Konferenz der Schweizerischen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK
Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren KKJPD
Bundesamt für Migration BFM

2. Juli 2012

Umsetzung Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich

Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Bund / Kantone

1. Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 26. Mai 2010 eine Botschaft zur Revision des Asylgesetzes (AsylG) verabschiedet. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, einen Bericht über die Situation im Asylbereich zu verfassen und Optionen für eine markante Reduktion der Verfahrensdauer aufzuzeigen. Die SPK-S sprach sich im Mai 2011 einstimmig dafür aus, die Handlungsoption 1 des „Berichts über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich“ (nachfolgend Beschleunigungsbericht) weiter zu verfolgen. Demnach soll die überwiegende Mehrheit der Asylverfahren in Verfahrenszentren in einem kurzen und fairen Verfahren abgeschlossen werden (Neustrukturierung des Asylbereiches).

Der Bundesrat hat das EJPD beauftragt, die Konsequenzen der Neustrukturierung vertieft zu prüfen und wenn möglich bis Ende 2012 eine Vernehmlassungsvorlage zur Änderung des AsylG zu erarbeiten.

2. Arbeitsgruppe Bund / Kantone

2.1 Projektorganisation

Mit Mandat vom 27. Januar 2012 wurde eine Projektorganisation eingesetzt, die einem gemeinsamen Lenkungsausschuss SODK, KKJPD und EJPD untersteht. Eine gemischte Arbeitsgruppe Bund / Kantone unter der gemeinsamen Leitung des Präsidenten der KKJPD, Herrn Regierungsrat Hans-Jürg Käser, und des Direktors des BFM, Herrn Mario Gattiker, hat den vorliegenden Zwischenbericht ausgearbeitet.

In der Arbeitsgruppe vertreten waren die SODK (Präsident Herr Regierungsrat Peter Gomm, Frau Regierungsrätin Esther Waeber-Kalbermatten, Frau Margrith Hanselmann, Generalsekretärin der SODK, Frau Renata Gäumann Asylkoordinatorin Kanton BS), die KKJPD (Präsident Herr Regierungsrat Hans-Jürg Käser, Herr Regierungsrat Beat Villiger, Herr Roger Schneeberger, Generalsekretär KKJPD; Herr Urs Betschart, Vizepräsident Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden, VKM) sowie das BFM. Als Experten nahmen teil: Herr Ruedi Hofstetter, Leiter Sozialamt Kanton Zürich; Herr David Keller, Präsident VKM; Herr Attilio Cometta, Capo Sezione della popolazione, VKM.

2.2 Auftrag der Arbeitsgruppe Bund / Kantone

Ziel der Neustrukturierung des Asylbereiches ist es, verfolgten Personen in der Schweiz weiterhin vollumfänglich Schutz zu gewähren, Missbräuche konsequent zu verhindern und die Asylverfahren rasch und fair durchzuführen.

Der Auftrag der Arbeitsgruppe ist es, einen breiten Konsens zwischen den verantwortlichen Behörden des Bundes und der Kantone und weiterer beteiligter Akteure zu einem Umsetzungskonzept zu erzielen.

2.3 Vorgehen der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe hat ihre Arbeiten am 23. März 2012 aufgenommen und bis am 18. Juni 2012 vier Sitzungen durchgeführt. Die Arbeitsgruppe führte Anhörungen mit verschiedenen für den Asylbereich zuständigen kantonalen Regierungsräten sowie weiteren involvierten staatli-

chen und nicht-staatlichen Akteuren durch[1].

Eine Delegation der Arbeitsgruppe besuchte am 7./8. Mai 2012 das Verfahrenszentrum Ter Apel (NL) und informierte sich über die konkrete Ausgestaltung des niederländischen Modells.

3. Vorschläge und Empfehlungen der Arbeitsgruppe

3.1 Umsetzungsvorschlag zum Beschleunigungsbericht (Verfahrenszentren)

Es wurden unterschiedliche Lösungsansätze diskutiert, insbesondere bezüglich Grösse und Standort der Verfahrenszentren sowie der Verfahrensschritte, die dort vorgenommen werden. Die Arbeitsgruppe ist sich einig, dass die angestrebte Verfahrensbeschleunigung nur dann erreicht werden kann, wenn sich die wichtigsten Akteure (Asylsuchende, Verantwortliche für das Asylverfahren, Rechtsvertretung) am gleichen Ort befinden. Eine zu grosse Distanz verunmöglicht ein zeitlich klar strukturiertes Verfahren und verursacht organisatorischen Mehraufwand.

Die Verfahrenszentren müssen für eine optimale Organisation eine bestimmte Grösse aufweisen; sehr grosse Zentren nach dem Beispiel der Niederlande sind in der Schweiz kaum realisierbar. Realistisch wäre die Schaffung von Verfahrenszentren durch einen Ausbau der heutigen EVZ, allenfalls ergänzt durch besondere Wartezentren für gewisse Dublin-Fälle und separate Unterbringungszentren für Renitente. Allenfalls könnten auch Zentren in weiteren Kantonen in Betracht gezogen werden.

In Anlehnung an den Beschleunigungsbericht wird die Einführung einer Vorbereitungsphase vorgeschlagen einschliesslich einer systematischen Dokumentenprüfung. Das ordentliche Verfahren soll nach einem festgelegten Zeitplan rasch durchgeführt werden (getaktetes Verfahren). Dies bedingt einen umfassenden unentgeltlichen Rechtsschutz. Analog zum erstinstanzlichen Verfahren sind auch beim Beschwerdeverfahren Massnahmen vorzusehen, die zu einer Beschleunigung führen.

Ist ein Wegweisungsvollzug ab Verfahrenszentren möglich, sollen die Standortkantone dafür zuständig sein. Die freiwillige Rückkehr soll durch eine individuelle Rückkehrberatung gefördert werden. Der Auf- und Ausbau von Verfahrenszentren hat im Bereich der Unterbringung eine gewisse Aufgabenverschiebung hin zum Bund zur Folge, andererseits fallen bei den Standortkantonen solcher Zentren Mehraufgaben im Bereich des Vollzugs an.

Bereits heute mögliche Beschleunigungsmassnahmen sollen möglichst rasch umgesetzt werden (z.B. verbesserte EDV-Unterstützung bei Geschäftsabläufen, e-Dossier, zeitlich klar strukturierte Verfahrensabläufe).

3.2 Zu vertiefende Fragen

Beschaffung von Unterkünften für Asylsuchende

Bei der weiteren Planung von Verfahrenszentren sind die Bestrebungen des Eidg. Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) für die Beschaffung von Unterkünften zu berücksichtigen. Der Bundesrat hat das VBS im März 2012 beauftragt, dem EJPD kurzfristig Plätze für einen Zeitraum von 6 Monaten und mittelfristig Plätze für einen Zeitraum von 3 Jahren zur Verfügung zu stellen. Zudem hat das VBS den Auftrag, die Nutzung von militärischen Grossanlagen für eine dauerhafte Nutzung zu prüfen. Einer Beschleunigung des Verfahrens dienen militärische Anlagen allerdings nur dann, wenn sie in unmittelbarer Nähe von Verfahrenszentren liegen und dauerhaft genutzt werden können.

Der Auftrag, Plätze für die Dauer von mindestens 3 Jahren zur Verfügung zu stellen, wird nach Auffassung des VBS nur schwer erfüllbar sein, da sich die möglichen Objekte weitgehend ausserhalb der Bauzone befinden. Für deren Nutzung sind eine Umzonung sowie allenfalls ein Baubewilligungsverfahren nötig. Es muss mit langjährigen Verfahren gerechnet werden. Das VBS ist der Auffassung, dass diese Plätze vermutlich nur mit der Schaffung einer entsprechenden vereinfachten Plangenehmigungskompetenz des Bundes realisierbar sind. Die Arbeitsgruppe ist sich einig, dass die gesetzlichen Bestimmungen so rasch wie möglich zu schaffen sind.

---

[1] Schweizerisches Bundesverwaltungsgericht, Schweizerischer Anwaltsverband, Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz, Schweizerische Flüchtlingshilfe, Schweizerisches Rotes Kreuz, Centre Social Protestant VD, Migrationsamt des Kantons SG, Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge, Herr Prof. Dr. Minh Son Nguyen, Universität Neuenburg und Lausanne, Bundesamt für Justiz.

Weitere offene Fragen

Insbesondere in folgenden Bereichen sind weitere Abklärungen erforderlich:

- Wegweisungsvollzug ab Verfahrenszentren: Organisation und Zuständigkeiten, Optimierungsmöglichkeiten (z.B. Dublin-Vollzüge), Haftplätze, Überprüfung des Abgeltungssystems;
- Kompensationsmassnahmen für Standortkantone der Verfahrenszentren: Anreizmodelle im Rahmen des Verteilschlüssels, finanzielle Entschädigungen für Mehraufwand im Vollzug;
- Finanzielle und personelle Auswirkungen der Neustrukturierung auf Bund und Kantone;
- Ausgestaltung staatlicher Leistungen an Personen, die die Mitwirkung bei der Ausreise verweigern;
- Auswirkungen der laufenden Revision AsylG auf die Neustrukturierung des Asylbereichs (diese stehen frühestens im Herbst 2012 fest);
- Ausgestaltung eines Pilotprojektes im Rahmen des geltenden Rechtes, um das das neue Verfahren zu testen.

3.3 Verhältnis der Beschleunigungsmassnahmen zur laufenden Asylgesetzrevision

Die laufende Revision des AsylG nimmt viele der Gesetzesänderungen vorweg, welche für die Neustrukturierung des Asylbereiches erforderlich sind. Dies gilt insbesondere in den Bereichen Verfahrensbeschleunigung, Beschwerdeverfahren und Rechtsschutz. Die vorgeschlagenen Finanzierungsbestimmungen für die Standortkantone von Verfahrenszentren im Bereich Sicherheit und Beschäftigung sowie die Finanzierung von Haftplätzen verbessern ferner das Verfahren und den Vollzug.

Es ist daher möglich, dass die geplante Neustrukturierung des Asylbereichs eine kleinere Gesetzesrevision erfordert als ursprünglich angenommen. Gesetzesanpassungen sind hauptsächlich noch in folgenden Bereichen notwendig: vereinfachtes Plangenehmigungsverfahren für die dauerhafte Nutzung von Unterkünften, eine systematische Rechtsvertretung, verbindliche Behandlungsfristen und kürzere Beschwerdefristen. Allenfalls ist eine gesetzliche Grundlage zur Flexibilisierung der Ressourcenbeschaffung (BFM und BVGer) zu schaffen.

Es steht noch nicht fest, wann die laufende Asylgesetzrevision in Kraft tritt und wie sich die Vorlage in wichtigen Punkten entwickelt. Die Arbeitsgruppe erachtet eine zeitgleiche Beendigung der laufenden Asylgesetzrevision und eine Vernehmlassung zu einer neuen Asylgesetzrevision als nicht opportun. Der Zeitplan ist entsprechend anzupassen.

4. Empfehlungen zum weiteren Vorgehen

- Der Lenkungsausschuss beauftragt die Arbeitsgruppe, die zu vertiefenden Fragen (Ziffer 3.2.) unter Einbezug der Kantone bis Mitte Oktober 2012 zu klären und einen Schlussbericht vorzulegen.
- KKJPD und SODK einigen sich mit dem EJPD im Rahmen einer Asylkonferenz im November 2012 auf zentrale Eckwerte einer Neustrukturierung. Diese sollen möglichst rasch im Rahmen eines Pilotprojektes getestet werden.
- Das EJPD sorgt für die notwendige Koordination zwischen der Neustrukturierung des Asylbereiches mit der laufenden Revision AsylG.