



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Migration BFM

Bericht

über die Änderungen des Asylgesetzes im Rahmen einer Zusatzbotschaft

zur Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 26. Mai 2010

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
Juli 2011

Übersicht

Ausgangslage

Am 26. Mai 2010 hat der Bundesrat die Botschaft zur Revision des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) verabschiedet. Die Vorlage befindet sich zurzeit in parlamentarischer Beratung im Ständerat. Am 23. November 2010 hat die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) beschlossen, auf die Vorlage einzutreten. Gleichzeitig wurde das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, einen ergänzenden Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich zu verfassen.

Das Hauptziel der laufenden Revision des AsylG, die heutigen komplizierten und unübersichtlichen Verfahrensabläufe zu vereinfachen und zu beschleunigen, wird von der SPK-S grundsätzlich begrüsst. Sie ist jedoch der Ansicht, dass die vorgesehenen Verbesserungen das grundlegende Problem der zu langen Verfahren nicht lösen. Auch bei der Frage des Rechtsschutzes für Asylsuchende sieht die SPK-S noch Diskussionsbedarf. Vor diesem Hintergrund wurde das EJPD beauftragt, in einem Bericht weitergehende Handlungsoptionen insbesondere für eine markante Reduktion der Verfahrensdauer aufzuzeigen. Der Bericht wurde an der Sitzung der SPK-S vom 9. Mai 2011 besprochen.

Der Bericht des EJPD über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich bestätigt die These, wonach das Hauptproblem im Asylbereich bei den langen Verfahren liegt. Er enthält verschiedene Handlungsoptionen mit dem Ziel, die Verfahren markant zu beschleunigen. Kernstück des Berichts bildet die Handlungsoption 1, wonach längerfristig eine überwiegende Mehrheit der Asylverfahren in Bundeszentren rasch durchgeführt werden soll. Dazu gehört auch ein umfassender Rechtsschutz. Im Bericht werden zudem kurzfristige Massnahmen (Handlungsoption 3) aufgeführt. Auch diese dienen der Beschleunigung der erstinstanzlichen Verfahren und der Stärkung des Rechtsschutzes.

Die SPK-S hat sich anlässlich ihrer Sitzung vom 9. Mai 2011 einstimmig dafür ausgesprochen, die Handlungsoption 1 weiterzuverfolgen und die Handlungsoption 3 als sinnvolle Ergänzung in die laufende Revision des AsylG einfliessen zu lassen.

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 6. Juni 2011 das EJPD beauftragt, bis Ende September 2011 eine Zusatzbotschaft zur Botschaft vom 26. Mai 2010 zur Änderung des AsylG zu unterbreiten. Der vorliegende Bericht enthält die dafür notwendigen gesetzlichen Änderungen.

Inhalt der zusätzlichen Änderungen des AsylG

Neu soll vor dem eigentlichen Asylverfahren eine Vorbereitungsphase eingeführt werden. Während dieser Phase sollen möglichst alle für die Behandlung des Asylgesuches notwendigen Vorabklärungen getroffen werden, damit das Asylverfahren rasch durchgeführt werden kann. Insbesondere soll die Anfrage beim zuständigen Dublin-Staat zur Aufnahme oder Wiederaufnahme einer betroffenen Person neu in der Regel bereits in der Vorbereitungsphase eingereicht werden.

Neu sollen sich Asylsuchende mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung in den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) durch vom Bund beauftragtes medizinisches Fachpersonal kostenlos untersuchen lassen können. Allfällige gesundheitliche

Beeinträchtigungen müssen unmittelbar nach Einreichung des Asylgesuches geltend gemacht werden, wenn diese der betroffenen Person bekannt und für das Asyl- und Wegweisungsverfahren relevant sind. Später geltend gemachte gesundheitliche Beeinträchtigungen sollen im Asyl- und Wegweisungsverfahren nur noch dann berücksichtigt werden, wenn die betroffene Person diese nachweisen kann.

Im Beschwerdeverfahren sind punktuelle Verbesserungen des Rechtsschutzes vorgesehen. So soll eine amtliche Verbeiständung (unentgeltliche Rechtsvertretung) vorgesehen werden, wenn die betroffene Person mittellos und die Beschwerde nicht aussichtslos ist. Auf die heute bestehende Voraussetzung der Notwendigkeit der Rechtsvertretung soll verzichtet werden. Zudem sollen neben Anwältinnen und Anwälten auch Personen mit einem juristischen Hochschulabschluss und besonderen Kenntnissen des Verfahrens- und Asylrechtes die amtliche Verbeiständung ausüben können. Neu sollen der betroffenen Person zudem die Verfahrensakten von Amtes wegen gleichzeitig mit der Eröffnung des Asylentscheides zugestellt werden, wenn mit dem Entscheid der Vollzug der Wegweisung angeordnet wird. Bisher wird dies nur bei Nichteintretensverfahren und im Verfahren am Flughafen gemacht.

Um die Verfahrensabläufe zu vereinfachen, sollen schliesslich zwischen dem EJPD und dem Bundesverwaltungsgericht (BVGer) Vereinbarungen über die Priorisierung und die administrativen Abläufe von erst- und zweitinstanzlichen Verfahren getroffen werden können.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Grundzüge der Vorlage	5
1.1 Ausgangslage	5
1.1.1 Laufende Revision des AsylG und Auftrag der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S)	5
1.1.2 Wesentlicher Inhalt des Berichtes über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich	5
1.1.3 Beschluss der SPK-S	7
1.1.4 Weiteres Vorgehen	8
1.2 Die beantragte Neuregelung	8
1.2.1 Einführung einer Vorbereitungsphase vor Beginn des Asylverfahrens	8
1.2.2 Medizinische Untersuchung in den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes	8
1.2.3 Massnahmen für einen verbesserten Rechtsschutz	9
1.2.4 Vereinbarungen zur Vereinfachung der administrativen Abläufe zwischen dem EJPD und dem BVGer	9
2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln im Asylgesetz	10
2.1 Ersatz des Begriffes "Bundesamt" durch "BFM"	10
2.2 1. Kapitel: Grundsätze	10
2.3 2. Kapitel: Asylsuchende	10
2.4 8. Kapitel: Rechtsschutz	13
3 Auswirkungen auf den Bund und die Kantone	14
3.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund	14
3.2 Personelle Auswirkungen auf den Bund	16
3.3 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	16
4 Rechtliche Aspekte	16
Entwurf Asylgesetz, AsylG	

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Laufende Revision des AsylG und Auftrag der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S)

Am 26. Mai 2010 hat der Bundesrat die Botschaft zur Revision des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) verabschiedet. Die Vorlage befindet sich zurzeit in parlamentarischer Beratung im Ständerat. Im Rahmen der Eintretensdebatte der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) vom 23. November 2010 wurde festgestellt, dass die Behandlung aller Asylgesuche in den letzten drei Jahren vom Eingang des Asylgesuchs bis zu einem rechtskräftigen Asylentscheid durchschnittlich 413 Tage dauerte. Werden nur diejenigen Fälle betrachtet, in denen eine Beschwerde eingereicht wurde, so waren es durchschnittlich 756 Tage.

Das Hauptziel der Revision des AsylG, die heutigen komplizierten und unübersichtlichen Verfahrensabläufe zu vereinfachen und zu beschleunigen, wird von der SPK-S begrüsst. Sie ist jedoch der Ansicht, dass die vorgesehenen Verbesserungen das grundlegende Problem der zu langen Verfahren im Asylbereich nicht lösen. Auch bei der Frage des Rechtsschutzes für Asylsuchende sieht die SPK-S noch Diskussionsbedarf.

Am 23. November 2010 hat die SPK-S beschlossen, auf die Vorlage einzutreten. Gleichzeitig wurde das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, einen ergänzenden Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich zu verfassen und neue, weitergehende Handlungsoptionen für eine markante Reduktion der Verfahrensdauern aufzuzeigen.

Bei der Ausarbeitung des Berichtes wurde das Bundesamt für Migration (BFM) vom erweiterten Fachausschuss „Asylverfahren und Unterbringung“ begleitet. In diesem Fachausschuss waren die Kantone (v.a. Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, KKJPD; Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, SODK; Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden, VKM) sowie die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) und die Bundesverwaltung (Bundesamt für Justiz, BJ; Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, EDA) vertreten.

Der Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich wurde an der Sitzung der SPK-S vom 9. Mai 2011 beraten.

1.1.2 Wesentlicher Inhalt des Berichtes über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich

Der Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich bestätigt die These, wonach das grundsätzliche Problem im Asylbereich bei der durchschnittlich zu langen Dauer zwischen der Einreise und der Asylgewährung, einer vorläufigen Aufnahme oder dem Vollzug der Wegweisung bei ablehnendem Entscheid liegt. Unter Berücksichtigung der ordentlichen und ausserordentlichen Verfahren und des Wegweisungsvollzugs beträgt die Gesamtdauer ab Einreichung des Asylgesuchs bis

zur Ausreise aus der Schweiz oder bis zu einer Aufenthaltsregelung (vorläufige Aufnahme oder ausländerrechtliche Regelung) für abgewiesene Asylsuchende in den Jahren 2008 bis 2010 schätzungsweise rund 1400 Tage. Diese lange Verfahrensdauer erschwert einen allfälligen Wegweisungsvollzug in den Herkunftsstaat. Zudem ändert sich in vielen Fällen im Laufe dieser langen Verfahren die ursprünglich geltend gemachte Verfolgungssituation, was beim BFM und beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer) einen erheblichen Zusatzaufwand auslöst.

Die durchschnittliche Dauer bis zu einem positiven Asylentscheid ist ebenfalls zu lang: Sie betrug für die Jahre 2008 bis 2010 336 Tage. Diese lange Dauer wirkt sich oftmals negativ auf die Integration der Betroffenen aus und kann zu hohen Folgekosten im Bereich der Sozialhilfe führen.

Die bisherigen Verbesserungs- und Beschleunigungsvorschläge im Rahmen diverser Gesetzesrevisionen enthielten zwar gute Lösungsansätze, welche in die richtige Richtung zielten. Diese orientierten sich jedoch noch weitgehend an den gegebenen Strukturen, weshalb sie keine grundlegenden Verbesserungen im Asylbereich zu bewirken vermochten.

Ein Vergleich der Asylsysteme in den Niederlanden, Norwegen sowie Grossbritannien zeigt, dass sich diese durch eine klare und zeitlich eng verknüpfte Strukturierung der einzelnen Verfahrensschritte sowie durch kurze und verbindliche Behandlungsfristen auszeichnen. Kennzeichnend für die untersuchten Systeme ist ferner eine örtlich nahe und kooperative Zusammenarbeit aller an einem Verfahren beteiligten Akteure sowie eine professionelle Betreuung der Asylsuchenden. Dazu gehört auch ein umfassender Rechtsschutz, der eine wichtige Grundlage für rasche und faire Verfahren bildet.

Im Bericht werden drei mögliche Handlungsoptionen aufgezeigt. Sie haben das Ziel, unter Wahrung der verfassungs- und völkerrechtlichen Verfahrensgarantien die Asylverfahren rasch und ökonomisch auszugestalten.

1. Handlungsoption: Neustrukturierung des Asylbereichs durch die Schaffung von Verfahrenszentren des Bundes

Bei einer überwiegenden Mehrheit der Asylverfahren sind nach der Anhörung zu den Asylgründen keine weiteren Abklärungen erforderlich. Sie sollen nach einer Vorbereitungsphase in einem ordentlichen, wenige Tage dauernden erstinstanzlichen Verfahren abgeschlossen werden. Die Betroffenen sollen für die Dauer des ordentlichen Verfahrens in Verfahrenszentren des Bundes (nachfolgend Bundeszentren) untergebracht werden. Vor Beginn des eigentlichen Asylverfahrens soll eine Vorbereitungsphase durchgeführt werden. Diese ermöglicht es, alle zur Eröffnung und Durchführung eines Asylverfahrens notwendigen Vorabklärungen unmittelbar nach Eintritt in das Bundeszentrum durchzuführen. Die Asylsuchenden erhalten während des gesamten Verfahrens einen umfassenden und unentgeltlichen Rechtsschutz (Rechtsbeistand). Nach einer Ablehnung des Asylgesuchs sollen die Betroffenen in den Bundeszentren intensiv auf eine freiwillige Rückkehr vorbereitet werden. Nach Ablauf der Ausreisefrist, und wenn die Betroffenen bezüglich ihrer Rückkehr nicht mit den Behörden kooperieren, sollen diese Personen von den Bundeszentren ausgeschlossen werden und keine Sozialhilfe mehr erhalten. Sowohl beim BFM als auch beim BVGer werden kurze und verbindliche Behandlungsfristen vorgesehen. Sind weitere Abklärungen erforderlich, findet ein erweitertes Verfahren statt, und es erfolgt weiterhin eine Zuweisung an die Kantone.

2. Handlungsoption: Umfassende Zuständigkeit des Bundes für den Asylbereich

Zusätzlich zur ersten Handlungsoption soll der Bund neu auch für die Unterbringung in den erweiterten Verfahren sowie für den Wegweisungsvollzug nach Ablehnung eines Asylgesuchs zuständig sein.

3. Handlungsoption: Kurzfristige Massnahmen

Die heute bestehenden Strukturen und Kompetenzen sollen grundsätzlich beibehalten werden. In Einzelbereichen sollen Verbesserungen vorgenommen werden. Vor dem eigentlichen Asylverfahren soll wie in der Handlungsoption 1 und 2 eine Vorbereitungsphase vorgesehen werden. Durch die Zusammenlegung gewisser Verfahrensschritte soll das erstinstanzliche Asylverfahren vereinfacht und beschleunigt werden. Mit Verwaltungsverordnungen oder Weisungen sollen konkrete zeitliche Zielvorgaben für die Behandlung von Asylgesuchen in erster und zweiter Instanz festgelegt werden. Der Vollzug von Wegweisungen ab den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes (EVZ) soll optimiert werden. Dublin-Verfahren sollen nach Möglichkeit bereits in den EVZ abgeschlossen werden. Um die administrativen Abläufe zu vereinfachen, sollen zudem Vereinbarungen über die Priorisierung von Beschwerdeentscheiden zwischen dem EJPD und dem BVGer getroffen werden können. Schliesslich soll der Rechtsschutz von Asylsuchenden punktuell verbessert werden.

Das EJPD empfiehlt die Weiterverfolgung der Handlungsoptionen 1 und 3. Es erachtet eine vollständig zentralistische Lösung (Handlungsoption 2) aus finanziellen und föderalistischen Gründen als nicht opportun.

1.1.3 Beschluss der SPK-S

Die SPK-S hat anlässlich ihrer Sitzung vom 9. Mai 2011 festgehalten, dass der Bericht ihrem Auftrag entspricht. Sie möchte erreichen, dass künftig möglichst viele Asylverfahren in Bundeszentren erheblich schneller als bisher abgewickelt werden können. Die SPK-S unterstützt die Handlungsoption 1. Zudem möchte die Kommission die im Bericht vorgeschlagenen kurzfristigen Massnahmen in die laufende Asylgesetzrevision aufnehmen (Handlungsoption 3). Die Kommission hat dieses Vorgehen einstimmig beschlossen.

Die SPK-S hat beschlossen, den hängigen Erlassentwurf zur Revision des AsylG in zwei Erlassentwürfe aufzuteilen und diese zeitlich gestaffelt zu beraten. In verfahrensrechtlicher Hinsicht soll dabei so vorgegangen werden, dass der hängige Erlassentwurf der Revision des AsylG an den Bundesrat zurückgewiesen werden soll mit dem Auftrag, einen neuen Erlassentwurf zu unterbreiten, welche die Handlungsoption 1 umsetzt. Dabei sollen insbesondere die Beschwerdefristen sowie der Rechtsschutz neu geregelt werden. Davon betroffen sind namentlich die vorgeschlagene Beitragsleistung des Bundes an eine Verfahrens- und Chancenberatung (vgl. Art. 17 Abs. 4 und 94 E-AsylG) sowie die Herabsetzung der Beschwerdefristen (vgl. Art. 108 E-AsylG).

Bis Ende September 2011 sollen zudem in einer Zusatzbotschaft Vorschläge zur Umsetzung der kurzfristigen Massnahmen (Handlungsoption 3) gemäss Bericht vorgelegt werden, die über die hängige Vorlage hinausgehen. Die mit dieser Zusatzbotschaft unterbreiteten Anträge sollen zusammen mit denjenigen Teilen des hängigen Erlassentwurfs der Revision AsylG, welche in keinem Zusammenhang mit der Handlungsoption 1 stehen, im Oktober 2011 in der SPK-S weiterberaten werden.

1.1.4 Weiteres Vorgehen

Mit Beschluss vom 6. Juni 2011 ist der Bundesrat dem Entscheid der SPK-S gefolgt. Er hat das EJPD beauftragt, die finanziellen, organisatorischen, rechtlichen und politischen Konsequenzen der Handlungsoption 1 des Berichtes vertieft zu prüfen. Eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage zur Änderung des Asylgesetzes soll wenn möglich bis Ende 2012 dem Bundesrat unterbreitet werden.

Ferner hat der Bundesrat das EJPD beauftragt, bis Ende September 2011 eine Zusatzbotschaft zur Botschaft vom 26. Mai 2010 zur Änderung des AsylG zu unterbreiten, mit der die Handlungsoption 3 (kurzfristige Massnahmen) umgesetzt werden soll. Der vorliegende Bericht enthält die dafür notwendigen gesetzlichen Änderungen.

1.2 Die beantragte Neuregelung

1.2.1 Einführung einer Vorbereitungsphase vor Beginn des Asylverfahrens

Mit der Einreichung des Asylgesuches beginnt eine Vorbereitungsphase, während der möglichst alle zur Durchführung eines Asylverfahrens entscheiderelevanten Vorabklärungen unmittelbar nach Eintritt in das EVZ durchgeführt werden sollen (Art. 26 AsylG). Die Vorbereitungsphase soll auch dazu dienen, die spätere Anhörung zu den Asylgründen besser organisieren zu können. Sie soll maximal drei Wochen dauern. Während dieser Zeit sollen insbesondere die Personendaten der Betroffenen aufgenommen und registriert werden. Ferner sollen die Identität, die vorgelegten Beweismittel sowie die Reise- und Identitätsdokumente überprüft und weitere herkunftsspezifische Abklärungen getroffen werden. Neu soll beim zuständigen Dublin-Staat zudem eine allfällige Anfrage zur Aufnahme oder Wiederaufnahme einer betroffenen Person in der Regel bereits in der Vorbereitungsphase eingereicht werden.

Um das Asylverfahren rasch durchführen zu können, sollen diese wichtigen Informationen den zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BFM bei der Behandlung des Asylgesuches im Sinn einer professionellen und umfassenden Unterstützung bereits zu Beginn des Verfahrens zur Verfügung stehen. Das BFM kann in der Vorbereitungsphase Dritte mit administrativen Aufgaben betrauen. Mit der Vorbereitungsphase soll erreicht werden, dass die Asylverfahren rascher und effizienter durchgeführt werden.

1.2.2 Medizinische Untersuchung in den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes

Während der Vorbereitungsphase sollen sich Asylsuchende mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung in den EVZ durch vom Bund beauftragtes medizinisches Fachpersonal kostenlos untersuchen lassen können (Art. 26a AsylG). Diese Möglichkeit steht neben der obligatorischen grenzsanitarischen Untersuchung kostenlos zur Verfügung. Allfällige gesundheitliche Beeinträchtigungen müssen unmittelbar nach Einreichung des Asylgesuches geltend gemacht werden, wenn diese der betroffenen Person bekannt und sie für das Asyl- und Wegweisungsverfahren relevant sind. Später geltend gemachte gesundheitliche Beeinträchtigungen sollen im Asyl- und Wegweisungsverfahren nur noch dann berücksichtigt werden, wenn die betroffene Person diese nachweisen kann. Die blosser Glaubhaftmachung genügt nicht. Den konkreten Umständen im Einzelfall muss dabei Rechnung getragen werden.

Ziel der vorgeschlagenen Änderung ist es, dass nachgeschobene, unbegründete medizinische Vorbringen nicht mehr berücksichtigt werden. Damit kann erreicht werden, dass der Vollzug der Wegweisung nur noch in begründeten Fällen zugunsten einer vorläufigen Aufnahme aus medizinischen Gründen aufgeschoben wird.

1.2.3 Massnahmen für einen verbesserten Rechtsschutz

Wie bereits ausgeführt, soll der hängige Erlassentwurf der Revision des AsylG gemäss Beschluss der SPK-S an den Bundesrat zurückgewiesen werden mit dem Auftrag, einen neuen Erlassentwurf zu unterbreiten, welche die Handlungsoption 1 umsetzt. Dabei sollen insbesondere die Beschwerdefristen sowie der Rechtsschutz neu geregelt werden.

Vor diesem Hintergrund soll bis zu einer neuen Regelung der Rechtsschutz der Asylsuchenden bereits im Rahmen der laufenden Revision punktuell verstärkt werden (vgl. Ziffer 1.1.3, siehe auch Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich, Handlungsoption 3).

Im Beschwerdeverfahren soll amtlich verbeiständet werden, wer mittellos ist und wenn die Beschwerde nicht aussichtslos ist (Art. 110a AsylG). Auf die heute geltende Voraussetzung der Notwendigkeit der Rechtsvertretung (vgl. Art. 65 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren, VwVG, SR 172.021) soll verzichtet werden. Zudem sollen neben Anwälten auch Personen mit einem juristischen Hochschulabschluss und besonderen Kenntnissen des Verfahrens- und Asylrechts die amtliche Verbeiständung ausüben können (vgl. Art. 65 Abs. 2 VwVG). Dies hat den Vorteil, dass die mit der Rechtsberatung betrauten Personen, die teilweise keine Anwälte sind, Asylsuchende auch im Rahmen der unentgeltlichen Rechtspflege vertreten können. Des Weiteren soll eine rechtliche Grundlage geschaffen werden, wonach die Akten den Asylsuchenden von Amtes wegen zusammen mit dem Asylentscheid zugestellt werden (Art. 17 Abs. 5 AsylG). Bisher wird dies nur bei Nicht-eintretensverfahren und im Verfahren am Flughafen gemacht.

1.2.4 Vereinbarungen zur Vereinfachung der administrativen Abläufe zwischen dem EJPD und dem BVGer

Im Bericht des EJPD über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom März 2011 wird festgestellt, dass die Asylverfahren zu lange dauern (vgl. Bericht über Beschleunigungsmassnahmen S. 13 ff.). Die lange Verfahrensdauer betrifft sowohl das erstinstanzliche Verfahren als auch das Beschwerdeverfahren. Eine der Ursachen für die lange Verfahrensdauer ist, dass keine Absprachen zwischen dem BVGer und dem BFM hinsichtlich einer Priorisierung erst- und zweitinstanzlicher Verfahren bestehen. Auch existieren keine Absprachen hinsichtlich der administrativen Abläufe. Um einen reibungslosen Verfahrensablauf insbesondere auch in Zeiten hoher Gesuchseingänge sicherzustellen, sind solche Absprachen sinnvoll und notwendig. Aus diesem Grund sollen zwischen dem EJPD und dem BVGer Vereinbarungen über die Priorisierung und die administrativen Abläufe von erst- und zweitinstanzlichen Verfahren getroffen werden können (vgl. Art. 109a AsylG).

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln im Asylgesetz

2.1 Ersatz des Begriffes "Bundesamt" durch "BFM"

Im ganzen AsylG soll neu der Begriff "Bundesamt" durch "BFM" ersetzt werden. Diese redaktionelle Änderung führt zu mehr Klarheit in den entsprechenden Gesetzesbestimmungen.

2.2 1. Kapitel: Grundsätze

Artikel 17 Absatz 5 (neu)

Neu sollen die Verfahrensakte von Amtes wegen gleichzeitig mit der Eröffnung des Asylentscheides der betroffenen Person bzw. ihrer Vertretung zugestellt werden, wenn mit dem Entscheid der Vollzug der Wegweisung angeordnet wird. Damit soll sichergestellt werden, dass die betroffene Person alle für den Entscheid relevanten Verfahrensakte bereits zum Zeitpunkt der Entscheideröffnung erhält. Dies wird bereits heute bei den Nichteintretensentscheiden sowie bei Entscheiden im Rahmen des Flughafenverfahrens gemacht.

Um allfällige Doppelspurigkeiten zu vermeiden und den administrativen Aufwand gering zu halten, sollen nur jene Verfahrensakte bei Entscheideröffnung zugestellt werden, die im Rahmen eines Akteneinsichtsgesuchs auszuhändigen sind (vgl. Art. 26 f. VwVG).

In den Jahren 2008 bis 2010 wurde in durchschnittlich 67 Prozent der materiell ablehnenden Asylentscheide mit Wegweisung eine Beschwerde erhoben. In der Praxis werden im Hinblick auf das Verfassen der Beschwerdeschrift in nahezu all diesen Fällen Akteneinsichtsgesuche eingereicht. Ein frühzeitiger Versand der Verfahrensakte kann den administrativen Aufwand senken und den Verfahrensablauf vereinfachen. Zudem erhöht ein automatischer Versand die Akzeptanz der Asylentscheide.

Verfügungen des BFM, in welchen das Asylgesuch abgelehnt, jedoch eine vorläufige Aufnahme angeordnet wird (vgl. Art. 83 ff. des Bundesgesetzes über Ausländerinnen und Ausländer, AuG; SR 142.20), sollen von dieser neuen Regelung ausgenommen werden. Die Beschwerdequote bei diesen Entscheiden betrug in den letzten drei Jahren lediglich 13 Prozent. Die Betroffenen haben wie bereits heute nach abgeschlossenen Instruktionmassnahmen die Möglichkeit, beim BFM ein Akteneinsichtsgesuch einzureichen.

2.3 2. Kapitel: Asylsuchende

Artikel 26 Absatz 1^{bis} (neu), Absatz 2, 2^{bis} und 2^{ter} (neu)

Zu Absatz 1^{bis} (neu)

Mit der Einreichung des Asylgesuches in einem EVZ soll neu eine Vorbereitungsphase beginnen, während der unmittelbar nach Eintritt in das EVZ möglichst alle zur Durchführung eines Asylverfahrens entscheiderelevanten Vorabklärungen durchgeführt werden. Sie dient auch dazu, die spätere Anhörung zu den Asylgründen besser

zu organisieren. Die Vorbereitungsphase dauert maximal drei Wochen ab Einreichung des Asylgesuches.

Zu Absatz 2

Bereits in der Vorbereitungsphase sollen zum Beispiel die Personendaten der Betroffenen aufgenommen und registriert werden; ferner sollen die Identität, die vorgelegten Beweismittel sowie Reise- und Identitätsdokumente überprüft werden. Weiter sollen Fingerabdrücke abgenommen und mit diversen Datenbanken abgeglichen werden. Da bereits im Rahmen eines ersten Asylgesuches Fingerabdruckbogen und Fotografien erstellt werden, werden diese Massnahmen bei weiteren Asylgesuchen der gleichen Person nicht mehr vorgenommen. Dasselbe gilt bei minderjährigen Asylsuchenden unter vierzehn Jahren in elterlicher Begleitung (vgl. Art. 6 Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten, AsylV 3; SR 142.314). Diese Ausnahmen werden durch den Begriff "in der Regel" erfasst. In der Vorbereitungsphase können zudem weitere hilfreiche herkunftsspezifische Abklärungen getätigt werden (z. B. Erstellen eines länderspezifischen Fragenkataloges oder Sammeln von Informationen zur aktuellen politischen Lage). Die Asylsuchenden sollen bereits in der Vorbereitungsphase mündlich oder schriftlich zu ihrer Identität, zum Reiseweg und summarisch zu den Gründen befragt werden, warum sie ihr Land verlassen haben. Im Rahmen einer solchen Befragung sollen auch Dublin-spezifische Abklärungen getroffen werden, so zum Beispiel die Frage, ob sich eine betroffene Person vorgängig in einem anderen Dublin-Staat aufgehalten oder dort ein Asylverfahren eingeleitet hat. Schliesslich sollen Vorarbeiten zur Antragstellung im Rahmen eines Dublin-Verfahrens getätigt werden.

Zu Absatz 2^{bis}

Neu soll eine allfällige Dublin-Anfrage zur Aufnahme oder Wiederaufnahme von Asylsuchenden beim zuständigen Dublin-Staat in der Regel bereits in der Vorbereitungsphase eingereicht werden. Durch die zeitliche Vorgabe - die Vorbereitungsphase dauert maximal drei Wochen - ist das BFM gehalten, allfällige Dublin-Verfahren unverzüglich einzuleiten, wenn möglich bereits während des Aufenthaltes in den EVZ abzuschliessen und die Wegweisung in den zuständigen Dublin-Staat zu vollziehen. Dies bedingt allerdings eine Erhöhung der entsprechenden Unterbringungskapazitäten in den EVZ (vgl. Ziffer 3.1). In Ausnahmesituationen, insbesondere bei erhöhten Gesuchseingängen oder bei Kapazitätsengpässen in den EVZ, muss das BFM jedoch die Möglichkeit haben, Dublin-Anfragen zu einem späteren Zeitpunkt einzureichen. Dies wird durch den Begriff "in der Regel" zum Ausdruck gebracht.

Zu Absatz 2^{ter} (neu)

Die in Absatz 2 aufgeführten Tätigkeiten sollen an Dritte delegiert werden können. Es handelt sich dabei namentlich um administrative Tätigkeiten. Tätigkeiten wie die Redaktion eines Asylentscheides oder eine Anhörung zu den Asylgründen sind Kerntätigkeiten im Asylverfahren; sie sollen deshalb weiterhin nur durch Mitarbeitende des BFM wahrgenommen werden können.

Die Regelung, wonach Aufgaben zur Sicherstellung des Betriebs der EVZ an Dritte delegiert werden können, ist heute bereits auf Verordnungsstufe verankert (vgl. Art. 17 der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen, AsylV 1; SR 142.311). Sie soll aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz neu auf Gesetzesstufe gehoben werden. Ferner wird damit den Anforderungen des Gesetzesmässigkeitsprinzips

Rechnung getragen, wonach das formelle Gesetz Art, Umfang und Zweck der Aufgabenübertragung festlegen muss.

Mit einer klar definierten und gut strukturierten Vorbereitungsphase können die Asylverfahren insgesamt beschleunigt werden. Zudem kann das BFM mit der Möglichkeit, gewisse Aufgaben an Dritte delegieren zu können, administrativ entlastet werden.

Artikel 26a (neu) Medizinische Untersuchung

In der Praxis werden im Rahmen von Asyl- und Wegweisungsverfahren oftmals in einem späten Verfahrensstadium medizinische Gründe geltend gemacht, die dem Vollzug der Wegweisung in den Heimatstaat entgegenstehen. Auch Mehrfach- oder Wiedererwägungsgesuche werden oftmals ausschliesslich medizinisch begründet. Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BFM ist es schwierig und zeitintensiv, Asylverfahren mit medizinischen Vorbringen durchführen zu können. Zwar besteht bereits heute die Möglichkeit, entsprechende Vorbringen durch einen Vertrauensarzt überprüfen zu lassen. Dies ist jedoch mit einem grossen Aufwand verbunden, da im geltenden AsylG keine spezifischen Regelungen zum Vorgehen bei medizinischen Vorbringen existieren.

Vor diesem Hintergrund soll neu eine Regelung zu medizinischen Vorbringen im Asylverfahren aufgenommen werden. Eine solche ermöglicht es den Betroffenen, medizinische Vorbringen frühzeitig, einfach und kostenlos durch spezialisiertes medizinisches Personal abklären zu lassen. Ein klar geregeltes Verfahren erhöht auch die Rechtssicherheit.

Zu Absatz 1

Allfällige gesundheitliche Beeinträchtigungen müssen unmittelbar nach Einreichung des Asylgesuches geltend gemacht werden, wenn diese der betroffenen Person bekannt und wenn diese für das Asyl- und Wegweisungsverfahren relevant sind. Die Frist dafür kann vom Bundesrat auf Verordnungsstufe festgelegt werden. In jedem Fall darf diese die Maximaldauer der Vorbereitungsphase von drei Wochen nicht überschreiten (vgl. Art. 26 Abs. 1bis AsylG). Den konkreten Umständen im Einzelfall ist Rechnung zu tragen, zum Beispiel wenn es einer betroffenen Person aus entschuldigen Gründen nicht möglich war, ihre medizinischen Vorbringen innerhalb dieser Frist geltend zu machen.

Beim Eintritt in die EVZ werden die Betroffenen durch ein Merkblatt und bei der Befragung zur Person mündlich darauf aufmerksam gemacht, dass sie allfällige medizinische Vorbringen unmittelbar nach Einreichung ihres Asylgesuches geltend machen müssen und dass sie sich durch medizinisches Fachpersonal kostenlos untersuchen lassen können.

Werden gesundheitliche Beeinträchtigungen geltend gemacht, muss sich die betroffene Person an die vom BFM bezeichnete medizinische Fachperson wenden. In der Praxis wird diese Erstkonsultation voraussichtlich durch ausgebildetes Krankenpersonal in den EVZ wahrgenommen werden. Ist es medizinisch indiziert, wird die betroffene Person an einen vom BFM beauftragten Facharzt oder an eine beauftragte Fachärztin weiterverwiesen. Artikel 82a AsylG, wonach u.a. der Zugang zu den Leistungserbringern und die Wahl des Versicherers eingeschränkt werden können, findet auch bei einem Aufenthalt in den EVZ sinngemäss Anwendung.

Zu Absatz 2

Später geltend gemachte gesundheitliche Beeinträchtigungen können im Asyl- und Wegweisungsverfahren (inklusive allfällige Wiedererwägungsverfahren) nur noch dann berücksichtigt werden, wenn die betroffene Person diese nachweisen kann (vgl. Art. 32 Abs. 2 VwVG). Entgegen der allgemeinen Regel, wonach Vorbringen im Rahmen eines Asylverfahrens zumindest glaubhaft gemacht werden müssen (vgl. Art. 7 AsylG), werden somit höhere Anforderungen an das Beweismass gestellt. Dasselbe gilt, wenn sich eine asylsuchende Person an einen nicht vom BFM beauftragten Arzt wendet und ein von diesem ausgestelltes ärztliches Attest einreicht. Bestehen Zweifel an den medizinischen Vorbringen, so kann das BFM einen Vertrauensarzt damit beauftragen, die entsprechenden Vorbringen beziehungsweise das nachträglich eingereichte ärztliche Attest zu überprüfen oder die asylsuchende Person zu untersuchen. Diese Aufgabe könnte zum Beispiel durch den regionalärztlichen Dienst einer IV-Stelle wahrgenommen werden. Wird von einer betroffenen Person der Nachweis einer gesundheitlichen Beeinträchtigung erbracht, so ist dies auch mit der vorgeschlagenen Regelung unabhängig vom Zeitpunkt der Geltendmachung vollumfänglich bei der Prüfung des Asylgesuches zu berücksichtigen.

Beim Eintritt in die EVZ werden die Betroffenen durch ein Merkblatt und im Rahmen der Befragung zur Person auch mündlich auf die beweisrechtlichen Folgen später geltend gemachter medizinischer Vorbringen im Asylverfahren aufmerksam gemacht.

Die neue Regelung ermöglicht es Asylsuchenden, medizinische Vorbringen einfach und kostenlos abklären zu lassen. Gleichzeitig kann die Zahl der Fälle reduziert werden, in denen die Betroffenen medizinische Vorbringen erst in einem sehr späten Zeitpunkt geltend machen, einzig um den Vollzug der Wegweisung zu verhindern oder aufzuschieben.

2.4 **8. Kapitel: Rechtsschutz**

Art. 109a (neu) Vereinbarungen

Im Bericht des EJPD über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom März 2011 wird festgestellt, dass die Asylverfahren zu lange dauern (vgl. Bericht über Beschleunigungsmassnahmen S. 13 ff.). Die lange Verfahrensdauer betrifft sowohl das erstinstanzliche Verfahren als auch das Beschwerdeverfahren. Der Bericht zeigt verschiedene mögliche Ursachen dafür auf. Als eine der Ursachen wird u.a. genannt, dass keine Absprachen mit dem BVGer hinsichtlich einer Priorisierung erst- und zweitinstanzlicher Verfahren bestehen. Es bestehen auch keine Absprachen über administrative Abläufe. Um einen reibungslosen Verfahrensablauf sicherzustellen, können solche Absprachen gerade in Zeiten hoher Gesuchseingänge sinnvoll und notwendig sein. Da die Absprachen lediglich administrative Fragen betreffen, bleibt die verfassungsmässige richterliche Unabhängigkeit weiterhin vollumfänglich gewährleistet (Art. 191c der Schweizerischen Bundesverfassung, BV; SR 101).

Art. 110a (neu) Unentgeltliche Rechtspflege

Zu Absatz 1

Im Beschwerdeverfahren sollen neben den Verfahrenskosten auch die Kosten für die amtliche Verbeiständung übernommen werden, wenn die betroffene Person mittellos und die Beschwerde nicht aussichtslos ist. Die Notwendigkeit einer amtlichen Verbeiständung wird neu aufgrund der im Regelfall mangelnden Sprach- und Rechts-

kenntnisse der Betroffenen gesetzlich vermutet. Nach geltendem Recht ist die Frage, ob eine Verbeiständung im konkreten Einzelfall notwendig ist, mit einem relativ hohen Abklärungsaufwand verbunden.

Die Befreiung von der Kostentragungspflicht und die amtliche Verbeiständung müssen von der betroffenen Person im Rahmen des Beschwerdeverfahrens beantragt werden (vgl. Art. 65 Abs. 2 VwVG).

Durch den Wegfall der Prüfung der Notwendigkeit einer Verbeiständung kann das BVGer entlastet werden. Da mit einer amtlichen Verbeiständung zudem höhere Anforderungen an die Einhaltung von Formvorschriften gestellt werden können, kann das Beschwerdeverfahren insgesamt beschleunigt werden.

Zu Absatz 2

In Abweichung von Artikel 65 Absatz 2 VwVG soll neu bei der amtlichen Verbeiständung im Asylbereich kein Anwaltsmonopol mehr für die unentgeltliche Rechtsvertretung bestehen. Eine solche Lösung hat den Vorteil, dass die im erstinstanzlichen Verfahren mit der Rechtsberatung betrauten Personen, die teilweise keine Anwältinnen oder Anwälte sind, Asylsuchende auch im Rahmen der unentgeltlichen Rechtspflege vertreten können. Personen, die vom BVGer als amtliche Rechtsvertreter eingesetzt werden wollen, müssen über einen juristischen Hochschulabschluss sowie fundierte Kenntnisse des Verfahrens- und Asylrechts verfügen (z.B. juristischer Abschluss mit Schwerpunkt im Migrationsrecht oder Mitarbeit in einer spezialisierten Rechtsberatungsstelle). Personen, die nur über einen juristischen Bachelor-Abschluss verfügen, sollen nicht zugelassen werden, weil sie in der Regel zwar über rechtliche Grundlagenkenntnisse, nicht aber über das erforderliche Spezialwissen verfügen.

3 Auswirkungen auf den Bund und die Kantone

3.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund

Die im AsylG vorgeschlagenen Änderungen sollen längerfristig zu Einsparungen führen. Präzise Angaben zu den möglichen finanziellen Auswirkungen lassen sich jedoch nicht machen, da keine genaue Prognose über künftige Entwicklung der Anzahl, der Qualität und des Profils der Asylgesucheingänge möglich ist.

Die vorgeschlagenen Änderungen können im ersten Jahr nach der Inkraftsetzung kostenneutral umgesetzt werden; längerfristig können beim Bund Einsparungen erzielt werden: Den jährlichen Mehrkosten von rund 67 Millionen Franken stehen im ersten Jahr rund 67 Millionen Franken Einsparungen gegenüber. Sieben Jahre nach der Inkraftsetzung erhöhen sich die jährlichen Einsparungen auf maximal 108 Millionen Franken.

Mehrkosten

Die vorgeschlagenen Änderungen führen beim Bund zu Investitionskosten. So müssten gemäss einer ersten Einschätzung die Unterbringungskapazitäten in den EVZ von heute rund 1'200 Plätzen auf rund 3'000 Plätze erhöht werden. Diese Erhöhung ist notwendig, wenn künftig die Mehrheit aller Dublin-Verfahren in den EVZ durchgeführt und abgeschlossen werden sollen. Eine solche zweieinhalbfache Erhöhung der Unterbringungskapazitäten führt zu jährlichen Mehrkosten von rund 60 Millionen Franken (Betriebsausgaben EVZ: rund 52,5 Millionen Franken, Raummiete BBL [Leistungsverrechnung Bundesamt für Bauten und Logistik, BBL]: rund 7,5 Millionen Franken).

Kosten entstehen dem Bund auch für die Finanzierung der Massnahmen für einen verbesserten Rechtsschutz sowie für die medizinische Untersuchung in den EVZ während der Vorbereitungsphase (vgl. Art. 26, 26a und 110a AsylG).

Die Mehrkosten für die amtliche Verbeiständung für Asylsuchende (vgl. Art. 110a AsylG) betragen rund 2 Millionen Franken pro Jahr. Dieser Betrag berechnet sich wie folgt: Die Beschwerdequote bei ablehnenden Asylentscheiden, Nichteintretensentscheiden und Wiedererwägungsentscheiden (insgesamt rund 16'000 Entscheide pro Jahr) beträgt zurzeit rund 30 Prozent. Aufgrund der erweiterten Möglichkeit, sich in diesen Fällen amtlich verbeiständen zu lassen, ist mit einer Erhöhung der Beschwerdequote auf schätzungsweise 50 Prozent zu rechnen. Rund 20 Prozent der eingereichten Beschwerden sind nicht aussichtslos und werden aufgrund der neuen Regelung voraussichtlich zu einer kostenlosen amtlichen Verbeiständung führen. Die amtliche Verbeiständung für diese rund 1'600 Beschwerdeverfahren kostet rund 2 Millionen Franken (1'200 Franken pro Beschwerdeverfahren).

Die Möglichkeit, sich in den EVZ medizinisch untersuchen zu lassen sowie der Beizug von Vertrauensärzten des Bundes (vgl. Art. 26a AsylG) führt zu Mehrkosten von schätzungsweise 5 Millionen Franken jährlich. Dieser Betrag berechnet sich wie folgt: In der Annahme, dass bei 15'000 Asylgesuchen pro Jahr rund 50 Prozent der Asylsuchenden sich medizinisch untersuchen lassen und sich die Durchschnittskosten einer Konsultation auf 350 Franken belaufen, ist mit Mehrkosten von 2,6 Millionen Franken zu rechnen. Zusätzlich ist davon auszugehen, dass bei rund 1'200 Asylsuchenden pro Jahr der Beizug eines Vertrauensarztes angezeigt ist. Dadurch können dem Bund weitere Mehrkosten von 2,4 Millionen Franken entstehen (ein ärztliches Gutachten kostet durchschnittlich 2'000 Franken).

Einsparungen

Bei einer Erhöhung der Kapazitäten in den EVZ ist davon auszugehen, dass rund 80 Prozent aller Dublin-Verfahren (rund 4'800 Personen) ab EVZ vollzogen werden können. Dies führt zu Einsparungen bei den Sozialhilfe- und Nothilfekosten von rund 63,5 Millionen Franken pro Jahr:

Durch den Vollzug bei Dublin-Fällen ab EVZ entfällt die einmalige Nothilfepauschale in der Höhe von 6'100 Franken pro Person, die der Bund den Kantonen vergütet. Im Bereich der Nothilfe ergeben sich somit Einsparungen von rund 29 Millionen Franken jährlich. Bis zum rechtskräftigen Asylentscheid vergütet der Bund den Kantonen pro Person und Tag eine Globalpauschale von 55 Franken. Die Unterbringung der Personen in einem Dublin-Verfahren in der EVZ führt somit zu Einsparungen von jährlich rund 34,5 Millionen Franken, da der Bund für diese Personen während 130 Tagen (durchschnittliche Dauer des Aufenthalts in den Kantonen bei Dublin-Fällen) keine Globalpauschale mehr an die Kantone entrichten muss.

Wird bei medizinischen Vorbringen, die nicht unmittelbar nach Einreichen des Asylgesuches vorgebracht werden, das Beweismass erhöht (vgl. Art. 26a Abs. 2 AsylG), ist davon auszugehen, dass rund 5 bis 10 Prozent weniger vorläufige Aufnahmen wegen Unzumutbarkeit der Wegweisung angeordnet werden. Der Bund vergütet den Kantonen die Sozialhilfekosten während längstens sieben Jahren nach Einreise der vorläufig aufgenommenen Person (vgl. Art. 87 Abs. 3 AuG). Wird von 10 Prozent weniger vorläufiger Aufnahmen ausgegangen, entstehen dem Bund im Bereich der Sozialhilfekosten im ersten Jahr Einsparungen von maximal 3,5 Millionen Franken (350 Personen x 55 Franken pro Tag x 180 Tage). Nach sieben Jahren

entstehen dem Bund im Bereich der Sozialhilfe jährliche Einsparungen von maximal 45 Millionen Franken (2'275 Personen x 55 Franken pro Tag x 360 Tage).

3.2 Personelle Auswirkungen auf den Bund

Die Einführung einer Vorbereitungsphase in den EVZ (vgl. Art. 26 AsylG) soll schrittweise umgesetzt werden. Die damit verbundenen personellen Auswirkungen sind zum heutigen Zeitpunkt noch nicht absehbar. Allfällige personelle Auswirkungen werden in der Zusatzbotschaft des Bundesrates konkretisiert.

3.3 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Bei den Kantonen und Gemeinden sind keine Mehrkosten zu erwarten.

4 Rechtliche Aspekte

Der Entwurf zur Änderung des AsylG im Rahmen der vorliegenden Zusatzbotschaft stützt sich auf Artikel 121 Absatz 1 BV (Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Gewährung von Asyl sowie Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern). Er ist mit der Verfassung und dem Völkerrecht vereinbar.