

Arbeitsgruppe Bund / Kantone

Eckwerte der Neustrukturierung im Asylbereich (Umsetzung Beschleunigungsmassnahmen)

Siehe auch grafische Darstellung in der Beilage

1. Ablauf des Asylverfahrens

- Stellt eine Person in einem der Verfahrenszentren ein Asylgesuch, beginnt die **Vorbereitungsphase**, die höchstens 3 Wochen (21 Kalendertage) dauert. In dieser Phase werden unmittelbar nach Eintritt und **Unterbringung im Verfahrenszentrum** alle für das ebenfalls dort durchgeführte Asylverfahren notwendigen Abklärungen (z.B. Identifikation von Asylsuchenden, Prüfung Dokumente durch Fachpersonal, Zusammenstellen von Hintergrundinformation zu Herkunftsort) durchgeführt und es erfolgt so rasch als möglich eine erste Befragung zum Reiseweg und summarisch zu den Fluchtgründen.
- Ist die Vorbereitungsphase abgeschlossen, beginnt das erstinstanzliche Asylverfahren, das 8 Arbeitstage (10 Kalendertage) dauert. Kann das Asylgesuch erstinstanzlich nicht innerhalb dieser Frist im ordentlichen Verfahren entschieden werden, weil insbesondere weitere Abklärungen notwendig sind, wird ein erweitertes Verfahren durchgeführt und es erfolgt eine Zuteilung in einen Kanton. Gesuche mit einem voraussichtlichen Bleiberecht (Asylgewährung oder vorläufige Aufnahme) können im ordentlichen Verfahren oder im erweiterten Verfahren behandelt werden. Bei der Festlegung der Verfahrensart für voraussichtlich positive Entscheide mit Bleiberecht ist insbesondere die Asylpraxis der EU-Staaten zu berücksichtigen. Eine Zuteilung in einen Kanton erfolgt nach dem Asylentscheid auch in Fällen, in denen der Wegweisungsvollzug nicht absehbar ist.
- Personen, die im ordentlichen Verfahren in der Schweiz ein Bleiberecht erhalten, (vorläufige Aufnahme oder Asylgewährung) werden auf die Kantone verteilt und so rasch als möglich integriert.
- Mit der Eröffnung eines ablehnenden erstinstanzlichen Asylentscheides im ordentlichen Verfahren beginnt die **Beschwerdefrist** von 7 Arbeitstagen (9 Kalendertage) und allenfalls das **Beschwerdeverfahren**, das innerhalb von 4 Wochen (28 Kalendertage) abgeschlossen werden soll. Während dieser Zeit und bis zur Ausreise bei einem Wegweisungsentscheid halten sich die Asylsuchenden weiterhin in den Verfahrenszentren oder je nach gewählter Lösung in einem **Ausreisezentrum** auf (höchstens 70 Kalendertage nach erstinstanzlichem Entscheid). Ist innerhalb dieser Frist der Vollzug der Wegweisung nicht möglich und nicht absehbar, erfolgt eine Verteilung auf die Kantone (allenfalls wird Nothilfe gewährt).
- Die Gesamtdauer des Asylprozesses beim ordentlichen Verfahren (rund 20% aller Asylverfahren) beträgt rund 100 Kalendertage, sofern die Wegweisung einfach zu vollziehen ist. Der Anteil der im ordentlichen Verfahren behandelten Asylgesuche kann je nach deren Zusammensetzung variieren.
- Beim Dublin – Verfahren muss vor einem Entscheid zuerst das Einverständnis des zuständigen Staates zur Rückübernahme abgewartet werden. Die Vorbereitungsphase dauert hier daher höchstens 10 Kalendertage und eine Takten-Phase findet nicht statt (weiterhin keine Anhörungen). Die Dublin-Anfrage hat so rasch als möglich zu erfolgen (bei Eurodac-Treffer unverzüglich). Demgegenüber ist bei den Dublin-Verfahren eine

besondere Warte- und Entscheidphase erforderlich.

- Die Gesamtdauer des Asylprozesses bei Dublin-Verfahren (rund 40% aller Asylverfahren) beträgt mit Eurodac-Treffer 100 Kalendertage = Kat. 1, ohne Eurodac-Treffer 140 Kalendertage = Kat. 2).
- Die Gesamtdauer des Asylprozesses beim erweiterten Verfahren (rund 40% aller Asylverfahren; Unterbringung in den Kantonen) beträgt rund ein Jahr. Der Anteil der im erweiterten Verfahren behandelten Asylgesuche kann je nach deren Zusammensetzung variieren.
- Personen, die im Rahmen des erweiterten Verfahrens ein Bleiberecht (vorläufige Aufnahme oder Asylgewährung) in der Schweiz erhalten, werden so rasch als möglich integriert.
- Die tatsächliche Dauer des gesamten Asylprozesses lässt sich im Hinblick auf allfällige Vollzugsschwierigkeiten bei der Wegweisung nicht verbindlich festlegen (z.B. bei fehlender Möglichkeit für eine zwangsweise Rückführung).
- Zu beachten ist bei der vorgeschlagenen Zuteilung der Asylsuchenden auf Bund (60%) und Kantone (40%), dass bei einem Teil der Dublin-Fälle eine Rückübernahme durch einen anderen Dublin-Staat später nicht zustande kommt und dass bei einem Teil der Gesuche im ordentlichen Verfahren zwar ein rascher Entscheid möglich ist, aber der Vollzug einer Wegweisung während der Dauer des Aufenthalts in den Zentren des Bundes nicht durchführbar ist. In diesen Fällen kann zu einem späteren Zeitpunkt eine Zuweisung auf die Kantone notwendig werden.

2. Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bei der Unterbringung

Unterbringung in Zentren des Bundes:

Ordentliches Verfahren:

- Vorbereitungsphase: 21 Kalendertage
- Erstinstanzliches Asylverfahren: Taktenphase, 10 Kalendertage
- Beschwerdephase: 9 Kalendertage
- Beschwerdeentscheid und Vollzugsphase: 60 Kalendertage
- Total 100 Kalendertage

Dublin - Verfahren:

- Vorbereitungsphase (höchstens 10 Kalendertage; Dublin-Anfrage so rasch als möglich)
- Warte- und Entscheidphase, inkl. Antwortfrist Dublin-Staat (mit Eurodac-Treffer: 20 Kalendertage; ohne Eurodac-Treffer: 60 Kalendertage)
- Beschwerdephase: 9 Kalendertage
- Vollzugsphase: 61 Tage (Zielwert)
- Total 100 – 140 Kalendertage

Erweitertes Verfahren:

- Vorbereitungsphase: 21 Kalendertage
- Takten-Phase (Anhörung und Triage ins erweiterte Verfahren): 10 Kalendertage; danach Unterbringung in den Kantonen
- Total 31 Kalendertage

Unterbringung in den Kantonen:

Erweitertes Verfahren:

- Im erweiterten Verfahren werden die Asylsuchenden nach erfolgter Anhörung im Bundeszentrum einem Kanton zugewiesen.
- Entscheid-, Beschwerde und Vollzugsphase (11 Monate)
- Total 11 Monate

Ordentliches Verfahren:

- Im ordentlichen Verfahren sind die Asylsuchenden bis höchstens 100 Tage nach Einreichung des Asylgesuchs in den Zentren des Bundes untergebracht. Ist nach Ablauf dieser Frist eine Ausreise nicht absehbar, werden sie einem Kanton zur allfälligen Gewährung von Nothilfe zugewiesen.
- Im Dublin-Verfahren werden die Asylsuchenden ab Einreichung des Asylgesuches bis zur Ausreise in den Dublinstaat in den Zentren des Bundes untergebracht. Es erfolgen keine Kantonszuweisungen. Erweist es sich, dass das Dublin-Verfahren nicht mehr weitergeführt werden kann, kommt das ordentliche oder das erweiterte Verfahren zur Anwendung.

Personen, die während des Aufenthaltes in einem Zentrum des Bundes oder aus einer Unterkunft des Kantons unkontrolliert abreisen, werden bei Anhaltung an den letzten Aufenthaltsort zurückgewiesen (Verfahrens-, Aufenthalts- oder Ausreisezentrum; Zuweisungskanton).

3. Struktur, Funktion und Betrieb der Zentren

Variante A: Zentralisierung in 5 Anlagen

- Es werden 5 Zentren (Anlagen) mit je 1'200 Unterkunftsplätzen in der Region der heutigen Empfangs- und Verfahrenszentren geschaffen (Annahme: rund 25'000 Asylgesuche pro Jahr). Denkbar wären auch andere Standorte. In jedem Zentrum können Asylgesuche eingereicht werden und es werden alle Verfahrensschritte durchgeführt bis zur Ausreise (ordentliches Verfahren und Dublin-Verfahren). Alle wichtigen Akteure des Asylverfahrens befinden sich in diesen Zentren. Die Asylsuchenden sind während aller Phasen hier untergebracht.

Variante B: Dezentralisierung in 5 Regionen

- Es werden in Anlehnung an die heutigen Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) 5 Regionen mit je 3 bis 4 Zentren gebildet, welche idealerweise zentral gelegen sind und eine Mindestgrösse von je rund 400 Unterbringungsplätzen aufweisen. Es können auch andere Regionen geschaffen werden, in denen heute kein EVZ besteht. Die Zentren können in Absprache mit den Standortkantonen als Verfahrenszentren, Wartezentren oder Ausreisezentren geführt werden. In den Verfahrenszentren werden die Asylgesuche eingereicht und das Asylverfahren durchgeführt.
- Bei Bedarf werden eines oder mehrere Zentren für renitente Asylsuchende geschaffen, welche vom Bund oder einem Kanton betrieben werden.

Der Bund sorgt für die Sicherheit in den Zentren, und die Kantone sorgen für die Sicherheit ausserhalb der Zentren. Er beteiligt sich an den Sicherheitskosten der Kantone.

EJPD, SODK und KKJPD einigen sich auf einen Gesamtplan hinsichtlich der Standorte der verschiedenen Zentren des Bundes und deren Funktion. Auf Gesetzesstufe soll ein Plangenehmigungsverfahren des Bundes zur Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens bei der Errichtung und dauerhaften Umnutzung von Anlagen zur Unterbringung von Asylsuchenden geschaffen werden (= Einführung eines abschliessenden Verfahrens auf Bundesstufe). Dieses Verfahren soll Bestandteil der notwendigen Anpassungen des Asylgesetzes sein.

4. Annahmen bei den Gesuchs- und Personenkategorien

Bei 25'000 Asylgesuchen pro Jahr ergeben sich gemäss den bisherigen Erfahrungen die folgenden Grössenordnungen:

- Rund 60% der Asylgesuche (rund 14'000 Personen) werden in Zentren rechtskräftig entschieden.
- Rund 40% der Asylsuchenden (rund 11'000 Personen) werden während des Asylverfahrens den Kantonen zugewiesen.
- Rund 6'600 Personen wird Asyl gewährt oder sie werden vorläufig aufgenommen. Ab den Bundeszentren müssen voraussichtlich rund 5'000 Wegweisungen zwangsweise vollzogen werden.
- Aus den Kantonen werden rund 5'000 Wegweisungen vollzogen.
- Von den ab Zentrum des Bundes oder in den Kantonen weggewiesenen Personen beantragen rund 2'000 Personen in den Kantonen Nothilfe.
- Die übrigen rund 7'300 Personen reisen ab Zentrum des Bundes unkontrolliert ab oder verlassen die Schweiz freiwillig.

5. Umgang mit Schwankungen

- Bund und Kantone sorgen gemeinsam für den Aufbau und den Erhalt von Reservestrukturen für den Fall eines Anstiegs der Asylgesuche oder von Schwankungen zwischen den Gesuchskategorien. Die primäre Verantwortung für die Reserven liegt beim jeweils zuständigen Aufgabenträger für die entsprechenden Gesuchs- und Personenkategorien.
- Bei Gesuchsschwankungen stellen sich Bund und Kantone nach Möglichkeit gegenseitig freie Unterbringungsplätze zur Verfügung.
- Es ist sichergestellt, dass den Bundesbehörden und dem Bundesverwaltungsgericht die für eine fristgerechte Behandlung der Gesuche notwendigen personellen Ressourcen zur Verfügung stehen.
- Die Kantone stellen sicher, dass ihnen die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen.

6. Ausgestaltung des Rechtsschutzes und des Beschwerdeverfahrens

- Als flankierende Massnahme zum beschleunigten Verfahren besteht ein Anspruch auf eine kostenlose Rechtsberatung und –vertretung für (allenfalls mittellose) Asylsuchende (ordentliches Verfahren und Dublin-Verfahren).
- Im erweiterten Verfahren besteht der Anspruch auf eine kostenlose Rechtsberatung und –vertretung bis zum Entscheid, dass dieses Verfahren zur Anwendung kommt (Triage nach Anhörung im Zentrum). Ab diesem Zeitpunkt finden die allgemeinen Bestimmungen über die unentgeltliche Rechtsvertretung Anwendung (VwVG) sowie die besonderen Bestimmungen im Asylgesetz gemäss der laufenden Gesetzesrevision. Die Beschwerdefrist im erweiterten Verfahren soll auf 30 Tage festgelegt werden (wie heute). Die ursprünglich zugewiesene Rechtsvertretung wird über den Asylentscheid informiert.
- Die Rechtsvertretung kann die Asylsuchenden im Sinne einer Chancenberatung informieren, an der Anhörung teilnehmen, zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheids Stellung nehmen und eine Beschwerde einreichen. Es ist zu prüfen, welche Rolle der Rechtsvertretung bei der Vorbereitungsphase zukommen soll.
- Die Organisation der Rechtsvertretung kann im Rahmen eines Leistungsvertrags durch einen beauftragten Dritten erfolgen, der in den Regionen mit einem Verfahrenszentrum eine Liste mit interessierten und geeigneten Rechtsvertretern führt (Rechtsberatungsstellen oder geeignete Einzelpersonen). Die gesamtschweizerische Koordination, Ausbil-

dung und Qualitätssicherung kann zentral ebenfalls durch den beauftragten Dritten erfolgen.

- Die Zuweisung der Rechtsvertretung erfolgt während der Vorbereitungsphase. Ein Wechsel der Rechtsvertretung soll nur möglich sein, wenn dafür gewichtige Gründe bestehen.
- Die Rechtsberatung und -vertretung erfolgt in den Verfahrenszentren oder in deren unmittelbarer Nähe.
- Die Entschädigung erfolgt durch einen Pauschalbeitrag. Dabei kann für jede Leistung in einem Verfahrensschritt eine besondere Pauschale festgelegt werden (z.B. Pauschalen je für Beratung, Anhörung, Beschwerde). Darin ist insbesondere auch eine Entschädigung für eine unabhängige Übersetzung (Dolmetscher) enthalten.
- Die Rückkehrberatung ist von der Rechtsberatung und -vertretung klar zu trennen.
- Es findet ein regelmässiger Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten Stellen und den Bundesbehörden statt. Themen sind insbesondere die Qualitätssicherung und Koordinationsfragen.
- Für das Bundesverwaltungsgericht gelten verbindliche Behandlungsfristen, die sich an der Prioritätenordnung des Bundesamtes für Migration orientieren müssen.
- Das Bundesverwaltungsgericht führt mündliche Verhandlung in den Zentren durch (mit Entscheideröffnung), wenn die Verfahren dadurch beschleunigt werden können.
- Zwischen dem BFM und dem Bundesverwaltungsgericht findet ein regelmässiger Informations- und Erfahrungsaustausch statt, mit dem Ziel alle geeigneten Verfahren soweit wie möglich zu beschleunigen.

7. Zuständigkeit für die Rückkehrberatung und Ausgestaltung der Rückkehrhilfe

- Eine vom BFM unabhängige Stelle (z.B. IOM) führt die Rückkehrberatung in den Bundeszentren durch.
- Erfolgt eine Zuweisung in einen Kanton, ist dieser auch für die Rückkehrberatung zuständig.
- Der Zugang zur Rückkehrberatung und die freiwillige Ausreise mit Rückkehrhilfe sind grundsätzlich in jeder Phase möglich (in den Zentren und nach Kantonszuweisung).
- Personen im Dublin-Verfahren haben grundsätzlich bis zur Eröffnung des erstinstanzlichen Entscheides Zugang zu Rückkehrhilfe und Rückkehrberatung hinsichtlich einer Ausreise in den Heimatstaat, sofern diese Praxis nicht zu zusätzlichen Asylgesuchen in der Schweiz führt.
- Eine Rückkehrberatung und eine finanzielle Rückkehrhilfe sind grundsätzlich ausgeschlossen, wenn gegen die betroffene Person Administrativhaft angeordnet wurde.

8. Zuständigkeit für den Vollzug der Wegweisungen

- Die Kantone sind verantwortlich für den Vollzug der Wegweisungen. Der Bund leistet weiterhin Vollzugsunterstützung bei der Papierbeschaffung und der Ausreiseorganisation.
- Der Standortkanton ist für den Wegweisungsvollzug ab den Zentren des Bundes zuständig. Die Kantone können hier andere Lösungen vorsehen (z.B. Konkordat). Der Bund und die Kantone schliessen für diese Wegweisungen Leistungsvereinbarungen ab.
- Nach einer Zuweisung an einen Kanton (v.a. erweitertes Verfahren) ist der Zuweisungskanton auch für den Wegweisungsvollzug zuständig. Der Bund leistet einen Beitrag an die Aufwendungen der Kantone.

- Das BFM beginnt ohne Antrag des Kantons mit der Papierbeschaffung sofort nach der Eröffnung des erstinstanzlichen Asylentscheides.
- Die Kantone bauen und betreiben die Administrativhaftanstalten und sorgen dafür, dass die erforderliche Anzahl von Haftplätzen zur Verfügung steht (z.B. im Rahmen von Konkordaten). Der Bund beteiligt sich an den Kosten für den Bau und Betrieb.
- Die Kantone stellen dem Bund die erforderlichen Haftplätze für den Vollzug der Haft ab den Zentren zur Verfügung.
- Durch ein geeignetes Finanzierungssystem soll ein konsequenter Wegweisungsvollzug durch die Kantone gefördert werden.

9. Staatliche Leistungen an ausreisepflichtige Personen

- Die Nothilfe wird weiterhin bei Bedarf ab Rechtskraft der Wegweisungsentscheide gewährt.
- Der Bund ist zuständig für die Gewährung der Nothilfe in den Zentren.
- Die Kantone sind zuständig für die Gewährung der Nothilfe an die ihnen zugewiesenen Personen.
- Bund und Kantone streben eine Harmonisierung der Nothilfesysteme an.
- Der Übergang in die Nothilfe ist spürbar, insbesondere in Form einer örtlichen Trennung von den Asylsuchenden mit einem noch hängigen Asylverfahren.

10. Kompensation der Leistungen der Kantone im Asylbereich

- Für die Verteilung der Asylsuchenden wird der bestehende Verteilschlüssel aktualisiert und an die Bevölkerungsgrösse der Kantone angepasst.
- Eine mögliche Kompensation für die zusätzliche Belastung durch ein Zentrum des Bundes könnte darin bestehen, dass den Standortkantonen die Unterkunftsplätze in den Zentren an die von ihnen gemäss Verteilschlüssel aufzunehmenden Asylsuchenden angerechnet werden.
- Der Bund bezahlt den Standortkantonen insbesondere Beiträge an die Sicherheitskosten und an Beschäftigungsprogramme für Asylsuchende, welche sich in Zentren des Bundes aufhalten.
- Die Kosten der Kantone für die Sozialhilfe, Betreuung und Verwaltung der zugewiesenen Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge werden im heutigen Rahmen abgegolten.
- Für die Aufrechterhaltung einer minimalen Unterbringungs- und Betreuungsstruktur wird jedem Kanton ein Sockelbeitrag im bisherigen Rahmen ausgerichtet.
- Der Schulunterricht in Bundeszentren wird vom Bund finanziert und in Absprache mit dem Standortkanton organisiert.

11. Weiteres Vorgehen

- KKJPD und SODK einigen sich mit dem EJPD im Rahmen einer Asylkonferenz auf die zentralen Eckwerte einer Neustrukturierung.
- Zur Prüfung der vorgeschlagenen Beschleunigungsmassnahmen soll möglichst rasch eine Testphase durchgeführt werden.
- Das EJPD sorgt für die notwendige Koordination zwischen der Neustrukturierung des Asylbereiches und der laufenden Revision AsylG.

Beilage

Grafische Darstellung der Verfahrensabläufe, Variante B

