



CH-3003 Bern-Wabern, EKM

Pascale Probst
Jasmin Bittel
Stab Recht SEM
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.103.7.15173 / 42/2017/00022

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: ekm-Sep

3003 Bern-Wabern, 24. November 2017

Umsetzung der Vorlage für rasche Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs)

Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsyIV 1), der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsyIV2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personaldaten (AsyIV 3), der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL)

Vernehmlassung

Stellungnahme der EKM

Sehr geehrte Frau Probst
Sehr geehrte Frau Bittel

In der Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 wurde die Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren von Volk und Ständen deutlich angenommen. Neu soll die Mehrheit der Asylgesuche innerhalb von 140 Tagen in Zentren des Bundes rechtskräftig abgeschlossen werden. Innerhalb dieser Frist soll auch eine allfällige Wegweisung vollzogen werden. Um die Verfahren trotz Beschleunigung fair und rechtstaatlich auszugestalten, haben asylsuchende Personen im erstinstanzlichen Verfahren künftig Zugang zu kostenloser Beratung und Rechtsvertretung. Sind für den Asyldentscheid zusätzliche Abklärungen notwendig, wird das Gesuch im erweiterten Verfahren behandelt. Während des erweiterten Verfahrens werden asylsuchende Personen wie bisher in kantonalen Zentren untergebracht. Damit die Vorlage rasch umgesetzt werden kann, sollen die langwierigen ordentlichen Baubewilligungsverfahren zudem durch ein bundesrechtliches Plangenehmigungsverfahren ersetzt werden.

Die Neustrukturierung erforderte umfangreiche Umsetzungsarbeiten. Diese wurden in drei Pakete aufgeteilt, die gestaffelt in Kraft treten.

- In einem ersten Paket wurden die gesetzlichen Bestimmungen, die keiner Verordnungsänderung bedürfen, vom Bundesrat per 1. Oktober 2016 in Kraft gesetzt.
- Ein zweites Paket betrifft insbesondere die gesetzlichen Bestimmungen und die Verordnungsanpassungen zum Plangenehmigungsverfahren. Die Vernehmlassung zu diesem zweiten Paket dauerte bis zum 26. Januar 2017. Die Inkraftsetzung ist auf Anfang 2018 geplant.
- Das dritte Paket ist Gegenstand der vorliegenden Vernehmlassung. Zur Umsetzung der Bestimmungen sind Anpassungen in der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsyIV 1), in der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsyIV 2), in der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsyIV 3) sowie in der Verordnung über die Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung (VWWAL) nötig.

Für asylsuchende Personen sind die Änderungen im dritten Paket von grosser Tragweite. Die Eidgenössische Migrationskommission EKM nimmt deshalb die Gelegenheit wahr, zu den wesentlichen Punkten Stellung zu nehmen. Als Grundlage dienen die «Empfehlungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs», welche den Fokus auf die Schutzgewährung legen:

<https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/aktuell/news/2017/2017-09-26.html>

Änderungen der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsyIV 1)

Die vorgeschlagenen Änderungen in der Asylverordnung 1 sehen Anpassungen der heute geltenden Regelungen zum Asylverfahren an die Beschleunigungsvorlage vor. Sie betreffen insbesondere die Verfahrensbestimmungen.

Die EKM begrüsst, dass asylsuchende Personen künftig sowohl im beschleunigten als auch im erweiterten Verfahren Anspruch auf einen umfassenden Rechtsschutz haben. Die objektive Information über das Asylverfahren, die fallorientierte Rechtsvertretung während des Verfahrens sowie qualitativ hochstehende erstinstanzliche Asylentscheide sind entscheidende Erfolgsfaktoren.

Bei der Umsetzung der Bestimmungen in der Asylverordnung 1 empfiehlt die EKM, folgende Anliegen zu berücksichtigen:

- Auf Verordnungsstufe sollten nicht nur die Aufgaben der Rechtsvertretung, sondern die Aufgaben aller Gruppen, die sich für ein rasches und faires Asylverfahren einsetzen, definiert werden: Beraterinnen und Berater informieren Asylsuchende sachlich und bereiten sie auf das Verfahren vor. Spezialistinnen und Spezialisten des Staatssekretariats für Migration SEM führen die Anhörungen durch, prüfen die vorgebrachten Fluchtgründe und fällen qualitativ hochstehende Asylentscheide. Rechtsvertreterinnen und -vertreter begleiten Asylsuchende in allen Verfahrensschritten und vertreten deren Interessen. Ausgebildete interkulturelle Dolmetscherinnen und Dolmetscher fördern das Verständnis zwischen den Asylsuchenden, der Rechtsvertretung und den Spezialisten des SEM. Rückkehrberaterinnen und -berater unterstützen Asylsuchende bei der Entwicklung von Rückkehrperspektiven.
- Das SEM sollte zur Erfüllung der Aufgaben in den Bereichen der Beratung, der Rechtsvertretung, der Übersetzung und der Rückkehrberatung spezifische Qualitätsstandards festlegen. Auf diese Standards sollte das Staatssekretariat im Rahmen der Ausschreibung und bei der Auftragsvergabe zurückgreifen. Diese Qualitätsstandards sollen in der Praxis handlungsleitend sein.

- Die Erfahrungen im Testbetrieb in Zürich haben gezeigt, dass die Beratung dann besonders effektiv ist, wenn die Beratungsarbeit aufsuchend ist. Dieses Modell sollte künftig in allen Zentren des Bundes angewendet werden.
- Um die Qualität im Verfahren zu sichern, ist eine verwaltungsunabhängige Schlichtungsstelle vorzusehen, welche in Konfliktfällen zwischen den Verfahrensparteien vermittelt.
- Die Bewegungsfreiheit der asylsuchenden Personen in den Zentren ist nur in dem Masse einzuschränken, wie dies das Verfahren erfordert. Asylsuchenden Personen sollen sich im öffentlichen Raum grundsätzlich frei bewegen können. Die Bewegungsfreiheit sollte grundsätzlich nur dann eingeschränkt werden, wenn die Beschränkung auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist.
- Die Zuweisung in ein besonderes Zentrum stellt eine Disziplinar massnahme dar. Sie sollte nur vorgenommen werden, wenn der Betrieb und die Sicherheit im Zentrum erheblich gestört wird. Die Missachtung des Ausgangsverbots, die Weigerung Hausarbeiten auszuführen oder die Störung der Nachtruhe sind keine hinreichenden Gründe für eine Zuweisung in ein besonderes Zentrum. Aus der Sicht der Kommission ist die automatische Ein- oder Ausgrenzung in solchen Fällen nicht angemessen.
- Haft sollte nur als *ultima ratio* vorgesehen werden. Ein Freiheitsentzug muss im Einzelfall notwendig und verhältnismässig sein. Liegt ein fremd- oder selbstgefährdendes Verhalten vor, dann ermöglichen die Bestimmungen des Strafrechts und die Handlungsmöglichkeiten der Psychiatrie eine Zuweisung in ein besonderes Zentrum.
- Vulnerable Personen – Personen mit schwerwiegenden psychischen Problemen und/oder körperlichen Gebrechen, Opfer von psychischer oder physischer Gewalt, unbegleitete Minderjährige – haben besondere Bedürfnisse und Rechte, denen auch im Verfahren Rechnung zu tragen ist. So organisiert beispielsweise der Standortkanton gemäss Art. 80 Abs. 4 nAsylG den Grundschulunterricht für asylsuchende Kinder, die sich in den Bundeszentren aufhalten. Aus der Sicht der EKM müsste auf Verordnungsebene konkretisiert werden, in welchem Rahmen dieser Unterricht stattfindet.
- Die Erfahrungswerte, welche im Testbetrieb in Zürich gesammelt werden konnten, sollten bei der Ausgestaltung der Verordnung berücksichtigt werden. Die Beschleunigung der Verfahren ist nur mit realistischen Fristen zu bewerkstelligen.
- Asylsuchende Personen haben sowohl im beschleunigten wie auch im erweiterten Verfahren Anspruch auf unabhängige und unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung. Für die Beratung, für die Rechtsvertretung, für medizinisches Personal und für Seelsorgende muss der Zugang zu den Zentren jederzeit möglich sein.
- Auch für die Zivilgesellschaft muss ein geregelter Zugang möglich sein. In und um die Bundeszentren sind offene Bereiche zu schaffen, wo für asylsuchende Personen der Kontakt nach aussen möglich ist und wo sie Angehörigen der Zivilgesellschaft begegnen können.
- Betreuung und Sicherheit sollten als Gesamtauftrag verstanden werden. Die Zentrumsleitung soll selber entscheiden, wie viele Ressourcen für die Sicherheit und wie viele für die Betreuung zur Verfügung stehen müssen.
- Im Verfahren nehmen die Behörden asylsuchenden Personen Dokumente ab (Führerschein, Zivilstands dokumente, Pässe etc.) und übermitteln sie an das SEM. Diese Verpflichtung gilt während des gesamten Asylverfahrens und bleibt über den rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens hinaus bestehen, solange die betroffene Person

nicht über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verfügt und nicht anerkannter Flüchtling ist. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Behörden die Dokumente nach Beendigung des Verfahrens nicht an die rechtmässigen Inhaber zurückgeben. Die EKM regt an zu prüfen, ob in den Akten des SEM statt der Originale Kopien abgelegt werden könnten.

Änderungen der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV2)

In der Asylverordnung 2 werden verschiedene Finanzierungsfragen – Verwaltungskostenpauschale, die Nothilfeleistungen, die Abgeltungen im Rückkehrbereich – thematisiert.

Bei der Umsetzung der Finanzierungsfragen in der Asylverordnung 2 empfiehlt die EKM, die folgenden Anliegen zu berücksichtigen:

- Die zu erbringenden Leistungen der Beratung, der Rechtsvertretung, der Übersetzung und der Rückkehrberatung sind angemessen abzugelten.
- Bei unbegleiteten Minderjährigen werden die Aufgaben der Vertrauensperson künftig durch die Rechtsvertretung ausgeführt (Art. 17 Abs. 3 Bst. a nAsylG und Art. 7 Abs. 2 E-AsylV 1). Diese Wahrung der übergeordneten Interessen des Kindes erfordert spezifische Qualifikationen, welche zu den Grundaufgaben der Rechtsvertretung hinzukommen. Aus der Sicht der EKM müssen diese Zusatzaufgaben separat abgegolten werden.
- Im neuen System unterstützen unabhängige Rückkehrberaterinnen und -berater die Asylsuchenden bei der Entwicklung von Rückkehrperspektiven. Das ihnen zur Verfügung stehende Instrument der degressiven Rückkehrhilfe erachtet die EKM als nicht geeignet. Es sieht vor, dass Personen, die sich früh für eine freiwillige Rückkehr entscheiden, einen höheren finanziellen Beitrag erhalten als Personen, die diesen Entscheid erst spät fällen. Die Erfahrung zeigt, dass der Entscheid der Rückkehr ein Prozess ist, der reifen muss. Manchmal wird der Entscheid erst getroffen, wenn das Asylgesuch abgelehnt ist und die Personen von der Nothilfe abhängig sind. Auch in solchen Fällen kann die Rückkehrhilfe noch Anreize für eine freiwillige Rückkehr schaffen. Die Rückkehrhilfe sollte sich nicht am Zeitpunkt orientieren, an welchem eine Person den Entscheid fällt, sondern an den individuellen Bedürfnissen.
- Die Finanzierung der Unterbringung und die Betreuung in den Bundeszentren sind in der Verordnung nicht geregelt; sie müsste ergänzt werden. In einem entsprechenden Kapitel könnten gleichzeitig Qualitätsanforderungen festgehalten werden, welche Organisationen, die für die Unterbringung und Betreuung zuständig sind, zu erfüllen haben.
- Die Ansätze für Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich variieren von Kanton zu Kanton. Wäre in der Verordnung festgelegt, dass sich die Kantone bei der Gewährung der Sozialhilfe an die SKOS-Richtlinien zu halten haben, würde dies zu einer Harmonisierung der kantonalen Praktiken beitragen.
- Die Auszahlung der Globalpauschale soll nicht davon abhängig gemacht werden, ob eine Person Sozialhilfe bezieht. Sie sollte unabhängig vom Sozialhilfebezug ausbezahlt werden. Dies könnte ein Anreiz für die Kantone sein, Massnahmen zu ergreifen, um Personen aus dem Asylbereich den nachhaltigen Zugang zum Arbeitsmarkt zu eröffnen.

Änderungen der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personaldaten (AsylV 3)

In der Asylverordnung 3 wird der Zugriff der Mitarbeitenden von kantonalen und kommunalen Zentren nach Artikel 24d nAsylG auf MIDES (Informationssystem der Zentren des Bundes und der Unterkünfte am Flughafen) geregelt. Die detaillierten Zugriffs- und Bearbeitungsrechte werden in Anhang 5 zur E-AsylV 3 präzisiert.

Bei der Umsetzung der Zugriffsrechte in der Asylverordnung 3 empfiehlt die EKM, die folgenden Anliegen zu berücksichtigen:

- Die Inhaberschaft, die Einsicht, die Zugriffe und die Bearbeitung von Personendaten stehen im Spannungsfeld zwischen Sicherheitsinteressen des Staates und dem Schutz der Persönlichkeitsinteressen der Betroffenen. Auch bei der Beschleunigung der Asylverfahren müssen staatliche Interessen gegenüber den Interessen der betroffenen Personen sorgfältig abgewogen werden. Bei der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags sind Fragen des Datenschutzes zentral, insbesondere dann, wenn sie sich auf bestimmte oder bestimmbare Personen beziehen.
- Im Verfahren kann die Ausweitung der Zugriffsrechte auf externe Dienstleistungserbringende die Ziele der Neustrukturierung unterstützen. So kann beispielsweise der Zugriff der Rechtsvertretungsstellen auf Personendaten eine nahtlose Mandatsübergabe ermöglichen. Aus der Sicht der EKM sollten diesbezügliche Regelungen jedoch nur eingeführt werden, wenn sie vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten geprüft, beurteilt und gutgeheissen worden sind.

Änderung der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VVWAL)

Im Hinblick auf die Beschleunigung des Asyl-, bzw. des Wegweisungsverfahrens soll der Anwendungsbereich des Ausreisegesprächs ausgebaut und neu umfassend auf Verordnungsstufe geregelt werden (vgl. Art. 2a E-VVWAL). Die für eine selbständige oder zwangsweise Rückkehr notwendigen Massnahmen sollen frühzeitig eingeleitet werden. Eine weitere Massnahme zur Beschleunigung des Wegweisungsverfahrens besteht darin, dass das SEM künftig im Rahmen des beschleunigten Verfahrens ohne kantonales Gesuch um Vollzugsunterstützung mit der Papierbeschaffung beginnt (vgl. Art. 2 Abs. 2 E-VVWAL).

Bei der Umsetzung des Vollzugs der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen empfiehlt die EKM, die folgenden Anliegen zu berücksichtigen:

- Das Ausreisegespräch ist klar von der Rückkehrberatung zur Förderung der freiwilligen Rückkehr und dem Vorbereitungsgespräch zur Zwangsanwendung abzugrenzen.
- Das Ausreisegespräch und die Vollzugsunterstützung sollten erst nach Abschluss des Asylverfahrens beginnen, da erst nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid feststeht, dass die Person zurückkehren muss. Die Vermischung zwischen Asylverfahren und Rückkehrverfahren ist mit den prozeduralen Verfahrensgarantien nicht vereinbar. Massnahmen zur Vollzugsunterstützung und Papierbeschaffung vor der Rechtskraft des Asylentscheides zu ergreifen, ist nur bei erheblichen Sicherheitsbedenken gerechtfertigt. Entsprechende Ausnahmen sind in der Verordnung zu konkretisieren.
- Im Ausreisegespräch sollten die medizinischen Informationen bezüglich des Gesundheitszustands erhoben werden. Diese Informationen sind eine wichtige Grundlage zur Beurteilung der Reisefähigkeit. Die Verordnung ist entsprechend zu ergänzen.
- In den Verordnungen sind die Voraussetzungen zu schaffen, die den Zugang zu Rechtsbehelfen und Rechtsvertretung während der Administrativhaft sicherstellen.

- Die EKM ist der Meinung, dass eine Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern nur bei der freiwilligen Ausreise erfolgen sollte. Zwangsmassnahmen im Zuge der Rückführung können und sollten aufgrund des staatlichen Gewaltmonopols nicht an externe Dienstleistungserbringer übertragen werden.
- Der Grundsatz der Einheit der Familie ist in den internationalen Rechtsakten über die Menschenrechte verankert. Die Mitglieder einer Familie gestaffelt wegzuweisen, widerspricht diesem Grundsatz. Die EKM lehnt die in der Verordnung verankerte Möglichkeit ab.

Wir hoffen, dass Sie unsere Anliegen aufnehmen können und stehen Ihnen für Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Eidgenössische Migrationskommission EKM

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Walter Leimgruber'. The signature is fluid and cursive, with a long vertical stroke extending downwards from the end of the name.

Walter Leimgruber
Präsident