



Erläuternder Bericht

zur Änderung des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer in Bezug auf den Ersatz von Nichteintretensentscheiden

vom 16. Dezember 2009

Inhaltsverzeichnis

1	Grundzüge der Vorlage	3
1.1	Ausgangslage.....	3
1.2	Heutige Regelung und Praxis bei Nichteintretensentscheiden (Art. 32 bis 35a AsylG).....	4
1.3	Schlussfolgerungen Expertenkommission.....	5
1.4	Grundzüge der neuen Regelung	6
1.5	Weiteres Vorgehen in Bezug auf den Entwurf zur Änderung des AsylG und des AuG.....	8
2	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	9
2.1	Erläuterungen zu den Änderungen des Asylgesetzes	9
2.1.1	2. Kapitel: Asylsuchende, 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen	9
2.1.2	2. Kapitel: Asylsuchende, 2. Abschnitt: Asylgesuch und Einreise.....	10
2.1.3	2. Kapitel: Asylsuchende, 3. Abschnitt: Das erstinstanzliche Verfahren	10
2.1.4	4. Kapitel: Gewährung vorübergehenden Schutzes und Rechtsstellung der Schutzbedürftigen, 4. Abschnitt: Beendigung des vorübergehenden Schutzes und Rückkehr	15
2.1.5	5. Kapitel: Sozialhilfe und Nothilfe, 1. Abschnitt: Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen, Nothilfe und Kinderzulagen	15
2.1.6	6. Kapitel: Bundesbeiträge	15
2.1.7	8. Kapitel: Rechtsschutz, 2. Abschnitt: Beschwerdeverfahren auf Bundes-ebene	16
2.2	Erläuterungen zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer.....	18
2.2.1	10. Kapitel: Beendigung des Aufenthalts, 5. Abschnitt: Zwangsmassnahmen	18
3	Finanzielle und personelle Auswirkungen	19
4	Verfassungs- und Völkerrecht.....	19

Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Im Rahmen der Vernehmlassung zum Entwurf der Revision des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) und des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) wurde unter anderem von Amnesty International (AI), Caritas, der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SP) sowie dem Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) auf die unübersichtliche und schwer verständliche Systematik der Nichteintretenstatbestände mit den dazugehörigen Ausnahmebestimmungen hingewiesen. Es wurde vorgeschlagen, anstelle des Nichteintretensverfahrens grundsätzlich ein beschleunigtes materielles Verfahren vorzusehen. Dieses Anliegen ist nicht neu und wurde in den vergangenen Jahren immer wieder diskutiert, jedoch aus folgenden Gründen nicht weiterverfolgt:

Aufgrund des am 1. April 2004 in Kraft getretenen Entlastungsprogramms 2003 (EP03) wurde eine neue Regelung eingeführt, wonach Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid (NEE) von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden und bei Bedarf nur noch Nothilfe erhalten (Sozialhilfestopp). Demgegenüber erhielten Personen mit einem rechtskräftig abgelehnten materiellen Asylentscheid weiterhin Sozialhilfe. Eine Überarbeitung der Systematik der Nichteintretenstatbestände wäre mit dieser besonderen Regelung der Sozial- und Nothilfe bei NEE nicht vereinbar gewesen. Seit dem 1. Januar 2008 gilt der Sozialhilfestopp nun auch für Personen mit einem rechtskräftig abgelehnten materiellen Asylentscheid. Damit ist einer der wesentlichsten Unterschiede zwischen Nichteintretensverfahren und materiellen Verfahren weggefallen.

Das AsylG enthält zahlreiche Nichteintretenstatbestände, von denen eine präventive Wirkung bezüglich der Einreichung von offensichtlich unbegründeten Asylgesuchen erwartet wurde. Dass diese Wirkung nur bedingt eingetreten ist, zeigen insbesondere die ersten Erfahrungen mit dem am 1. Januar 2007 eingeführten Nichteintretenstatbestand wegen Papierlosigkeit (Art. 32 Abs. 2 Bst. a AsylG). Dieser neue Tatbestand hat auch nach über zwei Jahren das Problem der mangelnden Abgabe von Reise- oder Identitätspapieren im Wesentlichen nicht beseitigen können. So haben im Jahr 2006 24,7 % der Asylsuchenden Reise- oder Identitätspapiere abgegeben. Wohl als kurzfristige Folge des neuen Tatbestandes waren es 2007 zwar 32,9 %¹. Bereits im Jahr 2008 ist die Papierabgabe jedoch wieder auf 27,6 % gesunken. Von Januar bis Ende Oktober 2009 betrug der entsprechende Anteil 28,8 % (Stand 5. November 2009).

Hinzu kommt, dass das Bundesamt für Migration (BFM) bei vielen Nichteintretenstatbeständen vorfrageweise prüfen muss, ob Hinweise auf eine asylrelevante Verfolgung vorliegen. Auch ist in jedem Fall zu prüfen, ob die Wegweisung nach einem NEE tatsächlich möglich, zulässig und zumutbar ist. Dadurch ergeben sich immer wieder teilweise komplizierte Verfahrensfragen auch vor dem Bundesverwaltungsgericht (BVGer); der Abklärungsaufwand ist in solchen Fällen mindestens gleich gross wie bei einem materiellen Asylverfahren.

Angesichts dieser Ausgangslage ist eine Anpassung und Vereinfachung des bestehenden Nichteintretensverfahrens gerechtfertigt. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

¹ Dieser Wert wurde ebenfalls durch den kurzfristigen Anstieg der Asylgesuche von rumänischen Staatsangehörigen (Roma) beeinflusst, welche Identitäts- und Reisepapiere zuhanden des BFM abgaben. 2007 verzeichnete das BFM 539 Asylgesuche von Personen aus Rumänien, 2006 wurden hingegen 62 und 2008 nur 23 Asylgesuche von Personen aus Rumänien registriert.

setzte am 24. August 2009 eine Expertenkommission aus Vertreterinnen und Vertretern der Kantone, Gerichtsbehörden², Hilfswerke, Lehre und Forschung sowie der Bundesverwaltung ein, die den Auftrag hatte, die Auswirkungen des geltenden Nichteintretensverfahren zu überprüfen und Verbesserungsvorschläge auszuarbeiten. Die Expertenkommission hat ihre Arbeiten am 30. Oktober 2009 abgeschlossen und einen Vorschlag ausgearbeitet, der die geltenden Verfahrensbestimmungen im Asylbereich unter Wahrung des Verfassungs- und Völkerrechts wesentlich vereinfacht und damit auch die Abläufe im Asylverfahren – einschliesslich des Beschwerdeverfahrens – effizienter gestaltet.

1.2 Heutige Regelung und Praxis bei Nichteintretensentscheiden (Art. 32 bis 35a AsylG)

Das AsylG enthält zurzeit dreizehn Nichteintretenstatbestände (Art. 32–35a AsylG), die offensichtlich unbegründete und missbräuchliche Gesuche erfassen. Bei vielen Nichteintretensgründen muss vorfrageweise geprüft werden, ob Hinweise auf eine asylrelevante Verfolgung vorliegen; in diesem Fall muss ein materielles Asylverfahren durchgeführt werden. Dies gilt für die Nichteintretenstatbestände, wenn kein Asylgesuch vorliegt (Art. 32 Abs. 1 i. V. mit Art. 36 Abs. 1 Bst. a AsylG), keine Reise- oder Identitätspapiere abgegeben werden (Art. 32 Abs. 2 Bst. a AsylG), ein Mehrfachgesuch vorliegt (Art. 32 Abs. 2 Bst. e AsylG), ein Asylgesuch im Europäischen Wirtschaftsraum bereits abgelehnt wurde (Art. 32 Abs. 2 Bst. f AsylG), ein Asylgesuch missbräuchlich nachgereicht wird (Art. 33 AsylG), eine Sicherheit vor Verfolgung im Ausland besteht (Art. 34 AsylG) und wenn das Verfahren nach einer Abschreibung wieder aufgenommen wird (Art. 35a AsylG). In diesen Fällen muss in der Regel eine Anhörung durchgeführt werden.

Zudem kommt es immer wieder vor, dass das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) oder das Committee Against Torture (CAT) des UNO-Hochkommissariates für Menschenrechte Beschwerdefälle bei NEE zur Neubeurteilung an das BFM zurückweist, meist mit der Auflage, das entsprechende Gesuch nochmals materiell zu behandeln, was zu einer doppelten Prüfung führt.³

Gemäss einem Grundsatzentscheid der damaligen Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK; heute Bundesverwaltungsgericht) darf überdies kein materielles Verfahren durchgeführt werden, wenn die Voraussetzungen eines NEE vorliegen, selbst wenn die Durchführung eines materiellen Verfahrens im Einzelfall wesentlich einfacher wäre.⁴

² Das BVGer hat darauf verzichtet, bei der Expertenkommission mitzuwirken.

³ Das Bundesverwaltungsgericht wies in seinem Entscheid vom 12. Juni 2009 einen NEE ans BFM zur Neubeurteilung zurück, da ein NEE (Täuschung über die Identität) nicht ipso facto dazu führt, dass keine Asylgründe vorliegen. In diesem Fall musste das BFM das Gesuch materiell prüfen (ATAF D-3444/2009). Das CAT beurteilte in seinem Entscheid vom 26. November 2007, dass eine Rückkehr gestützt auf einen NEE wegen Papierlosigkeit das Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (FK; SR **0.105**) verletzt. Es begründete seinen Entscheid damit, dass die Schweiz das Asylgesuch nicht materiell geprüft, sondern in einem rein formellen Verfahren entschieden hatte.

⁴ Auszug aus dem Grundsatzurteil EMARK 2002/15 der Entscheidungen und Mitteilungen der Schweizerischen Asylrekurskommission: «Die Nichteintretenstatbestände sind in Art. 32 bis 34 AsylG geregelt. Diese Bestimmungen sind nicht als «Kann-Bestimmung» formuliert und räumen folglich dem BFF kein Rechtsfolgermessen ein. Vielmehr muss das BFF einen Nichteintretensentscheid dann fällen, wenn es feststellt, dass ein Tatbestand der Art. 32 bis 34 AsylG erfüllt ist.»

1.3 Schlussfolgerungen Expertenkommission

Die Expertenkommission hat im Wesentlichen drei Varianten für den Ersatz von Nichteintretensverfahren und die Einführung eines materiellen Schnellverfahrens eingehend geprüft.

Variante 1

Sie sieht vor, dass neu zwischen Nichteintretensverfahren, beschleunigten materiellen Verfahren und ordentlichen materiellen Verfahren unterschieden werden soll. Die Nichteintretensverfahren sollen nur noch bei Dublin-Fällen (Art. 34 Abs. 2 Bst. d AsylG) durchgeführt werden und in Fällen, in denen eine Wegweisung in vom Bundesrat als sicher bezeichnete Drittstaaten erfolgt (Art. 34 Abs. 2 Bst. a AsylG).

Bei den übrigen heutigen Nichteintretenstatbeständen (z. B. Identitätstäuschung, Verletzung der Mitwirkungspflicht) soll neu ein beschleunigtes materielles Verfahren durchgeführt werden. In allen anderen Fällen soll ein ordentliches materielles Verfahren durchgeführt werden.

Die drei Verfahren unterscheiden sich nach ihren Rechtsfolgen. So sollen beim Nichteintretensverfahren und beim beschleunigten materiellen Verfahren kürzere Beschwerde- und Behandlungsfristen gelten als im ordentlichen materiellen Verfahren. Die Wahl des Verfahrens soll erst nach rechtsgenügender Abklärung des Sachverhalts erfolgen, da das BFM als erste Instanz über keinerlei Vorakten verfügt und der entscheidrelevante Sachverhalt im Asylverfahren häufig erst im Zeitpunkt der Entscheidung bekannt ist.

Variante 2

Eine weitere von der Expertenkommission geprüfte Variante sieht vor, dass zwischen einem beschleunigten und einem ordentlichen Verfahren unterschieden werden soll. Die Wahl des Verfahrens soll jedoch nicht erst nach rechtsgenügender Abklärung des Sachverhalts, sondern bereits nach der Anhörung der betroffenen Person erfolgen.

Das beschleunigte Verfahren soll zur Anwendung kommen, wenn das Gesuch offensichtlich unbegründet erscheint (z. B. bei Verletzung der Mitwirkungspflicht; die entsprechenden Tatbestände werden abschliessend aufgezählt). Im Rahmen des beschleunigten Verfahrens soll nur eine summarische Abklärung des Sachverhalts mittels beschränkter Beweismittel (z. B. Massnahmen zur Feststellung der Identität, amtsinterne Überprüfung von Urkunden und Recherchen) erfolgen und sollen kurze Behandlungs- und Beschwerdefristen vorgesehen werden. Im beschleunigten Verfahren sieht diese Variante sowohl Nichteintretensentscheide (NEE; bei Dublin-Verfahren und wenn eine Rückkehr in einen sicheren Drittstaat möglich ist) als auch materielle Entscheide vor. In den übrigen Fällen findet das ordentliche Verfahren statt, und es soll eine umfassende Abklärung des Sachverhalts ohne Beschränkung der Beweismittel erfolgen.

Variante 3

Eine dritte Variante sieht ebenfalls ein beschleunigtes und ein ordentliches Verfahren vor. Bei offensichtlichem Verfahrensausgang (d. h. bei offensichtlich unbegründeten Gesuchen wie z. B. bei einer Verletzung der Mitwirkungspflicht, aber auch bei offensichtlicher Flüchtlingseigenschaft) soll das beschleunigte Verfahren zur Anwendung kommen. Im Gegensatz zur vorerwähnten Variante sind sowohl im ordentlichen wie auch im beschleunigten Verfahren NEE und materielle Asylentscheide möglich und die Beweismittel sollen nicht eingeschränkt werden.

Schlussfolgerungen

Alle Varianten führen zur angestrebten Verringerung der heute bestehenden unübersichtlichen Nichteintretenstatbestände. Eine nähere Prüfung hat jedoch gezeigt, dass keine Variante zu einer befriedigenden Vereinfachung der Verfahren und Abläufe führt.

Bei der *Variante 1* stellen sich durch die Überführung der heutigen Nichteintretenstatbestände in ein beschleunigtes materielles Verfahren dieselben Abgrenzungsschwierigkeiten zum ordentlichen Verfahren wie im geltenden Recht. Der einzige Unterschied zwischen dem beschleunigten und dem ordentlichen materiellen Verfahren besteht in der kürzeren Dauer der Behandlungs- und Beschwerdefristen. Die Mehrheit der Expertenkommission kommt deshalb zum Schluss, dass eine Vereinfachung des Asylverfahrens nicht erzielt werden kann.

Bei den *Varianten 2 und 3* wird von einem Teil der Expertenkommission zusätzlich als problematisch erachtet, dass die Wahl des Verfahrens bereits nach einer ersten Anhörung der betroffenen Person erfolgen muss. So kommt es in der Praxis immer wieder vor, dass der tatsächliche Sachverhalt erst zu einem späteren Zeitpunkt bekannt wird (z. B. dass die Beweismittel gefälscht sind oder dass falsche Angaben gemacht wurden). In diesen Fällen müsste grundsätzlich ein beschleunigtes Verfahren zur Anwendung kommen. Ein nachträglicher Wechsel zum beschleunigten Verfahren würde aber das Asylverfahren unnötigerweise komplizieren und zu Verzögerungen durch Rechtsstreitigkeiten über Verfahrensfragen führen.

Auch die Beschränkung der Beweismittel im beschleunigten Verfahren (*Variante 2*) wurde aus praktischen Gründen von einem Teil der Expertenkommission verworfen. So würde bei einer Person, die z. B. die Asylbehörden über ihre Identität täuscht, das beschleunigte Verfahren zur Anwendung kommen. Sind jedoch zur rechtsgenügelichen Feststellung dieses Sachverhalts weitergehende Abklärungen erforderlich, z. B. durch eine Anfrage an die Schweizer Vertretung im Heimat- oder Herkunftsstaat, müsste trotzdem das ordentliche Verfahren Anwendung finden. Eine solche Ungleichbehandlung nur wegen notwendiger Sachverhaltsabklärungen ist nicht nachvollziehbar.

1.4 Grundzüge der neuen Regelung

Aufgrund der unter 1.3 dargestellten Überlegungen hat sich die Expertenkommission für eine wesentliche Vereinfachung der Verfahren und Abläufe ausgesprochen. Demnach soll nur noch zwischen dem Nichteintretensverfahren mit einer Beschwerdefrist von 5 Tagen (wie bisher) und einem einheitlichen materiellen Asylverfahren mit einer generellen Beschwerdefrist von neu 15 Tagen (bisher 30 Tage) unterschieden werden. Auf die Einführung eines zusätzlichen beschleunigten Asylverfahrens wird wegen der damit verbundenen Abgrenzungs- und Verfahrensprobleme verzichtet.

Nichteintretensverfahren sollen nur noch bei Dublin-Fällen (Art. 31a Abs. 1 Bst. b E-AsylG) durchgeführt werden und in Fällen, in denen eine Wegweisung in einen sicheren Drittstaat erfolgt (Art. 31a Abs. 1 Bst. a, c bis e E-AsylG). Damit werden alle Tatbestände, in denen eine Wegweisung in einen sicheren Drittstaat und nicht in den Heimatstaat erfolgt (Art. 34 Abs. 2 AsylG), einheitlich geregelt.

Wie bisher soll auf ein Asylgesuch auch dann nicht eingetreten werden, wenn eine betroffene Person kein Asylgesuch im Sinne von Artikel 18 AsylG einreicht (Art. 32 Abs. 1 AsylG). Dies ist z. B. der Fall, wenn *ausschliesslich* medizinische oder wirtschaftliche Gründe geltend gemacht werden (Art. 31a Abs. 3 E-AsylG).

In den übrigen Fällen ergeht ein materieller Asylentscheid. Das BFM soll neu NEE innerhalb von 5 Arbeitstagen (Art. 37 Abs. 1 E-AsylG; heute 10 Arbeitstage) verfügen. Auch beim BVGer sollen kürzere Behandlungsfristen gelten (vgl. Art. 109 E-AsylG). Die Beschwerdefrist im Nichteintretensverfahren beträgt wie bis anhin 5 Arbeitstage. Wie bisher hat die Beschwerde mit Ausnahme von NEE bei Dublin-Fällen aufschiebende Wirkung (Art. 107a AsylG).

Im materiellen Verfahren soll das BFM neu innerhalb von 10 Arbeitstagen verfügen (Art. 37 Abs. 2 E-AsylG; heute 20 Arbeitstage, bei weiteren Abklärungen 3 Monate). Auch beim BVGer sollen kürzere Behandlungsfristen gelten (Art. 109 E-AsylG).

Bei allen Verfahren soll der Sachverhalt nach den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens nur so weit abgeklärt werden, als dies für eine rechtsgenügende Begründung des Entscheids notwendig ist. Die heutigen Bestimmungen zur Abklärungsdichte bei Asylverfahren sind nicht erforderlich (Art. 38, 40 und 41 AsylG) und sollen aufgehoben werden.

Die Beschwerdefrist im materiellen Verfahren soll neu anstelle von 30 Tagen auf 15 Tage herabgesetzt werden (Art. 108 Abs. 1 E-AsylG). Es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an einem raschen Abschluss von Asylverfahren. Daher ist eine Abweichung von der im Verwaltungsverfahren des Bundes üblichen dreissigtägigen Beschwerdefrist (Art. 50 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren, VwVG; SR 172.021) gerechtfertigt. So soll bei Asylsuchenden, die keine asylrelevanten Gründe vorbringen können und deshalb nicht auf den Schutz der Schweiz angewiesen sind, das Asylverfahren möglichst rasch abgeschlossen werden können, um die bevorstehende Wegweisung aus der Schweiz zu erleichtern und die Rückkehrfähigkeit in den Heimatstaat aufrechtzuerhalten. Hingegen sollen bei Personen, die in der Schweiz Asyl erhalten, möglichst frühzeitig Integrationsmassnahmen ergriffen werden können, um eine rasche Integration in der Schweiz zu ermöglichen. Auch andere europäische Staaten sehen eine vergleichbare Beschwerdefrist bei Asylverfahren vor (z. B. Deutschland 14 Tage, Belgien 15 Tage oder Grossbritannien 10 Tage).

Eine Mehrheit der Expertenkommission hat festgehalten, dass sie eine generelle Verkürzung der Beschwerdefrist im materiellen Verfahren nur dann unterstützen könnte, wenn zusätzliche flankierende Massnahmen zur Verbesserung des Rechtsschutzes von Asylsuchenden vorgesehen werden. Deshalb soll neu anstelle der Hilfswerksvertretung bei Anhörungen (Art. 30 und 94 AsylG) eine Beitragsleistung des Bundes an eine allgemeine Verfahrens- und Chancenberatung für Asylsuchende vorgesehen werden (Art. 94 E-AsylG). Mit diesem Instrument sollen sich Asylsuchende möglichst frühzeitig über ihre Erfolgsaussichten und rechtlichen Möglichkeiten im Asylverfahren beraten lassen können.

Die Einführung einer solchen Beitragsleistung an eine Verfahrens- und Chancenberatung durch Dritte, mit denen das BFM entsprechende Leistungsverträge abschliesst, ist kostenneutral, weil gleichzeitig auf die heute vorgesehene Hilfswerksvertretung bei allen Anhörungen verzichtet würde. Sie wurde im Hinblick auf die Einführung des Asylgesetzes eingeführt. Angesichts der grossen Erfahrung und der Professionalisierung der Anhörungen besteht für diesen Beobachterstatus heute kein Bedarf mehr. Im Übrigen haben Asylsuchende nach wie vor die Möglichkeit, sich an eine Anhörung begleiten zu lassen oder einen privaten Rechtsvertreter beizuziehen.

Die Leistungserbringer der Verfahrens- und Chancenberatung sollen einen pauschalen Beitrag erhalten, der vom Bund anstelle der heutigen Beiträge für Hilfswerke bei den Anhörungen ausgerichtet wird. Mit einer kostenlosen, objektiven und fairen Beratung kann der Rechtsschutz der Asylsuchenden insgesamt verbessert und können aussichtslose Beschwerden vermieden werden. Zudem erhöht die Beratung die rechtsstaatliche Legitimation des Asylverfahrens, zumal den heutigen Hilfswerksvertreterinnen und -vertretern lediglich ein Beobachterstatus zukommt. Als wei-

tere flankierende Massnahme zur Verkürzung der Beschwerdefrist soll zudem die Nachfrist für die Verbesserung der Beschwerde von heute 7 auf 10 Tage verlängert werden (vgl. Art. 110 Abs. 1 E-AsylG). Dies ermöglicht es dem BVGer, bei einer ungenügend begründeten Beschwerdeschrift, den Betroffenen eine angemessene Frist zur Verbesserung einzuräumen.

Mit diesen Instrumenten ist gewährleistet, dass die Betroffenen ihr Beschwerderecht auch mit der vorgeschlagenen verkürzten Beschwerdefrist effektiv wahrnehmen können (vgl. Art. 29a Bundesverfassung, BV; SR 101).

Eine nachhaltige präventive Wirkung gegen missbräuchliche Gesuche besteht dann, wenn die Asylverfahren rasch und effektiv durchgeführt werden können. Die von der Expertenkommission vorgeschlagene Regelung würde insgesamt zu einer wesentlichen Verkürzung der Verfahrensdauer im Asylbereich führen. Im Jahr 2007 wurden 2671 NEE und 3800 materiell ablehnende Entscheide gefällt. Im Jahr 2008 waren es 3073 NEE und 4483 materiell ablehnende Entscheide. Seit Januar des laufenden Jahres änderte sich dieser Trend jedoch, was auf die Einführung des Dublin-Verfahrens zurückzuführen ist. Von Januar bis Oktober 2009 belief sich die Zahl der NEE auf 6155 und jene der materiell ablehnenden Entscheide auf 4680. Vom Total der NEE wurden rund 2800 gestützt auf die Drittstaaten-Verfahrensbestimmungen (v. a. Dublin) gefällt; gemäss dem Vorschlag der Expertenkommission soll hier auch weiterhin ein NEE erfolgen.

Obschon gemäss dem Vorschlag gewisse heute geltende Nichteintretenstatbestände neu zu einer materiellen Prüfung führen, könnte das Asylverfahren insgesamt deutlich beschleunigt und vereinfacht werden. Im Bereich der Sozialhilfekosten kann mit einer Einsparung von rund 2,5 Millionen Franken gerechnet werden (vgl. hierzu Ziffer 3).

Durch die vorgeschlagene Beschränkung der Nichteintretenstatbestände auf wenige klare Tatbestände können überdies Zurückweisungen von NEE durch das BVGer oder das CAT an das BFM zur nochmaligen materiellen Prüfung in Zukunft vermieden werden. Damit können die Beschwerdeverfahren effizienter durchgeführt und doppelte Prüfungen von Asylgesuchen zukünftig vermieden werden. Auch im erstinstanzlichen Verfahren können die Abläufe durch die vorgeschlagenen Vereinfachungen verkürzt werden, während die Verfahrensgarantien der Betroffenen gewahrt bleiben.

1.5 Weiteres Vorgehen in Bezug auf den Entwurf zur Änderung des AsylG und des AuG

An seiner Sitzung vom 19. Dezember 2008 hat der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des AsylG und des AuG eröffnet; dieses dauerte vom 15. Januar 2009 bis zum 15. April 2009. Der vorliegende zusätzliche Änderungsvorschlag wurde aufgrund des Ergebnisses dieses Vernehmlassungsverfahrens ausgearbeitet. Gestützt auf Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren (VIG; SR 172.061) ist dazu ebenfalls ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Nach Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse sollen sämtliche Änderungsvorschläge einschliesslich des neuen Vorschlages in einer Botschaft zusammengefasst und dem Bundesrat unterbreitet werden.

Das EJPD ist sich der gegenseitigen Abhängigkeit der Änderungsvorschläge bewusst und wird sicherstellen, dass die entsprechenden Änderungen koordiniert werden.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

2.1 Erläuterungen zu den Änderungen des Asylgesetzes

2.1.1 2. Kapitel: Asylsuchende, 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 17 *Besondere Verfahrensbestimmungen*

Absatz 4

Neu soll die Beschwerdefrist bei allen materiellen Asylentscheiden anstelle von bisher 30 Tagen auf 15 Tage herabgesetzt werden (Art. 108 Abs. 1 E-AsylG; vgl. Erläuterungen in Ziffer 1.4). Als flankierende Massnahme zur Verkürzung der Beschwerdefrist im materiellen Verfahren soll neu anstelle der Hilfswerksvertretung bei allen Anhörungen (Art. 30 und 94 AsylG) eine Beitragsleistung des Bundes an die Verfahrens- und Chancenberatung für Asylsuchende durch Dritte vorgesehen werden. Mit diesem Instrument sollen sich Asylsuchende möglichst frühzeitig über ihre Erfolgsaussichten im Asylverfahren beraten lassen können. Damit können unnötige Beschwerden vermieden werden und der Rechtsschutz der Betroffenen wird insgesamt verbessert.

Mit der Verfahrens- und Chancenberatung wird kein genereller Rechtsanspruch auf unentgeltliche Rechtsberatung zugunsten der Asylsuchenden geschaffen. Der Bund sorgt lediglich für den ungehinderten Zugang zur Verfahrens- und Chancenberatung und richtet Beiträge an Dritte für die Wahrnehmung der Verfahrens- und Chancenberatung aus (Art. 94 E-AsylG).

Artikel 29 BV sieht bereits heute vor, dass jede Person, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege hat, wenn ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint. Soweit es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist, hat sie ausserdem Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand. Dieses verfassungsmässige Recht steht allen Personen in der Schweiz – einschliesslich asylsuchender Personen – zu. Auch das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) sieht in Artikel 65 eine entsprechende Regelung vor.

Die Rückführungsrichtlinie⁵, die eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes darstellt und die bis Anfang 2011 übernommen werden soll, hält fest, dass die unentgeltliche Rechtsvertretung oder -beratung im Beschwerdeverfahren durch die Mitgliedstaaten auf Antrag der weggewiesenen Person gemäss den nationalen Bestimmungen zur Prozesskostenhilfe gewährt werden muss (Art. 13 Abs. 4 der Rückführungsrichtlinie). Die Mitgliedstaaten können diesbezüglich vorsehen, dass Prozesskostenhilfe nach Massgabe der Bestimmungen in Artikel 15 Absätze 3–6 der für die Schweiz nicht verbindlichen Richtlinie 2005/85/EG⁶ bereitgestellt wird. Sie kann demnach auf Fälle beschränkt werden, bei denen ausreichende Erfolgsaussichten des Rechtsmittels bestehen und bei denen die betroffenen Personen nicht über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen. Dies entspricht der geltenden Regelung in Artikel 65 Absatz 1 des VwVG (siehe auch Botschaft des Bundesrates vom 18. November 2009 zur Rückführungsrichtlinie).

Für unbegleitete Minderjährige sieht das AsylG bereits heute vor, dass die zuständigen kantonalen Behörden für die Dauer des Asylverfahrens unverzüglich eine Vertrauensperson zu bestimmen haben (Art. 17 Abs. 3 AsylG). Diese wahrt die Interessen der Minderjährigen hinsichtlich entscheidrelevanter Verfahrensschritte im Rahmen des Flughafenasylverfahrens, des

⁵ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatenangehöriger (Rückführungsrichtlinie)

⁶ Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft; für die Schweiz nicht verbindlich.

Aufenthaltes in den Empfangs- und Verfahrenszentren oder des Verfahrens nach Zuweisung in einen Kanton. Gemäss Rechtsprechung muss die Vertrauensperson eine rechtskundige Person sein. Dies setzt genügende Rechtskenntnisse im Bereich des Asylverfahrens voraus, um eine wirksame Unterstützung gewähren zu können⁷.

2.1.2 2. Kapitel: Asylsuchende, 2. Abschnitt: Asylgesuch und Einreise

Art. 22 *Verfahren am Flughafen*

Absatz 6

Mit der Einführung einer Verfahrens- und Chancenberatung für Asylsuchende (Art. 17 Abs. 4 und Art. 94 E-AsylG) und der Aufhebung der Hilfswerksvertretung bei Anhörungen wird Artikel 30 AsylG (Vertretung der Hilfswerke) aufgehoben. Der entsprechende Verweis in Artikel 22 Absatz 6 AsylG soll daher gestrichen werden.

Art. 23 *Entscheide am Flughafen*

Absatz 1

Es handelt sich hier um eine redaktionelle und systematische Anpassung an die vorgeschlagenen Änderungen.

2.1.3 2. Kapitel: Asylsuchende, 3. Abschnitt: Das erstinstanzliche Verfahren

Art. 27 *Verteilung auf die Kantone*

Absatz 4 Einleitungssatz und Buchstabe c

Zur Gewährleistung effizienter Asyl- und Wegweisungsverfahren sollen erstinstanzliche Asylentscheide nach Möglichkeit in den Empfangs- und Verfahrenszentren getroffen, dort eröffnet und durch die Behörden des Standortkantons vollzogen werden; eine Zuweisung an einen Kanton erfolgt in diesen Fällen grundsätzlich nicht.

Bei komplexeren Asylgesuchen und insbesondere aufgrund der vorgegebenen Fristen im Dublin-Verfahren kann es vorkommen, dass die maximale Aufenthaltsdauer in den Empfangs- und Verfahrenszentren von 60 Tagen nicht ausreicht (vgl. Art. 16 Abs. 2 Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen, AsylV 1; SR 142.311) und die betroffenen Personen daher den Kantonen zugewiesen werden müssen. Aus diesem Grund sollen Personen, für die der Vollzug der Wegweisung ab Empfangs- und Verfahrenszentrum nicht absehbar ist, neu den Kantonen zugewiesen werden können (Art. 27 Abs. 4 Bst. c E-AsylG).

Art. 29 *Anhörung zu den Asylgründen*

Absatz 3

Es handelt sich hier um eine redaktionelle Anpassung an die Aufhebung von Artikel 30 AsylG (Abschaffung der Vertretung der Hilfswerke).

Art. 29a *Zusammenarbeit bei der Ermittlung des Sachverhalts*

neu

Nach den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens ist der Sachverhalt immer nur so weit abzuklären, dass eine rechtsgenügend begründete Verfügung erlassen werden kann. Die entsprechenden geltenden Bestimmungen des AsylG (Art. 38, 40 und 41 AsylG) sind daher nicht notwendig und sollen im Hinblick auf eine Vereinfachung der Gesetzgebung aufgehoben werden. Bei der Kompetenzdelegation, wonach der Bundesrat mit Drittstaaten und internationalen Organisationen Vereinbarungen über die Sachverhaltsermittlung abschliessen

⁷ Vgl. hierzu insb. E-MARK 2003/1 und 2006/14

kann (Art. 41 Abs. 3 AsylG), handelt es sich jedoch um eine spezifische Bestimmung des Asylrechts. Sie soll deshalb materiell unverändert neu in Artikel 29a AsylG aufgenommen werden. Es ist weiterhin darauf zu achten, dass beim Abschluss solcher Vereinbarungen der Datenschutz sichergestellt ist (Art. 98 AsylG).

Art. 30 *Vertretung der Hilfswerke*

Aufgehoben

Siehe hierzu die Erläuterungen zu Artikel 17 Absatz 4 und Artikel 94 E-AsylG.

Art. 31 *Entscheidungsvorbereitung durch die Kantone*

Nach geltendem Recht können Angestellte der Kantone lediglich NEE sowie materielle Asylentscheide vorbereiten, die keiner weiteren Abklärungen bedürfen⁸. Dies sind positive Asylentscheide ohne weitere Abklärungen (Art. 38 AsylG), die Gewährung vorübergehenden Schutzes ohne weitere Abklärungen (Art. 39 AsylG) sowie ablehnende materielle Entscheide ohne weitere Abklärungen (Art. 40 AsylG). Eine solche Einschränkung ist nicht sachgerecht. So kann es in Zeiten hoher Gesuchseingänge durchaus angezeigt sein, dass auch materielle Entscheide, die weiterer Abklärungen bedürfen, durch Angestellte der Kantone unter der Leitung des BFM vorbereitet werden. Diese Entscheidungsvorbereitung soll weiterhin im Einverständnis der Kantone erfolgen.

Der Begriff «kantonale Beamtinnen und Beamte» soll überdies durch den Begriff «öffentlich-rechtliche Angestellte der Kantone» ersetzt werden, da der Beamtenstatus mit der Änderung der kantonalen Personalgesetzgebungen entfallen ist.

Art. 31a *Entscheide des Bundesamtes*

neu

Zu Absatz 1

Artikel 31a Absatz 1 E-AsylG sieht neu noch fünf Nichteintretenstatbestände vor: Die Nichteintretenstatbestände der sogenannten Drittstaatenregelung (Art. 31a Abs. 1 Bst. a, c bis e E-AsylG) sowie den Nichteintretenstatbestand, wenn ein anderer Dublin-Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist (Art. 31a Abs. 1 Bst. b E-AsylG). Der geltende Artikel 34 Absatz 2 AsylG regelt, dass auf Asylgesuche in der Regel nicht eingetreten wird, wenn Asylsuchende in einen sicheren Drittstaat weggewiesen werden können (sog. Drittstaatenregelung). Diese Nichteintretenstatbestände sollen materiell unverändert vom geltenden Artikel 34 Absatz 2 Buchstaben a bis c und e AsylG übernommen werden.

Mit dem Dublin-Assoziierungsabkommen⁹, das seit dem 12. Dezember 2008 in Kraft ist, übernimmt die Schweiz den Grundsatz, wonach im Dublin-Raum *ein einziger Staat* für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständig ist. Erachtet das BFM einen anderen Dublin-Staat für die Durchführung eines Asylverfahrens als zuständig, so wird es im Hinblick auf eine Überstellung ein Ersuchen um Aufnahme oder Wiederaufnahme an den zuständigen Dublin-Staat richten. Wenn dieser dem Ersuchen zustimmt, verfügt das BFM einen NEE und die betroffene Person wird in den zuständigen Dublin-Staat weggewiesen (sog. Dublin-Verfahren). Auch dieser Nichteintretenstatbestand (Art. 34 Abs. 2 Bst. d AsylG) soll materiell unverändert in Artikel 31a Absatz 1 Buchstabe b E-AsylG aufgenommen werden.

Damit werden in Artikel 31a Absatz 1 alle Tatbestände in einem Nichteintretensverfahren geregelt, bei denen eine betroffene Person in einen sicheren Drittstaat weggewiesen werden kann. Eine Aufhebung dieser Tatbestände würde dazu führen, dass einer betroffenen Person, welche die Flüchtlingseigenschaft erfüllt, in der Schweiz Asyl gewährt werden müsste, selbst

⁸ Zurzeit bestehen keine solchen Vereinbarungen mit den Kantonen.

⁹ AS 2008 515

wenn sie in einen sicheren Drittstaat zurückkehren könnte. Auch bei Dublin-Verfahren müssen weiterhin NEE gefällt werden können, da die Schweiz mit der materiellen Prüfung eines Asylgesuchs ihre Zuständigkeit für die Durchführung eines Asyl- oder Wegweisungsverfahrens begründen würde. Dies würde dem Grundsatz der Dublin-Verordnung¹⁰ zuwiderlaufen. Es ist deshalb notwendig, die genannten Nichteintretenstatbestände weiterhin vorzusehen.

Wie bereits heute soll zudem ein NEE erfolgen, wenn kein Asylgesuch im Sinne dieses Gesetzes vorliegt (vgl. Erläuterungen zu Abs. 3). Die übrigen Nichteintretenstatbestände des geltenden AsylG sollen aufgehoben werden. Dies gilt u. a. auch für den Nichteintretenstatbestand der sicheren Heimat- oder Herkunftsstaaten (Art. 34 Abs. 1 AsylG). Dieser sieht vor, dass der Bundesrat Heimat- oder Herkunftsstaaten bezeichnen kann, in denen Sicherheit vor Verfolgung besteht (vgl. Art. 6a Abs. 2 Bst. a AsylG). Auf Gesuche von Asylsuchenden aus verfolgungssicheren Staaten wird nach geltendem Recht nicht eingetreten (Art. 34 Abs. 1 AsylG). Neu sollen solche Asylgesuche im Rahmen eines materiellen Verfahrens geprüft werden. Dies ist sachgerecht, da auch gemäss der heutigen Regelung im Rahmen eines Nichteintretensverfahrens in jedem Einzelfall geprüft werden muss, ob Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen. Diese Prüfung kommt im Ergebnis einer materiellen Prüfung gleich. Der Bundesrat soll aber weiterhin sichere Heimat- oder Herkunftsstaaten bezeichnen können. Damit wird sichergestellt, dass in diesen Fällen ein rasches materielles Verfahren durchgeführt werden kann.

Weitere Nichteintretenstatbestände, die aufgehoben werden sollen, sind z. B. die Täuschung der Behörden über die Identität (Art. 32 Abs. 2 Bst. b AsylG), die schuldhafte Verletzung der Mitwirkungspflicht (Art. 32 Abs. 2 Bst. c AsylG) oder die Einreichung gefälschter oder verfälschter Beweismittel (Art. 32 Abs. 2 Bst. b AsylG). In all diesen Fällen sollen dafür rasche materielle Entscheide mit einer generell kürzeren Beschwerdefrist gefällt werden, da die Betroffenen aufgrund ihres missbräuchlichen Verhaltens den Schutz der Schweiz offensichtlich nicht benötigen. In diesen Missbrauchsfällen soll zudem wie bisher keine Anhörung durchgeführt werden; den Betroffenen ist lediglich das rechtliche Gehör zu gewähren (vgl. Art. 36 Abs. 1 E-AsylG).

Zu Absatz 2

Der geltende Artikel 34 Absatz 2 AsylG regelt, dass auf Asylgesuche in der Regel nicht eingetreten wird, wenn Asylsuchende in einen sicheren Drittstaat weggewiesen werden können (sog. Drittstaatenregelung). Hat die asylsuchende Person nahe Angehörige in der Schweiz, erfüllt sie offensichtlich die Flüchtlingseigenschaft oder bestehen Hinweise, dass im Drittstaat kein effektiver Schutz vor Rückschiebung besteht, soll das Asylgesuch nach geltendem Recht materiell behandelt werden (Art. 34 Abs. 3 AsylG).

Da für die Schweiz keine völkerrechtliche Verpflichtung besteht, Asylgesuche von Personen mit nahen Angehörigen in der Schweiz im Rahmen der Drittstaatenregelung materiell zu behandeln, soll die Ausnahmebestimmung in Artikel 34 Absatz 3 Buchstabe a AsylG nicht mehr gelten.

Auch hinsichtlich der Ausnahmebestimmung in Artikel 34 Absatz 3 Buchstabe b AsylG (offensichtliche Erfüllung der Flüchtlingseigenschaft nach Art. 3 AsylG) ist die Schweiz nicht verpflichtet, einer asylsuchenden Person Schutz zu gewähren, wenn dieser bereits durch den Drittstaat gewährt werden kann (sog. Subsidiaritätsprinzip). Durch diese geltende Ausnahmebestimmung wird verhindert, dass Personen, die bereits in einem sicheren Drittstaat geschützt werden können und in der Schweiz ein Asylgesuch eingereicht haben, wieder in diesen Staat weggewiesen werden können. Vor diesem Hintergrund soll auch diese Ausnahmebestimmung nicht mehr zur Anwendung kommen.

¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (ABl. L 50 vom 25.2.2003, S. 1)

Hingegen muss die Ausnahmebestimmung in Artikel 34 Absatz 3 Buchstabe c AsylG (bei Hinweisen, dass im Drittstaat kein effektiver Schutz vor Rückschiebung besteht) beibehalten werden. So soll ein Asylgesuch materiell behandelt werden, wenn Hinweise bestehen, dass das Non-Refoulement-Gebot im Einzelfall durch den Drittstaat verletzt werden könnte. Nur bei den vom Bundesrat als sicher bezeichneten Drittstaaten (EU und EFTA-Staaten, Art. 31a Abs. 1 Bst. a E-AsylG) und den Dublin-Staaten (Art. 31a Abs. 1 Bst. b E-AsylG) kann davon ausgegangen werden, dass das Non-Refoulement-Gebot grundsätzlich eingehalten wird, weshalb diese Tatbestände nicht unter die Ausnahmebestimmung von Artikel 31a Absatz 2 E-AsylG fallen. Der Begriff «in der Regel» in Artikel 31a Absatz 1 E-AsylG (Einleitungssatz) stellt klar, dass es dem BFM freisteht, Asylgesuche von Personen aus sicheren Drittstaaten (Art. 31a Abs. 1 Bst. a E-AsylG) und im Rahmen des Dublin-Verfahrens (Art. 31a Abs. 1 Bst. b E-AsylG; sog. Selbsteintritt) materiell zu behandeln. Dies gilt zum Beispiel, wenn das Verfassungs- und Völkerrecht einer Wegweisung im Einzelfall entgegenstehen. Auch bei sicheren Drittstaaten und Dublin-Staaten muss zudem immer geprüft werden, ob der Vollzug der Wegweisung zulässig oder zumutbar ist (Art. 44 Abs. 2 AsylG).

Der Vorschlag, die genannten Ausnahmebestimmungen von Artikel 34 Absatz 3 AsylG aufzuheben, ist bereits im Vernehmlassungsentwurf zur Änderung des AsylG und des AuG enthalten. Da Artikel 34 AsylG aufgehoben werden soll, soll dieser Vorschlag nun in Artikel 31a E-AsylG übernommen werden.

Zu Absatz 3

Absatz 3 entspricht materiell unverändert dem geltenden Artikel 32 Absatz 1 AsylG. Es soll zusätzlich klargestellt werden, dass auf ein Asylgesuch nicht eingetreten wird, wenn eine betroffene Person ausschliesslich wirtschaftliche oder medizinische Gründe für ihr Gesuch vorbringt. Dies entspricht bereits der heutigen Praxis des BFM.

Zu Absatz 4

Bei allen andern Asylgesuchen, die nicht unter Artikel 31a Absätze 1 und 3 E-AsylG fallen, soll ein materielles Asylverfahren durchgeführt werden.

Art. 32 bis 35a

Nichteintretenstatbestände

Aufgehoben

Siehe hierzu Erläuterungen zu Artikel 31a E-AsylG.

Art. 36 *Verfahren vor Entscheiden*

neu

Diese Bestimmung legt fest, dass bei allen Nichteintretensverfahren nach Artikel 31a Absatz 1 E-AsylG nur das rechtliche Gehör gewährt wird; es findet keine Anhörung (Art. 29 AsylG) statt.

Macht eine betroffene Person bei Einreichung ihres Asylgesuchs z. B. ausschliesslich wirtschaftliche oder medizinische Gründe geltend (vgl. Art. 31a Abs. 3 E-AsylG), soll eine Anhörung durchgeführt werden. Hier muss im Einzelfall abgeklärt werden, ob zusätzlich asylrelevante Gründe vorliegen.

Nur das rechtliche Gehör soll ebenfalls gewährt werden, wenn die asylsuchende Person die Behörden über ihre Identität täuscht, ihr Asylgesuch massgeblich auf verfälschte oder gefälschte Beweismittel abstützt oder ihre Mitwirkungspflicht schuldhaft auf andere Weise grob verletzt (Art. 36 Abs. 1 Bst. a bis c E-AsylG). In all diesen Fällen sollen rasche materielle Entscheide gefällt werden, da die Betroffenen aufgrund ihres missbräuchlichen Verhaltens den Schutz der Schweiz offensichtlich nicht benötigen (vgl. Erläuterungen zu Artikel 31a Abs. 1 E-AsylG).

In den übrigen Fällen soll eine Anhörung nach Artikel 29 AsylG durchgeführt werden.

Art. 37 Erstinstanzliche Verfahrensfristen

Abs. 1 und 2, Abs. 3 (aufgehoben)

Gemäss dem geltenden Artikel 37 Absatz 1 AsylG sollen NEE in der Regel innerhalb von 10 Arbeitstagen nach der Gesuchseinreichung getroffen werden. Neu soll diese Ordnungsfrist auf 5 Arbeitstage herabgesetzt werden. Die Begründungsdichte bei NEE soll aus systematischen Gründen neu in Artikel 37a E-AsylG geregelt werden.

Materielle Entscheide sollen neu innerhalb von 10 Arbeitstagen (heute 20 Arbeitstage) nach der Gesuchstellung getroffen werden (Art. 37 Abs. 2 E-AsylG). Dies soll grundsätzlich auch dann gelten, wenn im Rahmen der Prüfung des Asylgesuchs weitere Abklärungen, z. B. eine Überprüfung von Dokumenten, notwendig sind. Der geltende Artikel 37 Absatz 3 AsylG soll deshalb aufgehoben werden. Müssen jedoch notwendige Abklärungen zum Sachverhalt vorgenommen werden, die mehr Zeit in Anspruch nehmen (z. B. eine Anfrage an die Schweizer Vertretung im Ausland), können die genannten Ordnungsfristen überschritten werden. Dies wird durch den Begriff «in der Regel» verdeutlicht. Auch bei NEE im Rahmen eines Dublin-Verfahrens kann es notwendig sein, die genannte Ordnungsfrist zu überschreiten, da das BFM die Übernahmezusicherung des zuständigen Dublin-Staates zuerst abwarten muss, bevor es einen Nichteintretensentscheid verfügen kann.

Mit der Herabsetzung der erstinstanzlichen Verfahrensfristen soll das BFM jedoch dazu angehalten werden, das erstinstanzliche Verfahren rasch durchzuführen, sofern dies sachlich und rechtlich möglich ist.

Art. 37a Begründung

neu

NEE sollen wie bis anhin nur summarisch begründet werden. Die Regelung der Begründungsdichte bei materiellen Entscheiden richtet sich nach den allgemeinen Verfahrensgarantien der BV (Art. 29 BV), wonach eine Verfügung nur so weit zu begründen ist, als es für eine wirksame Beschwerde notwendig ist. Eine explizite Regelung für materielle Entscheide im AsylG ist deshalb nicht notwendig. Die allgemeinen Verfahrensgarantien der BV sind auch bei der summarischen Begründung zu beachten.

Art. 38 Asyl ohne weitere Abklärungen

Aufgehoben

Sowohl bei Nichteintretensverfahren wie auch bei materiellen Verfahren soll der Sachverhalt nach den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens generell nur so weit abgeklärt werden, als dies für eine rechtsgenügende Begründung des Entscheids notwendig ist. Die Bestimmungen des AsylG zu den Sachverhaltsabklärungen (Art. 38, 40 und 41 AsylG) sollen daher aufgehoben werden.

Art. 39 Gewährung vorübergehenden Schutzes

Da die Bestimmungen zu den Sachverhaltsabklärungen aufgehoben werden sollen, muss Artikel 39 AsylG entsprechend angepasst werden. Die Terminologie «ohne weitere Abklärungen» soll daher gestrichen werden.

Art. 40 Ablehnung ohne weitere Abklärungen

Aufgehoben

Siehe Erläuterungen zu Artikel 38 E-AsylG.

Art. 41 *Weitere Abklärungen*

Aufgehoben

Siehe Erläuterungen zu Artikel 38 E-AsylG.

2.1.4 4. Kapitel: Gewährung vorübergehenden Schutzes und Rechtsstellung der Schutzbedürftigen, 4. Abschnitt: Beendigung des vorübergehenden Schutzes und Rückkehr

Art. 76 *Aufhebung des vorübergehenden Schutzes und Wegweisung*

Abs. 3

Diese redaktionelle Anpassung steht in Zusammenhang mit der Aufhebung von Artikel 30 AsylG (Vertretung der Hilfswerke bei den Anhörungen) und von Artikel 35 AsylG (Nichteintreten nach Aufhebung des vorübergehenden Schutzes).

Art. 78 *Widerruf*

Abs. 4

Diese redaktionelle Anpassung steht in Zusammenhang mit der Aufhebung von Artikel 30 AsylG (Vertretung der Hilfswerke).

2.1.5 5. Kapitel: Sozialhilfe und Nothilfe, 1. Abschnitt: Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen, Nothilfe und Kinderzulagen

Art. 80 *Zuständigkeit*

Abs. 1

Diese redaktionelle Anpassung steht in Zusammenhang mit der Aufhebung von Artikel 30 AsylG (Vertretung der Hilfswerke).

2.1.6 6. Kapitel: Bundesbeiträge

Art. 94 *Bundesbeiträge für die Verfahrens- und Chancenberatung*

Neu: Sachüberschrift, Abs. 1, 2 und 3

Der Bund richtet für die Wahrnehmung der Verfahrens- und Chancenberatung Beiträge aus. Diese pauschalen Beiträge sollen vom Bundesrat auf Verordnungsstufe kostenneutral festgelegt werden. Die Leistungserbringer erhalten im Rahmen öffentlichrechtlicher Leistungsverträge somit einen Beitrag, der höchstens dem heutigen Beitrag für die Hilfswerksvertretung bei den Anhörungen entspricht. Er beträgt heute 305 Franken pro Anhörung (Art. 80 Abs. 2 der Asylverordnung über Finanzierungsfragen, AsylV 2; SR 142.312).

Zur Wahrung der Verfahrens- und Chancenberatung schliesst das Bundesamt mit Dritten öffentlichrechtliche Verträge ab. Solche Dritte können beispielsweise anerkannte Hilfswerke oder rechtskundige Personen sein. Inhalt und Umfang der Verfahrens- und Chancenberatung sowie deren Finanzierung werden aufgrund der vom Bundesrat in der Verordnung festgelegten Kriterien vertraglich näher konkretisiert.

Art. 108 *Beschwerdefristen*

Abs. 1 und 2

Zu Absatz 1

Die Beschwerdefrist im materiellen Verfahren soll neu anstelle von 30 Tagen auf 15 Tage herabgesetzt werden (Art. 108 Abs. 1 E-AsylG; vgl. Erläuterungen in Ziffer 1.4). Als flankierende Massnahme zur Verkürzung der Beschwerdefrist im materiellen Verfahren soll neu anstelle der Hilfswerksvertretung bei Anhörungen (Art. 30 AsylG) ein Beitrag des Bundes für die Verfahrens- und Chancenberatung für Asylsuchende vorgesehen werden (vgl. Art. 17 Abs. 4 und Art. 94 E-AsylG). Der kürzeren Beschwerdefrist ist bei der Ausgestaltung der Verfahrens- und Chancenberatung im Rahmen der Leistungsvereinbarung mit den beauftragten Dritten Rechnung zu tragen. Eine weitere Massnahme besteht in der Verlängerung der Nachfrist zur Verbesserung einer Beschwerde (vgl. Erläuterungen zu Art. 110 Abs. 1 E-AsylG).

Die vorgeschlagene Neuerung ist verfassungs- und völkerrechtskonform, da die allgemeinen Verfahrensgarantien, insbesondere das Recht auf eine wirksame Beschwerde (Art. 29a BV; Art. 13 EMRK), gewahrt bleiben. Weder die EMRK noch andere internationale Vorgaben enthalten Mindestfristen für die Erhebung von Beschwerden gegen negative Asylentscheide.

Beschwerden gegen Zwischenverfügungen sollen wie bereits heute innerhalb von 10 Tagen seit der Eröffnung der Verfügung eingereicht werden.

Zu Absatz 2

Absatz 2 entspricht materiell unverändert dem bisherigen Absatz 2. Die Änderungen sind lediglich redaktioneller Natur.

Art. 109 *Behandlungsfrist*

Abs. 1 und 2 (aufgehoben) und Abs. 4

Zu Absatz 1

Gemäss dem geltenden Artikel 109 Absatz 1 AsylG soll das BVGer über Beschwerden gegen NEE sowie gegen materielle Asylentscheide ohne weitere Abklärungen innerhalb von 6 Wochen entscheiden. Neu soll diese Ordnungsfrist bei NEE auf 5 Arbeitstage herabgesetzt werden. Der Verweis auf Artikel 40 AsylG ist hinfällig, da diese Bestimmung aufgehoben werden soll. Wie bis anhin soll das BVGer bei Beschwerden gegen Entscheide am Flughafen (Art. 23 Abs. 1 E-AsylG) ebenfalls innerhalb von 5 Arbeitstagen entscheiden; dies wird aus systematischen Gründen neu in Absatz 1 geregelt.

Zu Absatz 2

Absatz 2 soll aufgehoben werden, da grundsätzlich alle Entscheide nach Absatz 1 innerhalb von 5 Arbeitstagen vom BVGer entschieden werden sollen. Da es sich um eine Ordnungsfrist handelt, kann diese sofern notwendig jedoch verlängert werden. Dies wird durch den Begriff «in der Regel» verdeutlicht.

Zu Absatz 4

Über Beschwerden gegen materielle Entscheide soll das BVGer neu innerhalb von 20 Tagen entscheiden (heute 2 Monate). Zudem soll der Verweis auf Artikel 41 AsylG gestrichen werden, da diese Bestimmung aufgehoben werden soll. Da es sich auch hier um eine Ordnungsfrist handelt, kann diese sofern notwendig jedoch verlängert werden. Dies wird durch den Begriff «in der Regel» verdeutlicht.

Art. 110 *Verfahrensfristen*

Abs. 1

Als flankierende Massnahme zur Herabsetzung der Beschwerdefrist bei materiellen Verfahren (Art. 108 Abs. 1 E-AsylG) soll die Nachfrist für die Verbesserung der Beschwerde von heute 7 auf 10 Tage verlängert werden. Dies ermöglicht es dem BVGer, bei einer ungenügend begründeten Beschwerdeschrift eine angemessene Frist zur Verbesserung einzuräumen.

- 2.2 Erläuterungen zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer
- 2.2.1 10. Kapitel: Beendigung des Aufenthalts, 5. Abschnitt: Zwangsmassnahmen

Art. 76 *Ausschaffungshaft*

Abs. 1 Bst. b Ziff. 1, 2 (aufgehoben) und 5

Zu Absatz 1 Buchstabe b Ziffern 1 und 2 (aufgehoben)

Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 2 AuG legt fest, dass die zuständige Behörde nach einem erstinstanzlichen Weg- oder Ausweisungsentscheid eine Person in Ausschaffungshaft nehmen kann, wenn NEE nach Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe a bis c und Artikel 33 AsylG ergangen sind. Diese Tatbestände sehen vor, dass auf Asylgesuche nicht eingetreten wird, wenn eine betroffene Person nicht innerhalb von 48 Stunden ein Reise- oder Identitätspapier abgibt, die Behörden über die Identität täuscht, ihre Mitwirkungspflicht schuldhaft verletzt oder ein Asylgesuch einreicht, um den drohenden Vollzug einer Weg- oder Ausweisung zu vermeiden. Da diese Nichteintretenstatbestände aufgehoben werden sollen, muss Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 2 AuG gestrichen werden.

Damit in den genannten Missbrauchsfällen weiterhin eine Ausschaffungshaft angeordnet werden kann, soll Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 1 E-AuG ergänzt werden. Neu soll eine Ausschaffungshaft nach einem erstinstanzlich ablehnenden materiellen Entscheid verfügt werden, wenn eine betroffene Person sich weigert, ihre Identität offenzulegen, mehrere Asylgesuche unter verschiedenen Identitäten einreicht oder eine behördliche Anordnung missachtet (Art. 75 Abs. 1 Bst. a AuG). Zudem soll eine Ausschaffungshaft nach einem erstinstanzlich ablehnenden materiellen Entscheid neu auch dann angeordnet werden können, wenn sich eine betroffene Person rechtswidrig in der Schweiz aufhält, ein Asylgesuch einreicht und damit offensichtlich bezweckt, den Weg- oder Ausweisungsvollzug zu vermeiden (Art. 75 Abs. 1 Bst. f AuG). Mit dieser Ergänzung in Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 1 E-AuG wird sichergestellt, dass bei den genannten Missbrauchsfällen trotz der Aufhebung der genannten Nichteintretenstatbestände weiterhin eine Ausschaffungshaft verfügt werden kann.

Die Ausschaffungshaft stellt eine freiheitsentziehende Massnahme dar. Artikel 5 EMRK legt fest, dass der Freiheitsentzug einer gesetzlichen Grundlage bedarf, in einem rechtlich korrekten Verfahren erfolgen muss und für die Erreichung des Zwecks notwendig und verhältnismässig zu sein hat.

Das öffentliche Interesse am vorgeschlagenen Hafttatbestand liegt darin, den Vollzug von Weg- oder Ausweisungen bei einem missbräuchlichen Verhalten sicherstellen und vollziehen zu können. Bei den in Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 1 E-AuG genannten Fällen handelt es sich um Personen, die missbräuchlich ein Asylgesuch eingereicht haben. Sie sind demnach nicht auf den Schutz der Schweiz angewiesen und müssen deshalb weggewiesen werden können. Mildere Massnahmen zur Sicherung des Vollzugs einer Wegweisung wie z. B. die Anordnung einer Ein- oder Ausgrenzung nach Artikel 74 AuG sind wenig wirksam. Die zuständige Behörde hat nach Artikel 80 AuG in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die Anordnung der Ausschaffungshaft verhältnismässig (geeignet, erforderlich und verhältnismässig i. e. S.) ist.

Zu Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5

Da die Artikel 32 bis 35a AsylG aufgehoben werden und NEE neu in Artikel 31a Absatz 1 und 3 E-AsylG geregelt werden, soll die Bestimmung entsprechend angepasst werden. Der Begriff «auf das Asylgesuch wird nicht eingetreten» umfasst die Nichteintretenstatbestände nach Artikel 31a Absätze 1 und 3 E-AsylG.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die vorliegend vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sollen auch zu Einsparungen führen. Präzise Angaben zu den möglichen Einsparungen lassen sich jedoch nicht machen, da keine genaue Prognose über die künftige Entwicklung von Anzahl, Qualität und Profil der Asylgesuchseingänge möglich ist. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die vorgeschlagenen Bestimmungen insgesamt positiv auswirken werden, da mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung betreffend Ablösung des heutigen Nichteintretensverfahrens Verfahrensbeschleunigungen angestrebt werden, die individuelle Aufenthaltsdauer von Personen im Asylprozess insbesondere durch die Anpassung der Beschwerdefristen und der finanzrelevante Gesamtbestand von Personen im Asylprozess reduziert werden können. Ausserdem ist sehr wahrscheinlich, dass aufgrund des Effizienzgewinns in den Verfahrensabläufen weitere Kosten eingespart werden, die nicht genau beziffert werden können.

Obschon gewisse heute geltende Nichteintretenstatbestände neu materiell geprüft werden sollen und sich bei diesen Fällen die Beschwerdefrist von aktuell 5 Arbeitstagen auf 15 Tage verlängern wird, kann das Asylverfahren mit dem neuen Vorschlag insgesamt deutlich beschleunigt werden, wird doch die heute geltende dreissigtägige Beschwerdefrist für die vielen Fälle mit einem negativen materiellen Entscheid auf 15 Tage reduziert. Im Bereich der Sozialhilfekosten kann mit einer Einsparung von rund 2,5 Millionen Franken gerechnet werden. Die Berechnung stützt sich auf folgende Annahmen: Bei rund 3000 NEE werden neu materielle Verfahren durchgeführt, was bei einer Beschwerdefrist von 15 Tagen zu einer Verlängerung der Verfahren um 10 Tage führt. Hingegen wird bei rund 5000 materiellen Verfahren eine Verkürzung der Beschwerdefrist von 30 auf 15 Tage zu einer Beschleunigung um 15 Tage pro Fall führen. Mit der Globalpauschale von 55 Franken pro Tag ergibt dies einen Zusatzaufwand von 1,6 Millionen Franken bzw. eine Einsparung von 4,1 Millionen Franken, was Netto zu einer Einsparung von rund 2,5 Millionen Franken führt (vgl. hierzu Erläuterungen unter Ziffer 1.4).

Die Beitragsleistungen an die Verfahrens- und Chancenberatung werden dem Bund keine Mehrkosten verursachen. Dem Entscheid des Bundesrates anlässlich der Verabschiedung des Subventionsberichts im Mai 2008 wird im Rahmen der Botschaft des Bundesrates zur Revision des AsylG und des AuG Rechnung getragen. Darin soll vorgesehen werden, dass eine Evaluation zur Verfahrens- und Chancenberatung durchzuführen ist.

Auch die vorgeschlagenen Änderungen in den Artikeln 27 und 31 AsylG führen zu keinen Mehrkosten. Artikel 27 AsylG regelt ausschliesslich die Zuweisung von Betroffenen in die Kantone. Es handelt sich dabei um Fälle, in denen der Wegweisungsvollzug ab Empfangs- und Verfahrenszentrum aufgrund der sechzigstägigen maximalen Aufenthaltsdauer nicht durchgeführt werden kann. Dies entspricht bereits der heutigen Praxis des BFM und generiert somit keine zusätzlichen Kosten. Mit der vorgeschlagenen Änderung in Artikel 31 AsylG können Pendenzen, die zu einem Kostenanstieg in der Sozialhilfe führen würden, vermieden werden. Auch dieser Vorschlag verursacht somit keine Mehrkosten.

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen haben voraussichtlich keine Auswirkungen auf den Personalbereich.

4 Verfassungs- und Völkerrecht

Der Entwurf zur Änderung des AsylG und des AuG stützt sich auf den Artikel 121 BV (Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Gewährung von Asyl sowie Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern). Er ist verfassungs- und völkerrechtskonform (siehe dazu Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen).