



Bern, 24. November 2012

Version 1.2

Anhang I: Massnahmenkatalog

Notfallkonzept Asyl

Im Folgenden werden die Massnahmen einzeln bewertet und mit einem Anwendungsbeispiel versehen. Dies ermöglicht es in einer gegebenen Situation, ein adäquates Massnahmenpaket zusammenzustellen. Nach eingehender Diskussion im Fachausschuss stellte sich heraus, dass eine Ausrichtung der Massnahmen an konkreten Szenarien zu einer eingeschränkten Vorauswahl führen würde. Letztlich erfordert jedoch die konkrete Lage eine Prüfung aller zur Verfügung stehenden Möglichkeiten. Eine typologische Zuordnung zu einzelnen Szenarien erscheint daher wenig sinnvoll. Ferner ist zu berücksichtigen, dass der gesamte Massnahmenkatalog periodisch überprüft und aktualisiert werden muss.

1.1 Verfahrensmanagement

Massnahme 1

Überprüfung der Behandlungsstrategie und der Prioritätenliste. Zudem ist jeweils zu klären, ob das Dublin-Verfahren dem nationalen Asyl- und Wegweisungsverfahren vorgezogen werden soll.

Bewertung

In der besonderen und der ausserordentlichen Lage sind die Gesuchseingänge mit ordentlichen Mitteln nicht mehr zu bewältigen, weshalb eine entsprechende Behandlungsstrategie nach Schutzbedarf und Aufwand entwickelt werden muss. Die Behandlungsstrategie wird daher ständig überprüft und gegebenenfalls angepasst. Grundsätzlich soll das Dublin-Verfahren so lange wie möglich zur Anwendung kommen. Sollte jedoch das Dublin-System dazu führen, dass ein anderer Dublin-Staat (oder die Schweiz selbst) an seine Kapazitätsgrenzen stösst, ist zu prüfen, ob bei bestimmten Personengruppen vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch gemacht und auf ein Dublin-Verfahren verzichtet werden soll.

Handelt es sich hierbei grossmehrheitlich um Schutzbedürftige, könnte die Anwendung von Massnahme 2 (Schutzgewährung gemäss Art. 4 AsylG) in Betracht gezogen werden, im Wissen darum, dass dies eine Zuständigkeit gemäss Dublin zur Folge hätte.

Handelt es sich hingegen um eine Personengruppe mit sehr

	<p>tiefer Schutzquote, müsste im Einzelfall geprüft werden, ob das nationale Asyl- und Wegweisungsverfahren allenfalls effizienter als ein Dublin-Verfahren durchgeführt werden kann. Dies wäre insbesondere dann ratsam, wenn die Asylsuchenden aus vollzugsfreundlichen Herkunftsstaaten stammen oder wenn sie über einen gültigen Aufenthaltstitel eines anderen Staates verfügen. Ein Nachteil besteht darin, dass ein solches Vorgehen ein allenfalls langwieriges Beschwerdeverfahren in der Schweiz nach sich ziehen würde, da das Bundesverwaltungsgericht nicht innert fünf Arbeitstagen über die Gewährung der aufschiebenden Wirkung zu befinden hätte. Andererseits muss bei einem hohen Zustrom von Asylsuchenden ohnehin mit vielen Beschwerden gerechnet werden. Gesetzt den Fall, dass das Bundesverwaltungsgericht seine Personalressourcen nicht adäquat erhöhen kann, ist ebenfalls davon auszugehen, dass die Beschwerdeinstanz aus Kapazitätsgründen systematisch die aufschiebende Wirkung gewähren würde.</p>
Differenz zu heute	Keine. Eine Behandlungsstrategie wird kontinuierlich überprüft.
Federführung	BFM
Entscheidkompetenz	BFM
Rolle Sonderstab	Keine
Vorbereitungszeit	Keine
Einsatzphase	–
Anwendungsbeispiel	<p>Ein tunesischer Staatsangehöriger reist irregulär in Italien ein und erhält von den italienischen Behörden einen Aufenthaltstitel. Anschliessend reicht er in der Schweiz ein Asylgesuch ein. Würde nun die Schweiz im Rahmen des Dublin-Verfahrens Italien um Rückübernahme ersuchen, müsste den italienischen Behörden eine zweimonatige Antwortfrist gewährt werden. Stattdessen könnte die Schweiz in diesem Fall das nationale Asylverfahren durchführen und die betreffende Person anschliessend aufgrund einer Wegweisungsverfügung formlos aus der Schweiz wegweisen. Der Wegweisungsvollzug wäre zudem nicht an eine Frist gebunden. Sollte der Tunesier anschliessend in Frankreich ein weiteres Asylgesuch einreichen, kann eine Zuständigkeit der Schweiz gemäss Dublin verneint werden. Denn der Gesuchsteller kann in ein Land (in diesem Fall Italien) zurückkehren, in das er sich rechtmässig begeben kann. Vgl. Art. 16 Abs. 4 Dublin II Verordnung.</p>
Kosten	Keine Mehrkosten

Massnahme 2	
Gewährung des vorübergehenden Schutzes (Art. 4 AsylG)	
Bewertung	Bei einem starken Zustrom von Asylsuchenden liegt der Vorteil dieser Schutzgewährung (Status S) darin, dass das Asylverfahren sistiert und damit das Asylsystem entlastet wird (Art. 69 Abs. 3 AsylG).
Differenz zu heute	Rechtliche Möglichkeit existiert, wurde noch nie angewandt.
Federführung	BFM
Entscheidkompetenz	Bundesrat
Rolle Sonderstab	Beratend
Vorbereitungszeit	Keine
Einsatzphase	Sofort
Anwendungsbeispiel	Bürgerkriegsähnliche Zustände ohne individuelle Verfolgung. In einer Notlage, die mit der Kosovo-Krise vergleichbar ist, könnte

	der Bundesrat den Status S zur Anwendung bringen.
Kosten	Der Asylverfahrensaufwand bleibt gleich, da der nachträgliche Mehraufwand den vorgängigen Minderaufwand infolge der Sisierung des Asylverfahrens aufwiegt. Im Bereich der Sozialhilfe bestehen keine finanziellen Unterschiede zwischen Gewährung des F-, N-, oder S-Status. Der Verzicht auf die Durchführung des Dublin-Verfahrens bewirkt die Zuständigkeit der Schweiz gemäss Dublin-Verordnung. Durch die Selbsteintritte würden also Mehrkosten verursacht.

Massnahme 3 Anwendung der Notstandsklausel (Art. 55 AsylG)	
Bewertung	Der Bundesrat kann, in Abweichung vom Gesetz, die Voraussetzungen für die Asylgewährung und die Rechtsstellung von Flüchtlingen einschränken und besondere Verfahrensbestimmungen erlassen. Diese Massnahme muss in der konkreten Situation geprüft werden.
Differenz zu heute	Ideenkatalog für den Erlass von besonderen Verfahrensbestimmungen sollte angelegt werden.
Federführung	BFM
Entscheidkompetenz	Bundesrat
Rolle Sonderstab	Beratend
Vorbereitungszeit	6 Monate
Einsatzphase	Sofort
Anwendungsbeispiel	Die Schweiz wird während Monaten in einem Masse von Asylgesuchen überschwemmt, dass neue, einfache Verfahrensbestimmungen erforderlich sind, um der Situation Herr zu werden. Dabei ist aber sicherzustellen, dass die bundesrätlichen Verfahrensbestimmungen mit den verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien im Einklang stehen.
Kosten	Keine Mehrkosten

Massnahme 4 Dublin-Rückkehrer direkt auf Nothilfe setzen	
Bewertung	Wenn Asylsuchende in der Schweiz erneut ein Asylgesuch stellen, nachdem sie bereits von den Schweizer Behörden in den zuständigen Dublin-Staat zurückgeführt wurden, muss gemäss Dublin-Verordnung ein neues Übernahmesuchen an den zuständigen Staat gestellt werden. Liegt die Rückkehr der Asylsuchenden weniger als sechs Monate zurück, nimmt das BFM die Asylgesuche seit dem 20. April 2012 nicht entgegen. Denn diese Personen versuchen, missbräuchliche und von vornherein aussichtslose Asylgesuche einzureichen. Das BFM geht hier von einer mutwilligen Prozessführung aus. Stattdessen wird diesen Personen mitgeteilt, (a) dass sie bereits in der Schweiz um Asyl ersucht hatten, (b) dass die Schweiz festgestellt hat, dass ein anderer Staat für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig ist, und (c) dass sie aus der Schweiz rechtskräftig weggewiesen wurden. Falls diese Personen sich im zuständigen Kanton melden, kann ihnen höchstens Nothilfe gewährt werden. Liegt die Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat hingegen mehr als sechs Monate zurück, kann es sein, dass gemäss Dublin-Verordnung inzwischen ein anderer Staat staatsvertraglich zur Prüfung des Asylgesuchs zuständig geworden ist. Daher ist die Person nach wie vor in das Asylverfahren aufzunehmen. Dennoch sollte der Kan-

	ton auch diese Dublin-Rückkehrer direkt auf Nothilfe setzen können, obwohl ihr Mehrfachgesuch entgegengenommen wurde. Dadurch könnte die Attraktivität für wiederkehrende Asylgesuchsteller (Drehtürmigration) weiter vermindert werden.
Differenz zu heute	Rechtliche Grundlage für die Sozialhilfe verunmöglicht einzelnen Kantonen, Nothilfe direkt anzuordnen. Die Kantone sollen prüfen, ob für sie ein rechtlicher Anpassungsbedarf besteht. Im Rahmen der aktuellen AsylG-Revision ist vorgesehen, Mehrfachgesuchsteller generell auf Nothilfe zu setzen.
Federführung	Kantone
Entscheidkompetenz	Kantonsregierungen und -parlamente
Rolle Sonderstab	Keine
Vorbereitungszeit	Monate bis Jahre
Einsatzphase	Tage bis Wochen
Kosten	Keine Mehrkosten

1.2 Personal , Schulung und Organisation

In besonderen und ausserordentlichen Lagen ist dem Schulungsbedarf höchste Aufmerksamkeit zu schenken. Zu bedenken ist stets, dass nicht nur neu eingestelltes Personal einen Schulungsbedarf aufweist. Reorganisationen, interne Personalverschiebungen (Bildung von Task-Forces), neue Prozessabläufe, Änderungen auf Gesetzesebene, Grundsatzurteile des BVGer, Einführung neuer Informatiksysteme oder Abgänge von Schlüsselpersonen können auch bei erfahrenen Mitarbeitenden einen dringlichen Schulungsbedarf auslösen.

Bei massiv steigenden Gesuchzahlen muss zunächst geklärt werden, in welchen Bereichen und für welche Aufgaben der Personalbedarf am dringendsten und am grössten ist. Dabei ist der Personalbedarf eng an die Prioritätenordnung für die Zielerreichung auf Stufe DB AR gekoppelt. Aus der Abklärung ergibt sich, wie viele neue Mitarbeitende mit welchem Anforderungsprofil prioritär rekrutiert werden müssen. Dabei kann der Schwerpunkt auf AssistentInnen, AdministratorInnen, AsylspezialistInnen oder FachreferentInnen liegen. Zudem kann die Schulung der neuen Mitarbeitenden beispielsweise auf lediglich einen besonders wichtigen und prioritär zu erledigenden Prozessschritt beschränkt werden. Die Ausbildung in den anderen Tätigkeitsgebieten wird auf einen späteren Zeitpunkt verschoben.

Massnahme 5 Rekrutierung von DolmetscherInnen und ProtokollführerInnen aufgrund eines Frühwarnsystems	
Bewertung	Insbesondere bei selteneren Sprachen mit wenigen potenziellen DolmetscherInnen muss die Rekrutierung sehr früh erfolgen. Im Zentrum steht ein Frühwarnsystem, damit Rekrutierungen rechtzeitig erfolgen.
Differenz zu heute	–
Federführung	BFM
Entscheidkompetenz	BFM
Rolle Sonderstab	Keine
Vorbereitungszeit	Monate
Einsatzphase	Zwei Monate
Anwendungsbeispiel	Wenn das Frühwarnsystem ergibt, dass mit einem Anstieg von Anhörungen in einer seltenen Sprache zu rechnen ist, sucht die zuständige Organisationseinheit sofort nach entsprechenden DolmetscherInnen und schliesst mit ihnen zeitlich befristete Verträge ab.
Kosten	Beispiel Voranschlag 2012; zusätzlich 4000 Gesuche. Die Durchführung der Anhörungen bei einem Anstieg von 15 000 auf 19 000 Asylgesuche führt zu einem auf ein Jahr befristeten

	Mehrbedarf im Umfang von 3 700 000 CHF für Bezüge sowie 703 000 CHF für Arbeitgeberbeiträge.
--	--

Massnahme 6	
Bildung von Task-Forces	
Personal aus weniger belasteten Bereichen wird in dem Bereich eingesetzt, der am stärksten belastet ist.	
Bewertung	<ul style="list-style-type: none"> • Mit dem Asylverfahren grundsätzlich vertraute Personen sind rasch einsatzfähig. • Auch Personal aus anderen Fachbereichen des BFM verfügt in der Regel über Grundkenntnisse aus anderen Fachgebieten. • Weitgehend kostenneutral. • Personalverschiebung muss in Zusammenarbeit mit IT und Logistik geschehen. <p>Die Nachteile von Task-Forces bestehen darin, dass Arbeitspendenzen und Überlastungsrisiken in jenen Bereichen entstehen, welche intern die Ressourcen stellen. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass innere Widerstände oder Interessenskonflikte die Erfüllung der Arbeiten erschweren.</p>
Differenz zu heute	Keine
Federführung	BFM
Entscheidkompetenz	BFM
Rolle Sonderstab	Kontrollierend, nimmt Reportings entgegen.
Einsatzphase	Tage bis wenige Wochen
Vorbereitungszeit	Sofort
Anwendungsbeispiel	Das BFM verfügt über ein Konzept, um Task-Forces entsprechend rasch einzusetzen. Als im Sommer 2012 die Asylgesuche von Personen aus den visumsbefreiten Balkanstaaten sprunghaft zugenommen hatten, wurde innerhalb von zwei Wochen eine entsprechende Task-Force organisiert. Die Task-Force bewirkte, dass die Asylgesuche dieser Personengruppe innerhalb von 48 Stunden entschieden werden konnten. Zudem entfaltete diese Massnahme eine starke dissuasive Wirkung, denn die Asylgesuche dieser Gruppe gingen daraufhin deutlich zurück.
Kosten	Weitgehend kostenneutral im Bereich Personalkredit.

Massnahme 7	
Anstellung von zusätzlichem Personal zur Bewältigung des Notfalls	
Bewertung	<ul style="list-style-type: none"> • Um die ausserordentliche Lage zu bewältigen, soll das EJPD prüfen, wie Personal innert kurzer Zeit befristet angestellt werden kann. Im Falle von zusätzlich rekrutiertem Personal beim BFM erfolgt zu Händen des EPA ein Reporting bezüglich der zusätzlichen Stellen. • Notwendige Massnahme zur Bewältigung der Pendenzen. Zusätzliches Personal kann in den Szenarien 1 und 2 zum Einsatz kommen, auch wenn diese zeitlichen Abfolgen unterliegen (zuerst Einsatz bei der Registrierung, dann bei der Gesuchbehandlung). • Bei Notfallszenarien gemäss Szenario 3 ist der Ressourcenbedarf in den Kantonen voraussichtlich grösser als beim Bund.
Differenz zu heute	<ul style="list-style-type: none"> • Ein entsprechender Prozess soll ausgearbeitet werden. • Kann mit einem privaten Personaldienstleistungsunternehmen

Notfallkonzept Asyl – Anhang I

	men gelöst werden.
Federführung	BFM
Entscheidkompetenz	Bundesrat
Rolle Sonderstab	Kompetenzdelegation, entscheidet über Personalzuwachs
Vorbereitungszeit	6 Monate
Einsatzphase	4 Wochen
Kosten	Beispiel Voranschlag 2012; zusätzlich 4000 Gesuche. Für die Bewältigung der auf 19 000 steigenden Asylgesuche weist das BFM einen auf ein Jahr befristeten personellen Mehrbedarf im Umfang von 3 153 500 CHF für Bezüge und 599 200 CHF für Arbeitgeberbeiträge aus.

Massnahme 8	
Outsourcing der Schulung zur Entlastung der Linie	
Bewertung	Um den Betrieb im Notfall von zusätzlichen ressourcenbindenden Nebentätigkeiten zu entlasten, sollte die Schulung wenn immer möglich delegiert werden. <ul style="list-style-type: none"> • Für Schulungen mit E-Learning-Modulen des European Asylum Curriculum (EAC) könnten allenfalls Ausbilderinnen und Ausbilder aus Deutschland, Österreich, Frankreich und Belgien herangezogen werden. • Vermehrter Einsatz von E-Learning im Bereich der Basis-schulungen. • Diejenigen Ausbildungsmodule, die nicht zwingend von AsylspezialistInnen des BFM durchgeführt werden müssen, wären im Krisenfall auszulagern, beispielsweise ans UNHCR, an Rechtsanwälte, an Universitäten etc.
Differenz zu heute	Einzelne EAC- und E-Learning-Module werden bereits heute erfolgreich eingesetzt. Ebenso bestehen gute Kontakte zu EAC-Trainern anderer europäischer Staaten.
Federführung	BFM
Entscheidkompetenz	BFM
Rolle Sonderstab	Keine
Vorbereitungszeit	Monate
Einsatzphase	Wochen
Anwendungsbeispiel	Aufgrund eines markanten Anstiegs der Dublin-Verfahren werden zusätzliche Mitarbeitende rekrutiert, die Grundausbildung erfolgt via E-Learning-Module des EAC.
Kosten	Durch Ausbildungskredit abgedeckt.

Massnahme 9	
Anordnung von Mehrarbeit und Überzeit	
Bewertung	Um absehbare, kurzfristige Spitzen bei den Gesuchseingängen abzufedern, kann – im Rahmen der zulässigen Höchstarbeitszeit – die Anordnung von Mehrarbeit und Überzeit nach Massgabe von Art. 65 der Bundespersonalverordnung ein probates Mittel darstellen. Auf längere Dauer führt dies jedoch zu Überlastung des Personals sowie zu hohen Überstunden- und Feriensaldi, die ihrerseits abgebaut werden müssen. Die personalrechtlichen Rahmenbedingungen müssen respektiert werden.
Differenz zu heute	Überstunden sind abzubauen und Ferientage zu beziehen. Anordnen von Mehrarbeit und Überzeit wäre ein Paradigmenwechsel.

Notfallkonzept Asyl – Anhang I

Federführung	BFM
Entscheidkompetenz	BFM
Rolle Sonderstab	Keine
Vorbereitungszeit	–
Einsatzphase	Tage
Anwendungsbeispiel	Bei Anstieg der Pendenzenlage ordnet die Geschäftsleitung an, dass alle Mitarbeitenden in den EVZ und zentralen Verfahren 9 Stunden (oder Teilzeitäquivalent) arbeiten müssen, bis ein bestimmter Maximalwert der Pendenzen wieder unterschritten ist.
Kosten	Können nach der ausserordentlichen Lage kompensiert werden.

Massnahme 10 Nutzung der Anhörungsräumlichkeiten im Schichtbetrieb und/oder an Wochenenden	
Bewertung	Massnahme, die bei über 3500 Gesuchseingängen pro Monat erforderlich ist, um Registrierung und BzP aufrechtzuerhalten. Temporäre Personalaufstockung erforderlich. Dolmetscherkapazitäten müssen allenfalls erhöht werden.
Differenz zu heute	–
Federführung	BFM
Entscheidkompetenz	BFM
Rolle Sonderstab	Keine
Vorbereitungszeit	Monate
Einsatzphase	Tage bis wenige Wochen
Anwendungsbeispiel	Bei extremem Anstieg der Gesuche in den EVZ ordnet die GL BFM an, dass die Mitarbeitenden auch an den Wochenenden Anhörungen durchzuführen haben, um die Infrastruktur voll auszunutzen.
Kosten	Kostenneutral

Massnahme 11 Durchführen von zentralen Befragungen	
Bewertung	Die Gesuchsteller werden mit einem geeigneten Verkehrsmittel von den kantonalen Unterbringungszentren zu einem BFM-Standort transportiert und nacheinander von einem Anhörungsteam befragt. Vorteile: Es müssten keine Anhörungen wegen Nichterscheinens des Gesuchstellers abgesagt werden, und es könnte eine grössere Zahl Asylsuchender pro Tag befragt werden. Es ist günstiger, die Gesuchsteller an einen BFM-Standort zu transportieren, als ein mobiles Anhörungsteam in die Kantone zu schicken. Nachteile: Funktioniert nur bei vergleichbarem und einfach gelagertem Profil der Gesuchsteller. Gleichzeitig müssen die Dolmetscherkapazitäten erhöht werden. Intensive Belastung des Anhörungspersonals mit Risiko, dass Entscheidqualität sinkt.
Differenz zu heute	Wenn ein erhöhter Zustrom an Asylsuchenden aus derselben Weltregion zu verzeichnen ist und für die Anhörungen ausreichend DolmetscherInnen verfügbar sind, wird diese Massnahme bereits angewandt.
Federführung	BFM
Entscheidkompetenz	BFM
Rolle Sonderstab	Keine
Vorbereitungszeit	Monate
Einsatzphase	Tage bis einige Wochen
Anwendungsbeispiel	Nach Beschluss des Bundesrats, Gruppen von Schutzbedürftigen gemäss Art. 4 AsylG den Status S zu gewähren, führen die

	Mitarbeitenden extrem verkürzte Anhörungen durch. Es wird nur noch summarisch geprüft, ob zusätzlich zur allgemeinen Schutzbedürftigkeit ebenfalls die Flüchtlingseigenschaft gemäss Art. 3 AsylG offensichtlich erfüllt ist (vgl. Art. 69 Abs. 2 AsylG).
Kosten	Kostenneutral

1.3 Unterbringung

Massnahme 12	
Die Weiterentwicklung des Asylwesens erfordert eine schrittweise und langfristige Erhöhung der Unterbringungskapazität auf Seiten des Bundes. Der Bund unterhält zudem temporär nutzbare Reserveunterkünfte, um Schwankungen der Gesuchseingänge aufzufangen. Das VBS steuert zivil nutzbare Immobilien zur Unterbringung von Asylsuchenden bei und überträgt diese dem BBL zugunsten des BFM. Die Kantone übernehmen hingegen die Zuständigkeit zur Unterbringung aller Asylsuchenden, die nicht mehr in den Verfahrenszentren behalten werden können.	
Bewertung	Um die aktuelle besondere Lage im Unterbringungsbereich zu entschärfen, wurde das VBS mit Bundesratsentscheid vom 2. März 2012 beauftragt, dem EJPD Militäranlagen zur Unterbringung von Asylsuchenden zur Verfügung zu stellen. Langfristig müssen jedoch, unabhängig von temporär nutzbaren Armeeunterkünften, dauerhafte Verfahrenszentren geschaffen werden.
Differenz zu heute	Keine. Der Bund ist dabei, die Kapazitäten der Verfahrenszentren auszubauen.
Federführung	Kantone und BFM
Entscheidkompetenz	Kantonsregierungen und -parlamente, Bundesrat und Bundesversammlung
Rolle Sonderstab	Keine
Vorbereitungszeit	Bis 2018 soll die Unterbringungskapazität des Bundes auf 6000 Betten erhöht werden.
Anwendungsbeispiel	Wenn aufgrund extremen Anstiegs der Gesuche die Verfahren nicht mehr abschliessend in den EVZ behandelt werden können, verteilt das Bundesamt Familien und alleinstehende Frauen nach deren Anhörung gemäss Verteilschlüssel auf die Kantone.
Kosten	Vgl. finanzielle Bezifferung Zusatzbotschaft

Massnahme 13	
Schaffung von strategischen Reserven im Unterbringungsbereich durch den Bund	
Bewertung	Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats hat den Bundesrat beauftragt, eine strategische Reserve an Asylunterkünften bereitzustellen. Damit soll die Unterbringung von Asylsuchenden auch bei einem starken Anstieg der Asylgesuche sichergestellt werden. Zudem ist eine Liste mit verfügbaren Unterkünften zu erstellen, die periodisch überprüft und gegebenenfalls angepasst werden soll. Der Bundesrat beschloss am 5. September 2012, der Bundesversammlung die Annahme der Motion zu beantragen. Der Nationalrat hiess die Motion am 26. September 2012 ohne Gegenstimme gut und der Ständerat wird voraussichtlich in der Wintersession 2012 darüber befinden. Nur wenn der Bund über eine Reserve an Unterkünften verfügt, wird das Bundesamt für Migration die Asylgesuche auch bei erhöhtem Zustrom prüfen können. Die Kantone werden somit das Schwankungsrisiko nicht alleine tragen müssen.
Differenz zu heute	Zum jetzigen Zeitpunkt verfügt der Bund über keinerlei Unterbringungsreserven.
Federführung	BFM

Notfallkonzept Asyl – Anhang I

Entscheidkompetenz	Bundesrat und Parlament
Rolle Sonderstab	Keine
Vorbereitungszeit	Monate bis Jahre
Reaktionszeit	Unterschiedlich
Anwendungsbeispiel	Der Bund schafft und unterhält eine Reserve an Asylunterkünften für die besondere Lage. Dies ermöglicht es, Schwankungen bei den Gesuchseingängen aufzufangen. Die Reserve kann in Form von temporär genutzten Bauten oder in Form von geplanten Freistandskapazitäten bestehen.
Kosten	Die Reservestrukturen können mit bestehenden Mitteln, respektive über das ordentliche Budget finanziert werden.

Massnahme 14	
Schaffung von strategischen Reserven im Unterbringungsbereich durch die Kantone	
Bewertung	<ul style="list-style-type: none"> Die Unterbringung von Asylsuchenden ist eine Verbundaufgabe. Daher ist es sinnvoll, wenn Bund und Kantone Reservestrukturen aufbauen. Die Finanzierung von Unterbringungs- und Betreuungsreserven erfolgt bereits heute im Rahmen der Globalpauschalen. Steuerungsmöglichkeit durch den Bund durch zweckgebundene (Mit)Finanzierung der geplanten Freistandskapazitäten. Abklären, ob bei den durch den Bund vorfinanzierten Liegenschaften die Rückzahlung bei Unterbelegung entsprechend angepasst werden kann (geringere Raten mit Verlängerung der Rückzahlungsperiode; dem Bund entstehen keine direkten Kosten).
Differenz zu heute	<ul style="list-style-type: none"> Ein finanzieller Anreiz oder gar eine Verpflichtung für die Kantone, Reserven zu bilden, existiert nicht oder nur in geringem Ausmass.
Federführung	BFM, Kantone
Entscheidkompetenz	Bundesrat oder Parlament
Rolle Sonderstab	Keine
Vorbereitungszeit	Monate bis Jahre
Reaktionszeit	Unterschiedlich
Anwendungsbeispiel	Der Bund verpflichtet die Kantone, leer stehende Unterbringungskapazitäten zu schaffen, die im Notfall rasch eröffnet werden können. Er beteiligt sich an der Finanzierung.
Kosten	Rund 25–30 Mio. CHF werden den Kantonen jährlich via Globalpauschalen und Sockelbeitrag für die Haltung von strategischen Reserven abgegolten. Weitere Kosten hängen von der Höhe der zu vereinbarenden Reserve ab. Eine Vorfinanzierung von Unterkünften bei den Kantonen durch den Bund führt beim Bund langfristig zu keinen Mehrkosten. Denn der Kredit wird verzinst (gemäss Swiss Bond Index für Bundesanleihen), und die Rückzahlung erfolgt in Raten durch eine Verrechnung mit der Globalpauschale. Kurzfristig muss jedoch der entsprechende Voranschlagskredit aufgestockt werden. Für die Kantone entstehen Zinskosten.

Massnahme 15	
Der Bund oder die Kantone werden bundeseigene Anlagen und Bauten bewilligungsfrei als Asylunterkunft nutzen können, sofern die Zweckänderung keine erheblichen baulichen Massnahmen erfordert und keine wesentliche Änderung in Bezug auf die Belegung der Anlage oder Baute erfolgt.	
Bewertung	Das Parlament hat mit Beschluss vom 28. September 2012 eine

	entsprechende Bestimmung für dringlich erklärt und somit sofort in Kraft gesetzt. Diese Bestimmung wird es dem BFM ermöglichen, bundeseigene (militärische und zivile) Bauten effizient als Asylunterkünfte nutzen zu können, ohne vorgängig langwierige baurechtliche Verfahren durchlaufen zu müssen.
Differenz zu heute	Diese Bestimmung ist seit dem 29. September 2012 anwendbar und auf drei Jahre befristet. Überdies läuft die Referendumsfrist gegen diesen dringlich erklärten Erlass bis am 17. Januar 2013. (Vgl. BBI 2012 8261) Für den Fall, dass ein allfälliges Referendum erfolglos bliebe, müsste geprüft werden, wie diese Bestimmung ins ordentliche Recht überführt werden kann.
Federführung	EJPD
Entscheidkompetenz	Parlament
Rolle Sonderstab	Keine
Anwendungsbeispiel	Bei raschem Anstieg der Gesuchzahlen und grossem Bettenbedarf eröffnet der Bund eine Militärunterkunft, die nicht in einer Wohnzone steht und deshalb nach geltender Rechtslage nicht zivil genutzt werden dürfte.

Massnahme 16	
Die Asylsuchenden werden in der besonderen Lage/im Notfall in Strukturen des VBS untergebracht.	
Bewertung	<p>Der Bund muss insbesondere in Notsituationen in der Lage sein, rasch Unterkünfte bereit zu stellen. Nur mit den Mitteln des VBS verfügt er selbst über die dazu notwendige Infrastruktur. Deshalb sind Militäranlagen bei einem unerwartet hohen Zustrom von Asylsuchenden für die Unterbringung bereitzustellen, sofern die Anlagen nicht zur Erfüllung prioritärer militärischer Aufträge von der Armee genutzt werden müssen. Allenfalls muss der Bundesrat darüber entscheiden.</p> <p>Dem Bund fehlen bereits heute, namentlich in einer besonderen Lage, die notwendigen Unterbringungskapazitäten, um das Asylverfahren gesamthaft in eigenen Unterkünften durchzuführen. Deshalb beauftragte der Bundesrat am 2. März 2012 das VBS, dem EJPD sowohl kleinere Unterkünfte mit einer Gesamtkapazität von 2000 Betten kurzfristig für mindestens sechs Monate als auch grössere Unterkünfte mit einer Gesamtkapazität von 2000 Betten für mindestens drei Jahre zur Verfügung zu stellen. Bei der Erfüllung des Auftrags stösst das VBS auf vergleichbare Schwierigkeiten wie die zivilen Behörden. In erster Linie erschweren die fehlende Zonenkonformität, baurechtliche Einschränkungen, politische Widerstände und die Kostenfolgen der feuerpolizeilichen Massnahmen die Inbetriebnahme von Armeeunterkünften. Dennoch gehört die temporäre Nutzung von Militäranlagen des Kernbestands und die dauerhafte Nutzung von nicht mehr militärisch genutzten Militäranlagen zur Unterbringungsstrategie des EJPD in der besonderen Lage oder im Notfall. Dauerhaft nutzbare Anlagen sollen in das Immobilienportefeuille des BBL überführt werden.</p>
Differenz zu heute	Die Akquirierung von Militäranlagen ist Teil der heutigen Strategie. Das VBS kann jedoch die zeitlichen Vorgaben des Bundesratsauftrags aufgrund der oben erwähnten Schwierigkeiten nicht einhalten.
Federführung	EJPD und VBS

Notfallkonzept Asyl – Anhang I

Entscheidkompetenz	VBS bzw. Bundesrat
Rolle Sonderstab	Der Sonderstab unterstützt die zuständigen Behörden, falls sich Probleme bei der Eröffnung ergeben sollten.
Vorbereitungszeit	Keine
Einsatzphase	Sofort
Kosten	Die Finanzierung der Instandhaltungs- und Betriebskosten sind in Verwaltungsvereinbarungen zu regeln.

Massnahme 17	
Die Asylsuchenden werden von den Kantonen in zusätzlichen Kollektivstrukturen untergebracht, die temporär erstellt oder umgenutzt werden (Zivilschutzanlagen, Containersiedlungen, Zeltanlagen, andere Grossstrukturen).	
Bewertung	<ul style="list-style-type: none"> • Zivilschutzanlagen/andere Grossstrukturen sind für die Unterbringung im Notfall geeignet. • Die Verhältnisse bezüglich Eigentum und Nutzungsberechtigungen sind uneinheitlich (Kantone, Gemeinden).
Differenz zu heute	Kantone müssen sich über die Bestände ins Bild setzen. Zelte oder Container können als vorbereitende Massnahme beschafft werden. Eine Finanzierung über den Kredit Vorfinanzierung Liegenschaften für „feste“ Liegenschaften kann geprüft werden.
Federführung	Kantone
Entscheidkompetenz	Kantone
Rolle Sonderstab	Koordiniert Kapazitäten und unterstützt bei Kommunikation und Überzeugungsarbeit.
Vorbereitungszeit	Unterschiedlich
Einsatzphase	Sofort
Anwendungsbeispiel	Bei Eintreffen von mehreren Hundert Personen pro Tag eröffnen die Kantone Mehrzweckhallen oder freie Zivilschutzanlagen, bis geeignetere Unterbringungsmöglichkeiten erstellt sind.
Kosten	Zusätzlich Betriebskosten plus allfällige Mietkosten. Mögliche Kredite zur Vorfinanzierung von Liegenschaften müssen durch die Kantone zum Swiss Bond Index für Bundesanleihen verzinst werden.

Massnahme 18	
Die Asylsuchenden werden an den EVZ angehalten, nach Möglichkeit bei Privatpersonen unterzukommen. Privatpersonen werden ermutigt, Asylsuchende bei sich aufzunehmen.	
Bewertung	<ul style="list-style-type: none"> • Wirkung je nach Herkunft der Asylsuchenden und Diaspora in der Schweiz sehr unterschiedlich. Wenn eine grosse Diaspora besteht, kann dies sehr hilfreich sein. • Nachteil: raschere Integration, was bei wahrscheinlicher Ablehnung der Gesuche problematisch ist (Erschwerung des Wegweisungsvollzugs, sinkende Kooperationsbereitschaft). • Erschwert die Kantonszuweisung gemäss Schlüssel geringfügig (lösbar). • Sehr einfach umzusetzen, bedingt lediglich saubere Adressmutationen.
Differenz zu heute	Minim. Weisung an EVZ erteilen, organisatorische Umstellung bei Adressmutationen und Zuweisung vorzunehmen.
Federführung	BFM
Entscheidkompetenz	BFM
Rolle Sonderstab	Keine
Vorbereitungszeit	Keine
Einsatzphase	Sofort
Anwendungsbeispiel	Bei einem starken Anstieg der Gesuche aus Sri Lanka fragen die

	Mitarbeitenden der EVZ die Gesuchsteller systematisch, ob sie Verwandte in der Schweiz haben und ob sie bei diesen wohnen können.
Kosten	Keine finanzielle Abgeltung an Privatpersonen vorgesehen. Daher weitgehend kostenneutral.

1.4 Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs mittels Zwangsmassnahmen und freiwillige Rückkehr in den Herkunftsstaat

Hohe Haftplatzkapazitäten stellen einen wichtigen Erfolgsfaktor im Wegweisungsvollzug dar. Je konsequenter Zwangsmassnahmen angewandt werden, desto höher fällt die Vollzugsquote aus. Für die Anordnung solcher Massnahmen ist der Kanton zuständig. Die Kapazitäten der einzelnen Kantone sind heute jedoch sehr unterschiedlich. Zudem setzen die Kantone uneinheitliche Prioritäten. Im Sommer 2011 teilte eine Mehrheit der Kantone dem BFM mit, dass grosser Bedarf an zusätzlichen Haftplätzen für die Durchsetzung von Zwangsmassnahmen besteht. Insgesamt sind etwa 210 weitere Haftplätze erforderlich. Die heutige Haftplatzkapazität ist somit bereits für die Normallage unzureichend. Um diesen Mangel zu beheben, prüfen gegenwärtig mehrere Kantone den Bau von weiteren Haftanstalten.

Massnahme 19 Kantone stellen genügend Haftplätze zur Verfügung, um auch bei erhöhtem Bedarf die rückzuführenden Personen in Ausschaffungshaft bzw. in Administrativhaft zu nehmen. Der Bund prüft die Beteiligung am Bau von Haftanstalten und erhält im Gegenzug Haftplätze zugesprochen, um Ausreisepflichtige in Bundeszuständigkeit zwangsweise rückzuführen.	
Bewertung	<p>Ein Mangel an Administrativhaftplätzen in der ganzen Schweiz ist nicht von der Hand zu weisen. Die Umsetzung der Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich wird diese Tendenz weiter verstärken.</p> <p>Nach Art. 80 AuG sind zwar die Kantone mehrheitlich für die Anordnung der Zwangsmassnahmen verantwortlich. Ein Ausbau der Kapazitäten für die Administrativhaft ist jedoch für das BFM ebenfalls von grosser Bedeutung.</p> <p>Das BFM will in Zukunft vermehrt Wegweisungen ab Verfahrenszentrum vollziehen. Dies bedeutet, dass das BFM zusätzliche Administrativhaftplätze zur Unterbringung von Personen benötigt, deren Asylverfahren während des Aufenthalts in den Verfahrenszentren rechtskräftig abgeschlossen wurde und deren Wegweisung absehbar ist (vgl. Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 5 AuG). In Anbetracht dessen, dass der Bund seine Unterbringungskapazität in den Verfahrenszentren im Verlaufe der nächsten Jahre vervierfachen möchte, muss der Bund die entsprechende Haftplatzkapazität aufstocken.</p> <p>Eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Administrativhaftplätzen ist verfassungsrechtlich zulässig. Damit der Bund bzw. das BFM ermächtigt werden kann, den Bau und die Einrichtung von Haftanstalten für die Administrativhaft mitzufinanzieren, müsste Art. 82 AuG betreffend die Finanzierung der Zwangsmassnahmen durch den Bund angepasst werden. Eine entsprechende Gesetzesänderung wird dem Parlament in der Wintersession 2012 vorgelegt.</p>
Differenz zu heute	Eine höhere Haftplatzkapazität ist anzustreben, damit der ausgewiesene Bedarf von Bund und Kantonen an zusätzlichen Administrativhaftplätzen gedeckt werden kann.

Notfallkonzept Asyl – Anhang I

Federführung	Kantonale Justiz- bzw. Polizeidirektionen, BFM
Entscheidkompetenz	Kantonale Justiz- bzw. Polizeidirektionen, BFM und zusätzlich auch die Bundesversammlung, soweit eine Anpassung von Art. 82 AuG vorzunehmen ist.
Rolle Sonderstab	Keine
Vorbereitungszeit	Monate bis Jahre
Einsatzphase	–
Anwendungsbeispiel	Der Kanton Waadt könnte ein Ausschaffungsgefängnis bauen und eine Anzahl Haftplätze im Rahmen eines Konkordats anderen Kantonen zur Verfügung stellen. Zudem werden Asylbewerber, deren Gesuch im EVZ Vallorbe abgelehnt wurde, in dieser Haftanstalt bis zu ihrer Rückführung untergebracht.
Kosten	<p>Betriebskosten: Heute wird den Kantonen eine Haftpauschale von 140 CHF pro Tag und Person abgegolten. Einige Kantone halten jedoch fest, dass diese Pauschale nicht kostendeckend sei. Die monatlichen Ausgaben des Bundes im Bereich der Vorbereitungs-, Durchsetzungs- und Ausschaffungshaft betragen durchschnittlich pro Monat 850 000 CHF bzw. pro Jahr 10,2 Mio. CHF. Falls es Bund und Kantonen gelingt, die Haftplatzkapazität um 210 Plätze zu erhöhen, würden bei unveränderter Haftpauschale weitere 10,7 Mio. CHF pro Jahr benötigt (210 Haftplätze à 140 CHF zu 365 Tagen). In Bezug auf die Mehrkosten gilt es allerdings zu präzisieren, dass der Bund den Kantonen keine Haftpauschale ausrichtet für Personen im Ausländerbereich. Welchen Kostenanteil die Personen aus dem Ausländerbereich, bei denen Vorbereitungs-, Durchsetzungs- und Ausschaffungshaft angeordnet wurde, ausmachen, kann nur schwer beziffert werden. Sollte die Haftpauschale aufgrund steigender Betriebs- und Betreuungskosten um einen bestimmten Anteil erhöht werden, steigen entsprechend die Ausgaben des Bundes.</p> <p>Anschubfinanzierung zu Baukosten: Zudem müsste eine allfällige Mitfinanzierung des Bundes von zusätzlichen Haftanstalten berücksichtigt werden. Die Baukosten für ein Gefängnis können jedoch enormen Schwankungen unterliegen, abhängig davon, ob geeignete Objekte entsprechend umgebaut werden können oder ob Neubauten notwendig sind. Ein Gefängnisneubau für 200 Insassen beläuft sich auf rund 60 Mio. CHF.</p>

Massnahme 20

Der Bund prüft die Schaffung von Ausreisezentren für abgewiesene Asylsuchende. Die Rückkehr in den Herkunftsstaat wird organisiert, und die Nothilfe wird während des Aufenthalts im Zentrum gewährt.

Bewertung

Der Bund könnte ein Ausreisezentrum mit dem gleichen Status wie ein Verfahrenszentrum betreiben. Abgewiesene Asylsuchende halten sich ausschliesslich in diesem Zentrum auf, bis ihre Rückkehr in den Herkunftsstaat organisiert und durchführbar ist. Die Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende wurde bislang durch die kantonalen Behörden gewährt. In der ausserordentlichen Lage könnte die Nothilfe in den Kantonen eingestellt und dem Bundesausreisezentrum übertragen werden. Da die Durchführung des Wegweisungsvollzugs in der Kompetenz des Kantons verbleibt, stellt ein Bundesausreisezentrum eine Ergänzung zur kantonalen Ausschaffungshaft für Langzeit-Nothilfebezügler

	<p>dar. Die kantonalen Haftplätze gemäss Massnahme 19 wären nach wie vor erforderlich.</p> <p>Ein Ausreisezentrum mit zentralisierter Nothilfegewährung hätte den Vorteil, dass die Rückkehr abgewiesener Asylsuchender zentralisiert organisiert werden könnte. Zudem könnte durch die Abgabe der Nothilfe im Ausreisezentrum erzielt werden, dass sich möglichst viele Ausreisepflichtige ins Zentrum begeben. Die kantonalen Behörden müssten keine Nothilfe mehr gewähren und könnten in den frei werdenden Nothilfeunterkünften Asylsuchende unterbringen, über deren Asylgesuch noch nicht entschieden wurde.</p> <p>Der Nachteil wäre, dass der Bau eines solchen Ausreisezentrums sehr kostspielig ist und dass mit einem erheblichen Widerstand der lokalen Bevölkerung gerechnet werden müsste. Dieses Vorgehen würde zudem insbesondere die verletzlichen Personen in das Ausreisezentrum drängen, deren Wegweisung schwer vollziehbar ist. Die Mehrheit der ausreisepflichtigen Personen würde hingegen untertauchen und sich weiterhin irregulär und obdachlos in der Schweiz aufhalten. Auch wäre mit den Kantonen zu klären, wie in einem solchen Fall der Verteilschlüssel gehandhabt werden soll.</p> <p>Die Vorgabe von Art. 12 der Bundesverfassung (Recht auf Hilfe in Notlagen) würde berücksichtigt, da nach wie vor jedem Ausreisepflichtigen der Zugang zum Ausreisezentrum und somit zur Nothilfe möglich ist.</p>
Differenz zu heute	<p>Heutzutage gibt es kein Bundesausreisezentrum, und die Nothilfe wird kantonal an abgewiesene Asylsuchende gewährt. Da gemäss Art. 69 Abs. 1 AuG die Kantone für den Vollzug einer Wegweisungsverfügung zuständig sind, fehlt dem Bund die rechtliche Grundlage, um ein Ausreisezentrum zu betreiben und das entsprechende Polizeipersonal bereitzustellen. Der Betrieb eines Bundesausreisezentrums erfordert daher eine gesetzliche Anpassung oder eine enge Kooperation mit den Behörden des Standortkantons. Im letzteren Fall müsste der Standortkanton die Verpflichtungen des Bundes stellvertretend übernehmen.</p>
Federführung	BFM
Entscheidkompetenz	Bundesrat und Parlament
Rolle Sonderstab	Keine
Vorbereitungszeit	<p>Es dürfte mehrere Jahre dauern, einen geeigneten Standort zu finden und die erforderlichen Genehmigungen nach baulichen Einsprachen gegen den geplanten Bau eines Ausreisezentrums zu erhalten. Dann braucht es auch eine gewisse Zeit, um das Zentrum zu bauen.</p>
Einsatzphase	–
Anwendungsbeispiel	<p>Durch die zentralisierte Abgabe der Nothilfe werden Nothilfebezüger zur freiwilligen Rückkehr oder Weiterreise ermuntert, was die kantonalen Unterbringungsstrukturen entlastet. Meldet sich dennoch ein abgewiesener Asylsuchender im Bundesausreisezentrum, erhält er Nothilfe, und die Rückkehr in den Herkunftsstaat wird organisiert.</p>
Kosten	<p>Die Höhe der Baukosten eines Ausreisezentrums hängt massgeblich davon ab, ob auf eine bestehende Bausubstanz zurückgegriffen werden kann und für wie viele Personen es ein Obdach geben soll. Zudem fallen die Baukosten regional unterschiedlich aus. Vorerst dürfte eine Kapazität von 200 Betten ausreichen, da</p>

	<p>die meisten ausreisepflichtigen Personen, um sich einer Ausschaffung zu entziehen, sich nicht freiwillig in ein Ausreisezentrum begeben werden. Viel eher würden diese Personen freiwillig die Schweiz verlassen oder in der Schweiz untertauchen.</p> <p>Die Betriebskosten eines Ausreisezentrums wären mit den heutigen Empfangs- und Verfahrenszentren vergleichbar.</p>
--	---

<p>Massnahme 21 Die Schweiz führt aufgrund der Wegweisungsverfügung eines anderen Dublin-Staates die Rückführung in den Herkunftsstaat durch. Hierzu wird die im Rahmen der Schengener Zusammenarbeit übernommene EU-Richtlinie 2001/40/EG auch im Asylrecht umgesetzt.</p>	
Bewertung	<p>Der Idee des Dublin-Systems ist immanent, dass jedes Asylgesuch in Europa nur einmal materiell geprüft wird. Entscheidet die zuständige Behörde eines Dublin-Staates ein Asylgesuch negativ, ist dieser Staat auch für den Wegweisungsvollzug in den Herkunftsstaat zuständig.</p> <p>Wenn die Schweiz stellvertretend für einen anderen Dublin-Staat dessen Wegweisungsverfügung in den Herkunftsstaat vollzieht, wäre dies eine sinnvolle Förderung der bilateralen Zusammenarbeit, und die Behörde des anderen Staates würde von der Vollzugsarbeit entlastet. Zudem würde die sogenannte Drehtürmigration unterbunden, da die an den für die Wegweisung zuständigen Dublin-Staat überstellte Person nicht gleich erneut in die Schweiz einreisen und ein weiteres Asylgesuch stellen kann. Diese Massnahme liesse sich wohlweislich nur bei wenigen Personen anwenden, da sowohl die Papierbeschaffung als auch der Vollzug in den Herkunftsstaat durchführbar sein muss. Dementsprechend steht hier auch die abschreckende Wirkung im Vordergrund. Bestimmten Gruppen von Gesuchstellern wird durch diese Praxis nämlich signalisiert, dass sie im Fall eines Mehrfachgesuchs in der Schweiz nicht in den entsprechenden Dublin-Staat, sondern direkt in den Herkunftsstaat rückgeführt werden. Diese Massnahme ist im Rahmen des Dublin-Verfahrens sowohl auf Personen anwendbar, die in einem anderen Dublin-Staat ein Asylgesuch stellten, das negativ entschieden wurde, und die sich nun in der Schweiz irregulär aufhalten, als auch auf Personen, die in der Schweiz ein weiteres Asylgesuch einreichen.</p>
Differenz zu heute	<p>Die Richtlinie 2001/40/EG ist Bestandteil des Schengener Besitzstands und ist mit Art. 83a der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) ins schweizerische Ausländerrecht übernommen worden. Bereits heute können demzufolge die kantonalen Behörden aufgrund einer Wegweisungsverfügung eines anderen Schengen-Staats eine illegal aufhältige Person formlos aus der Schweiz wegweisen oder in den Herkunftsstaat rückführen. Im Gegensatz zu anderen Dublin-Staaten wurde die Richtlinie jedoch in der Schweiz bisher noch nicht im nationalen Asylrecht umgesetzt.</p>
Federführung	BFM, BJ
Entscheidkompetenz	Bundesrat und Parlament
Rolle Sonderstab	Keine
Vorbereitungszeit	Gesetzesanpassung dauert etwa 2 Jahre.
Einsatzphase	–
Anwendungsbeispiel	Eine Person, deren Asylgesuch in Italien rechtskräftig abgelehnt wurde, hält sich irregulär in der Schweiz auf. Daraufhin führt die Schweiz ein Dublin-Verfahren mit Italien durch, wobei die Zu-

	ständigkeits zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs auf Italien übergeht. Um das italienische Vollzugssystem zu entlasten, übernimmt die Schweiz stellvertretend für Italien den Vollzug des sich illegal in der Schweiz aufhaltenden Ausländers in den Herkunftsstaat.
Kosten	Gemäss Art. 7 Richtlinie 2001/40/EG können die Kosten des stellvertretenden Vollzugs unter Schengen-Staaten gegenseitig in Rechnung gestellt werden.

Massnahme 22 Abschluss von Rückübernahmeabkommen (RüA) in Kombination mit den entsprechenden Durchführungsbestimmungen zur Papierbeschaffung und zwangsweisen Rückführung	
Bewertung	Wenn immer möglich, ist der Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit Herkunftsstaaten bereits in der Normallage anzustreben. Solche Abkommen sind zwingende Voraussetzung für eine erfolgsversprechende Vollzugsstrategie. Um nicht vollzugsfreundliche Herkunftsstaaten von den erforderlichen Abkommen zu überzeugen, kann das Abschliessen eines RüAs mit wirtschaftspolitischen Freihandelsabkommen oder mit Begünstigungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit verbunden werden. Zudem können Visa-Erteilungen für diplomatische Corps beschränkt werden.
Differenz zu heute	RüAs bzw. Durchführungsbestimmungen mit wichtigen Herkunftsstaaten sind noch ausstehend.
Federführung	BFM
Entscheidkompetenz	Bundesrat und Bundesversammlung
Rolle Sonderstab	Kontrollierend, nimmt Reportings entgegen
Vorbereitungszeit	Monate bis Jahre
Einsatzphase	–
Anwendungsbeispiel	Um die Rückführung irregulär anwesender Personen aus Nigeria zu ermöglichen, schliesst das BFM ein Rückübernahmeabkommen mit Nigeria ab. Im Gegenzug erteilt das BFM eine limitierte Anzahl Stagiaire-Bewilligungen für junge Nigerianer.
Kosten	Auswirkung durch Budget BFM abgedeckt.

Massnahme 23 Entsenden von Verbindungspersonen in Dritt- und EU-Staaten	
Bewertung	Verbindungspersonen arbeiten mit den für die Rückkehr zuständigen Behörden vor Ort zusammen und koordinieren in Einzelfällen die Überstellung von Rückkehrern. Migrationsattachés sind ein wirkungsvolles, aber ressourcenintensives Mittel. Eine Stationierung wäre sowohl in ausgewählten EU-Staaten als auch in Herkunftsstaaten denkbar.
Differenz zu heute	Verbindungspersonen des BFM gibt es bereits. In vielen wichtigen, vollzugsrelevanten Staaten fehlen jedoch Verbindungspersonen.
Federführung	BFM
Entscheidkompetenz	BFM, evtl. EJPD und EDA
Rolle Sonderstab	Kontrollierend, nimmt Reportings entgegen.
Vorbereitungszeit	Monate
Einsatzphase	–
Anwendungsbeispiel	Die Schweiz entsendet zeitlich befristet eine Verbindungsperson nach Tunesien, die sich mit den örtlichen Behörden vernetzt und vor Ort Rückführungen koordiniert.
Kosten	Mehrbedarf von 250 000 CHF pro Jahr pro Person. Dieser Be-

	trag sollte kompensiert werden durch Erhöhung der Überstellungs- und Rückführungsquote.
--	---

Massnahme 24 Ausarbeitung neuer Rückkehrhilfeprogramme	
Bewertung	Die Erarbeitung neuer Rückkehrhilfeprogramme ist sehr aufwendig und erfolgt bereits in der Normallage. Um rasch ein noch nicht existierendes Programm aufzubauen, muss die enge Zusammenarbeit innerhalb der IMZ-Struktur in der ausserordentlichen Lage intensiviert werden. Um möglichst effektive Programme zu erstellen, ist die Koordination und Kooperation mit den internationalen Partnern stets frühzeitig sicherzustellen. Längerfristig zahlen sich die Investitionen in ein erfolgreiches Rückkehrhilfeprogramm auch in der ausserordentlichen Lage aus, da Vollzugs- und Fürsorgekosten gespart werden können.
Differenz zu heute	Keine
Federführung	IMZ-Plenum
Entscheidkompetenz	BFM, DEZA, EDA
Rolle Sonderstab	Keine
Vorbereitungszeit	Monate bis Jahre
Einsatzphase	–
Anwendungsbeispiel	Da in nächster Zeit verstärkt mit nordafrikanischen Asylsuchenden zu rechnen ist, strebt die Schweiz in allen Maghreb-Staaten entsprechende Rückkehrhilfeprogramme an.
Kosten	Auswirkung durch Budget BFM abgedeckt.

Massnahme 25 Gewährung von Rückkehrhilfe und -beratung für abgewiesene Asylbewerber	
Bewertung	Die bestehende Infrastruktur ist krisentauglich, da die Rückkehrhilfe stets am Ende des Asylverfahrens zum Tragen kommt. Es besteht genügend Vorlaufzeit, um die Beratungsstellen personell aufzustocken.
Differenz zu heute	Keine
Federführung	BFM und Kantone
Entscheidkompetenz	BFM und Kantone
Rolle Sonderstab	Keine
Vorbereitungszeit	Keine
Einsatzphase	Zwei Monate
Anwendungsbeispiel	Nach einer Gesuchwelle aus Libyen und der Beruhigung der dortigen Lage ordnet die IMZ auf Antrag des BFM die Erarbeitung von Rückkehrhilfeprogrammen an. Die Kantone stocken ihre Rückkehrberatungsstellen auf und bieten individuelle Beratungsgespräche an.
Kosten	Auswirkung durch Budget BFM abgedeckt.

Massnahme 26 Gewährung von Rückkehrhilfe und -beratung für Personen mit irregulärem Aufenthalt (Sans-Papiers)	
Bewertung	Die Rückkehrhilfe hat sich bei abgewiesenen Asylbewerbern als effektive Massnahme etabliert, um einer zwangsweisen Rückführung in den Herkunftsstaat zuvorzukommen. Personen mit irregulärem Aufenthalt, die gemäss kantonalen Wegweisungen

Notfallkonzept Asyl – Anhang I

	ausreisepflichtig sind, können an den Rückkehrhilfeprogrammen des Bundes nicht teilnehmen. Einzelne Kantone betreiben eigene Rückkehrhilfeprogramme, um auch dieser Personengruppe einen Anreiz zur freiwilligen Rückkehr zu geben. Zudem kann mit einem Rückkehrhilfeprogramm für Personen mit irregulärem Aufenthalt teilweise verhindert werden, dass rückkehrwillige Sans-Papiers nur der Rückkehrhilfe wegen ein Asylgesuch stellen.
Differenz zu heute	Nur vereinzelte Kantone gewähren individuelle Rückkehrhilfe an Personen mit irregulärem Aufenthalt. Wünschenswert wäre ein schweizweites Angebot. Zudem müsste Art. 63 AsylV2 ergänzt werden, um den für Rückkehrhilfe begünstigten Personenkreis zu erweitern. Vorerst sind diese Leistungen nur Rückkehrwilligen zugänglich, deren Anwesenheitsverhältnis sich nach dem AsylG oder nach den Bestimmungen der vorläufigen Aufnahme des AuG richten.
Federführung	Kantone
Entscheidkompetenz	Bundesrat und Kantone
Rolle Sonderstab	Keine
Vorbereitungszeit	Keine
Einsatzphase	Zwei Monate
Anwendungsbeispiel	Ein Tunesier ersucht in Italien um Asyl. Sein Asylgesuch wird negativ entschieden. Anschliessend fährt er in die Schweiz, wo er einer Schwarzarbeit nachgeht. Im Wissen darum, dass er im Fall eines Asylgesuchs von der Schweiz nach Italien weggewiesen wird, zieht er es vor, illegal in der Schweiz zu verbleiben. Nach kurzer Zeit sieht er jedoch ein, dass er in Europa keinen legalen Status erlangen wird und wäre grundsätzlich zur Rückkehr nach Tunesien bereit.
Kosten	Mehrkosten bei Kanton

Massnahme 27 Durchführung von bi- und multilateralen Sammelflügen mit europäischen Partnern	
Bewertung	Diese Massnahme ist insbesondere in der besonderen Lage zu erwägen, um zusammen mit vollzugsschwachen Dublin-Staaten Sammelflüge zu organisieren. Beispielsweise könnten italienisch-schweizerische Sonderflüge in die Top-Herkunftsländer eine dissuasive Wirkung auf die innereuropäische Migration, insbesondere in die Schweiz, haben.
Differenz zu heute	Die Schweiz beteiligt sich erfolgreich an EU-Sammelflügen. Strategische Sammelflüge mit vollzugsschwachen Partnern sind zurzeit nicht möglich.
Federführung	BFM, GWK
Entscheidkompetenz	BFM
Rolle Sonderstab	Keine
Vorbereitungszeit	Monate
Einsatzphase	Wochen
Anwendungsbeispiel	Die Schweiz organisiert mit Italien gemeinsam Sonderflüge nach Nigeria.
Kosten	Auswirkung durch Budget BFM abgedeckt.

Massnahme 28 Freiwillige Rückkehr in grösseren Gruppen mit Charterflügen	
Bewertung	Charterflüge sind ein erfolgreiches Mittel, um grössere Personengruppen im Sinne von humanitären Sonderflügen in den

	Herkunftsstaat zu fliegen. Insbesondere sinnvoll in Kombination mit einem erfolgreichen Rückkehrhilfeprogramm.
Differenz zu heute	Bei Bedarf planbar
Federführung	BFM
Entscheidkompetenz	BFM
Rolle Sonderstab	Keine
Vorbereitungszeit	–
Einsatzphase	Wochen
Anwendungsbeispiel	Nach der Kosovo-Krise sind grosse Gruppen von Rückkehrern in Charterflügen in ihre Heimat zurückgekehrt.
Kosten	Mehrbedarf wird durch Einsparungen in der Sozialhilfe kompensiert.

1.5 Betreuung vor Ort

Die Betreuung von Asylsuchenden in der besonderen und ausserordentlichen Lage unterscheidet sich qualitativ nicht massiv von der Normallage. Sowohl in den EVZ des Bundes wie auch in den Kantonen wird in diesem Aufgabenbereich mit Fachpersonal gearbeitet, das im Umgang mit Asylsuchenden geschult ist. Da dieses Fachpersonal üblicherweise von privaten Anbietern rekrutiert wird, sind diese für den Personalzuwachs und die Ausbildung zuständig.

Der Handlungsbedarf bezüglich Betreuung, Beschäftigung und Krankenversicherung beschränkt sich deshalb auf spezifische Vorbereitungsmaßnahmen.

Massnahme 29	
Bund und Kantone schliessen Bereitschaftsverträge mit Betreuungsorganisationen zur Sicherstellung eines raschen Leistungsausbaus im Notfall ab.	
Bewertung	Sinnvoll, wenn zahlbar.
Differenz zu heute	Vorgehen in den Kantonen höchst unterschiedlich.
Federführung	Kantone
Entscheidkompetenz	Kantone
Rolle Sonderstab	Keine
Vorbereitungszeit	Monate
Einsatzphase	Sofort
Kosten	Kosten abhängig vom jeweils geplanten Betreuungsvolumen.

1.5.1 Betreuung in kantonalen Unterkünften

Die Betreuung in den kantonalen Unterkünften ist föderalismustypisch auf die unterschiedlichste Weise organisiert. Erhalten die Kantone Kenntnis davon, in welchem Umfang sie für die Unterbringung zuständig sind, leiten sie daraus ihren Handlungsbedarf ab. Das Notfallkonzept kann hier keine Vorschriften machen. Es empfiehlt jedoch den Kantonen, die Notwendigkeit einer Bereitschaftserstellung zu prüfen.

1.5.2 Einschulung

Da der Aufenthalt in den EVZ bzw. in den die EVZ entlastenden Bundesstrukturen auf 90 Tage beschränkt ist und der Anspruch auf Einschulung erst nach dieser Frist Geltung erhält, sind auf Bundesebene keine Massnahmen notwendig.

Dies gilt auch für die Unterbringung in dezentralisierten Strukturen des Bundes, welche bis 12 Monate dauern kann: In der ausserordentlichen Lage werden Familien mit Klein- bzw. schulpflichtigen Kindern zuerst auf die Kantone verteilt, da ihnen der dauerhafte Aufenthalt in den EVZ oder anderen Kollektivunterkünften des Bundes am wenigsten lange zugemutet

werden kann. Im Zusammenhang mit Bundesunterkünften stellt die Frage der Schulpflicht ein theoretisches Problem dar, das allenfalls im Einzelfall gelöst werden muss.

1.5.3 Gesundheitsversorgung

Das heute geltende System der Gesundheitsversorgung und Krankenversicherung ist für die ausserordentliche Lage skalierbar. Eine Versicherung in den EVZ ist nicht sinnvoll, weil sie zu unverhältnismässig grossen administrativen Umtrieben führen würde (die Versicherung orientiert sich am Wohnsitz, der bei den Asylsuchenden nach spätestens drei Monaten wechselt).

Bei Bedarf kann nach Kantonszuweisung rückwirkend versichert werden, wenn während des Aufenthalts in den EVZ grössere Kosten entstanden sind. Der heute bestehende Finanzpool für kleinere Behandlungen in den EVZ wird im Rahmen der Beschleunigungsmassnahmen aufgrund grösserer Kapazitäten der EVZ vergrössert werden müssen. Eine krisenbedingte Überschreitung dieses Budgetpostens wird im Rahmen des allgemeinen Nachtragskredits geregelt.

Bei zunehmender Eskalation der Lage wäre als zusätzliches Mittel der Koordinierte Sanitätsdienst (KSD) einzusetzen.

1.6 Internationale Handlungsoptionen

Bei den Massnahmen im internationalen Bereich handelt es sich in der Regel um Geschäfte des „courant normal“. In einer besonderen oder ausserordentlichen Lage müssen diese gegebenenfalls intensiviert werden. Es werden daher keine zusätzlichen Notfallmassnahmen vorgeschlagen, die im Rahmen des Notfallkonzepts umgesetzt werden müssten.

Im Rahmen des Notfallkonzepts sind die internationalen Handlungsoptionen als vorsorgliche Planung oder Massnahmen zu verstehen, die einer Eskalation entgegenwirken oder das Eintreten einer ausserordentlichen Lage gar zu verhindern vermögen.

Um ihre Interessen auf internationaler Ebene effektiv vertreten zu können, muss die Schweiz kohärent auftreten. Dieses Ziel kann nur durch eine fortlaufende Koordination zwischen allen involvierten nationalen Akteuren erreicht werden. Entsprechend muss das BFM seine Aktivitäten, sowohl im Regelfall als auch in der besonderen Lage, mit seinen Partnern innerhalb der Bundesverwaltung abstimmen. Auch in Notfällen können nur gemeinsam Aktionslinien entwickelt werden, welche der jeweiligen Situation angepasst sind und eine grösstmögliche Wirksamkeit entfalten. Die interdepartementale Arbeitsgruppe internationale Migrationszusammenarbeit stellt hier bereits die erforderlichen Strukturen bereit.

In einem Notfall muss das BFM zunächst möglichst rasch mit seinen Partnern innerhalb der Bundesverwaltung Kontakt aufnehmen, um geeignete internationale Handlungsoptionen zu identifizieren. In der besonderen und ausserordentlichen Lage muss bei allen involvierten nationalen Akteuren das Bewusstsein für die Migrationsproblematik geschärft werden. Es ist ausserdem sicherzustellen, dass alle Akteure der Problematik eine adäquate Priorität einräumen („whole-of-government approach“).

Die internationale Zusammenarbeit kann oftmals nur dann rasch konkrete Resultate liefern, wenn bereits vor Eintreten der ausserordentlichen Lage präventive Arbeiten geleistet oder geeignete Planungen erarbeitet worden sind. Dafür müssen vorgängig die zentralen internationalen Partner identifiziert und eine Zusammenarbeit mit diesen aufgebaut werden. Nur ein gepflegtes Beziehungsnetz lässt sich im Notfall schnell aktivieren. Ein grosser Vorteil der aktiven internationalen Zusammenarbeit ergibt sich aus dem Umstand, dass die Schweiz bei sich anbahnenden Krisen vorgewarnt wird und Zeit für Vorbereitungen zu deren Bewältigung gewinnt.

