



# **Bericht**

## **über das Ergebnis**

### **der schriftlichen Anhörung**

#### **zum Vorentwurf des Bundesgesetzes**

#### **über die Koordination des Asyl- und des**

#### **Auslieferungsverfahrens**

---

Bern, September 2009

## 1. Ausgangslage

Am 29. Juni 2009 eröffnete die EJPD-Vorsteherin im Rahmen der Vernehmlassung eine schriftliche Anhörung nach Artikel 10 des Vernehmlassungsgesetzes (SR 172.061) zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Koordination des Asyl- und des Auslieferungsverfahrens und beauftragte das Bundesamt für Justiz (BJ) mit der Durchführung. Die Anhörung dauerte bis am 28. August 2009.

Die Eröffnung des Anhörungsverfahrens wurde Ende Juni 2009 im Internet (Homepage Bundesbehörden) unter Angabe der Eingabefrist und mit den elektronischen Anhörungsunterlagen publiziert.

Für den vorliegenden Bericht wurden sämtliche Stellungnahmen berücksichtigt, die bis Mitte September 2009 eingegangen sind.

## 2. Teilnehmer am Anhörungsverfahren

Zur Anhörung wurden 38 Organisationen und Institutionen eingeladen.

Nachfolgend sind die Anhörungsadressaten aufgelistet. Die verwendeten Abkürzungen sind der Übersichtlichkeit wegen vorne aufgeführt. Die Organisationen und Institutionen in Kursivschrift haben auf eine Stellungnahme verzichtet.

<b>AI</b>	Amnesty International
<b>BGer</b>	Schweizerisches Bundesgericht
<b>BStGer</b>	Bundesstrafgericht
<b>BVGer</b>	Bundesverwaltungsgericht
<b>CAS</b>	CARITAS Schweiz
<b>DJS</b>	Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz
<b>ICJ-CH</b>	Schweizer Sektion der Internationalen Juristenkommission
<b>EKM</b>	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
<b>ErkB</b>	<i>Erklärung von Bern</i>
<b>HEKS</b>	<i>Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz</i>
<b>IGFM-CH</b>	<i>Internationale Gesellschaft für Menschenrechte, Sektion Schweiz</i>
<b>KKJPD</b>	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
<b>KSBS</b>	<i>Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz</i>
<b>KSS</b>	<i>Konferenz der Schweizer Staatsanwälte</i>
<b>SAH</b>	<i>Schweizerisches Arbeiterhilfswerk</i>
<b>SAK</b>	<i>Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie</i>
<b>SAV</b>	Schweizerischer Anwaltsverband
<b>SEK</b>	<i>Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund</i>
<b>SFH</b>	Schweizerische Flüchtlingshilfe
<b>SGEMRK</b>	<i>Schweizerische Gesellschaft für die Europäische Menschenrechtskonvention</i>
<b>SJV</b>	<i>Schweizerischer Juristenverein</i>
<b>SKG</b>	<i>Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft</i>
<b>SRK</b>	Schweizerisches Rotes Kreuz

<b>SVEIS</b>	<i>Schweizerische Vereinigung für europäisches und internationales Strafrecht</i>
<b>SVIR</b>	<i>Schweizerische Vereinigung für internationales Recht</i>
<b>SVR</b>	Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter
<b>UNHCR</b>	United Nations High Commissioner for Refugees
<b>UNIBE</b>	<i>Universität Bern</i>
<b>UNIBS</b>	<i>Universität Basel</i>
<b>UNIFR</b>	<i>Université de Fribourg</i>
<b>UNIGE</b>	<i>Université de Genève</i>
<b>UNIL</b>	Université de Lausanne
<b>UNILU</b>	<i>Universität Luzern</i>
<b>UNINE</b>	<i>Université de Neuchâtel</i>
<b>UNISG</b>	<i>Universität St. Gallen</i>
<b>UNIZH</b>	<i>Universität Zürich</i>
<b>VKM</b>	<i>Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden</i>
<b>VSJF</b>	Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen

Von den 38 eingeladenen Organisationen und Institutionen haben 16 eine Stellungnahme eingereicht. Ein Adressat hat ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet<sup>1</sup>. Von 21 Adressaten sind keine Antworten eingegangen (in Kursivschrift aufgeführt).

Eine politische Partei<sup>2</sup> und die Fédération des Entreprises Romandes<sup>3</sup> haben sich ebenfalls zum Vorentwurf geäußert.

### **3. Allgemeine Stossrichtung der Eingaben**

Der Vorentwurf wurde kontrovers aufgenommen. Eine Minderheit der Teilnehmer begrüsst die Vorlage und die vorgeschlagene Gesetzesrevision zur Behebung der Koordinationsdefizite bei parallelen Asyl- und Auslieferungsverfahren.

Eine Mehrheit der Teilnehmer erachtet eine Gesetzesrevision für die wenigen parallelen Asyl- und Auslieferungsverfahren, die Probleme bieten, nicht als notwendig.

Die meisten Gegner der Vorlage könnten sich im Falle einer Gesetzesrevision mit einer Regelung über die Akteneinsicht und die Beschleunigung des Asylverfahrens einverstanden erklären. Die Öffnung des Rechtswegs an das Bundesgericht lehnen sie kategorisch ab. Sie plädieren für die Aussetzung des Auslieferungsverfahrens bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheides über die Flüchtlingseigenschaft und für eine gesetzliche Verankerung des Vorrangs des Flüchtlingsrechts.

---

<sup>1</sup> KSBS

<sup>2</sup> Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP)

<sup>3</sup> FER

## 4. Zusammenstellung

### 4.1 Notwendigkeit einer Gesetzesänderung

#### 4.1.1 Zustimmung

Sieben Teilnehmer<sup>4</sup> sprechen sich für die Gesetzesvorlage aus, wovon ein Teilnehmer<sup>5</sup> Vorbehalte zur Öffnung des Rechtsmittelwegs an das Bundesgericht hat.

#### 4.1.2 Ablehnung

Neun Teilnehmer<sup>6</sup> lehnen eine gesetzliche Regelung ab. Die Ablehnung wird damit begründet, dass die wenigen problematischen Fälle kein aufwändiges Gesetzgebungsprojekt rechtfertigen und dass eine Gesetzesrevision staatspolitisch nicht vertretbar ist.

Ein Teilnehmer<sup>7</sup> weist den Vorentwurf als ungenügend zurück (siehe 4.2.3).

#### 4.1.3 Teilweise Ablehnung

Ein Teilnehmer<sup>8</sup> spricht sich gegen eine Regelung aus, die in parallelen Asyl- und Auslieferungsverfahren den Zugang zum Bundesgericht öffnet. Bestimmungen, die den Aktenaustausch und das Beschleunigungsgebot regeln, werden indessen befürwortet.

### 4.2 Massnahmen zur Koordination von parallelen Verfahren

#### 4.2.1 Zustimmung

Die Mehrheit der Teilnehmer begrüsst gesetzliche Massnahmen zum Aktenbeizug und zur Verfahrensbeschleunigung.

Acht Teilnehmer<sup>9</sup> unterstützen die vorgeschlagene Regelung im Asylgesetz (*Art. 37 Abs. 4, 41a, 108a und 109 Abs. 5*) und im Rechtshilfegesetz (*Art. 55a*).

#### 4.2.2 Zustimmung mit Vorbehalt

Acht Teilnehmer<sup>10</sup> erachten die Vorschläge als taugliche Massnahmen, beurteilen aber eine Gesetzesänderung nicht als prioritär.

#### 4.2.3 Ablehnung

Ein Teilnehmer<sup>11</sup> weist die Vorschläge zurück. Er kritisiert insbesondere die Bestimmungen über den Aktenbeizug. Der vorgesehene Informationsaustausch zwischen den Fachbehörden könne im Einzelfall schwerwiegende Folgen für die betroffene Person haben.

---

<sup>4</sup> BGer, BStGer, BVGer, FER, ICJ-CH, KKJPD, SVR

<sup>5</sup> BVGer

<sup>6</sup> AI, CAS, DJS, EKM, SFH, SP, SRK, UNIL, VSJF

<sup>7</sup> SAV

<sup>8</sup> UNHCR

<sup>9</sup> BGer, BStGer, BVGer, KKJPD, ICJ-CH, SVR, UNHCR, UNIL

<sup>10</sup> AI, CAS, DJS, EKM, SFH, SP, SRK, VSJF

<sup>11</sup> SAV

#### 4.2.4 Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Ein Teilnehmer<sup>12</sup> beantragt eine Ergänzung von Artikel 41a und 108a Asylgesetz und von Artikel 55a Rechtshilfegesetz: Wenn eine Behörde die Geltung des non-refoulement-Prinzips anders beurteilt als die Behörde des noch laufenden parallelen Verfahrens, muss zwingend ein Meinungs austausch stattfinden, wobei die betroffene Person angehört wird.

Die Koordination soll inhaltlich zudem insofern sichergestellt werden, als dass bei Bejahung der Anwendbarkeit des non-refoulement-Prinzips durch die eine Behörde auch die Behörden des parallelen Verfahrens daran gebunden sind, damit alsdann in keinem der beiden Verfahren eine Auslieferung bzw. Ausschaffung erfolgt.

Ein Teilnehmer<sup>13</sup> möchte, dass im Zusammenhang mit Artikel 41a und 108a Asylgesetz und mit Artikel 55a Rechtshilfegesetz sichergestellt wird, dass bei einem Verfahren, das zur Auslieferung eines Flüchtlings führen kann, die Informationen im Zusammenhang mit dem Asylantrag einer Person vertraulich behandelt werden. Es wird zudem angeregt, dass dem Büro des UNHCR künftig Informationen über Auslieferungsverfahren zukommen, in denen Flüchtlinge oder Asylsuchende betroffen sind.

Ein Teilnehmer<sup>14</sup> empfiehlt, dass das Beschleunigungsgebot in allen parallelen Asyl- und Auslieferungsverfahren gilt, unabhängig davon, ob die Person in Haft ist oder nicht.

### 4.3 Bundesgericht als Beschwerdeinstanz

#### 4.3.1 Zustimmung

Sechs Teilnehmer<sup>15</sup> begrüßen die vorgeschlagene Lösung. Ein Teilnehmer<sup>16</sup> hat Vorbehalte gegen die Regelung (siehe 4.3.3).

#### 4.3.2 Ablehnung

10 Teilnehmer<sup>17</sup> lehnen das Bundesgericht als Beschwerdeinstanz ab. Ein Teilnehmer<sup>18</sup> lässt die Frage offen.

Die ablehnende Haltung wird damit begründet, dass der Vorschlag über das Ziel hinaus schießt und keine Beschleunigung zur Folge haben wird. Der Vorschlag sende ein problematisches Signal im Hinblick auf das Gebot der Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit, den Gleichbehandlungsgrundsatz und die Zuständigkeitsordnung der Gerichtsbarkeit. Es wird bemängelt, dass mit dieser Lösung der Impuls für die Zuständigkeit des Bundesgerichts von aussen, d.h. durch das Gesuch eines Drittstaates um Auslieferung gesetzt wird, und der Instanzenzug damit dem Zufall überlassen wird. Es werden negative Folgen für die Einheitlichkeit und Akzeptanz der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung befürchtet.

---

<sup>12</sup> ICJ-CH

<sup>13</sup> UNHCR

<sup>14</sup> EKM

<sup>15</sup> BGer, BStGer, FER, ICJ-CH, KKJPD, SVR

<sup>16</sup> BVGer

<sup>17</sup> AI, CAS, DJS, EKM, SFH, SP, SRK, UNHCR, UNIL, VSJF

<sup>18</sup> SAV

Die Zusammenführung der parallelen Asyl- und Auslieferungsfälle beim Bundesgericht wird für problematisch gehalten, weil die unterschiedlichen Rechtsgüter, der Schutz der Person vor Verfolgung, welchem klar der Vorrang zu geben sei, und das Interesse der Strafverfolgung der Staaten gleichgesetzt würden.

Ein Teilnehmer<sup>19</sup> merkt an, dass in Dublin-Fällen weiterhin scheinbar widersprüchliche Entscheide möglich sind, womit ein wesentliches Ziel der Vorlage – die Vermeidung widersprüchlicher Entscheide – nicht erreicht wird.

#### 4.3.3 Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Ein Teilnehmer<sup>20</sup> möchte die Beschwerde an das Bundesgericht enger fassen und schlägt in Artikel 83 Bst. d Ziff. 1 Bundesgerichtsgesetz folgende Ergänzung vor:

"(...) ausser die *Endentscheide* betreffen Personen, gegen die ein Auslieferungsersuchen des Staates vorliegt, vor welchem sie Schutz suchen, *und es sich bei der Auslieferung um einen besonders bedeutenden Fall handelt,*"

Dieser Teilnehmer gibt zu bedenken, dass es der potenzielle Verfolgerstaat des Asylsuchenden in der Hand haben wird, mit der Stellung eines Auslieferungsersuchens einen erweiterten Rechtsmittelweg im Asylverfahren zu bewirken. Der Teilnehmer weist zudem darauf hin, dass nur bei parallel geführten und etwa gleichzeitig beim Bundesstraf- und beim Bundesverwaltungsgericht abgeschlossenen Verfahren eine Gesamtbeurteilung durch das Bundesgericht möglich ist. Bei grösserem zeitlichem Abstand zwischen den beiden Verfahrensabschlüssen könnten verschiedene Probleme und unerwünschte Nebeneffekte (wie Verlängerung der Auslieferungshaft) auftreten.

#### 4.4 Weitere Vorschläge

Die 10 Teilnehmer, die das Bundesgericht als Beschwerdeinstanz ablehnen bzw. eine Gesetzesrevision in Frage stellen, schlagen im Falle einer Gesetzesänderung eine Regelung vor, die festhält, dass bei parallelen Asyl- und Auslieferungsverfahren das Auslieferungsverfahren bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheids über die Flüchtlingseigenschaft sistiert wird.

Sieben dieser Teilnehmer<sup>21</sup> möchten zudem den Vorrang des Flüchtlingsrechts gesetzlich verankern. Dazu schlägt ein Teilnehmer<sup>22</sup> folgende Ergänzung im Asylgesetz vor:

##### **Art. 6a** Zuständige Behörde

*Über die Flüchtlingseigenschaft, die Gewährung oder Verweigerung von Asyl sowie über die Wegweisung entscheiden alleine und abschliessend erstinstanzlich das Bundesamt für Migration (Bundesamt) und zweitinstanzlich das Bundesverwaltungsgericht.*

---

<sup>19</sup> UNHCR

<sup>20</sup> BVGer

<sup>21</sup> AI, CAS, DSJ, SFH, SP, SRK, VSJF

<sup>22</sup> CAS