen Verfahrens deutlich gesenkt werden. Wurden im August 2012, also unmittelbar vor Einführung des 48-Stunden-Verfahrens, noch 765 Asylgesuche aus den genannten Ländern eingereicht, bewirkte die neue Verfahrensform einen markanten Rückgang von 327 im September auf 57 Gesuche im Dezember 2012.

Seit dem 25. März 2013 wird das 48 Stunden-Verfahren auch auf geeignete Asylgesuche aus dem Kosovo und aus Georgien angewandt.

### *Praxisänderung bei Mehrfachgesuchen Dublin*

In vielen Fällen haben Asylsuchende kurz nach ihrer Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat erneut in der Schweiz ein Asylgesuch eingereicht. So wurden im vierten Quartal 2011 über 500 Mehrfachgesuche registriert. In diesen Gesuchen wurden in der Regel keine neuen Vorbringen geltend gemacht. Mit der Einreichung eines Mehrfachgesuches kann der Aufenthalt der Betroffenen in der Schweiz während der Dauer eines neuen Dublin-Verfahrens verlängert werden.

Seit dem 20. April 2012 können Personen innerhalb von sechs Monaten nach einer erfolgten Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat in der Schweiz kein neues Asylgesuch mehr einreichen. Werden diese Personen in den Kantonen aufgegriffen, kann erneut ein Ersuchen um Übernahme durch den zuständigen Dublin-Staat gestellt werden, sofern die zuständigen kantonalen Behörden das BFM darum ersuchen. Die Anzahl der Dublin-Mehrfachgesuche konnte nach dieser Praxisänderung deutlich auf unter 50 Gesuche pro Monat gesenkt werden.

### *Neue Behandlungsstrategie seit dem 1. Juli 2012*

Eine weitere organisatorische Massnahme stellt die neue Behandlungsstrategie des BFM dar. Sie wurde am 1. Juli 2012 eingeführt. Die anhaltend hohen Gesuchseingänge konnten mit dem zur Verfügung stehenden Personal nicht bewältigt werden und führten zu Engpässen im Unterbringungsbereich.

Die neue Behandlungsstrategie dient in erster Linie einer optimalen Nutzung der vorhandenen Kapazitäten im BFM bei der Behandlung der Asylgesuche. Ihr liegt eine neue Prioritätenordnung zu Grunde. Die neue Behandlungsstrategie wird in der Praxis erfolgreich angewandt. Die Verfahrensdauer bei Personen ohne voraussichtliches Bleiberecht wurde gesenkt, die Erledigungen insgesamt gesteigert und die Unterbringungsstrukturen entlastet. Insgesamt vermögen die positiven Auswirkungen dieser Massnahme zu überzeugen, weshalb die Behandlungsstrategie 2012 auch im Jahr 2013 zur Anwendung gelangt.

## **2 Grundzüge der Neustrukturierung des Asylbereiches**

### **2.1 Übergeordnete Ziele**

Mit der Neustrukturierung des Asylbereiches sollen folgende Ziele erreicht werden:

- Asylverfahren sollen rasch und rechtsstaatlich korrekt durchgeführt werden;
- Schutzbedürftigen Personen soll weiterhin der notwendige Schutz gewährt und sie sollen so rasch als möglich in der Schweiz integriert werden;

- Der Anreiz, offensichtlich unbegründete Asylgesuche einzureichen, soll gesenkt werden;
- Die Glaubwürdigkeit des Asylbereiches soll nachhaltig gestärkt werden.

## 2.2 Wesentliche Merkmale

Eine ausführliche Darstellung findet sich im Schlussbericht und in den Eckwerten der Arbeitsgruppe Bund/Kantone (siehe Ziffer 1.2, mit Fundstellen im Internet).

Die Arbeitsgruppe Bund/Kantone kommt zum Schluss, dass eine effektive Beschleunigung der Asylverfahren nur dann erreicht werden kann, wenn sich die wichtigsten Akteure am gleichen Ort befinden (insbesondere Unterbringung der Asylsuchenden, Verantwortliche für das Asylverfahren im BFM; Rechtsvertretung und Rückkehrberatung, Spezialisten für die Dokumentenprüfung und den Eurodac-Abgleich sowie Länderdokumentation). Dies bedingt einen Ausbau der bestehenden EVZ und die Eröffnung von weiteren Zentren an anderen Standorten.

Diese Zentren des Bundes müssen für eine optimale Organisation eine bestimmte Grösse aufweisen; sehr grosse Zentren wie in der Niederlande (in Ter Apel sind rund 1'500 Asylsuchende untergebracht) sind in der Schweiz kaum realisierbar. Realistisch ist hingegen die Schaffung von Zentren des Bundes in den Regionen der heutigen EVZ, allenfalls ergänzt durch Warte- und Ausreisezentren sowie besondere Zentren für Asylsuchende.

Ebenfalls ist sich die Arbeitsgruppe Bund/Kantone darüber einig, dass rasche Asylverfahren nur dann rechtsstaatlich korrekt und fair durchgeführt werden können, wenn Asylsuchenden ein professioneller, unentgeltlicher und unabhängiger Rechtsschutz gewährt wird.

Um die angestrebte Beschleunigung zu erzielen, soll neu zwischen folgenden Asylverfahren unterschieden werden:

### *Beschleunigtes Verfahren (Art. 26c E-AsylG)*

Im Beschleunigungsbericht des EJPD sowie im Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bund / Kantone werden für das beschleunigte Verfahren der Begriff "ordentliches Verfahren" verwendet. Der neue Begriff "beschleunigtes Verfahren" bringt besser zum Ausdruck, dass es sich bei diesem Verfahren um ein rasches, getaktetes Verfahren handelt.

Asylgesuche, bei denen nach der Anhörung keine weiteren Abklärungen notwendig sind, sollen nach einem festgelegten Zeitplan in einem beschleunigten Verfahren behandelt werden (mindestens 20% aller Asylgesuche). Dabei können ablehnende Asylentscheide (Nichteintretensentscheide, materielle Asylentscheide mit Wegweisungsverfügung, bzw. Anordnung der vorläufigen Aufnahme) und positive Asylentscheide (Asylgewährung) gefällt werden. Für voraussichtlich positive Entscheide mit Bleiberecht wird hinsichtlich der Festlegung der Verfahrensart (beschleunigtes oder erweitertes Verfahren) insbesondere auch die Asylpraxis der EU-Staaten zu den jeweiligen Herkunftsstaaten berücksichtigt.

Der Anteil der im beschleunigten Verfahren behandelten Asylgesuche kann somit je nach deren Zusammensetzung variieren.

Im beschleunigten Verfahren erfolgt grundsätzlich keine Zuteilung auf die Kantone. Asylgesuche, die im Rahmen des beschleunigten Verfahrens behandelt werden,

sollen gemäss dem Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bund/Kantone innerhalb von 100 Tagen rechtskräftig entschieden und bei ablehnenden Entscheiden die Wegweisung vollzogen werden. Die betroffenen Asylsuchenden werden für die Dauer des Verfahrens und des Wegweisungsvollzuges in den Zentren des Bundes untergebracht. Personen, die nach Ablauf des beschleunigten erstinstanzlichen Verfahrens ein Bleiberecht in der Schweiz erhalten (vorläufige Aufnahme oder Asylgewährung) werden auf die Kantone verteilt und so rasch als möglich integriert.

#### *Erweitertes Verfahren (Art. 26d E-AsylG)*

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

Kommt das erweiterte Verfahren zur Anwendung, werden Asylsuchende für die Dauer des Asylverfahrens und des Wegweisungsvollzuges den Kantonen zugewiesen. Es soll innerhalb eines Jahres rechtskräftig abgeschlossen werden, einschliesslich eines allfälligen Vollzuges der Wegweisung.

#### *Dublin-Verfahren (Art. 26b E-AsylG)*

Asylsuchende im Dublin-Verfahren (derzeit rund 40% aller Asylgesuche) verbleiben ebenfalls bis zur Ausreise in der Zuständigkeit des Bundes. Es erfolgen keine Kantonszuweisungen. Dies bedeutet, dass bei derzeit rund 60% der Asylgesuche ein rasches Verfahren in den Zentren des Bundes erfolgt (d.h. rund 20% der Asylgesuche im beschleunigten Verfahren und rund 40% der Asylgesuche im Dublin-Verfahren).

Kann das Dublin-Verfahren zu einem späteren Zeitpunkt nicht weitergeführt werden, erfolgt ein beschleunigtes oder erweitertes Verfahren. Wie bereits heute erfolgen im Dublin-Verfahren keine Anhörungen, es wird jedoch eine Erstbefragung durchgeführt und das rechtliche Gehör gewährt. Vor dem Asylentscheid muss die Antwort des zuständigen Dublin-Staates zum Gesuch um Aufnahme bzw. Wiederaufnahme abgewartet werden.

Bei dieser Aufteilung der Asylsuchenden zwischen dem Bund (beschleunigtes Verfahren mindestens 20% der Asylgesuche, Dublin-Verfahren mindestens 40% der Asylgesuche) und den Kantonen (erweitertes Verfahren rund 40% der Asylgesuche) ist zu beachten, dass bei einem Teil der Dublin-Fälle eine Aufnahme bzw. Wiederaufnahme durch einen anderen Dublin-Staat später nicht zustande kommt und dass bei einem Teil der Gesuche im beschleunigten Verfahren zwar ein rascher Entscheid möglich ist, aber der Vollzug einer Wegweisung während der Dauer des Aufenthalts in den Zentren des Bundes nicht durchführbar ist. In diesen Fällen kann zu einem späteren Zeitpunkt eine Zuweisung auf die Kantone notwendig werden. Zudem kann die tatsächliche Zusammensetzung der Gesuche ändern (Anteil der Dublin-Verfahren, notwendige weitere Abklärungen etc.).

Ein weiteres wesentliches Merkmal der Neustrukturierung des Asylbereiches ist es, die freiwillige Rückkehr von Asylsuchenden mit ablehnendem Asylentscheid zu fördern. Hierzu sollen in den Zentren des Bundes frühzeitig Rückkehrberatungsgespräche durchgeführt werden, um diese umfassend auf das bestehende Rückkehrhilfeangebot hinzuweisen. Der Zugang zur Rückkehrberatung und die freiwillige Ausreise mit Rückkehrhilfe sollen grundsätzlich in jeder Verfahrensphase möglich sein.

Personen, die in der Schweiz verbleiben können, sollen möglichst rasch integriert werden.

## **2.3 Ablauf des Asylverfahrens**

vgl. hierzu Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bund / Kantone vom 29. Oktober 2012<sup>12</sup>.

### **2.3.1 Vorbereitungsphase (Art. 26 E-AsylG)**

Mit der Einreichung eines Asylgesuches in einem Zentrum des Bundes beginnt die Vorbereitungsphase, welche höchstens 21 Kalendertage dauert (Ausnahme Dublin-Verfahren, siehe unten). Innerhalb dieser Maximalfrist richtet sich die Dauer der Vorbereitungsphase nach den Bedürfnissen des Einzelfalls; in einfachen Fällen kann sie auch bloss einige Tage dauern. Deshalb ist eine schematische Festlegung der Vorbereitungsphase für alle Gesuche nicht sinnvoll. Eine gesetzliche Regelung der Vorbereitungsphase ist bereits im Rahmen der letzten Revision des AsylG erfolgt (vgl. Art. 26 AsylG Änderung des Asylgesetzes vom 14. Dezember 2012, Erlass 1<sup>13</sup>). Diese soll in der vorliegenden Revision weitgehend übernommen werden (Art. 26 E-AsylG).

Die Vorbereitungsphase ermöglicht es, die zur Eröffnung und Durchführung eines Asylverfahrens notwendigen Vorabklärungen unmittelbar nach Eintritt ins Verfahrenszentrum durchzuführen. Sie soll insbesondere dazu dienen, die spätere Anhörung zu den Asylgründen gut zu organisieren und so die kurzen Fristen für die Behandlung von Asylgesuchen einhalten zu können.

In der Vorbereitungsphase sollen insbesondere die Personendaten der Betroffenen aufgenommen und registriert werden. Ferner sollen die Identität, die vorgelegten Beweismittel sowie die Reise- und Identitätsdokumente überprüft und weitere identitäts- und herkunftsspezifische Abklärungen getroffen werden. Bei Dublin-Fällen soll beim zuständigen Dublin-Staat eine allfällige Anfrage zur Aufnahme oder Wiederaufnahme einer betroffenen Person bereits in der Vorbereitungsphase eingereicht werden. Schliesslich soll während der Vorbereitungsphase eine Erstbefragung der Betroffenen zur Identität, zum Reiseweg und zu den Ausreisegründen durchgeführt werden. Diese entspricht der heute geltenden Befragung zur Person (BzP). Für die Erstbefragung soll den Asylsuchenden eine Rechtsvertretung zugewiesen werden (Art. 102h Abs. 1 E-AsylG; siehe auch Ziffer 2.5). Anlässlich der Erstbefragung sollen gemeinsam mit den Asylsuchenden die Chancen im Asylverfahren geklärt werden. Zieht eine asylsuchende Person ihr Asylgesuch freiwillig zurück, weil sie z.B. ausschliesslich wirtschaftliche Gründe für die Einreise in die Schweiz geltend

<sup>12</sup> <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/schlussber-neustruktur-asyl-d.pdf> (siehe auch Schema am Schluss)

<sup>13</sup> <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2012/9685.pdf>

macht, soll dieses formlos abgeschrieben werden (Art. 26 Abs. 3 E-AsylG; entspricht Art. 25a AsylG gemäss Änderung vom 14. Dezember 2012, Erlass 1).

Das BFM kann in der Vorbereitungsphase Dritte mit administrativen Aufgaben betrauen (z.B. Erhebung der Personalien, Erstellung von Fingerabdruckbogen und Fotografien, siehe oben).

Erscheint eine Rückkehr bereits im Zeitpunkt der Vorbereitungsphase als möglich, sollen die Betroffenen zudem über die Möglichkeit zur freiwilligen Rückkehr und über die Rückkehrhilfe orientiert werden (vgl. Art. 93a E-AsylG). Diese Beratung soll durch eine vom BFM unabhängige Stelle erfolgen (z.B. kantonale Rückkehrberatungsstellen oder NGO).

Es wird eine kurze medizinische Standarduntersuchung durch medizinisches Fachpersonal durchgeführt, um abzuklären, ob für die Durchführung des Asylverfahrens (insbesondere für die Anhörung) besondere Massnahmen erforderlich sind. Es soll soweit möglich auch geklärt werden, ob übertragbare Krankheiten vorliegen, die die öffentliche Gesundheit gefährden könnten. Falls es medizinisch indiziert ist, erfolgt eine Untersuchung durch eine Ärztin oder einen Arzt. In diesem Rahmen ist die Meldung meldepflichtiger übertragbarer Krankheiten sichergestellt (vgl. Verordnung über die Meldung übertragbarer Krankheiten des Menschen, Meldeverordnung; SR 818.141.1). Eine Tuberkulose-Untersuchung wird wie bisher in Verdachtsfällen durchgeführt.

Bei der Umsetzung ist sicherzustellen, dass das medizinische Fachpersonal über die für diese Tätigkeit notwendige Ausbildung verfügt. Dies gilt auch für transkulturelle Kompetenzen. In diesem Bereich erfolgt eine Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Gesundheit (BAG). Wenn die sprachliche Verständigung nicht möglich ist, werden für die medizinische Untersuchung zertifizierte Übersetzende beigezogen. Darauf kann verzichtet werden, wenn es sich aus medizinischer Sicht offensichtlich um einen Bagatellfall handelt. Medizinische Gründe, die für das Asylverfahren relevant und der betroffenen Person bekannt sind, müssen unmittelbar nach der Gesuchseinreichung, spätestens jedoch bei der Anhörung vorgebracht werden. Andernfalls können sich Nachteile im Asylverfahren ergeben (höhere Anforderungen an das Beweismass zulasten der Asylsuchenden, vgl. Art. 26a E-AsylG). Dies entspricht der Änderung des Asylgesetzes vom 14. Dezember 2012 (siehe Art. 26<sup>bis</sup> AsylG, Erlass 1).

Der Zugang zur allgemeinen medizinischen Versorgung muss sichergestellt sein. Dazu dienen Sprechstunden vor Ort bei einem Arzt oder bei einer Ärztin, eine ambulante Behandlungsmöglichkeit im Spital oder ein Arztbesuch bei Bedarf. Dabei ist eine durch eine medizinische Fachperson vorgenommene Triage vor der Zuweisung zu einer ärztlichen Behandlung sinnvoll. Auch im Rahmen der allgemeinen medizinischen Versorgung wird sichergestellt, dass übertragbare Krankheiten soweit möglich rasch erkannt, adäquat behandelt und gemäss Meldeverordnung zeitgerecht gemeldet werden. Bei der allgemeinen medizinischen Versorgung ist ebenfalls sicherzustellen, dass in transkultureller Kompetenz ausgebildetes medizinisches Fachpersonal mit den entsprechenden Aufgaben betraut wird und dass, wenn die sprachliche Verständigung nicht möglich ist, für die medizinische Untersuchung zertifizierte Übersetzende beigezogen werden. Darauf kann auch hier verzichtet werden, wenn es sich aus medizinischer Sicht offensichtlich um einen Bagatellfall handelt.

Eine besondere Situation besteht bei den *Dublin-Verfahren*. Hier dauert die Vorbereitungsphase höchstens 10 Kalendertage. Bis spätestens zu diesem Zeitpunkt erfolgt die Anfrage um Aufnahme bzw. Wiederaufnahme an den zuständigen Dublin-Staat. Ergibt sich am Anfang der Vorbereitungsphase ein Eurodac-Treffer, wird diese Anfrage sofort gestellt.

Bei Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen soll grundsätzlich keine Vorbereitungsphase stattfinden (Art. 111b Abs. 1 und 111c Abs. 1 E-AsylG).

Die Asylsuchenden werden während der Vorbereitungsphase in einem Zentrum des Bundes untergebracht (siehe Art. 24 Abs. 2 Bst. a E-AsylG und Ziff. 2.3.6).

### **2.3.2 Erstinstanzliches Verfahren (Art. 26b ff. E-AsylG)**

Ist die Vorbereitungsphase abgeschlossen, folgt unmittelbar das eigentliche Asylverfahren (beschleunigtes Verfahren oder Dublin-Verfahren). Der Ablauf wird verbindlich festgelegt und die Verfahrensschritte müssen eingehalten werden. Dieses getaktete Verfahren dauert zwischen 8 und 10 Kalendertagen (Art. 37 Abs. 1 E-AsylG). In dieser Zeit sollen folgende Verfahrensschritte vorgenommen werden:

- Vorbereitung der Anhörung zu den Asylgründen;
- Anhörung zu den Asylgründen;
- Allfällige weitere Stellungnahme der Rechtsvertretung, Triage zwischen beschleunigten und erweiterten Verfahren;
- Entwurf des Entscheids über die Annahme oder Ablehnung des Asylgesuchs und eine allfällige vorläufige Aufnahme;
- Stellungnahme der Rechtsvertretung zum Entwurf des Entscheids;
- Endredaktion des Entscheids;
- Eröffnung des Entscheids an Rechtsvertretung mit Kopie an Asylsuchenden;
- Reserve für das gesamte getaktete Verfahren (z.B. wenn eine zusätzliche Anhörung erforderlich wird oder ein Dokument kurzfristig beschafft werden muss).

Stellt sich im Rahmen der Anhörung zu den Asylgründen heraus, dass ein erstinstanzlicher Entscheid zum Asylgesuch im Rahmen des beschleunigten Verfahrens nicht möglich ist (z.B. weil weitere umfangreichere Abklärungen notwendig sind), wird das Asylgesuch im erweiterten Verfahren behandelt und es erfolgt eine Zuweisung in den zuständigen Kanton zur weiteren Unterbringung (Triage, vgl. Art. 26d E-AsylG).

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

Um ein getaktetes und rasches Verfahren auch bei hohen Schwankungen der Asylgesuchszahlen durchführen zu können, wurde anlässlich der nationalen Asylkonferenz vom 21. Januar 2013 vereinbart, dass sich der Bund und die Kantone verpflichten, die für ihre Aufgaben erforderlichen Ressourcen insbesondere in den Bereichen der Unterbringung, des Personals und der Finanzierung sicherzustellen und den möglichen Schwankungen anzupassen (vgl. Gemeinsame Erklärung vom 21. November 2013, Ziffer 4).



Die Unterbringung erfolgt während des erstinstanzlichen beschleunigten Verfahrens in einem der Verfahrenszentren (siehe Ziffer 2.4).

Personen, die nach Ablauf des beschleunigten erstinstanzlichen Verfahrens ein Bleiberecht in der Schweiz erhalten (vorläufige Aufnahme oder Asylgewährung) werden auf die Kantone verteilt.

Bei Dublin-Verfahren findet das getaktete Verfahren nicht statt. Nach der Anfrage an den zuständigen Dublin-Staat muss vor dem erstinstanzlichen Entscheid die entsprechende Antwort abgewartet werden. Nach Eingang dieser Antwort ist er innerhalb innerhalb von zwei Arbeitstagen zu treffen und zu eröffnen (Art. 37 Abs. 2 E-AsylG).

Die Unterbringung kann hier bis zur Anfrage an den zuständigen Dublin-Staat im Verfahrenszentrum erfolgen, danach in besonderen Warte- und Ausreisezentren (siehe Art. 24 Abs. 3 bis 5 E-AsylG und Ziffer 2.3.6).

### **2.3.3 Beschwerdeverfahren (Art. 108 ff. E-AsylG)**

Im beschleunigten Verfahren dauert die Beschwerdefrist nach der Eröffnung eines negativen Asylentscheides 9 Kalendertage (bzw. 7 Arbeitstage; Art. 108 Abs. 1 E-AsylG). Erfolgt keine Beschwerde, wird die rechtskräftige Wegweisung nach Ablauf der Ausreisefrist vollzogen (siehe Ziff. 2.3.4).

Nach Eingang der Beschwerde gegen einen materiellen Asylentscheid entscheidet das BVGer innerhalb von zwanzig Tagen (Art. 109 Abs. 1 E-AsylG). Diese Frist ist realistisch, weil im beschleunigten Verfahren nur einfache Fälle behandelt werden.

Bei Nichteintretensentscheiden (insbesondere Dublin-Verfahren) beträgt die Beschwerdefrist im beschleunigten und im erweiterten Verfahren wie bereits heute 7 Kalendertage (bzw. fünf Arbeitstage, siehe Art. 108 Abs. 3 E-AsylG). Bei materiellen Entscheiden im Rahmen des erweiterten Verfahrens beträgt sie wie bereits heute 30 Kalendertage (Art. 108 Abs. 2 E-AsylG).

Im Dublin-Verfahren und bei Nichteintretensentscheiden soll das BVGer innerhalb von sieben Tagen (bzw. fünf Arbeitstagen, entspricht geltender Regelung in Art. 109 Abs. 1 AsylG), im erweiterten Verfahren in der Regel innerhalb von zwei Monaten entscheiden (Art. 109 Abs. 2 und 3 E-AsylG).

Im Erlass 1 wurde festgelegt, dass die Behandlungsfrist für alle materiellen Entscheide in der Regel 20 Tage beträgt (Art. 109 Abs. 4 AsylG). Es ist jedoch gerechtfertigt, für das erweiterte Verfahren eine längere Behandlungsfrist für das BVGer vorzusehen, weil davon ausgegangen werden muss, dass es sich hier in der Regel um kompliziertere Fälle handelt.

Das BVGer führt im Rahmen der Abklärungen bei Beschwerden im beschleunigten Verfahren und im Dublin-Verfahren Instruktionsmassnahmen in den Zentren des Bundes durch, wenn der Beschwerdeentscheid dadurch rascher gefällt werden kann (siehe Art. 111a<sup>bis</sup> E-AsylG und Art. 39 Abs. 2 des Verwaltungsgerichtsgesetzes, VGG, SR 173.32). Dabei handelt es sich in erster Linie um mündliche Anhörungen von Asylsuchenden. Nach Durchführung der Instruktionsmassnahmen kann das Urteil bei Entscheidungreife am Tag der Verhandlung gefällt und eröffnet werden. Da es sich um ein letztinstanzliches Urteil handelt, tritt es am Tag der Ausfällung in Kraft (resp. am Tag der mündlichen Eröffnung; siehe Art. 111a<sup>bis</sup> Abs. 2 und 3 E-AsylG).

Stellt das BVGer bei einer Beschwerde im Rahmen des beschleunigten Verfahrens fest, dass umfangreiche weitere Abklärungen erforderlich sind, erfolgt eine Rückweisung an das BFM und es wird ein erweitertes Verfahren durchgeführt.

Während des Beschwerdeverfahrens erfolgt eine intensive Rückkehrberatung.

Die Unterbringung der Asylsuchenden erfolgt im beschleunigten Verfahren und im Dublin-Verfahren während des Beschwerdeverfahrens in den Zentren des Bundes. Die Unterbringung kann je nach Unterbringungssituation in Verfahrens-, Warte- und Ausreisezentren erfolgen (siehe Art. 24 E-AsylG und Ziffer 2.3.6).

### **2.3.4 Vollzug von Wegweisungen**

Für den Wegweisungsvollzug im beschleunigten Verfahren und im Dublin-Verfahren ist der Standortkanton des Zentrums des Bundes zuständig, sofern die Kantone unter sich keine andere Zuständigkeitsregelung vereinbaren (z.B. Konkordat, siehe Art. 46 Abs. 1<sup>bis</sup> E-AsylG). Die Abläufe bei den Migrations- und Polizeibehörden sind aufgrund der erhöhten Anzahl von Wegweisungen eingespielt. Ausserdem können längere Transportwege vermieden werden. Dies führt zu einem effizienteren Vollzug der Wegweisung. Bei 24'000 jährlichen Asylgesuchen könnten schätzungsweise bis zu 5'000 Dublin-Überstellungen oder Rückführungen in den Heimatstaat direkt aus den Zentren des Bundes erfolgen.

*Wegweisungsvollzug im beschleunigten Verfahren:* Der Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bund/Kantone sieht vor, dass Asylsuchende im beschleunigten Verfahren auf die Kantone verteilt werden, wenn der Vollzug der Wegweisung während 60 Tagen nach Ablauf der Beschwerdefrist nicht absehbar ist. Bei Bedarf wird den Betroffenen Nothilfe gewährt und der zuständige Kanton ist in diesen Fällen auch für den Vollzug der Wegweisung zuständig (wie beim erweiterten Verfahren). Es wird aus Gründen der Flexibilität darauf verzichtet, diese Frist im Asylgesetz zu verankern. Es wird vorgeschlagen, dass die Höchstdauer des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes für das beschleunigte Verfahren ab Eingang des Asylgesuches in der Regel 100 Tage und für das Dublin-Verfahren 140 Tage betragen soll. Diese Dauer kann angemessen verlängert werden, wenn dies den raschen Abschluss des Asylverfahrens fördert, z.B. wenn der Wegweisungsvollzug ab Zentren des Bundes absehbar ist. Im AsylG soll jedoch nur die maximale Dauer von 140 Tagen erwähnt werden. Damit bleibt die notwendige Flexibilität für eine Regelung auf Verordnungsstufe erhalten (Art. 24 Abs. 6 E-AsylG).

*Wegweisungsvollzug bei Dublin-Verfahren:*

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

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

*Wegweisungsvollzug bei erweiterten Verfahren:*

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

In allen Fällen beginnt die Papierbeschaffung durch das BFM mit Eröffnung des erstinstanzlichen Asylentscheids (siehe Art. 97 Abs. 2 AsylG). Sind bei der betroffenen Person während ihres Aufenthaltes in einem Zentrum des Bundes die Voraussetzungen für die Ausschaffungshaft erfüllt, ordnen das BFM oder der Standortkanton die Ausschaffungshaft an (Art. 76 AuG).

### **2.3.5 Staatliche Leistungen an ausreisepflichtige Personen**

Die in der Bundesverfassung vorgesehene Nothilfe wird bei Bedarf ab Rechtskraft der Wegweisungsentscheide gewährt (Art. 82 AsylG).

Für Personen mit einem rechtskräftig ablehnenden Asylentscheid mit Ausreisefrist, die sich im Rahmen des beschleunigten Verfahrens und des Dublin-Verfahrens in einem Zentrum des Bundes aufhalten, ist der Bund für die Gewährung von Nothilfe für weggewiesene Asylsuchende zuständig (Art. 80 Abs. 2 E-AsylG). Durch die Ausrichtung von Nothilfe sind die Betroffenen denjenigen Personen gleichgestellt, die sich nach Eintritt der Rechtskraft im Kanton aufhalten.

Die Kantone sind zuständig für die Gewährung der Nothilfe an die ihnen zugewiesenen Asylsuchenden (erweitertes Verfahren und Ablauf der maximalen Aufenthaltsdauer in den Zentren des Bundes, Art. 80 Abs. 1 E-AsylG).

Wichtig ist, dass die kantonale Unterbringung keinen höheren Standard aufweist als die Zentren des Bundes. Damit kann vermieden werden, dass Asylsuchende im beschleunigten Verfahren versuchen, eine Kantonszuweisung zur Gewährung der Nothilfe zu erwirken. Wenn möglich sollten z.B. kollektive kantonale Nothilfeunterkünfte geschaffen werden.

### **2.3.6 Unterbringung der Asylsuchenden (vgl. Art. 24 E-AsylG)**

#### *Unterbringung durch den Bund*

Im *beschleunigten Verfahren* werden Asylsuchende bis zum Vollzug der Wegweisung bei einem negativen Entscheid oder bis zu einem positiven Entscheid mit Bleiberecht in Zentren des Bundes untergebracht. Wie bereits unter Ziffer 2.3.4 erwähnt, sieht der Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bund/Kantone vor, dass eine Kantonszuweisung erfolgt, wenn bei ablehnenden Asylentscheiden innerhalb von 60 Kalendertagen nach Ablauf der Beschwerdefrist eine Ausreise nicht absehbar ist. Aus Gründen der Flexibilität soll die Höchstdauer des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes wie bereits erwähnt für das *beschleunigte Verfahren und das Dublin-Verfahren* in der Regel 140 Tage betragen (vgl. Ziffer 2.3.4 und Art. 24 Abs. 6 E-AsylG). Ist innerhalb dieser Zeit ein positiver Entscheid oder ein Wegweisungsvollzug nicht absehbar, erfolgt eine Zuteilung auf die Kantone.

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

Tauchen Asylsuchende, die in einem Zentrum des Bundes untergebracht sind, vorübergehend unter, werden sie wieder an den bisherigen Aufenthaltsort verwiesen, d.h. an ein Zentrum des Bundes. Dabei soll die Dauer des Untertauchens nicht an die maximale Unterbringungsfrist angerechnet werden.

Die Zentren des Bundes können als Verfahrens-, Warte- oder Ausreisezentren ausgestaltet werden; dabei müssen im Hinblick auf die vorhandenen Unterbringungsmöglichkeiten und deren optimale Ausnutzung flexible Lösungen möglich sein (zur Funktion der Zentren siehe Kommentar zu Art. 24 Abs. 1 E-AsylG).

Die primäre Verantwortung für die Bereitstellung von Reserven für die Unterbringung liegt bei den Verantwortlichen (Bund oder Kantone je nach Personengruppe). Bei Bedarfsschwankungen stellen sich Bund und Kantone nach Möglichkeit gegenseitig freie Unterbringungsplätze zur Verfügung<sup>14</sup>.

Sind insbesondere während der Einführung des beschleunigten Verfahrens oder bei erheblichen Schwankungen der Zahl der Asylgesuche nicht genügend Unterbringungsplätze in den Zentren des Bundes für die Durchführung des beschleunigten Verfahrens und des Dublin-Verfahrens verfügbar, können die Asylsuchenden in kantonalen Zentren untergebracht werden (siehe Art. 24e E-AsylG).

#### *Unterbringung durch die Kantone*

Während des *erweiterten Verfahrens* erfolgt die Unterbringung durch die Kantone (Art. 24 Abs. 2 Bst. c E-AsylG). Die Zuteilung zum erweiterten Verfahren erfolgt nach der Anhörung in einem Zentrum des Bundes (Art. 26d E-AsylG).

Zur Zuteilung auf die Kantone für das *beschleunigte Verfahren* und das *Dublin-Verfahren* siehe Ziffer 2.3.6, Abschnitt "Unterbringung durch den Bund".

Tauchen im Kanton untergebrachte Asylsuchende vorübergehend unter, müssen sie wieder an den bisherigen Aufenthaltsort zurückkehren.

## **2.4 Schaffung zusätzlicher Unterbringungsplätze des Bundes (Zentren)**

Der Bund verfügt heute über rund 1'400 Unterbringungsplätze in den fünf EVZ (inklusive Zivilschutzanlagen). Bei jährlich rund 24'000 Asylgesuchen besteht bei der vorgeschlagenen Neustrukturierung des Asylbereiches ein Bedarf von rund 5'000 Plätzen in den Zentren des Bundes. Das sind rund 3'600 mehr als heute. Darin bereits enthalten ist eine Reserve von 25% für monatliche Schwankungen, damit auch bei einer steigenden Zahl von Asylgesuchen keine Personen auf die Kantone verteilt werden.

Die notwendigen Zentren des Bundes sollen in den fünf Regionen der heutigen EVZ entstehen. Es können jedoch auch Zentren in anderen Regionen geschaffen werden. Eine Region kann jeweils über ein Verfahrenszentrum und maximal vier Warte- oder Ausreisezentren verfügen. Zusätzlich sollen auch besondere Zentren für rentente Asylsuchende geschaffen werden. Die zusätzlichen Zentren sollen vom Verfahrenszentrum aus in maximal einer Stunde erreichbar sein und idealerweise eine Mindestgrösse von rund 400 Unterbringungsplätzen haben.

In der gemeinsamen Erklärung der nationalen Asylkonferenz vom 21. Januar 2013 wurde festgehalten, dass sich der Bund und die Kantone unter Einbezug der Dachverbände der Städte und Gemeinden bis Ende 2013 auf eine Gesamtplanung der Neustrukturierung im Asylbereich einigen (insbesondere auch betreffend der Stand-

<sup>14</sup> Schlussbericht Arbeitsgruppe Bund Kantone vom 21.11.2012, Ziffer 4.2

orte der Zentren des Bundes, der besonderen Zentren für Asylsuchende, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden).

## **2.5 Plangenehmigungsverfahren (Art. 95a ff. E-AsylG)**

Angesichts der aktuellen Unterbringungsproblematik bei Asylsuchenden hat das Parlament im Rahmen des am 28. September 2012 verabschiedeten Dringlichkeitsrechts eine Bestimmung über die bewilligungsfreie Nutzung von Unterkünften des Bundes zur Unterbringung Asylsuchender erlassen (Erlass 3, Art. 26a AsylG). Sie trat am 29. September 2012 in Kraft und gilt bis zum 28. September 2015.

Artikel 26a AsylG betrifft die vorübergehende Nutzung von Bauten und Anlagen des Bundes. Sie können ohne kantonale oder kommunale Bewilligungen für maximal drei Jahre genutzt werden, wenn die Zweckänderung keine erheblichen baulichen Massnahmen erfordert und keine wesentliche Änderung in Bezug auf die Belegung erfolgt (Art. 26a Abs. 1 AsylG). Für solche Umnutzungen kommen derzeit überwiegend militärische Bauten und Anlagen des Bundes in Frage.

Mit der Einführung dieser Bestimmung kann eine vorübergehende Verbesserung der angespannten Lage im Unterbringungsbereich erreicht werden. So werden nach heutiger Planung im Laufe des Jahres 2013 zusätzlich zwischen 800 und 1300 Plätze für eine maximale Dauer von drei Jahren bereitgestellt werden können<sup>15</sup>.

Für die militärischen Anlagen, die dauerhaft zivil genutzt werden sollen oder für die Überbauung von Grundstücken des Bundes muss nach heutigem Recht ein kantonales Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden. Solche Verfahren dauern häufig lange. Deshalb muss für das Erreichen der angestrebten Neustrukturierung im Asylbereich auch in diesem Bereich nach Beschleunigungsmöglichkeiten gesucht werden. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, ein bundesrechtliches Plangenehmigungsverfahren einzuführen (Artikel 95a bis 95f E-AsylG). Bauten und Anlagen, die dem Bund zur Unterbringung von Asylsuchenden dienen, bedürfen neu einer Plangenehmigung. Die Prüfung der Einführung eines Plangenehmigungsverfahrens zur Vereinfachung des baurechtlichen Bewilligungsverfahrens entspricht auch der an der Asylkonferenz vom 21. Januar 2013 verabschiedeten gemeinsamen Erklärung (Ziffer 2 der gemeinsamen Erklärung, siehe hierzu Ziffer 1.3). An der Plenarversammlung vom 7. März 2013 hat die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) nahezu einstimmig die Ziffer 2 der gemeinsamen Erklärung begrüsst und sich mit der Einführung eines Plangenehmigungsverfahrens grundsätzlich einverstanden erklärt.

Das Ziel des vorgesehenen Plangenehmigungsverfahrens für Bauten und Anlagen des Bundes zur Unterbringung Asylsuchender und zur Durchführung von Asylverfahren ist eine bessere Koordination sowie eine Vereinfachung und Beschleunigung der Bewilligungsverfahren. Dies wird am besten erreicht, wenn dafür eine einzige erste Instanz zuständig ist.

Im Asylgesetz sollen daher die Entscheidungsverfahren in der Weise konzentriert werden, dass die Einhaltung der verschiedenen anwendbaren bundes- und kantonalrechtlichen Bestimmungen von einer einzigen Behörde (GS EJPD) erstinstanzlich beurteilt wird. Dabei werden mit der Plangenehmigung sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt.

<sup>15</sup> Diese Zahlen unterliegen laufenden Veränderungen

Die im AsylG vorgeschlagenen Änderungen (Art. 95a bis 95l E-AsylG) sollen für die Errichtung von Bauten und Anlagen des Bundes auf zehn Jahre ab Inkraftsetzung dieser Revision befristet werden (siehe Übergangsbestimmungen E-AsylG). Diese Befristung soll jedoch nicht für Umbauten oder Renovationsarbeiten an bestehenden Bauten und Anlagen gelten. Zudem sollen auch bestehende Bauten und Anlagen, die neu zur Unterbringung von Asylsuchenden umgenutzt werden, weiterhin dem Plangenehmigungsverfahren unterstellt bleiben.

Nach Ablauf der zehnjährigen Frist soll das Plangenehmigungsverfahren somit bei Neubauten keine Anwendung mehr finden, die auf unbebauten Grundstücken errichtet werden. Dies ist gerechtfertigt, da der Bund nach zehn Jahren die grundlegenden Infrastrukturvorhaben realisiert haben sollte.

Die vorübergehende bewilligungsfreie Nutzung von Bauten und Anlagen soll weiterhin möglich sein und neu in Artikel 24c E-AsylG geregelt werden. Die vorgeschlagene Regelung ist im Vergleich zum geltenden Artikel 26a AsylG restriktiver, da das Bewilligungsverfahren mit dem vorgeschlagenen Plangenehmigungsverfahren deutlich vereinfacht wird. Eine bewilligungsfreie Nutzung nach Artikel 24c E-AsylG setzt zusätzlich voraus, dass die bestehenden Unterbringungsstrukturen kurzfristig nicht ausreichen. Zudem soll die Nutzungsdauer aus Gründen der Verhältnismässigkeit neu auf ein Jahr beschränkt werden. Eine erneute bewilligungsfreie Nutzung der gleichen Baute oder Anlage ist nur nach einem Unterbruch von zwei Jahren möglich.

Da es jedoch zum heutigen Zeitpunkt nicht absehbar ist, ob nach Inkrafttreten der vorliegenden Revision die für die Neustrukturierung benötigten Unterkünfte über den Weg des Plangenehmigungsverfahrens genügend rasch bereit gestellt werden können, soll Artikel 26a AsylG (Erlass 3) materiell unverändert ins ordentliche Recht überführt werden (siehe Art. 24d E-AsylG). Diese Norm soll aber ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorliegenden Änderungen nur für die Dauer von 5 Jahren gültig sein. Danach soll die oben erwähnte restriktivere Regelung von Artikel 24c E-AsylG in Kraft treten (gestaffeltes Inkrafttreten). Dieses Vorgehen ist zur Verhinderung allfälliger Übergangsprobleme erforderlich.

Wenn der Bund seine Unterbringungs Kapazität deutlich erhöht, muss er zudem dafür besorgt sein, entsprechende Reservestrukturen zu planen und zu unterhalten. Solche Planungsarbeiten wurden durch die Motion 12.3653 SPK-N (Strategische Reserve an Asylunterkünften) ausgelöst<sup>16</sup> und sie werden im Rahmen der Umsetzungsarbeiten des Notfallkonzepts Asyl<sup>17</sup> realisiert.

Sollten im Falle eines massiven Zustroms von Asylsuchenden nicht ausreichend Unterkunftsplätze zur Verfügung stehen, wird der Bundesrat spezifische Massnahmen ergreifen, um eine eskalierende Lage zu bewältigen. Sowohl die Armee als auch die zivilen Behörden von Bund und Kantonen können vom Bundesrat beauftragt werden, zusätzliche Aufgaben zu erfüllen oder befristet weitere Kompetenzen wahrzunehmen. Die Koordination aller Aufgaben wird in einer ausserordentlichen Lage im Asylwesen vom Sonderstab Asyl bewerkstelligt<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20123653](http://www.parlament.ch/d/suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20123653)

<sup>17</sup> <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2012/2012-12-193.html>

<sup>18</sup> <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2011/2011-05-111.html>

## 2.6

### **Beratung von Asylsuchenden und Rechtsvertretung (Art. 102f ff. E-AsylG)**

Als flankierende Massnahme zum beschleunigten Verfahren ist ein Anspruch auf eine kostenlose Beratung über das Asylverfahren und Rechtsvertretung für Asylsuchende im Vorbereitungsverfahren, im beschleunigten Verfahren und bei den Dublin-Verfahren vorgesehen. Die Zuteilung der Rechtsvertretung erfolgt bereits für die Durchführung der Erstbefragung während der Vorbereitungsphase (Art. 102h Abs. 1 E-AsylG).

Beim erweiterten Verfahren besteht dieser Anspruch bis zum Entscheid, dass das erweiterte Verfahren zur Anwendung kommt, d.h. bis und mit Anhörung zu den Asylgründen (Triage im erstinstanzlichen Verfahren). Die Beschwerdefrist im erweiterten Verfahren soll auf 30 Tage festgelegt werden (wie nach geltendem Recht). Der ursprünglich zugewiesene Rechtsvertreter wird über den Asylentscheid informiert. Werden während des Aufenthaltes im Kanton weitere entscheidungsrelevante Verfahrensschritte durchgeführt wie z.B. eine weitere Anhörung zu den Asylgründen, können sich die betroffenen Asylsuchenden kostenlos an eine Rechtsberatungsstelle im Kanton wenden (Art. 102l E-AsylG). Die Rechtsberatungsstellen erhalten für ihre Beratungs- und Vertretungstätigkeiten dafür eine einmalige Pauschale pro asylsuchende Person (Art. 102l Abs. 2 E-AsylG). Der Bundesrat legt auf Verordnungsstufe die Voraussetzungen fest, die eine Rechtsberatungsstelle für die Ausübung dieser Aufgaben erfüllen soll (z.B. ausgewiesene Erfahrung in der Beratung von Asylsuchenden) und bestimmt die Höhe der Pauschale aufgrund kostengünstiger Lösungen.

Zudem sollen die Asylsuchenden im erweiterten Verfahren für das Beschwerdeverfahren bereits dann amtlich verbeiständet werden, wenn diese mittellos sind und ihre Beschwerde nicht aussichtslos ist (Art. 102m E-AsylG). Das Element der Notwendigkeit einer amtlichen Verbeiständung wird aufgrund der im Regelfall mangelnden Sprach- und Rechtskenntnisse des Betroffenen gesetzlich vermutet (vgl. demgegenüber die allgemeine Regel gemäss Art. 65 Abs. 2 VwVG). Diese vom Parlament beschlossene Regelung (Art. 110a AsylG, Erlass 1) soll damit für das erweiterte Verfahren übernommen werden.

Neu soll auch Asylsuchenden, deren Gesuch im Rahmen des Flughafenverfahrens behandelt wird, eine unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung zur Verfügung stehen (Art. 22 Abs. 3<sup>bis</sup> E-AsylG).

Die Organisation der Beratung und Rechtsvertretung in den Zentren des Bundes soll im Rahmen einer Leistungsvereinbarung durch einen oder mehrere beauftragte Dritte erfolgen. Je nach Standort der Zentren des Bundes ist es denkbar, dass verschiedene Leistungserbringer beauftragt werden. Aus organisatorischen Gründen soll jedoch pro Zentrum grundsätzlich nur ein Leistungserbringer betraut werden. In welcher Form die Beratung und Rechtsvertretung sichergestellt wird, ist Inhalt der Leistungsvereinbarung. Denkbar ist, dass die Leistungserbringer zum Beispiel eine Liste mit interessierten und geeigneten Rechtsvertretern führen. In diese Liste können Rechtsberatungsstellen, unabhängige Anwältinnen und Anwälte sowie Juristinnen und Juristen aufgenommen werden, die über vertiefte Kenntnisse im Asylrecht verfügen.

Die Beratung und Rechtsvertretung erfolgt in den Zentren des Bundes oder in deren unmittelbarer Nähe. Die Entschädigung erfolgt pauschal an die Leistungserbringer.

In den Pauschalen ist insbesondere auch eine Entschädigung für eine unabhängige Übersetzung (Dolmetscher) und die Organisation (v.a. administrativer Aufwand) enthalten.

Es findet ein regelmässiger Erfahrungsaustausch zwischen den Leistungserbringern und dem BFM statt. Dazu gehören insbesondere die Qualitätssicherung und Koordinationsfragen. Die Rückkehrberatung ist von der Beratung über das Asylverfahren und von der Rechtsvertretung zu trennen.

Angesichts des vorgeschlagenen unentgeltlichen Rechtsschutzes ist eine regelmässige Teilnahme der bisherigen Hilfswerksvertretung an der Anhörung nicht mehr erforderlich. Hilfswerke können jedoch z.B. im Rahmen des unentgeltlichen Rechtsschutzes oder auf individueller Basis als Vertretung der Asylsuchenden an der Anhörung teilnehmen.

## **2.7 Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe (Art. 93a f. E-AsylG)**

Ziel der Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe ist es, die Asylsuchenden frühzeitig und umfassend auf das bestehende Rückkehrhilfeangebot hinzuweisen und dadurch die freiwillige Rückkehr zu fördern (Art. 93a Abs. 1 E-AsylG).

Eine vom BFM unabhängige Stelle (z.B. die Internationale Organisation für Migration [IOM] oder kantonale Rückkehrberatungsstellen) soll die Rückkehrberatung in den Zentren des Bundes durchführen (Art. 93a Abs. 2 E-AsylG).

Der Bund soll die mit der Rückkehrberatung betrauten Dritten für die Information und Beratung der Betroffenen mittels Beiträgen entschädigen. Die Höhe der pauschalen Beiträge soll vom Bundesrat auf Verordnungsstufe festgelegt werden (Art. 93b E-AsylG).

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

Der Zugang zur Rückkehrberatung und die freiwillige Ausreise mit Rückkehrhilfe sollen in jeder Verfahrensphase (auch in der Vorbereitungsphase) möglich sein (Art. 93a Abs. 1 E-AsylG), nach Rechtskraft und Ablauf der Ausreisefrist allenfalls mit reduzierter Leistung.

Eine Rückkehrberatung und eine finanzielle Rückkehrhilfe sind grundsätzlich ausgeschlossen, wenn gegen die betroffene Person eine Administrativhaft angeordnet wurde. In diesen Fällen kann gestützt auf ein Ausreisegespräch unter bestimmten Voraussetzungen ein erhöhtes Reisegeld oder in besonderen vollzugsschwierigen Fällen ein Ausreisegeld ausgerichtet werden (vgl. Revision der Asylverordnung 2: der Bundesrat hat am 7. Dezember 2012 Verordnungsänderungen mit teilweiser Neuregelung der Bundesbeiträge im Asylbereich verabschiedet)<sup>19</sup>.

Im Rahmen der Testphasen (siehe Ziffer 1.5) kann eine zusätzliche finanzielle Hilfe für die freiwillige Rückkehr neu degressiv zur Aufenthaltsdauer gewährt werden, d.h. die Rückkehrhilfe wird bei einem längeren Aufenthalt kleiner. Heute wird demgegenüber eine Zusatzhilfe gewährt, wenn der Aufenthalt in der Schweiz länger als drei Monate dauert (Art. 74 Abs. 3 Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen,

<sup>19</sup>[http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref\\_2012-12-072.html](http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref_2012-12-072.html)



AsylV 2, SR 142.312). Die neue Regelung soll einen Anreiz für eine rasche Ausreise nach einem beschleunigten Verfahren schaffen. Zu den Testphasen ist eine Evaluation vorgesehen, bei der auch die tatsächliche Wirkung des neuen Systems im Hinblick auf die Ausreisebereitschaft untersucht wird. Je nach Resultat kann es für die definitive Lösung auf Verordnungsstufe übernommen werden.

### 3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

#### 3.1 Asylgesetz

##### *Ersatz eines Ausdrucks*

Der bisherige Ausdruck „Empfangs- und Verfahrenszentren“ soll durch Zentren des Bundes ersetzt werden. Zur Funktion der Zentren vgl. Artikel 24 E-AsylG (Ausgestaltung der Zentren).

##### *Artikel 3 Absatz 3*

Der im Rahmen der dringlichen Änderung des AsylG beschlossene Ausschluss von Deserteuren und Wehrdienstverweigerern aus der Flüchtlingseigenschaft (Erlass 3), soll in das ordentliche Recht überführt werden.

##### *Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b und f (neu)*

###### *Zu Abs. 1 Bst. b*

Die Pflicht zur Abgabe von Reisepapieren und Identitätsausweisen soll während des ganzen Asylverfahrens bestehen. Gemäss geltendem Recht wird diese Pflicht nur für die heutigen EVZ ausdrücklich erwähnt.

###### *Zu Abs. 1 Bst. f*

Diese Verpflichtung steht in Zusammenhang mit der Regelung in Artikel 26a Absatz 2 E-AsylG, wonach das BFM bei medizinischen Vorbringen, die für das Asyl- und Wegweisungsverfahren relevant sind, eine für die Untersuchung zuständige medizinische Fachperson bezeichnen kann. Kommt die betroffene Person dieser Pflicht zur Teilnahme an einer vom BFM angeordneten medizinischen Untersuchung nicht nach, so richtet sich das Verfahren nach Artikel 26a Absatz 3 E-AsylG.

##### *Artikel 12 Zustellung und Eröffnung bei einem Aufenthalt im Kanton*

###### *Zu den Absätzen 1 und 2*

Der bisherige Artikel 12 AsylG regelt die Gültigkeit der postalischen Zustellung oder Mitteilung an Asylsuchende oder deren Bevollmächtigte bei einem Aufenthalt im Kanton. Neu sollen Asylsuchende vermehrt in den Zentren des Bundes untergebracht werden. Eine postalische Zustellung erübrigt sich in diesen Fällen. Dasselbe gilt für das Flughafenverfahren, da sich die Betroffenen für die Dauer des Verfahrens am Flughafen aufhalten. Die Zustellung und Eröffnung von Verfügungen oder Mitteilungen in den Zentren des Bundes und am Flughafen sollen deshalb systematisch getrennt geregelt werden (siehe Artikel 12a und 13 E-AsylG).

In Artikel 12 E-AsylG soll der Begriff "Zustellung oder Mitteilung" der Klarheit halber durch "Verfügung oder Mitteilung" ersetzt werden. Der neue Titel stellt zudem klar, dass Artikel 12 E-AsylG bei einem Aufenthalt im Kanton Anwendung findet (z.B. im Rahmen des erweiterten Verfahrens). Der vorgeschlagene Absatz 1 entspricht im Wesentlichen der geltenden Regelung in Artikel 20 Absatz 2<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021). Diese Bestimmung soll der besseren Lesbarkeit halber in Artikel 12 E-AsylG belassen werden.

### *Zu Absatz 3 (aufgehoben)*

Im Rahmen der dringlichen Änderungen des AsylG (Erlass 3) wurde die Möglichkeit, Asylgesuche auf einer schweizerischen Vertretung einreichen zu können, aufgehoben (sog. Auslandgesuche, siehe auch Art. 19 und 20). In diesem Zusammenhang wurde Absatz 3 aus redaktionellen Gründen ebenfalls aufgehoben. Diese Änderung soll ins ordentliche Recht überführt werden.

Neu soll in Absatz 3 die mündliche Eröffnung und summarische Begründung bei einem Aufenthalt im Kanton geregelt werden. Die vorgeschlagene Formulierung entspricht dem bisherigen Artikel 13 Absätze 1 und 2 AsylG. Auch bei einem Aufenthalt im Kanton soll eine Verfügung in geeigneten Fällen mündlich eröffnet werden können.

### *Artikel 12a            Zustellung und Eröffnung in den Zentren des Bundes*

#### *Zu Absatz 1*

Wie bereits erwähnt sollen Asylsuchende neu vermehrt in den Zentren des Bundes untergebracht werden. Eine postalische Zustellung erübrigt sich in diesen Fällen. Aus diesem Grund soll eine Aushändigung an die Asylsuchenden vor Ort gegen schriftliche Empfangsbestätigung erfolgen. Befinden sich die Asylsuchenden im Kanton (z.B. im Rahmen des erweiterten Verfahrens), so findet Artikel 12 E-AsylG weiterhin Anwendung.

Sind Asylsuchende untergetaucht, werden Verfügungen oder Mitteilungen an die letzte bekannte Adresse der betroffenen Person zugestellt (Zentrum des Bundes).

#### *Zu Absatz 2*

Werden Asylsuchende durch eine zugewiesene Rechtsvertretung im Zentrum des Bundes vertreten, ist Absatz 2 anwendbar.

Für einen reibungslosen Ablauf der Asylverfahren muss die Anwesenheit der Leistungserbringer für die Beratung und die Rechtsvertretung in den Zentren des Bundes gewährleistet sein. Sie sind dafür verantwortlich, dass die zugewiesene Rechtsvertretung Verfügungen und Mitteilungen unverzüglich erhält (z.B. per Telefax oder e-Mail), da diese sich nicht ständig in den Zentren des Bundes befindet. Durch die Zustellung an den in den Zentren des Bundes anwesenden Leistungserbringer ist somit sichergestellt, dass die Rechtsvertretung die Mitteilungen umgehend erhält und keine Verzögerungen im Verfahrensablauf entstehen (zum Konzept der Beratung und Rechtsvertretung siehe Art. 102f ff. E-AsylG und Ziffer 2.6.). Asylentscheide oder sonstige Verfügungen gelten mit der Zustellung an den Leistungserbringer als eröffnet. Es ist Aufgabe des Leistungserbringers oder der mit der Rechtsvertretung betrauten Person, der asylsuchenden Person die Eröffnung unverzüglich mitzuteilen.

#### *Zu Absatz 3*

Hat die asylsuchende Person auf eine Rechtsvertretung verzichtet oder verfügt über eine selber bestimmte Rechtsvertretung, gilt Absatz 3. Die Zustellung erfolgt durch Aushändigung an die asylsuchende Person. Eine allfällige Rechtsvertretung wird unverzüglich über die Zustellung informiert.

#### *Zu Absatz 4*

Siehe Kommentar zu Artikel 12 Absatz 3 E-AsylG.

*Artikel 13            Zustellung und Eröffnung im Verfahren am Flughafen und in dringlichen Fällen*

*Zu den Absätzen 1 und 3*

Entsprechen materiell unverändert dem bisherigen Artikel 13 Absätze 3 und 4 AsylG.

*Zu Absatz 2*

Für das Verfahren am Flughafen ist die Regelung von Artikel 12a E-AsylG ebenfalls anwendbar. Dies gilt auch bei der Übermittlung von Verfügungen oder Mitteilungen per Telefax. Eine per Telefax übermittelte Verfügung gilt als eröffnet, wenn diese an den Leistungserbringer erfolgt (Art. 12a Abs. 2 E-AsylG).

Besteht keine zugewiesene Rechtsvertretung oder eine durch die asylsuchende Person selbst ernannte Rechtsvertretung gilt eine Verfügung als eröffnet, wenn sie der asylsuchenden Person ausgehändigt wird (Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Art. 12a Abs. 1 und 3 E-AsylG).

Auch im Rahmen des Flughafenverfahrens sollen Verfügungen oder Mitteilungen in geeigneten Fällen mündlich eröffnet werden können (vgl. Art. 12a Abs. 4 AsylG).

*Artikel 16 Absatz 1*

Der erste Satz von Absatz 1 entspricht der bisherigen Regelung in Artikel 16 Absatz 1 AsylG. Der Grundsatz, wonach Eingaben an Bundesbehörden in jeder Amtssprache eingereicht werden können, soll weiterhin für Eingaben von Asylsuchenden gelten, die auf eine zugewiesene Rechtsvertretung verzichten und keine selber bevollmächtigte Person bezeichnen.

Der Bundesrat kann auf Verordnungsstufe vorsehen, dass Eingaben von Asylsuchenden, die von einer bevollmächtigten Person vertreten werden, in der Amtssprache des Standortkantons des Zentrums eingereicht werden. Diese Einschränkung soll auch dann Anwendung finden, wenn sich Asylsuchende durch eine selber ernannte Person vertreten lassen. Sie ist vor dem Hintergrund des umfassenden Rechtsschutzes vertretbar.

*Artikel 17 Absatz 3 und Absatz 4 (aufgehoben)*

*Zu Absatz 3*

Während des Aufenthaltes von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in den Zentren des Bundes und am Flughafen soll die Rechtsvertretung die Aufgaben der Vertrauensperson für unbegleitete Minderjährige übernehmen (vgl. Art. 102k E-AsylG). Damit soll erreicht werden, dass diese Aufgaben im Interesse der Minderjährigen lediglich von einer Person wahrgenommen werden. Dies erleichtert auch die organisatorischen Abläufe. Nach der Zuweisung in den Kanton (z.B. im Rahmen des erweiterten Verfahrens) bleiben die Kantone wie bis anhin für die Bestimmung einer Vertrauensperson zuständig.

*Zu Absatz 4*

Vor dem Hintergrund, dass eine unentgeltliche Beratung von Asylsuchenden und eine Rechtsvertretung vorgeschlagen werden, kann Absatz 4 des geltenden Rechts aufgehoben werden. Neu soll auch am Flughafen eine unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung gewährleistet werden (vgl. Art. 22 und Art. 102f ff. E-AsylG).

## *Artikel 19 Einreichung*

### *Zu Absatz 1*

Die im Rahmen der dringlichen Änderung des AsylG beschlossene Abschaffung der Möglichkeit, Asylgesuche bei einer schweizerischen Vertretung einzureichen (Erlass 3), soll in das ordentliche Recht überführt werden. Zudem sind systematische Anpassungen an die neue Vorlage erforderlich.

Die Funktionen der verschiedenen Zentren des Bundes werden in Artikel 24 E-AsylG geregelt.

### *Zu Absatz 1<sup>bis</sup>*

Da neu keine Asylgesuche mehr aus dem Ausland eingereicht werden können, wird für die Einreichung eines Asylgesuches die persönliche Anwesenheit der Asylsuchenden in der Schweiz vorausgesetzt. Auch diese dringliche Änderung des AsylG (Erlass 3) soll in das ordentliche Recht überführt werden.

### *Zu Absatz 2 (aufgehoben)*

In Zusammenhang mit der Aufhebung der Auslandgesuche wurde auch die Bestimmung abgeschafft, wonach Personen mit einer Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung ein Asylgesuch bei der zuständigen kantonalen Behörde einreichen müssen. Diese dringliche Änderung (Erlass 3) soll ins ordentliche Recht überführt werden.

### *Zu Absatz 3 (aufgehoben)*

Asylsuchende sollen im Rahmen der Vorbereitungsphase auf ihre Rechte und Pflichten im Asylverfahren hingewiesen werden. Die entsprechende Regelung findet sich deshalb neu in Artikel 26 Absatz 3 E-AsylG (Vorbereitungsphase).

## *Artikel 20 (aufgehoben)*

Die im Rahmen der dringlichen Änderung des AsylG beschlossene Abschaffung der Möglichkeit, Asylgesuche bei einer schweizerischen Vertretung einzureichen (Erlass 3), soll in das ordentliche Recht überführt werden.

Aus humanitären Gründen kann im Rahmen des geltenden Rechts ein Visum erteilt werden, wenn im Einzelfall offensichtlich davon ausgegangen werden muss, dass die betreffende Person im Heimat- oder Herkunftsstaat unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet ist (Art. 2 Abs. 4 der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung; VEV).

## *Artikel 21 Absatz 1*

Asylsuchende, die an der Grenze oder nach Anhaltung bei der illegalen Einreise um Asyl nachsuchen, sollen ausnahmslos von den zuständigen Behörden in ein Verfahrenszentrum verwiesen werden.

## *Artikel 22 Absätze 3<sup>bis</sup> (neu), 4 und 6*

### *Zu Absatz 3<sup>bis</sup>*

Neu sollen Asylsuchende auch im Rahmen des Flughafenverfahrens eine umfassende und unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung erhalten (vgl. Ziffer 2.6). Die entsprechenden Bestimmungen über den Rechtsschutz (Art. 102f - 102k E-AsylG) finden auch auf das Flughafenverfahren Anwendung.

#### *Zu Absatz 4*

Es handelt sich hier lediglich um eine redaktionelle Anpassung. Der zweite Teil des letzten Satzes kann aufgrund des unentgeltlichen Rechtsschutzes auch im Flughafenverfahren gestrichen werden.

#### *Zu Absatz 6*

Neu soll nach einem Aufenthalt von 60 Tagen am Flughafen auch eine Zuweisung in ein Zentrum des Bundes möglich sein (bisher nur Zuweisung in Kanton). Da in diesen Fällen bereits ein rechtskräftiger Asyl- und Wegweisungsentscheid vorliegt, ist eine Zuweisung in ein Ausreisezentrum des Bundes möglich.

Der Hinweis auf Artikel 30 AsylG kann gestrichen werden, da die Hilfswerksvertretung bei der Anhörung aufgrund des umfassenden unentgeltlichen Rechtsschutzes aufgehoben werden soll.

#### *Artikel 23 Absatz 2*

Gemäss geltendem Recht sollen Asylentscheide im Flughafenverfahren innerhalb von 20 Tagen eröffnet werden. Dauern die Verfahren länger, so werden die Betroffenen einem Kanton zugewiesen. Neu soll auch eine Zuweisung in ein Zentrum des Bundes möglich sein, sofern es sich um ein beschleunigtes Verfahren oder ein Dublin-Verfahren handelt. Wird das Asylgesuch im erweiterten Verfahren behandelt, weil weitere Abklärungen vorgenommen werden müssen, sollen die Betroffenen wie bereits heute direkt einem Kanton zugewiesen werden (Triage).

#### *Gliederungstitel vor Artikel 24*

##### *2a. Abschnitt: Zentren des Bundes*

#### *Artikel 24                    Verfahrens-, Warte und Ausreisezentren*

##### *Zu Absatz 1*

Artikel 24 E-AsylG regelt neu die Ausgestaltung der Zentren des Bundes. Diese sollen als Verfahrens-, Warte- oder Ausreisezentren betrieben und vom BFM geführt werden. Die Funktionen der Zentren sind auf die Bedürfnisse unterschiedlicher Verfahrensstadien ausgerichtet. In einem Verfahrenszentrum finden diverse Verfahrensschritte statt, welche die Anwesenheit aller am Verfahren beteiligter Personen bedingt. In einem Wartezentrum befinden sich zumeist asylsuchende Personen, welche die wichtigsten Verfahrensschritte durchlaufen haben und bei denen jedoch der Asylentscheid noch nicht getroffen werden konnte. Dies ist bei Dublin-Verfahren der Fall, wenn die Antwort des zuständigen Dublin-Staates noch aussteht. In Ausreisezentren befinden sich Personen, welche bereits einen Entscheid erhalten haben und die Ausreise in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat antreten müssen. Sie werden dort intensiv auf ihre Ausreise vorbereitet und es finden regelmässige Gespräche mit Rückkehrberatungsstellen statt.

##### *Zu Absatz 2*

In den Verfahrenszentren wird bei allen Verfahrenskategorien (beschleunigtes und erweitertes Verfahren sowie Dublin-Verfahren) eine Vorbereitungsphase durchgeführt (vgl. Art. 26 E-AsylG). Nach Abschluss der Vorbereitungsphase beginnt das eigentliche Asylverfahren.

Im *beschleunigten Verfahren* halten sich die Asylsuchenden während des erstinstanzlichen Verfahrens bis zum Ablauf der Beschwerdefrist im Verfahrenszentrum

auf. Nach Ablauf der Beschwerdefrist können die betroffenen Personen in einem Ausreisezentrum untergebracht werden (vgl. Absatz 4). Eine Verteilung auf die Kantone findet auch im beschleunigten Verfahren statt, wenn der Wegweisungsvollzug ab Zentrum des Bundes nicht absehbar ist.

Im *Dublin-Verfahren* können die Betroffenen nach Abschluss der Vorbereitungsphase bis zum Ablauf der Beschwerdefrist in Wartezentren untergebracht werden (Abs. 3). Dies ist einerseits damit begründet, dass bei Dublin-Verfahren praktisch alle verfahrensrelevanten Schritte, welche die Anwesenheit der asylsuchenden Person bedingen, noch in der Vorbereitungsphase durchgeführt werden und danach deren Anwesenheit in einem Verfahrenszentrum nicht mehr unbedingt erforderlich ist. Andererseits können die Antwortfristen bei Dublin-Verfahren bis zu zwei Monate betragen.

Nach dem Aufenthalt in einem Wartezentrum kann die Unterbringung im Dublin-Verfahren bis zur Ausreise in einem Ausreisezentrum erfolgen (Abs. 4).

Personen, deren Asylgesuch weder im beschleunigten noch im Dublin-Verfahren behandelt werden kann, werden den Kantonen zugewiesen (*erweitertes Verfahren*, Bst. c)

*Zu Absatz 3*

Siehe Kommentar zu Absatz 2

*Zu Absatz 4*

Personen, die im Rahmen des beschleunigten Verfahrens oder des Dublin-Verfahrens einen ablehnenden Asylentscheid erhalten haben und bei denen in der Folge der Vollzug der Wegweisung angeordnet wurde, können nach Ablauf der Beschwerdefrist in Ausreisezentren untergebracht werden. Ziel ist es, die Personen dort intensiv auf ihre Ausreise vorzubereiten und die freiwillige Rückkehr zu fördern.

*Zu Absatz 5*

Die Verfahrens-, Warte- oder Ausreisezentren können z.B. aus organisatorischen oder baulichen Gründen zusammengelegt werden. Die konkrete Ausgestaltung hängt insbesondere davon ab, welche Örtlichkeiten für die Zentren des Bundes zur Verfügung stehen. Hier müssen flexible Lösungen möglich sein.

*Zu den Absätzen 6 und bis 7*

Die Höchstdauer des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes beträgt 140 Tage. Diese Höchstdauer muss nicht in jedem Fall ausgeschöpft werden. Dies gilt bei einer Regelung des Aufenthaltes (Asylgewährung oder vorläufige Aufnahme) oder bei einem früheren Vollzug der Wegweisung ab dem Zentrum des Bundes. Dasselbe kann gelten, wenn in den Verfahrens-, Warte- oder Ausreisezentren des Bundes z.B. zu wenige Unterbringungsplätze zur Verfügung stehen. Damit kann die Flexibilität in Zeiten hoher Gesuchseingänge erhöht werden. Eine frühere Verteilung auf die Kantone soll kann z.B. auch dann möglich sein, wenn bereits feststeht, dass der Vollzug einer Wegweisung innerhalb der vorgesehenen Fristen nicht realistisch ist.

Die Höchstdauer des Aufenthaltes kann um eine angemessene Frist verlängert werden, wenn dies den raschen Abschluss des Asylverfahrens befördert, z.B. wenn der Vollzug der Wegweisung absehbar ist. Der Bundesrat legt fest, nach welchen Kriterien und für wie lange die 140-tägige Aufenthaltsdauer verlängert werden kann.

Um die notwendige Flexibilität gewährleisten zu können, erhält der Bundesrat zudem die Kompetenz, die jeweilige maximale Aufenthaltsdauer in den verschiedenen Zentren festzulegen.

Die Verteilung und Zuweisung auf die Kantone richtet sich nach Artikel 27 AsylG.

#### *Artikel 24a      Besondere Zentren*

Artikel 24a E-AsylG entspricht weitgehend der dringlichen Änderung des AsylG (Erlass 3) zur Einführung von besonderen Zentren für Asylsuchende, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden (vgl. Art. 26 Abs. 1<sup>bis</sup>, 1<sup>ter</sup> und 2<sup>ter</sup> AsylG). Sie soll in das ordentliche Recht überführt werden.

Zusätzlich soll der Begriff "Empfangsstellen" durch den Begriff "Zentren des Bundes" ersetzt werden.

Die Möglichkeit, bestimmte Aufgaben in den heutigen EVZ oder in besonderen Zentren für Asylsuchende an Dritte zu delegieren (Artikel 26 Absatz 2<sup>ter</sup> AsylG), soll zudem aus systematischen Gründen neu in den Artikeln 24b Absatz 1 (Betrieb der Zentren des Bundes) und 26 Absatz 5 E-AsylG (Vorbereitungsphase) geregelt werden.

#### *Artikel 24b      Betrieb der Zentren*

##### *Zu Absatz 1*

Entspricht materiell unverändert dem ersten Satz der dringlichen Änderung von Artikel 26 Absatz 2<sup>ter</sup> geltendes AsylG (Erlass 3): Delegation von Aufgaben an Dritte zur Sicherstellung des Betriebes (siehe Kommentar zu Art. 24a E-AsylG oben). Sie soll ins ordentliche Recht überführt werden.

Die auch in Artikel 26 Absatz 2<sup>ter</sup> AsylG enthaltene Delegationsbefugnis des BFM an Dritte für die Wahrnehmung weiterer Aufgaben (z.B. Erhebung von Personalien und das Erstellen von Fotografien und Fingerabdruckbogen) soll neu in Artikel 26 Absatz 5 E-AsylG (Vorbereitungsphase) geregelt werden, da diese Tätigkeiten in der Vorbereitungsphase anfallen. Sie sollen von den rein betrieblichen Aufgaben getrennt geregelt werden.

##### *Zu Absatz 2*

Entspricht materiell unverändert Artikel 26 Absatz 3 des geltenden AsylG.

#### *Artikel 24c      Kurzfristige Nutzung von Bauten und Anlagen des Bundes zur Unterbringung Asylsuchender*

Dieser Artikel orientiert sich am geltenden Artikel 26a AsylG (dringliche Änderung des AsylG; Erlass 3), der eine vorübergehende bewilligungsfreie Nutzung von Bauten und Anlagen des Bundes vorsieht.

Im Hinblick auf das ebenfalls vorgesehene neue Plangenehmigungsverfahren (Art. 95a ff. E-AsylG) ist er jedoch restriktiver formuliert. Es wird zusätzlich vorausgesetzt, dass die bestehenden Unterbringungsstrukturen kurzfristig nicht ausreichen. Im Gegensatz zur geltenden Regelung, die eine dreijährige Nutzungsdauer vorsieht (vgl. Art. 26a Abs. 1 AsylG), ist die Nutzungsdauer auf ein Jahr beschränkt. Eine erneute Nutzung derselben Baute oder Anlage soll zudem erst nach einem Unterbruch von zwei Jahren erfolgen können. Diese Karenzfrist dient der Rechtssicherheit. Vorgesehen ist allerdings, dass diese Frist dann nicht zur Anwendung kommt, wenn im Asylbereich Ausnahmesituationen gemäss Artikel 55 des AsylG vorliegen.



Mit diesem Vorbehalt wird auch erreicht, dass bei der Anwendung von Artikel 55 AsylG die Unterbringungsproblematik mit einbezogen wird.

Artikel 24c E-AsylG stellt eine Ausnahmeregelung zum vorgeschlagenen bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren dar (siehe neues Kapitel 6a Plangenehmigung bei Bauten und Anlagen zur Unterbringung von Asylsuchenden). Sie dient als rechtliche Grundlage, wenn aufgrund unvorhergesehener Ereignisse die Asylgesuche unerwartet ansteigen und dies zu Problemen bei der Unterbringung führt.

Diese Bestimmung soll erst fünf Jahre nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorliegenden Änderungen in Kraft gesetzt werden. Bis dahin soll die heutige, weniger restriktive Bestimmung weiterhin gelten (siehe Kommentar zu Art. 24d E-AsylG).

*Artikel 24d Nutzung von Bauten und Anlagen des Bundes zur Unterbringung Asylsuchender*

Dieser Artikel entspricht materiell unverändert Artikel 26a AsylG (Erlass 3). Diese Bestimmung soll ins ordentliche Recht überführt werden. Sie soll ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorliegenden Änderungen für die Dauer von 5 Jahren gültig sein. Nach Ablauf dieser Frist soll Artikel 24c E-AsylG in Kraft treten (siehe Kommentar zu Artikel 24c E-AsylG). Dieses gestaffelte Inkrafttreten ist notwendig, da es zum heutigen Zeitpunkt nicht absehbar ist, ob nach Inkrafttreten der vorliegenden Revision die für die Neustrukturierung benötigten Unterkünfte über den Weg des Plangenehmigungsverfahrens genügend rasch bereit gestellt werden können. Nach heutiger Planung muss davon ausgegangen werden, dass die Bereitstellung von Zentren des Bundes mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird (Bauplanung und Bereitstellung der finanziellen Mittel im Rahmen einer Immobilienbotschaft). Die Nutzung von Bauten und Anlagen des Bundes zur Unterbringung Asylsuchender i.S.v Artikel 24d E-AsylG muss deshalb vorübergehend für einen längeren Zeitraum als die in Art. 24c E-AsylG vorgeschlagene einjährige Nutzung möglich sein.

Artikel 26a AsylG (Erlass 3) ist bis zum 28. September 2015 gültig. Mit der Überführung dieser Bestimmung in das ordentliche Recht mit einer verlängerten Gültigkeitsdauer kann die Beschaffung der benötigten Unterkünfte erfolgreich vorangetrieben werden. Dreijährige Umnutzungen, die vor Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist bereits angezeigt worden sind, sollen jedoch auch nach der Aufhebung von Artikel 24d für den angezeigten Zeitraum weiterhin Gültigkeit haben (siehe Übergangsbestimmungen AsylG Abs. 3).

*Artikel 24e (neu) Kantonale Zentren für die Unterbringung*

Die primäre Verantwortung für die Bereitstellung von Reserven für die Unterbringung liegt bei den Verantwortlichen (Bund oder Kantone je nach Personengruppe). Bei Bedarfsschwankungen stellen sich Bund und Kantone nach Möglichkeit gegenseitig freie Unterbringungsplätze zur Verfügung (Ziffer 4.2. Schlussbericht AG Bund / Kantone).

Sind insbesondere während der Einführungsphase der neuen Verfahren oder bei erheblichen Schwankungen der Zahl der Asylgesuche nicht genügend Unterbringungsplätze in den Zentren des Bundes für die Durchführung des beschleunigten Verfahrens und des Dublin-Verfahrens verfügbar, können die Asylsuchenden im gegenseitigen Einvernehmen in Zentren untergebracht werden, die der Kanton führt. Besondere Zentren, die ihre Rechtsgrundlage in Artikel 24a AsylG haben, können

gemäss klaren Wortlaut in Absatz 1 dieser Norm sowohl durch das BFM als auch durch kantonale Behörden geführt werden.

Die Betreuung in den Zentren, die durch den Kanton geführt werden, erfolgt durch den Standortkanton selber. Er kann diese (mit der Unterbringung in Zusammenhang stehenden) Aufgaben gestützt auf Absatz 3 ganz oder teilweise Dritten übertragen. Für die Durchführung des Asylverfahrens und die damit zusammenhängenden Aufgaben bleibt das BFM verantwortlich.

Für die Ausrichtung der Sozial- oder Nothilfe gilt die gleiche Regelung wie für die Zuweisungskantone (vgl. Art. 80 Abs. 1 und Art. 82 Abs. 1 AsylG): Massgebend hierfür ist das kantonale Recht unter Vorbehalt der bundesgesetzlichen Spezialbestimmungen (vgl. Art. 82, 83 und 83a AsylG). Absatz 4 hält dies ausdrücklich fest.

Der Bundesrat regelt auf Verordnungsstufe die Abgeltung der Standortkantone. Er kann dabei auch eine Entschädigung im Rahmen von Leistungsvereinbarungen zwischen dem BFM und dem Standortkanton vorsehen. Mit einer solchen flexiblen Lösung kann den besonderen Umständen des jeweiligen kantonalen Zentrums Rechnung getragen werden.

Die Funktionen und Abläufe sind gleich wie bei einem Zentrum des Bundes (Abs. 6).

#### *Artikel 25a (aufgehoben)*

Das vom Parlament beschlossene beratende Vorgespräch mit Asylsuchenden (Erlass 1, noch nicht in Kraft) soll neu im Rahmen der Vorbereitungsphase durchgeführt werden (vgl. Art. 26 Abs. 3 E-AsylG).

#### *Artikel 26 Vorbereitungsphase*

##### *Zu Absatz 1*

Entspricht dem vom Parlament beschlossenen Artikel 26 Absatz 1<sup>quater</sup> AsylG (Erlass 1, noch nicht in Kraft). Die Vorbereitungsphase soll im Dublin-Verfahren maximal zehn Tage und im beschleunigten und erweiterten Verfahren maximal 21 Tage dauern. Die kürzere Frist bei Dublin-Verfahren ist sinnvoll, da die Anfrage an den zuständigen Dublin-Staat möglichst rasch erfolgen soll.

Der bisherige Absatz 1 von Artikel 26 AsylG (Errichtung von Empfangs- und Verfahrenszentren durch den Bund) soll neu in Artikel 24 Absatz 1 E-AsylG geregelt werden (Verfahrens-, Warte- und Ausreisezentren).

##### *Zu den Absätzen 2 und 3*

Entspricht materiell unverändert den ersten beiden Sätzen von Artikel 26 Absatz 2 AsylG im Erlass 1 (Erhebung der Personalien und biometrischer Daten, Erstellen von Fingerabdruckbogen, etc.).

Aus redaktionellen Gründen soll die Durchführung einer Erstbefragung der Asylsuchenden (bisher Befragung zur Person genannt) neu in Absatz 3 geregelt werden (Erlass 1: in Absatz 2 letzter Satz). Zusätzlich soll das BFM Asylsuchende zu Beginn der Vorbereitungsphase über ihre Rechte und Pflichten im Asylverfahren informieren (bisher Art. 19 Abs. 3 AsylG). Dies kann z.B. individuell oder in Form einer Informationsveranstaltung in den Zentren des Bundes erfolgen.

Während der Vorbereitungsphase sollen anlässlich der Erstbefragung gemeinsam mit den Asylsuchenden die Chancen im Asylverfahren geklärt werden. Falls eine asylsuchende Person freiwillig ihr Asylgesuch zurückzieht, z.B. weil sie ausschliess-

lich wirtschaftliche Gründe für ihre Einreise in die Schweiz geltend macht, soll dieses formlos abgeschrieben werden (vgl. hierzu Kommentar zur Aufhebung von Artikel 25a AsylG gemäss Erlass 1). Da die Vorbereitungsphase mit Einreichung des Asylgesuches beginnt, wäre es widersprüchlich, wenn während der Vorbereitungsphase geklärt würde, ob ein Asylgesuch im Sinne des AsylG vorliegt. Vor diesem Hintergrund soll der erste Satz des Artikels 25a AsylG (Erlass 1, noch nicht in Kraft) nicht übernommen werden. Da den Asylsuchenden für das Erstgespräch in der Vorbereitungsphase eine Rechtsvertretung zugewiesen wird, ist ein Beizug Dritter nicht mehr notwendig. Der letzte Satz des Artikels 25a AsylG (Erlass 1, noch nicht in Kraft) kann somit gestrichen werden.

#### *Zu Absatz 4*

Entspricht der Regelung in Artikel 26 Absatz 2<sup>bis</sup> AsylG im Erlass 1 (noch nicht in Kraft). Neu soll jedoch die Anfrage an den zuständigen Dublin-Staat in jedem Fall während der Vorbereitungsphase vorgenommen werden. Der Begriff „in der Regel“ soll gestrichen werden.

#### *Zu Absatz 5*

Regelt die Möglichkeit, bestimmte Aufgaben an Dritte delegieren zu können (z.B. Erhebung der Personalien und Erstellen von Fotografien, vgl. Absatz 2). Diese Delegationsbefugnis entspricht der dringlichen Änderung von Artikel 26 Absatz 2<sup>ter</sup> AsylG (Erlass 3, siehe Kommentar zu Art. 24a und 24b E-AsylG). Sie soll ins ordentliche Recht überführt werden.

Die Information der Asylsuchenden über ihre Rechte und Pflichten im Asylverfahren, die Durchführung der Erstbefragung sowie die Anfrage an den zuständigen Dublin-Staat (Absätze 3 und 4) sollen durch Mitarbeitende des BFM vorgenommen werden. Es handelt sich hier um Kerntätigkeiten in einem Asylverfahren und nicht um administrative Aufgaben.

Eine Verletzung von Mitwirkungspflichten hat rechtliche Auswirkungen im Asylverfahren (keine Anhörung bei Verletzung der Mitwirkungspflicht sondern nur rechtliches Gehör, vgl. Art. 36 Abs. 1 Bst. c AsylG).

#### *Artikel 26a Feststellung medizinischer Sachverhalt*

Der geltende Artikel 26a AsylG (dringliche Änderung des AsylG, Erlass 3; befristete Nutzung von Anlagen und Bauten des Bundes zur Unterbringung Asylsuchender) soll neu in Artikel 24c E-AsylG (kurzfristige Nutzung von Bauten und Anlagen des Bundes zur Unterbringung Asylsuchender) geregelt werden.

Neu soll in Artikel 26a E-AsylG die Feststellung des medizinischen Sachverhaltes geregelt werden. Der Inhalt entspricht materiell unverändert Artikel 26<sup>bis</sup> AsylG gemäss Erlass 1 (noch nicht in Kraft). Es ist dafür zu sorgen, dass das medizinische Fachpersonal die für diese Tätigkeit notwendige Ausbildung verfügt. Dies gilt auch für transkulturelle Kompetenzen (siehe hierzu auch Ausführungen in Ziffer 2.3.1.). Wenn die sprachliche Verständigung nicht möglich ist, werden für die medizinische Untersuchung zertifizierte Übersetzende beigezogen. Darauf kann verzichtet werden, wenn es sich aus medizinischer Sicht offensichtlich um einen Bagatelldfall handelt.

## *Artikel 26b Dublin-Verfahren*

In Artikel 26b wird das Dublin-Verfahren definiert. Dieses wird bereits in der Vorbereitungsphase mit dem Gesuch an einen Dublin-Staat um Aufnahme oder Wiederaufnahme der asylsuchenden Person, eröffnet. Es gilt grundsätzlich als abgeschlossen, wenn die betroffene Person erfolgreich in den zuständigen Dublin-Staat überstellt worden ist.

Verschiedene Fallkonstellationen können jedoch dazu führen, dass ein Dublin-Verfahren abgebrochen werden und ein beschleunigtes bzw. erweitertes Verfahren durchgeführt werden muss. Dies ist z.B. der Fall, wenn der angefragte Dublin-Staat die Aufnahme oder Wiederaufnahme ablehnt, wenn die Schweiz sich aus bestimmten Gründen zu einem Selbsteintritt entscheidet (z.B. aufgrund der Wahrung der Einheit der Familie) oder wenn die sechsmonatige Überstellungsfrist ungenutzt verstrichen ist.

## *Artikel 26c Beschleunigtes Verfahren*

Ist die Vorbereitungsphase abgeschlossen, wird das eigentliche Asylverfahren eingeleitet. Hier entscheidet sich nach Durchführung der Anhörung, ob ein Asylgesuch im Rahmen des beschleunigten oder des erweiterten Verfahrens behandelt wird.

Die Dauer des beschleunigten Verfahrens beträgt grundsätzlich acht bis zehn Arbeitstage. Es kann jedoch in begründeten Fällen um einige Tage verlängert werden (siehe Art. 37 Abs. 1 und 3 E-AsylG).

Innerhalb dieser Frist sollen alle für die Eröffnung des erstinstanzlichen Asylentscheides notwendigen Verfahrensschritte durchgeführt werden (sog. getaktetes Verfahren). Der Bundesrat soll auf Verordnungsstufe die einzelnen Verfahrensschritte festlegen (zum beschleunigten Verfahren und zur Darstellung der einzelnen Verfahrensschritte siehe Ziffer 2.3.2.).

## *Artikel 26d Erweitertes Verfahren*

In Artikel 26d wird das erweiterte Verfahren definiert.

Steht nach der Anhörung zu den Asylgründen fest, dass innerhalb der Frist im beschleunigten Verfahren (vgl. Art. 37 E-AsylG) kein erstinstanzlicher Asylentscheid gefällt werden kann, weil zum Beispiel weitere Abklärungen vorgenommen werden müssen, so wird ein Asylgesuch im erweiterten Verfahren behandelt und die betroffene Person für die Dauer des Asylverfahrens auf einen Kanton verteilt. Dasselbe gilt beispielsweise auch, wenn das BFM im Rahmen seiner Behandlungsstrategie eine Priorisierung der Gesuchsbehandlungen beschlossen hat (siehe zum erweiterten Verfahren auch Ziffer 2.3.2.).

Unter den Begriff „weitere Abklärungen“ fallen Abklärungen, die nicht innerhalb kurzer Zeit vorgenommen werden können. Dazu gehören zum Beispiel Abklärungen bei schweizerischen Vertretungen im Ausland, das Einfordern von weiteren Beweismitteln, die im Herkunftsland beschafft werden müssen oder allenfalls die Durchführung einer weiteren Anhörung.

Kann eine Abklärung hingegen innerhalb weniger Tage abgeschlossen werden, soll weiterhin das beschleunigte Verfahren zur Anwendung gelangen (z.B. bei einfachen Dokumentenanalysen). Dies wird durch Artikel 37 Absatz 3 E-AsylG verdeutlicht, wonach das beschleunigte Verfahren bei Vorliegen von triftigen Gründen um einige Tage verlängert werden kann.

#### *Artikel 27 Absatz 4 (aufgehoben)*

Der geltende Absatz 4 regelt die Zuweisung auf die Kantone für Personen, auf deren Asylgesuch in den EVZ nicht eingetreten worden ist.

Aufgrund des neuen Konzeptes soll Absatz 4 aufgehoben werden: Aufenthalt in Zentren des Bundes und Vollzug der Wegweisung ab Zentren des Bundes im beschleunigten und im Dublin-Verfahren; Verteilung auf die Kantone ab Entscheid, dass ein erweitertes Verfahren Anwendung findet.

Die genauen Modalitäten hinsichtlich der Zuteilung der Betroffenen auf die Kantone sowie die Kompensation der Standortkantone von Zentren des Bundes (z.B. Anrechnung der Unterbringungsplätze an den Verteilschlüssel) müssen mit den Kantonen noch vereinbart werden. Dies entspricht auch der gemeinsamen Erklärung, welche an der Asylkonferenz vom 21. Januar 2013 einstimmig gutgeheissen worden ist (siehe Ziffer 1.3). Der Bundesrat kann die entsprechenden Kriterien für die Verteilung gestützt auf Artikel 27 Absatz 2 AsylG in einer Verordnung (Asylverordnung 1) festlegen.

#### *Artikel 29 Absätze 1, 2, 3 und 4*

##### *Zu Absatz 1*

Eine Anhörung zu den Asylgründen soll neu bei allen Verfahren in den Zentren des Bundes durchgeführt werden. Bisher wurde die Anhörung in den EVZ oder nach Zuweisung in einen Kanton im BFM durchgeführt.

##### *Zu Absatz 2*

Vor dem Hintergrund des umfassenden und unentgeltlichen Rechtsschutzes ist es nicht notwendig, dass Asylsuchende sich von einer Vertretung ihrer Wahl für die Anhörung begleiten lassen können. Lehnt die asylsuchende Person die zugeweilte Rechtsvertretung ab, so kann sie sich immer von einer von ihr selber bevollmächtigten Rechtsvertretung begleiten lassen. Die Begleitung durch eine weitere Person ist daher nicht mehr notwendig. Auch sollen die Asylsuchenden nicht mehr von einer Dolmetscherin oder einem Dolmetscher ihrer Wahl begleitet werden. Dies würde aufgrund des damit verbundenen organisatorischen Mehraufwandes ein getaktetes und rasches Verfahren erschweren.

##### *Zu Absatz 3*

Aufgrund des unentgeltlichen Rechtsschutzes (vgl. Art. 102f ff. E-AsylG) ist die Hilfswerksvertretung bei der Anhörung zu den Asylgründen nicht mehr regelmässig anwesend. Der entsprechende Verweis kann gestrichen werden. Hilfswerke können jedoch im Rahmen des unentgeltlichen Rechtsschutzes oder auf individueller Basis als Rechtsvertretung weiterhin an den Anhörungen teilnehmen.

##### *Zu Absatz 4*

Ziel der Neustrukturierung des Asylbereiches ist es, dass alle Anhörungen in den Zentren des Bundes durchgeführt werden. Dieser Absatz, welcher die Möglichkeit zur Durchführung der Anhörung durch die Kantone regelt kann somit aufgehoben werden.

#### *Artikel 30 (aufgehoben)*

Siehe Kommentar zu Artikel 29 Absatz 3 E-AsylG.

### *Artikel 37 Erstinstanzliche Verfahrensfristen*

Artikel 37 E-AsylG regelt die Behandlungsfristen für das BFM im beschleunigten Verfahren, im Dublin-Verfahren und im erweiterten Verfahren.

Die kurzen Behandlungsfristen für das BFM im beschleunigten und im Dublin-Verfahren (8 bis 10 Tage respektive 2 Arbeitstage) sind gerechtfertigt, da in der vorangehenden Vorbereitungsphase bereits möglichst alle für die Durchführung eines Asylverfahrens notwendigen Abklärungen vorgenommen werden. Zudem werden im Rahmen des beschleunigten Verfahrens nur Asylgesuche behandelt, bei welchen keine weiteren (aufwendigen) Abklärungen notwendig sind.

Die Behandlungsfristen des BFM können bei Vorliegen von triftigen Gründen um einige Tage verlängert werden, wenn das Verfahren innert kurzer Frist abgeschlossen werden kann (Abs. 3). Dies kann z.B. aus organisatorischen Gründen notwendig sein (z.B. bei Krankheit oder unvorhergesehener Abwesenheit einer am Verfahren beteiligten Person) oder wenn Abklärungen getätigt werden müssen, die nur geringen Aufwand verursachen und deshalb nur wenige Tage in Anspruch nehmen (vgl. Kommentar zu Art. 26c und 26d E-AsylG).

Im erweiterten Verfahren beträgt die Behandlungsfrist für das BFM in der Regel zwei Monate (zusammen mit der Vorbereitungsphase rund drei Monate). Dies entspricht der heutigen Regelung für Asylgesuche, bei denen weitere Abklärungen notwendig sind (vgl. Art. 37 Absatz 3 AsylG). Der Begriff "in der Regel" weist darauf hin, dass hier die Umstände des Einzelfalles für die Dauer der Behandlungsfrist massgebend sind.

Gemäss Absatz 5 soll das BFM Asylgesuche von Personen ausserhalb der Reihe und unverzüglich behandeln, wenn sich die Betroffenen aufgrund eines Ersuchens des Staates, vor welchem sie die Schweiz um Schutz ersuchen, in Auslieferungshaft befinden (vgl. hierzu auch Kommentar zu Art. 109 Abs. 6 E-AsylG).

### *Artikel 43 Absatz 1*

Während des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes sollen Asylsuchende keiner Erwerbstätigkeit nachgehen können. Es ist wichtig, dass sich Asylsuchende in dieser Zeit dem BFM zur Verfügung halten. Nur so können Asylverfahren effektiv beschleunigt werden. Vom Verbot der Erwerbstätigkeit ausgenommen ist die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen (vgl. ausdrücklich Art. 43 Abs. 4 AsylG).

Nach einer Verteilung auf die Kantone unterstehen die Betroffenen keinem Arbeitsverbot mehr. Die heute geltende Regelung, wonach Asylsuchende in den ersten drei Monaten nach Einreichung ihres Gesuches generell keiner Erwerbstätigkeit nachgehen können, soll im erweiterten Verfahren nicht weitergeführt werden. Ihre Asylgesuche sind nicht offensichtlich unbegründet und eine allfällige Erwerbstätigkeit kann sinnvoll sein. Sie kann auch zu einer finanziellen Entlastung des Bundes führen.

### *Artikel 45 Absätze 2 und 2<sup>bis</sup>*

Im beschleunigten Verfahren soll die Ausreisefrist sieben Tage betragen. Im erweiterten Verfahren beträgt sie wie bis anhin zwischen sieben und dreissig Tagen (Abs. 2). Diese Regelung entspricht der EU-Rückführungsrichtlinie, wonach die Ausreisefrist zwischen sieben und dreissig Tage betragen kann. Im Dublin-Verfahren kann die Ausreisefrist wie bis anhin weniger als sieben Tage betragen (siehe Absatz 3).

Absatz 2<sup>bis</sup> entspricht materiell unverändert dem bisherigen Absatz 2, 2. Satz.

#### *Artikel 46 Absatz 1<sup>bis</sup>*

Vgl. Kommentar zu Artikel 27 E-AsylG.

Aufgrund des neuen Konzepts müssen die genauen Verteilungs- und Zuweisungsmodalitäten sowie die Kompensation der Kantone mit besonderen Aufgaben noch erarbeitet werden (z.B. Anrechnung der Unterbringungsplätze der Zentren des Bundes auf den Verteilschlüssel beim Standortkanton). Dies betrifft auch die Regelung, welcher Kanton für den Wegweisungsvollzug in den verschiedenen Asylverfahren zuständig ist (beschleunigtes Verfahren, Dublin-Verfahren und erweitertes Verfahren).

An der Asylkonferenz vom 21. Januar 2013 bestand Einigkeit darüber, dass der Standortkanton für den Wegweisungsvollzug während des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes zuständig ist (beschleunigtes Verfahren und Dublin-Verfahren). Sehen die Kantone jedoch z.B. im Rahmen von Vereinbarungen oder Konkordaten eine andere Regelung vor, so bleibt diese vorbehalten (vgl. Ziffer 3.3.4 des Schlussberichtes der Arbeitsgruppe Bund / Kantone vom 21. November 2012).

#### *Artikel 52 Absatz 2 (aufgehoben)*

Die im Rahmen der dringlichen Änderung des AsylG beschlossene Abschaffung der Möglichkeit, Asylgesuche bei einer schweizerischen Vertretung einzureichen (Erlass 3), soll in das ordentliche Recht überführt werden. Diese Bestimmung ist ebenfalls davon betroffen.

#### *Artikel 68 Absatz 3 (aufgehoben)*

Die im Rahmen der dringlichen Änderung des AsylG beschlossene Abschaffung der Möglichkeit, Asylgesuche bei einer schweizerischen Vertretung einzureichen (Erlass 3), soll in das ordentliche Recht überführt werden. Diese Bestimmung ist ebenfalls davon betroffen.

#### *Artikel 78 Absatz 4*

Der Hinweis auf Art. 30 AsylG muss gestrichen werden, da die Hilfswerksvertretung bei der Anhörung nicht mehr regelmässig anwesend sein soll.

#### *Artikel 80*

##### *Zu Absatz 1*

Der Hinweis auf Art. 30 Abs. 2 AsylG muss gestrichen werden, da die Hilfswerksvertretung bei der Anhörung nicht mehr anwesend sein soll.

Die Zuständigkeit für die Ausrichtung von Sozial- und Nothilfe ist von der vorgeschlagenen Neustrukturierung im Asylbereich nicht betroffen: Erfolgt eine Zuteilung von Asylsuchenden auf die Kantone, sind diese zuständig für die Ausrichtung der Sozial- und der Nothilfe (vgl. Satz 1). Dies ist dann der Fall, wenn Asylsuchende im Rahmen des erweiterten Verfahrens den Kantonen zugewiesen werden. Gleiches gilt für Personen im beschleunigten Verfahren, die wegen eines hängigen Beschwerdeverfahrens nicht innerhalb der Maximaldauer von 140 Tagen ab dem Bundeszentrum vollzogen werden können (siehe Art. 24 Abs. 6 E-AsylG).

Bei Personen, deren Asylgesuch im beschleunigten Verfahren in den Zentren des Bundes rechtskräftig abgelehnt wird, erfolgt keine Zuweisung an die Kantone. Kann

der Vollzug für diese Personen jedoch während der Maximaldauer von 140 Tagen nicht sichergestellt werden, ist die Nothilfe von dem Kanton zu gewähren, der für den Vollzug der Wegweisung als zuständig bezeichnet worden ist (vgl. Satz 2).

#### *Zu Absatz 2*

Bei Asylsuchenden, die sich im Rahmen des beschleunigten Verfahrens und des Dublin-Verfahrens mit einem rechtskräftigen Entscheid mit Ausreisefrist im Zentrum des Bundes befinden, soll nur noch Nothilfe ausgerichtet werden. Damit sind sie Personen gleichgestellt, die sich zu diesem Zeitpunkt in einem Kanton befinden.

Während der Dauer des Aufenthalts in einem Zentrum des Bundes ist der Bund für die Ausrichtung der Sozial- oder Nothilfe zuständig. Zusammen mit dem Standortkanton und den beauftragten Dritten gewährleistet er zudem, dass der Zugang zu einer adäquaten Gesundheitsversorgung sichergestellt ist. Dazu gehören auch der Abschluss und die Verwaltung der Krankenversicherung. Zudem sieht das revidierte Epidemien-gesetz (BBl 2012 8157) spezifische Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten auch im Asylbereich vor. Der Bund kann Dritte mit der Ausrichtung der Unterstützung (Sozialhilfe oder Nothilfe) und der Betreuung beauftragen. Er vergütet die Aufwendungen pauschal gestützt auf Vereinbarungen.

Kinder in Zentren des Bundes haben Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht und unterstehen der obligatorischen Schulpflicht (Art. 62 BV). Da die bisherige Höchstdauer in den EVZ von 90 Tagen neu auf mindestens 100 bis 140 Tage Aufenthalt in den Zentren des Bundes verlängert wird, sollen betroffene Schulpflichtige nicht schlechter gestellt werden als bei einer Verteilung auf die Kantone. Diesfalls findet eine Einschulung in der Regel spätestens nach einem dreimonatigen Aufenthalt statt. Die Kosten werden vom Bund übernommen. Der Standortkanton übernimmt die Organisation des Unterrichts (Anstellung Lehrpersonen, Lehrplan etc.).

#### *Artikel 91 Absätze 2<sup>ter</sup> und 4<sup>bis</sup>*

Die im Rahmen der dringlichen Änderung des AsylG beschlossene Möglichkeit, dass der Bund den Standortkantonen von Zentren des Bundes einen Pauschalbeitrag an die Sicherheitskosten ausrichten und Beiträge für die Durchführung von Beschäftigungsprogrammen gewähren kann, soll in das ordentliche Recht überführt werden (Art. 91 Abs. 2<sup>ter</sup> und 4<sup>bis</sup> gemäss Erlass 3).

#### *Artikel 93a Rückkehrberatung*

##### *Zu Absatz 1*

Der Rückkehrberatung soll im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereiches ein grosses Gewicht eingeräumt werden. Ziel der Rückkehrberatung in den Zentren des Bundes ist es, die asylsuchenden Personen frühzeitig und umfassend auf das bestehende Rückkehrhilfeangebot hinzuweisen und dadurch die freiwillige Rückkehr zu fördern.

Bei asylsuchenden Personen, die z.B. im Rahmen des erweiterten Verfahrens einem Kanton zugewiesen werden, ist dieser auch für die Rückkehrberatung zuständig.

Der Zugang zur Rückkehrberatung und die freiwillige Ausreise mit Rückkehrhilfe sind in jeder Verfahrensphase möglich (auch in der Vorbereitungsphase).



Das BFM soll die Möglichkeit für regelmässige Rückkehrgespräche in den Zentren des Bundes schaffen. Dies gilt auch für die Vorbereitungsphase, wenn das Asylgesuch als offensichtlich unbegründet erscheint. Dadurch werden der betroffenen Person Alternativen zum Asylverfahren in der Schweiz aufgezeigt und sie kann sich frühzeitig mit einer allfälligen Rückkehr in den Heimatstaat befassen.

Die Rückkehrhilfe richtet sich nach Artikel 93 AsylG.

*Zu Absatz 2*

Eine vom BFM unabhängige Stelle (kantonale Rückkehrberatungsstelle oder Dritte) führt die Rückkehrberatung in den Zentren des Bundes durch. Dies entspricht einem Anliegen der bereits heute bestehenden Rückkehrberatungsstellen, welche einer unabhängigen Beratung grossen Wert beimessen.

*Artikel 93b Entschädigung für die Rückkehrberatung*

*Zu den Absätzen 1 und 2*

Der Bund entrichtet Beiträge an den Leistungserbringer nach Artikel 93a Absatz 2 E-AsylG. Sie setzen sich zusammen aus den Verwaltungs- und Personalkosten der kantonalen Rückkehrberatungsstelle oder des beauftragten Dritten. Die Beiträge sollen in der Form von Pauschalen entrichtet werden und sind eine Entschädigung für die Information und Beratung der Asylsuchenden und weggewiesenen Personen in Bezug auf ihre Rückkehrmöglichkeiten.

*Zu Absatz 3*

Der Bundesrat wird die Höhe der pauschalen Beiträge sowie die Voraussetzungen für deren Ausrichtung in einer Verordnung festlegen.

*Artikel 94 (aufgehoben)*

Da die Hilfswerksvertretung nicht mehr regelmässig bei Anhörungen anwesend ist, soll Artikel 94 AsylG (Beiträge an Hilfswerke) aufgehoben werden (siehe auch Art. 30 AsylG).

*Gliederungstitel vor Artikel 95a*

*6a. Kapitel: Plangenehmigung bei Bauten und Anlagen zur Unterbringung von Asylsuchenden*

*1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen*

*Artikel 95a Grundsatz*

*Zu Absatz 1*

In Artikel 95a Absatz 1 E-AsylG wird der Grundsatz festgelegt, wonach Bauten und Anlagen, die dem Bund ganz oder überwiegend zur Unterbringung Asylsuchender dienen, nur mit einer Plangenehmigung des EJPD errichtet, geändert oder diesem neuen Nutzungszweck zugeführt werden dürfen. Mit dem Begriff „überwiegend“ soll klargestellt werden, dass die Plangenehmigung auch Gebäude und Infrastrukturen beinhaltet, die nicht rein der Unterbringung dienen, sondern z.B. der Durchführung der Asylverfahren. Dies betrifft z.B. Gebäude bei den Unterkünften, die der Befragung der Asylsuchenden, deren Beratung über das Asylverfahren oder der medizinischen Versorgung dienen.

Es wurde darauf verzichtet, im Gesetz ausdrücklich zu verankern, dass die neu geschaffenen Strukturen bei Bedarf auch von den Kantonen mitgenutzt werden

können. Eine solche Bestimmung gehört systematisch nicht zur Regelung des Plangenehmigungsverfahrens, sondern kann zum Beispiel im auszuarbeitenden Sachplan aufgenommen werden. Es ist dabei Absicht des Bundes, dass auch die Kantone die Bundesstrukturen zur Unterbringung der ihnen zugewiesenen Asylsuchenden bei Bedarf nutzen können. Dies betrifft zum Beispiel auch Personen, mit einem negativen Asylentscheid, die sich im Wegweisungsvollzug befinden. Zudem kann im Sachplan zum Beispiel festgelegt werden, dass bei Bedarf auch Mitbenutzungen (z.B. Freizeitanlagen, soziale Anlässe usw.) ermöglicht werden.

Die Plangenehmigung ist durch das EJPD zu erteilen. Allgemein ist in anderen bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren in der Regel ein Bundesamt Genehmigungsbehörde, vereinzelt aber auch ein Departement. Bundesämter können vor allem in solchen Verfahren als Genehmigungsbehörde eingesetzt werden, in denen private Geschwister auftreten und die politischen Dimensionen des Projekts überblickbar sind.

Ist eine Bundesbehörde Gesuchstellerin, sollte das entsprechende Departement für die Erteilung der Plangenehmigung zuständig sein. Zwar ist es grundsätzlich möglich, dass ein Amt das Verwaltungsverfahren instruiert, das mit einem Departemententscheid endet. Im vorliegenden Fall würde aber das BFM gleichzeitig als Gesuchstellerin und als instruierende Behörde auftreten. Diese Doppelfunktion kann vermieden werden, indem das GS-EJPD selber als instruierende Behörde handelt. Mit diesem Modell bleibt auch die Kohärenz der Rechtsetzung gewahrt.

*Zu den Absätzen 2 und 3:*

Diese Absätze entsprechen den üblichen Formulierungen bei bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren. Unter anderem wird festgehalten, dass das kantonale Recht zu berücksichtigen ist, soweit es die Erfüllung der Aufgaben zur Unterbringung Asylsuchender oder zur Durchführung von Asylverfahren nicht unverhältnismässig einschränkt.

*Zu Absatz 4:*

Bei Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, wird grundsätzlich ein Sachplan vorausgesetzt. Dabei soll jedoch nicht jedes Vorhaben des Bundes in einen Sachplan aufgenommen und örtlich lokalisiert werden. Kriterium für die Aufnahme in den Sachplan ist zum Beispiel die Grösse der Unterkunft und die mit ihr verbundenen Nebenräume und Nebenanlagen.

Grosse Zentren des Bundes gehören somit in einen Sachplan, während Einrichtungen für die vorübergehende Unterbringung von Asylsuchenden im Sachplan nicht räumlich abgestimmt werden müssen.

Der Sachplan soll auch einen allgemeinen, konzeptionellen Teil enthalten. In Bezug auf die Unterbringung von Asylsuchenden ist es sinnvoll, in diesem Teil grundsätzliche Erörterungen zu Standortfragen und zur Betriebsführung von Einrichtungen für Asylsuchende aufzunehmen. Dies gilt auch dann, wenn sie bloss temporär genutzt werden oder wegen ihrer Grösse und ihrer Auswirkungen auf die Umgebung nicht sachplanpflichtig sind.

*Artikel 95b Enteiignungsrecht und anwendbares Recht*

Artikel 95b E-AsylG regelt das anwendbare Recht. Die Bestimmung entspricht der üblichen Formulierung bei anderen bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren.

Es wird auf Gesetzesstufe ausdrücklich verankert, dass das EJPD ermächtigt ist, nötigenfalls die Enteignung durchzuführen.

## *2. Abschnitt: Plangenehmigungsverfahren*

### *Artikel 95c bis 95j*

In den Artikel 95c bis 95j E-AsylG wird das Verfahren näher beschrieben. Es entspricht den bestehenden bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren. Dies betrifft die Bestimmungen zur Einleitung des ordentlichen Plangenehmigungsverfahrens (Art. 95c E-AsylG), die Aussteckung (Art. 95d E-AsylG), die Anhörung, die Publikation und Auflage (Art. 95e E-AsylG), die persönliche Anzeige (Art. 95f E-AsylG) sowie die Einsprachemöglichkeiten (Art. 95g E-AsylG).

Mit dem Verweis in Artikel 95h E-AsylG wird sichergestellt, dass das Bereinigungsverfahren in der Bundesverwaltung den anderen Plangenehmigungsverfahren entspricht und sich nach Artikel 62b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes richtet.

Die in Artikel 95i E-AsylG vorgesehene Geltungsdauer der Plangenehmigung von fünf Jahren ist auch in anderen bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren vorgesehen. Reine Umnutzungen werden dabei sehr rasch vorgenommen. Daher wird die Dauer der Plangenehmigung in diesen Fällen auf zwei Jahre festgelegt.

Es wird zwischen dem ordentlichem und dem vereinfachtem Plangenehmigungsverfahren unterschieden. Das vereinfachte Plangenehmigungsverfahren (Art. 95j E-AsylG) soll ausschliesslich angewendet werden bei örtlich begrenzten Vorhaben mit wenigen, eindeutig bestimmbar Betroffenen (Bst. a) sowie bei Bauten und Anlagen, deren Änderung oder Umnutzung das äussere Erscheinungsbild nicht wesentlich verändert, keine schutzwürdigen Interessen Dritter berührt und sich nur unerheblich auf Raum und Umwelt auswirkt (Bst. b). Schliesslich soll das vereinfachte Plangenehmigungsverfahren bei Bauten und Anlagen zur Anwendung kommen, die spätestens nach drei Jahren wieder entfernt werden (Bst. c).

Detailpläne, die sich auf ein bereits genehmigtes Projekt stützen, werden im vereinfachten Verfahren genehmigt (Art. 95j Abs. 2 E-AsylG). Anwendungsfall eines vereinfachten Plangenehmigungsverfahrens ist beispielsweise der Ersatz einer bestehenden Heizungsanlage durch eine verbesserte und umweltverträglichere Anlage.

Im Zweifelsfall ist aber immer das ordentliche Plangenehmigungsverfahren durchzuführen (Art. 95j Abs. 4 E-AsylG). Auch beim vereinfachten Plangenehmigungsverfahren besteht ein umfassender Rechtsschutz (Art. 95l E-AsylG) der Betroffenen.

## *3. Abschnitt: Schätzungsverfahren; vorzeitige Besitzeinweisung*

### *Artikel 95k*

Die Bestimmungen zum Schätzungsverfahren und der vorzeitigen Besitzeinweisung entsprechen der üblichen Formulierung im Rahmen der bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren.

#### *4. Abschnitt: Rechtsmittelverfahren*

##### *Artikel 95l*

Dieser Artikel regelt den Rechtsschutz. Wie bereits erwähnt stehen gegen die Entscheide des Departements (GS-EJPD) die Beschwerdemöglichkeit an das Bundesverwaltungsgericht und der Weiterzug an das Bundesgericht offen. Damit wird in allen Verfahren ein umfassender Rechtsschutz gewährleistet.

##### *Titel neu*

##### *Gliederungstitel vor Artikel 102*

#### *8. Kapitel: Rechtsschutz, Beschwerdeverfahren, Wiedererwägung und Mehrfachgesuche*

##### *1. Abschnitt: Rechtsschutz in den Zentren des Bundes*

In diesem Abschnitt wird der Rechtsschutz der Asylsuchenden während des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes geregelt (beschleunigtes Verfahren, Dublin-Verfahren).

Der Abschnitt *1a.* regelt den Rechtsschutz von Asylsuchenden, die sich im Rahmen des erweiterten Verfahrens im Kanton aufhalten (siehe Art. 102l und 102m E-AsylG).

##### *Artikel 102f      Grundsatz*

##### *Zu Absatz 1*

Als flankierende Massnahme zum beschleunigten Verfahren besteht ein Anspruch auf eine kostenlose Beratung und Rechtsvertretung für Asylsuchende im beschleunigten Verfahren und bei den Dublin-Verfahren.

Beim erweiterten Verfahren besteht dieser Anspruch solange sich die Betroffenen in den Zentren des Bundes aufhalten, d.h. bis zum Entscheid, dass das erweiterte Verfahren zur Anwendung kommt (Triage im erstinstanzlichen Verfahren). Danach werden die Betroffenen auf die Kantone verteilt (Art. 26d E-AsylG). Während des Aufenthaltes im Kanton besteht ein eingeschränkter kostenloser Rechtsschutz. Er richtet sich nach den Artikeln 102l und 102m E-AsylG im Abschnitt *1a.* (siehe auch Ziffer 2.6).

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

Während des Asylverfahrens kann die Beratung und Rechtsvertretung die Asylsuchenden insbesondere über das Verfahren informieren, an der Erstbefragung und an der Anhörung teilnehmen, zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheids Stellung nehmen und bei Bedarf eine Beschwerde gegen Verfügungen des BFM einreichen.

##### *Absatz 2*

Die Organisation der Beratung und der Rechtsvertretung in den Zentren des Bundes soll im Rahmen einer Leistungsvereinbarung durch einen oder mehrere beauftragte Dritte erfolgen. Je nach Standort der Zentren des Bundes ist es denkbar, dass verschiedene Leistungserbringer beauftragt werden. Aus organisatorischen Gründen soll jedoch pro Zentrum nur ein Leistungserbringer betraut werden. In welcher Form

die Beratung und Rechtsvertretung sichergestellt wird, ist Inhalt der Leistungsvereinbarung. Denkbar ist, dass die Leistungserbringer zum Beispiel eine Liste mit interessierten und geeigneten Rechtsvertretern führen. In diese Liste können Rechtsberatungsstellen sowie auch unabhängige Anwältinnen und Anwälte sowie Juristinnen und Juristen aufgenommen werden, die über vertiefte Kenntnisse im Asylrecht verfügen.

Die Beratung und Rechtsvertretung erfolgt in den Zentren des Bundes oder in deren unmittelbarer Nähe. Die Entschädigung erfolgt pauschal an die Leistungserbringer. In den Pauschalen ist insbesondere auch eine Entschädigung für eine unabhängige Übersetzung (Dolmetscher) und die Organisation enthalten.

#### *Artikel 102g      Beratung über das Asylverfahren*

Die Beratung in den Zentren des Bundes steht für das gesamte Asylverfahren einschliesslich des Beschwerdeverfahrens zur Verfügung. Inhaltlich ist sie auf Fragen in Bezug auf das eigentliche Asylverfahren beschränkt. Asylsuchende können die Beratung ab dem ersten Tag ihres Aufenthaltes in den Zentren des Bundes beanspruchen. Die Büros befinden sich in den Zentren des Bundes oder in unmittelbarer Nähe.

#### *Artikel 102h      Rechtsvertretung*

##### *Zu Absatz 1*

Die Rechtsvertretung in den Zentren des Bundes wird bereits für die Erstbefragung in der Vorbereitungsphase der asylsuchenden Person zugewiesen, sofern sie nicht ausdrücklich darauf verzichtet. Bei Verzicht auf die zugewiesene Rechtsvertretung nimmt die asylsuchende Person entweder ihre Rechte selber wahr oder bestimmt eine andere bevollmächtigte Person für ihre Rechtsvertretung. Die Kosten für eine selbstbestimmte Rechtsvertretung trägt die asylsuchende Person selbst.

Die Rechtsvertretung soll an allen verfahrensrelevanten Schritten beteiligt sein und so einen umfassenden Rechtsschutz sicherstellen. Ein Wechsel der Rechtsvertretung ist nur möglich, wenn gewichtige Gründe dafür sprechen. Dies könnte z.B. der Fall sein, wenn eine asylsuchende Person geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe geltend macht und daher von einer Person gleichen Geschlechts vertreten werden möchte.

##### *Zu den Absätzen 2 und 3*

Ab Zeitpunkt der Zuweisung dauert die Rechtsvertretung im beschleunigten Verfahren und im Dublin-Verfahren bis zur Rechtskraft des Entscheides.

Im erweiterten Verfahren besteht sie bis zum Entscheid über dessen Durchführung. Dieser Entscheid wird nach der Anhörung zu den Asylgründen gefällt. Die Beratung und Rechtsvertretung nach Verteilung auf einen Kanton richtet sich nach den Artikeln 102l und 102m E-AsylG: Die Betroffenen können sich während ihres Aufenthaltes im Kanton kostenlos an eine Rechtsberatungsstelle wenden, wenn im Rahmen ihres Asylverfahrens entscheidungsrelevante Verfahrensschritte durchgeführt werden, z.B. eine weitere Anhörung zu den Asylgründen (Art. 102l E-AsylG). Für das Beschwerdeverfahren erhalten sie eine amtliche Verbeiständung, wenn sie mittellos sind und ihre Beschwerde nicht von vornherein aussichtslos ist (Art. 102m E-AsylG). Die Beschwerdefrist im erweiterten Verfahren soll weiterhin 30 Tage betragen. Weitere Massnahmen zum Rechtsschutz sind daher nicht erforderlich (siehe auch Ziffer 2.6).

Die Rechtsvertretung soll ihren Entscheid, auf eine Beschwerde zu verzichten, der asylsuchenden Person so rasch als möglich mitteilen. Handelt es sich um offensichtlich unbegründete Asylgesuche, sollte dies in der Praxis bereits nach der Anhörung zu den Asylgründen möglich sein. Durch eine frühzeitige Mitteilung können die betroffenen Asylsuchenden ihr Beschwerderecht uneingeschränkt wahrnehmen.

Die Aufgaben der Rechtsvertretung in den Zentren des Bundes sind in Artikel 102k E-AsylG geregelt.

#### *Artikel 102i Aufgaben des Leistungserbringers*

##### *Zu den Absätzen 1 und 2*

Der Leistungserbringer ist zuständig für die Organisation der Beratung über das Asylverfahren und der Rechtsvertretung. Er stellt sicher, dass die Wahrnehmung dieser Aufgaben einem hohen Qualitätsstandard entspricht. Es ist Aufgabe des Leistungserbringers, die mit diesen Aufgaben betrauten Personen zu bestimmen und sie den Asylsuchenden zuzuweisen. Damit wird gewährleistet, dass sie von einer neutralen Stelle zugewiesen werden. Es ist wichtig, dass diese Funktion objektiv und unabhängig wahrgenommen werden kann.

##### *Zu Absatz 3*

Zur unentgeltlichen Beratung über das Asylverfahren sind alle Personen zugelassen, die über berufliche Erfahrungen mit Asylsuchenden verfügen. Ein juristischer Hochschulabschluss soll nicht vorausgesetzt werden. Bereits heute werden die Asylsuchenden durch Personen beraten, die über berufliche Erfahrungen im Asylbereich verfügen, jedoch nicht über einen juristischen Hochschulabschluss (Rechtsberatungsstellen).

Zur unentgeltlichen Rechtsvertretung zugelassen sind Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Diese benötigen keine beruflichen Erfahrungen im Asylbereich. Ebenfalls zugelassen sind Personen mit einem universitären juristischen Hochschulabschluss, die jedoch über berufliche Erfahrungen im Asylbereich verfügen sollen.

##### *Zu Absatz 4*

Zwischen dem Leistungserbringer und dem BFM soll ein regelmässiger Informationsaustausch stattfinden. Dazu gehören insbesondere die Qualitätssicherung und Koordinationsfragen.

#### *Artikel 102j Teilnahme der Rechtsvertretung*

##### *Zu Absatz 1*

Es ist Aufgabe des Leistungserbringers, dafür zu sorgen, dass die Rechtsvertretung an der Erstbefragung in der Vorbereitungsphase und der Anhörung teilnimmt und über weitere Verfahrensschritte rechtzeitig informiert wird. Das BFM teilt dem Leistungserbringer die entsprechenden Termine rechtzeitig mit. Ist die Rechtsvertretung nicht anwesend, so entfalten die Handlungen des BFM trotzdem ihre Rechtswirkung. Diese Regelung ist notwendig, um die Asylverfahren innerhalb der vorgeschlagenen kurzen Fristen durchführen zu können.

Es ist Aufgabe des Leistungserbringers, bei einer Verhinderung des Rechtsvertreters rechtzeitig für einen Ersatz zu sorgen. Konnte die Abwesenheit der Rechtsvertretung nicht vorhergesehen werden und beruht sie auf nicht beeinflussbaren schwerwiegenden Umständen (z.B. plötzliche Krankheit, Unfall etc.), wird der Verfahrensschritt auf den nächsten möglichen Zeitpunkt verschoben (siehe auch Art. 37 Abs. 3 E-AsylG). Der Begriff "entschuldbare Gründe" bringt zudem zum Ausdruck, dass

Gründe vorliegen müssen, welche es der Rechtsvertretung verunmöglichen, für einen Ersatz zu sorgen, z.B. bei einem schweren Unfall mit anschliessendem Spitalaufenthalt.

*Zu Absatz 2*

Der Entwurf eines ablehnenden Asylentscheides wird der Rechtsvertretung zur Stellungnahme unterbreitet (Art. 102k Abs. 1 Bst. c E-AsylG). Unterlässt die Rechtsvertretung die Einreichung einer Stellungnahme oder wird diese nicht fristgerecht eingereicht, so gilt dies als Verzicht auf Stellungnahme. Dadurch wird gewährleistet, dass das Verfahren innert kurzer Zeit abgeschlossen werden kann. Dieses Vorgehen ist gerechtfertigt, da die Rechtsvertretung nach Eröffnung des definitiven Entscheids weiterhin die Möglichkeit hat, eine Beschwerde einzureichen.

*Artikel 102k Entschädigung für die Beratung und Rechtsvertretung*

*Zu Absatz 1*

Absatz 1 listet alle Aufgaben auf, für welche die Beratung und Rechtsvertretung in den Zentren des Bundes entschädigt wird. Im Beschwerdeverfahren ist die Rechtsvertretung neben dem Verfassen der Beschwerdeschrift auch verpflichtet, allfällige weitere Eingaben im Rahmen eines Schriftenwechsels zu verfassen und die asylsuchende Person bei allfälligen Instruktionsmassnahmen im Beschwerdeverfahren zu verbeiständen (z.B. bei mündlichen Anhörungen der Asylsuchenden).

Eine Entschädigung erfolgt ebenfalls für die Wahrnehmung der Interessen als Vertrauensperson für minderjährige Asylsuchende (siehe Bst. e, vgl. Art. 17 Abs. 3 E-AsylG).

*Zu Absatz 2*

Die Pauschale beinhaltet auch die Verwaltungskosten, das heisst die Organisation und Zuteilung der Rechtsvertretung durch den Leistungserbringer sowie eine unabhängige Übersetzung. Die unabhängige Übersetzung trägt dem Anliegen einer umfassenden Beratung über das Asylverfahren und Rechtsvertretung Rechnung.

*Zu Absatz 3*

Der Bundesrat legt die Höhe der Entschädigungen sowie die Voraussetzungen für deren Ausrichtung auf Verordnungsstufe fest. Die Abgeltung soll pauschal erfolgen. Im Rahmen der Qualitätskontrolle ist dafür zu sorgen, dass sich die Rechtsvertretung im Beschwerdeverfahren auf Fälle beschränkt, die nicht von Anfang an aussichtslos sind, was bspw. in zahlreichen Dublin-Fällen zutreffen dürfte (siehe Art. 102i Abs. 4 E-AsylG).

*Abschnitt 1a.: Rechtsschutz nach Verteilung auf die Kantone*

*Artikel 102l Beratung und Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren*

Asylsuchende werden nach dem Entscheid, dass ein erweitertes Verfahren durchgeführt wird, für die Dauer des Asylverfahrens auf die Kantone verteilt (Art. 26d E-AsylG). Die Betroffenen können sich im Kanton kostenlos an eine Rechtsberatungsstelle wenden, wenn im Rahmen ihres Asylverfahrens entscheidungsrelevante Verfahrensschritte durchgeführt werden, z.B. eine weitere Anhörung zu den Asylgründen (Abs. 1). Dies kann bedeuten, dass es nach dem Verlassen des Zentrums des Bundes zu einem Zuständigkeitswechsel bei der Beratung und Rechtsvertretung kommt. Es ist aber sinnvoll und zweckmässig, dass sich die Betroffenen an eine Rechtsberatungsstelle im Aufenthaltskanton wenden können. Damit können lange Anfahrtswe-

ge vermieden werden. Die Rechtsvertretung für das Beschwerdeverfahren richtet sich nach Artikel 102m E-AsylG. Diese kann auch durch Personen wahrgenommen werden, die über einen juristischen Hochschulabschluss und beruflicher Erfahrung im Asylbereich verfügen (Art. 102m Abs. 3 E-AsylG). Damit ist gewährleistet, dass die in den Rechtsberatungsstellen tätigen Personen, die Asylsuchenden im Beschwerdeverfahren vertreten können. Dadurch kann ein weiterer Zuständigkeitswechsel vermieden werden.

Die Rechtsberatungsstellen erhalten für ihre Tätigkeiten eine einmalige Pauschale pro asylsuchende Person (Abs. 2). Dabei sollen nur die Beratung und Vertretung bei entscheiderelevanten Verfahrensschritten abgegolten werden, z.B. bei Anhörungen zu den Asylgründen, der Gewährung des rechtlichen Gehörs zu Abklärungsergebnissen, etc. Die Höhe der Pauschale sowie die entscheiderelevanten Verfahrensschritte sollen auf Verordnungsstufe festgelegt werden. Auch legt der Bundesrat die Voraussetzungen fest, die eine Rechtsberatungsstelle für die Ausübung dieser Aufgaben erfüllen soll (z.B. ausgewiesene Erfahrung mit der Beratung und Vertretung von Asylsuchenden).

Die Entschädigung für die Rechtsvertretung im Beschwerdeverfahren richtet sich nach Artikel 102m AsylG (Abs. 3).

#### *Artikel 102m Unentgeltliche Rechtspflege*

Die im Erlass 1 beschlossene Regelung zur unentgeltlichen Rechtspflege (Art. 110a AsylG, Wegfall der Voraussetzung der Notwendigkeit einer amtlichen Vertretung bei der unentgeltlichen Rechtspflege, noch nicht in Kraft) soll neu für Personen gelten, deren Asylgesuch im Rahmen des erweiterten Verfahrens behandelt wird.

Den betroffenen Asylsuchenden soll für das Beschwerdeverfahren eine amtliche Verbeiständung zur Verfügung stehen, sofern sie mittellos sind und ihre Beschwerde nicht von vornherein aussichtslos ist (vgl. Art. 65 VwVG).

Dasselbe gilt für Personen, deren Asylgesuch im beschleunigten Verfahren oder im Dublin-Verfahren behandelt wurde, die jedoch auf eine unentgeltliche Rechtsvertretung nach Artikel 102h E-AsylG verzichten.

Asylsuchende im beschleunigten Verfahren und im Dublin-Verfahren, die eine unentgeltliche Rechtsvertretung in den Zentren des Bundes in Anspruch genommen haben (Art. 102h E-AsylG), sind auch im Beschwerdeverfahren durch diese vertreten. Artikel 102m E-AsylG findet auf sie deshalb keine Anwendung.

#### *Gliederungstitel vor Artikel 103*

##### *Abschnitt 1b.: Beschwerdeverfahren auf Kantonsebene*

Aus systematischen Gründen soll der bisherige erste Abschnitt neu unter Abschnitt 1a geregelt werden.

##### *Artikel 108 Beschwerdefristen*

Die Beschwerdefrist gegen materielle Asylentscheide im beschleunigten Verfahren beträgt neun Kalendertage, diejenige gegen Zwischenverfügungen fünf Kalendertage (Abs. 1). Die Reduktion der Beschwerdefrist von heute dreissig auf neun Tage ist angesichts des ausgebauten Rechtsschutzes möglich und im Hinblick auf die angestrebte Beschleunigung der Asylverfahren notwendig.

Im erweiterten Verfahren beträgt die Beschwerdefrist bei materiellen Asylentscheiden wie bereits heute dreissig Tage, diejenige gegen Zwischenverfügungen zehn



Tage (Abs. 2). Auch diese Frist entspricht der heute geltenden Regelung (vgl. Art. 108 Abs. 1 AsylG).

Die Beschwerdefrist bei Nichteintretensentscheiden und für das Flughafenverfahren beträgt für das beschleunigte und das erweiterte Verfahren wie bereits nach geltendem Recht sieben Tage d.h. im Ergebnis fünf Arbeitstage (Abs. 3 entspricht materiell unverändert Abs. 2 nach geltendem Recht).

Die im Rahmen der dringlichen Änderung des AsylG eingeführte Bestimmung, wonach die Beschwerdefrist bei einer Ablehnung eines Asylgesuchs von Personen aus sicheren Herkunftsstaaten fünf Arbeitstage beträgt, soll mit dem Absatz 3 in das ordentliche Recht überführt werden (Art. 108 Abs. 2 gemäss Erlass 3).

Die Beschwerdefristen sollen generell in Kalendertagen und nicht mehr in Arbeitstagen festgelegt werden.

Die Absätze 4 bis 6 entsprechen materiell unverändert den heutigen Absätzen 3 bis 5.

### *Artikel 109 Behandlungsfristen*

#### *Zu Absatz 1*

Im beschleunigten Verfahren beträgt die Behandlungsfrist des BVGer bei Beschwerden gegen materielle Asylentscheide zwanzig Tage ab Eingang der Beschwerde. Dies entspricht der Regelung im Erlass 1 für alle materiellen Entscheide (Art. 109 Abs. 4 AsylG).

#### *Zu Absatz 2*

Im erweiterten Verfahren beträgt die Behandlungsfrist bei Beschwerden gegen materielle Asylentscheide in der Regel zwei Monate, weil davon ausgegangen werden muss, dass es sich hier um kompliziertere Fälle handeln kann. Im Erlass 1 wurde beschlossen, dass die Behandlungsfrist für alle materiellen Entscheide in der Regel 20 Tage beträgt (Art. 109 Abs. 4 AsylG). Es ist jedoch gerechtfertigt, für das erweiterte Verfahren eine längere Behandlungsfrist für das BVGer vorzusehen. Die vorgeschlagene Behandlungsfrist entspricht der geltenden Regelung in Artikel 109 Absatz 4 AsylG.

#### *Zu Absatz 3*

Entspricht grundsätzlich dem bisherigen Absatz 1. Die Fristen sollen jedoch generell in Kalendertagen festgesetzt werden (sieben Kalendertage statt fünf Arbeitstage).

Bei beiden Verfahren (beschleunigtes und erweitertes Verfahren) beträgt die Behandlungsfrist des BVGer bei Beschwerden gegen Nichteintretensentscheide sieben Kalendertage (nach Erlass 1 fünf Arbeitstage, Art. 109 Abs. 1 AsylG). Dasselbe gilt bei Beschwerden gegen Entscheide, die im Rahmen des Flughafenverfahrens ergangen sind.

Das Parlament hat eine dringliche Änderung beschlossen, wonach das BVGer über Beschwerden gegen die Ablehnung von Asylgesuchen von Personen aus sicheren Herkunftsstaaten in der Regel innerhalb von fünf Arbeitstagen entscheidet (Art. 109 Abs. 1 AsylG, Erlass 3). Diese Änderung soll in Absatz 3 übernommen und ins ordentliche Recht überführt werden.

#### *Zu Absatz 4*

Analog zur Regelung der Behandlungsfristen des BFM (Art. 37 E-AsylG) soll auch die Behandlungsfrist für das BVGer um einige Tage verlängert werden, wenn wichtige Gründe vorliegen. Deshalb kann in den Absätzen 1 und 3 auf den Begriff "in der Regel" bei den Behandlungsfristen verzichtet werden.

Bei den genannten Behandlungsfristen handelt es sich um Ordnungsfristen, deren Nichteinhaltung keine unmittelbaren rechtlichen Konsequenzen nach sich zieht. Stellt das BVGer im beschleunigten Verfahren fest, dass das BFM weitere Abklärungen hätte vornehmen müssen, wird es in aller Regel den Asylentscheid aufheben und zur Fortsetzung im erweiterten Verfahren an das BFM zurückweisen.

*Absatz 5* entspricht materiell unverändert dem bisherigen Absatz 3.

#### *Zu Absatz 6*

Befindet sich eine Person in Auslieferungshaft, so ist es aufgrund des schweren Eingriffs in die persönliche Freiheit besonders wichtig, dass das BVGer den Beschwerdeentscheid besonders rasch fällt. Beschwerden von Asylsuchenden in Auslieferungshaft sollen deshalb ausserhalb der Reihe und unverzüglich behandelt werden. Dies bedeutet, dass solche Beschwerden vor allen anderen Beschwerdesachen und unverzüglich behandelt werden. Die heute geltende Regelung, wonach diese Fälle mit besonderer Beförderlichkeit zu behandeln sind, bringt die Notwendigkeit einer solch prioritären Behandlung zu wenig deutlich zum Ausdruck.

Die besondere Dringlichkeit der Bearbeitung der Beschwerdesache ist jedoch nur dann erforderlich, wenn die Auslieferungshaft auf der Grundlage eines Ersuchens des Verfolgerstaates angeordnet wurde. Eine Auslieferung einer asylsuchenden Person an einen Drittstaat (z.B. Ersuchen um Auslieferung eines türkischen Asylsuchenden von Deutschland) ist nämlich nach erfolgter Prüfung durch das Bundesamt für Justiz grundsätzlich jederzeit und in jedem asylrechtlichen Verfahrensstadium zulässig, sofern der betroffenen Person dort keine anschliessende Weiterauslieferung oder Rückführung in ihren Heimatstaat droht (Beachtung des Non-Refoulement-Gebots durch diesen Drittstaat). Ein Urteil des BVGer muss bei Vorliegen einer solchen Konstellation somit nicht abgewartet werden.

#### *Artikel 110*

*Absatz 1* regelt die Nachfrist zur Verbesserung der Beschwerde. Neu soll diese bei Beschwerden gegen materielle Entscheide im beschleunigten Verfahren drei und im erweiterten Verfahren sieben Tage betragen (heute bei allen Beschwerden gegen materielle Entscheide sieben Tage, siehe Art. 110 AsylG). Bei Beschwerden gegen Nichtintretensentscheide, bei Entscheiden im Rahmen des Flughafenverfahrens und wenn die Betroffenen aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen und keine weiteren Abklärungen vorgenommen werden müssen (safe country Entscheid ohne weitere Abklärung) beträgt die Frist zur Verbesserung der Beschwerde wie bisher drei Tage (siehe Art. 110 AsylG).

*Absatz 3* soll gegenüber der heutigen Regelung durch Einfügung eines Verweises präzisiert werden: Die Frist für die Beibringung von Beweismitteln gemäss Abs. 2 soll aus wichtigen Gründen verlängert werden können.

#### *Artikel 110a (aufgehoben)*

Die unentgeltliche Rechtspflege wird neu in Artikel 102m E-AsylG geregelt.

*Zu Absatz 1*

Vor dem BVGer wird heute das Verfahren bis zum Entscheid (sog. Instruktionsverfahren) in asylrechtlichen Streitigkeiten fast ausschliesslich schriftlich geführt. In der Praxis wird oftmals unter Ansetzung von Vernehmlassungsfristen ein einfacher oder doppelter Schriftenwechsel durchgeführt. Dieser dient dem Ziel, die Beschwerde zur Entscheidreife zu führen. Nach Abschluss des Instruktionsverfahrens entscheidet das BVGer auf dem Weg der Aktenzirkulation (Art. 41 Abs. 1 VGG); in gewissen Fällen kann eine öffentliche Urteilsberatung stattfinden (Art. 41 Abs. 2 VGG).

Die Schriftlichkeit des Instruktionsverfahrens kann den Austausch von rechtlichen Argumenten verzögern und die Sachverhaltsermittlungen sowie das Nachfragen bei Unklarheiten erschweren. Damit kann es zu zeitlichen Verzögerungen im Instruktionsverfahren kommen. Neu soll deshalb das BVGer in Beschwerdeverfahren gegen einen Asylentscheid vermehrt in den Zentren des Bundes Instruktionsmassnahmen (insbesondere mündliche Anhörung der Asylsuchenden) durchführen, wenn der angefochtene Entscheid im beschleunigten oder im Dublin-Verfahren ergangen ist und dadurch der Beschwerdeentscheid rascher gefällt werden kann. Der Instruktionsrichter soll für die entsprechenden Massnahmen einen zweiten Richter beiziehen (Art. 39 Abs. 2 VGG). An einer mündlichen Anhörung nehmen lediglich die Verfahrensparteien teil; das Publikum ist von solchen Verhandlungen ausgeschlossen.

Eine mündliche Anhörung hat folgende Vorteile: Das BVGer kann sich einen persönlichen Eindruck der Glaubwürdigkeit von Aussagen der beschwerdeführenden Partei verschaffen. Werden neue Vorbringen vorgetragen, erfolgt die Gewährung des rechtlichen Gehörs direkt in der Instruktionsverhandlung. Es kann ein rascher Austausch der rechtlichen Argumente stattfinden. Wenn nötig, kann eine mündliche Anhörung erweitert und eine eigentliche Instruktionsverhandlung z.B. mit Zeugen- und Sachverständigen durchgeführt werden. In klaren Fällen, bei denen keine weiteren Abklärungen erforderlich sind, kann die Beschwerde nach Abschluss des Instruktionsverfahrens unmittelbar entschieden werden. Stellt das BVGer fest, dass umfangreiche weitere Abklärungen erforderlich sind, kann das Instruktionsverfahren bis zur Entscheidreife wieder schriftlich fortgesetzt werden.

*Zu den Absätzen 2 und 3*

Nach Durchführung der Instruktionsmassnahmen kann das Urteil bei Entscheidreife am Tag der Verhandlung gefällt und eröffnet werden. Das bedingt die Anwesenheit des Instruktionsrichters sowie der Richter, die den Beschwerdeentscheid fällen. An die Instruktionsverhandlung kann sich eine mündliche Urteilsberatung anschliessen. Mit der vorgeschlagenen Regelung ist es aber auch möglich, dass sich das BVGer zur Urteilsfällung zurückziehen und danach das Urteil mündlich eröffnen kann. Da es sich um ein letztinstanzliches Urteil handelt, tritt es am Tag der Ausfällung (resp. am Tag der mündlichen Eröffnung) in Kraft. Der Sitz des BVGer bleibt durch die neue Regelung unangetastet (vgl. Art. 4 Abs. 1 VGG). Dem BVGer sollen in den Zentren des Bundes und in deren unmittelbaren Nähe geeignete Räume zur Verfügung gestellt werden, die für die Instruktionsmassnahmen genutzt werden können. Mit der neuen Regelung kann das Beschwerdeverfahren beschleunigt werden.

Im erweiterten Verfahren sollen wie bereits heute die allgemeinen Regelungen des VGG Anwendung finden. In der Praxis soll hier das Instruktionsverfahren überwie-

gend schriftlich erfolgen. Es handelt sich hier um mehrheitlich aufwändigere Fälle und die Asylsuchenden halten sich nicht mehr in den Zentren des Bundes auf.

Die mündliche Eröffnung und die summarische Begründung sind protokollarisch festzuhalten. Dabei ist dem Anspruch auf Urteilsbegründung Rechnung zu tragen. Deshalb soll auf Verlangen der Betroffenen das BVGer das Urteil vollständig ausfertigen und mit der üblichen Begründungsdichte versehen. Die Vollstreckbarkeit des Urteils wird dadurch nicht aufgeschoben. Mit dieser Regelung ist auch sichergestellt, dass im Falle eines Weiterzugs des Urteils des BVGer an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ein hinreichend begründetes Urteil vorliegt.

#### *Artikel 111a<sup>ter</sup> Parteientschädigung*

Wegen der vorgeschlagenen unentgeltlichen Rechtsvertretung entstehen der asylsuchenden Person bei Beschwerden im Rahmen des beschleunigten Verfahrens und des Dublin-Verfahrens keine Parteikosten. Dementsprechend hat sie auch keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. hierzu Art. 64 VwVG).

Bei Personen, deren Asylgesuch im beschleunigten und im Dublin-Verfahren behandelt worden ist und die auf eine vom BFM zur Verfügung gestellten Rechtsvertretung verzichten, sollen hingegen die Verfahrenskosten nach den allgemeinen Regeln der Bundesrechtspflege auferlegt werden. Sie haben im Falle des Obsiegens weiterhin auch Anspruch auf eine Parteientschädigung.

#### *Artikel 111b Absatz 1*

Bei Wiedererwägungsgesuchen soll keine Vorbereitungsphase stattfinden, da sie schriftlich und begründet eingereicht werden müssen und die Betroffenen bereits vorher ein Asylverfahren durchlaufen haben.

#### *Artikel 111c Absatz 1*

Auch bei Mehrfachgesuchen soll keine Vorbereitungsphase durchgeführt werden. Wird ein Mehrfachgesuch fünf Jahre nach Eintritt der Rechtskraft des Asylentscheidungs eingereicht, kommt die Vorbereitungsphase und das beschleunigte Asylverfahren erneut zur Anwendung.

#### *Zu Ziffer III (Übergangsbestimmungen zum Asylgesetz)*

##### *Zu Absatz 1*

Die im AsylG vorgeschlagenen Änderungen (Art. 95a bis 95l E-AsylG) sollen für die Errichtung von neuen Bauten und Anlagen des Bundes auf zehn Jahre ab Inkraftsetzung dieser Revision befristet werden. Diese Befristung soll jedoch nicht für Umnutzungen bestehender Bauten und Anlagen sowie für Umbauten oder Renovationsarbeiten an bestehenden Bauten und Anlagen gelten. Folge dieser Regelung ist, dass der Bund 10 Jahre nach dem Inkrafttreten der Vorlage keine neuen Bauten und Anlagen auf bisher unbebauten Liegenschaften im Rahmen der Plangenehmigung errichten kann.

##### *Zu Absatz 2*

Siehe hierzu Kommentar zu Artikel 24d E-AsylG.

#### *Zu Ziffer IV*

In römisch Ziffer 4 der Gesetzesvorlage wird neben den allgemein üblichen Formulierungen (Absätze 1 und 2) zudem spezifisch auf das Plangenehmigungsverfahren (E-Art. 95 ff. AsylG) Bezug genommen. Absatz 3 sieht vor, dass Artikel 95a Absatz 1 Buchstabe a AsylG 10 Jahre nach dessen Inkrafttreten wieder aufgehoben wird (Befristung). Ab diesem Zeitpunkt soll der Bund keine neuen Bauten und Anlagen für die Unterbringung von Asylsuchenden auf bis zu diesem Zeitpunkt unbebauten Liegenschaften mehr errichten können. Die Befristung rechtfertigt sich, zumal der Bund bis zu diesem Zeitpunkt grundsätzlich die erforderlichen Bundesstrukturen geschaffen haben sollte. Auch nach Ablauf der zehnjährigen Frist soll das Plangenehmigungsverfahren aber bei Umnutzungen von bestehenden Bauten und Anlagen weiterhin zur Anwendung kommen. Zu denken sind hier neben den bereits im Plangenehmigungsverfahren realisierten Bauten und Anlagen insbesondere an geeignete Objekte wie nicht mehr benötigte Kasernen oder zum Verkauf stehende Objekte wie Hotels usw. Im Zusammenhang mit der Befristung von Artikel 95a Absatz 1 Buchstabe a AsylG wird zudem klargestellt, dass nach der Aufhebung auf hängige Verfahren das bisherige Recht Anwendung finden soll (vgl. römisch III, Absatz 1 der Übergangsbestimmungen).

Eine Befristung ist ebenfalls für Artikel 24d AsylG vorgesehen. Dieser Artikel soll 5 Jahre nach dessen Inkrafttreten wieder aufgehoben, bzw. durch Artikel 24c AsylG ersetzt werden. Im Sinne einer Klarstellung wird festgehalten, dass gestützt auf Artikel 24d AsylG bereits angezeigte Nutzungsänderungen auch nach dessen Aufhebung weiterhin gültig sind (vgl. römisch III, Absatz 2 der Übergangsbestimmungen).

### **3.2 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer**

#### *Artikel 74 Absatz 2*

Die im Rahmen der dringlichen Änderung des AsylG eingeführte Möglichkeit, dass der Standortkanton eines Zentrums des Bundes gegenüber den dort untergebrachten Personen Eingrenzungen verfügen kann, soll in das ordentliche Recht überführt werden (Art. 74 Abs. 2 AuG gemäss Erlass 3). Darüber hinaus sind systematische Anpassungen an die neue Vorlage erforderlich.

#### *Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5*

Die im Rahmen der dringlichen Änderung des AsylG eingeführte Möglichkeit, dass das BFM eine Ausschaffungshaft von 30 Tagen bei Personen in einem Zentrum des Bundes anordnen kann, soll in das ordentliche Recht überführt werden (Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 5 AuG gemäss Erlass 3). Darüber hinaus sind systematische Anpassungen an die neue Vorlage erforderlich.

#### *Artikel 80 Absatz 1*

Die im Rahmen der dringlichen Änderung des AsylG eingeführte Möglichkeit, dass der Standortkanton bei Personen in einem Zentrum des Bundes das BFM eine Vorbereitungshaft anordnen können, soll in das ordentliche Recht überführt werden (Art. 80 Abs. 1 AuG gemäss Erlass 3). Darüber hinaus sind systematische Anpassungen an die neue Vorlage erforderlich.

## **4 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

### **4.1 Wirtschaftlichkeitsberechnung**

#### **4.1.1 Vorbemerkung**

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Neustrukturierung im Asylbereich soll längerfristig zu Einsparungen führen. Präzise Angaben zu den möglichen finanziellen Auswirkungen sind jedoch schwierig, da insbesondere keine genaue Prognose über die künftige Entwicklung der Asylgesucheingänge möglich ist. Zudem werden beim Bund anfänglich Investitionskosten für die Schaffung der Zentren des Bundes anfallen, welche davon abhängig sind, an welchen Standorten geeignete Objekte gefunden werden können und wie viele Neu- bzw. Umbauten notwendig sind.

Gestützt auf eine Modellrechnung kann jedoch ein Systemvergleich zwischen dem heutigen und dem neuen System vorgenommen werden, um abzuschätzen, ob und in welchem Umfang die Neustrukturierung zu Einsparungen führt, welche die Investitionen und Zusatzkosten aufwiegen. Als zentrale betriebswirtschaftliche Kennzahl dient die sogenannte Amortisationsdauer. Diese zeigt auf, ab wann die Investitionskosten und höheren Betriebs- und Personalkosten durch die Einsparungen infolge der verkürzten Verfahrensdauern „aufgefangen“ bzw. amortisiert werden.

Ziel dieser Wirtschaftlichkeitsberechnungen ist es zudem, in einer Gesamtschau das Gesamtvolumen an Investitionen und Mehrkosten den angestrebten Einsparungen gegenüber zu stellen und den Nutzen der Neustrukturierung des Asylbereichs in Form der betriebswirtschaftlichen Rentabilität aufzuzeigen. Die Gesamtschau bildet die Grundlage, um in weiteren Schritten die erforderlichen Rahmen bzw. Verpflichtungskredite für die einzelnen Umsetzungsphasen (insbesondere Testbetrieb, militärische Bundesunterkünfte, zivile Bundesunterkünfte) zu beantragen.

#### **4.1.2 Annahmen für die Berechnungen eines Grund Szenarios**

Die Berechnungen basieren auf den bisherigen Erfahrungswerten und Annahmen bzgl. Investitions- und Betriebskosten pro Asylunterkunft. Bezüglich der erforderlichen Bettenkapazitäten wurde berücksichtigt, dass der Wegweisungsvollzug bei ablehnenden Asylentscheiden im Rahmen eines beschleunigten Verfahrens oder eines Dublin-Verfahrens ab den Zentren des Bundes erfolgen soll. Die notwendigen Infrastrukturkapazitäten für Warte- bzw. Ausreisezentren sind entsprechend einzu- beziehen.

Weiter wird angenommen, dass beim Aufbau der Zentren des Bundes auch auf bestehende (grössere Zentren, ab ca. 150 Betten bis idealerweise 400-500 Betten) kantonale Unterkünfte zurück gegriffen werden kann, dies im Umfang von rund 1'000 Betten.

An der Asylkonferenz vom 21. Januar 2013 wurde vereinbart, dass Strukturen für die Behandlung von jährlich 25'000 Asylgesuchen im Umfang von rund 6'000 Betten erstellt werden. In der Zwischenzeit hat das BFM die Planungsgrössen für die Asylgesuchsentwicklung revidiert und im Rahmen des Voranschlags 2014 und Finanzplans 2015-2017 auf 24'000 Asylgesuche angesetzt. Als Grundlage für die Bereitstellung der notwendigen Bettenkapazität ist demnach von 24'000 Asylgesuchen pro Jahr auszugehen. Weiter wird angenommen, dass ein Teil der abgewiesenen Asylsuchenden die Schweiz selbstständig verlässt und deshalb weniger Kapazi-

täten in Ausreisezentren erforderlich sind. Aus diesen Gründen wird neu von einer Gesamtkapazität von rund 5'000 Betten ausgegangen (inkl. der heute bereits bestehenden Kapazität).

Es wird weiter davon ausgegangen, dass während der mehrjährigen Aufbauphase der Neustrukturierung eine sukzessive Abnahme der unbegründeten Asylgesuche um rund 25% erzielt wird, dies weil schon während der Aufbauphase ein Teil der Verfahren beschleunigt werden können. Demnach sinken die Asylgesuche in diesem Zeitraum insgesamt von 24'000 auf 20'000 Gesuche pro Jahr. Dies sowie die grundsätzlich schwer vorhersehbare Entwicklung der Asylgesuchszahlen erfordern, dass bereits während der Aufbauphase regelmässig evaluiert wird, ob der Zielwert von 24'000 Asylgesuchen zu halten ist bzw. angepasst werden muss. Der Aufbau ist somit zu etappieren. Damit soll auch verhindert werden, dass Überkapazitäten aufgebaut werden.

Schliesslich werden auch die Auswirkungen auf die erforderliche Bettenkapazität aufgezeigt, wenn von jährlich maximal 20'000 Asylgesuchen ausgegangen wird (dieses Szenario entspricht statistisch dem langfristigen Durchschnitt der letzten 10 Jahre).

#### **4.1.3 Mehrkosten beim Bund**

- Die im Auftrag des Bundesrates eingeleiteten Massnahmen zur mittelfristigen Erhöhung der Unterbringungskapazität des Bundes auf eine Gesuchsentwicklung von maximal 24'000 Asylgesuchen als Bestandteil der Neustrukturierung im Asylbereich wird in den kommenden Jahren zu Investitionskosten des Bundes für die Unterkünfte und die Arbeitsplätze führen.
- Dazu kommen die finanzierungswirksamen Betriebskosten ab Inbetriebnahme der neuen Unterkünfte (bei BBL und beim BFM). Dabei sind die Betriebskosten für grössere Zentren dank Effizienzgewinnen optimaler als bei kleineren Zentren. Grundlage der Berechnungen und Zielwert sind die Erfahrungswerte aus dem Betrieb der heutigen EVZ.
- Die straffe Taktung des Verfahrens erfordert wesentlich mehr Personal als heute (Faktor 1.5 - 2). Vergleicht man das schweizerische Asylsystem mit dem niederländischen, so verfügen die Niederlande, welche ebenfalls das getaktete Verfahren einsetzen, über mindestens doppelt so viel Personal für den Asylbereich als die Schweiz.
- Ein neuer Faktor sind die Mehrkosten für den vorgeschlagenen Rechtsschutz. Dazu kommen Aufwände für die medizinische Versorgung in den Zentren des Bundes und die zusätzlichen Abklärungen während der Vorbereitungsphase (z.B. konsequente Analyse der Reisepapiere und Beweismittel).
- Für schulpflichtige Kinder muss vom Bund bei einem längeren Aufenthalt neu ein geeignetes Angebot für Bildungsmassnahmen finanziert werden (mit der Standortgemeinde oder in den Strukturen der Zentren). Neu fallen die Gesundheitskosten während des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes an, bzw. findet eine Kostenverlagerung zum Bund für die obligatorische Krankenversicherung statt.
- Allfällige Mehrkosten für zusätzliche personelle Ressourcen im Rahmen der Umsetzung des Plangenehmigungsverfahrens wurden noch nicht berücksichtigt. Auf Departementsstufe ist von einem zusätzlichen personellen Mehrbedarf von



rund 300 bis 500 Stellenprozenten auszugehen. Auch beim BFM erfordert die Umsetzung eine Erhöhung des Stellenetats in der gleichen Grössenordnung.

#### **4.1.4 Einsparungen beim Bund**

Den erhöhten Kosten insbesondere in der Anfangsphase stehen jedoch längerfristig beim Bund folgende Einsparungen gegenüber:

- Die Neustrukturierung im Asylbereich ermöglicht es, die Dauer der Asylverfahren markant zu senken. Unnötige, durch langwierige Verfahren und örtliche Distanz bedingte Verzögerungen können vermieden werden.
- Durch die geringere Anzahl Asylsuchender, die den Kantonen zugeteilt werden, und die Verkürzungen des Aufenthaltes der Betroffenen in den Kantonen auch im erweiterten Verfahren werden die Aufwendungen bei den Sozialhilfe- und Betreuungskosten sinken und damit die vom Bund ausgerichtete Summe der Globalpauschalen. Dies gilt auch für die Verwaltungskosten- und die Nothilfepauschalen.
- Rasche Verfahren werden dazu führen, dass weniger Personen wegen Unzumutbarkeit des Vollzugs der Wegweisung vorläufig aufgenommen werden. Der Bund vergütet den Kantonen die Sozialhilfekosten während längstens sieben Jahren nach Einreise der vorläufig aufgenommenen Person. Demnach werden auch hier tiefere Sozialhilfekosten (Globalpauschale) anfallen.
- Längerfristig wird die Beschleunigung der Verfahren erfahrungsgemäss zu einer Abnahme der unbegründeten Asylgesuche führen. Der Umstand, dass sich der Sachverhalt während eines kurzen Asylverfahrens nicht grundlegend ändert, erschwert zudem die Begründung von ausserordentlichen Rechtsmitteln.

#### **4.1.5 Auswirkungen auf die Kantone**

- Vorab ist festzuhalten, dass insbesondere im Bereich Unterbringung eine Aufgabenverlagerung von den Kantonen zum Bund stattfindet und die Kantone in diesem Bereich wesentlich entlastet werden.
- Der rasche Abschluss eines grossen Teils der Verfahren in den Zentren des Bundes führt zudem zu weniger Zuteilungen von Personen auf die Kantone. Auch wird der Aufenthalt in den Kantonen im Rahmen des erweiterten Verfahrens verkürzt. Damit können die Kantone und Gemeinden in den Bereichen Unterbringung, Gesundheit, Bildung und Sicherheit entlastet werden. Das BFM wird im Rahmen der Umsetzungsarbeiten in der gemeinsam mit den Kantonen geführten Arbeitsgruppe zur Neustrukturierung des Asylbereichs Berechnungen treffen, um diese Entlastungen zu beziffern.
- Rasche Asylverfahren ermöglichen es auch, frühzeitig Integrationsmassnahmen zu ergreifen, wenn die betroffenen Personen voraussichtlich länger in der Schweiz verbleiben werden. Dies wirkt sich längerfristig positiv auf die Sozialhilfekosten der Kantone und Gemeinden aus.

#### **4.1.6 Ergebnis und Fazit**

Die Modellberechnungen des Grundszenarios mit 24'000 Gesuchen, unter der Voraussetzung, dass 1'000 Bettenkapazitäten von den Kantonen übernommen werden können, ergeben:

- einen Investitionsbedarf von bis zu CHF 282 Mio<sup>20</sup>;
- eine Amortisationsdauer von 5.4 Jahren ab Beginn Neubau der EVZ resp. Umbau von Kantonszentren;<sup>21</sup>
- Einsparungen im eingeschwungenen Zustand von jährlich 169 Mio.<sup>22</sup>

Sollten hingegen 2'000 Betten von den Kantonen übernommen werden können, so sinkt die Amortisationsdauer auf 4.7 Jahre (das Investitionsvolumen sinkt auf CHF 232 Mio.).

Sollten keine Betten von den Kantonen übernommen werden können, so erhöht sich die Amortisationsdauer auf 6.2 Jahre (das Investitionsvolumen steigt auf CHF 332 Mio. an).

Bei der Annahme, dass die unbegründeten Asylgesuche um rund 25% von 24'000 auf 20'000 abnehmen und die Gesamtkapazität von rund 5'000 Betten trotzdem erstellt wird, entsteht eine Reservekapazität für die Behandlung von 4'000 Gesuchen im Umfang von rund 800 Betten. Diese Reservehaltung entspricht dem Willen des Bundesrates im Rahmen der Verabschiedung des Notfallkonzeptes. Das System muss zudem in der Lage sein, auch Schwankungen aufzufangen.

Im Rahmen von Sensitivitätsanalysen wurde auch berechnet, welchen Einfluss die Veränderung der grundlegenden Parameter auf die Amortisationsdauer hat. Den grössten Einfluss hat die Veränderung der Verfahrensdauer. Eine Erhöhung der Verfahrensdauer um 20 % z.B. hat eine Verschlechterung der Amortisationsdauer um 1.4 Jahre zur Folge.

Des Weiteren wurden ausgehend vom Grundszenario „Best Case“ und „Worst Case“ Varianten gebildet. Für die Amortisationsdauer ergibt sich bei Strukturen für 24'000 Gesuche und unter Einbezug von 1'000 kantonalen Betten eine Bandbreite von 2.9 Jahren (4.1 bis 7.0 Jahre Amortisationsdauer). Dabei wurden für die wichtigsten Parameter (Dauer Aufbauphase, Anzahl Bettenübernahme von den Kantonen, Investitions-, Personal- und Betriebskosten, Verfahrensdauer, etc.) optimistische und pessimistische Annahmen getroffen.

Schliesslich zeigt der Vergleich mit dem Szenario für 20'000 Gesuche klar auf, dass während der Aufbauphase jährlich evaluiert werden muss, ob der Zielwert von Strukturen für 24'000 Gesuche unter Einbezug der Abnahme der unbegründeten Asylgesuche noch richtig ist. Würde im Rahmen der rollenden Planung aufgrund der Gesuchsentwicklung entschieden, nur Strukturen für 20'000 Gesuche zu bauen, läge die Amortisationsdauer bei 4.4 Jahren und die Investitionskosten würden auf 199 Mio. Franken sinken.

<sup>20</sup> Für die Bundeszentren wird mit CHF 100'000.- pro Schlafplatz gerechnet. Darin enthalten sind die Kosten sowohl für die Bereitstellung der benötigten Arbeitsplätze als auch für die Aufenthaltsstrukturen (Räume für Beschäftigung, Kantine, Kranken- und Isolationszimmer, usw.). Für die Umnutzung von kantonalen Unterkünften werden CHF 50'000 pro Platz veranschlagt.

<sup>21</sup> Bei Investitionskosten von 282 Mio., zusätzlichen Betriebs- und Personalkosten von 179 Mio. jährlich sowie Reduktionen der Zahlungen an die Kantone von bis zu 349 Mio. jährlich sind die Mehrkosten nach 5.4 Jahren ab Beginn Neubau EVZ amortisiert. Die Einsparungen treten bereits während der Aufbauphase ein.

<sup>22</sup> In den Gesamt-Einsparungen sind sowohl der Mehrbedarf seitens Betrieb und Personal gemäss Ziffer 1.1.3, als auch die Einsparungen bei der Sozialhilfe gemäss Ziffer 1.1.4 enthalten.

*Zusammenfassend ergibt sich folgendes Fazit:*

Mit der Neustrukturierung können substantielle Einsparungen erzielt werden. Der Aufbau muss jedoch im Rahmen einer rollenden Planung etappiert vorgenommen werden. Die Amortisationsdauer wird wesentlich durch die Anzahl der Betten und die Grösse der Anlagen, die von den Kantonen übernommen werden können beeinflusst.

## **5 Rechtliche Aspekte**

### **5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Der Entwurf zur Änderung des AsylG stützt sich auf Artikel 121 Absatz 1 BV (Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Gewährung von Asyl sowie Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern). Er ist mit der Verfassung vereinbar.

### **5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Eine Beschleunigung der Asylverfahren soll unter anderem durch die Schaffung von Verfahrenszentren des Bundes sowie durch die Anpassung der Beschwerdefristen und des Rechtsschutzes für die Asylsuchenden erreicht werden. Die Reduktion der Beschwerdefrist von heute dreissig auf neu neun Tage im beschleunigten Verfahren ist im Hinblick auf die angestrebte Beschleunigung der Asylverfahren notwendig. Der Rechtsschutz bleibt – wie vorne ausgeführt – ausreichend gewahrt. Damit kann den Vorgaben der EMRK, des UNO Pakt II und anderer internationalen Übereinkommen, welche ein faires Verfahren voraussetzen, entsprochen werden. Die vorgeschlagene Verkürzung der Beschwerdefristen ist somit vereinbar mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

### **5.3 Verhältnis zum europäischen Recht**

#### **5.3.1 Entwicklungen im Asylbereich innerhalb der EU**

Die Europäische Union ist der Auffassung, dass das Erreichen gemeinsamer Schutzstandards im Rahmen des geplanten Gemeinsamen Europäischen Asylsystems nur durch eine weitere Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften im Asylbereich erfolgen kann. Dies erfordert auch Änderungen bereits erlassener Rechtsakte im Asylbereich. Zu diesen Rechtsakten zählen einerseits die Verfahrens- sowie die Aufnahmeleitlinie, die Qualifikationsrichtlinie sowie die Dublin- und EU-RODAC-Verordnungen. Sämtliche der erwähnten Rechtsakte wurden in den letzten Jahren einer Revision unterzogen. Bislang wurde einzig die Qualifikationsrichtlinie formell verabschiedet<sup>23</sup>. Die übrigen beiden Richtlinien sowie die Dublin- und die EU-RODAC-Verordnung sollen im Sommer 2013 verabschiedet werden. Für die Schweiz sind einzig die Dublin- und die EU-RODAC-Verordnung aufgrund ihrer Assoziierung an der Dubliner Zusammenarbeit verbindlich. In der EU besteht zudem seit Kurzem das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (European Asylum Support Office, EASO). Dessen Ziel ist es, Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer europäischen und internationalen Verpflichtungen im Bereich Asyl zu unterstützen und damit das Dublin-System zu stärken. Damit nimmt das Unterstützungsbüro wesentliche Aufgaben im Hinblick auf die konkrete Gestaltung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems wahr. EASO wird zudem eine wichtige Rolle im zuvor

<sup>23</sup> Die Qualifikationsrichtlinie wurde am 24. November 2011 angenommen. Die EU-Mitgliedstaaten haben bis zum 21. Dezember 2013 Zeit, die Richtlinie umzusetzen.

erwähnten Frühwarnmechanismus einnehmen. Die Schweiz beabsichtigt entsprechend, an EASO teilzunehmen.

### **5.3.2 Kompatibilität der schweizerischen Gesetzgebung mit dem EU-Recht**

Ziel und Zweck der vorliegenden Änderungsvorschläge zum Asylgesetz stimmen grundsätzlich mit denjenigen des geänderten Vorschlages der Europäischen Kommission zur Neufassung der Verfahrensrichtlinie<sup>24</sup> überein. Im Fokus dieser Neufassung der EU-Verfahrensrichtlinie stehen, wie auch beim Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes, schnelle, faire und effiziente Verfahren. Als flankierende Massnahme zum beschleunigten Verfahren sieht der Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes einen Anspruch auf eine kostenlose Beratung über das Asylverfahren und eine Rechtsvertretung für Asylsuchende im Vorbereitungsverfahren, im beschleunigten Verfahren und bei den Dublin-Verfahren vor. Werden während des Aufenthaltes im Kanton weitere entscheidungsrelevante Verfahrensschritte durchgeführt, können sich die betroffenen Asylsuchenden kostenlos an eine Rechtsberatungsstelle im Kanton wenden (Art. 102f ff. E-AsylG). Gemäss Neufassung der EU-Verfahrensrichtlinie sollen Asylsuchende bereits im erstinstanzlichen Verfahren Zugang zu kostenloser Rechtsberatung haben. Diese kann durch staatliche oder nichtstaatliche Akteure erbracht werden (Art. 21 Abs. 1). Dabei liegt der Fokus insbesondere auf Rechts- und Verfahrensinformationen (Art. 19 Abs. 1). Ein kostenloser Rechtsbeistand ist für das Beschwerdeverfahren vorgesehen (Art. 20 Abs. 1), wobei die Gewährung des kostenlosen Rechtsbeistands von gewissen Bedingungen abhängig gemacht werden kann, beispielsweise Mittellosigkeit (Art. 21 Abs. 2 lit. a) oder davon, dass die Beschwerde nicht aussichtslos ist (Art. 20 Abs. 3). Zwar ist die EU-Verfahrensrichtlinie wie oben ausgeführt für die Schweiz nicht verbindlich. Die Schweiz ist jedoch über die Dubliner Zusammenarbeit eng mit den Asylsystemen der EU-Staaten verbunden. Es liegt daher im schweizerischen Interesse, dass die Asylverfahren in allen europäischen Staaten einen vergleichbaren Standard aufweisen. Dem wird im Rahmen der vorliegenden Änderung des Asylgesetzes Rechnung getragen.

Der Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes ist im Übrigen mit den Vorgaben des Dublin-Acquis vereinbar. Von den geplanten Neuerungen der Dublin-Verordnung wird die vorliegende Gesetzesänderung nicht tangiert.

<sup>24</sup> Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (Recast), 22. March 2013; Doc. 7695/13 LIMITE ASILE 10 CODEC 629.