



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD

**Bericht**  
**zur Änderung des Asylgesetzes**

**und**

**des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer**

vom 19. Dezember 2008

## Inhaltsverzeichnis

<b>1 Allgemeiner Teil</b>	<b>4</b>
1.1 Vorbemerkungen	4
1.2 Grundzüge der Vorlage	4
1.2.1 Erfahrungen mit dem teilrevidierten AsylG und dem neuen AuG	4
1.2.2 Gründe für eine erneute Teilrevision	5
1.3 Wichtigste Änderungen im Asylgesetz	7
1.3.1 Ausschluss von Wehrdienstverweigerern und Deserteuren aus der Flüchtlingseigenschaft	7
1.3.2 Strafrechtliche Sanktionierung einer missbräuchlichen politischen Tätigkeit in der Schweiz nur zur Begründung der Flüchtlingseigenschaft	7
1.3.3 Aufhebung der Möglichkeit, im Ausland ein Asylgesuch einzureichen	8
1.3.4 Vereinfachung des Asylverfahrens bei Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen	8
1.4 Wichtigste Änderungen im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer	9
1.4.1 Einführung einer Nachweispflicht für die Unzumutbarkeit der Weg- oder Ausweisung und Bezeichnung von Staaten, in denen der Weg- oder Ausweisungsvollzug zumutbar ist	9
1.4.2 Einschränkung der Wohnsitzwahl bei vorläufig aufgenommenen Personen	10
1.4.3 Vorbereitungs- und Ausschaffungshafttatbestand bei Dublin-Verfahren	10
<b>2 Besonderer Teil</b>	<b>11</b>
2.1 Erläuterungen zu den Änderungen des Asylgesetzes	11
2.1.1 Ersatz des Begriffes Empfangsstellen durch Empfangs- und Verfahrenszentren	11
2.1.2 1. Kapitel: Grundsätze	11
2.1.3 2. Kapitel: Asylsuchende, 1. Abschnitt: allgemeine Bestimmungen	12
2.1.4 2. Kapitel: Asylsuchende, 2. Abschnitt: Asylgesuch und Einreise	14
2.1.5 2. Kapitel: Asylsuchende, 3. Abschnitt: Das erstinstanzliche Verfahren	17
2.1.6 2. Kapitel: Asylsuchende, 4. Abschnitt: Stellung während des Asylverfahrens	19
2.1.7 2. Kapitel: Asylsuchende, 5. Abschnitt: Vollzug der Wegweisung und Ersatzmassnahmen	19
2.1.8 3. Kapitel: Asylgewährung und Rechtsstellung der Flüchtlinge, 1. Abschnitt: Asylgewährung	20
2.1.9 4. Kapitel: Gewährung vorübergehenden Schutzes und Rechtsstellung der Schutzbedürftigen, 2. Abschnitt: Verfahren	20
2.1.10 5. Kapitel: Sozialhilfe und Nothilfe	20
2.1.11 6. Kapitel: Bundesbeiträge	21
2.1.12 7. Kapitel: Bearbeitung von Personendaten	22

2.1.13	8. Kapitel: Rechtsschutz; 2. Abschnitt: Beschwerdeverfahren auf Bundesebene	24
2.1.14	8. Kapitel: Rechtsschutz; 3. Abschnitt: Wiedererwägung und Mehrfachgesuche	25
2.1.15	9. Kapitel: Internationale Zusammenarbeit und beratende Kommission	27
2.1.16	10. Kapitel: Strafbestimmungen zum 5. Kapitel 2. Abschnitt	27
2.1.17	Übergangsbestimmungen zur Änderung des Asylgesetzes vom ...	29
2.2	Erläuterungen zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer	31
2.2.1	8. Kapitel: Integration	31
2.2.2	10. Kapitel: Beendigung des Aufenthaltes, 5. Abschnitt: Zwangsmassnahmen	32
2.2.3	11. Kapitel: Vorläufige Aufnahme	35
2.2.4	12. Kapitel: Pflichten; 3. Abschnitt: Pflichten der Flughafenbetreiber	38
2.2.5	13. Kapitel: Aufgaben und Zuständigkeiten der Behörden	39
2.2.6	14. Kapitel: Datenschutz	39
2.2.7	16. Kapitel: Strafbestimmungen und administrative Sanktionen	41
2.2.8	Übergangsbestimmungen zur Änderung des Bundesgesetzes über Ausländerinnen und Ausländer vom xxx	42
<b>3</b>	<b>Finanzielle und personelle Auswirkungen</b>	<b>43</b>
<b>4</b>	<b>Auswirkungen auf die Informatik</b>	<b>44</b>
<b>5</b>	<b>Volkswirtschaftliche Auswirkungen</b>	<b>44</b>
<b>6</b>	<b>Verhältnis zum europäischen Recht</b>	<b>45</b>
6.1	Entwicklungen im Asylbereich innerhalb der EU	45
6.2	Kompatibilität der schweizerischen Gesetzgebung mit dem EU-Recht	46
6.3	Verhältnis zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)	47
<b>7</b>	<b>Verfassungsmässigkeit</b>	<b>47</b>

# Bericht

## 1 Allgemeiner Teil

### 1.1 Vorbemerkungen

Der Ausländer- und Asylbereich ist aufgrund verschiedener Einflussfaktoren sowohl politisch wie auch rechtlich des Öfters von Veränderungen geprägt. Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) und das Asylgesetz (AsylG; SR 142.31) mussten im Rahmen der Assoziierung an Schengen und Dublin bereits punktuell geändert werden. Das Parlament hat diese Änderungen in seiner Schlussabstimmung vom 13. Juni 2008 angenommen. Da sich die Schweiz grundsätzlich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen- und Dublin-Besitzstands verpflichtet hat, müssen laufend weitere Gesetzesanpassungen geprüft werden. Dabei wird insbesondere die Rückführungsrichtlinie zu Anpassungen im AuG führen. Die Rückführungsrichtlinie wird voraussichtlich noch im Jahr 2008 von der EU verabschiedet werden. Schliesslich ist auch auf die Eidgenössische Volksinitiative vom 4. März 2008 «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)» der Schweizerischen Volkspartei (SVP) hinzuweisen, zu welcher der Bundesrat seine Botschaft bis spätestens August 2009 an das Parlament überweisen muss. Hinzu kommen mehrere parlamentarische Initiativen, die zurzeit verschiedene Bereiche des Ausländerrechts zum Gegenstand haben. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) ist sich der gegenseitigen Abhängigkeiten dieser Vorlagen bewusst und wird deshalb deren Zusammenhänge und Abhängigkeiten während der weiteren Behandlung im Auge behalten. Es wird laufend sicherzustellen sein, dass bei Änderungen in den einzelnen Vorlagen die Auswirkungen auf die jeweils übrigen Erlasse geprüft und allfällige Änderungen und Ergänzungen vorgenommen werden können.

### 1.2 Grundzüge der Vorlage

#### 1.2.1 Erfahrungen mit dem teilrevidierten AsylG und dem neuen AuG

Der Asylbereich ist ständig neuen Herausforderungen unterworfen. Eine glaubwürdige und wirksame Asylpolitik muss diesen neuen Gegebenheiten laufend Rechnung tragen und die hierzu erforderlichen gesetzlichen Grundlagen bereitstellen. Die letzte Botschaft zur Änderung des AsylG wurde am 4. September 2002 vom Bundesrat verabschiedet. Aufgrund der nachträglich aufgetretenen Schwierigkeiten beim Vollzug der Wegweisung nach Ablehnung eines Asylgesuchs hat der Bundesrat im Rahmen der Ergänzungs- und Änderungsanträge vom 25. August 2004 dem Parlament weitere Vorschläge unterbreitet. Die am 1. Januar 2007 teilweise und am 1. Januar 2008 vollständig in Kraft getretene Teilrevision des AsylG enthält deshalb in erster Linie Verbesserungen im Vollzugsbereich – z. B. im Bereich der Zwangsmassnahmen und der Massnahmen zur Förderung der Abgabe von Reise- und Identitätspapieren – sowie integrative Massnahmen für Personen, die voraussichtlich länger in der Schweiz verbleiben. Mit der Ausdehnung des Sozialhilfestopps auch auf Personen mit einem rechtskräftig abgelehnten Asylentscheid wurde eine weitere Verbesserung des Wegweisungsvollzugs erreicht.

Die Erfahrungen mit dem teilrevidierten AsylG und dem am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen neuen AuG sind durchwegs positiv ausgefallen. So konnte die Anzahl Personen im Vollzugsprozess deutlich gesenkt werden. Befanden sich Ende Oktober 2007 im Asyl- und Ausländerbereich 6989 ausreisepflichtige Personen in der Schweiz, weist die Statistik Ende Oktober 2008 noch 5622 ausreisepflichtige Personen aus. Die Zwangsmassnahmen führten grossmehrheitlich zum Vollzug der angeordneten Wegweisungen. Von Januar bis Ende Juni 2008 konnten 827 Personen (d. h. 84,3 % von den zwischen Januar bis Ende Juni 2008 aus der Haft entlassenen 981 Personen) nach Ende einer Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft zurückgeführt werden. Der Vollzug konnte auch durch den Abschluss weiterer Rückübernahmeabkommen oder ähnlicher Vereinbarungen verbessert werden. Zum heutigen Zeitpunkt wurden insgesamt 45 solcher Abkommen und Vereinbarungen abgeschlossen, weitere wichtige Abkommen stehen vor dem Abschluss. Auch bei der Abgabe von Reise- und Identitätspapieren zeigt sich eine deutliche Verbesserung. So haben im Jahr 2006 24 % der Asylsuchenden ein Reise- oder Identitätspapier abgegeben. Als Folge der Revision des AsylG waren es im Jahr 2007 32,6 %. Ferner hat die neue Härtefallregelung im Asylbereich (Art. 14 Abs. 2 ff. AsylG) die Probleme vor allem bei Personen, die sich schon länger in der Schweiz aufhalten, entschärft; die Kantone haben dem Bund zahlreiche gut begründete Fälle unterbreitet, so dass im Jahr 2007 rund 800 Aufenthaltsbewilligungen erteilt werden konnten. Von Januar bis Ende Oktober 2008 sind beim BFM insgesamt 916 neue Gesuche der Kantone um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung eingegangen. Erfahrungsgemäss wird die grosse Mehrheit der kantonalen Gesuche vom BFM positiv beurteilt, und die entsprechenden Aufenthaltsbewilligungen konnten in der Folge erteilt werden.

### 1.2.2 Gründe für eine erneute Teilrevision

Seit circa drei Jahren zeichnen sich aufgrund der stark gestiegenen Gesuche aus dem Raum Afrika-Subsahara (insbesondere Eritrea, Nigeria und Somalia), dem Nahen Osten (insbesondere Irak) und Sri Lanka sowie der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) neue Probleme im Verfahrensbereich ab. Dies zeigt sich auch in der Statistik: So wurden von Januar bis Oktober 2008 in der Schweiz insgesamt 12 467 Asylgesuche eingereicht. Im Vergleich zur Vorjahresperiode bedeutet dies eine Zunahme von 3362 bzw. 36,9 %. Die Zunahme erfolgte insbesondere im dritten Quartal des Jahres 2008, in welchem 1247 bzw. 39,5 % mehr Asylgesuche eingereicht wurden, als im zweiten Jahresquartal von April bis Juni 2008. Dieser Anstieg zeigt sich vor allem bei Asylgesuchen von Personen aus Eritrea. Im Jahr 2005 stellten 159 Personen aus Eritrea ein Asylgesuch in der Schweiz, im Jahr 2006 waren es bereits 1201 und im Jahr 2007 insgesamt 1662. Eritrea ist auch im Jahr 2008 das wichtigste Herkunftsland von Asylsuchenden in der Schweiz. Diese Zunahme ist zumindest teilweise auf die Veröffentlichung eines Urteils des BVGer im Jahr 2006<sup>1</sup> zurückzuführen, wonach in Eritrea die Bestrafung von Dienstverweigerung und Desertion unverhältnismässig streng und deshalb als politisch motiviert einzustufen sei. Den Betroffenen sei deshalb Asyl zu gewähren.

<sup>1</sup> Urteil der Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK) vom 20. Dezember 2005 (EMARK 2006 3/29)

Der Trend steigender Asylgesuchszahlen ist auch in anderen europäischen Ländern, wie z. B. Deutschland (13,3 % mehr Gesuche) und Frankreich (17 % mehr Gesuche), festzustellen. Auch in den Niederlanden zeigt sich ein gegenüber dem Vorjahr starker Anstieg der Gesuchseingänge um 89,4%: Während im Jahr 2007 noch 7102 Personen ein Asylgesuch eingereicht haben, ist für das Jahr 2008 von 13 500 Gesuchen auszugehen. Norwegen weist mit rund 105,5% ebenso deutlich mehr Gesuchseingänge im Vergleich zum Jahr 2007 auf: Im Jahr 2007 wurden 6508 Gesuche eingereicht; für das Jahr 2008 sind 13 300 Gesuche zu erwarten. Auch wenn der Asylbereich und insbesondere die Anzahl der Asylgesuche gewissen Schwankungen unterliegen (Kriegssituationen in Herkunftsländern, Armut etc.), sind die offenkundigen Probleme im Verfahrensbereich so rasch wie möglich zu lösen. Auch andere Staaten wie Österreich und Schweden haben seit dem Jahr 2007 Gesetzesrevisionen zur Beschleunigung des Verfahrens durchgeführt.

Vor diesem Hintergrund zeigt sich deutlich, dass insbesondere im Verfahrensbereich Optimierungsbedarf besteht. Um die Attraktivität der Schweiz als Zielland von Asylsuchenden zu senken, ist es deshalb notwendig, die Verfahrensabläufe zu beschleunigen und effizienter auszugestalten. Hauptpfeiler des vorliegenden Entwurfs bilden deshalb u. a. der Ausschluss von Wehrdienstverweigerern und Deserteuren aus der Flüchtlingeigenschaft, sofern keine asylrelevanten Gründe vorliegen, sowie Massnahmen zur Vereinfachung des Verfahrens bei Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen. Ferner soll die Möglichkeit, im Ausland ein Asylgesuch einreichen zu können, aufgehoben werden. Um die Anzahl unbegründeter Mehrfachgesuche wirksam zu verringern und das Asylverfahren zu entlasten, sollen Asylsuchende, die ein Mehrfachgesuch einreichen, neu von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden.

Neben diesen Optimierungs- und Entlastungsmassnahmen sollen aber auch Missbräuche konsequent bekämpft werden. So kommt es weiterhin oft vor, dass Asylgesuche eingereicht werden, obwohl die Betroffenen nicht auf den Schutz der Schweiz angewiesen sind. Ein weiterer Revisionspunkt des vorliegenden Entwurfs bildet deshalb die strafrechtliche Sanktionierung der Förderung und Ausübung einer politischen Tätigkeit in der Schweiz, die lediglich der nachträglichen Begründung der Flüchtlingeigenschaft dient.

Das AuG soll ebenfalls in einzelnen Bereichen den Gegebenheiten der Praxis angepasst werden. Zudem sieht die Vorlage systematische Vereinfachungen vor. So sollen Bestimmungen zur Wegweisungsfrage, welche gleichermassen auf Asylsuchende und ausländische Personen anwendbar sind, neu nur noch im AuG geregelt werden. Neu soll eine Nachweispflicht eingeführt werden, wenn allein persönliche Unzumutbarkeitsgründe beim Weg- oder Ausweisungsvollzug geltend gemacht werden. Zudem soll der Bundesrat die Möglichkeit erhalten, Staaten oder Staatsgebiete zu bezeichnen, die in Bezug auf den Vollzug generell als zumutbar erachtet werden. Um den Vollzug bei Dublin-Fällen wirksam sichern zu können, soll schliesslich ein neuer Haftatbestand bei der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft eingeführt werden, wenn eine Übernahmezusicherung eines Dublin-Staates vorliegt.

### 1.3 Wichtigste Änderungen im Asylgesetz

#### 1.3.1 Ausschluss von Wehrdienstverweigerern und Deserteuren aus der Flüchtlingseigenschaft

Von Januar bis Oktober 2008 wurden in der Schweiz insgesamt 1847 Asylgesuche von Personen aus Eritrea eingereicht. Eritrea ist damit weiterhin das wichtigste Herkunftsland von Asylsuchenden in der Schweiz. Diese Zunahme ist, wie bereits unter Punkt 1.2.2 ausgeführt, zumindest teilweise auf die Veröffentlichung eines Urteils des BVGer<sup>2</sup> im Jahr 2006 zurückzuführen, wonach in Eritrea die Bestrafung von Dienstverweigerung und Desertion unverhältnismässig streng und deshalb als politisch motiviert einzustufen sei. Diese Praxis kann dazu führen, dass dem betroffenen Personenkreis generell Asyl gewährt wird und damit die Schweiz für Wehrdienstverweigerer und Deserteure auch aus anderen Staaten als Asylland attraktiv wird. In Artikel 3 Absatz 3 AsylG wird deshalb vorgeschlagen, dass Personen, die einzig wegen Wehrdienstverweigerung oder Desertion ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden, in der Schweiz nicht als Flüchtlinge anerkannt werden und kein Asyl erhalten. Erweist sich jedoch nach Ablehnung des Asylgesuchs der Vollzug der Wegweisung z.B. als unzulässig (z.B. weil im Herkunftsland eine unmenschliche Behandlung droht), wird eine vorläufige Aufnahme in der Schweiz angeordnet.

Liegen jedoch asylrelevante Gründe vor, wird eine betroffene Person als Flüchtling anerkannt, und es wird ihr in der Schweiz Asyl gewährt.

#### 1.3.2 Strafrechtliche Sanktionierung einer missbräuchlichen politischen Tätigkeit in der Schweiz nur zur Begründung der Flüchtlingseigenschaft

In der Praxis kommt es immer wieder vor, dass Asylsuchende, die im Rahmen des Asylverfahrens keine asylrelevanten Sachverhalte geltend machen können, in der Schweiz an Demonstrationen teilnehmen oder im Internet regimekritische Äusserungen publizieren. Mit diesen Tätigkeiten bezwecken diese Personen sehr oft einzig, neue asylrelevante Sachverhalte zu schaffen, die zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft führen. Dieser Missbrauch des Asylrechts soll neu sanktioniert werden. Eine strafrechtliche Sanktion soll sich insbesondere aber auch gegen diejenigen Personen richten, die Asylsuchenden dazu verhelfen, eine missbräuchliche politische Tätigkeit zu planen, zu organisieren, oder die diese Tätigkeit in einer andern Art und Weise fördern (Art. 115 und 116 AsylG).

Politische Aktivitäten im privaten Rahmen, z. B. politische Äusserungen im Familien- oder Freundeskreis, sollen nicht unter die Strafbestimmungen fallen. Zudem enthalten die Strafbestimmungen kein generelles Verbot politischer Aktivitäten von Asylsuchenden in der Schweiz und lassen diese weiterhin zu, sofern sie nicht missbräuchlich erfolgen.

<sup>2</sup> Urteil der Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK) vom 20. Dezember 2005 (EMARK 2006 3/29)

### 1.3.3 Aufhebung der Möglichkeit, im Ausland ein Asylgesuch einzureichen

Heute ist die Schweiz der einzige Staat in Europa, der Asylgesuche auf der eigenen Botschaft im Herkunftsstaat der Betroffenen zulässt. Dies führt zu einer ungleichen Lastenverteilung der Asylgesuche zuungunsten der Schweiz: Wurden im Jahr 2000 noch 665 Asylgesuche aus dem Ausland eingereicht, so waren es im Jahr 2007 bereits 2632 Gesuche aus dem Ausland. Von Januar bis Oktober 2008 wurden insgesamt 2115 Gesuche eingereicht. Ein weiterer Anstieg der Gesuchszahlen kann nicht ausgeschlossen werden. Hinzu kommt, dass in vergleichsweise wenigen Fällen die Einreise in die Schweiz bewilligt wurde.

Für Personen, die nicht gefährdet sind, aber ihren Heimatstaat in Richtung Europa verlassen wollen, stellt ein Auslandgesuch eine einfache Möglichkeit dar, ihr Vorhaben zu erreichen. Damit erlangen asylsuchende Personen den Anspruch, dass ihr Gesuch auch bei aussichtslosen Vorbringen geprüft wird. Dadurch werden in der Schweizer Vertretung und beim BFM erhebliche Personal- und Finanzressourcen gebunden.

Trotz der im geltenden Recht bestehenden Möglichkeit, ein Auslandgesuch einreichen zu können, gehört die Schweiz gemessen an der Einwohnerzahl seit Jahren zu den wichtigsten Destinationen Europas für Asylsuchende. Die Attraktivität der Schweiz für illegal eingereiste Asylsuchende wurde somit durch die Auslandgesuche keineswegs verringert.

Die Zuständigkeit bei Auslandgesuchen ausserhalb des Dublin-Raums ist in der Dublin-Verordnung nicht ausdrücklich geregelt. Es besteht deshalb die Gefahr, dass ein Dublin-Staat die Schweiz als zuständig erachtet, wenn ein Betroffener nach vorgängiger Einreichung eines Auslandgesuchs auf einer schweizerischen Vertretung in einem anderen Dublin-Staat ein Asylgesuch einreicht.

Die bisherigen Bestimmungen des AsylG, welche das Verfahren bei Auslandgesuchen regeln, sollen deshalb aufgehoben werden. Auch in Zukunft sollen jedoch gefährdete Personen den Schutz der Schweiz erhalten. Muss in einem konkreten Einzelfall davon ausgegangen werden, dass eine Person im Herkunftsstaat unmittelbar und ernsthaft gefährdet ist, kann die Einreise in die Schweiz durch eine Visumserteilung bewilligt werden. Zudem hat die Schweiz weiterhin die Möglichkeit, Flüchtlinge direkt aus dem Ausland aufzunehmen. Damit wahrt die Schweiz ihre humanitäre Tradition.

### 1.3.4 Vereinfachung des Asylverfahrens bei Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen

Nach heutiger Rechtslage ist es einer asylsuchenden Person auch nach einem rechtskräftigen Abschluss ihres Asylverfahrens möglich, durch die Einreichung von unbegründeten Wiedererwägungs- oder Mehrfachgesuchen ihren Aufenthalt in der Schweiz zu verlängern. Durch die Einreichung eines Mehrfachgesuchs<sup>3</sup> erhalten die Betroffenen zudem erneut den besonderen Status der Asylsuchenden, insbesondere bei der Sozialhilfe und der Erwerbstätigkeit. Dies führt dazu, dass auch in aussichtslosen Fällen solche Gesuche eingereicht werden. Dies belegt auch die Statistik: In

<sup>3</sup> Bei einem Mehrfachgesuch wird nach der rechtskräftigen Abweisung eines Asylgesuchs ein neues Asylgesuch eingereicht.

den letzten drei Jahren betrug die Anzahl der Mehrfachgesuche rund 14 % am Total der eingereichten Asylgesuche. Demgegenüber betrug die Anzahl der Mehrfachgesuche in den Jahren 1996–1999 nur rund 6 % und erhöhte sich dann in den Jahren 2000–2004 auf rund 10 %. Um in Zukunft missbräuchliche Verfahrensverzögerungen zu verhindern, soll im AsylG unter dem Titel «Wiedererwägung und Mehrfachgesuche» neu ein einheitliches und rasches Verfahren für die Behandlung von Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen eingeführt werden (Art. 111b bis 111d AsylG). Das Verfahren soll neu nur noch schriftlich durchgeführt werden. Auch soll neu während der Dauer der Behandlung eines Mehrfachgesuchs analog der heutigen Regelung bei Wiedererwägungsgesuchen nur noch Nothilfe gewährt werden. Wie bereits nach geltendem Recht muss das BFM auch mit der neuen Regelung begründete Vorbringen in einem Verfahren bei Wiedererwägungs- oder Mehrfachgesuchen weiterhin in jedem Einzelfall sorgfältig prüfen.

#### 1.4 Wichtigste Änderungen im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer

##### 1.4.1 Einführung einer Nachweispflicht für die Unzumutbarkeit der Weg- oder Ausweisung und Bezeichnung von Staaten, in denen der Weg- oder Ausweisungsvollzug zumutbar ist

Ist der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar, so verfügt das BFM die vorläufige Aufnahme (Art. 83 Abs. 1 AuG).

Bei der Frage der Zumutbarkeit besteht in der Regel ein hoher Abklärungsbedarf zur Situation im Heimat- oder Herkunftsstaat. Für das BFM ist es oft schwierig und zeitintensiv, im Ausland Abklärungen durchzuführen. Diese Aufgabe wird übermässig erschwert, wenn Asylsuchende oder ausländische Personen sich als wenig kooperativ erweisen oder wesentliche Tatsachen verheimlichen. Neu wird deshalb vorgeschlagen, dass Asylsuchende und ausländische Personen, die Unzumutbarkeit aus persönlichen Gründen (z. B. kein Beziehungsnetz im Herkunftsstaat) nachweisen müssen (Art. 83 Abs. 5 AuG).

Das AsylG und das AuG äussern sich nicht zum Beweisgrad bei Vollzugshindernissen. Gemäss der bisherigen Rechtsprechung des BVGer müssen Asylsuchende jedoch die Unzumutbarkeit der Wegweisung wie bei der Flüchtlingseigenschaft (Art. 7 AsylG) lediglich glaubhaft machen. Angesichts dieser unklaren Rechtslage bedarf es in Artikel 83 Absatz 5 AuG einer gesetzlichen Regelung. Dabei soll bei der Unzumutbarkeit aus persönlichen Gründen der allgemeine verfahrensrechtliche Grundsatz zur Anwendung kommen, wonach für behauptete Tatsachen der volle Beweis durch die Gesuchsteller zu erbringen ist. Kann der volle Beweis aus objektiv nachvollziehbaren Gründen nicht erbracht werden, so hat die zuständige Behörde jene Tatsachen zu erheben, deren Nachweis ihr im Vergleich zur gesuchstellenden Person wesentlich leichter fällt. Bei den andern Vollzugshindernissen, insbesondere bei der Unzulässigkeit und der allgemeinen Unzumutbarkeit des Vollzugs (z. B. im Fall eines Bürgerkriegs) soll es genügen, wenn die Betroffenen das Vorliegen eines Vollzugshindernisses glaubhaft machen.

Neu soll der Bundesrat zudem Heimat- oder Herkunftsstaaten oder Staatsgebiete bezeichnen können, bei denen der Vollzug der Weg- oder Ausweisung abgewiesener ausländischer Personen generell als zumutbar erachtet wird (Art. 83 Abs. 5bis und

5ter AuG). Diese Regelvermutung kann durch den Nachweis der betroffenen Person widerlegt werden, dass im Einzelfall und aus persönlichen Gründen die Zumutbarkeit des Vollzugs nicht gegeben ist.

#### 1.4.2 Einschränkung der Wohnsitzwahl bei vorläufig aufgenommenen Personen

Per 31. Oktober 2008 waren 23 197 Personen vorläufig aufgenommen, rund die Hälfte davon ist sozialhilfeabhängig. Laut den Erfahrungen in den Kantonen halten sich vorläufig Aufgenommene vermehrt in Städten und Agglomerationen auf. Diese Tendenz wird durch die heute gesetzlich vorgesehene freie Wohnsitzwahl innerhalb des Kantons gefördert und führt zu einer unerwünschten Mehrbelastung grösserer Gemeinden. Vor diesem Hintergrund soll im AuG eine neue Regelung geschaffen werden, nach der die kantonalen Behörden vorläufig aufgenommenen Personen, die Sozialhilfe beziehen, einen Wohnort oder eine Unterkunft zuweisen können (Art. 85 Abs. 5 AuG). Diese Anpassung entspricht einem ausdrücklichen Anliegen der Kantone. Von der Regelung nicht betroffen sind vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, da Wohnsitzauflagen beim Bezug von Sozialhilfeleistungen nicht mit der Flüchtlingskonvention vereinbar wären.

#### 1.4.3 Vorbereitungs- und Ausschaffungshafttatbestand bei Dublin-Verfahren

Mit dem Dublin-Assoziierungsabkommen übernimmt die Schweiz den Grundsatz, wonach im Dublin-Raum *ein einziger Staat* für die Durchführung des Asylverfahrens<sup>4</sup> zuständig ist. Bei der Einreichung eines Asylgesuchs durch einen Drittstaatsangehörigen muss die Schweiz prüfen, ob sie nach den Kriterien der Dublin-Verordnung<sup>5</sup> für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Erachtet das BFM einen anderen Dublin-Staat für die Durchführung eines Asylverfahrens als zuständig, so wird es im Hinblick auf eine Überstellung ein Ersuchen um Aufnahme oder Wiederaufnahme an den zuständigen Dublin-Staat richten. Stimmt der zuständige Dublin-Staat dem Ersuchen der Schweiz zu, wird das BFM einen Nichteintretensentscheid gestützt auf Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe d AsylG verfügen und die betroffene Person in den zuständigen Dublin-Staat wegweisen. Um den Vollzug der Überstellung bzw. des Nichteintretensentscheids sicherzustellen, sind Massnahmen angezeigt, welche das Untertauchen der betroffenen Personen verhindern. Die Vorbereitungshaft nach Artikel 75 AuG und die Ausschaffungshaft nach Artikel 76 AuG sollen deshalb entsprechend ergänzt werden.

<sup>4</sup> In der Dublin-Verordnung (vgl. Fussnote 5) wird die europäische Terminologie "Prüfung eines Asylantrags" verwendet.

<sup>5</sup> Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (ABl. L 50 vom 25.2.2003, S. 1).

## 2 **Besonderer Teil**

### 2.1 Erläuterungen zu den Änderungen des Asylgesetzes

#### 2.1.1 Ersatz des Begriffes Empfangsstellen durch Empfangs- und Verfahrenszentren

Die Empfangsstellen des Bundes werden seit 2006 als Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) bezeichnet. Der neue Name bringt zum Ausdruck, dass dort nicht mehr nur der Empfang der Asylsuchenden und deren Registrierung und Befragung erfolgt. Vielmehr werden zur Beschleunigung des Asylprozesses in den EVZ weitere Verfahrensschritte wie Anhörungen und Sachverhaltsabklärungen durchgeführt sowie Asylentscheide gefällt. Die neue Bezeichnung soll nun auch im AsylG und AuG aufgenommen werden.

#### 2.1.2 1. Kapitel: Grundsätze

### **Art. 3 Flüchtlingsbegriff**

#### Absatz 3 (neu)

##### *Ausgangslage*

In der Antwort zur Interpellation Jasmin Hutter-Hutter vom 22. März 2007 (07.3178) und zur Interpellation der Fraktion der SVP vom 12. Juni 2008 (08.3353) hat der Bundesrat festgehalten, dass er die weitere Entwicklung in Eritrea wegen der deutlichen Zunahme der Asylgesuche von Personen aus diesem Land beobachtet und gegebenenfalls eine Gesetzesrevision prüft.

Im Jahr 2005 stellten 159 Personen aus Eritrea ein Asylgesuch in der Schweiz, im Jahr 2006 waren dies 1201 und im Jahr 2007 insgesamt 1662.

Eritrea war auch von Januar bis Oktober 2008 das wichtigste Herkunftsland von Asylsuchenden in der Schweiz. So wurden bis Ende Oktober 2008 insgesamt 1847 Asylgesuche aus Eritrea eingereicht. Die Zunahme ist zumindest teilweise auf die Veröffentlichung eines Urteils der damaligen Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK, heute BVGer) im Jahr 2006 zurückzuführen, wonach in Eritrea die Bestrafung von Dienstverweigerung und Desertion unverhältnismässig streng und deshalb als politisch motiviert einzustufen sei. Den betroffenen Personen müsse deshalb Asyl gewährt werden.

##### *Inhalt des Gesetzgebungsvorschlags*

Die Praxis des BVGer birgt die Gefahr, dass beim betroffenen Personenkreis generell Asyl gewährt wird und damit die Schweiz auch für Deserteure und Dienstverweigerer (Refraktäre) aus anderen Staaten als Asylland attraktiv wird.

Bei der Leistung von Militärdienst handelt es sich um eine staatsbürgerliche Pflicht. Kommt eine betroffene Person dieser Verpflichtung nicht nach, so hat der Staat grundsätzlich das Recht, dieses Verhalten strafrechtlich zu sanktionieren. Gemäss der bisherigen Praxis des BFM und des BVGer ist eine solche strafrechtliche Verfolgung für sich alleine nicht asylrelevant.

Der vorgeschlagene Artikel 3 Absatz 3 AsylG verankert diese Praxis auf Gesetzesstufe und sieht vor, dass Personen, die *einzig* wegen Wehrdienstverweigerung oder Desertion ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden, in der Schweiz nicht als Flüchtlinge anerkannt werden und kein Asyl erhalten. Ihr Asylgesuch wird abgelehnt und sie werden aus der Schweiz weggewiesen. Erweist sich der Vollzug der Wegweisung als nicht durchführbar wird eine vorläufige Aufnahme in der Schweiz angeordnet. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Vollzug der Wegweisung völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere das völkerrechtlich garantierte Non-Refoulement-Gebot nach Artikel 3 EMRK, verletzen würde. Demnach darf eine ausländische Person nicht zur Ausreise in ein Land gezwungen werden, in dem ihr Folter oder eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung droht.

Dient eine Wehrdienstverweigerung oder Desertion hingegen als Anlass dazu, eine Person wegen ihrer Rasse, Religion oder Staatszugehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung unverhältnismässig streng zu bestrafen, wird ihr nach Artikel 3 Absatz 1 AsylG in der Schweiz weiterhin Asyl gewährt. Diesfalls ist die betroffene Person gestützt auf das AsylG und das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (FK; SR 0.142.30) als Flüchtling in der Schweiz anzuerkennen. Im Gegensatz zur vorläufigen Aufnahme, welche aufgehoben wird, wenn die betroffene Person nicht mehr auf den Schutz der Schweiz angewiesen ist, führt die Asylgewährung nach einem Aufenthalt von fünf Jahren zur Erteilung einer unbefristeten Niederlassungsbewilligung.

#### *Vereinbarkeit mit der Verfassung und dem Völkerrecht*

Der vorgeschlagene Artikel 3 Absatz 3 AsylG schränkt den Anwendungsbereich des Flüchtlingsbegriffs, wie er in der FK und in Artikel 3 AsylG verankert ist, nicht ein. Wie oben ausgeführt, ist diese Bestimmung nicht anwendbar, wenn eine asylsuchende Person aus den in Artikel 3 Absatz 1 AsylG genannten Gründen (Rasse, Religion, Nationalität, bestimmte soziale Gruppe oder politische Anschauung) wegen einer Wehrdienstverweigerung oder Desertion unverhältnismässig streng bestraft wird.

Auch das verfassungs- und völkerrechtlich garantierte Non-Refoulement-Gebot (vgl. Art. 5 AsylG; Art. 25 Abs. 3 der Bundesverfassung, BV, SR 101; Art. 33 FK; Art. 3 EMRK) wird durch die vorgeschlagene neue Bestimmung nicht tangiert. Wird ein Wehrdienstverweigerer oder Deserteur nicht als Flüchtling anerkannt, darf diese Person nicht in ihr Herkunftsland rückgeführt werden, wenn ihr dort eine nach Verfassung und Völkerrecht verbotene Behandlung oder Bestrafung droht. In diesem Fall wird sie gestützt auf Artikel 83 des AuG vorläufig aufgenommen.

### 2.1.3 2. Kapitel: Asylsuchende, 1. Abschnitt: allgemeine Bestimmungen

#### **Art. 10 Sicherstellung und Einziehung von Dokumenten**

##### Absatz 2

Die Neufassung von Artikel 10 Absatz 2 AsylG schafft die Möglichkeit, die aufgeführten Dokumente auch dann sicherzustellen, wenn das Asylverfahren des Inhabers

der Dokumente bereits abgeschlossen ist. Gemäss heutigem Wortlaut können Dokumente nur während eines hängigen Asylverfahrens sichergestellt werden.

Ein zentraler Anwendungsfall betrifft die Sicherstellung von Dokumenten, welche im Rahmen der zur Erfüllung der Aufgaben der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) durchgeführten Personen- und Warenkontrollen auftauchen und auf die Identität von Asylsuchenden hinweisen.

In der Praxis zeigt sich, dass die Mehrheit der im Postverkehr aufgefundenen Identitätsdokumente Personen mit rechtskräftig abgeschlossenem Asylverfahren (negativer Asylentscheid, Nichteintretensentscheid oder vorläufige Aufnahme) zugeordnet werden können. Nach geltendem Recht hat die EZV in diesen Fällen keine ausreichende Rechtsgrundlage, um die überprüften Dokumente zuhanden des BFM sicherzustellen.

#### **Art. 12 Zustelladresse**

##### Absatz 3 (aufgehoben)

Bei der Aufhebung von Artikel 12 Absatz 3 AsylG handelt es sich um eine redaktionelle Anpassung in Zusammenhang mit der Aufhebung von Artikel 20 AsylG. Da neu keine Asylgesuche aus dem Ausland mehr eingereicht werden können, soll Absatz 3 von Artikel 12 AsylG aufgehoben werden (vgl. Kommentar zu Art. 19 und 20 AsylG).

#### **Art. 16 Verfahrenssprache**

##### Absatz 2, Absätze 3 und 4 (neu)

Der bisherige Artikel 16 Absatz 2 AsylG sah vor, dass das Verfahren in der Amtssprache geführt wird, in der die kantonale Anhörung stattfand oder die am Wohnort der asylsuchenden Person Amtssprache ist. Seit dem 1. Januar 2008 ist das BFM für alle Anhörungen von Asylsuchenden zuständig (Art. 29 Abs. 1 AsylG). Aus diesem Grund muss die Anhörung als Kriterium für die Bestimmung der Amtssprache, in welcher der Entscheid ausgefertigt bzw. eröffnet werden soll, gestrichen werden. Ausserdem soll aus Gründen der Klarheit der Begriff «Verfahrensführung vor dem Bundesamt» durch «Entscheideröffnung durch das Bundesamt» ersetzt werden. Der geltende Artikel 4 der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1; SR 142.311) regelt die Ausnahmen, gemäss welchen der Entscheid des BFM auch in einer anderen Amtssprache eröffnet werden kann. Diese Ausnahmebestimmungen sollen neu aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz auf Gesetzesstufe geregelt werden (Art. 16 Abs. 3 AsylG). In den Fällen, in denen der Entscheid aufgrund der Gesuchseingänge oder der Personalsituation (Art. 16 Abs. 3 Bst. b AsylG) in einer anderen Amtssprache eröffnet wird, stellt das BFM wie bereits heute sicher, dass der Asylentscheid in die Sprache übersetzt wird, die am Wohnort der asylsuchenden Person Amtssprache ist.

#### **Art. 17 Besondere Verfahrensbestimmungen**

##### Absatz 3bis (neu)

Mit der Revision des AsylG vom 16. Dezember 2005 wurde, gestützt auf einen Antrag aus dem Parlament, die Einführung eines neuen Artikels 26 Absatz 2bis AsylG gutgeheissen. Diese Bestimmung sieht vor, dass im Rahmen eines ausländer-

rechtlichen Verfahrens oder eines Strafverfahrens bei Hinweisen auf Mündigkeit einer angeblich minderjährigen Person das EVZ ein Altersgutachten veranlasst.

Die Anordnung eines Altersgutachtens kann jedoch auch ausserhalb des EVZ-Verfahrens notwendig sein, z. B. beim Flughafenverfahren oder nach einer Zuweisung in einen Kanton. Die Anordnung von Altersgutachten im Rahmen eines Strafverfahrens ist nicht im AsylG zu regeln. Zudem ist es angebracht, die Anordnung von Altersgutachten in ausländerrechtlichen Verfahren spezifisch im AuG zu regeln.

Aus diesem Grund soll Artikel 26 Absatz 2*bis* AsylG aufgehoben und durch eine Regelung in Artikel 17 Absatz 3*bis* AsylG ersetzt werden. Der in Artikel 26 Absatz 2*bis* AsylG enthaltene Begriff «minderjährige ausländische Person» wird durch den Begriff «minderjährige asylsuchende Person» ersetzt. Auf minderjährige ausländische Personen soll die analoge Bestimmung von Artikel 102 Absatz 1*bis* AuG Anwendung finden (vgl. Kommentar zu Art. 102 Abs. 1*bis* AuG).

#### **Art. 17b      Gebühren**

##### (aufgehoben)

Diese Änderung steht in Zusammenhang mit dem neuen dritten Abschnitt «Wiedererwägung und Mehrfachgesuche» im 8. Kapitel des AsylG. Neu soll dort in den Artikeln 111*b* bis 111*d* AsylG ein besonderes Verfahren geregelt werden. Die Gebühren, die bisher für Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuche erhoben wurden, sollen aus systematischen Gründen neu ebenfalls im dritten Abschnitt des 8. Kapitels in Artikel 111*d* AsylG geregelt werden (vgl. Kommentar zu Art. 111*d* AsylG). Dies hat zur Folge, dass Artikel 17*b* AsylG aufgehoben werden muss.

#### 2.1.4                      2. Kapitel: Asylsuchende, 2. Abschnitt: Asylgesuch und Einreise

#### **Art. 19              Einreichung**

##### Absatz 1, Absatz 1*bis* und Absatz 2 (aufgehoben)

Neu soll die Möglichkeit, bei einer schweizerischen Vertretung ein Asylgesuch einzureichen, aufgehoben werden (vgl. Kommentar zu Art. 20 AsylG). Artikel 19 Absatz 1 AsylG ist entsprechend anzupassen.

Zudem wird der vorgeschlagene Absatz 1 aus Gründen der Klarheit ergänzt mit dem Hinweis, dass das Asylgesuch auch bei der Grenzkontrolle eines schweizerischen Flughafens eingereicht werden kann (siehe dazu Art. 22 Abs. 1 AsylG). Wie bisher soll ein Asylgesuch des Weiteren bei der Einreise an einem geöffneten Grenzübergang oder an einem EVZ gestellt werden können.

Absatz 1*bis* sieht vor, dass sich die gesuchstellende Person anlässlich ihrer Gesuchseinreichung in der Schweiz oder an der Schweizer Grenze befinden muss. Da aufgrund der Aufhebung von Artikel 20 AsylG neu keine Asylgesuche aus dem Ausland eingereicht werden können, soll ausdrücklich festgehalten werden, dass die Einreichung eines Asylgesuchs die persönliche Anwesenheit des Betroffenen in der Schweiz voraussetzt.

Die Aufhebung von Artikel 19 Absatz 2 AsylG ist lediglich formeller Natur und hängt mit der Zuständigkeit des BFM zusammen, nach Artikel 29 AsylG die Asylsuchenden zu ihren Asylgründen anzuhören.

**Art. 20            Asylgesuch aus dem Ausland und Einreisebewilligung  
(aufgehoben)**

Die Möglichkeit, an einer Schweizer Vertretung im Ausland ein Asylgesuch einzureichen, wurde mit dem ersten Asylgesetz vom 5. Oktober 1979<sup>6</sup> vor dem Hintergrund des Kalten Krieges und der Ereignisse in den früheren südamerikanischen Diktaturen (v. a. Argentinien und Chile) eingeführt. Eine Ausreise aus diesen Ländern war zu diesem Zeitpunkt kaum möglich, weshalb die Betroffenen teilweise Schutz auf dem Gelände ausländischer Vertretungen suchten.

Heute ist die Schweiz der einzige Staat in Europa, der Asylgesuche auf der eigenen Botschaft im Herkunftsstaat der Betroffenen zulässt. Die übrigen europäischen Staaten interpretieren die Genfer Abkommen dahingehend, dass es nicht gegen das internationale Recht verstösst, wenn die Einreichung eines Asylgesuchs auf die Grenze oder das eigene Staatsgebiet eingeschränkt wird. Dies führt zu einer ungleichen Lastenverteilung der Asylgesuche zuungunsten der Schweiz. Dies belegt auch die Statistik: Wurden im Jahr 2000 noch 665 Asylgesuche aus dem Ausland eingereicht, so waren es im Jahr 2006 1802 und im Jahr 2007 bereits 2632 Gesuche aus dem Ausland. Von Januar bis Oktober 2008 wurden insgesamt 2115 Gesuche eingereicht. Es ist davon auszugehen, dass die Anzahl von Asylgesuchen aus dem Ausland in der Schweiz weiter stark zunehmen wird. Hinzu kommt, dass in vergleichsweise wenigen Fällen die Einreise in die Schweiz bewilligt wurde. Von den im Jahr 2007 eingereichten 2632 Asylgesuchen im Ausland wurden nur 209 Einreisebewilligungen zur Durchführung eines Asylverfahrens in der Schweiz erteilt. Von Januar bis Oktober 2008 wurde von den 2115 eingereichten Asylgesuchen aus dem Ausland in nur 116 Fällen die Einreise bewilligt (Stand 19. November 2008).

Für Personen, die nicht gefährdet sind, aber ihren Heimatstaat in Richtung Europa verlassen wollen, stellt ein Auslandgesuch eine einfache Möglichkeit dar, ihr Vorhaben zu erreichen. Damit erlangen asylsuchende Personen den Anspruch, dass ihr Gesuch auch bei aussichtslosen Vorbringen geprüft wird. Dabei werden in der Schweizer Vertretung und beim BFM erhebliche Personal- und Finanzressourcen gebunden.

Trotz der im geltenden Recht bestehenden Möglichkeit, ein Auslandgesuch einreichen zu können, zählt die Schweiz gemessen an der Einwohnerzahl seit Jahren zu den wichtigsten Destinationen Europas für Asylsuchende. Die Attraktivität der Schweiz für illegal eingereiste Asylsuchende wurde somit durch die Auslandgesuche keineswegs verringert.

Die Zuständigkeit bei Auslandgesuchen ausserhalb des Dublin-Raums ist in der Dublin-Verordnung nicht ausdrücklich geregelt. Rechtlich gesehen ist die Schweiz für Personen, die ein solches Auslandgesuch eingereicht haben und danach illegal in einen anderen Dublin-Staat eingereist sind, nicht zuständig. Diese Auffassung wird von anderen Dublin-Staaten nicht einheitlich geteilt. Es besteht deshalb das Risiko, dass ein Dublin-Staat die Schweiz als zuständig erachtet, wenn ein Betroffener nach vorgängiger Einreichung eines Auslandgesuchs auf einer schweizerischen Vertre-

<sup>6</sup> AS 1980 1718

tung in einem anderen Dublin-Staat ein Asylgesuch einreicht. Dies könnte zu einer zusätzlichen Belastung für die Schweiz führen.

Vor diesem Hintergrund soll Artikel 20 AsylG, welcher das Verfahren bei der Ausländergesuchseinreichung auf einer schweizerischen Vertretung im Ausland regelt, aufgehoben werden. Damit soll einerseits verhindert werden, dass jährlich Tausende Personen in Schweizer Botschaften ein wenig aussichtsreiches Asylgesuch einreichen. Andererseits sollen aber auch in Zukunft gefährdete Personen den Schutz der Schweiz erhalten. Muss aufgrund eines konkreten Einzelfalls mit überwiegender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass eine Person im Heimat- oder Herkunftsstaat unmittelbar und ernsthaft gefährdet ist, kann dieser die Einreise in die Schweiz im Rahmen des ausländerrechtlichen Einreise- und Visumverfahrens bewilligt werden. Damit wahrt die Schweiz ihre humanitäre Tradition, auch wenn das formelle Asylverfahren aus dem Ausland aufgehoben wird. Schliesslich räumt Artikel 56 AsylG der Schweiz weiterhin die Möglichkeit ein, Flüchtlinge direkt aus dem Ausland in die Schweiz aufzunehmen. Auf Ersuchen des Hochkommissariats der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) erklärte sich die Schweiz beispielsweise am 8. August 2005 bereit, im Rahmen einer humanitären Aktion eine Gruppe von zehn Flüchtlingen aus Usbekistan aufzunehmen, die infolge der gewaltsamen Ereignisse vom 13. Mai 2005 in der usbekischen Stadt Andijan ins benachbarte Kirgisistan geflohen waren. Das BFM hat kürzlich aufgrund einer Anfrage des UNHCR die Aufnahme von zwölf Irakern und zwölf Palästinensern beschlossen. .

Da die Einreichung eines Asylgesuchs neu die Anwesenheit der Betroffenen in der Schweiz voraussetzt (vgl. Art. 19 AsylG), muss zukünftig bei Gesuchen um Familiennachzug im Ausland (Art. 51 AsylG) nur geprüft werden, ob die Personen anspruchsberechtigt sind (vgl. Art. 51 Abs. 4 AsylG).

## **Art. 22 Verfahren am Flughafen**

### Absatz 3, 2. Satz

Nach Artikel 22 Absatz 3 AsylG weist das BFM den Asylsuchenden gleichzeitig mit der Verweigerung der Einreise einen Aufenthaltsort zu und sorgt für angemessene Unterkunft.

Die vorgeschlagene Ergänzung von Artikel 22 Absatz 3 AsylG erfolgt in Analogie zum entsprechenden Gesetzgebungsvorschlag im AuG (Art. 95a AuG) und statuiert eine Verpflichtung der Flughafenbetreiber, auch im Asylbereich angemessene und kostengünstige Unterkünfte bereitzustellen. Durch diese Ergänzung soll erreicht werden, dass der Flughafenbetreiber bei Um- oder Ausbauprojekten auf dem Flughafengelände schon während der Planungsphase immer auch berücksichtigt, dass er eine angemessene und kostengünstige Unterkunft zur Verfügung stellen muss, welche den Bedürfnissen von Asylsuchenden und schutzbedürftigen Personen für eine bis zu 60 Tage dauernde Unterbringung im Transitbereich eines Flughafens gerecht wird (vgl. hierzu Verordnung des EJPD zum Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich; SR 142.311.23). Des Weiteren soll dadurch auch gewährleistet werden, dass notwendige Umbaumaassnahmen bei bestehenden Unterkünften im Auftrag des BFM schneller vorangetrieben werden können. Die Verpflichtung zur Bereitstellung geeigneter und kostengünstiger Unterkünfte im Asylbereich ist für die Flughafenbetreiber mit keinen zusätzlichen Kosten verbunden. Der Bund muss wie bis anhin für die Unterbringungskosten (inklusive Mietkosten, Betreuungskosten, Verpflegungskosten und Kosten für die medizinische Versorgung) aufkommen.

Die Unterbringungskosten sind seitens des Flughafenbetreibers möglichst tief zu halten, indem er kostengünstige Unterkünfte bereitstellt.

2.1.5                      2. Kapitel: Asylsuchende, 3. Abschnitt: Das erstinstanzliche Verfahren

**Art. 26                      Empfangs- und Verfahrenszentren**

Sachüberschrift und Absatz 2bis

Neu sieht Artikel 17 Absatz 3bis AsylG vor, dass bei Hinweisen auf Mündigkeit einer angeblich minderjährigen asylsuchenden Person das BFM ein Altersgutachten veranlassen kann. Demzufolge soll Artikel 26 Absatz 2bis AsylG, welcher diese Möglichkeit nur für das Verfahren an den EVZ vorsieht, aufgehoben werden (vgl. Kommentar zu Art. 17 Abs. 3bis AsylG und Art. 102 Abs. 1bis, 2 AuG).

**Art. 32                      Nichteintretensgründe**

Absatz 2 Buchstabe e (aufgehoben)

Der vorgeschlagene Artikel 111c AsylG sieht neu ein besonderes Verfahren für Mehrfachgesuche vor. Der bisherige Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe e AsylG, welcher den Nichteintretensgrund für Mehrfachgesuche vorsieht, wird damit hinfällig (vgl. hierzu Kommentar zu Art. 111c AsylG).

**Art. 34                      Nichteintreten bei Sicherheit vor Verfolgung im Ausland**

Absatz 2 Buchstabe b, Absatz 3

Zu Absatz 2 Buchstabe b

Der Begriff «... und im Einzelfall effektiver Schutz vor Rückschiebung nach Artikel 5 Absatz 1 besteht» soll neu in Artikel 34 Absatz 3 AsylG geregelt werden. Es ist deshalb nicht mehr notwendig, diesen Begriff in Absatz 2 Buchstabe b zu wiederholen.

Zu Absatz 3

Der geltende Artikel 34 Absatz 2 AsylG regelt, dass auf Asylgesuche in der Regel nicht eingetreten wird, wenn Asylsuchende in einen sicheren Drittstaat wegweisen werden können (sog. Drittstaatenregelung). Hat die asylsuchende Person nahe Angehörige in der Schweiz, erfüllt sie offensichtlich die Flüchtlingseigenschaft oder bestehen Hinweise, dass im Drittstaat kein effektiver Schutz vor Rückschiebung besteht, soll das Asylgesuch nach geltendem Recht materiell behandelt werden (Art. 34 Abs. 3 AsylG). Es ist aus völkerrechtlicher Sicht nicht zwingend, dass die beiden ersten Ausnahmebestimmungen (nahe Angehörige in der Schweiz und offensichtliche Erfüllung der Flüchtlingseigenschaft, Art. 34 Abs. 3 Bst. a und b AsylG) bei einer Wegweisung in einen sicheren Drittstaat geprüft werden müssen. Zudem steht es dem BFM jederzeit frei, Asylgesuche von Personen aus sicheren Drittstaaten materiell zu behandeln (vgl. Einleitungssatz zu Art. 34 Abs. 2 AsylG). Vor diesem Hintergrund ist es aus verfahrensökonomischer Sicht angezeigt, die beiden Ausnahmebestimmungen von Artikel 34 Absatz 3 Buchstaben a und b AsylG aufzuheben.

Der heute geltende Ausnahmetatbestand, dass ein Asylgesuch dann materiell zu behandeln ist, wenn die asylsuchende Person über nahe Angehörige in der Schweiz verfügt (Art. 34 Abs. 3 Bst. a AsylG), steht zudem in Widerspruch zu Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe e AsylG (Nichteintreten bei einer möglichen Weiterreise in einen Drittstaat, in welchem nahe Angehörige leben). Verfügt die asylsuchende Person sowohl über nahe Angehörige in der Schweiz wie auch in einem Drittstaat, ist es gemäss geltendem Recht unklar, welche der beiden Bestimmungen anwendbar ist.

Auch sehen die Artikel 51 AsylG und 85 Absatz 7 AuG unter bestimmten Voraussetzungen bereits die Möglichkeit vor, dass nahe Angehörige von in der Schweiz lebenden vorläufig Aufgenommenen oder Flüchtlingen im Rahmen der Familienvereinigung in die vorläufige Aufnahme bzw. in das Asyl eingeschlossen werden (Art. 51 AsylG; Art. 85 Abs. 7 AuG). Da für die Schweiz keine völkerrechtliche Verpflichtung besteht, Asylgesuche von Personen mit nahen Angehörigen in der Schweiz im Rahmen der Drittstaatenregelung materiell zu behandeln, soll die Ausnahmebestimmung in Artikel 34 Absatz 3 Buchstabe a AsylG aufgehoben werden.

Auch hinsichtlich der Ausnahmebestimmung in Artikel 34 Absatz 3 Buchstabe b AsylG (offensichtliche Erfüllung der Flüchtlingseigenschaft nach Art. 3 AsylG) ist die Schweiz nicht verpflichtet, einer asylsuchenden Person Schutz zu gewähren, wenn dieser bereits durch den Drittstaat gewährt werden kann (sog. Subsidiaritätsprinzip). Durch die genannte Ausnahmebestimmung wird verhindert, dass Personen, die bereits in einem sicheren Drittstaat geschützt werden können und in der Schweiz ein Asylgesuch eingereicht haben, wieder in den sicheren Drittstaat weggewiesen werden können. Vor diesem Hintergrund soll auch die Ausnahmebestimmung des Artikels 34 Absatz 3 Buchstabe b AsylG aufgehoben werden.

Hingegen muss Artikel 34 Absatz 3 Buchstabe c AsylG (bestehende Hinweise, dass im Drittstaat kein effektiver Schutz vor Rückschiebung besteht) beibehalten werden. Nur bei den vom Bundesrat als sicher bezeichneten Drittstaaten (EU und EFTA-Staaten) kann mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass das Non-Refoulement-Gebot eingehalten wird. In den übrigen Fällen ist das Asylgesuch materiell zu behandeln, wenn Hinweise bestehen, dass dieses Gebot im Einzelfall durch den Drittstaat verletzt werden könnte.

## **Art. 36 Verfahren vor Nichteintretensentscheiden**

### Absatz 1 Buchstabe a, Buchstabe b (aufgehoben), Absatz 2

#### *Zu Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 2*

Aufgrund des Wegfalls der Ausnahmebestimmungen von Artikel 34 Absatz 3 Buchstaben a und b AsylG (siehe Kommentar zu Art. 34 AsylG) ist eine Anhörung zu den Asylgründen im Rahmen der Drittstaatenregelung (Art. 34 Abs. 2 AsylG) nicht mehr notwendig. Der asylsuchenden Person soll bezüglich der Wegweisung in einen Drittstaat neu das rechtliche Gehör gewährt werden. Dieses beinhaltet insbesondere die Prüfung des Non-Refoulement-Gebots.

#### *Zu Absatz 1 Buchstabe b*

Der vorgeschlagene Artikel 111c AsylG sieht neu ein besonderes Verfahren für Mehrfachgesuche vor. Der bisherige Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe b AsylG, welcher das Verfahren bei Nichteintreten auf Mehrfachgesuche regelt, wird damit hinfällig (vgl. hierzu Kommentar zu Artikel 111c AsylG).

**Art. 38 Asyl ohne weitere Abklärungen**

Die vorgeschlagene Anpassung ist lediglich redaktioneller Natur. Da Artikel 52 AsylG aufgehoben wird, muss der entsprechende Verweis gestrichen werden.

**Art. 41 Weitere Abklärungen**

Absatz 2 (aufgehoben)

Bei der Aufhebung von Artikel 41 Absatz 2 AsylG handelt es sich um eine redaktionelle Anpassung in Zusammenhang mit der Aufhebung von Artikel 20 AsylG. Da neu keine Asylgesuche aus dem Ausland mehr eingereicht werden können, soll Absatz 2 von Artikel 41 AsylG ebenfalls aufgehoben werden (vgl. Kommentar zu Art. 19 und 20 AsylG).

2.1.6 2. Kapitel: Asylsuchende, 4. Abschnitt: Stellung während des Asylverfahrens

**Art. 43 Bewilligung zur Erwerbstätigkeit**

Absatz 2

Diese Änderung steht in Zusammenhang mit dem neuen dritten Abschnitt «Wiedererwägung und Mehrfachgesuche» im 8. Kapitel des AsylG. Die Möglichkeit, während der Verfahrensdauer eines Mehrfachgesuchs einer Erwerbstätigkeit nachgehen zu können, kann zur Einleitung solcher Verfahren auch in aussichtslosen Fällen führen und steht somit dem Ziel eines raschen Abschlusses der Asylverfahren entgegen. Zusätzlich zur heute geltenden Regelung in Artikel 43 Absatz 2 AsylG soll eine Bewilligung zur Erwerbstätigkeit deshalb neu auch während der Verfahrensdauer eines hängigen Mehrfachgesuchs als erloschen gelten, analog der Regelung während der Dauer eines ausserordentlichen Rechtsmittelverfahrens. Wie bisher ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit während des ordentlichen Verfahrens nach Absatz 1 möglich.

2.1.7 2. Kapitel: Asylsuchende, 5. Abschnitt: Vollzug der Wegweisung und Ersatzmassnahmen

**Art. 44 Wegweisung und vorläufige Aufnahme**

Absatz 1, Absatz 2 (aufgehoben)

Wird ein Asylgesuch abgelehnt, so wird die Wegweisung aus der Schweiz verfügt. Die Wegweisung wird nur dann vollzogen, wenn diese zulässig, zumutbar und technisch möglich ist. Dieser Grundsatz wird sowohl im geltenden Artikel 44 Absatz 2 AsylG als auch in Artikel 83 Absatz 1 AuG festgehalten.

Die Rechtsfolgen der vorläufigen Aufnahme werden umfassend im AuG (11. Kapitel, Art. 83–88) geregelt. Im AsylG reicht daher ein genereller Verweis auf die Anwendbarkeit des AuG.

Zudem wird dadurch klargestellt, dass die Voraussetzungen für die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme gleich sind. Es ist unbeachtlich, ob eine Ausländerin oder ein

Ausländer ursprünglich aus dem Asyl- oder Ausländerbereich stammt. Diese systematische Präzisierung entspricht im Übrigen schon der heutigen Praxis.

2.1.8                    3. Kapitel: Asylgewährung und Rechtsstellung der  
Flüchtlinge, 1. Abschnitt: Asylgewährung

**Art. 52                    Aufnahme in einem Drittstaat**

Absatz 2 (aufgehoben)

Die Aufhebung von Artikel 52 Absatz 2 AsylG steht in Zusammenhang mit der Aufhebung von Artikel 20 AsylG, gemäss welchem neu keine Asylgesuche mehr aus dem Ausland eingereicht werden können. Artikel 52 Absatz 2 AsylG kann daher aufgehoben werden (vgl. Kommentar zu Art. 19 und 20 AsylG).

2.1.9                    4. Kapitel: Gewährung vorübergehenden Schutzes und  
Rechtsstellung der Schutzbedürftigen, 2. Abschnitt: Ver-  
fahren

**Art. 68                    Schutzbedürftige im Ausland**

Absatz 3 (aufgehoben)

Aufgrund der vorgeschlagenen Aufhebung von Artikel 20 AsylG fällt die Möglichkeit einer Gesuchseinreichung auf einer schweizerischen Vertretung im Ausland weg. Dies gilt auch für individuelle Asylgesuche von Schutzbedürftigen aus dem Ausland. Wie bisher bezeichnet das BFM Gruppen von Schutzbedürftigen, welchen in der Schweiz vorübergehend Schutz gewährt wird (Art. 68 Abs. 1 AsylG; vgl. Kommentar zu Art. 19 und 20 AsylG).

2.1.10                   5. Kapitel: Sozialhilfe und Nothilfe

**Art. 82                    Sozialhilfeleistungen und Nothilfe**

Absatz 2

Diese Änderung steht in Zusammenhang mit dem neuen dritten Abschnitt «Wiedererwägung und Mehrfachgesuche» im 8. Kapitel des AsylG, welcher ein besonderes Verfahren bei Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen vorsieht. Gemäss geltendem Recht sind Asylsuchende, welche einen rechtskräftig ablehnenden Entscheid erhalten haben, von der Sozialhilfe ausgeschlossen. Sie erhalten auf Antrag und bei Bedarf nur noch Nothilfe. Dies gilt auch während der Dauer eines aussordentlichen Rechtsmittelverfahrens – also nach Einreichung eines Wiedererwägungsgesuchs – unabhängig davon, ob der Vollzug ausgesetzt wird. Demgegenüber erhalten heute Personen, die ein Mehrfachgesuch einreichen, während der Dauer des Verfahrens ordentliche Sozialhilfeleistungen. Neu fallen Mehrfachgesuche unter die besonderen Bestimmungen des AsylG (Art. 111b ff. AsylG), welche ein besonderes Verfahren zum Gegenstand haben. Die Möglichkeit, während der Verfahrensdauer eines Mehrfachgesuchs Sozialhilfe beziehen zu können, kann auch in aussichtslosen Fällen zur Einleitung eines solchen Verfahrens führen. Es steht somit dem Ziel eines raschen

Abschlusses der Asylverfahren und des beabsichtigten Dissuasiveffektes, wonach rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende die Schweiz selbstständig verlassen, entgegen. Zudem besteht die Gefahr, dass dadurch der Sozialhilfestopp unterlaufen wird.

Aus diesem Grund sollen neu auch Personen, die ein Mehrfachgesuch einreichen, während der gesamten Verfahrensdauer (inkl. allfälliger Beschwerdeverfahren) – analog der bereits heute geltenden Regelung für Personen, die ein Wiedererwägungs- oder Revisionsgesuch einreichen – von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden und bei Bedarf und auf Antrag hin Nothilfe erhalten. Dies gilt auch, wenn der Vollzug der Wegweisung sistiert wird, was bei Mehrfachgesuchen – im Gegensatz zu Wiedererwägungsgesuchen – erst nach Abschluss des Verfahrens der Fall sein kann, da sich eine Person bei Einreichung eines Mehrfachgesuchs nach Artikel 42 AsylG bis zum Abschluss des Verfahrens (inkl. Beschwerdeverfahren) in der Schweiz aufhalten kann. Es ist angebracht, dass der Ausgang eines entsprechenden Verfahrens in der Schweiz abgewartet werden kann. Es lässt sich aber nicht rechtfertigen, dass deshalb wieder Sozialhilfeleistungen ausgerichtet werden.

## 2.1.11

## 6. Kapitel: Bundesbeiträge

### **Art. 89a (neu) Mitwirkungspflicht der Subventionsempfänger**

Die geltende Aufgabenteilung im Asylbereich sieht vor, dass die Kantone für die Ausrichtung der Sozialhilfe für Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs sowie für deren Integration zuständig sind. Der Bund gilt den Kantonen die Sozialhilfekosten mittels Pauschalen ab, resp. zahlt pauschale Beiträge an die Integrationskosten. Seit dem 1. Januar 2008 berechnet und vergütet das BFM die pauschalen Abgeltungen an die Kantone auf Grundlage der Daten des Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS).

Die ZEMIS-Daten werden zum Teil von den Kantonen erfasst oder gemeldet. ZEMIS enthält jedoch nicht alle Informationen, die zur Festlegung bzw. zu einer allfälligen Anpassung der Pauschalen zur Abgeltung der Sozial- und Nothilfekosten resp. der Integrationsbeiträge der Kantone notwendig sind. Zum Beispiel fehlt in ZEMIS die Angabe, wie viele Personen in einer Familie durch eine erwerbstätige Person unterstützt werden (sog. Faktor W). Nur mit dieser Information kann das BFM die Anzahl unterstützungsbedürftiger Personen, für die die Pauschale vergütet wird, korrekt berechnen. Diese Datenlücke soll durch eine Ergänzung der Sozialhilfestatistik geschlossen werden. Die Sozialhilfestatistik ist ein bestehendes Instrument unter der Federführung des Bundesamtes für Statistik (BFS), mit dem die Daten unterstützungsbedürftiger Personen mit Wohnsitz in der Schweiz (Schweizerinnen und Schweizer, ausländische Personen mit Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung) erfasst werden. Neu sollen nun auch die Daten von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen (Projekt eAsyl) und von Flüchtlingen (Projekt FlüStat) aufgenommen werden. Die Kantone wurden in diese Projekte einbezogen. Gleiches gilt für die Neuausrichtung des Monitoring zur Erhebung der Nothilfekosten. Die Führung dieser Finanzinstrumente (Sozialhilfestatistik und Monitoring Nothilfekosten) ist indessen nur sinnvoll, wenn alle Kantone sich daran beteiligen und die Erhebung der Daten nach einheitlichen Kriterien und Kostenaufschlüsselungen erfolgt. Mit der vorgeschlagenen neuen Gesetzesbestimmung sollen daher die Kantone verpflichtet werden können, diese Daten zu erheben und dem BFM zur Verfügung zu stellen oder in ZEMIS zu erfassen.

## **Art. 91 Weitere Beiträge**

### Absatz 4 (aufgehoben)

Die Aufhebung von Artikel 91 Absatz 4 AsylG steht im Zusammenhang mit der Neuformulierung von Artikel 55 AuG. Der Regelungsgehalt von Artikel 91 Absatz 4 AsylG ist neu in Artikel 55 Absatz 1 bis 3 enthalten. Artikel 91 Absatz 4 AsylG kann daher aufgehoben werden (vgl. Kommentar zu Art. 55 und 87 AuG).

## 2.1.12 7. Kapitel: Bearbeitung von Personendaten

### **Art. 100a (neu)**

#### **Informationssystem der Empfangs- und Verfahrenszentren und der Unterkünfte an den Flughäfen (MIDES)**

Nach Artikel 26 Absatz 2 AsylG und Artikel 22 Absatz 1 AsylG sind die EVZ bzw. die zuständigen Behörden an den schweizerischen Flughäfen berechtigt, die Personalien von Asylsuchenden sowie deren biometrische Daten zu erheben und die Asylsuchenden summarisch zu ihren Asylgründen zu befragen. Um einen ordnungsgemässen Ablauf des Asylverfahrens und des Aufenthalts sicherzustellen, kann das BFM nach Artikel 26 Absatz 1 und Artikel 22 Absatz 3 AsylG in Verbindung mit Artikel 17 AsylV 1 Dritte mit bestimmten Aufgaben beauftragen. Die vom BFM beauftragten Dritten können Personendaten von Asylsuchenden und schutzbedürftigen Personen bearbeiten, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist (Art. 96 Abs. 1 AsylG). Die zuständigen Behörden an den Flughäfen erheben die Personalien der Asylsuchenden, die an einem Flughafen um Asyl nachsuchen. Sie können auch biometrische Daten erheben und die Asylsuchenden summarisch zu ihren Asylgründen befragen (Art. 22 Abs. 1 AsylG).

Mit dem Informationssystem MIDES wird es möglich sein, diese Personendaten zu erfassen, darunter auch biometrische Daten und besonders schützenswerte Personendaten. MIDES wird auch ein Geschäftsverwaltungssystem umfassen, das den ordnungsgemässen Verfahrensablauf in den EVZ und an den Flughäfen sicherstellen soll und der Organisation der Unterbringung dient. Gewährt das BFM nach Absatz 4 bzw. Absatz 5 des Gesetzgebungsvorschlags Dritten Zugang zu MIDES durch ein Abrufverfahren, ist es verpflichtet zu kontrollieren, ob diese die anwendbaren Vorschriften über den Datenschutz und die Informatiksicherheit einhalten. Das BFM haftet unabhängig vom Verschulden für Schäden, die mit der Datenbearbeitung beauftragte Dritte verursacht haben.

Das System MIDES ist noch in Entwicklung. Eine Schnittstelle mit ZEMIS ist vorgesehen. Die in Absatz 2 Buchstabe a des Gesetzgebungsvorschlags erwähnten Personendaten werden mit der Erfassung in MIDES automatisch auch in ZEMIS registriert. Im Rahmen der Weiterentwicklung der beiden Informationssysteme MIDES und ZEMIS ist es denkbar, dass weitere in MIDES bearbeitete Personendaten wie die in Absatz 2 Buchstabe b und c erwähnten Protokolle der summarischen Befragungen und die an den Empfangs- und Verfahrenszentren und an den Flughäfen erhobenen biometrischen Daten direkt in ZEMIS übernommen werden können. Diesfalls müsste das Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA; SR 142.51) im Hinblick die von MIDES direkt übernommenen, besonders schützenswerten Personendaten angepasst werden. Nach Artikel 13 Absatz 2 BV hat jede Person Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer

persönlichen Daten. Diese Bestimmung stützt sich auf die EMRK. Gemäss Artikel 17 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) dürfen Organe des Bundes Personendaten bearbeiten, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht. Besonders schützenswerte Daten sowie Persönlichkeitsprofile dürfen sie nur bearbeiten, wenn ein Gesetz im formellen Sinn es ausdrücklich vorsieht. Artikel 19 Absatz 3 DSG verlangt zudem, dass der Zugang zu besonders schützenswerten Personendaten durch ein Abrufverfahren in einer gesetzlichen Grundlage im formellen Sinn vorgesehen ist. Diese Bestimmung gilt auch für die Übernahme besonders schützenswerter Personendaten von einem Informationssystem in ein anderes. Auch die Datenschutzerfordernungen, welche sich aus der auf das «Dublin-Verfahren» anwendbaren Richtlinie 95/46/EG des Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr ergeben, wurden berücksichtigt. Hervorzuheben ist insbesondere die Information der betroffenen Person über den Zweck der Datenbearbeitung und über die Empfänger von bekanntgegebenen oder übermittelten Daten (Art. 10 der Richtlinie).

#### **Art. 102a Statistik über Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger**

##### Absatz 1, Absatz 2 (neu)

###### *Zu Absatz 1*

Aufgrund der Einführung eines neuen Absatzes 2 wird der bisherige Inhalt des Artikels 102a AsylG materiell unverändert neu in Absatz 1 geregelt.

###### *Zu Absatz 2 (neu)*

Die geltende Aufgabenteilung im Asylbereich sieht vor, dass die Kantone für die Ausrichtung der Sozialhilfe für Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs sowie für deren Integration zuständig sind. Der Bund gilt den Kantonen die Sozialhilfekosten mittels Pauschalen ab, resp. zahlt pauschale Beiträge an die Integrationskosten. Seit dem 1. Januar 2008 berechnet und vergütet das BFM die pauschalen Abgeltungen an die Kantone auf Grundlage der Daten von ZEMIS.

Die ZEMIS-Daten werden zum Teil von den Kantonen erfasst oder gemeldet. ZEMIS enthält jedoch nicht alle Informationen, die zur Festlegung bzw. zu einer allfälligen Anpassung der Pauschalen zur Abgeltung der Sozial- und Nothilfekosten resp. der Integrationsbeiträge der Kantone notwendig sind. Zum Beispiel fehlt in ZEMIS die Angabe, wie viele Personen in einer Familie durch eine erwerbstätige Person unterstützt werden (sog. Faktor W). Nur mit dieser Information kann das BFM die Anzahl unterstützungsbedürftiger Personen, für die die Pauschale vergütet wird, korrekt berechnen. Diese Datenlücke soll durch eine Ergänzung der Sozialhilfestatistik geschlossen werden. Die Sozialhilfestatistik ist ein bestehendes Instrument unter der Federführung des BFS, mit dem die Daten unterstützungsbedürftiger Personen mit Wohnsitz in der Schweiz (Schweizerinnen und Schweizer, ausländische Personen mit Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung) erfasst werden. Neu sollen nun auch die Daten von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen (Projekt eAsyl) und von Flüchtlingen (Projekt FlüStat) aufgenommen werden. Die Kantone wurden in diese Projekte einbezogen. Nach dem geltenden Artikel 102a AsylG übermittelt das BFS dem BFM zur Steuerung der finanziellen Abgeltung der Kantone periodisch anonymisierte und aggregierte Daten über die Personen des Asylbereichs, die Leistungen der öffentlichen Sozialhilfe beziehen.

Anlässlich der Entwicklung der Projekte eAsyl und FlüStat hat sich gezeigt, dass die in ZEMIS erfassten Personendaten nicht immer mit den Erhebungen des Bundesamtes für Statistik übereinstimmen. Zur Sicherung der Datenqualität ist es daher notwendig, dass das BFS dem BFM zusätzlich zu den anonymisierten und aggregierten Daten jeweils auch die Personendaten bekanntgibt, die mit der Sozialhilfestatistik nicht übereinstimmen. Anhand dieser Mitteilungen kann das BFM eine Kontrolle der Abweichungen zwischen der Sozialhilfestatistik und ZEMIS vornehmen und Fehler beheben oder beheben lassen. Damit können die Datenqualität von ZEMIS sowie von eAsyl und FlüStat verbessert und die Globalpauschalen für die Sozialhilfekosten im Asylbereich genauer berechnet werden.

Der neue Absatz 2 sieht daher vor, dass das BFS dem BFM periodisch, d. h. nach jeder Erhebung, die in ZEMIS erfassten Personendaten bekanntgibt, die mit den Erhebungen des Bundesamtes für Statistik nicht übereinstimmen.

#### 2.1.13 8. Kapitel: Rechtsschutz; 2. Abschnitt: Beschwerdeverfahren auf Bundesebene

##### **Art. 108 Beschwerdefristen**

###### Absatz 2bis (neu)

Diese Änderung steht in Zusammenhang mit dem neuen dritten Abschnitt «Wiedererwägung und Mehrfachgesuche» im 8. Kapitel des AsylG. Neu soll unter diesem Titel ein einheitliches und rasches Verfahren für die Behandlung von Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen eingeführt werden. Das Verfahren soll neu nur noch schriftlich durchgeführt werden. Sind die in Artikel 111b und 111c AsylG geregelten Formerfordernisse nicht erfüllt, so wird auf das Wiedererwägungs- oder Mehrfachgesuch nicht eingetreten. Gegen eine Verfügung (materieller Entscheid oder Nichteintretensverfügung) nach Artikel 111b (Wiedererwägung) sowie gegen eine Nichteintretensverfügung bei einem Mehrfachgesuch nach Artikel 111c AsylG kann innerhalb von fünf Arbeitstagen beim BVGer Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdefrist gegen einen materiellen Entscheid nach Artikel 111c AsylG richtet sich nach den Artikeln 105 ff. AsylG. Die Beschwerde gegen Entscheide im Rahmen eines Mehrfachgesuchs (Art. 111c AsylG) hat aufschiebende Wirkung.

##### **Art. 109 Behandlungsfrist**

###### Absätze 1 und 2

Nach Artikel 109 Absatz 1 AsylG soll die Behandlungsfrist des BVGer bei einer Beschwerde gegen eine Verfügung nach Artikel 111c und 111b AsylG analog zu den Nichteintretensentscheiden in der Regel sechs Wochen betragen.

Bei einem Verzicht auf einen Schriftenwechsel und sofern keine weiteren Prozesshandlungen notwendig sind, soll das BVGer bei Beschwerden gegen Verfügungen gestützt auf die Artikel 111b und 111c AsylG innerhalb von fünf Arbeitstagen entscheiden.

## **Ar. 110                    Verfahrensfristen**

### Absatz 1

Bei Beschwerden gegen Verfügungen nach Artikel 111b AsylG soll die Nachfrist zur Verbesserung der Beschwerde analog zu den Nichteintretensentscheiden drei Tage betragen.

2.1.14                    8. Kapitel: Rechtsschutz; 3. Abschnitt: Wiedererwägung und Mehrfachgesuche

### ***Gliederungstitel vor Artikel 111b (neu)***

#### ***3. Abschnitt: Wiedererwägung und Mehrfachgesuche***

Nach heutiger Rechtslage ist es einer asylsuchenden Person auch nach einem rechtskräftigen Abschluss ihres Asylverfahrens möglich, durch die Einreichung von unbegründeten Wiedererwägungs- oder Mehrfachgesuchen ihren Aufenthalt in der Schweiz zu verlängern. Durch die Einreichung eines Mehrfachgesuchs erhalten die Betroffenen erneut den besonderen Status der Asylsuchenden, insbesondere bei der Sozialhilfe und der Erwerbstätigkeit. Dies führt dazu, dass auch in aussichtslosen Fällen solche Gesuche eingereicht werden. So stieg die Anzahl Mehrfachgesuche in den letzten Jahren erheblich. Ihr Anteil betrug in den letzten drei Jahren rund 14 % am Total der eingereichten Asylgesuche. Demgegenüber betrug die Anzahl Mehrfachgesuche in den Jahren 1996–1999 nur rund 6 % und erhöhte sich dann in den Jahren 2000–2004 auf rund 10 %.

Es ist angezeigt und notwendig, missbräuchliche Verfahrensverzögerungen zu verhindern. Deshalb soll im 3. Abschnitt des 8. Kapitels unter dem Titel «Wiedererwägung und Mehrfachgesuche» neu ein einheitliches und rasches Verfahren eingeführt werden. Das Verfahren soll neu nur noch schriftlich durchgeführt werden. Auch soll neu während der Dauer dieses Verfahrens nur noch Nothilfe gewährt werden. Wie bereits nach geltendem Recht muss das BFM auch mit der neuen Regelung begründete Vorbringen in einem solchen Verfahren nach einem rechtskräftig abgelehnten Asylgesuch in jedem Einzelfall sorgfältig prüfen.

#### ***Art. 111b (neu)    Wiedererwägung***

Die bisherige Praxis des BFM, bei der Vorbringung von neuen erheblichen Tatsachen oder Beweismitteln einen rechtskräftigen Asyl- und Wegweisungsentscheid in Wiedererwägung zu ziehen, soll neu in den Absätzen 1 und 2 auf Gesetzesstufe verankert werden. Nach bisheriger Rechtspraxis gelten Tatsachen und Beweismittel grundsätzlich als neu, wenn sie sich bis zur Rechtskraft der vorangegangenen Verfügung verwirklicht haben, beziehungsweise bis zur Rechtskraft der vorangegangenen Verfügung bestanden. Zudem waren sie während des vorangegangenen Asylverfahrens trotz aller pflichtgemässen Sorgfalt nicht bekannt und konnten daher nicht geltend gemacht werden, oder ihre rechtzeitige Beibringung war nicht zumutbar. Erheblich sind Tatsachen und Beweismittel dann, wenn sie zu einem anderen Entscheid hätten führen können.

Absatz 3 regelt das Verfahren bei Wiedererwägungsgesuchen. Ist eines dieser Formfordernisse nicht erfüllt und fehlt z. B. die Begründung, so wird auf das Wieder-

erwägungsgesuch nicht eingetreten. Die Beschwerdefrist gegen eine solche Nichteintretensverfügung beträgt fünf Arbeitstage (vgl. Artikel 108 Absatz 2*bis* AsylG). Sind im Rahmen eines Wiedererwägungsgesuchs Abklärungen durch das BFM angezeigt, so kann es gestützt auf Artikel 12 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) weitere Sachverhaltsabklärungen wie z. B. eine Urkundenprüfung vornehmen. Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach dem VwVG.

Gegen die Ablehnung des Wiedererwägungsgesuchs oder einen Nichteintretensentscheid kann Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdefrist beträgt fünf Arbeitstage (vgl. Art. 108 Abs. 2*bis* AsylG).

Aus systematischen Gründen soll der bisherige Artikel 112 AsylG, welcher die Wirkung eines eingereichten Wiedererwägungsgesuchs regelt, materiell unverändert in Artikel 111*b* Absatz 4 AsylG überführt werden. Artikel 112 AsylG kann deshalb aufgehoben werden. Wie bis anhin hemmt somit die Einreichung eines Wiedererwägungsgesuchs den Vollzug der rechtskräftigen Wegweisungsverfügung nicht, es sei denn, das BFM entscheide anders (Art. 111*b* Abs. 4 AsylG). Dies kann z. B. dann der Fall sein, wenn die geltend gemachten Vorbringen nicht abschliessend beurteilt werden können und weitere Sachverhaltsabklärungen angezeigt sind. Auch erhalten die Betroffenen wie bisher während der Dauer eines Wiedererwägungsverfahrens auf Ersuchen hin Nothilfe (vgl. Art. 82 Abs. 2 AsylG).

#### **Art. 111c (neu) Mehrfachgesuche**

Macht eine asylsuchende Person neue Asylgründe geltend, die sich nicht auf das vorangegangene rechtskräftig abgeschlossene Asylverfahren beziehen, so handelt es sich um ein neues Asylgesuch. Im Gegensatz zu einem Wiedererwägungsgesuch handelt es sich um Asylgründe, die nach der Rechtskraft eines Asylentscheids eingetreten sind. In der Praxis wurde vermehrt festgestellt, dass solche Mehrfachgesuche, die relativ kurze Zeit nach Ablehnung eines ersten Asylgesuchs eingereicht werden, oftmals den einzigen Zweck verfolgen, den Aufenthalt in der Schweiz zu verlängern. Deshalb sollen diese Asylgesuche in einem besonderen Verfahren geprüft werden (vgl. Kommentar zum 3. Abschnitt), sofern sie innerhalb von zwei Jahren nach Eintritt der Rechtskraft des vorangegangenen Asylverfahrens eingereicht werden.

Im Gegensatz zum ordentlichen Asylverfahren ist das Mehrfachgesuch ausschliesslich schriftlich und begründet einzureichen. Sind diese Formerfordernisse nicht erfüllt, wird auf das Asylgesuch nicht eingetreten. Auch die im AsylG vorgesehenen Nichteintretensgründe nach den Artikeln 32 bis 35*a* finden sinngemäss Anwendung. Die Beschwerdefrist gegen einen Nichteintretensentscheid beträgt fünf Arbeitstage (vgl. Artikel 108 Absatz 2*bis* AsylG). Das Verfahren zur Behandlung eines Mehrfachgesuchs wird in der Regel schriftlich durchgeführt. Sind im Rahmen eines Mehrfachgesuchs Abklärungen durch das BFM angezeigt, so kann es wie beim Wiedererwägungsgesuch gestützt auf Artikel 12 VwVG weitere Sachverhaltsabklärungen wie z. B. eine Urkundenprüfung vornehmen. Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach dem VwVG.

Wird ein Asylgesuch nach Ablauf von zwei Jahren ab Rechtskraft des vorangegangenen Verfahrens eingereicht, wird dieses im Rahmen des ordentlichen Asylverfahrens behandelt. Diesfalls gelten die Bestimmungen des Verfahrens bei Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen nicht, sodass die betroffenen Personen z. B. ordentliche Sozialhilfe erhalten.

Gegen einen Nichteintretensentscheid bei einem Mehrfachgesuch nach Artikel 111c AsylG kann innerhalb von fünf Arbeitstagen beim BVGer Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdefrist gegen einen materiellen Entscheid nach Artikel 111c AsylG richtet sich nach den Artikeln 105 ff. AsylG. Die Beschwerde bei Entscheiden im Rahmen eines Mehrfachgesuchs (Art. 111c AsylG) hat aufschiebende Wirkung.

#### **Art. 111d (neu) Gebühren**

Die Gebühren, die bisher für Wiedererwägungs- und Zweitgesuche gestützt auf Artikel 17b AsylG erhoben wurden, sollen aus systematischen Gründen neu ebenfalls im dritten Abschnitt des 8. Kapitels in Artikel 111d AsylG geregelt werden. Dies hat zur Folge, dass Artikel 17b AsylG aufgehoben werden muss. Die neue Bestimmung von Artikel 111d AsylG soll keine materiellen Änderungen erfahren; die Anpassungen gegenüber der ursprünglichen Formulierung in Artikel 17b AsylG sind lediglich redaktioneller Natur.

#### **Art. 112 Wirkung ausserordentlicher Rechtsmittel**

(aufgehoben)

Artikel 112 AsylG soll aus systematischen Gründen materiell unverändert neu in Artikel 111b Absatz 4 AsylG geregelt werden (vgl. Art. 111b AsylG).

### 2.1.15 9. Kapitel: Internationale Zusammenarbeit und beratende Kommission

#### **Art. 114 Beratende Kommission**

(aufgehoben)

Die Aufhebung des Artikels 114 AsylG steht in Zusammenhang mit den Änderungen des Artikels 58 AuG. Per 1. Januar 2008 sind die Eidgenössische Kommission für Ausländerfragen (EKA) und die Eidgenössische Flüchtlingskommission (EKF) aufgelöst und ist an ihrer Stelle die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) gebildet worden. Vor diesem Hintergrund muss Artikel 114 AsylG, welcher die Einsetzung einer Kommission für Flüchtlingsfragen durch den Bundesrat regelt, aufgehoben werden (vgl. Kommentar zu Art. 58 AuG).

### 2.1.16 10. Kapitel: Strafbestimmungen zum 5. Kapitel 2. Abschnitt

In der Praxis kommt es immer wieder vor, dass Asylsuchende, die im Rahmen des Asylverfahrens keine asylrelevanten Sachverhalte geltend machen können, in der Schweiz an Demonstrationen teilnehmen oder im Internet regimekritische Äusserungen publizieren. Mit diesen Auftritten bezwecken einige ausschliesslich, neue asylrelevante Sachverhalte zu schaffen, die zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft führen können. Solche Missbräuche des Asylrechts müssen konsequent angegangen werden. Deshalb sollen die betroffenen Personen für ihr missbräuchliches Verhalten zukünftig bestraft werden können. Weit wichtiger ist jedoch die Schaffung der Möglichkeit, insbesondere gegen Personen und Organisationen vorgehen

zu können, die Asylsuchenden zu einer missbräuchlichen politischen Tätigkeit verhelfen und damit deren Notlage ausnützen, um sich zu bereichern. Um eine missbräuchliche politische Tätigkeit oder deren Planung, Organisation oder Förderung in Zukunft strafrechtlich ahnden zu können, sollen in Artikel 115 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 116 Buchstabe c und d AsylG drei neue Bestimmungen im AsylG eingeführt werden.

#### **Art. 115 Vergehen**

##### Einleitungssatz und Buchstabe d (neu)

###### *Zum Einleitungssatz*

Am 1. Januar 2007 ist der revidierte Allgemeine Teil des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) in Kraft getreten, welcher insbesondere eine Neuordnung und Differenzierung des Sanktionssystems vorsieht. Der Einleitungssatz von Artikel 115 AsylG soll entsprechend angepasst werden. Anstelle einer Gefängnisstrafe oder Busse gilt neu die Androhung einer Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen.

###### *Zu Absatz 1 Buchstabe d (neu)*

Mit der vorgeschlagenen Bestimmung soll ein neuer Straftatbestand eingeführt werden. Die Aufzählung der Tathandlungen ist nicht abschliessend. Eine Bereicherungsabsicht muss sich nicht nur auf Geldleistungen beziehen. Vielmehr fällt jeder wirtschaftliche Vorteil wie z. B. Naturalien oder unentgeltliche Arbeitsleistungen darunter. Es spielt somit keine Rolle, ob die Asylsuchenden Geldzahlungen oder Leistungen zu erbringen haben. Überdies ist es nicht erforderlich, dass die Bereicherung sich tatsächlich realisiert hat, da lediglich die Absicht massgebend ist.

Der neue Straftatbestand hängt mit dem neuen Artikel 116 Buchstabe c AsylG zusammen und bezweckt in erster Linie, gegen Personen und Organisationen vorzugehen, welche eine Notlage von Asylsuchenden ausnützen, um sich zu bereichern. Aus diesem Grund wird die Straftat nach Artikel 115 Buchstabe d AsylG auch härter sanktioniert als die Ausübung der politischen Tätigkeit von Asylsuchenden nach Artikel 116 Buchstabe c AsylG und als Vergehen qualifiziert. Im Gegensatz dazu werden die missbräuchliche politische Tätigkeit einer asylsuchenden Person nach Artikel 116 Buchstabe c AsylG oder die Helferschaft dazu nach Artikel 116 Buchstabe d AsylG strafrechtlich milder geahndet und als Übertretungen qualifiziert.

Die Durchführung eines Strafverfahrens gestützt auf Artikel 115 Buchstabe d AsylG liegt in der Kompetenz der Kantone.

#### **Art. 116 Übertretungen**

##### Buchstaben c und d (neu)

###### *Zu Buchstabe c (neu)*

Gemäss der vorgeschlagenen Bestimmung in Artikel 116 Buchstabe c AsylG soll eine öffentliche politische Tätigkeit von Asylsuchenden, die einzig mit dem Zweck erfolgt, subjektive Nachfluchtgründe im Sinne von Artikel 54 AsylG zu schaffen, mit Busse bestraft werden. Die Bestimmung tangiert zwar Grundrechte wie das Recht auf freie Meinungsäusserung (Art. 16 Abs. 1 BV, Art. 10 EMRK, Art. 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, Pakt-II, SR 0.103.2)

und das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 22 BV, Art. 11 EMRK, Art. 21 Pakt-II). Eine Einschränkung dieser Rechte ist jedoch nach Artikel 36 BV zulässig, wenn diese im öffentlichen Interesse liegt, verhältnismässig ist und den Kerngehalt des Grundrechtes nicht tangiert. Gemäss EMRK und Pakt-II dürfen diese Rechte beispielsweise zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung eingeschränkt werden, sofern dies in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist. Weiter erlaubt Artikel 16 EMRK, die politische Tätigkeit von ausländischen Personen zu beschränken (vgl. auch Art. 18 EMRK). Es liegt im öffentlichen Interesse und dient der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, dass Massnahmen gegen eine missbräuchliche Umgehung des Asylrechts ergriffen werden können. Die vorgeschlagene Strafbestimmung sanktioniert lediglich eine missbräuchliche öffentliche politische Tätigkeit. Politische Aktivitäten im privaten Rahmen, z. B. politische Äusserungen im Familien- oder Freundeskreis, die finanzielle Unterstützung von Parteien oder Organisationen etc., fallen nicht unter diesen Tatbestand. Die vorgeschlagene Bestimmung enthält zudem kein generelles Verbot politischer Aktivitäten von Asylsuchenden in der Schweiz und lässt eine öffentliche politische Aktivität weiterhin zu, sofern diese nicht missbräuchlich erfolgt. Aus diesen Gründen ist die vorgeschlagene Strafbestimmung mit der Verfassung und dem Völkerrecht vereinbar.

Führt die missbräuchliche nachträgliche politische Aktivität einer asylsuchenden Person in der Schweiz zu einer glaubhaften Verfolgung nach Artikel 3 AsylG, soll die betroffene Person weiterhin als Flüchtling anerkannt und vorläufig aufgenommen werden, was den Anforderungen der FK entspricht.

Die Durchführung des Strafverfahrens nach Artikel 116 Buchstabe c AsylG liegt in der Kompetenz der Kantone. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die "Absicht, einzig subjektive Nachfluchtgründe zu schaffen...", im Vergleich zur Bereicherungsabsicht (Art. 115 Bst. d AsylG) in gewissen Fällen schwierig nachzuweisen sein dürfte. Das laufende Asylverfahren wird durch ein allfälliges Strafverfahren nicht tangiert.

#### *Zu Buchstabe d (neu)*

Im Unterschied zu Artikel 115 Buchstabe d AsylG setzt diese Bestimmung keine Bereicherungsabsicht voraus. Es handelt sich hierbei um eine Gehilfenschaft zu Buchstabe c. Darunter können z. B. Personen fallen, die aus rein ideologischen Gründen und ohne einen wirtschaftlichen Vorteil erlangen zu wollen, Asylsuchenden helfen, eine missbräuchliche politische Tätigkeit zu begehen. Da es sich bei diesem Tatbestand um eine Hilfeleistung zu einer Übertretung handelt, wird dieser ebenfalls als Übertretung qualifiziert.

### 2.1.17 Übergangsbestimmungen zur Änderung des Asylgesetzes vom ...

In Absatz 1 wird der Grundsatz festgelegt, dass das neue Recht auch bei den im Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorliegenden Änderungen hängigen Verfahren zur Anwendung gelangt.

Die Absätze 2 bis 5 regeln die Ausnahmen von diesem Grundsatz. Absatz 2 sieht vor, dass die neuen Bestimmungen bei Verfahren nach den Artikeln 111b bis 112 AsylG nur auf Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuche zur Anwendung gelangen, die nach Inkrafttreten der vorliegenden Änderungen des AsylG eingereicht werden.

Auf Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuche, welche vor dem Inkrafttreten der vorliegenden Änderungen des AsylG eingereicht wurden, sind die Bestimmungen des AsylG in der Fassung vom 1. Januar 2008 anwendbar. Dies gilt für die Artikel 17b, 32 Absatz 2 Buchstabe e, 36 Absatz 1 Buchstabe b sowie Artikel 112 AsylG sowie für Beschwerden an das BVGer gegen ablehnende Entscheide des BFM (Art. 105 ff. AsylG).

Die Möglichkeit, während der Dauer des Verfahrens bei einem Mehrfachgesuch einer Erwerbstätigkeit nachzugehen oder Sozialhilfe zu beziehen, kann auch in aussichtslosen Fällen zur Einleitung von neuen Asylverfahren führen und steht somit dem Ziel eines raschen Abschlusses des Asylverfahrens entgegen. Daher sollen die Änderungen von Artikel 43 Absatz 2 und Artikel 82 Absatz 2 AsylG auch bei Mehrfachgesuchen anwendbar sein, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorliegenden Änderungen bereits hängig sind.

Absatz 3 sieht vor, dass bei Asylgesuchen aus dem Ausland gemäss Artikel 19 und 20 AsylG, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorliegenden Änderungen hängig sind, die bisherigen Bestimmungen des AsylG in der Fassung vom 1. Januar 2008 zur Anwendung gelangen. Dies gilt auch für die übrigen Bestimmungen, die mit der Einreichung von Asylgesuchen aus dem Ausland in Zusammenhang stehen (Art. 12 Abs. 3, 38, 41 Abs. 2, 52 Abs. 2 sowie Art. 68 Abs. 3 AsylG).

Gemäss Absatz 4 sollen bei Nichteintretensverfahren nach Artikel 34 Absatz 2 und 3 AsylG, welche im Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorliegenden Änderungen hängig sind, die bisherigen Bestimmungen des AsylG in der Fassung vom 1. Januar 2008 anwendbar sein. Dies gilt insbesondere für die Verfahrensvorschriften nach Artikel 36 AsylG.

Wird bei einem im Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorliegenden Änderungen hängigen Asylverfahren geltend gemacht, dass der Vollzug einer Wegweisungsverfügung aus persönlichen Gründen unzumutbar ist, sollen die bisherigen Bestimmungen des AsylG gelten. Absatz 5 sieht deshalb vor, dass Artikel 83 Absatz 5 AuG nur auf Asylgesuche Anwendung findet, die nach Inkrafttreten der vorliegenden Änderungen eingereicht werden.

An den beiden grössten interkontinentalen Flughäfen der Schweiz, Zürich-Kloten und Genf-Cointrin, werden im Hinblick auf die Umsetzung der Schengen-Assoziierungsabkommen bei Inkrafttreten der Gesetzesänderungen voraussichtlich im Dezember 2008 resp. März 2009 (gestaffelte Inkraftsetzung) entsprechende Unterkünfte bereitstehen. Falls zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Gesetzesänderungen weitere Anpassungen notwendig sind, sind diese spätestens innerhalb von zwei Jahren durch den Flughafenbetreiber zu realisieren. An den übrigen Schweizer Flughäfen wird aufgrund des massiv geringeren Passagieraufkommens und der sehr tiefen Gesuchszahlen kein Asylverfahren durchgeführt. Sollte sich die Ausgangslage bei Inkraftsetzung der neuen Gesetzesbestimmungen ändern, ist eine Übergangszeit von zwei Jahren für allenfalls notwendige Massnahmen angemessen (vgl. Abs. 6).

- 2.2 Erläuterungen zu den Änderungen des Bundesgesetzes  
über die Ausländerinnen und Ausländer
- 2.2.1 8. Kapitel: Integration

**Art. 55 (neu) Finanzielle Beiträge**

Nach geltendem Recht richtet der Bund den Kantonen im Rahmen des vom Parlament bewilligten Budgets zur Förderung der beruflichen und sozialen Integration finanzielle Beiträge für Ausländerinnen und Ausländer aus. Zudem zahlt er den Kantonen einen pauschalen Beitrag für anerkannte Flüchtlinge, für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, für vorläufig aufgenommene Personen und für schutzbedürftige Personen mit Aufenthaltsbewilligung aus. Für die vier letztgenannten Personengruppen kann der Bund zudem finanzielle Beiträge für Projekte und Modellvorhaben von nationaler Bedeutung ausrichten. Die gesetzlichen Grundlagen bezüglich der Finanzierung der Integrationsförderung finden sich heute im AuG und im AsylG.

Am bisherigen System der Integrationsförderung wird grundsätzlich festgehalten. Neu sollen aber alle gesetzlichen Grundlagen zur Finanzierung der Integrationsförderung der besseren Übersichtlichkeit wegen im AuG enthalten sein. Damit erfolgt auch eine klare finanzielle Trennung zwischen Sozialhilfe und Integration. Die bisherige Regelung im AsylG wird daher ins AuG integriert.

Die Formulierung nach Absatz 2 (letzter Satz) würde es auch erlauben, zukünftig von der Zahlung von pauschalen Beiträgen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene abzusehen und stattdessen die gesamten Bundesbeiträge im Rahmen der kantonalen Programme nach Artikel 55 Absätze 1 und 3 auszurichten. Damit könnten die administrativen Abläufe vereinfacht und dem Anliegen der Kantone nach einer bedürfnisorientierten und nicht einer statusorientierten Integration besser Rechnung getragen werden. Vorerst soll jedoch an der pauschalen Ausrichtung der Beiträge für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge (Abs. 2) festgehalten werden. Die Erfahrungen im Rahmen der Umsetzung der Integrationsförderung werden zeigen, ob eine Änderung des Finanzierungsmodells sinnvoll ist und von den Kantonen gewünscht wird.

**Art. 58 (neu) Kommission für Migrationsfragen**

Per 1. Januar 2008 sind die Eidgenössische Kommission für Ausländerfragen (EKA) und die Eidgenössische Flüchtlingskommission (EKF) aufgelöst worden. An ihrer Stelle hat der Bundesrat die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) eingesetzt. Die gesetzlichen Grundlagen müssen formell und inhaltlich an die neuen Gegebenheiten angepasst werden.

Aufgrund der Zusammenlegung der Ausländer- und der Flüchtlingskommission ist insbesondere das Mandat der EKM anzupassen. Dieses umfasst neu die Behandlung von Fragen, die sich aus der gesamten Migrationsthematik ergeben, wobei unter dem Begriff Ausländerinnen und Ausländer auch Personen aus dem Asylbereich (Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, vorläufig aufgenommene Personen und schutzbedürftige Personen) zu verstehen sind. Daher soll Absatz 2 entsprechend angepasst werden. Die Aufgaben im Bereich der Integra-

tionsförderung, die bisher der EKA oblagen, werden neu durch das BFM wahrgenommen. Es ist wichtig, dass die Zuständigkeiten der EKM und des BFM im Integrationsförderungsbereich klar definiert werden. Im Rahmen der Integrationsförderung des Bundes kann die EKM als migrationspolitische Kommission zu ausgewählten Fragen angehört werden. Ebenso kann die Kommission beim BFM für die Durchführung von Integrationsprojekten von nationaler Bedeutung finanzielle Beiträge beantragen. Diese Änderungen sollen in Absatz 4 aufgenommen werden.

Die übrigen Anpassungen sind formeller Natur und widerspiegeln den Umstand, dass die EKM für alle ausländischen Personen, inklusive derjenigen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, zuständig ist.

## 2.2.2 10. Kapitel: Beendigung des Aufenthaltes, 5. Abschnitt: Zwangsmassnahmen

### **Art. 75 Vorbereitungshaft**

#### Absatz 1bis (neu)

Mit dem Dublin-Assoziierungsabkommen<sup>7</sup>, welches voraussichtlich im Dezember 2008 in Kraft gesetzt wird, übernimmt die Schweiz den Grundsatz, wonach im Dublin-Raum *ein einziger Staat* für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständig ist. Bei der Einreichung eines Asylgesuchs durch einen Drittstaatsangehörigen<sup>8</sup> muss die Schweiz prüfen, ob sie nach den Kriterien der Dublin-Verordnung für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Erachtet das BFM einen anderen Dublin-Staat für die Durchführung eines Asylverfahrens als zuständig, so wird es im Hinblick auf eine Überstellung ein Ersuchen um Aufnahme oder Wiederaufnahme an den zuständigen Dublin-Staat richten. Wenn dieser dem Ersuchen zustimmt, wird das BFM einen Nichteintretensentscheid gestützt auf Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe d AsylG verfügen und die betroffene Person in den zuständigen Dublin-Staat wegweisen.

Die Europäische Kommission hat 2007 eine erste Evaluation des Dublin-Systems für die Zeitdauer von September 2003 bis Dezember 2005 durchgeführt.<sup>9</sup> In dieser wird festgehalten, dass der Anteil der Dublin-Verfahren verglichen mit den ordentlichen Asylverfahren in den einzelnen Dublin-Staaten sehr unterschiedlich ist. Die Schweiz geht in ihrer Prognose von einem Anteil von 20 bis 25 % aus. Diese Berechnung stützt sich auf Daten von Dublin-Staaten, die sich in einer ähnlichen Binnenlage wie die Schweiz befinden. In der genannten Zeitspanne wurden im Dublin-Raum rund 55 300 Ersuchen um Aufnahme bzw. Wiederaufnahme gestellt. Rund 40 200 dieser Ersuchen wurden gutgeheissen, was einer Zustimmungsquote von rund 75 % entspricht.

Bei den Überstellungen gibt es jedoch grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Dublin-Staaten. Die Evaluation zeigt, dass die Anzahl der tatsächlich erfolgten Überstellungen bei einigen Dublin-Staaten eher bescheiden ausfällt: In nicht einmal der Hälfte der Fälle, bei denen eine Zustimmung vorlag, konnte die Überstellung

<sup>7</sup> AS 2008 515

<sup>8</sup> Dies ist eine ausländische Person aus einem Staat, der durch keines der Dublin-Assoziierungsabkommen gebunden ist.

<sup>9</sup> Bericht der Kommission zur Bewertung des Dublin-Systems vom 6.6.2007, unter [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/intro/doc/com\\_2007\\_299\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2007_299_de.pdf)

durchgeführt werden. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass die betroffenen Personen vor der eigentlichen Überstellung bereits untertauchen. Die Frage der Überstellung ist somit eine der grössten Hürden für eine wirksame Anwendung des Dublin-Systems.

Um den Vollzug der Überstellung sicherzustellen, sind Massnahmen angezeigt, welche das Untertauchen der betroffenen Personen verhindern. Es soll daher im Rahmen des Dublin-Verfahrens vor Erlass eines Nichteintretensentscheids die Möglichkeit geschaffen werden, eine entsprechende Haft anzuordnen. Die in Artikel 75 AuG geregelte Vorbereitungshaft soll deshalb durch einen neuen Absatz *1bis* ergänzt werden. Dieser sieht vor, dass eine Vorbereitungshaft neu auch dann angeordnet werden kann, wenn ein Dublin-Staat einem Ersuchen um Überstellung einer asylsuchenden Person im Sinne von Artikel 19 und 20 der Dublin-Verordnung zugestimmt hat. Die Anordnung der Haft soll jedoch nur dann möglich sein, wenn die betroffene Person nach Artikel 9 der Dublin-Verordnung über einen gültigen Aufenthaltstitel oder ein Visum verfügt, welcher bzw. welches vom zuständigen Dublin-Staat ausgestellt worden ist, und dies gegenüber den zuständigen Behörden verneint. Dasselbe soll gelten, wenn ein Visum oder ein Aufenthaltstitel im Sinne von Artikel 9 Dublin-Verordnung für einen Dublin-Staat abgelaufen ist. Des Weiteren kann eine Vorbereitungshaft auch dann angeordnet werden, wenn im Dublin-Staat ein hängiges oder abgeschlossenes Asylverfahren besteht (Art. 13 Dublin-Verordnung) und dies ebenfalls gegenüber den Behörden verneint wird.

Anlässlich der Befragung zur Person in den EVZ werden Asylsuchende unter anderem zu ihrem Reiseweg befragt und erhalten dabei die Gelegenheit, sich über einen allfälligen Aufenthaltstitel, ein Visum oder ein Asylverfahren in oder von einem Dublin-Staat zu äussern.

Die Vorbereitungshaft stellt eine freiheitsentziehende Massnahme dar, deren Zulässigkeit sich nach Artikel 5 EMRK beurteilt. Artikel 5 EMRK sieht vor, dass der Freiheitsentzug einer gesetzlichen Grundlage bedarf, in einem rechtlich korrekten Verfahren erfolgen muss und für die Erreichung des Zwecks notwendig und verhältnismässig zu sein hat.

Die Vorbereitungshaft dient der Abklärung der Aufenthaltsberechtigung sowie der Sicherstellung der Durchführung des Wegweisungsverfahrens. Sie findet während der erstinstanzlichen Vorbereitung des Entscheids über die Aufenthaltsberechtigung Anwendung. Damit soll nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung insbesondere der Vollzug einer allfälligen Wegweisung sichergestellt werden. Eine Vorbereitungshaft kann somit dann angeordnet werden, wenn davon ausgegangen werden kann, dass die Ausschaffung eines Betroffenen rechtlich und tatsächlich möglich ist (vgl. BGE 127 II 168 E. 2b). Liegt die Zustimmung eines Dublin-Staates vor, wird das BFM gestützt auf Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe d AsylG einen Nichteintretensentscheid fällen und die betroffene Person in den zuständigen Dublin-Staat wegweisen. Mit einer Zustimmung übernimmt der ersuchte Dublin-Staat nicht nur die Zuständigkeit für das Asylverfahren für die betroffene Person, sondern erklärt gleichzeitig das Einverständnis für deren Überstellung. Die Ausschaffung der betroffenen Person ist somit rechtlich und tatsächlich möglich.

Das öffentliche Interesse am vorgeschlagenen Hafttatbestand liegt darin, Wegweisungen in einen zuständigen Dublin-Staat bei missbräuchlichem Verhalten sicherstellen und vollziehen zu können. In den in Artikel 75 Absatz *1bis* AuG genannten Fällen handelt es sich um asylsuchende Personen, die den zuständigen Asylbehörden

gegenüber verneinen, dass sie in einem Dublin-Staat über einen Aufenthaltstitel verfügen oder ein Asylverfahren eingeleitet bzw. von einem Dublin-Staat ein Visum erhalten haben. Ein solches Verhalten kann als missbräuchlich gewertet werden. Die Betroffenen sind nicht auf den Schutz der Schweiz angewiesen.

Mildere Massnahmen zur Sicherung des Vollzugs einer Wegweisung, wie z. B. die Anordnung einer Ein- oder Ausgrenzung nach Artikel 74 AuG sind wenig wirksam. Die zuständige Behörde hat nach Artikel 80 AuG in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die Anordnung der Vorbereitungshaft verhältnismässig (geeignet, erforderlich und verhältnismässig i. e. S.) ist.

Kommt eines der übrigen Zuständigkeitskriterien der Dublin-Verordnung für eine Überstellung einer betroffenen Person zur Anwendung (z. B. Familienangehörige in Dublin-Staat), deutet dies im Regelfall nicht auf ein missbräuchliches Verhalten hin. Sie kommen daher als Grundlage für die Anordnung der Vorbereitungshaft nicht in Frage.

#### **Art. 76            Ausschaffungshaft**

##### **Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 1**

Nach Vorliegen einer Zustimmung zur Überstellung des zuständigen Dublin-Staates wird gestützt auf Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe d AsylG auf ein Asylgesuch nicht eingetreten, und die betroffene Person wird in den zuständigen Dublin-Staat wegge- wiesen. Der Vollzug dieses erstinstanzlichen Wegweisungsentscheids soll sicherge- stellt werden können. Es ist deshalb notwendig, eine entsprechende Bestimmung für die Ausschaffungshaft vorzusehen. Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 1 AuG soll deshalb entsprechend ergänzt werden.

Das öffentliche Interesse an dieser Massnahme liegt darin, Wegweisungen in einen zuständigen Dublin-Staat sicherstellen und vollziehen zu können. Der vorgeschla- gene Hafttatbestand findet seine völkerrechtliche Grundlage in Artikel 5 Ziffer 1 Buchstabe f EMRK. Im Gegensatz zu den übrigen in Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 1 AuG genannten Gründen knüpft dieser Hafttatbestand nicht an ein subjektiv vorwerfbares Verhalten an. Ein solcher objektiver Hafttatbestand findet sich bereits in Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 2 AuG, gemäss welchem nach Ergehen eines Nichteintretensentscheids eine Ausschaffungshaft angeordnet werden kann. Analog zur Anordnung einer Ausschaffungshaft bei Ergehen eines Nichtein- tretensentscheids kann auch beim vorgeschlagenen Hafttatbestand von einer objekti- vierten Untertauchensgefahr ausgegangen werden. Der Umstand, dass eine betroffe- ne Person trotz Zuständigkeit eines anderen Dublin-Staates, beispielsweise während eines hängigen Asyl- und Wegweisungsverfahrens in einem anderen Dublin-Staat, in der Schweiz erneut ein Asylgesuch einreicht (sog. *asylum shopping*) und dies gegenüber den zuständigen Behörden verneint, kann als missbräuchliches Verhalten gewertet werden, bei welchem von einer Untertauchensgefahr ausgegangen werden kann. Dasselbe gilt, wenn eine betroffene Person in einem anderen Dublin-Staat über ein gültiges oder abgelaufenes Visum oder einen gültigen Aufenthaltstitel verfügt und dies ebenfalls gegenüber den zuständigen Behörden in der Schweiz verneint. Auch bei der Anordnung der Ausschaffungshaft wird die zuständige rich- terliche Behörde nach Artikel 80 AuG in jedem Einzelfall zu prüfen haben, ob die Anordnung der Vorbereitungshaft verhältnismässig (geeignet, erforderlich, verhält- nismässig i. e. S.) ist.

## **Art. 82 Finanzierung durch den Bund**

### Einleitungssatz

Artikel 82 AuG soll so ergänzt werden, dass die für Zwangsmassnahmen vorgesehene Tagespauschale auch im Zusammenhang mit der kurzfristigen Festhaltung (Art. 73 AuG) ausgerichtet werden kann.

Die kurzfristige Festhaltung bis zu drei Tagen wurde im Rahmen der Teilrevision des AsylG am 1. Januar 2007 eingeführt. Sie ist seit der Inkraftsetzung des AuG am 1. Januar 2008 in Artikel 73 AuG geregelt. In Artikel 82 AuG fehlt bisher eine ausdrückliche Grundlage dafür, dass der Bund die Haftkostenpauschale auch für die kurzfristige Festhaltung übernimmt.

Diese Kostenübernahme ist gerechtfertigt, da die Kantone vor der Einführung der kurzfristigen Festhaltung in der Regel eine Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft anordneten, für die der Bund ebenfalls eine Pauschale entrichtet.

## 2.2.3 11. Kapitel: Vorläufige Aufnahme

### **Art. 83 Anordnung der vorläufigen Aufnahme**

#### Absatz 5 (neu), 5bis (neu), 5ter (neu)

##### Zu Absatz 5 (neu)

Wird ein Asylgesuch abgelehnt, so wird die Wegweisung aus der Schweiz verfügt. Die Wegweisung wird nur dann vollzogen, wenn sie zulässig, zumutbar und technisch möglich ist. Neu sieht Artikel 44 AsylG vor, dass bei der Prüfung des Wegweisungsvollzugs die Bestimmungen über die vorläufige Aufnahme nach Artikel 83 und 84 AuG zur Anwendung gelangen. Dies beinhaltet auch die Frage nach dem Beweisgrad.

Das AsylG und das AuG äussern sich nicht zum Beweisgrad bei Vollzugshindernissen. Gemäss der bisherigen Rechtsprechung des BVGer müssen Asylsuchende die Unzumutbarkeit der Wegweisung wie bei der Flüchtlingseigenschaft (Art. 7 AsylG) lediglich glaubhaft machen, jedoch nicht nachweisen. Mangels einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage kann auch der Standpunkt vertreten werden, dass Artikel 7 AsylG für die Frage der Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs nicht zur Anwendung gelangt und gemäss der verfahrensrechtlichen Bestimmungen des VwVG der volle Beweis der massgebenden Tatsachen gefordert ist. Angesichts dieser unklaren Rechtslage bedarf es in Artikel 83 Absatz 5 AuG einer gesetzlichen Regelung des Beweisgrades, der bei der Prüfung des Weg- oder Ausweisungsvollzugs gefordert ist. Dabei soll in Bezug auf die Frage, ob der Vollzug *aus persönlichen Gründen* (z. B. fehlendes Beziehungsnetz im Herkunftsstaat oder fehlender Zugang zu lebenswichtigen Medikamenten) unzumutbar ist, die allgemeine verfahrensrechtliche Regel zur Anwendung kommen, dass für behauptete Tatsachen der volle Beweis durch die Gesuchsteller zu erbringen ist. Eine Erleichterung des Beweisgrades rechtfertigt sich in solchen Fällen nicht, da sich die Betroffenen bei der Frage der Zumutbarkeit des Vollzugs aus persönlichen Gründen in der Regel nicht in einem Beweisnotstand befinden. Die Beweismittel, die für die Unzumutbarkeit des Weg- oder Ausweisungsvollzugs aus persönlichen Gründen sprechen (z. B. Arztzeugnisse oder Auskünfte von Angehörigen), können grundsätzlich von den betroffenen Personen beschafft werden.

Bei den anderen Vollzugshindernissen, insbesondere bei der Unzulässigkeit und der *allgemeinen* Unzumutbarkeit des Vollzugs (z. B. im Fall eines Bürgerkriegs) soll es – analog zu Art. 7 AsylG – jedoch weiterhin genügen, wenn die Betroffenen das Vorliegen eines Vollzugshindernisses glaubhaft machen. Zu beachten sind auch die neuen Absätze *5bis* und *5ter* des Artikels 83 AuG. Danach haben Ausländerinnen und Ausländer die Unzumutbarkeit der Rückkehr aus persönlichen Gründen in einen Staat nachzuweisen, wenn der Bundesrat die Rückkehr in diesen Staat generell als zumutbar bezeichnet hat.

Die Regelung des Beweisgrades in Bezug auf die Frage des Weg- oder Ausweisungsvollzugs lässt den Untersuchungsgrundsatz und die verfahrensrechtlichen Mitwirkungspflichten der Asylsuchenden unberührt. So ist die zuständige Behörde nach wie vor verpflichtet, den Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen (vgl. Artikel 12 VwVG), wenn dies für den Gesuchsteller nicht möglich ist. Kann der volle Beweis aus objektiv nachvollziehbaren Gründen nicht erbracht werden, so hat die zuständige Behörde jene Tatsachen zu erheben, deren Nachweis ihr im Vergleich zur gesuchstellenden Person wesentlich leichter fällt.

*Zu den Absätzen 5bis (neu) und 5ter (neu)*

*Inhalt des Gesetzgebungsvorschlages*

Ist die Weg- oder Ausweisung aus der Schweiz nicht zumutbar, nicht zulässig oder nicht möglich, wird die vorläufige Aufnahme angeordnet (Art. 83 Abs. 1 AuG). Der Vollzug kann für Ausländerinnen und Ausländer unzumutbar sein, wenn sie z. B. in Situationen wie Krieg, Bürgerkrieg, allgemeiner Gewalt und medizinischer Notlage im Heimat- oder Herkunftsstaat konkret gefährdet sind (Art. 83 Abs. 4 AuG).

Die vorgeschlagene Bestimmung sieht vor, dass der Bundesrat Heimat- oder Herkunftsstaaten oder Gebiete dieser Staaten bezeichnen kann, in die es generell als zumutbar erachtet wird, die Weg- oder Ausweisung abgewiesener ausländischer Personen zu vollziehen. Kommt eine betroffene Person aus einem dieser Staaten oder einem Gebiet eines solchen Staates, so wird vermutet, dass der Vollzug zumutbar ist. Bezeichnet der Bundesrat den Weg- oder Ausweisungsvollzug in ein Staatsgebiet als zumutbar, so gilt diese Vermutung nur für Personen, die aus diesem Gebiet stammen. Die vorgeschlagene Regelvermutung kann durch den Nachweis der betroffenen Person widerlegt werden, dass im Einzelfall und aus persönlichen Gründen die Zumutbarkeit ihres Weg- oder Ausweisungsvollzugs nicht gegeben ist (Art. 83 Abs. 5 (neu) AuG). Wird der Vollzug generell als zumutbar erachtet und kann die betroffene Person nicht nachweisen, dass die Zumutbarkeit aus persönlichen Gründen nicht gegeben ist, so wird ihre Weg- oder Ausweisung vollzogen, sofern diese völkerrechtlich zulässig und technisch möglich ist. Andernfalls wird die ausländische Person gestützt auf Artikel 83 AuG vorläufig aufgenommen.

Die vorgeschlagene Bestimmung hat zum Ziel, den Abklärungsaufwand über die Frage der Zumutbarkeit im Einzelfall wesentlich zu vermindern. Für das BFM ist es oft schwierig und zeitintensiv, im Ausland Abklärungen durchzuführen (z.B. zu verwandtschaftlichen Beziehungen oder medizinischen Behandlungsmöglichkeiten). Ausserdem wird diese Aufgabe übermässig erschwert, wenn sowohl Asylsuchende als auch ausländische Personen sich als wenig kooperativ erweisen oder wesentliche Tatsachen verheimlichen.

Die Frage, ob der Weg- oder Ausweisungsvollzug völkerrechtlich unzulässig ist (z.B. wegen einer drohenden Folter im Herkunftsland), wird von dieser Bestimmung

nicht berührt. Dies gilt insbesondere für die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der FK und der EMRK.

*Abgrenzung zur geltenden Safe-Country-Regelung nach Artikel 6a Absatz 2 Buchstabe a AsylG*

Eine dem Gesetzgebungsvorschlag vergleichbare Regelvermutung ist im schweizerischen Asylgesetz bereits bekannt. So bezeichnet der Bundesrat verfolgungssichere Heimat- und Herkunftsstaaten (sog. Safe-Country-Regelung gemäss Art. 6a Abs. 2 Bst. a AsylG). Als verfolgungssicher gelten Staaten, die insbesondere auch mittelfristig eine politisch stabile Lage aufweisen sowie die Wahrung der Menschenrechte garantieren. Die Herkunft aus einem solchen Staat führt grundsätzlich dazu, dass auf ein Asylgesuch nicht eingetreten wird. Bei dieser Regelung steht somit die Frage der Flüchtlingseigenschaft im Vordergrund.

Im Unterschied hierzu stellt sich die Frage der Zumutbarkeit erst im Rahmen einer Weg- oder Ausweisung, z.B. nach Ablehnung eines Asylgesuches, weshalb die vorgeschlagene Regelung für Personen aus dem Asylbereich wie auch für ausländische Personen gelten soll.

In der Regel kann davon ausgegangen werden, dass bei den vom Bundesrat als verfolgungssicher bezeichneten Staaten (safe country) der Vollzug der Weg- oder Ausweisung zumutbar ist. Es ist aber auch möglich, dass die Rückkehr, in einen Staat, der nicht zu den "safe countries" gehört, generell als zumutbar erachtet werden kann. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn die allgemeine Situation im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und medizinischen Strukturen unabhängig von der politischen Lage eine solchen Schluss zulässt.

Analog zur Safe-Country-Regelung setzt die Bezeichnung von Heimat- oder Herkunftsstaaten oder Staatsgebieten, in denen der Vollzug als zumutbar erachtet wird, einen Beschluss des Bundesrats voraus (Art. 83 Abs. 5ter AuG). Dieser prüft bei den hauptsächlichlichen Herkunftsländern von Asylsuchenden und ausländischen Personen periodisch, ob eine Situation wie Krieg, Bürgerkrieg oder allgemeine Gewalt vorliegt und ob z. B. eine medizinische Grundversorgung gewährleistet ist. Ebenfalls wird geprüft, auf welche Landesteile sich diese Situation erstreckt.

**Art. 85 Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme**

Absatz 5

Mit der Teilrevision des AsylG vom 20. Juni 1986 wurde die Ersatzmassnahme der vorläufigen Aufnahme für einen nicht durchführbaren Vollzug der Wegweisung eingeführt. Vorläufig Aufgenommene hatten dabei einen Anspruch auf die freie Wahl des Wohnortes innerhalb des Kantons<sup>10</sup>. Diese Regelung wurde unverändert aus dem Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) in das AuG (Art. 85 Abs. 5) überführt.

Per 31. Oktober 2008 waren 23 197 Personen vorläufig aufgenommen, rund die Hälfte davon ist sozialhilfeabhängig. Laut den Erfahrungen in den Kantonen halten sich vorläufig Aufgenommene vermehrt in Städten und Agglomerationen auf. Diese Tendenz wird durch die heute gesetzlich vorgesehene freie Wohnsitzwahl innerhalb des Kantons gefördert und führt zu einer unerwünschten Mehrbelastung grösserer

<sup>10</sup> BBl 1986 I 1 S. 33

Gemeinden. Die Kantone besitzen heute keine ausdrückliche rechtliche Möglichkeit, dieser Entwicklung entgegenzuwirken.

Zwar verfolgen einzelne Kantone bereits heute die Praxis, vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer, die Sozialhilfe beziehen, bestimmten Gemeinden zuzuweisen<sup>11</sup>. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass immer mehr vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer ihren Anspruch auf freien Wohnsitz geltend machen, auch wenn sie Sozialhilfeleistungen beziehen.

Daher soll im AuG eine neue Regelung geschaffen werden, dass die kantonalen Behörden vorläufig aufgenommenen Personen, die Sozialhilfe beziehen, einen Wohnort oder eine Unterkunft zuweisen können. Diese Anpassung entspricht einem ausdrücklichen Anliegen der Kantone. Sie ist auch kohärent mit Artikel 86 Absatz 1 AuG i. V. mit Artikel 82 Absatz 3 AsylG, wonach Sozialhilfeleistungen in der Regel in Form von Sachleistungen auszurichten sind. Darunter gehört namentlich auch die zur Verfügungstellung bzw. Zuweisung einer Unterkunft. Von der Regelung nicht betroffen sind vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, da Wohnsitzauflagen beim Bezug von Sozialhilfeleistungen nicht mit der Flüchtlingskonvention (insb. Art. 23 FK, vgl. auch Ausländer- und Asylrecht, AuAS, Nummer 9/2008, S. 98) vereinbar wären.

#### **Art. 87 Bundesbeiträge**

##### Absatz 1 Buchstabe a

Artikel 87 Absatz 1 Buchstabe a AuG, zweiter Teil des Satzes, kann aufgrund der Neuformulierung von Artikel 55 AuG gestrichen werden, da der Regelungsgehalt neu in Artikel 55 Absatz 1 bis 3 enthalten ist (vgl. Kommentar zu Art. 55 AuG und Art. 91 Abs. 4 AsylG).

2.2.4 12. Kapitel: Pflichten; 3. Abschnitt: Pflichten der Flughafenbetreiber

##### **Gliederungstitel vor Artikel 95a (neu):**

#### **3. Abschnitt: Pflichten der Flughafenbetreiber**

Mit Artikel 95a AuG werden neben den Beförderungsunternehmen neu auch den Flughafenbetreibern Pflichten auferlegt. Aus systematischen Gründen werden diese Pflichten in einem eigenen Kapitel aufgeführt.

#### **Art. 95a (neu) Bereitstellung von Unterkünften durch den Flughafenbetreiber**

Nach geltendem Recht besteht für die Flughafenbetreiber keine Verpflichtung, Unterkünfte für Personen zur Verfügung zu stellen, welche die Einreisevoraussetzung nicht erfüllen. Dies gilt auch für Personen, die mangels der für den ursprünglichen Zielstaat erforderlichen Reisedokumente im Transitbereich des Flughafens festgehalten werden können. Dies hat zur Folge, dass sich diese Personen (sog. *inadmissible persons*, INAD) bis zu ihrer Ausreise teilweise in den «Dayrooms»

<sup>11</sup> Vgl. z. B. Antwort des Regierungsrates des Kt. BL zur Interpellation 2004-158 Hess Urs (SVP-Fraktion) vom 24. Juni 2004: Aufenthalt der Asylbewerber, Ziffer 5

oder in den Wartezonen der Flughäfen aufhalten müssen. Diese erfüllen die Anforderungen an eine länger dauernde Unterbringung nicht.

Die Zahl der INAD in den Transitbereichen der interkontinentalen Flughäfen der Schweiz ist in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen, und eine Trendwende ist nicht in Sicht. Mit der Inkraftsetzung der Schengen-Assoziierung wird zukünftig jeder Person, welcher die Einreise an einem Flughafen verweigert wird, ein Standardformular ausgehändigt, welches die Gründe für die Einreiseverweigerung und eine Rechtsmittelbelehrung enthält. Aufgrund dieses standardisierten Verfahrens ist davon auszugehen, dass sich die Aufenthaltsdauer der INAD im Flughafen transit tendenziell verlängern und dass sich damit die Unterbringungssituation weiter verschärfen wird.

Die Unterkünfte sollen den Mindestanforderungen für die Unterbringung von Asylsuchenden im Flughafen transit entsprechen (vgl. hierzu Verordnung des EJPD zum Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich; SR 142.311.23). Die Kosten für bauliche Massnahmen und den Unterhalt trägt der Flughafenbetreiber. Für die Kosten der Unterbringung und Betreuung haben wie bis anhin in erster Linie die betroffene Person bzw. das Transportunternehmen und subsidiär die Flughafenstandortkantone aufzukommen. Die Unterbringungskosten sind seitens des Flughafenbetreibers möglichst tief zu halten, indem er kostengünstige Unterkünfte bereitstellt.

Deutschland kennt eine analoge Regelung und statuiert die Bereitstellung von geeigneten Unterkünften auf dem Flughafengelände als Pflicht des Flughafenunternehmers<sup>12</sup> (vgl. Kommentar zu Art. 22 AsylG).

## 2.2.5 13. Kapitel: Aufgaben und Zuständigkeiten der Behörden

### **Art. 97 Amtshilfe und Datenbekanntgabe**

#### Absatz 3

Es handelt sich hier um eine redaktionelle Anpassung, welche nur die französische Version betrifft.

## 2.2.6 14. Kapitel: Datenschutz

### **Art. 102 Datenerhebung zur Identifikation und zur Altersbestimmung**

#### Sachüberschrift, Absatz 1bis (neu), Absatz 2

Die bisher in Artikel 26 Absatz 2bis AsylG vorgesehene Möglichkeit für Altersgutachten in ausländerrechtlichen Verfahren soll aus systematischen Gründen neu auch in Artikel 102 Absatz 1bis AuG geregelt werden (siehe auch Kommentar zu Art. 17 Abs. 3bis und Art. 26 Abs. 2bis AsylG). Die Anpassungen in Absatz 2 sind redaktioneller Natur. Wie bisher soll der Bundesrat festlegen, welche biometrischen Daten nach Absatz 1 erhoben werden, und den Zugriff darauf regeln.

<sup>12</sup> § 65 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG)

### **Art. 103a (neu) Automatisierte Grenzkontrolle am Flughafen**

Das automatisierte Grenzkontrollverfahren am Flughafen dient der zuständigen Grenzkontrollbehörde zur Beschleunigung und Vereinfachung der Kontrolle von Einreisenden in den Schengen-Raum und Ausreisenden aus dem Schengen-Raum. Das automatisierte Grenzkontrollverfahren ist bisher nicht Teil des Schengen-Besitzstands, d. h. die Schweiz ist unter Schengen nicht verpflichtet, solche Verfahren einzurichten. Die Teilnahme an diesem Verfahren ist in erster Linie für «Vielflieger», welche regelmässig beruflich unterwegs sind, interessant, da sich dadurch längere Wartezeiten im Flughafentransit vermeiden lassen. Die Teilnahme ist ausschliesslich für Schweizer Bürgerinnen und Bürger möglich und für Personen, die sich auf das Freizügigkeitsabkommen<sup>13</sup> oder das EFTA-Übereinkommen<sup>14</sup> berufen können. Der Ausschluss von Drittstaatsangehörigen<sup>15</sup> von der Teilnahme-möglichkeit berücksichtigt die Vorgabe des Schengener Grenzkodex, wonach dieser Personenkreis beim Grenzübertritt einer eingehenden Kontrolle<sup>16</sup> zu unterziehen ist und die Reisepässe systematisch abzustempeln sind.<sup>17</sup>

Die Teilnahme am automatisierten Grenzkontrollverfahren erfordert einen biometrischen Pass oder eine Teilnehmerkarte, auf der die biometrischen Daten nach Absatz 3 gespeichert werden. Die zuständige Behörde kann von Personen, die am automatisierten Grenzkontrollverfahren teilnehmen wollen und die keinen biometrischen Pass besitzen, biometrische Daten erheben. Diese Daten dürfen ausschliesslich auf einem geeigneten Datenträger (Teilnehmerkarte) gespeichert werden, und die Teilnehmerkarte verbleibt im Besitz der betroffenen Person. Beim Grenzübertritt erfolgt eine Verifikation der biometrischen Daten, d. h. die in der Teilnehmerkarte oder dem biometrischen Pass gespeicherten biometrischen Daten werden mit den entsprechenden biometrischen Merkmalen der reisenden Person abgeglichen. Der Abgleich erfolgt in Echtzeit, und es werden keine Daten dieses Abgleichs gespeichert. Neben der Verifikation der biometrischen Daten kann bei jedem Grenzübertritt eine Abfrage der im biometrischen Pass oder auf der Teilnehmerkarte gespeicherten Personendaten in RIPOL und SIS gemacht werden. Ergibt die Abfrage einen Treffer, kann die automatisierte Grenzkontrolle nicht passiert werden.

Die für die Grenzkontrolle zuständige Behörde führt ein Informationssystem, in dem sich Personen, die keinen biometrischen Pass besitzen, registrieren lassen müssen. Das Informationssystem dient der Bearbeitung von Personendaten, die für die Ausstellung der Teilnehmerkarte erforderlich sind. Im Informationssystem werden keine besonders schützenswerten und insbesondere keine biometrischen Personendaten gespeichert.

Die Einrichtung, der Betrieb und die Finanzierung eines automatisierten Grenzkontrollverfahrens fallen grundsätzlich in die Zuständigkeit des jeweiligen Flughafen-Standortkantons. Um zu gewährleisten, dass die wesentlichen Verfahrensabläufe an allen in Frage kommenden Schweizer Flughäfen einheitlich umgesetzt werden, ist es notwendig, dass der Bund auf Gesetzesstufe Mindeststandards für das automatisierte Grenzkontrollverfahren festlegt, welche insbesondere das Anmeldeverfahren und den Umgang mit biometrischen Daten regeln. Ausserdem ist davon auszugehen,

<sup>13</sup> SR 0.142.112.681

<sup>14</sup> SR 0.632.31

<sup>15</sup> Definition von «Drittstaatsangehöriger» gemäss Schengener Grenzkodex, Art. 2 Abs. 6.

<sup>16</sup> Schengener Grenzkodex, Art. 7 Abs. 3.

<sup>17</sup> Schengener Grenzkodex, Art. 10.

dass zukünftig auch das Grenzwachtkorps (GWK) im Auftrag der Kantone Aufgaben im Rahmen des automatisierten Grenzkontrollverfahrens übernehmen wird.

## 2.2.7 16. Kapitel: Strafbestimmungen und administrative Sanktionen

### **Art. 117 Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ohne Bewilligung**

#### Absatz 3

Bei der Ausarbeitung der Strafbestimmungen des AuG wurde die im alten Gesetz (Art. 23 Abs. 4 ANAG) vorgesehene Strafbarkeit der fahrlässigen Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ohne Bewilligung unbeabsichtigt nicht übernommen. Der Artikel 117 AuG soll nun entsprechend ergänzt werden. Das Strafmass orientiert sich an Artikel 115 Absatz 3 AuG (rechtswidrige Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung). Die Höchstbusse wird auf 20 000 Franken festgelegt. Damit ist in schweren Fällen eine angemessene Bestrafung möglich, z. B. bei der rechtswidrigen fahrlässigen Beschäftigung von mehreren Ausländerinnen oder Ausländern.

### **Art. 121 Sicherstellung und Einziehung von Dokumenten**

#### Sachüberschrift, Absätze 1, 2 und 3 (neu)

Mit der vorgeschlagenen Änderung von Artikel 121 AuG soll die Missbrauchsbekämpfung im Ausländerrecht verstärkt werden.

Gemäss dem geltenden Artikel 121 AuG können Reisedokumente und Identitätspapiere nur dann sichergestellt werden, wenn diese verfälscht, gefälscht oder bereits missbräuchlich verwendet wurden. Neu sollen die Dokumente auch sichergestellt werden können, wenn Hinweise bestehen, dass sie zukünftig missbräuchlich verwendet werden sollen (Abs. 1) oder wenn Hinweise auf einen illegalen Aufenthalt in der Schweiz bestehen (Abs. 2). Zudem erlaubt der geltende Art. 121 AuG nur die Sicherstellung und den Einzug von Reisedokumenten. Neu sollen auch Identitätspapiere und weitere Dokumente, welche Hinweise auf die Identität des Inhabers geben, eingezogen und sichergestellt werden können (Abs. 3).

Die EZV stösst bei ihren Postkontrollen nach Artikel 23 des ZG auf Dokumente, welche weder ver- oder gefälscht noch nachweislich missbräuchlich verwendet wurden. Allerdings bestehen zum Teil Hinweise, dass der Inhaber der Originaldokumente sich illegal in der Schweiz aufhält und sich die Dokumente auf dem Postweg aus dem Herkunftsland zuschicken lässt. Teilweise werden zudem ausländische Aufenthaltstitel sowie Geburts- oder Heiratsurkunden im Rahmen von Visa- oder Ehevorbereitungsverfahren verfälscht, gefälscht oder missbräuchlich verwendet. Auch in solchen Fällen sollen künftig der Einzug und die Sicherstellung der Dokumente möglich sein.

Die Behörden und Amtsstellen, welche die Dokumente sicherstellen können, werden in Absatz 1 wie im analogen Artikel 10 AsylG nicht mehr einzeln aufgeführt. Zudem soll der Titel von Artikel 121 AuG aus Gründen der Klarheit entsprechend dem Artikel 10 AsylG angepasst werden.

In Absatz 1 wird analog zu den Übergangsbestimmungen zur Änderung des AsylG der Grundsatz festgelegt, wonach die vorgeschlagenen Änderungen im AuG auch für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens hängigen Verfahren zur Anwendung gelangen.

Absatz 2 entspricht Absatz 5 der Übergangsbestimmungen der Änderung des AsylG. So soll Artikel 83 Absatz 5 AuG nur auf Verfahren Anwendung finden, die nach Inkrafttreten der vorliegenden Änderungen des AuG eingereicht werden. Dies gilt auch für Verfahren nach Artikel 83 Absatz *5bis* und *5ter* des AuG (Abs. 3).

An den beiden grössten interkontinentalen Flughäfen der Schweiz, Zürich-Kloten und Genf-Cointrin, werden im Hinblick auf die Umsetzung der Schengen-Assoziierungsabkommen bei Inkrafttreten der Gesetzesänderungen im Dezember 2008 resp. März 2009 entsprechende Unterkünfte bereitstehen. Falls zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Gesetzesänderungen weitere Anpassungen notwendig sind, sind diese spätestens innerhalb von zwei Jahren durch den Flughafenbetreiber zu realisieren. Für die übrigen Schweizer Flughäfen, welche aufgrund der geringen Anzahl von Flügen von ausserhalb des Schengen-Raums nicht im gleichen Ausmass von der illegalen Migration durch Drittstaatsangehörige betroffen sein werden, ist eine Übergangszeit von zwei Jahren für allenfalls notwendige bauliche Massnahmen angemessen (vgl. Abs. 4).

### 3 **Finanzielle und personelle Auswirkungen**

#### *Änderungen im Asylbereich*

Die im Asylbereich vorgeschlagenen Massnahmen sollen kurz- oder langfristig auch zu Einsparungen führen. Präzise Angaben zu den möglichen Einsparungen lassen sich jedoch nicht machen, da keine genaue Prognose über die künftige Entwicklung von Anzahl, Qualität und Profil der Asylgesuchseingänge möglich ist. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die vorgeschlagenen Bestimmungen insgesamt positiv auswirken werden, da Verfahrensbeschleunigungen angestrebt werden, die individuelle Aufenthaltsdauer von Personen im Asylprozess verkürzt und der finanzrelevante Gesamtbestand von Personen im Asylprozess reduziert werden kann.

Namentlich mit dem vorgeschlagenen vereinfachten, schriftlichen Verfahren bei Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen (Art. 111b und 111c AsylG) soll die Einreichung unbegründeter oder missbräuchlicher Gesuche reduziert und die rasche und effiziente Behandlung dieser Gesuche gewährleistet werden. Dies führt zu einer deutlichen Entlastung des Asylverfahrens im Bereich der unbegründeten Asylgesuche und ermöglicht die Fokussierung auf die – im Steigen begriffenen – substanziellen Asylgesuche. Zudem sollen Personen mit Mehrfachgesuchen, wie heute bereits die Personen mit Wiedererwägungsgesuchen, nur noch Nothilfe erhalten. Bei gleichbleibenden Verhältnissen wird dies zu Einsparungen von mehreren Millionen Franken führen. Das BFM rechnet mit rund 18 000 Franken, welche es den Kantonen pro Jahr und unterstützungsbedürftige asylsuchende Person vergütet. In der Annahme, dass mit der vorgeschlagenen Massnahme 250 Personen weniger ein Mehrfachgesuch einreichen, besteht demnach ein Einsparungspotenzial von 4,5 Millionen Franken jährlich.

Von einer Entlastung des Asylverfahrens kann auch bei der vorgeschlagenen Einführung einer Nachweispflicht bei einer Unzumutbarkeit des Vollzugs (Art. 83 Abs. 5 AuG) sowie der Bezeichnung von Staaten, in denen der Vollzug generell als zumutbar erachtet wird, ausgegangen werden. Dies wird u. a. von der Qualität der erbrachten Nachweise abhängen. Da gegenüber dem heutigen Recht den Betroffenen eine Nachweispflicht hinsichtlich der Unzumutbarkeit aus persönlichen Gründen auferlegt wird (heute genügt die Glaubhaftmachung), kann langfristig von einem Rückgang des Bestandes von Personen mit einer vorläufigen Aufnahme ausgegangen werden, was sich ebenfalls positiv auf die den Kantonen zu entrichtenden Sozialhilfekosten auswirken würde. Das BFM rechnet mit rund 18 000 Franken, welche es den Kantonen pro Jahr und unterstützungsbedürftige asylsuchende oder vorläufig aufgenommene Person vergütet. In der Annahme, dass mit der vorgeschlagenen Massnahme jährlich 250–300 Personen weniger vorläufig aufgenommen werden, besteht demnach ein Einsparungspotenzial von 5 Millionen Franken jährlich.

Schliesslich würde auch der Wegfall der Auslandgesuche (Art. 19 und 20 AsylG) zu einer Entlastung des Asylverfahrens in den schweizerischen Vertretungen im Ausland führen. Jährlich werden rund 2000 Asylgesuche im Ausland eingereicht. Aufgrund des Vorschlags würden diese Gesuche wegfallen. Dies würde insbesondere zu einer Entlastung der Schweizer Vertretungen im Ausland führen, da diese keine Anhörungen mehr durchführen müssten.

Die Verpflichtung der Flughafenbetreiber, angemessene Unterkünfte für Asylsuchende bereitzustellen (Art. 22 Abs. 3 AsylG), führt hingegen nicht zu einer finan-

ziellen Entlastung des Bundes, da dieser im Asylbereich für die Unterhaltskosten (inklusive Mietkosten, Betreuungskosten, Verpflegungskosten und Kosten für die medizinische Versorgung) aufkommen muss.

#### *Änderungen im Ausländerbereich*

Gestützt auf Artikel 15 der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA; SR 142.281) beteiligt sich der Bund bei der Anordnung einer Haft nach Artikel 75 bis 78 AuG mit einem Pauschalbetrag von 140 Franken pro Tag. Eine genaue Bezifferung der zu erwartenden Kosten bei der vorgeschlagenen Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft bei Dublin-Fällen (Art. 75 und 76 AuG) ist zurzeit nicht möglich, da die Dublin-Verordnung für die Schweiz voraussichtlich erst im Dezember 2008 angewendet wird. Die vorgeschlagenen Massnahmen dürften jedoch insgesamt kostenneutral ausfallen, da damit Verbesserungen des Vollzugs erzielt werden können und somit die Aufenthaltsdauer von Personen, die im Asylverfahren weggewiesen werden, verkürzt werden kann. Mit zusätzlichen Ausgaben in Zusammenhang mit der neuen Haftkostenpauschale des Bundes für die kurzfristige Festhaltung (Art. 73 i. V. mit Art. 82 AuG) ist nicht zu rechnen, da die Kantone bereits bisher anstelle der kurzfristigen Festhaltung in einer Mehrheit der Fälle eine Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft angeordnet und damit bereits heute Haftpauschalen erhalten haben.

Auch die Einschränkung der freien Wohnsitzwahl bei sozialhilfeabhängigen vorläufig Aufgenommenen (Art. 85 Abs. 5 AuG) gestaltet sich für den Bund kostenneutral, da die pauschale Abgeltung unabhängig vom Wohnsitz erfolgt. Hingegen kann sich diese Massnahme positiv auf die Finanzen der Kantone auswirken, da damit innerhalb eines Kantons eine günstigere Bewirtschaftung der Unterkünfte sowie eine Entlastung der städtischen Zentren erzielt werden kann.

Die Verpflichtung der Flughafenbetreiber, für INAD am Flughafen geeignete Unterkünfte bereitzustellen, ist für den Bund mit keinem finanziellen Mehraufwand verbunden. Die Kosten für bauliche Massnahmen und den Unterhalt trägt der Flughafenbetreiber. Für die Unterbringungskosten müssen die betroffene Person bzw. das Transportunternehmen und subsidiär der Flughafenstandortkanton aufkommen (vgl. Art. 95a AuG).

Die übrigen Änderungen im AuG, wie z. B. die Einführung eines Straftatbestandes bei illegaler Beschäftigung, haben keine finanziellen Auswirkungen für den Bund.

Es sind für den Bund insgesamt keine personellen Auswirkungen zu erwarten.

#### **4 Auswirkungen auf die Informatik**

Die Inbetriebnahme des Systems MIDES (Art. 100a AsylG) in den EVZ und den Flughafenunterkünften des Bundes ist für Anfang 2010 vorgesehen. Mit der Einführung dieses Systems an sämtlichen Aussenstellen des BFM ist vor allem in einer ersten Phase mit einem Mehraufwand im Informatikbereich zu rechnen.

#### **5 Volkswirtschaftliche Auswirkungen**

Es ist zu erwarten, dass die neue Regelung in Artikel 43 Absatz 2 AsylG, wonach eine Bewilligung zur Erwerbstätigkeit neu auch während eines hängigen Mehrfachgesuchs als erloschen gelten soll, keinen direkten Einfluss auf die Volkswirtschaft

haben wird. Ein Arbeitsverbot wirkt sich erfahrungsgemäss nur minim auf die Anzahl der erwerbstätigen Asylsuchenden aus, da davon nur verhältnismässig wenige Asylsuchende betroffen sind.

## 6 Verhältnis zum europäischen Recht

### 6.1 Entwicklungen im Asylbereich innerhalb der EU

Das Ziel der ersten Phase (1999–2005) zur Verwirklichung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems bestand darin, die rechtlichen Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten auf der Grundlage gemeinsamer Mindeststandards zu harmonisieren<sup>18</sup>. Dafür wurden unter anderem folgende Rechtsinstrumente geschaffen:

Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes<sup>19</sup>;

Richtlinie über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern<sup>20</sup>;

Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung als Flüchtling<sup>21</sup>;

Richtlinie über Mindestnormen für das Asylverfahren<sup>22</sup>.

Diese Richtlinien sind für die Schweiz nicht verbindlich.

Weitere wichtige Elemente zur Schaffung eines gemeinsamen Asylsystems sind die Dublin- und die Eurodac-Verordnung<sup>23</sup>, die für die Schweiz verbindlich sind.

Die erklärten Ziele der zweiten Phase (2005 bis voraussichtlich 2012) sind laut Haager Programm<sup>24</sup> die Einführung eines gemeinsamen europäischen Asylverfahrens und eines einheitlichen Status für Personen, denen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wird. Zudem soll die praktische Zusammenarbeit zwischen den Asylbehörden der Mitgliedstaaten intensiviert werden.

<sup>18</sup> Mitteilung der Kommission vom 17. Juni 2008 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die künftige Asylstrategie – Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz (KOM (2008) 360 endgültig).

<sup>19</sup> Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Massnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten (ABl. L 212 vom 7.8.2001, S. 12).

<sup>20</sup> Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (ABl. L 31 vom 6.2.2003, S. 18).

<sup>21</sup> Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. L 304 vom 30.9.2004, S. 12).

<sup>22</sup> Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (ABl. L 326 vom 13.12.2005, S. 13).

<sup>23</sup> Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von «Eurodac» für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens (ABl. L 316 vom 15.12.2000, S. 1).

<sup>24</sup> Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union (ABl. C 53 vom 3.3.2005, S. 1).

Die vorliegenden Änderungen des AsylG betreffen vor allem die Richtlinie des Rates über Mindestnormen für das Asylverfahren und die Richtlinie für die Anerkennung als Flüchtling.

Die Richtlinie über Mindestnormen für das Asylverfahren sieht ein besonderes Verfahren für Folgeanträge vor, welches Abweichungen vom ordentlichen Asylverfahren zulässt (Art. 24 Abs. 1 Bst. a und 32). Dies entspricht dem Vorschlag im 3. Abschnitt des dritten Kapitels des AsylG, bei Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen neu ein besonderes Verfahren vorzusehen. Zudem können die Mitgliedstaaten die im Rahmen der Aufnahmebedingungen gewährten Vorteile – z. B. die Möglichkeit, einer Beschäftigung nachgehen zu können (vgl. Art. 11) – bei einem Mehrfachgesuch einschränken (Art. 16). Die Anpassung von Artikel 43 AsylG, wonach eine Bewilligung zur Erwerbstätigkeit während eines Verfahrens bei Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen als gelöscht gilt, ist somit mit dieser Bestimmung ebenfalls vereinbar. Schliesslich wird in Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe b und c dieser Richtlinie festgehalten, dass bei einer Wegweisung in einen sicheren Drittstaat, allfällig vorgebrachte Asylgründe nicht geprüft werden müssen (Art. 25 Abs. 2 Bst. b und c). Die Aufhebung der bisher bei der Drittstaatenregelung geltenden Ausnahmebestimmungen in Artikel 34 AsylG ist somit mit dieser Richtlinie vereinbar.

Als Verfolgung im Sinne des Artikels 9 Absatz 1 der Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung als Flüchtling gilt eine Strafverfolgung oder Bestrafung wegen Militärdienstverweigerung in einem Konflikt, wenn der Militärdienst schwerwiegende Verbrechen (z. B. Verbrechen gegen die Menschlichkeit) umfassen würde (Art. 9 Abs. 2 Bst. e). Auch eine unverhältnismässige oder diskriminierende Strafverfolgung oder Bestrafung soll gemäss dieser Richtlinie als Verfolgung im Sinne der FK gelten (Art. 9 Abs. 2 Bst. c). Gibt eine Wehrdienstverweigerung oder Desertion Anlass, eine Person wegen ihrer Rasse, Religion oder Staatszugehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung unverhältnismässig streng zu bestrafen, wird ihr nach Artikel 3 Absatz 1 und 2 AsylG in der Schweiz Asyl gewährt. Diesfalls kommt der vorgeschlagene Artikel 3 Absatz 3 AsylG nicht zur Anwendung, und eine betroffene Person ist gestützt auf das AsylG und die FK als Flüchtling in der Schweiz anzuerkennen. Die Praxis des BFM entspricht somit den Anforderungen der Richtlinie.

Die in Artikel 83 Absatz 5 AuG vorgeschlagene Regelung des Beweisgrades bei einer geltend gemachten Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs aus persönlichen Gründen ist ebenfalls mit der genannten Richtlinie vereinbar. So sieht diese einen gegenüber der Prüfung der Flüchtlingseigenschaft erhöhten Beweisgrad für Personen vor, die einen Anspruch auf subsidiären Schutz geltend machen (Art. 2 Bst. e).

Nicht mit der Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung als Flüchtling vereinbar ist der Vorschlag, dass die kantonalen Behörden vorläufig aufgenommenen Personen, die Sozialhilfe beziehen, einen Wohnort oder eine Unterkunft zuweisen können (Art. 85 Abs. 5 AuG). Die Richtlinie legt in Artikel 32 fest, dass die Mitgliedstaaten anerkannten Flüchtlingen und Personen mit subsidiärem Schutzstatus die Bewegungsfreiheit im gleichen Masse zuerkennen, wie anderen Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet aufhalten.

### 6.3 Verhältnis zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)

Von Bedeutung für den Asylbereich ist insbesondere der Artikel 3 der EMRK. Dieser schreibt vor, dass niemand der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden darf. Dieses Non-Refoulement-Gebot findet sich in Artikel 5 AsylG wieder. Wie bereits unter Punkt 2.1.2. dargelegt, tangiert der vorgeschlagene Artikel 3 Absatz 3 AsylG das garantierte Non-Refoulement-Gebot nicht. Wird ein Wehrdienstverweigerer oder Deserteur von der Schweiz nicht als Flüchtling anerkannt, darf diese Person nicht in ihr Herkunftsland rückgeführt werden, wenn ihr dort eine nach Verfassung und Völkerrecht verbotene Behandlung oder Bestrafung droht, und sie wird nach Artikel 83 AuG vorläufig aufgenommen.

Die vorgeschlagene Bestimmung in Artikel 116 Buchstabe c AsylG, wonach eine missbräuchliche öffentliche politische Tätigkeit von Asylsuchenden neu mit Busse bestraft werden kann, tangiert zwar das Recht auf freie Meinungsäusserung (Art. 10 EMRK) und das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 11 EMRK). Wie bereits unter Punkt 2.1.16. dargelegt, sieht die EMRK aber vor, dass diese Rechte zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung eingeschränkt werden können. Weiter erlaubt Artikel 16 EMRK, die politische Tätigkeit von ausländischen Personen zu beschränken (vgl. auch Art. 18 EMRK). Gestützt auf Artikel 36 BV ist eine Einschränkung dieser Rechte sodann zulässig, wenn diese im öffentlichen Interesse liegt, verhältnismässig ist und den Kerngehalt der persönlichen Freiheit nicht tangiert. Es liegt im öffentlichen Interesse und dient der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, dass Massnahmen gegen eine missbräuchliche Umgehung des Asylrechts ergriffen werden können.

Die Zulässigkeit einer freiheitsentziehenden Massnahme wie der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft richtet sich nach Artikel 5 EMRK. Dieser sieht vor, dass der Freiheitsentzug einer gesetzlichen Grundlage bedarf, in einem rechtlich korrekten Verfahren erfolgen muss und für die Erreichung des Zwecks notwendig und verhältnismässig zu sein hat. Wie bereits dargelegt (vgl. Kommentar zu Art. 75 und 76 AuG), liegt das öffentliche Interesse an den vorgeschlagenen Hafttatbeständen in Artikel 75 und 76 AuG darin, Wegweisungen in einen zuständigen Dublin-Staat bei missbräuchlichem Verhalten sicherstellen und vollziehen zu können. Mildere Massnahmen zur Sicherung des Vollzugs einer Wegweisung, wie z. B. die Anordnung einer Ein- oder Ausgrenzung nach Artikel 74 AuG, sind wenig wirksam. Die zuständige Behörde hat nach Artikel 80 AuG in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die Anordnung der Haft verhältnismässig (geeignet, erforderlich und verhältnismässig i. e. S.) ist.

Bei den übrigen Bestimmungen wird auf die Ausführungen im besonderen Teil verwiesen (S. 11 ff.).

## 7 Verfassungsmässigkeit

Der Entwurf zur Änderung des AsylG und des AuG stützt sich auf den Artikel 121 BV (Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Gewährung von Asyl sowie Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern).

