

02.060

Botschaft

zur Änderung des Asylgesetzes zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

vom 4. September 2002

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes, zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir, folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 1998 | P | 98.3070 | Dringliche Massnahmen gegen Missstände im Asylbereich (S 17.6.98, Loretan Willy) |
| 2000 | M | 99.3567 | Pflegekosten von Asylsuchenden (S 21.12.99, Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit, SR 99.064; N 21.3.00) |
| 1999 | P | 99.3131 | Zunahme der Ausgaben im Asylbereich. Analyse (N 22.12.99, Bühler) |
| 2000 | P | 00.3058 | Straffung des Asylverfahrens (N 5.10.00, Freisinnig-demokratische Fraktion) |
| 2000 | M | 00.3058 | Straffung des Asylverfahrens (N 5.10.00, Freisinnig-demokratische Fraktion; S 6.6.00) |
| 2000 | P | 00.3069 | Straffung des Asylverfahrens (S 6.6.00, Merz) |
| 2000 | M | 00.3069 | Straffung des Asylverfahrens (S 6.6.00, Merz; N 5.10.00) |
| 2001 | P | 01.3586 | Möglichkeit für Härtefallprüfung im Asylbereich (N 10.12.01, Aeppli) |
| 2002 | P | 01.3323 | Stossende Lücken in der Asylpraxis schliessen (N 22.3.02, Dunant) |
| 2001 | P | 00.3588 | Asylbereich, Leistungsvereinbarung für die Abgeltung an die Kantone (N 23.3.01, Aeppli Wartmann) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

4. September 2002

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Kaspar Villiger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Anlass für die Revisionsvorschläge sind erste Erfahrungen mit dem am 1. Oktober 1999 in Kraft getretenen total revidierten Asylgesetz, die jüngste internationale Rechtsprechung sowie die gesetzgeberische Umsetzung verschiedener von der paritätisch zusammengesetzten Arbeitsgruppe «Finanzierung Asylwesen» im März 2000 vorgeschlagener Massnahmen zur Einführung finanzieller Anreize im Asylbereich.

Die Hauptpfeiler der Vorlage der Teilrevision des Asylgesetzes bilden die Bestimmungen über die Drittstaatenregelung, das Asylverfahren und die Beschwerdemöglichkeit an den Empfangsstellen und Flughäfen, die Rechtsstellung der heute vorläufig Aufgenommenen, die neuen Finanzierungsmodelle im Asylbereich sowie Änderungen im Gesundheits- und AHV/IV-Bereich.

Drittstaatenregelung

Die vorgeschlagene Drittstaatenregelung sieht vor, dass Asylsuchende, die sich vor der Einreichung ihres Asylgesuches in einem sicheren Drittstaat aufgehalten haben und effektiv dorthin zurückkehren können, in diesen Staat weggewiesen werden, ohne dass auf ihr Asylgesuch eingetreten wird. Der Bundesrat soll neu die Kompetenz erhalten, sichere Drittstaaten zu bezeichnen. Als solche kommen insbesondere unsere Nachbarstaaten in Frage. Es soll aber auch Ausnahmen von der Anwendung der Drittstaatenregelung geben.

Asylverfahren und Beschwerdemöglichkeit an den Empfangsstellen und Flughäfen

Die Beschwerdemöglichkeit im beschleunigten Asylverfahren und an den Flughäfen soll vollzugsorientiert ausgestaltet und gleichzeitig der Entwicklung der internationalen Rechtsprechung im Völkerrecht angepasst werden. Neu werden einer asylsuchenden Person für die Einreichung einer Beschwerde 5 Arbeitstage zustehen. Über Beschwerden soll die Schweizerische Asylrekurskommission (ARK) grundsätzlich innerhalb von fünf Arbeitstagen entscheiden.

Das Flughafenverfahren wird zu einem vollständigen und beschleunigten Asylverfahren ausgebaut und dem Verfahren im Inland angeglichen. Der asylsuchenden Person kann der Flughafen als Aufenthaltsort zugewiesen werden. Gegen diese Zuweisung kann jederzeit bei der ARK Beschwerde erhoben werden.

Ist der Vollzug einer Wegweisung ab Empfangsstelle absehbar, so kann das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) eine Ausschaffungshaft von maximal 20 Tagen verfügen und damit den Vollzug sicherstellen. Die ARK übernimmt die hafrichterliche Überprüfung.

Rechtsstellung der heute vorläufig Aufgenommenen

An Stelle der heute vorläufigen Aufnahme sollen zwei neue Status geschaffen werden. Asylsuchende, welche die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, deren Wegweisung von den schweizerischen Behörden jedoch als unzulässig oder unzumutbar erklärt wurde, erhalten neu eine humanitäre Aufnahme. Diese beinhaltet insbesondere einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt. Straffällige Personen sollen von der

humanitären Aufnahme ausgeschlossen werden. Personen, bei denen der Vollzug der Wegweisung unmöglich ist, werden lediglich provisorisch aufgenommen und erhalten die gleiche Rechtsstellung wie die heute vorläufig Aufgenommenen.

Neue Finanzierungsmodelle

Die Sozialhilfe im Asylbereich soll durch Transferzahlungen finanziert werden. Dies bedingt den Übergang von einem Finanzierungssystem mit Einzelpauschalen auf Grund kantonaler Abrechnungen zu einer Direktzahlung des Bundes auf der Basis elektronischer Daten. Das neue Finanzierungsmodell sieht die Einführung von drei Globalpauschalen vor: eine erste zur Deckung der Kosten für Personen im Asylverfahren, für Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung sowie für humanitär und provisorisch Aufgenommene, eine zweite zur Deckung der Ausgaben für Personen im Vollzug und eine dritte zur Finanzierung der Sozialhilfe für anerkannte Flüchtlinge während der ersten Jahre ihres Aufenthaltes in der Schweiz sowie für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung. Zusammen sichern die Pauschalen den Kantonen insgesamt ein Finanzvolumen, welches demjenigen entspricht, das sie heute für diese Personengruppen erhalten.

Die neu ausgerichtete Finanzaufsicht des Bundes soll die Analyse unterschiedlicher Arbeits- und Organisationsmethoden der Kantone und den Vergleich der Wirksamkeit untereinander möglich machen. Die Analyse trägt dazu bei, die Auswirkungen der Globalpauschalen zu beurteilen und, falls nötig, Anpassungen ihrer Strukturen und Beträge vorzuschlagen.

Änderungen im Gesundheitsbereich (KVG)

Die Änderungen im KVG sehen insbesondere vor, dass Asylsuchende vom massgebenden Versichertenbestand für den Risikoausgleich ausgenommen sind. Die Änderungen im Asylgesetz zum Gesundheitsbereich sehen vor, dass die Wahl der Versicherer und der Leistungserbringer bei Asylsuchenden, welche Sozialhilfe erhalten, eingeschränkt werden kann.

Änderungen des AHVG

Nichterwerbstätige Asylsuchende sind sechs Monate nach Einreichung ihres Asylgesuches obligatorisch bei der AHV/IV/EO versichert. Da sich die meisten Asylsuchenden nur vorübergehend in der Schweiz aufhalten, hat dies bei den Kantonen zu einem hohen administrativen Aufwand geführt. Die neue Regelung sieht eine Sistierung des Beitragsbezuges vor. Bei Eintritt eines Versicherungsfalls oder bei Regelung der Anwesenheit der betreffenden Person in der Schweiz wird diese Sistierung aufgehoben und die Beiträge werden innerhalb der Grenzen der Verjährung rückwirkend erhoben.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Vorbemerkung

Zurzeit befinden sich im Ausländer- und Asylbereich eine grössere Zahl von verschiedenen Vorlagen in der öffentlichen Diskussion. Die vom Bundesrat vorgelegten Entwürfe finden sich zudem in sehr unterschiedlichen Stadien auf dem Weg zur Einführung oder Behandlung. Der hier vorgestellte Entwurf einer Teilrevision des Asylgesetzes besitzt vielfältige Berührungspunkte mit diesen Vorlagen. So gibt es etwa Verbindungen zum sich in einer Totalrevision befindlichen Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG bzw. neu: AuG), zu der vom Parlament initiierten Teilrevision des ANAG im Bereich der Zwangsmassnahmen (00.420 Parlamentarische Initiative [Hess] Vorbereitungshaft bei Asylmissbrauch), zur Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes, zu einem neuen Bundesgesetz über das Informationssystem Ausländer 2000, zum Bundesgesetz über genetische Untersuchungen, sowie zur Totalrevision der Bundesrechtspflege (Botschaft des Bundesrates am 29. Febr. 2001 verabschiedet). Schliesslich ist auch noch auf die Volksinitiative «gegen Asylmissbrauch» der SVP hinzuweisen, zu welcher der Bundesrat seine Botschaft am 15. Juni 2001 verabschiedet hat.

Der Bundesrat ist sich dieser gegenseitigen Abhängigkeiten bewusst und wird deshalb die Zusammenhänge und Abhängigkeiten während der weiteren Behandlung der verschiedenen Vorlagen selbstverständlich im Auge behalten. Es ist laufend sicherzustellen, dass bei Änderungen in den einzelnen Vorlagen die Auswirkungen auf die jeweils übrigen Erlasse geprüft und allfällige Änderungen und Ergänzungen vorgenommen werden können.

1.2 Wichtigste Änderungen im Verfahrens- und Vollzugsbereich

Der vorliegende Entwurf der Teilrevision des Asylgesetzes sieht sowohl im Verfahrens- und Vollzugsbereich wie auch im Sozialhilfereich umfassende Änderungen vor. Hauptpfeiler der Vorlage bilden die Bestimmungen über die Drittstaatenregelung, das Asylverfahren und die Beschwerdemöglichkeit an den Empfangsstellen und Flughäfen, die neue Rechtsstellung von bisher vorläufig Aufgenommenen, die Neuausrichtung bei der Subventionierung der Kantone sowie die Einführung der Sonderabgabe anstelle der bisherigen Sicherheitsleistungspflicht.

1.2.1 Drittstaatenregelung

Ausgangslage

Jede Drittstaatenregelung bezweckt asylsuchende Personen, welche den notwendigen Schutz anderswo finden können, in einem beschleunigten Verfahren in einen sicheren Drittstaat wegzuweisen, zu welchem die asylsuchende Person eine gewisse

Beziehung hat und welcher das Non-refoulement-Gebot beachtet. Gemäss der geltenden Regelung kann eine asylsuchende Person in einen Drittstaat vorsorglich, d.h. während des laufenden Asylverfahrens in der Schweiz, weggewiesen werden, sofern ihre Weiterreise in diesen Drittstaat zulässig, zumutbar und möglich ist (Art. 23 und 42 AsylG *bisher*). Diese Regelung hat sich auf Grund der Rechtsprechung der ARK (Grundsatzurteil EMARK 2000/01) zum Artikel 31 der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV1; SR 142.311) als weitgehend wirkungslos erwiesen.

Der Bundesrat hat deshalb im Rahmen von parlamentarischen Vorstössen schon mehrmals betont, dass er gewillt ist, nach einer praktikablen, effektiven und vollzugsorientierten Drittstaatenregelung zu suchen (vgl. Motion Merz, 00.3069, Straffung des Asylverfahrens; Motion FDP-Fraktion, 00.3058, Straffung des Asylverfahrens; Fragestunde Heberlein, 00.5040). Er schlägt daher die nachfolgende Neukonzipierung der bestehenden Drittstaatenregelung vor.

Grundzüge der neuen Drittstaatenregelung

Die neue Regelung sieht vor, dass Asylsuchende, die sich vor der Einreichung ihres Asylgesuches in einem sicheren Drittstaat aufgehalten haben und dorthin zurückkehren können, in diesen Staat weggewiesen werden, ohne dass auf ihr Asylgesuch eingetreten wird. Voraussetzungen für eine Wegweisung in einen Drittstaat sind grundsätzlich der vorherige Aufenthalt in diesem Drittstaat und die Möglichkeit, dort Schutz zu finden. Unter die sicheren Drittstaaten können auch Staaten fallen, in denen Asylsuchende, bevor sie in die Schweiz gelangt sind, bereits Asyl oder einen vergleichbaren effektiven Schutz erlangt haben (sog. first countries of asylum). Da bei der neuen Drittstaatenregelung insbesondere ein effizienter Vollzug der Wegweisung im Vordergrund steht, wird zudem vorausgesetzt, dass eine Rückübernahmezusicherung des Drittstaates besteht. Die neue Regelung macht eine klare Unterscheidung zwischen sicheren Drittstaaten im Allgemeinen und vom Bundesrat als *sicher bezeichneten* Drittstaaten. Bei den Ersteren muss die Asylbehörde bei jeder Wegweisung im Einzelfall den Nachweis erbringen, dass der Drittstaat sicher ist und das Non-refoulement-Gebot einhält. Hingegen ist bei den vom Bundesrat als sicher bezeichneten Drittstaaten im Einzelfall kein Nachweis über die Sicherheit im Drittstaat mehr zu führen, da diese vermutet wird. Diese Vermutung kann jedoch von der asylsuchenden Person widerlegt werden.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurde in zahlreichen Stellungnahmen gefordert, dass gesetzliche Ausnahmebestimmungen zur Drittstaatenregelung vorgesehen werden sollten. Dieser Forderung wurde im Gesetz Rechnung getragen. So wird eine Wegweisung in einen Drittstaat beispielsweise dann nicht angeordnet, wenn die asylsuchende Person über nahe Angehörige in der Schweiz verfügt.

Ersetzen der vorsorglichen Wegweisung durch Nichteintretensentscheide

Gemäss der heutigen Regelung von Artikel 42 AsylG (*bisher*) können Personen, die durch einen Drittstaat in die Schweiz geflüchtet sind und hier um Asyl nachsuchen, noch während des hängigen Asylverfahrens vorsorglich in den Drittstaat weggewiesen werden, sofern die Rückkehr in den Drittstaat zulässig, zumutbar und möglich ist. Gleiches gilt für Asylsuchende, denen die Einreise am Flughafen nicht bewilligt worden ist. Die Grundregel, wonach sich eine asylsuchende Person bis zum Abschluss des Asylverfahrens in der Schweiz aufhalten darf (Art. 42 Abs. 1 AsylG), gilt somit in diesen Fällen nicht. Die vorsorglich weggewiesene Person muss näm-

lich vom Drittstaat aus die Fortsetzung ihres Asylverfahrens in der Schweiz beantragen, ansonsten das Asylgesuch abgeschlossen wird.

Das heute gültige Konzept der vorsorglichen Wegweisung auferlegt den Behörden eine sehr hohe Beweislast für die Anordnung der Wegweisung in einen sicheren Drittstaat, muss doch ein zwanzigtägiger Aufenthalt im Drittstaat nachgewiesen werden. Auch besteht eine Lücke bei den Nichteintretenstatbeständen, denn auf ein Asylgesuch ist heute einzutreten, auch wenn die asylsuchende Person vorher in einem Drittstaat einen negativen Asylentscheid erhalten hat. Darüber hinaus kann es vorkommen, dass sich ein Drittstaat nicht für die Durchführung eines Asylverfahrens als zuständig erachtet, da ein solches in der Schweiz noch nicht rechtskräftig abgeschlossen ist. Dies kann zu einem unlösbaren Zuständigkeitskonflikt führen, welcher auch im Hinblick auf europakompatible Lösungen vermieden werden muss. Daher sieht der Entwurf vor, dass sämtliche Fälle, welche bisher mit einer vorsorglichen Wegweisung nicht definitiv beendet werden, neu mittels Nichteintretensentscheiden endgültig abgeschlossen werden können (vgl. Art. 23 Abs. 1 Bst. b AsylG für Fälle am Flughafen und Art. 34 Abs. 3 AsylG für Fälle im Inland).

1.2.2 Beschwerdemöglichkeit und Verfahren in den Empfangsstellen und an Flughäfen

Ausgangslage

Auf Grund der Neukonzipierung der Drittstaatenregelung werden bei Wegweisungen in einen Drittstaat an Stelle der bisherigen vorsorglichen Wegweisung neu Nichteintretensentscheide gefällt.

Die heute geltende Regelung sieht vor, dass bei Nichteintretensentscheiden die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde entzogen und der sofortige Vollzug angeordnet werden kann (Art. 45 Abs. 2 AsylG [*bisher*]). Damit bleibt einer asylsuchenden Person eine gesetzliche Frist von 24 Stunden, um bei der ARK ein Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einzureichen. Diese Regelung wurde im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Teilrevision des Asylgesetzes stark kritisiert. Auch Prof. Dr. Walter Kälin kam in einem für das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge (UNHCR) verfassten Gutachten zum Schluss, dass die Frist von 24 Stunden im Lichte der jüngsten internationalen Rechtsprechung völkerrechtswidrig und mit der Einführung der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) in Zukunft auch verfassungswidrig sei.

Auf Grund dieser Kritik sieht der Entwurf eine Neukonzipierung der Beschwerdemöglichkeit und des beschleunigten Asylverfahrens in der Empfangsstelle und an Flughäfen vor.

Neues Beschwerdeverfahren bei Nichteintretensentscheiden und bei Entscheiden an Flughäfen

Gegen materielle Asyl- und Wegweisungsentscheide im Flughafenverfahren und gegen Nichteintretensentscheide soll eine asylsuchende Person neu innerhalb von fünf Arbeitstagen eine Beschwerde einreichen können. Die Beschwerde soll aufschiebende Wirkung haben. Verzichtet die ARK bei einer eingereichten Beschwerde

auf einen Schriftenwechsel und sind keine weiteren Prozesshandlungen seitens der ARK notwendig, so entscheidet sie innerhalb von fünf Arbeitstagen.

Das Asylverfahren am Flughafen

Reicht eine asylsuchende Person an einem schweizerischen Flughafen ein Asylgesuch ein, wird sie nach Erhebung ihrer Personalien und der Daktyloskopie als erstes zu ihrem Reiseweg und summarisch zu ihren Asylgründen befragt. Stellt sich nach der summarischen Erstbefragung heraus, dass das Asylverfahren bis zum erstinstanzlichen Entscheid voraussichtlich länger als 20 Tage dauern wird, weil z.B. weitere zeitintensive Abklärungen notwendig sind, wird sie für die Dauer des Verfahrens einem Kanton zugewiesen. Ist bereits in diesem Zeitpunkt die Gutheissung des Asylgesuchs absehbar, hat ebenfalls eine Zuweisung zum Kanton zu erfolgen. In den übrigen Fällen, so insbesondere bei allfälligen Nichteintretensentscheiden oder einfach begründbaren, materiellen Entscheiden, erfolgt das Asylverfahren am Flughafen. Liegt nach 20 Tagen kein Asylentscheid vor oder ist das Asylgesuch gutzuheissen, ist die asylsuchende Person einem Kanton zuzuweisen.

Das BFF soll am Flughafen neu alle Entscheide, auch materielle, fällen können, wie bei Asylgesuchen, die nach geltendem Recht an der Empfangsstelle eingereicht und im Inlandverfahren behandelt werden. Wo es das Gesetz vorsieht, erfolgt zudem am Flughafen neu eine direkte Bundesanhörung mit Hilfswerksvertretung.

Neu erhält das BFF die Kompetenz, Asylsuchende vom Flughafen aus direkt, das heisst ohne vorherige Anmeldung in der Empfangsstelle, einem Kanton zuzuweisen. Mit dieser Zuweisungs- und der ausgedehnten Entscheidkompetenz des BFF gleicht sich das Verfahren am Flughafen somit jenem im Inland an.

Mit der Einbindung der Hilfswerksvertretung in das Flughafenverfahren sowie mit dem ausgebauten Rechtsschutz wird das in der heutigen Regelung vorgesehene Vetorecht des UNHCR im Flughafenverfahren (Art. 23 Abs. 3 [bisher]) aus rechtlicher Sicht obsolet. Die weitere Zusammenarbeit mit dem UNHCR richtet sich nach Artikel 113 des Asylgesetzes. Somit besteht weiterhin eine gesetzliche Grundlage, um Gewähr dafür zu leisten, dass das UNHCR am Flughafen im Sinne der Richtlinie R (94) 5 die Einhaltung des Non-Refoulement-Gebotes überwachen kann.

Zuweisung eines Aufenthaltsortes am Flughafen

Spätestens 48 Stunden nach Einreichung eines Asylgesuches am Flughafen entscheidet das BFF darüber, ob einer asylsuchenden Person die Einreise in die Schweiz verweigert und ihr ein Aufenthaltsort im Flughafen zugewiesen wird. Dies betrifft jedoch lediglich diejenigen Asylsuchenden, bei denen ein Asyl- und Wegweisungsentscheid sowie der Vollzug der Wegweisung kurzfristig absehbar ist. In allen übrigen Fällen – so z.B. wenn das erstinstanzliche Verfahren voraussichtlich länger als 20 Tage dauert – findet eine Zuweisung an einen Kanton statt. Eine solche ist während des Flughafenverfahrens jederzeit möglich.

Die Zuweisung eines Aufenthaltsortes am Flughafen oder ausnahmsweise an einem anderen geeigneten Ort (z.B. Spital) soll insgesamt 60 Tage nicht überschreiten. Davon entfallen maximal 20 Tage auf das erstinstanzliche Verfahren, je 5 Arbeitstage auf die Beschwerdefrist und die Behandlungsfrist der ARK sowie rund 30 Tage für Vollzugshandlungen. Die Dauer der Festhaltung hängt vom Zeitpunkt des rechtskräftigen Wegweisungsentscheides ab.

Gegen die Verweigerung der Einreise kann –wie bisher – bis zum Zeitpunkt der Eröffnung eines erstinstanzlichen Asyl- und Wegweisungsentscheides eine Beschwerde an die ARK eingereicht werden. Gegen die Zuweisung eines Aufenthaltsortes am Flughafen oder an einem anderen geeigneten Ort (Spital) oder – nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid – im Ausschaffungsgefängnis kann jederzeit bei der ARK Beschwerde erhoben werden. Vor der Zuweisung wird eine asylsuchende Person schriftlich in einer ihr verständlichen Sprache über ihre Rechte und Pflichten im Asylverfahren orientiert.

Verfahrensablauf in der Empfangsstelle und Zwangsmassnahmen

Nach bisherigem Recht konnte eine Person nach einem Nichteintretensentscheid ohne richterliche Überprüfung zur Sicherstellung des Vollzugs während 72 Stunden festgehalten werden (sog. kleine Ausschaffungshaft, Art. 112 Abs. 3 AsylG [*bisher*]). Die neue Beschwerdefrist von 5 Arbeitstagen und die aufschiebende Wirkung der Beschwerde führen jedoch zum Wegfall dieser Haft. Damit der absehbare Vollzug der Wegweisung bei Nichteintretensentscheiden in der Empfangsstelle – insbesondere bei Wegweisungen in einen sicheren Drittstaat – weiterhin sichergestellt werden kann, ist ein neuer Ausschaffungshafttatbestand vorgesehen (vgl. Art. 13b Abs. 1 Bst. d ANAG). Die Haft soll höchstens 20 Tage dauern und darf nur angeordnet werden, wenn der Vollzug innerhalb dieser 20 Tage absehbar ist. Dies bedeutet, dass jene Fälle von der Haft ausgenommen sind, in denen hinsichtlich des Vollzugs der Wegweisung langwierige Nationalitäts- und Identitätsabklärungen notwendig sind.

Der neue Hafttatbestand nach Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe d des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) knüpft im Gegensatz zu den bisherigen Ausschaffungshafttatbeständen nicht an ein subjektiv vorwerfbares Verhalten einer asylsuchenden Person an, wie z.B. die Verheimlichung der Identität. Vielmehr handelt es sich dabei um einen objektivierten Hafttatbestand. Dieser ist völker- und verfassungsrechtlich zulässig, sofern diese Massnahme als verhältnismässig eingestuft werden kann. Da diese Ausschaffungshaft maximal 20 Tage dauern darf und für Ihre Anordnung konkrete Anzeichen vorliegen müssen, dass der Vollzug der Wegweisung absehbar erscheint, ist die Massnahme völkerrechts- und verfassungskonform.

Da das BFF in Bezug auf die Prüfung der Absehbarkeit des Vollzugs über die notwendigen Kenntnisse verfügt, erhält es neu die Kompetenz für die Anordnung der genannten Ausschaffungshaft. Die ARK übernimmt analog zum Flughafenverfahren die haftrichterliche Überprüfung. Kann der Vollzug der Wegweisung nicht innerhalb der 20 Tage erfolgen und liegen die Voraussetzungen für einen Hafttatbestand nach Artikel 13b ANAG vor, so bleibt es den Kantonen vorbehalten, eine solche Ausschaffungshaft anzuordnen.

1.2.3 Neue Rechtsstellung von bisher vorläufig Aufgenommenen

Die nachfolgenden Modifikationen in Bezug auf die Rechtsstellung bisher vorläufig Aufgenommener wurden als Änderungen des ANAG ausgestaltet. Es ist aber zu beachten, dass diese Bestimmungen im Falle ihrer Annahme durch das Parlament in die Totalrevision des ANAG einfließen würden (vgl. Botschaft des Bundesrates zum neuen Ausländergesetz [AuG] vom 8. März 2002).

1.2.3.1 Ausgangslage

Kann eine weggewiesene Person nicht in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat zurück geführt werden, weil sich der Vollzug der Wegweisung als völkerrechtlich unzulässig, unzumutbar oder technisch unmöglich erweist, wurde ihr weiterer Verbleib in der Schweiz bisher ausschliesslich mit dem Institut der vorläufigen Aufnahme geregelt. Dieses ist als Ersatzmassnahme für eine kurzfristig nicht vollziehbare Wegweisung konzipiert. Ein weiterer Tatbestand, welcher zur vorläufigen Aufnahme führt, ist das Bestehen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage nach Artikel 44 Absatz 3 Asylgesetz (*bisher*).

Ob der Vollzug der Wegweisung unzulässig oder unzumutbar ist oder eine schwerwiegende persönliche Notlage besteht, bestimmt die Schweiz. Die Gründe, welche zur vorläufigen Aufnahme geführt haben, bleiben in der Regel über Jahre bestehen. Der Vollzug der Wegweisung kann aber auch unmöglich sein, z.B. weil der Heimatstaat bei der Rückübernahme seiner Staatsangehörigen nicht kooperieren will. Als Folge davon verbleiben die Betroffenen oftmals jahrelang in der Schweiz.

Die rechtliche Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme – ursprünglich angelegt für die Regelung eines kurzfristigen Aufenthalts – trägt der heutigen Situation nicht mehr adäquat Rechnung, führt zu Betreuungsschwierigkeiten im Alltag und oft zu hohen Folgekosten. Die Kantone haben zwar die Möglichkeit, vorläufig Aufgenommenen gestützt auf Artikel 13 Buchstabe f der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO; SR 823.21) eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. In der Praxis wird von dieser Möglichkeit – nicht zuletzt wegen des Übergangs des Fürsorgerisikos auf den Kanton – jedoch unterschiedlich Gebrauch gemacht, was zu Rechtsungleichheiten führt.

Im Rahmen des Vernehmlassungsentwurfs für eine Teilrevision des Asylgesetzes vom Juni 2001 hat der Bundesrat vorgeschlagen, in bestimmten Fällen einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung einzuräumen. Danach sollten Asylsuchende eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, wenn über ihr Asylgesuch nach sechs Jahren im ordentlichen Verfahren noch immer nicht rechtskräftig entschieden worden ist und eine schwerwiegende persönliche Notlage vorliegt. Bei vorläufig aufgenommenen Personen wurde ein Umwandlungsanspruch nach Ablauf von sechs Jahren ab Anordnung der Ersatzmassnahme vorgesehen. Damit sollten die Möglichkeiten für eine Integration verbessert werden für Personen, welche sich bereits während langer Zeit in der Schweiz aufhalten. In der Vernehmlassung ist dieser Vorschlag mehrheitlich auf Kritik gestossen. Die Kantone und ein Teil der Parteien empfanden die vorgeschlagene Regelung als Einmischung in kantonale Kompetenzen und als Problem- und Kostenüberwälzung auf die Kantone. Von einer

Mehrheit der nicht-staatlichen Organisationen wurde die Idee grundsätzlich befürwortet, die vorgeschlagenen Anspruchsfristen dagegen als zu lang eingestuft.

1.2.3.2 Künftige Regelung

Allgemeines

Mit der vorgeschlagenen Lösung will der Bundesrat einerseits diesen Kritikpunkten Rechnung tragen, andererseits aber auch die Tatsache berücksichtigen, dass das Grundanliegen einer verbesserten Integration von vorläufig Aufgenommenen in der Vernehmlassung grundsätzlich unbestritten geblieben ist.

Am 8. März 2002 hat der Bundesrat zudem die Botschaft zum neuen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) verabschiedet. Im Kapitel über die Integration (Art. 51–57 AuG) werden erstmals die Ziele und Grundsätze der Integrationspolitik auf Bundesebene konkretisiert und Förderungsmassnahmen vorgeschlagen, welche über die Gewährung von Finanzhilfen hinaus reichen. Die Integration soll die Teilhabe der ausländischen Personen insbesondere am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben ermöglichen. Im Einklang mit den in verschiedenen Kantonen und Städten erarbeiteten Integrationsleitbildern sieht Artikel 51 Absatz 2 AuG-Entwurf vor, dass diejenigen ausländischen Personen integriert werden sollen, welche sich längerfristig und rechtmässig in der Schweiz aufhalten.

Das im Rahmen der vorliegenden Teilrevision des Asylgesetzes erarbeitete Konzept bei nicht vollziehbaren Wegweisungen orientiert sich an diesen Grundsätzen und wurde von den beteiligten Ämtern in enger Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) erarbeitet. Dabei wird auf die Einräumung eines Anspruchs auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung verzichtet.

Humanitäre und provisorische Aufnahme

Die heute geltenden Kriterien für die Annahme eines unzulässigen, unzumutbaren oder unmöglichen Vollzugs der Wegweisung sowie für eine schwerwiegende persönliche Notlage bleiben unverändert. Durch das neue Konzept der humanitären Aufnahme werden daher *nicht mehr Personen in der Schweiz verbleiben* als mit dem bisherigen Konzept der vorläufigen Aufnahme. Mit der humanitären Aufnahme soll lediglich die Rechtsstellung der betroffenen Personen angepasst werden. Es werden folgende Modifikationen vorgeschlagen:

Personen, deren Vollzug der Wegweisung beispielsweise aus technischen Gründen oder mangels Mitwirkung des Heimatstaates unmöglich ist, sollen inskünftig provisorisch aufgenommen werden. Die provisorische Aufnahme entspricht in ihrer Ausgestaltung der bisherigen vorläufigen Aufnahme. Mit der neuen Bezeichnung soll zum Ausdruck gebracht werden, dass ihre Anwesenheit in der Schweiz nicht gefestigt ist und sie zur Ausreise verpflichtet sind.

Hingegen sollen Personen, bei denen der Bund festgestellt hat, dass die Wegweisung unzulässig oder unzumutbar ist, eine bessere Rechtsstellung erhalten, da diese Person erfahrungsgemäss für längere Zeit in der Schweiz bleiben. Die Wegweisung in den Heimatstaat ist beispielsweise dann unzumutbar, wenn eine dialyseabhängige Person in ein Land zurück müsste, in welchem nur einige wenige Dialysegeräte vorhanden sind und davon ausgegangen werden muss, dass die überlebensnotwendige

medizinische Behandlung in keiner Art und Weise sichergestellt werden kann. Im Unterschied zur provisorischen Aufnahme beinhaltet die humanitäre Aufnahme Integrationsmassnahmen und somit eine verbesserte Rechtsstellung. Mit der Integration soll jedoch nicht primär der endgültige Verbleib in der Schweiz gefördert werden. Bei den Integrationsbemühungen geht es viel mehr darum, während des Aufenthalts in der Schweiz die Rahmenbedingungen zu verbessern (zum Beispiel mittels gezielt eingesetzten Sprachkursen), damit diese Personen gesellschaftlich akzeptiert und finanziell unabhängig werden. Damit wird die soziale Kompetenz der humanitär Aufgenommenen aufrechterhalten und so auch eine allfällige Rückkehr in das Heimatland erleichtert. Aus diesem Grund wird bewusst kein Rechtsanspruch auf einen definitiven Verbleib in der Schweiz geschaffen, auch wenn sich die humanitär aufgenommene Person schon mehrere Jahre in der Schweiz aufhält. Es bleibt den Kantonen überlassen, ob sie einer humanitär aufgenommenen Person eine Aufenthaltsbewilligung erteilen oder nicht.

Asylverfahren sollten, unter Wahrung der qualitativen Standards, möglichst schnell abgeschlossen werden. Hat eine asylsuchende Person nach vier Jahren immer noch keinen Asylentscheid, so soll sie eine humanitäre Aufnahme erhalten, sofern der Vollzug der Wegweisung für sie eine schwerwiegende persönliche Notlage zur Folge hätte. Die Kriterien für die Feststellung der schwerwiegenden persönlichen Notlage bleiben unverändert.

Ferner kann eine provisorische Aufnahme vier Jahren nach ihrer Anordnung in eine humanitäre Aufnahme umgewandelt werden, sofern keine der nachstehenden Ausnahmegründe vorhanden sind.

Ausnahmen/Aufhebung

Ist der Vollzug der Wegweisung unmöglich, und ist diese Unmöglichkeit von der asylsuchenden Person verursacht worden, so wird keine provisorische Aufnahme verfügt, sondern am Vollzug der Wegweisung festgehalten. Dies wird insbesondere diejenigen Personen treffen, welche ihre Identität oder Nationalität verheimlichen. Personen aus Staaten, welche keine zwangsweise Rückführung von eigenen Staatsangehörigen erlauben, jedoch die freiwillige Rückkehr eigener Staatsangehöriger gestatten, erhalten ebenfalls keine provisorische Aufnahme.

Von der humanitären oder provisorischen Aufnahme werden auch Ausländerinnen und Ausländer ausgenommen, welche zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe im In- oder Ausland verurteilt wurden, erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung der Schweiz oder des Auslandes verstossen haben oder die innere und äussere Sicherheit der Schweiz gefährden. In solchen Fällen sind die zuständigen Behörden verpflichtet, die Wegweisung zu vollziehen. Ist die Wegweisung unzulässig, wird eine provisorische Aufnahme verfügt. Dies ist unter anderem auch bei asylunwürdigen Flüchtlingen der Fall, welche die Ausnahmetatbestände erfüllen.

Die Voraussetzungen der bereits verfügten humanitären oder provisorischen Aufnahmen werden *periodisch vom Bundesamt überprüft*. Sind die Voraussetzungen für deren Anordnung weggefallen, d.h. ist der Vollzug der Wegweisung wieder zulässig, zumutbar oder möglich, so wird die humanitäre oder provisorische Aufnahme in der Regel aufgehoben. Ist die Wegweisung zulässig oder zumutbar geworden, deren Vollzug aber unmöglich, so wird die provisorische Aufnahme verfügt, sofern die Unmöglichkeit des Vollzugs der Wegweisung nicht selbst verursacht wurde.

Erfüllt eine Person nach der humanitären oder provisorischen Aufnahme die Ausnahmetatbestände nach Artikel 14a Absatz 6 ANAG, so hebt das Bundesamt, namentlich auf Antrag der Fremdenpolizei oder des Bundesamtes für Polizei die humanitäre oder provisorische Aufnahme auf. In der Regel erfolgt der Vollzug der Wegweisung. Einzig in Fällen, in denen die Wegweisung unzulässig ist, kann lediglich die provisorische Aufnahme verfügt werden.

Rechtsstellung und Finanzielles

Ab Inkrafttreten der Änderungen des Asylgesetzes wird mit etwa durchschnittlich 2500 humanitär aufgenommenen Personen pro Jahr zu rechnen sein. Die Rechtsstellung der humanitär aufgenommenen Personen trägt dem Integrationsbedürfnis vermehrt Rechnung. Der Zugang zum Arbeitsmarkt und der Familiennachzug (vgl. Art. 38 und Art. 39 BVO) richten sich grundsätzlich nach den analogen Voraussetzungen wie bei der Aufenthaltsbewilligung. Der Bund wird im Rahmen der Abgeltung eine Pauschale leisten für die berufliche, soziale und kulturelle Integration. Damit sollen insbesondere Sprachkurse und die berufliche Ausbildung gefördert werden. Der Bund kann dabei die zusätzlichen Beiträge auf besondere Gruppen (z.B. Jugendliche) beschränken und von der Erreichung sozialpolitischer Ziele abhängig machen. Der Bund gilt den Kantonen die Kosten ab, bis die asylsuchende Person eine Aufenthaltsbewilligung erhält, längstens aber sieben Jahre seit ihrer Einreise in die Schweiz. Mit dieser Begrenzung soll für die kantonalen Behörden ein zusätzlicher Anreiz geschaffen werden, die Integrationsbemühungen bei humanitär aufgenommenen Personen zu fördern. Bei der provisorischen Aufnahme endet die Abgeltung durch den Bund erst mit der allfälligen Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an die provisorisch aufgenommene Person oder mit deren Ausreise.

In den Übergangsbestimmungen wird festgehalten, dass ab Inkrafttreten der neuen Bestimmungen für heute vorläufig Aufgenommene grundsätzlich neues Recht gilt. Der Bund kann den Kantonen einen Beitrag für die Integration von humanitär aufgenommenen ausrichten. Dieser Beitrag kann ebenfalls von der Erreichung sozialpolitischer Ziele abhängig gemacht und auf bestimmte Personengruppen beschränkt werden, namentlich auf Jugendliche im Ausbildungsalter. Der Bundesrat soll ausserdem die Möglichkeit haben, eine Regelung zu Gunsten der Kantone vorzusehen, damit Personen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Gesetzes bereits vorläufig aufgenommen und vor mehr als sieben Jahren in die Schweiz eingereist sind, nicht direkt in die finanzielle kantonale Verantwortung fallen.

1.2.4 Nichtstaatliche Verfolgung

Ausgangslage

Seit geraumer Zeit wird darüber diskutiert, ob das BFF, unterstützt durch die Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF) hinsichtlich der Anerkennung des Flüchtlingsstatus von der Zurechenbarkeitstheorie zur Schutztheorie wechseln soll. Dies würde bedeuten, dass künftig nicht nur die staatliche, sondern auch die Verfolgung durch Dritte/Private zur Anerkennung als Flüchtling führen soll. Alle Staaten sind vom UNHCR aufgefordert worden, die Schutztheorie anzuerkennen. Dies unter anderem deshalb, damit geschlechtsspezifische Verfolgung im Rahmen

der bestehenden Flüchtlingsdefinition der Flüchtlingskonvention (SR 0.142.30) besser erfasst werden kann.

Diese Absicht des BFF, zur Schutztheorie zu wechseln, hat zu diversen parlamentarischen Vorstössen geführt, so die Ip Heberlein (01.3352 Ip) und Beerli (01.3366 Ip). Obwohl bei der Behandlung der Ip Beerli im Ständerat klar gestellt wurde, dass eine solche Praxisänderung in der Kompetenz des BFF liege, wurde dem Rat gleichzeitig zugesichert, sie in der Botschaft zur Teilrevision des Asylgesetzes näher zu begründen.

Staatenpraxis

Mit Blick auf die geplante Praxisänderung wurde bei insgesamt 18 anderen Aufnahmestaaten eine Umfrage durchgeführt. Diese ergab, dass zehn Länder (Belgien, Dänemark, Finnland, Griechenland, Irland, Luxemburg, Österreich Portugal, Spanien und Neuseeland) seit Beginn ihrer rechtlichen Regelungen auf der Schutztheorie basieren. Von den restlichen sind in der Zwischenzeit fünf Staaten (Niederlande, Norwegen, Schweden, Kanada und Australien) auf die Schutztheorie umgeschwenkt. Frankreich kennt einen mit der Schutztheorie vergleichbaren Status (l'asile territoriale). Die Rechtslage in Italien ist unbestimmt.

Deutschland sieht in seinem neuen Zuwanderungsgesetz für Personen, die durch Private verfolgt werden, das sog. «kleine Asyl» vor. Deren Rechtsstellung würde sich nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Flüchtlingskonvention; SR 0.142.30) bestimmen; asylrechtlich würden sie etwas schlechter gestellt, als staatlich Verfolgte. Sie kommen aber in den Genuss sämtlicher staatlicher Integrationsmassnahmen. Im Ergebnis läuft dies also auf eine Anerkennung der Schutztheorie heraus.

Schliesslich sieht der EU-Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Feststellung der Mindestnormen für die Anerkennung als Flüchtlinge (KOM [2001]510; 2001/0207 [CNS]) in Artikel 9 vor, dass nicht-staatliche Verfolgung im gesamten EU-Raum anerkannt werden soll.

Auswirkungen einer allfälligen Praxisänderung auf die Schweiz

Von politischer Seite wird der geplanten Praxisänderung vorgeworfen, sie könnte attraktivitätssteigernd wirken. Dem ist entgegenzuhalten, dass die verschiedenen Staaten, welche die Schutztheorie anwenden, geringere Asylbewerberzahlen als die Schweiz kennen (Dänemark, Österreich, Spanien, Portugal). Statistische Daten, die staatlich und nicht staatlich anerkannte Flüchtlinge unterscheiden, existieren nicht.

Als Anhaltspunkt für die Auswirkungen auf die Schweiz lässt sich die Zahl der Personen, welche bisher wegen Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzuges vorläufig aufgenommen wurden, heranziehen (2000: 79 Personen; 2001: 135 Personen). Es ist daher mit jährlich rund 100 Personen zu rechnen, die zusätzlich als Flüchtlinge anerkannt statt humanitär aufgenommen würden.

Auswirkungen einer allfälligen Praxisänderung auf die Betroffenen

Die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus an nicht staatlich Verfolgte hätte zur Folge, dass diese von den Garantien der Flüchtlingskonvention und des Asylgesetzes profitieren könnten. Anerkannte Flüchtlinge hätten von Anfang an eine Aufenthaltsbewilligung und 5 Jahren nach ihrer Einreise einen Anspruch auf eine Niederlassungs-

bewilligung. Die Vorteile liegen in der Freizügigkeit bezüglich Kantonswechsel, in der Möglichkeit einer selbstständigen Erwerbstätigkeit, in einer generellen Besserstellung auf dem Arbeitsmarkt, im Anspruch auf einen Konventionsreiseausweis, was visumsfreies Reisen in Europa erlaubt, usw.

Aus den genannten Gründen befürwortet der Bundesrat die oben erwähnte Praxisänderung.

1.3 Wichtigste Änderungen im Bereich der Sozialhilfe

Die vorliegende Gesetzesrevision stellt für den Bereich der Sozialhilfe den Abschluss einer mehrjährigen Entwicklung dar, welche 1994 mit der Einführung von ersten Pauschalen begonnen hatte und 1998 durch die Erweiterung des Pauschalensystems und durch die Übertragung der Verantwortung für die Flüchtlingsfürsorge an die Kantone fortgeführt worden war.

Weiter sind gewisse Neuerungen im Bereich der Finanzaufsicht vorgesehen. Diese soll dadurch transparenter gestaltet werden, dass die unterschiedlichen Arbeits- und Organisationsmethoden der Kantone analysiert sowie ein interkantonaler Vergleich über die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel gezogen werden soll. Zudem soll die Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht durch eine Sonderabgabe ersetzt werden. Im Gesetz soll der Grundsatz verankert werden, dass die Kantone im Gesundheitsbereich die Möglichkeit haben, die Wahl des Versicherers und der Leistungserbringer für Asylsuchende, humanitär oder provisorisch Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung einzuschränken (vgl. Ziff. 2.5). Weiter soll eine neue Regelung der AHV-/IV-Mindestbeiträge für nicht erwerbstätige Asylsuchende sowie humanitär oder provisorisch Aufgenommene eingeführt werden (vgl. Ziff. 2.6).

1.3.1 Neue Finanzierungsmodelle für den Asylbereich

1.3.1.1 Ausgangslage

Im Verlaufe der neunziger Jahre sind die Ausgaben im Asylbereich ständig angestiegen und haben 1999, auf dem Höhepunkt der Krise im Balkan, einen Betrag von rund 1,5 Milliarden Franken erreicht. Der Erfolg des Kosovo-Rückkehrprogramms hat zur Folge, dass diese Tendenz nun rückläufig ist und sich heute das Budget des BFF auf einer Höhe zwischen 900 Millionen und einer Milliarde Franken eingependelt hat. Im Verlaufe des Jahres 1999 hat eine gemischte Arbeitsgruppe¹, bestehend aus Vertretern von Bund und Kantonen, die Finanzierung des Asylbereiches analysiert, die wesentlichen Probleme aufgezeigt und neue Lösungsansätze vorgeschlagen, mit denen die Kosten im Asylbereich mittels einer Effizienzsteigerung gesenkt werden könnten. Der Schlussbericht² wurde den kantonalen Regierungen im Rah-

¹ Nachfolgend Arbeitsgruppe «Finanzierung Asylwesen».

² Bericht «Individuelle und Institutionelle Anreize im Asylbereich» der Arbeitsgruppe «Finanzierung Asylwesen» zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 9. März 2000.

men eines Konsultativverfahrens im Sommer 2000 vorgelegt. Der Bericht und die Ergebnisse der Vernehmlassung haben die Vorschläge des Bundesrates beeinflusst.

Die mit der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999 erfolgte Senkung der Pauschalen hat die Kosten für die Fürsorge und die Betreuung für die von der Sozialhilfe abhängigen Personen aus dem Asylbereich auf ein minimales Niveau reduziert. Nach dieser Korrektur könnten die Ausgaben der öffentlichen Hand nur noch mit einer Reduktion der Aufenthaltsdauer der abgewiesenen Asylsuchenden in der Schweiz und/oder durch eine Erhöhung der Zahl der erwerbstätigen Personen gesenkt werden. Auf diese Faktoren haben die Behörden nur beschränkt Einfluss. Eine gewisse Einflussnahme des BFF und der ARK im Bereich der Verfahrensdauer und der Kantone im Bereich der Vollzugsdauer sowie des Zugangs zum Arbeitsmarkt ist aber möglich.

Leider verzerrt das aktuelle System der Berechnung und Verteilung der Bundessubventionen die Verantwortungen und ist sogar Grundlage für institutionelle Anreize, welche dem angestrebten Ziel zuwiderlaufen. Die Finanzierung durch den Bund erfolgt proportional zur Anzahl der sozialhilfeabhängigen Personen. Wenn die Gesuchszahlen hoch sind, rasch ansteigen oder langsam zurückgehen, können die Kantone die Fixkosten einfacher decken und sogar Reserven bilden. Der von den Bundesbehörden geforderte schnelle Vollzug der Wegweisungen bringt so für das Finanzierungssystem eher Nachteile und bevorteilt diejenigen Kantone, welche sich in dieser Frage am wenigsten engagieren. Ebenso werden die für die Sozialhilfe zuständigen Kantone, Gemeinden und privaten Dritten dann bevorzugt, wenn die Informationsflüsse, welche die freiwilligen Ausreisen oder das unkontrollierte Abreisen anzeigen, verlangsamt werden oder ungenau sind. Diese Situation fördert weder die nötige Qualitätskontrolle noch den Einsatz von leistungsfähigen Informatikmitteln. Aus den gleichen Gründen ist es für die Kantone wenig attraktiv, Arbeitsbewilligungen zu erteilen oder Personen zu beschäftigen, die aus legitimen Gründen bisher vorläufig aufgenommen wurden und während längerer Zeit in der Schweiz bleiben werden.

Weiter belohnt die heutige Verteilung der Bundessubventionen diejenigen Kantone und Gemeinden, welche ihr Engagement zu Gunsten der Personen aus dem Asylbereich auf ein Minimum reduzieren und dadurch Sozialkosten an die Allgemeinheit, an grosse Städte oder andere Kantone transferieren. Diese Mehrkosten sind Folge ungenügender Betreuung, fehlender Perspektiven oder mangelhafter Kontrolle der Asylsuchenden, insbesondere der Jüngsten unter ihnen.

Die ungenügende Transparenz der Kontrollsysteme erschwert die Situation. Die sozialen und finanziellen Auswirkungen der Sozialhilfe und der Betreuung sind schlecht erfasst und werden kaum zur Kenntnis genommen. Eine kohärente und systematische Information der breiten Öffentlichkeit betreffend Über- oder Unterdeckungen, die aus vorwiegend mit Bundesmitteln finanzierten Leistungen entstehen, findet nicht statt.

Schliesslich zeichnet sich das heutige System durch eine grosse administrative Schwerfälligkeit aus. Die Erstellung und Übermittlung der Daten, welche als Grundlage für die Rückvergütung der Sozialhilfekosten dienen, kann weder auf lokaler noch auf nationaler Ebene vollständig elektronisch erfasst werden, weil sie in unterschiedlichen Informatikumgebungen bearbeitet werden, die nicht nur von einem Kanton zum anderen, sondern auch von einer Gemeinde zur anderen vonein-

ander abweichen. Dutzende von Personen sind heute damit beschäftigt, durch repetitive und wenig befriedigende Arbeit diese Angaben zu erfassen und zu überprüfen. Das BFF seinerseits muss die Finanzaufsicht weitgehend auf die Kontrolle individueller Listen und Einzelfehler konzentrieren und kann sich nur beschränkt der Analyse von kantonalen Systemen und der Beurteilung der Risiken widmen.

1.3.1.2 Ziele und Grundsätze der Neuausrichtung

Ziele

Ein neues Finanzierungssystem muss die einleitend beschriebenen Fehlentwicklungen korrigieren und institutionelle Anreize schaffen, die mit den Zielen der Asylpolitik des Bundes übereinstimmen. Der Bundesrat schlägt daher vor, die Sozialhilfe im Asylbereich durch Transferzahlungen zu finanzieren. Das heisst, es findet ein Übergang von einem Finanzierungssystem mit Einzelpauschalen auf Grund kantonalen Abrechnungen zu einer Direktzahlung des Bundes auf der Basis elektronischer Daten statt. Der Bundesrat verfolgt in diesem Zusammenhang folgende Ziele:

Die finanzielle und die operationelle Verantwortung stimmen soweit als möglich überein. Der Bund übernimmt in pauschalierter Form die gesamten Kosten der Sozialhilfe für Personen, die sich im Asylverfahren befinden, sowie für Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und für humanitär oder provisorisch Aufgenommene, weil die Dauer ihres Aufenthaltes in der Schweiz wesentlich von den Entscheiden des BFF oder der ARK abhängt. Demgegenüber übernehmen die Kantone einen Teil der finanziellen Verantwortung für die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen an Personen, die sich trotz eines negativen Entscheides und einer Wegweisungsverfügung der Bundesbehörden weiterhin in der Schweiz aufhalten und deren Wegweisung durch die kantonalen Behörden verspätet vollzogen wird.

Einsparungen werden vor allem durch ein effizienteres System erzielt, insbesondere durch eine Verkürzung der Aufenthaltsdauer in der Schweiz für Personen, deren Asylgesuch endgültig abgelehnt worden ist. Weitere Ausgabenreduktionen sind möglich über eine Senkung (oder mindestens eine Stabilisierung) der Gesundheitskosten und durch die Förderung der freiwilligen Rückkehr im Rahmen von Wiederaufbau- und Rückkehrhilfefprojekten.

Bei der Erfüllung dieser gemeinsamen Aufgaben übernimmt der Bund die strategische Verantwortung, während es den Kantonen überlassen bleibt, die der jeweiligen Situation am besten angepassten Mittel und Umsetzungsformen zu wählen. Das BFF steuert die Sozialpolitik im Asylbereich durch die Festlegung von Zielen und verzichtet nach Möglichkeit darauf, die Kantone in ihren Aktivitäten durch den Erlass von Weisungen einzuschränken.

Die zuständigen Behörden definieren gemeinsam die Ziele der Sozialpolitik, welche sie im Asylbereich verfolgen wollen. Sie kommunizieren diese den zuständigen Parlamenten und der Öffentlichkeit. Sie messen die erreichten Resultate und evaluieren die Gründe für Erfolg oder Misserfolg.

Durch neue Abläufe werden die administrativen Ausgaben reduziert, weil insbesondere die Erfassung und Übermittlung von Einzelfalldaten und Buchungsbelegen wegfällt. Die Finanzaufsicht der einzelnen Verwaltungsstufen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene wird koordiniert und soll sich ergänzen.

Grundsätze

Die Finanzierung des Asylbereichs durch Transferzahlungen beziehungsweise durch Globalpauschalen muss unter Berücksichtigung von Grundsätzen erfolgen, welche die Kohärenz der verfolgten Politik, die Umsetzung eines modernen Föderalismus sowie administrative Einsparungen gewährleisten.

Die vorgesehenen Änderungen in der Finanzierung der Sozialhilfe dürfen weder zu einer Kostenverlagerung vom Bund zu den Kantonen führen noch zusätzliche Kosten für den Bund oder die Sozialversicherungen zur Folge haben. In einer ersten Phase werden somit die Auswirkungen der Reform auf die Gesamtausgaben weitgehend neutral sein, und zwar sowohl für die Kantone als auch für den Bund. In der Folge dürften bei gleich bleibenden Rahmenbedingungen Einsparungen für den gesamten öffentlichen Sektor resultieren. Mit einer Verteilung der Chancen und Risiken zwischen den Partnern der Asylpolitik wird der gewünschte Effekt der institutionellen Anreize erreicht. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass im Vernehmlassungsverfahren in mehreren Stellungnahmen die Forderung gestellt wurde, dass der Bund für alle Kosten, die durch den Asylbereich entstehen, aufkommen müsse. In der heutigen finanzpolitischen Konstellation sieht der Bundesrat aber keinen Spielraum für eine Änderung der bestehenden Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Die Aufgaben, welche die Kantone zum Beispiel im Erziehungs- und Sicherheitsbereich übernehmen, werden weiterhin von ihnen zu tragen sein. Der Bund beschränkt seine finanziellen Beiträge auf die Bereiche der Sozialhilfe und der Sozialpolitik.

Die Ausrichtung von Subventionen durch Transferzahlungen fördert die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in einem neuen institutionellen Rahmen. Durch eine Aufteilung der Aufgaben, welche den Möglichkeiten und Vorteilen der jeweiligen institutionellen Ebene angemessen ist, kann die Formulierung und Umsetzung einer Sozialpolitik im Asylbereich besser gewährleistet werden. Der Dialog zwischen dem Bund und den Konferenzen der kantonalen Direktionen wird intensiviert und bezweckt die Festlegung von gemeinsamen Zielen, die Beurteilung der erreichten Resultate und die Formulierung von politischen und operationellen Absichten.

Die Umsetzung des neuen Finanzierungssystems muss den administrativen Aufwand für den Bund und die Kantone reduzieren. Auch die kleinen Kantone mit bescheidenen personellen Ressourcen müssen sich am System beteiligen können. Die Beachtung dieses Grundsatzes darf aber nicht darüber hinweg täuschen, dass eine Notwendigkeit besteht, die kantonalen Strukturen den neuen Umständen anzupassen, unter anderem durch eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Kantonen in bestimmten Bereichen, wie den Beschäftigungsprogrammen, bei der Gesundheitsversorgung oder bei der Förderung der freiwilligen Rückkehr in die Herkunftsländer.

Der Übergang von einem Finanzierungssystem mit Einzelpauschalen zu einem System mit Globalpauschalen braucht Zeit und sollte deshalb über einen Zeitraum von mehreren Jahren erfolgen. So braucht es auf allen Stufen im Asylbereich neue Organisationsformen, die zuerst konzipiert und eingeführt werden müssen, sowie Datenbanken, welche verlässliche statistische Angaben liefern. Der Bundesrat ist sich der Komplexität der sich stellenden Aufgabe bewusst und wird die neuen Bestimmungen erst nach einer Übergangsphase und in Absprache mit den Kantonen in Kraft setzen.

1.3.1.3 Finanzierung der Sozialpolitik im Asylbereich durch Transferzahlungen

Der Bundesrat schlägt eine grundlegende Änderung des heute geltenden Finanzierungssystems für die Sozialhilfe im Asylbereich vor, mit der seine wichtigsten Ziele in Übereinstimmung mit den genannten Grundsätzen erreicht werden können. Diese Reform bedingt eine Überarbeitung der Artikel 88, 89 und 91 des geltenden Asylgesetzes, welche heute im Detail die Kosten und Aktivitäten der kantonalen Sozialhilfe definieren, soweit diese vom Bund abgegolten werden können. Künftig soll die Regelung im Gesetz weniger detailliert sein. Das ist damit zu begründen, dass auf dieser Stufe lediglich die Grundprinzipien des Auftrags der Kantone zur Ausrichtung der Sozialhilfe im Asylbereich festgehalten werden. Es wäre in der Tat nicht angebracht, auf Gesetzesebene komplexe und anpassungsbedürftige Regelungen vorzusehen, welche die Handhabung der Transferzahlungen beeinflussen könnten. Gewisse wichtige Grundsätze, wie zum Beispiel das Prinzip der Festsetzung der Pauschalhöhe auf Grund der voraussichtlichen Aufwendungen für kostengünstige Lösungen, werden aber nach wie vor auf Gesetzesstufe festgehalten.

Insgesamt ist die Einführung von drei Globalpauschalen vorgesehen: eine erste zur Deckung der Kosten für Personen im Asylverfahren, für Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung sowie für humanitär oder provisorisch Aufgenommene, eine zweite zur Deckung der Ausgaben für Personen im Vollzugsprozess und eine dritte zur Finanzierung der Sozialhilfe für anerkannte Flüchtlinge während der ersten Jahre ihres Aufenthaltes in der Schweiz sowie für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung. Zusammen sichern die Pauschalen den Kantonen insgesamt ein Finanzvolumen, welches demjenigen entspricht, das sie heute für diese Personengruppen erhalten.

1.3.1.3.1 Die Finanzierung der Sozialhilfe während des Asylverfahrens und für weitere Personen des Asylbereichs

Der Bund vergütet den Kantonen eine Globalpauschale für die Kosten, die pro Asylsuchenden während des Asylverfahrens, pro Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung sowie pro humanitär oder provisorisch Aufgenommenen verursacht werden. Diese Pauschale deckt die Grundbedürfnisse (Kosten für Unterbringung, Unterstützung [Essen, Kleidung]), die Kosten im Gesundheitsbereich sowie die Kosten für eine Grundbetreuung) und garantiert zumutbare Lebensbedingungen für alle betroffenen Personen. Im heutigen Zeitpunkt schätzt das BFF den für die Berechnung der Pauschale massgebenden Betrag auf ungefähr 36–39 Franken³ pro Person und Tag.

Ein Teil der Pauschale, der in Prozenten der Gesamtsumme festgelegt wird, soll ziel- und leistungsorientiert ausgerichtet werden und dient zur Honorierung der von den

³ Die definitive Höhe dieser Zahl wird auf Grund der Resultate der virtuellen Budgetierung (Vergleich der Ergebnisse der Budgetberechnungen sowohl unter Verwendung der bisherigen Methoden, als auch der in der Botschaft vorgeschlagenen Methoden) in Zusammenarbeit mit Kantonsvertretern einerseits sowie auf Grund der Analyse der verfügbaren Daten andererseits bestimmt werden.

Kantonen erzielten Resultate, in den vom Bund als prioritär erachteten sozialpolitischen Bereichen.

Zur Anpassung der Pauschale an die jeweiligen kantonalen Verhältnisse sieht das BFF namentlich die Berücksichtigung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen aus dem Asylbereich sowie die durchschnittliche Grösse ihrer Haushalte vor.

Humanitär Aufgenommene

Die Kantone sollen für jede humanitär aufgenommene Person neben der oben erwähnten ordentlichen Pauschale einen zusätzlichen einmaligen Beitrag erhalten, um Massnahmen wie Sprachkurse oder Berufsausbildungen zu fördern, die eine beschleunigte Integration unterstützen. Diese zusätzliche Abgeltung soll zusammen mit der besseren Rechstellung möglichst früh zu einer finanziellen Unabhängigkeit dieser Personengruppe führen. Der zusätzliche Beitrag kann von der Erreichung sozialpolitischer Ziele abhängig gemacht oder auf der Basis von Leistungsvereinbarungen ausgerichtet werden sowie auf bestimmte Gruppen, namentlich Jugendliche im Ausbildungsalter, beschränkt werden. Die Abgeltung der Kantone für humanitär aufgenommene Personen erfolgt, bis diese eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben, jedoch während längstens 7 Jahren seit ihrer Einreise in die Schweiz.

Für Personen, welche im Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits vorläufig aufgenommen sind und die Voraussetzungen der humanitären Aufnahme erfüllen, soll der Bund, im Rahmen einer Kann-Bestimmung, ebenfalls eine Integrationspauschale zahlen können. Diese kann ferner auf bestimmte Personengruppen beschränkt und von der Erreichung sozialpolitischer Ziele abhängig gemacht werden. Eine Übergangsbestimmung zu Gunsten der Kantone wird sicherstellen, dass Personen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Gesetzes bereits vorläufig aufgenommen und vor mehr als sieben Jahren in die Schweiz eingereist sind, nicht direkt in die kantonale Verantwortung fallen.

1.3.1.3.2 Finanzierung der Sozialhilfe für Personen im Vollzugsprozess

Merkmale der Globalpauschale

Für die Zeit während des Prozesses des Wegweisungsvollzugs wird den Kantonen pro Person eine einmalige Pauschale ausgerichtet, die auf Grund der gesamtschweizerischen durchschnittlichen Anwesenheitsdauer im Vollzugsprozess berechnet wird. Die Tatsache, dass Personen bestimmter Nationalitäten durchschnittlich eine extrem lange oder eine extrem kurze Zeit im Vollzugsprozess verbleiben, wird bei der Berechnung berücksichtigt. Dadurch wird das finanzielle Risiko der Kantone, welche Personen mit extrem langer Anwesenheitsdauer zu betreuen haben, eingeschränkt. Die Höhe dieser Pauschale würde im heutigen Zeitpunkt ungefähr 35 Franken pro Person und Tag betragen.

Der Prozess des Wegweisungsvollzuges beginnt mit dem Eintritt der Rechtskraft des ablehnenden Asylentscheides und endet mit dem Vollzug der Wegweisung durch kontrollierte Ausreise oder unkontrollierte Abreise, durch Rückführung oder mit der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung.

Gemäss Artikel 43 Absatz 2 Asylgesetz erlischt die Arbeitsbewilligung einer asylsuchenden Person nach Ablauf der mit dem rechtskräftigen Asylentscheid festgesetzten Ausreisefrist. Mit diesem Arbeitsverbot endet auch eine allfällige Bezugsberechtigung bei der Arbeitslosenunterstützung. Die Personen im Vollzugsprozess sind deshalb spätestens nach Ablauf der Ausreisefrist sozialhilfebefürdigt, falls die Wegweisung zum Beispiel wegen fehlender Reisedokumente nicht vollzogen werden kann.

Eine Person verlässt den Vollzugsprozess temporär, wenn eine Sistierung des Vollzugs, eine humanitäre oder provisorische Aufnahme verfügt oder wenn ihr vorübergehender Schutz gewährt wird. Während dieses temporären Verlassens wird den Kantonen dieselbe Pauschale ausgerichtet wie für Personen im Asylverfahren, berechnet auf Grund der durchschnittlichen Bestände im vergangenen Quartal. Für humanitär Aufgenommene kann allenfalls zusätzlich eine einmalige Integrationspauschale ausgerichtet werden.

Würdigung der Anreize und der Risiken

Angesichts der hohen Zahl der im Vollzug hängigen Fällen und der häufig langen Dauer des Wegweisungsvollzuges liegt in der Straffung der Vollzugsdauer ein erhebliches Kosteneinsparungspotenzial.

Die Bestimmungsgrössen werden vom Bund nicht vorgegeben, sondern resultieren aus der durchschnittlichen Anwesenheitsdauer im Wegweisungsvollzug. Dadurch entstehen realistische Daten, die dennoch für jeden Kanton den Anreiz beinhalten, den gesamtschweizerischen Durchschnitt möglichst zu unterschreiten und auch während der Vollzugsphase die freiwillige Ausreise zu fördern. Dadurch wird der gesamtschweizerische Durchschnitt der Anwesenheitsdauer gesenkt.

Zusammen mit den Bundesbehörden werden die Kantone daran interessiert sein, die Beschaffung von Reisedokumenten möglichst effektiv zu gestalten. Die Kantone sind daher an einer guten Zusammenarbeit mit der Abteilung Vollzugsunterstützung im BFF interessiert. Die Bundesbehörden selber werden bestrebt sein, die Vollzugsunterstützung – soweit es in ihrem Einflussbereich liegt – effizient zu gestalten, um so Sozialhilfekosten zu sparen.

Für die Behörden des Bundes und der Kantone ergeben sich zudem erhebliche administrative Vereinfachungen. Nach den bisher geltenden Bestimmungen endet die Übernahme von Fürsorgekosten 30 Tage nach Ablauf der rechtskräftig festgesetzten Ausreisefrist. Eine Verlängerung dieser Frist bei unmöglichem Vollzug muss heute in jedem Einzelfall geprüft, angeordnet und kontrolliert werden. Die durch die Pauschalierung freiwerdenden Ressourcen können in den eigentlichen Vollzugaufgaben eingesetzt werden.

1.3.1.3 Finanzierung der Sozialhilfe für anerkannte Flüchtlinge und Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung

Der Bund vergütet den Kantonen pro Person eine Globalpauschale für die Kosten, welche verursacht werden von:

- Flüchtlingen, die Asyl erhalten haben;
- humanitär oder provisorisch aufgenommenen Flüchtlinge;
- Flüchtlingen mit Niederlassungsbewilligung, wenn die Kostenübernahme vom Bund zugesichert wurde (namentlich für betagte und behinderte Personen); und
- Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung (50 % der Pauschale, vgl. heute geltender Art. 88 Abs. 2).

Die Globalpauschale enthält neben der Abgeltung der eigentlichen Lebenshaltungskosten, Beiträge für individuelle Integrationsmassnahmen. Dazu zählen Kurse zum Erwerb einer Landessprache, Unterstützung bei der Arbeitssuche sowie finanzielle Beiträge an arbeitsmarktliche Massnahmen, die von verschiedenen Trägern angeboten und nicht von der Arbeitslosenversicherung getragen werden. Die Mitfinanzierung der speziellen Integrationsprojekte durch den Bund im Rahmen des von der Schweizerischen Flüchtlingshilfe koordinierten Integrationsprogramms wird weitergeführt.

Die Globalpauschale stellt einen Anreiz für die Kantone dar, ganzheitlich und unternehmerisch zu handeln. Aufgabe der Kantone wird es sein, die Betreuung, Unterstützung und Integrationsmassnahmen so zu gestalten, dass eine möglichst rasche und nachhaltige soziale und wirtschaftliche Integration erreicht wird. Die Wahl der für die Zielerreichung richtigen Massnahmen liegt in der Verantwortung und im Ermessen der Kantone und der von ihnen Beauftragten. Sie tragen auch die Risiken nicht wahrgenommener Integrationsarbeit, weil die finanzielle Abgeltung durch den Bund für bestimmte Personenkategorien nach einer gewissen Zeit beendet wird.

1.3.1.4 Die ökonomischen und finanziellen Auswirkungen der institutionellen Anreize

In ihrer Gesamtheit werden die neuen Finanzierungsformen die Verteilung der Ausgaben zwischen Bund und Kantonen nicht verändern. Das vorgesehene Budget für die Sozialhilfe für Personen im Asylverfahren und für anerkannte Flüchtlinge, für welche der Bund die Kosten vergütet, wird die anfallenden Kosten decken und den Kantonen gleichzeitig die Möglichkeit geben, durch eine Effizienzsteigerung Reserven zu bilden. Die Abgeltung der Sozialhilfe mittels Pauschale während der Vollzugsphase ermöglicht es, die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der betroffenen Personen in der Schweiz zu finanzieren und damit für die Gesamtheit aller Kantone eine angemessene Abgeltung zu sichern. Der Bund wird vom Systemwechsel in der Finanzierung nur dann profitieren, wenn die neuen institutionellen Anreize zu einer Verkürzung der Aufenthaltsdauer der Personen des Asylbereichs in der Schweiz

führen⁴ und wenn eine zusätzliche Zahl von humanitär aufgenommenen Personen in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden kann. Dagegen wird gemäss der Logik aller Anreizmodelle der einzelne Kanton Über- oder Unterdeckungen erzielen können, je nachdem ob er mit seinen Leistungen im Sozialbereich und mit der Umsetzung der Wegweisungen besser oder schlechter abschneidet als der Durchschnitt der übrigen Kantone. Auf jeden Fall, und das ist entscheidend, wird kein Kanton a priori durch die Ausgestaltung und Anwendung der Gesamtheit der Globalpauschalen bevorteilt oder benachteiligt. Jeder Kanton kann seine Wettbewerbsvorteile (Grösse, Organisation, Arbeitsmarkt) ausnutzen, um befriedigende Resultate im Interesse der Gesamtheit und der nationalen Asylpolitik zu erzielen.

Die Erteilung der humanitären Aufnahme an mehrere tausend zur Zeit vorläufig aufgenommene Personen, wird wahrscheinlich eine positive Wirkung auf die Bundesfinanzen und einen neutralen bis leicht positiven Einfluss auf die kantonalen Finanzen haben. Diese voraussichtlichen Gewinne rechtfertigen die Unterstützung von Massnahmen durch den Bund, welche darauf abzielen, die Integration im Ausbildungssystem und in einer beruflichen Tätigkeit zu fördern. Die Ausgaben, welche für die neuen Integrationsmassnahmen anfallen, sollen in Zukunft durch die Einsparungen, welche bei den Sozialhilfekosten dadurch erzielt werden können, dass die humanitär Aufgenommenen früher finanziell unabhängig sind, zumindest ausgeglichen wenn nicht sogar reduziert werden können.

1.3.1.5 Die Einführung der neuen Finanzierungsmodelle

Die Sozialpolitik im Asylbereich ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen. Es ist deshalb unerlässlich, dass die Bestimmungen zur Regelung der Finanzierung dieser Aktivitäten und zu deren strategischer Ausrichtung in einem gemeinsamen Prozess und im engen Dialog mit allen Betroffenen ausgestaltet werden. Die in der vorliegenden Botschaft unterbreiteten Vorschläge wurden bereits mit kantonalen Experten besprochen.

Zudem hat das BFF anfangs 2002 damit begonnen, die Budgetberechnungen und die Finanzplanung im Bereich der Sozialhilfe unter Verwendung sowohl der bisherigen Methoden, als auch der in der Botschaft vorgeschlagenen Methoden vorzunehmen. Die Gegenüberstellung der echten und der virtuellen Finanzplanung wird es allen Beteiligten ermöglichen, die Auswirkungen und die Konsequenzen der künftigen Veränderungen zu messen. Eine gemischte technische Gruppe bestehend aus Experten des BFF, der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz, der Sozialdirektorenkonferenz sowie der Finanzdirektorenkonferenz, welche ihre Arbeit im November 2001 aufgenommen hat, ist damit beauftragt, die Daten des Bundes und der Kantone zu vergleichen und zu analysieren. Allfällige, bisher nicht berücksichtigte finanzielle Risiken werden so festgestellt und in der Folge im Rahmen der Ausarbeitung der Verordnung durch geeignete Anpassungen vermieden werden. Insbesondere muss das aus den Vernehmlassungsergebnissen resultierende definitive Finanzierungsmodell auf seine Tauglichkeit in (virtuellen) Krisensituationen getestet werden, in denen eine grosse Zahl von Personen plötzlich in der Schweiz um Schutz

⁴ So würde heute die um einen Tag reduzierte durchschnittliche Aufenthaltsdauer dem Bund Einsparungen in der Höhe von mindestens 500 000 Franken pro Jahr ermöglichen.

nachsuchen und in der Folge nach wenigen Monaten unser Land wieder verlassen würde, wie dies in den Jahren 1999 und 2000 während des Höhepunktes des Kosovo-Krieges der Fall war.

1.3.1.6 Transparenz und Finanzaufsicht

Mehr Klarheit auf Bundesebene

Dank der Gliederung des Fürsorgebudgets des BFF in wenige Budgetgruppen und unter Berücksichtigung der Zielvorgaben für die Asyl-, Migrations- und Sozialpolitik wird es möglich, die Verpflichtungen des Bundes in diesen Bereichen besser wahrzunehmen. Dies gibt dem Bundesrat und dem Parlament mehr Möglichkeiten, strategische Ziele zu setzen und die Verteilung der Mittel an die Kantone zu steuern.

Gestützt auf die Auswertung relevanter Daten, auf ergebnisbezogene Indikatoren zur Globalpauschale für Personen im Verfahren, sowie auf Resultate aus dem Verfahrens- und Vollzugscontrolling wird es annäherungsweise möglich sein, Kosten und Nutzen der durch das BFF unterstützten Aktivitäten zu ermitteln.

Die neue Finanzaufsicht des Bundes und ihre Auswirkungen

Im Rahmen des neuen Finanzierungsmodells im Asylwesen erhalten die Kantone nun Transferzahlungen, die auf der Basis der in der Datenbank AUPER2 (später Datenbank Ausländer 2000) registrierten Anzahl Personen des Asylbereichs ermittelt werden. Die Berechnung erfolgt also unabhängig von den Kosten, welche den Kantonen zur Bewältigung ihrer Aufgaben im Asylbereich tatsächlich anfallen. Sollten die Kantone ihre Mittel ungenügend bewirtschaften, haben sie die daraus entstehenden finanziellen Konsequenzen selber zu tragen. Schon alleine deshalb werden die kantonalen Finanzaufsichtsbehörden diesem Bereich vermehrt Aufmerksamkeit schenken müssen. Indirekt und mittelfristig wirkt sich die Qualität der Leistungen der kantonalen Verwaltungen auf den Umfang der vom Bund verteilten Mittel aus. Die politische Verantwortung und die Verpflichtung, die entstandenen Auslagen für die Basisfürsorge zu entschädigen, verbleiben beim Bund. Dieser wird somit auf die Transparenz der Asylrechnung (Art. 95 AsylG) der Kantone achten und sicherstellen müssen, dass er sich im Falle von Begehren um Erhöhung der Bundesbeiträge auf ordnungsgemässe Zahlen aus einem als leistungsfähig beurteilten kantonalen System abstützen kann.

Die neuen Finanzierungsmodelle legen besonderes Gewicht auf die durch das Wirken der öffentlichen Hand im Asylbereich erzielten Resultate. Klare Zielvereinbarungen erlauben die Prüfung der Wirksamkeit getroffener Massnahmen. Sie zeigen das Verhältnis zwischen eingesetzten Mitteln und erzielten Resultaten auf, und zwar im Bereich der eigentlichen Asylpolitik (Verfahren, Anerkennung, Einsprachen, Ausreisen) sowie im Bereich der Sozialpolitik (Zusammenleben und sozialer Frieden, Ausbildung, freiwillige Rückkehr, berufliche Aktivitäten, Integration anerkannter Flüchtlinge).

Die Analyse unterschiedlicher Arbeits- und Organisationsmethoden der Kantone und der Vergleich ihrer Wirksamkeit machen einen wesentlichen Bestandteil der Finanzaufsicht des Bundes aus. Sie tragen dazu bei, die Auswirkungen der Global-

pauschalen zu beurteilen und, falls nötig, Anpassungen der Strukturen und der Beträge vorzuschlagen.

Dank der Publikation der Jahresrechnung der Kantone und der Gemeinden werden die finanziellen Ergebnisse der Verwaltungen im Asylbereich der Öffentlichkeit und den kantonalen Parlamenten zur Kenntnis gebracht werden. Diese Gesetzesrevision schlägt deshalb für Organisationen die im Asylbereich tätig sind und Bundesbeiträge erhalten, eine Pflicht zur Offenlegung der relevanten Daten und Abrechnungen vor.

Neue Ansätze in der Finanzaufsicht führen über die Analyse und Beurteilung von Systemen und ersetzen in der Regel die bisherige Kontrolle von Einzelfällen. Dabei gilt es, Risiken, die aus dem neuen System erwachsen können, möglichst gering zu halten bzw. ganz auszuschalten.

Die Überweisungen des Bundes basieren auf den Daten im System AUPER2. Die Höhe des Bundesbudgets hängt in entscheidender Weise von der Genauigkeit, Zuverlässigkeit und Schnelligkeit des Flusses der Daten ab, welche durch die kantonalen Sozial- und Fremdenpolizeibehörden erhoben und weitergeleitet werden. Deshalb wird das BFF diesem Bereich vermehrte Aufmerksamkeit schenken und sich dafür einsetzen, dass die Informationen von den Kantonen in bester Qualität aufbereitet und zeitgerecht weitergeleitet werden.

1.3.2 Individuelle Rechte und Pflichten

1.3.2.1 Einführung

In den letzten Jahren hat sich in der Sozialhilfe generell die Ansicht durchgesetzt, dass Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen nicht nur Rechte haben sondern auch Pflichten, und dass jedes Individuum einen selbstverantwortlichen Beitrag zu leisten hat, dessen Erfüllung einen direkten Einfluss auf seine Lebensbedingungen haben soll. Das Asylgesetz sollte nun im Hinblick auf eine grösstmögliche Kohärenz zwischen den Rechten und Pflichten der Asylsuchenden und den ihnen zustehenden Sozialhilfebeiträgen bzw. Verdienstmöglichkeit auf dem Arbeitsmarkt revidiert werden. Um diese Prinzipien zu verwirklichen, wurden für die Phase des Asylverfahrens verschiedene Vorschläge zur Diskussion gestellt. Einige Vorschläge scheiterten aber am Widerstand der Kantone, welche von der Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen direkt betroffen waren. Andere Vorschläge scheiterten aus praktischen und finanziellen Gründen.

Um Massnahmen wie die Minimalisierung der Sozialhilfe nach abgelaufener Ausreisefrist oder den selektiven Zugang zum Arbeitsmarkt umzusetzen, ist die Schaffung von neuem Bundesrecht aber nicht notwendig. Einerseits enthalten verschiedene kantonale Erlasse bereits entsprechende Bestimmungen und andererseits liegt die Ausrichtung der Sozialhilfeleistungen grundsätzlich in der Zuständigkeit der Kantone, so dass eine zusätzliche Gesetzgebung auf Bundesebene in diesem Bereich nicht gerechtfertigt ist.

Nachfolgend werden nur die individuellen Rechte und Pflichten behandelt, bei welchen der Bund direkt eingreifen kann oder muss. Es sind dies die Bereiche Zugang zum Arbeitsmarkt und Einführung einer Sonderabgabe anstelle der Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht. Betreffend Zugang zu den Leistungen des Gesundheitsbereichs sowie die neue Regelung der AHV-/IV-Mindestbeiträge für

Asylsuchende sowie für humanitär und provisorisch Aufgenommene siehe Erläuterungen unter den Ziffern 2.5 und 2.6.

1.3.2.2 Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylsuchende sowie für provisorisch und humanitär Aufgenommene

Ausgangslage/Heutige Regelung

Während der ersten drei Monate nach Einreichen eines Asylgesuches dürfen Asylsuchende keine Erwerbstätigkeit ausüben. Ergeht innerhalb dieser Frist erstinstanzlich ein negativer Entscheid, so kann der Kanton das Verbot zur Erwerbstätigkeit um weitere drei Monate verlängern (Art. 43 AsylG [bisher]).

Die Bewilligung zur Erwerbstätigkeit erlischt nach Ablauf der mit dem rechtskräftigen negativen Ausgang des Asylverfahrens festgesetzten Ausreisefrist, selbst wenn ein ausserordentliches Rechtsmittel oder ein Rechtsbehelf ergriffen wurde.

Die kantonalen Arbeitsmarktbehörden entscheiden über die Erteilung einer Bewilligung zur Erwerbstätigkeit. Der Vorrang der inländischen Arbeitnehmer gilt auch in Bezug auf Asylsuchende und heute vorläufig Aufgenommene, d.h. diese können nur dann eine Arbeitsbewilligung erhalten, wenn für die Stelle keine einheimischen Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Die kantonalen Arbeitsmarktbehörden entscheiden zudem über die Branchen, in welchen sie Asylsuchende und heute vorläufig Aufgenommene als Erwerbstätige zulassen wollen.

Das Argument, die heutige Regelung des Zugangs zum Arbeitsmarkt mache die Schweiz als Asylland attraktiv, kann durch eine wissenschaftliche Untersuchung entkräftet werden. Die Studie⁵, welche das Schweizerische Forum für Migrationsstudien (SFM) im Auftrag des BFF durchgeführt hat, kommt nämlich zum Schluss, dass für Asylsuchende die wirtschaftlichen Bedingungen, wie unter anderem die Regelung des Zugangs zum Arbeitsmarkt, bei der Wahl des Ziellandes eine untergeordnete Rolle spielen. Entscheidend sind vielmehr im Zielland bereits bestehende familiäre Beziehungen und soziale Netze.

Hingegen ist es möglich, dass Massnahmen in Nachbarländern, die eine Sekundärmigration Richtung Schweiz auslösen, durch geeignete Massnahmen auf dem hiesigen Arbeitsmarkt teilweise entgegengewirkt werden kann.

Aus den Ergebnissen einer anderen Studie⁶ kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass sich die Nachfrage nach Arbeitskräften aus dem Asylbereich, welche in der Regel für Tieflohnarbeiten auf der untersten Stufe der Arbeitsmarkthierarchie rekrutiert werden, auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt bei einer Zahl zwischen 15 000 bis 17 000 Beschäftigten eingependelt hat, und dass, selbst wenn mehr Asylsuchende ihre Arbeitskraft anbieten würden, höchstwahrscheinlich gar nicht mehr geeignete Stellen zur Verfügung stehen würden. Andererseits deuten die Konstanz der Zahl der Beschäftigten sowie die Stellung in der Arbeitsmarkthierarchie auch

⁵ «Asyldestination Europa, Eine Geographie der Asylbewegungen, Denise Efinoyi, Milena Chimenti, Janine Dahinden, Etienne Piguet» des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien, Neuchâtel, Dezember 2000.

⁶ Etienne Piguet, Jean-Hugues Ravel, «Les demandeurs d'asile sur le marché du travail suisse». 1996–2000. Rapport de recherche 19/2002 du Forum suisse pour l'étude des migrations. Neuchâtel: SFM/FSM.

darauf hin, dass Asylsuchende auf dem Arbeitsmarkt nicht mit Schweizern und nur beschränkt mit anderen Ausländern konkurrieren.

Neues Anreizsystem für die Zulassung von humanitär Aufgenommenen zum Arbeitsmarkt

Mit der Teilrevision des Asylgesetzes werden die Kantone durch finanzielle Anreize angeregt, humanitär Aufgenommenen eher eine Arbeitsbewilligung zu erteilen als Asylsuchenden oder provisorisch Aufgenommenen. Diese bleiben bezüglich des Zugangs zum Arbeitsmarkt der heute geltenden Regelung für vorläufig Aufgenommene unterstellt. Humanitär Aufgenommene werden diesbezüglich neu wie Ausländer mit Aufenthaltsbewilligung behandelt, die bereits zur Erwerbstätigkeit berechtigt sind.

Der Bund hat ein Interesse daran, dass Personen, die längerfristig in der Schweiz bleiben (insbesondere humanitär Aufgenommene), in den Arbeitsmarkt integriert werden, damit sie nicht ausschliesslich von der Sozialhilfe abhängig sind. Jede erwerbstätige Person kann den Unterhalt für sich und mindestens einen Teil ihrer Familie garantieren.⁷ Den Kantonen wird empfohlen, bei der Erteilung von Arbeitsbewilligungen zu berücksichtigen, ob und wie die entsprechende Person mit den Behörden des Asylverfahrens kooperiert. Dieses Interesse wird durch die Neuregelung der Bundesfinanzierung der Sozialhilfe, die jene Kantone begünstigt, welche vorzugsweise den humanitär Aufgenommenen Arbeitsbewilligungen erteilen, verstärkt.

Die Modalitäten zur Berechnung der Pauschale für humanitär Aufgenommene und für Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung ermöglicht Anreize zur Förderung der Beschäftigung dieser Personengruppe. Kantone, welche vermehrt humanitär aufgenommenen Personen eine Beschäftigung ermöglichen, können einen finanziellen Gewinn erzielen, da der Bund für erwerbstätige humanitär Aufgenommene im beschränkten Masse Transferzahlungen an die Kantone vornimmt, auch wenn dieser keine Sozialhilfe leisten musste.

Demgegenüber wäre die Beschäftigung von Asylsuchenden für die kantonalen Finanzen weniger vorteilhaft, weil für erwerbstätige Asylsuchende und ihre Angehörigen keine Vergütung der Sozialhilfe erfolgt. Insgesamt wird der Anreiz eine Verschiebung der Beschäftigung von Asylsuchenden zu humanitär aufgenommenen Personen bewirken.

Kompetenz des Bundesrates zum Erlass eines befristeten Arbeitsverbotes für Asylsuchende

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Teilrevision des Asylgesetzes wurde gefordert, dass der Bundesrat die Kompetenz zum Erlass eines befristeten Arbeitsverbots für Asylsuchende erhält. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die Schweiz im internationalen Vergleich zu den Ländern gehöre, welche relativ schnell den Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen – und dadurch wahrscheinlich für Asylsuchende attraktiv sei –, und dass der Bundesrat nach geltendem Recht keine Kompetenzen

⁷ Die Sozialhilfe für zusätzliche 1000 Personen, kostet den Bund zwischen 13–14,5 Mio. Franken. Hundert zusätzliche erwerbstätige Personen entlasten das Budget des Bundes um 2,6 bis 3 Mio. Franken, da mit dem Lohn auch Familienmitglieder unterstützt werden.

zum Erlass von allfällig notwendigen Lenkungsmaßnahmen in diesem Bereich habe.

Wie bereits erwähnt, ist die Ausgestaltung des Zugangs zum Arbeitsmarkt kein entscheidender Faktor für die Wahl des Ziellandes, in welchem um Asyl nachgesucht wird. Ein generelles Arbeitsverbot hätte daher keine massgebende abschreckende Wirkung. Der Bundesrat soll dennoch die Kompetenz erhalten, in ausserordentlichen Situationen ein befristetes Arbeitsverbot für bestimmte Gruppen von Asylsuchenden erlassen zu können. Dabei wird zu beachten sein, dass das Verbot nicht diskriminierend angewendet werden wird. Zudem soll davon nur Gebrauch gemacht werden, wenn dadurch die Zahl der Asylgesuche in besonderen Situationen beeinflusst, wenn auch nicht vollständig verhindert werden kann. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn aus einem anderen Aufnahmestaat, welcher bereits Wegweisungen vollzieht, eine Sekundärmigration zu erwarten ist.

1.3.2.3 Rückerstattung durch eine Sonderabgabe

Ausgangslage

Soweit es zumutbar ist, sind sämtliche Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten, sowie die Kosten des Rechtsmittelverfahrens unabhängig von der Ausübung einer Erwerbstätigkeit zurückzuerstatten (Art. 85 Abs. 1). Dies ist insbesondere dann gerechtfertigt, wenn jemand zu unverhofftem Vermögen kommt (z.B. Erbschaft oder Lottogewinne).

Zusätzlich wurde 1992 für asylsuchende Personen die Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht eingeführt und 1994 auf vorläufig aufgenommene Ausländer und Ausländerinnen ausgedehnt. Damit wurde die Rückerstattungspflicht für die Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten, sowie für die Kosten des Rechtsmittelverfahrens auf Bundesebene geregelt. Mit der Verpflichtung der Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen, 10 Prozent ihres Lohnes auf ein Sicherheitskonto einzahlen zu lassen, konnte der Bund in neun Jahren knapp 100 Millionen Franken vereinnahmen.

Die Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung weist hingegen Schwachstellen auf, die seit längerem bekannt sind. Zum einen sind die Schwierigkeiten systemimmanent: der administrative Aufwand ist sehr hoch, weil die verursachten Kosten mit den geleisteten Sicherheiten im Einzelfall verrechnet werden müssen. Als arbeitsintensiv erweisen sich die Inkassoaufgaben bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern und der mit der Auszahlung von Positivsaldi an ehemals sicherheitsleistungspflichtige Personen verbundene verwaltungsmässige Aufwand.

Während des mehrjährigen Bestehens der Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht wurde das System wiederholt angepasst und zum Teil verbessert. Eine vollständige Erneuerung drängt sich auf Grund der kosten- und verwaltungsmässigen Nachteile des aktuellen Systems trotzdem auf.

Die Einführung einer Sonderabgabe

Mit der vorliegenden Gesetzesrevision wird vorgeschlagen, die bisherige Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht (SiRück) durch eine Sonderabgabe zu ersetzen. Das BFF liess beim Institut für Steuerrecht in Bern ein Gutachten erstellen, welches die Möglichkeiten der Erhebung einer Abgabe (ohne Verrechnung mit den entstandenen Sozialhilfekosten) bei Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung prüfen sollte. Das Gutachten kam zum Ergebnis, dass dies grundsätzlich rechtlich möglich sei, sofern bestimmte Bedingungen eingehalten werden. Insbesondere muss ein besonderer Zurechnungszusammenhang (Äquivalenz) zwischen Abgabeverwendung und Kreis der Abgabepflichtigen bestehen. Der Kreis der Abgabepflichtigen soll daher nur für die Kosten der Gesamtheit der Abgabepflichtigen (inkl. ihrer Angehörigen) aufkommen. Ausserdem soll die Abgabepflicht zeitlich limitiert sein.

Mit der Sonderabgabe beteiligen sich Asylsuchende, humanitär und provisorisch Aufgenommene sowie Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung weiterhin an den entstandenen Sozialhilfekosten, indem sie monatlich einen bestimmten Betrag ihres Lohnes einzahlen lassen müssen. Im Gegensatz zum aktuellen System werden die verursachten Kosten jedoch nicht mehr mit den geleisteten Sicherheiten verrechnet. Die Beiträge werden voraussichtlich für zehn Jahre seit Erwerbsbeginn einbezahlt und belaufen sich voraussichtlich auf 100 Franken pro Monat. Um tiefe Einkommen nicht zusätzlich zu belasten ist eine Lohnmindestgrenze für die Sonderabgabepflicht vorgesehen. Der Pflicht zur Leistung einer Sonderabgabe sind weiterhin alle Asylsuchenden, humanitär und provisorisch Aufgenommenen sowie Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung unterstellt, sofern sie einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Dies gilt unabhängig von den im Einzelfall verursachten Kosten.

Mit dem neuen System der Sonderabgabe erwartet das BFF jährliche Bruttoeinnahmen von etwa 13,5 bis 14,4 Millionen Franken (Berechnung auf der Basis von 15 000 bis 16 000 Arbeitsplätzen, die von Asylsuchenden sowie von humanitär und provisorisch Aufgenommenen belegt werden). Auf Grund der tieferen Verarbeitungskosten von circa 1 Million Franken sind Einsparungen in der Höhe von circa 2 Millionen Franken pro Jahr zu erwarten. Die Nettoeinnahmen belaufen sich daher voraussichtlich auf 12,5 bis 13,4 Millionen Franken pro Jahr. Damit bleiben die Nettoeinnahmen annähernd konstant, aber das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Regelung wird wesentlich verbessert.

Vermögenswertabnahme

Das Institut der Vermögenswertabnahme (VWA) wurde 1995 eingeführt und hatte den Zweck, zur Deckung bereits verursachter oder künftig noch anfallender Kosten insbesondere im Sozialhilfebereich beizutragen. Die eingezogenen Vermögenswerte wurden auf das individuelle Sicherheitskonto des Asylgesuchstellers oder vorläufig Aufgenommenen einbezahlt und bei Eintreten eines Abrechnungsrundes mit den effektiv oder den gemäss der Regelvermutung verursachten Kosten verrechnet.

Die Höhe der Einnahmen sowie die Anzahl der Vermögenswertabnahmen haben in den letzten vier Jahren kontinuierlich abgenommen. Das gleiche Bild präsentiert sich beim Vergleich des prozentualen Anteils der VWA an den Gesamteinnahmen von SiRück. Die VWA führt sowohl auf Kantons- wie auch auf Bundesseite zu einem erhöhten administrativen Aufwand. Insbesondere muss jede VWA verfügt

und allenfalls nach Gutheissung einer Beschwerde zurückerstattet werden. Aus diesen Gründen hat der Bundesrat im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagen, von der Sicherheits- und Rückerstattungspflicht auf ein anderes System zu wechseln und auf die VWA zu verzichten. Während das im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene neue System mehrheitlich befürwortet wurde, hat sich eine Mehrheit der Kantone gegen die Aufhebung der VWA gewehrt. Dies vor allem, weil die VWA für die Kantone in erster Linie eine präventive Massnahme im Drogenmilieu darstellt. Auf Grund der eingegangenen Stellungnahmen auf Seiten der Kantone hat der Bundesrat in der Folge beschlossen, die VWA beizubehalten. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass die Meinung und das Bedürfnis einer grossen Anzahl der Kantone zu berücksichtigen ist.

Die VWA soll unter den gleichen Voraussetzung wie bisher erfolgen (Art. 86 Abs. 4 AsylG [bisher]). Ist der strafrechtlich relevante Besitz von Vermögenswerten nachgewiesen, kommt es zu einer strafrechtlichen Einziehung. Kann der strafrechtliche Besitz von Vermögenswerten nicht nachgewiesen werden, so soll die VWA einerseits ein Beitrag an die Rückerstattung der Sozialhilfekosten (die VWA ist somit keine Steuer) und andererseits indirekt ein Instrument der kantonalen Behörden für die Eindämmung der Kleinkriminalität sein. Neben der VWA ist auch die konsequente Anwendung der Ein- und Ausgrenzung (Zwangsmassnahmen; Art. 13e ANAG) ein probates Mittel für die Bekämpfung der Kleinkriminalität.

Die VWA wird wie die Sonderabgabe nicht mehr mit den tatsächlich entstandenen Kosten verrechnet werden. Hingegen wird die Dauer der Sonderabgabepflicht im Verhältnis zur VWA gekürzt werden. Zusätzliche Einnahmen durch die VWA ohne Kürzung der Sonderabgabedauer, würde gegen das Gleichheitsgebot verstossen. Würden die VWA mit den effektiv entstandenen Kosten verrechnet, müssten erneut individuellen Konten geführt werden, was mit der Sonderabgabe gerade verhindert werden soll.

Erfolgte eine VWA in den ersten Monaten des Asylverfahrens, so soll im Sinne eines Anreizes auf Antrag der asylsuchenden Person die gesamte VWA zurück-erstattet werden, wenn sie innerhalb von sieben Monaten seit der Gesuchstellung kontrolliert ausreist.

1.4 Ergebnisse des Vorverfahrens

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 15. Juni 2001 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, zum Entwurf einer Teilrevision des Asylgesetzes und den damit zusammenhängenden Änderungen im ANAG sowie im KVG ein schriftliches Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Dieses hat vom 20. Juni bis 20. September 2001 stattgefunden. Ingesamt gingen 86 Stellungnahmen ein. Zur Vorlage haben sich alle Kantone, sowie die FDP, SPS, CVP, CVP-Frauen, SVP, und die GPS geäussert. Stellungnahmen gingen unter anderem auch von der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) und dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) ein. Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens wurden nach Kenntnisnahme durch den Bundesrat an seiner Sitzung vom 24. April 2002 veröffentlicht.

Drittstaatenregelung

Die Mehrheit der Kantone, die FDP, CVP sowie Städte-, Gemeinde- und Gewerbeverband befürworteten eine Drittstaatenregelung, wie sie vorgeschlagen wurde, und es besteht Einigkeit darüber, dass die geltende Drittstaatenregelung anzupassen ist. Die SPS, Hilfswerke, kirchlichen Organisationen sowie NGO fordern, dass bei positiven Anknüpfungspunkten zur Schweiz von der Anwendung der Drittstaatenregelung abzusehen sei. Sodann soll die Regelvermutung der Sicherheit eines vom Bundesrat als sicher bezeichneten Drittstaates von asylsuchenden Personen mit geringen Anforderungen an das Beweismass widerlegt werden können. Beide Einwände werden im vorliegenden Gesetzesentwurf aufgenommen.

Hingegen wurde die Forderung nach einer gesetzlichen Definition der vom Bundesrat als sicher bezeichneten Drittstaaten abgelehnt, da eine Aufzählung aller Kriterien auf Gesetzesstufe nicht abschliessend möglich und auch bei der Safe-Country-Regelung keine solche vorhanden ist. Die grundlegenden Kriterien für die Bestimmung von sicheren Drittstaaten sollen aber in der vorliegenden Botschaft erläutert werden. Die Bezeichnung von sicheren Drittstaaten wird sich grundsätzlich auf europäische Staaten, insbesondere unsere Nachbarstaaten, beschränken. Der Einbezug des UNHCR sowie der NGO bei der Bestimmung von sicheren Drittstaaten ist aus diesem Grund nicht angebracht.

Des Weiteren wurde verlangt, dass der Entwicklung in der internationalen Rechtsprechung zur EMRK sowie die zukünftige Einführung der Rechtsweggarantie in der Bundesverfassung (Art. 29a BV, SR 101) im Rahmen der konzeptionellen Umgestaltung der Drittstaatenregelung Rechnung zu tragen sei. Dieses Anliegen wurde aufgenommen und der Prozessablauf des Rechtsmittelverfahrens bei beschleunigten Verfahren neu konzipiert.

Ersatzmassnahmen bei nicht vollziehbaren Wegweisungen

Die Stellungnahmen zu den Ersatzmassnahmen bei nicht vollziehbaren Wegweisungen sind kontrovers ausgefallen. Die Mehrheit der Kantone, die CVP, FDP und SVP haben insbesondere bemängelt, die im Entwurf des Asylgesetzes vorgesehene Regelung führe zu einer Kostenüberwälzung vom Bund auf die Kantone. Zudem mische sich der Bund in die kantonalen Kompetenzen ein. Ausländische Personen würden überdies angesichts der höheren Anforderungen im Zulassungsverfahren schlechter gestellt. Auch wird vorgebracht, dass die bisherige Regelung für Härtefälle nach der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO, SR 823.21) dem Bedürfnis einer Aufenthaltsregelung bereits Rechnung trage. Auch sei die an den Bundesrat delegierte Kompetenz, für die Voraussetzung der Annahme einer schwerwiegenden persönlichen Notlage günstigere Bestimmungen erlassen zu können, inakzeptabel. Es wird vorgeschlagen, nicht die Auswirkungen von langen Verfahren zu regeln, sondern lange Verfahren zu vermeiden und gesetzliche Ordnungsfristen vorzusehen, innerhalb welcher das BFF und die ARK Asylgesuche erledigen sollen. Schliesslich wird gegenüber der Schaffung von neuen Rechtsansprüchen Zurückhaltung verlangt. So sei auch nach sechs Jahren vorläufiger Aufnahme ein Integrationswille nachzuweisen.

Die Befürworter der vorgeschlagenen Regelung (SPS, GPS, Hilfswerke und kirchliche Organisationen) fordern, dass der Zeitpunkt des Anspruchs auf eine Aufenthaltsbewilligung früher entsteht. Die bisher geltende Frist von vier Jahren bei einer

schwerwiegenden persönlichen Notlage solle beibehalten und die schwerwiegende persönliche Notlage auch bei abgeschlossenen Asylverfahren geprüft werden.

Einigkeit unter den Vernehmlassungsteilnehmern herrscht hinsichtlich der Tatsache, dass es vorläufig aufgenommene Personen gibt, welche mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit unser Land nicht mehr verlassen werden oder müssen. Diesen Personen soll deshalb die Integration erleichtert werden. Uneinigkeit besteht darin, wie die Integration verbessert werden und wer das Kostenrisiko bei sozialhilfeabhängigen Personen zukünftig tragen soll. Auf Grund dieser Kritikpunkte wurde das EJPD vom Bundesrat beauftragt, eine politisch konsensfähige Lösung auszuarbeiten.

Neue Finanzierungsmodelle im Bereich der Sozialhilfe

Die Einführung einer globalen Pauschalierung für die Abgeltung der Kantone im Bereich der Sozialhilfe wird von der Mehrheit der Kantone, der CVP, FDP und SVP begrüsst. Die breite Zustimmung bezieht sich auf die Grundzüge des Modells und die Einführung von institutionellen Anreizen, die Spareffekte durch mehr Effizienz statt durch zusätzliche Kürzungen anstreben. Die Befürworter sind sich einig, dass das neue Finanzierungsmodell nicht zu einer Kostenüberwälzung auf die Kantone führen dürfe und die Kantone zu den Verordnungstexten Stellung nehmen können müssen, da die gesetzliche Delegationsnorm zu offen formuliert sei. Diesem Anliegen wird insofern Rechnung getragen, als bei der Erarbeitung der Grundpfeiler für die Berechnung der Pauschalen mit den Kantonen heute schon eng zusammengearbeitet wird. Es werden bereits probeweise Berechnungen der Ausgaben auf Grund des beabsichtigten Finanzierungssystems erstellt und in Zusammenarbeit mit den Kantonen mit den Abgeltungen nach heutigem System verglichen.

Es wurde ausserdem beantragt, dass das Prinzip der vollen Kostendeckung für kostengünstige Lösungen im Sozialhilfebereich beizubehalten sei und die Verwaltungskosten nicht Bestandteil der Globalpauschale sein soll. Diesen Anliegen konnte entsprochen werden.

Die Kantone möchten, dass die Einführung des neuen Systems frühestens im Jahre 2005 erfolgen soll. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Regelung hängt massgeblich vom Zeitplan der parlamentarischen Beratung ab. Eine allfällige Übergangsregelung oder Anpassung des Zeitpunktes des Inkrafttretens soll jedoch vorbehalten bleiben.

2 Besonderer Teil

2.1 Erläuterungen zu den Änderungen des Asylgesetzes

2.1.1 2. Kapitel: Asylsuchende

Art. 6a Zuständige Behörde

Aus gesetzessystematischen Gründen wird der bisherige Artikel 25 in den ersten Abschnitt (Allgemeine Bestimmungen) des zweiten Kapitels des Asylgesetzes eingefügt. Die Bestimmung wird im Zusammenhang mit der Drittstaatenregelung zudem durch zwei weitere Absätze ergänzt.

Absatz 1 entspricht unverändert dem bisherigen Artikel 25.

Absatz 2 Buchstabe a übernimmt den Inhalt des heutigen Artikels 34 Absatz 1, wonach der Bundesrat verfolgungssichere Heimat- oder Herkunftsstaaten bezeichnen kann (Safe-Country-Regelung). Die Verschiebung dieser Bestimmung erfolgt aus systematischen Gründen, denn bei diesem Teil der Bestimmung handelt es sich um eine Zuständigkeitsregelung. Aus redaktionellen Gründen wurde der Begriff «Staaten» ersetzt durch die Terminologie «Heimat- und Herkunftsstaaten». Diese Änderung soll zudem den Unterschied zur Regelung in Buchstabe b (sichere Drittstaaten) besser aufzeigen. Materiell ist jedoch keine Änderung angestrebt.

Absatz 2 Buchstabe b delegiert die Zuständigkeit für die Bezeichnung sicherer Drittstaaten an den Bundesrat. Die vom Bundesrat bezeichneten sicheren Drittstaaten unterscheiden sich von anderen sicheren Drittstaaten dadurch, dass bei ersteren von der Regelvermutung ausgegangen werden darf, dass in diesem sicheren Drittstaat Schutz vor Rückschiebung in einen Verfolgerstaat besteht. Wegweisungen in sichere Drittstaaten, die nicht vom Bundesrat als solche bezeichnet wurden, müssen die gleichen Bedingungen erfüllen. Bei ihnen kann jedoch nicht von einer Regelvermutung ausgegangen werden, sondern es ist jeweils im Einzelfall zu überprüfen, ob Hinweise darauf bestehen, dass im betreffenden Drittstaat kein effektiver Schutz vor Rückschiebung besteht (vgl. Art. 34 Abs. 4 Bst. c AsylG)

Bei der Bezeichnung von sicheren Drittstaaten steht dem Bundesrat ein gewisser Ermessensspielraum zu, genauso wie ihm ein Ermessensspielraum zur Bestimmung sicherer Heimat- und Herkunftsstaaten zusteht. Der Gesetzeswortlaut setzt diesem Spielraum aber klare Grenzen: Die absolute Schranke bei der Bezeichnung sicherer Drittstaaten ist die Einhaltung des Non-Refoulement-Gebotes. Dies bedingt zwingend die Ratifizierung und Einhaltung

- der Europäischen Menschenrechtskonvention (Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten; EMRK; SR 0.101), sowie
- der Flüchtlingskonvention (Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge; FK; SR 0.142.30) oder
- gleichwertiger Rechtsnormen.

Weiter wird sich der Bundesrat an der Empfehlung des Europarates Nr. R [97] 22, verabschiedet vom Ministerkomitee am 25.11.1997, orientieren, welche die grundsätzlichen Voraussetzungen für die Bezeichnung und die Verfahren bei Wegweisungen in Drittstaaten festlegt, und beispielsweise Ratifikation und Nachweis der Einhaltung des internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2) und des Übereinkommens vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (SR 0.105) verlangt.

Eine weitere Schranke ergibt sich aus den Wegweisungshindernissen, die sowohl bei der Wegweisung in Heimat- oder Herkunftsstaaten wie auch in Drittstaaten zu prüfen sind.

Nur Staaten, die auf Grund ihrer politischen Stabilität dafür garantieren, dass sie die oben angeführten Rechtsinstrumente und die Prinzipien eines Rechtsstaates einhalten, können als sichere Drittstaaten betrachtet werden. Eine Aufzählung sämtlicher Menschenrechtsabkommen erübrigt sich jedoch, da durch die Pflicht, das Non-

Refoulement-Gebot einzuhalten, die betroffenen Abkommen bereits impliziert sind. Im Übrigen beabsichtigt der Bundesrat, die Bezeichnung sicherer Drittstaaten auf die Staaten der Europäischen Union, insbesondere unsere Nachbarstaaten zu beschränken.

Absatz 3

Der Bundesrat wird wie bisher regelmässig überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Bezeichnung sicherer Heimat- oder Herkunftsländer sowie für die sicheren Drittstaaten noch gegeben sind. Dieser Absatz ersetzt einerseits den bisherigen Artikel 34 Absatz 1 letzter Teilsatz des Asylgesetzes, andererseits umfasst er neu auch die periodische Überprüfung von Entscheidungen des Bundesrates zur Bestimmung sicherer Drittstaaten.

Art. 10 Sicherstellung und Einziehung von Dokumenten

Absatz 5

Nach Artikel 28 der Flüchtlingskonvention hat eine in der Schweiz als Flüchtling anerkannte Person Anspruch auf einen Reiseausweis für Flüchtlinge. Die heimatlichen Reisepapiere und Identitätsausweise von anerkannten Flüchtlingen werden in den Akten des BFF deponiert. Der nachträgliche Besitz solcher Dokumente kann ein Indiz dafür sein, dass sich ein anerkannter Flüchtling freiwillig wieder unter den Schutz des Heimatstaates gestellt hat und somit nicht mehr auf den Schutz der Schweiz angewiesen ist. Nach bisherigem Recht war eine Sicherstellung von heimatlichen Dokumenten zuhanden des BFF nur bei Asylsuchenden möglich (Art. 10 Abs. 1). Durch die Einführung von Absatz 5 soll diese Lücke nun geschlossen werden. Damit wird gewährleistet, dass auch heimatliche Pässe und Identitätsausweise von anerkannten Flüchtlingen zuhanden des BFF sichergestellt werden können. Dies ermöglicht dem BFF, eine allfällige freiwillige Unterschutzstellung unter die heimatlichen Behörden im Rahmen eines Asylwiderrufsverfahrens zu prüfen.

Art. 14 Verhältnis zu fremdenpolizeilichen Verfahren

Absatz 1

Bei der vorgeschlagenen Änderung handelt es sich um eine redaktionelle Anpassung, bei welcher der geltende Begriff «rechtskräftige Ablehnung» näher konkretisiert wird. Darunter fallen insbesondere auch abgeschriebene Asylgesuche nach deren Rückzug. Dies ist bereits im heutigen französischen Gesetzestext der Fall.

Art. 17 Besondere Verfahrensbestimmungen

Absatz 3

Unbegleiteten Minderjährigen kommt nach den Bestimmungen der Kinderrechtskonvention (SR 0.107) ein besonderer Schutz zu. Entsprechend dem anwendbaren schweizerischen Recht sind deshalb die zuständigen kantonalen Behörden bereits heute verpflichtet, bei diesen Personen vormundschaftliche Massnahmen einzuleiten. Ist die Bestellung eines Vormundes oder Beistandes nicht sofort möglich, muss eine Vertrauensperson bestimmt werden, welche die Interessen der minderjährigen Person während der Dauer des Asylverfahrens wahrt.

Der bisherige Absatz 3 setzte für die Einleitung vormundschaftlicher Massnahmen und die Bestellung einer Vertrauensperson die Zuweisung (Art. 27 Abs. 3 AsylG) des Minderjährigen an einen Kanton voraus. Neu sollen auch bei unbegleiteten Minderjährigen Entscheide an der Empfangsstelle gefällt und Wegweisungen vollzogen werden können. Sowohl im Verfahren am Flughafen wie in der Empfangsstelle müssen folglich vormundschaftliche Massnahmen eingeleitet und eine Vertrauensperson ernannt werden, wenn entscheidrelevante Verfahrensschritte vorgenommen werden, die über die summarische Erstbefragung hinausgehen.

Artikel 17 Absatz 3 erwähnt abschliessend, in welchen Fällen eine Vertrauensperson ernannt werden muss. Für den Bundesrat gibt es in dieser Hinsicht keinen Handlungsbedarf mehr. Aus diesem Grund wird der letzte Satz des bisherigen Artikels 17 Absatz 3 (Delegation an den Bundesrat) gestrichen.

Absatz 4

Der Bundesrat wird auf Verordnungstufe für das Verfahren an den Flughäfen und in den Empfangsstellen den effektiven Zugang zur Rechtsberatung und -vertretung regeln.

Art. 17a (neu) Gebühren für Dienstleistungen

Das Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) sieht in Artikel 4 vor, dass der Bundesrat Bestimmungen über die Erhebung von angemessenen Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen der Bundesverwaltung vorsieht. Dem BFF soll mit der neuen Bestimmung künftig erlaubt werden, für Dienstleistungen zu Gunsten Dritter Gebühren und Auslagen in Rechnung zu stellen.

Das BFF nimmt etwa im Auftrag Dritter regelmässig Sprach- und Herkunftsanalysen (LINGUA-Analysen) vor. Für solche Dienstleistungen soll der Bund auch entsprechende Gebühren und Auslagen geltend machen können. Für die Kantone und die Gemeinden werden solche Dienstleistungen jedoch kostenlos sein, sofern sie die Dienstleistung für sich selbst in Anspruch nehmen.

Art. 22 Verfahren am Flughafen

Der chronologische Aufbau dieses Artikels ist neu: Absatz 1 umfasst neu die Massnahmen, die getroffen werden müssen, um über eine Bewilligung zur Einreise in die Schweiz zu urteilen. Absatz 2 definiert die Voraussetzungen zur Verweigerung der Einreise in die Schweiz. Als Folge davon definiert Absatz 3 die Zuweisung eines Aufenthaltsortes. Absatz 4 hält das Verfahren vor der Verweigerung der Einreise und der Zuweisung eines Aufenthaltsortes fest. Absatz 5 umschreibt den Aufenthaltsort. Absatz 6 erteilt den Bundesbehörden am Flughafen die Kompetenz, eine asylsuchende Person einem Kanton zuzuweisen. Für die anderen Fälle umschreibt er das weitere Asylverfahren am Flughafen.

Absatz 1

Bei Personen, die in einem schweizerischen Flughafen um Asyl nachsuchen, werden zunächst folgende Daten erhoben: Erstellung der Personalien, Daktyloskopierung (ausgenommen davon sind Jugendliche unter 14 Jahren), Fotografie, summarische Befragung zum Reiseweg und zu den Gründen, weshalb die asylsuchende Person

das Land verlassen hat. Von dieser Regel kann beispielsweise bei Minderjährigen abgewichen werden, wenn sie in Begleitung von Mündigen sind.

Die in diesem Absatz umrissenen Kompetenzen ermöglichen es, am Flughafen ein vollwertiges Asylverfahren durchzuführen. Inhaltlich entsprechen die Kompetenzen den Aufgaben der Behörden an den Empfangsstellen nach Artikel 26 Absatz 2 Asylgesetz. Asylsuchende am Flughafen haben grundsätzlich kein Recht darauf, sich bis zum Abschluss des Asylverfahrens *in der Schweiz* aufzuhalten. Deshalb rechtfertigt sich die systematische Trennung vom Artikel 26, der sich unter dem Abschnitt «das erstinstanzliche Verfahren» befindet.

Neben diesem Absatz sind der Absatz 6 (Kompetenz der Zuweisung an die Kantone) und Artikel 23 Absatz 1 (ausgedehnte Entscheidkompetenz) explizit zu erwähnen, welche zur Vollwertigkeit des Asylverfahrens am Flughafen beitragen. Aus der Vollwertigkeit des Asylverfahrens am Flughafen ergibt sich selbstredend, dass die hier angeordneten Wegweisungen auch bei einer allfälligen Einreise in die Schweiz vollstreckbar bleiben.

Absatz 2 umreisst den zweiten Schritt des Flughafenverfahrens: Die Behörden prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Bewilligung zur Einreise in die Schweiz zur Durchführung eines Asylverfahrens erfüllt sind. Der Absatz entspricht inhaltlich dem bisherigen Absatz 1. Mit der neu formulierten Einleitung wird deutlich, auf Grund welcher Daten die Behörde eine Einreiseverweigerung und eine Zuweisung eines Aufenthaltsortes am Flughafen prüft.

Absatz 3

Verweigert das Bundesamt für Flüchtlinge die Einreise in die Schweiz, so weist es der asylsuchenden Person einen Aufenthaltsort zu. Das Asylverfahren wird grundsätzlich am Flughafen durchgeführt, wenn sich aus den Daten nach Absatz 1 ein Nichteintretensentscheid oder eine einfach begründbare Abweisung des Asylgesuchs abzeichnet und der Vollzug einer allfälligen Wegweisung sich nicht zum Vornherein als aussichtslos erweist. Eine allfällige Wegweisung ist nicht aussichtslos, wenn beispielsweise heimatliche Identitätspapiere vorhanden sind oder eine Rückübernahmezusicherung eines Drittstaates vorliegt. Ist aus den Daten nach Absatz 1 die Gutheissung des Asylgesuchs absehbar, so ist die asylsuchende Person nach Absatz 6 einem Kanton zuzuweisen.

Absatz 3 enthält zudem wie bisher die Verpflichtung des Bundes, für angemessene Unterkunft und dort für einen geordneten Betrieb zu sorgen. Der Bundesrat wird bei der Ausarbeitung der Verordnung die Modalitäten des Aufenthalts am Flughafen prüfen.

Absatz 4 umschreibt das Verfahren zur Verweigerung der Einreise und der Zuweisung eines Aufenthaltsortes. Dieser Absatz entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Absatz 3. Neu muss die Zuweisung eines Aufenthaltsortes aber detaillierter verfügt werden. Grundsätzlich halten sich die Asylsuchenden im Bereich des Flughafens auf. Sie müssen aber darauf hingewiesen werden, dass eine allfällige Einlieferung in ein Spital nichts an der Verweigerung der Einreise und der Zuweisung ändert. Die Asylsuchenden sind zudem darüber zu informieren, dass nach einem allfälligen, rechtskräftigen Wegweisungsentscheid die weitere Festhaltung bis maximal 60 Tage nach Einreichung des Asylgesuchs in einem Ausschaffungsgewahrsam erfolgen kann. Schliesslich müssen sie auch darüber unterrichtet werden,

dass die ARK während dieser maximal 60 Tage Rechtsmittelinstanz für Beschwerden gegen die Einreiseverweigerung, gegen die Zuweisung, den Ort, die Rechtmässigkeit und die Verhältnismässigkeit der Festhaltung sowie gegen den Asyl- und Wegweisungsentscheid ist.

Vor einer allfälligen Verweigerung der Einreise und der Zuweisung eines Aufenthaltsortes ist der betroffenen Person dazu das rechtliche Gehör zu erteilen. Die Verfügung ist ihr innert zwei Tagen nach Einreichung des Asylgesuchs mit Rechtsmittelbelehrung zu eröffnen. Die bisherige Frist von 48 Stunden wurde durch eine Frist von zwei Tagen ersetzt. Damit werden im Gegensatz zur alten Regelung Fristen neu nach Massgabe des Artikels 20 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) berechnet, d.h. eine Frist endet nicht an einem Wochenende oder an einem allgemein anerkannten Feiertag, sondern erst am folgenden Werktag.

Wie schon bisher ist der asylsuchenden Person zudem die Gelegenheit zu geben, sich verbeiständen zu lassen. Die Abläufe des neuen Konzepts des Flughafenverfahrens werden auf Verordnungsstufe zu präzisieren sein. In diesem Rahmen wird auch geregelt werden, wie der effektive Zugang zu einer Rechtsberatung oder -vertretung sicherzustellen ist. Ausserdem wird zu erläutern sein, wie der Zugang zu Informationen über das Asylverfahren sowie zu Kommunikationsmitteln erfolgen wird.

Absatz 5 definiert, wo sich Personen aufhalten müssen, denen die Einreise in die Schweiz vorläufig verweigert wurde. *Satz 1*: Wird einer asylsuchenden Person die Einreise in die Schweiz verweigert, wird sie in der Regel analog der heutigen Regelung dem Transitbereich des Flughafens zugewiesen. Darüber hinaus kann sie jedoch neu auch an einen anderen geeigneten Ort – so beispielsweise im Krankheitsfalle einem Spital – zugewiesen werden. Dies ermöglicht bei Bedarf eine Zuweisung ausserhalb der Transitzone des Flughafens, ohne dass dies formell als Einreise in die Schweiz gewertet wird und eine asylsuchende Person deshalb für die Dauer des Asylverfahrens einem Kanton zugewiesen werden muss.

Die Zuweisung eines Aufenthaltsortes am Flughafen oder ausnahmsweise an einem anderen geeigneten Ort soll insgesamt 60 Tage nicht überschreiten (zur Zusammensetzung dieser 60 Tage vgl. vorne Ziff. 1.2.2 sowie Anhang 2, «Optische Darstellung des bisherigen und neuen Flughafenverfahrens»). Bei der Zuweisung handelt es sich um eine freiheitsentziehende Massnahme. Nach Artikel 5 Ziffer 1 Buchstabe f der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101) ist eine solche zulässig, um eine unerlaubte Einreise in das Staatsgebiet zu verhindern oder einen allfälligen Ausweisungsentscheid zu sichern. Im Unterschied zu Personen, die ihr Asylgesuch an der Empfangsstelle einreichen, sind Personen am Flughafen noch nicht in die Schweiz eingereist. Eine freiheitsentziehende Massnahme im Flughafenverfahren soll somit verhindern, dass eine Person unberechtigt in das Staatsgebiet einreist.

Eine freiheitsentziehende Massnahme muss nicht nur rechtmässig, sondern auch verhältnismässig im Sinne von Artikel 36 der Bundesverfassung sein. Eine Zuweisung des Aufenthaltsortes am Flughafen geht viel weniger weit, als eine Festhaltung im Ausschaffungsgefängnis. Kann über ein Asylgesuch innerhalb von 20 Tagen entschieden werden und ergeht ein erstinstanzlicher Asylentscheid am Flughafen, dient die weitere Festhaltung der Sicherstellung des Vollzugs der Wegweisung. Eine weitere Festhaltung im Flughafen ist insofern erforderlich, als eine mildere Mass-

nahme nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid zur grotesken Situation führen würde, dass einer Person die Einreise zum Zwecke des Vollzugs eines rechtskräftigen Wegweisungsentscheides ermöglicht werden müsste. Soll sowohl der inzwischen rechtskräftig feststehenden Verweigerung der Einreise und der Vollzug eines rechtskräftigen Wegweisungsentscheides effizient umgesetzt werden, so kann dies allein mit der weiteren Festhaltung im Flughafen oder in einem Ausschaffungsgefängnis erfolgen. Gegen die Zuweisung eines Aufenthaltsortes nach den Absätzen 2 und 3 kann schliesslich jederzeit bei der ARK Beschwerde eingereicht werden (Art. 108 Abs. 4 AsylG).

Satz 2: Liegt ein rechtskräftiger Wegweisungsentscheid vor, kann die weitere Festhaltung (unter Berücksichtigung der maximalen Zuweisungsdauer von 60 Tagen) in einem Ausschaffungsgefängnis erfolgen. Die Notwendigkeit dieser Bestimmung ergibt sich aus der Pflicht der Behörde, einen geordneten Betrieb sicherzustellen. Die Massnahme soll insbesondere asylsuchende Personen betreffen, welche sich im Flughafentransit renitent verhalten. Ein strafrechtlich relevantes Verhalten ist aber dazu nicht notwendig. Nach Ablauf der 60 Tage bzw. nach Zuweisung zu einem Kanton bleibt den kantonalen Behörden die Anordnung der Ausschaffungshaft nach Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe a–c ANAG vorbehalten.

Absatz 6

Satz 1: Die in Absatz 6 geregelte Kompetenz des BFF, Asylsuchende direkt einem Kanton zuzuweisen, ist neu. Nach geltendem Recht müssen sich Asylsuchende bei einer allfälligen Einreise in die Schweiz zuerst in der Empfangsstelle melden. Da gemäss Entwurf diejenigen Verwaltungsabläufe (vgl. hierzu Abs. 1), welche im Verfahren im Inland an der Empfangsstelle vorgenommen werden, bereits am Flughafen abgedeckt werden, rechtfertigt sich die neue Zuweisungskompetenz des BFF ab Flughafen.

Satz 2 bestimmt das weitere Verfahren für Personen, denen die Einreise verweigert und denen ein Aufenthaltsort zugewiesen wird: Dieses richtet sich u.a. nach den Artikeln 29–30 und 36–37. Wo es gesetzlich vorgesehen ist, erfolgen somit am Flughafen analog dem Verfahren im Inland neu direkte Bundesanhörungen mit Hilfswerksvertretern. In den übrigen Fällen ist einer asylsuchenden Person das rechtliche Gehör zu erteilen.

Die Einbindung der Hilfswerke hat zur Folge, dass sich das in der heutigen Regelung vorgesehene Vetorecht des UNHCR (Art. 23 Abs. 3 *[bisher]*) aus rechtlicher Sicht erübrigt.

Art. 23 Entscheide am Flughafen

Absatz 1

Wird die Einreise nicht bewilligt, so soll das BFF in Zukunft am Flughafen grundsätzlich alle Entscheide treffen können wie im Inlandverfahren. Neben Nichteintretensentscheiden (Bst. b) sollen neu auch materielle Entscheide getroffen werden können, einschliesslich solcher, welche zusätzliche Abklärungen oder eine Glaubwürdigkeitsprüfung erfordern (Bst. a). Mit der in Artikel 22 Absatz 6 AsylG festgehaltenen Zuweisungs- und der erweiterten Entscheidkompetenz gleicht sich das Verfahren im Flughafen jenem im Inland an. Ist voraussichtlich ein positiver Asylentscheid zu fällen, so wird die Person gestützt auf Artikel 22 Absatz 1 in Verbin-

derung mit Artikel 21 Absatz 1 die Einreise bewilligt. Der Asylentscheid erfolgt im Inland.

Absatz 2

Zum Verfahrensablauf im Flughafenverfahren vgl. vorne Ziffer 1.2.2 und Ausführungen zu Artikel 22.

Die Streichung der bisherigen Absätze 3 und 4 ergibt sich aus dem neuen Konzept.

Art. 25 Zuständige Behörde

Aus systematischen Gründen wird Artikel 25 vollumfänglich in Artikel 6a Absatz 1 übernommen (vgl. Kommentar dort).

Art. 32 Nichteintretensgründe

Absatz 2 Buchstabe d

Die im bisherigen Buchstaben d erwähnten Nichteintretensgründe sind aus systematischen Gründen im neuen Artikel 34 Absatz 3 zu finden. Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe d kann daher gestrichen werden.

Absatz 2 Buchstabe e

Der Nichteintretenstatbestand in Buchstaben e vereinigt bisher das Verfahren bei Mehrfachgesuchen und jenes nach einem Rückzug des Verfahrens. Bei allen Fallkonstellationen wurde nur dann kein Nichteintretensentscheid gefällt, wenn in der Zwischenzeit Ereignisse eingetreten sind, die geeignet sind, die Flüchtlingseigenschaft zu begründen. Bei einem Rückzug des Verfahrens erfolgt ein Abschreibungsbeschluss ohne materielle Prüfung der Flüchtlingseigenschaft. Dies hat zur Folge, dass bei einem Gesuch um Wiederaufnahme des Verfahrens auch Ereignisse geprüft werden müssen, die vor dem Abschreibungsbeschluss bestanden haben. Der Wortlaut von Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe e (*bisher*) berücksichtigt jedoch nur die Ereignisse, welche nach der Abschreibung eingetreten sind. Aus diesem Grund soll die Wiederaufnahme des Asylverfahrens in einem eigenen Artikel geregelt werden (vgl. Kommentar zu Art. 35a).

Art. 34 Nichteintreten bei Sicherheit vor Verfolgung im Ausland

Dieser Artikel enthält neu ausschliesslich die sogenannte Safe-Country-Regelung (Abs. 2 [*bisher*]) und die Drittstaatenregelung (Abs. 3).

Absatz 1 beinhaltete bisher eine Zuständigkeit des Bundesrates für die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten (safe countries). Diese wird aus systematischen Gründen hier gestrichen und mit dem bestehenden Wortlaut in Artikel 6a Absatz 2 Buchstabe a eingefügt. (vgl. Ausführungen zu diesem Artikel).

Absatz 2

Das Wort «Beschwerde» im bisherigen Wortlaut ist an dieser Stelle aus systematischen Gründen nicht korrekt, denn es handelt sich hier nur um das erstinstanzliche Verfahren. Der Begriff «Beschwerde» wird deshalb gestrichen. Selbstverständlich ist eine Beschwerde gegen einen Entscheid gestützt auf diesen Absatz nach wie vor möglich. Der restliche Inhalt dieses Absatzes wird unverändert übernommen.

Absatz 3

Die vorsorgliche Wegweisung nach Artikel 42 Absatz 2 (*bisher*) soll ersetzt werden (vgl. Kapitel 1.2.1). An deren Stelle tritt ein neuer Nichteintretensentscheid, wodurch das Verfahren abgeschlossen wird.

Auf Grund der Aufhebung der vorsorglichen Wegweisung und der neu gestalteten Drittstaatenregelung wird auch Artikel 42 Absätze 2 und 3 gestrichen und Artikel 34 vollständig neu redigiert.

Buchstabe a

Auf ein Gesuch soll nicht eingetreten werden, wenn die asylsuchende Person in einen vom Bundesrat bezeichneten sicheren Drittstaat weggewiesen werden kann. Die Voraussetzungen, unter welchen der Bundesrat sichere Drittstaaten bezeichnen kann, sind in Artikel 6a ausgeführt.

Massgebend für die Wegweisung in einen vom Bundesrat bezeichneten Drittstaat ist der vorgängige Aufenthalt in diesem Drittstaat. Die Dauer des Aufenthalts oder ein besonders enger Bezug der asylsuchenden Person zum Drittstaat sind für die Anordnung der Wegweisung nicht massgeblich. Überdies spielt auch keine Rolle, ob im Drittstaat ein Asylverfahren hängig oder bereits abgeschlossen ist. Die Möglichkeit, in einen vom Bundesrat bezeichneten sicheren Drittstaat zurückkehren zu können, beinhaltet aber, dass der Drittstaat gegenüber den Schweizer Asylbehörden die Rückübernahme der asylsuchenden Person zugesichert hat. Ohne diese Zusicherung kann nämlich die Wegweisung in den Drittstaat nicht vollzogen werden und ist damit nutzlos.

Bevor der Bundesrat einen Staat als «sicheren Drittstaat» nach Artikel 6a bezeichnet, muss er sich vergewissern, dass dieser Staat die fundamentalen völkerrechtlichen Grundsätze in seinem Landesrecht anerkennt und auch einhält. Allen voran ist die Einhaltung des Non-Refoulement-Gebotes zu nennen. Bei der Anordnung einer Wegweisung in einen vom Bundesrat bezeichneten sicheren Drittstaat gehen die Schweizer Behörden deshalb von der Vermutung aus, dass die asylsuchende Person dort vor einer Verletzung des Non-Refoulement-Gebotes sowie vor Wegweisungshindernissen im Sinne von Artikel 44 sicher ist. Die Beweislast des Gegenteils obliegt der asylsuchenden Person.

Buchstabe b: Neben den vom Bundesrat als sicher bezeichneten Drittstaaten gibt es weitere Drittstaaten, in welche Wegweisungen angeordnet werden können. Auch bei einer Wegweisung in einen solchen Drittstaat spielt die Dauer des Aufenthalts oder ein besonders enger Bezug der asylsuchenden Person zu diesem Staat keine Rolle. Überdies ist auch hier nicht massgeblich, ob im Drittstaat ein Asylverfahren hängig oder bereits abgeschlossen ist. Die Möglichkeit, in einen Drittstaat zurückkehren zu können, beinhaltet aber, dass dieser den Schweizer Asylbehörden gegenüber die Rückübernahme der asylsuchenden Person zugesichert hat.

Im Unterschied zu den vom Bundesrat bezeichneten sicheren Drittstaaten müssen die Asylbehörden bei der Wegweisung in andere Drittstaaten in jedem Einzelfall prüfen, ob in diesem Drittstaat Schutz vor Rückschiebung nach Artikel 5 Absatz 1 besteht. Weiter ist zu prüfen, ob Wegweisungshindernisse vorliegen. Bei einem Asylsuchenden, der Hinweise dafür gibt, dass er im Drittstaat eine Verfolgung im Sinne von Artikel 3 zu befürchten hat, ist die Wegweisung in den Drittstaat unzulässig. Eine Wegweisung in den Drittstaat wäre deshalb vorfrageweise ausgeschlossen.

In diesem Falle wäre das Gesuch materiell zu prüfen, allenfalls könnte eine Wegweisung in den Herkunfts- oder Heimatstaat geprüft werden.

Buchstabe c: Auf ein Gesuch soll nicht eingetreten werden, wenn eine asylsuchende Person in einen Staat weiterreisen kann, für welchen sie ein Visum besitzt und in welchem sie um Schutz nachsuchen kann. Buchstabe c entspricht mit redaktionellen Anpassungen Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe c (*bisher*).

Buchstabe d entspricht inhaltlich unverändert dem bisherigen Artikel 42 Absatz 2 Buchstabe a, welcher die Europakompatibilität (Dublin) für die Zukunft sicherstellt.

Buchstabe e entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 42 Absatz 2 Buchstabe c.

Absatz 4

Gestützt auf Absatz 4 ist es dem BFF in den Fällen von Buchstabe a bis c möglich, von einem Nichteintretensentscheid abzusehen und einen materiellen Entscheid zu fällen.

Buchstabe a ist die logische Ergänzung zu Absatz 3 Buchstabe e: Ist ein Drittstaat bereit, eine asylsuchende Person zu übernehmen, weil dort nahe Angehörige leben oder weil sie dort andere Personen hat, zu denen enge Beziehungen bestehen, muss dies umgekehrt auch für die Schweiz gelten. Leben also nahe Angehörige oder andere Personen, zu denen eine asylsuchende Person eine enge Beziehung haben, in der Schweiz, so soll keine Wegweisung in einen Drittstaat angeordnet werden. Der materielle Gehalt der Begriffe «nahe Angehörige» und «Personen, zu denen enge Beziehungen bestehen» soll unverändert aus Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe d (*bisher*) bzw. aus Artikel 42 Absatz 2 Buchstabe c (*bisher*) übernommen werden

Buchstabe b soll verhindern, dass offensichtlich echten Flüchtlingen der Zugang zum Asylverfahren verwehrt wird. Eine strenge Auslegung der Drittstaatenregelung würde es zulassen, auch Personen in einen Drittstaat wegzuweisen, die offensichtlich die Flüchtlingeigenschaft erfüllen. Dies würde jedoch der humanitären Tradition widersprechen, an welcher der Bundesrat festhalten will. Eine Ausnahme ist deshalb gerechtfertigt.

Im Unterschied zur Safe-Country-Regelung in Absatz 2 oder zu anderen Nichteintretenstatbeständen (zum Beispiel bei Nichteintreten wegen Papierlosigkeit) erfolgt nach Anwendung der Drittstaatenregelung nicht eine Wegweisung in einen sicheren Heimat- oder Herkunftsstaat von welchem eine Verfolgung geltend gemacht wurde, sondern in einen sicheren Drittstaat, der definitionsgemäss kein Verfolgerstaat sein kann. Würde die Drittstaatenregelung bereits dann nicht zur Anwendung gelangen, wenn Hinweise auf Verfolgung im Heimatstaat vorliegen, so wäre die praktische Anwendung der Drittstaatenregelung nahezu unmöglich. Dennoch soll aus humanitären Gründen bei offensichtlichen Flüchtlingen auf die Anwendung der Drittstaatenregelung verzichtet werden.

Buchstabe c: Hat der Bundesrat einen sicheren Drittstaat bezeichnet, so gilt die Vermutung, dass die asylsuchende Person dort keine Verletzung des Non-Refoulement-Gebotes nach Artikel 5 Absatz 1 und keine Wegweisungshindernisse zu befürchten hat. Buchstabe c definiert die Beweislast, mit welcher die asylsuchende Person diese Vermutung widerlegen kann: So soll es ausreichen, dass die asylsuchende Person Hinweise dafür liefert, dass ihr im Drittstaat eine Verletzung des Non-Refoulement-Gebotes droht. Diese Hinweise kann die asylsuchende Person grundsätzlich im Rahmen der Erstbefragung oder während des rechtlichen Gehörs

machen. Unter diesen Umständen darf keine Wegweisung in den Drittstaat angeordnet werden. Liegen sogar Hinweise vor, dass der asylsuchenden Person im Drittstaat eine Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention droht, so ist eine Wegweisung dorthin schon von der Definition her ausgeschlossen. Denn in diesem Falle würde es sich ja nicht um einen sicheren Drittstaat handeln.

Art. 35a Abschreibung und Nichteintreten nach Wiederaufnahme
des Verfahrens

Absatz 1

Der Nichteintretenstatbestand wegen Mehrfachgesuchen nach Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe e ist aus verfahrensrechtlichen Überlegungen zu trennen von jenem wegen Wiederaufnahme des Asylverfahrens (vgl. hierzu Erläuterungen zu Art. 32 Abs. 2 Bst. e). Jedes Ersuchen um Schutz vor Verfolgung nach einem Abschreibungsbeschluss führt zur Wiederaufnahme des vorangehenden Verfahrens, damit erstmals ein materieller oder ein Nichteintretensentscheid gefällt werden kann. Die Wiederaufnahme des Asylverfahrens an Stelle der Aufnahme eines neuen Asylverfahrens hat auch verfahrensökonomische Vorteile. Insbesondere bleibt die früher bereits vorgenommene Zuweisung in den Kanton weiterhin gültig. Ausserdem ist kein erneutes Empfangsstellenverfahren durchzuführen.

Absatz 2

Auf Gesuche um Wiederaufnahme eines Verfahrens wird nicht eingetreten, wenn das Asylgesuch vorgängig abgeschlossen worden ist, ausser es bestehen Hinweise, die geeignet sind, die Flüchtlingseigenschaft zu begründen. Eine Abschreibung des Verfahrens erfolgt typischerweise bei einem Rückzug im Hinblick auf eine fremdenpolizeiliche Aufenthaltsregelung infolge Heirat oder wenn eine Person unbekanntes Aufenthaltsort ist. Hält eine asylsuchende Person nach einem Abschreibungsbeschluss wiederum an ihren Asylbegehren fest oder stellt sie neue Asylbegehren, so ist die Wiederaufnahme des Verfahrens in einer Zwischenverfügung festzustellen. Anschliessend ist ihr das rechtliche Gehör zu gewähren. Beziehen sich die im Rahmen des rechtlichen Gehörs geltend gemachten Vorbringen auf die Zeit zwischen der Abschreibung und der Wiederaufnahme, so hat eine Anhörung nach den Artikeln 29 und 30 zu erfolgen (Art. 36 Abs. 1 Bst. c). Hat im bisherigen Verfahren keine Anhörung stattgefunden, so ist an Stelle des rechtlichen Gehörs direkt eine Anhörung einzuberufen. Keine Anhörung ist schliesslich durchzuführen, wenn das rechtliche Gehör ergibt, dass die asylsuchende Person ausschliesslich an den Vorbringen festhält, zu welchen sie im bisherigen Verfahren bereits angehört wurde.

Art. 36 Verfahren vor Nichteintretensentscheiden

Absatz 1 hält wie bisher fest, vor welchen Nichteintretensentscheiden eine *Anhörung* nach den Artikeln 29 und 30 zu erfolgen hat. Eine solche Anhörung hat auch vor einem Nichteintretensentscheid mit Wegweisung in einen Drittstaat zu erfolgen. Der in Buchstabe b erwähnte Fall wurde unverändert übernommen. Der Buchstabe c ist neu und ergibt sich aus dem ausgegliederten Nichteintretenstatbestand nach Wiederaufnahme des Asylverfahrens gemäss Artikel 35a.

Absatz 2 bestimmt wie bisher, in welchen Fällen vor einem Nichteintretenstatbestand nur das *rechtliche Gehör* gewährt wird. Dieser Absatz wurde ergänzt durch die Konstellation in Artikel 35a, in welchen keine Anhörung notwendig ist.

Keine Anhörung ist bei der Wiederaufnahme des Asylverfahrens notwendig, wenn sich auf Grund des rechtlichen Gehörs keine Hinweise ergeben, die geeignet sind, die Flüchtlingseigenschaft zu begründen oder die für die Gewährung vorübergehenden Schutzes relevant sind. Keine Anhörung ist ausserdem bei der Wiederaufnahme des Asylverfahrens notwendig, wenn im Rahmen des rechtlichen Gehörs keine *neuen* Vorbringen geltend gemacht werden. Schliesslich ist bei der Wiederaufnahme des Asylverfahrens keine Anhörung notwendig, wenn an Stelle des Nichteintretensgrundes nach Artikel 35a Absatz 3 ein anderer Nichteintretensgrund anwendbar ist, für welchen die Gewährung des rechtlichen Gehörs ausreicht.

Art. 41 Weitere Abklärungen

Absatz 3 (neu)

Das Asylgesetz ermächtigt das BFF, gestützt auf Artikel 41 Absatz 1 zur Entscheidung von Asylgesuchen zusätzliche Abklärungen zu treffen und bei schweizerischen Vertretungen im Ausland Auskünfte einzuholen. Zudem werden in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BFF an schweizerische Vertretungen wichtiger Herkunftsländer entsandt, welche entsprechende Aufgaben vor Ort wahrnehmen. Diese Tätigkeiten sowie die genannten Botschaftsabklärungen sind für die Arbeit des BFF von grosser Wichtigkeit. Sie ermöglichen dem BFF eine effektive Abklärung schwieriger Sachverhalte vor Ort, die sonst nicht oder nur mit grösserem Aufwand abgeklärt werden könnten.

In Ländern dagegen, in denen die Schweiz keine eigenen Vertretungen unterhält, ist das BFF bei der Abklärung schwieriger Sachverhalte auf enge Kontakte mit Partnerbehörden im Ausland angewiesen. Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit mit diesen Partnerbehörden – z.B. mit Deutschland – richtet das BFF Anfragen an deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in Herkunftsländern von asylsuchenden Personen stationiert sind. Solche Abklärungen müssen sich aus Datenschutzgründen auf allgemeine Fragestellungen und die Hilfestellung bei der Materialbeschaffung (Karten, seltene Publikationen) beschränken. Dies bedeutet eine wesentliche Einschränkung. Damit auch einzelfallbezogene Anfragen gemacht werden können, soll dem Bundesrat in Absatz 3 die Möglichkeit gegeben werden, mit Drittstaaten entsprechende Zusammenarbeitsverträge abzuschliessen. Dabei muss sichergestellt werden, dass die Datenschutzbestimmungen nach Artikel 98 des Asylgesetzes eingehalten werden.

Vor allem im Bereich der Rückkehr von asylsuchenden Personen können internationale Organisationen mit spezifischen Aufgaben vor Ort betreut werden. Dies kann sowohl die Betreuung und der Empfang von zurückkehrenden Asylsuchenden im Heimatland, wie auch die Beschaffung von Informationen vor Ort sein. Das BFF arbeitet bereits heute unter anderem mit der internationalen Organisation für Migration (IOM) und dem «International Centre for Migration Policy Development» (ICMPD) zusammen. Die Zusammenarbeit mit diesen Organisationen erweist sich als ein wichtiges Arbeitsinstrument, da diese über ausgebaute Netzwerke in verschiedenen Herkunftsstaaten verfügen, was eine effektive, kostensparende Abklä-

zung schwieriger Sachverhalte vor Ort sowie die Vermittlung ortsspezifischer Informationen ermöglicht. Um die internationale Zusammenarbeit der Schweiz weiter zu fördern, soll der Bundesrat deshalb auch mit internationalen Organisationen Zusammenarbeitsverträge abschliessen können. Auch hier ist sicherzustellen, dass die Datenschutzbestimmungen nach Artikel 98 des Asylgesetzes eingehalten werden.

Art. 42 Aufenthalt während des Asylverfahrens

Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden mit Anpassungen an die neue Drittstaatenregelung in Artikel 34 Absatz 3 eingefügt. Diese Änderung ergibt sich zudem aus der Aufhebung der vorsorglichen Wegweisung mit Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde. Die Sachüberschrift des Artikels wird dem verbleibenden Absatz 1 angepasst.

Art. 43 Absatz 3^{bis} (neu) Bewilligung zur Erwerbstätigkeit

Das Arbeitsverbot soll sich auf bestimmte Gruppen von Asylsuchenden beschränken und zeitlich befristet sein. Der Bundesrat soll mit dieser rechtlichen Grundlage auf bestimmte Situationen und Krisen reagieren können, ohne dass er sich auf Notrecht berufen muss. Vor allem soll mit einem zeitlich befristeten Arbeitsverbot die Sekundärmigration aus anderen Aufnahmestaaten vermieden werden können (vgl. dazu auch Ziff. 1.3.2.2).

5. Abschnitt: Vollzug der Wegweisung und Ersatzmassnahmen

Durch die Ergänzung des Titels soll der Inhalt des nachfolgenden Artikels transparenter dargelegt werden.

Art. 44 Wegweisung, humanitäre und provisorische Aufnahme

Im allgemeinen Teil der Botschaft unter der Ziffer 1.2.3 wurden die Gründe für ein neues Konzept im Bereich der Ersatzmassnahmen erläutert. In Artikel 44 wird aufgezeigt, in welchen Fällen eine humanitäre Aufnahme erfolgt und wann lediglich die provisorische Aufnahme verfügt wird.

Das BFF verfügt grundsätzlich in folgenden Fällen eine humanitäre Aufnahme:

- wenn der Vollzug der Wegweisung unzulässig ist
- wenn der Vollzug der Wegweisung unzumutbar ist und
- wenn im Zeitpunkt eines negativen Asylentscheides bereits 4 Jahre verstrichen sind und eine schwerwiegende persönliche Notlage besteht.

Ist der Vollzug der Wegweisung unmöglich, so verfügt das BFF die provisorische Aufnahme. Ist die Unmöglichkeit jedoch von der asylsuchenden Person selbst verursacht worden, so wird keine provisorische Aufnahme verfügt (vgl. Ziff. 1.2.3.2). Dies betrifft insbesondere diejenige Person, welche ihre Identität oder Nationalität verschweigen. Sie bleiben somit im Vollzug hängig (vgl. Art. 14a Abs. 6 Bst. c).

Die heute geltenden Kriterien für die Annahme der Unzulässigkeit, der Unzumutbarkeit, der Unmöglichkeit oder der schwerwiegenden persönlichen Notlage bleiben

unverändert. So ist beispielsweise eine Wegweisung völkerrechtlich unzulässig, wenn damit gerechnet werden muss, dass eine Frau nach ihrer Rückreise wegen Ehebruchs gesteinigt würde. Mit dem neuen Konzept ändert sich lediglich die Rechtsstellung.

Nicht alle Personen, bei denen der Vollzug der Wegweisung unzulässig oder unzumutbar ist, sollen eine humanitäre Aufnahme erhalten. Die entsprechenden Ausnahmen, die Aufhebung sowie die Ausgestaltung des neuen Status werden in den Artikeln 14a–14c des ANAG erläutert.

Art. 45 Inhalt der Wegweisungsverfügung

Absatz 1 Buchstabe b

Redaktionelle Anpassung an die neuen Bestimmungen über die humanitäre bzw. provisorische Aufnahme.

Absatz 2

Nach Nichteintretensentscheiden und bei allen Entscheiden am Flughafen besteht neu eine Beschwerdefrist von fünf Arbeitstagen. Die Beschwerde hat aufschiebende Wirkung. Deshalb erübrigt sich die Möglichkeit der Anordnung des sofortigen Vollzugs einer Wegweisung. Der Absatz wird deshalb aufgehoben.

Art. 46 Vollzug durch die Kantone

Redaktionelle Anpassung an die neuen Bestimmungen über die humanitäre bzw. provisorische Aufnahme.

2.1.2 3. Kapitel: Asylgewährung und Rechtsstellung der Flüchtlinge

Art. 51 Familienasyl

Absatz 3

In der Schweiz geborene Kinder von Flüchtlingen werden auch als Flüchtlinge anerkannt. In Analogie zum Absatz 1 sollen jedoch besondere Umstände berücksichtigt werden können, namentlich wenn die Eltern nicht die gleiche Staatsangehörigkeit haben und nur ein Elternteil die Flüchtlingseigenschaft in der Schweiz erfüllt. Grundsätzlich soll ein gemeinsames Kind mindestens den gleichen Status erhalten wie der Elternteil, der nicht Flüchtling ist. So soll beispielsweise ein gemeinsames Kind eines Flüchtlings und einer Person deutscher Staatsangehörigkeit nicht zwingend den Flüchtlingsstatus erhalten.

Absatz 5

Im Rahmen des neuen Konzeptes für humanitär aufgenommene Personen, wird die Familienvereinigung für Flüchtlinge, denen das Asyl verweigert wurde, neu in Artikel 14c Absatz 3^{bis} ANAG geregelt.

Art. 52 Aufnahme in einem Drittstaat

Absatz 1

Artikel 52 Absatz 1 Buchstaben a und b (*bisher*) weist einen engen Bezug zum neuen Konzept der Drittstaatenregelung (Art. 34 Abs. 3 und 4) auf. Artikel 52 Absatz 1 (*bisher*) sieht vor, dass einer asylsuchenden Person, unabhängig davon ob, sie die Flüchtlingseigenschaft erfüllt, kein Asyl gewährt wird und sie in einen Drittstaat weggewiesen kann, sofern die in Buchstaben a und b genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Dies steht jedoch in Widerspruch zum neuen Konzept der Drittstaatenregelung, gemäss welchem dann auf die Anwendung der Drittstaatenregelung nach Artikel 34 Absatz 3 u.a. zu verzichten und ein Asylgesuch materiell zu behandeln ist, wenn eine asylsuchende Person offensichtlich die Flüchtlingseigenschaft nach Artikel 3 erfüllt (vgl. Art. 34 Abs. 4 Bst. b). Es macht jedoch keinen Sinn, auf ein Asylgesuch nach Artikel 34 Absatz 4 zunächst einzutreten, um danach das Asylgesuch gestützt auf Artikel 52 Absatz 1 (*bisher*) wieder abzulehnen. Das Beibehalten von Artikel 52 Absatz 1 (*bisher*) würde somit eine Umgehung der Ausnahmebestimmung der Drittstaatenregelung gemäss Artikel 34 Absatz 4 Buchstabe b bedeuten, weshalb Artikel 52 Absatz 1 gestrichen wird.

Art. 59 Wirkung (der Rechtsstellung der Flüchtlinge)

Redaktionelle Anpassung an die neuen Bestimmungen über die humanitäre bzw. provisorische Aufnahme.

Art. 60 Regelung der Anwesenheit

Absätze 1 und 2

Der Begriff des «ordnungsgemässen» Aufenthaltes hat wiederholt zur ungerechtfertigten Verweigerung der Niederlassungsbewilligung für anerkannte Flüchtlinge geführt. Mehrfach wurde unter «ordnungsgemässen» Aufenthalt nicht ein rechtmässiger, sondern ein geregelter Aufenthalt mit Aufenthaltsbewilligung verstanden. Die französische Version des Gesetzestextes enthält den Ausdruck «séjourner légalement». In der Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes wurde der Begriff «ordnungsgemäss» als rechtmässig und ununterbrochen definiert. Angesichts der diesbezüglichen Meinungsverschiedenheiten und vor dem Hintergrund eines jüngst in dieser Sache ergangenen Bundesgerichtsentscheides (2A.165/2000) drängt sich eine redaktionelle Anpassung der beiden Absätze auf. So wird im deutschen Gesetzestext – in Übereinstimmung mit der französischen Version – der Begriff des «ordnungsgemässen» durch «rechtmässigen» Aufenthalt ersetzt.

Nach der vom Gesetzgeber gewollten Regelung soll die Niederlassungsbewilligung nur verweigert werden können, wenn die Person wegen eines Verbrechens oder Vergehens gerichtlich bestraft wurde (Art. 10 Abs. 1 Bst. a ANAG) oder wenn ihr Verhalten im Allgemeinen und ihre Handlungen darauf schliessen lassen, dass sie nicht gewillt oder fähig ist, sich in die im Gaststaat geltende Ordnung einzufügen (Art. 10 Abs. 1 Bst. b ANAG). Kein Verweigerungsgrund ist insbesondere die fortgesetzte und erhebliche Fürsorgeabhängigkeit nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe d ANAG. Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b ANAG wurde jedoch von den Kantonen wiederholt so weit ausgelegt, dass die Fürsorgeabhängigkeit auf den mangelnden Willen, sich in die geltende Ordnung einzufügen, zurückgeführt und auf diese Weise

die Niederlassungsbewilligung verweigert wurde. Anerkannte Flüchtlinge verbleiben grundsätzlich für immer in der Schweiz. Unnötige Integrationshindernisse sind daher zu verhindern. Dem soll durch eine bessere Formulierung analog des Artikels 61 Buchstaben b–c der Botschaft zum neuen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vorgebeugt werden.

Art. 61 Erwerbstätigkeit (von Flüchtlingen)

Redaktionelle Anpassung an die neuen Bestimmungen über die humanitäre bzw. provisorische Aufnahme.

Art. 64 Erlöschen

Absatz 3 (neu)

Die Schweiz kann nur ausländische Personen als Flüchtlinge anerkennen. Es ist offensichtlich, dass ein von der Schweiz anerkannter Flüchtling, welcher das Schweizer Bürgerrecht erwirbt, den Flüchtlingsstatus in der Schweiz nicht mehr benötigt. Bisher musste jedoch der Flüchtlingsstatus mittels Verfügung aufgehoben werden; neu soll er automatisch mit dem Erwerb der Schweizer Staatsangehörigkeit erlöschen.

2.1.3 5. Kapitel: Sozialhilfe

1. Abschnitt: Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen und Kinderzulagen

Art. 80 Zuständigkeit

Absatz 1

Betrifft nur den französischen Text.

Absatz 2

Vor dem Inkrafttreten der Totalrevision des Asylgesetzes war für die Gewährung der Sozialhilfe für Flüchtlinge der Bund zuständig. Er konnte diese Aufgabe Dritten übertragen (Art. 31 AsylG vom 5. Okt. 1979). Das heute geltende Recht hat die Sozialhilfezuständigkeit für Flüchtlinge neu den Kantonen übertragen. Lediglich im Bereich der Empfangsstellen und der Erstintegrationszentren für Flüchtlingsgruppen hat der Bund seine Zuständigkeit beibehalten. Im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes wurde die Möglichkeit, die Aufgaben im Bereich der Erstintegrationszentren Dritten zu übertragen – wie dies im Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 vorgesehen war – versehentlich nicht aufgenommen. Dies soll nun nachgeholt werden, unter Berücksichtigung von Artikel 178 der Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998, welcher vorsieht, dass Verwaltungsaufgaben nur durch Gesetz Dritten übertragen werden können.

Art. 82 Sozialhilfeleistungen

Auf Grund der einzelnen Pauschalen, die der Bund den Kantonen bisher überwiesen hat, war die Höhe der Sozialhilfeleistungen für Asylsuchende definiert. Die Leistungen konnten daher auch tiefer sein, als diejenigen für einheimische Sozialhilfebezügler. Mit dem neuen Finanzierungssystem, welches Globalpauschalen vorsieht, ist die Höhe der Sozialhilfeleistung nicht mehr definiert. Damit auch diejenigen Kantone, welche keine eigene gesetzliche Grundlage haben, weiterhin eine von jenen für Einheimische abweichende Sozialhilfeleistung ausrichten können, soll Artikel 82 entsprechend ergänzt werden.

Art. 83 Einschränkungen der Sozialhilfeleistungen

Absatz 2 (neu)

Sozialhilfeleistungen, die zu *Unrecht* bezogen wurden, müssen vollumfänglich zurückerstattet werden. Diese Selbstverständlichkeit hat in der Praxis zu Diskussionen geführt, da Artikel 83 lediglich von der Kürzung, Entziehung oder Ablehnung der zukünftigen Sozialhilfeleistungen spricht, jedoch nichts über die Rückerstattungspflicht von bereits bezogenen Sozialhilfeleistungen aussagt. Bei Artikel 85 geht es lediglich um die Rückerstattungspflicht von *rechtmässig* erhaltenen Sozialhilfeleistungen, sofern die Rückerstattung *zumutbar* ist. Eine Ergänzung im Gesetz für die Rückerstattung von unrechtmässig bezogenen Sozialhilfeleistungen ist aus Gründen der Transparenz notwendig.

Art. 84 Kinderzulagen

Redaktionelle Anpassung an die neuen Bestimmungen über die humanitäre bzw. provisorische Aufnahme.

2. Abschnitt: Rückerstattungspflicht und Sonderabgabe

Der Titel des 2. Abschnittes wird angepasst, da die Sonderabgabe die Sicherheitsleistungen ersetzen soll.

Art. 85 Rückerstattungspflicht

Absätze 3 und 4

Die Absätze 3 und 4 werden auf Grund der vorgeschlagenen Aufhebung der Sicherheitsleistungspflicht und der Einführung der Sonderabgabe (siehe Art. 86a) geändert.

Art. 86 Sicherheitsleistungspflicht

Die Sicherheitsleistungspflicht wird durch die nachstehende Sonderabgabe (Art. 86a) und Vermögenswertabnahme (Art. 86b) ersetzt, weshalb Artikel 86 ersatzlos gestrichen werden kann.

Art. 86a Sonderabgabe

Die bisherige Rückerstattungs- und Sicherheitsleistungspflicht war einerseits durch den Einzug der Sicherheitsleistungen bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie andererseits durch die Verrechnung der Einnahmen mit den verursachten Kosten administrativ sehr aufwändig. Prozessoptimierungen des bestehenden Systems haben nur wenige Verbesserungen gebracht. Ein völlig neues Konzept sollte erwerbstätige Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung weiterhin an den Kosten beteiligen, jedoch den administrativen Aufwand in Grenzen halten. Eine echte Vereinfachung kann nur erzielt werden, wenn die individuellen Konten aufgehoben werden und keine Verrechnung der Einnahmen mit den einzeln verursachten Kosten mehr erfolgt. Das neue Konzept der Sonderabgabe ermöglicht dies (vgl. dazu auch Art. 14c Abs. 6 ANAG, welcher vorsieht, dass die Bestimmungen über die Sonderabgabe und die Strafbestimmungen auch für humanitär und provisorisch aufgenommene Personen gelten [bisherige vorläufig Aufgenommene]).

Artikel 164 Absatz 1 der Bundesverfassung schreibt vor, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form von Bundesgesetzen zu erlassen sind. Nach Buchstabe d gehören dazu insbesondere grundlegende Bestimmungen über den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben. Im vorliegenden Fall gehören zum Kreis der Abgabepflichtigen Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung, sowie die humanitär und provisorisch aufgenommenen Personen. Der Gegenstand der Abgabe, oder, mit anderen Worten, der abgabebegründende Tatbestand, ist das Erzielen von Erwerbseinkommen durch die genannten Personengruppen. Die Bestimmung der Höhe der Abgabe wird als Anteil am Erwerbseinkommen definiert. Dieser Anteil darf 10 Prozent nicht übersteigen. Die genaue Höhe der Abgabe wird vom Bundesrat auf Verordnungsebene festgelegt werden. Die Dauer der Sonderabgabepflicht darf nicht länger als zehn Jahre seit der ersten Erwerbstätigkeit betragen.

Absatz 1

Das neue Konzept der Sonderabgabe sieht vor, dass vom Lohn der bisher sicherheitsleistungspflichtigen Personen (ausgenommen sind somit Flüchtlinge und Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung) ein auf Verordnungsebene festgelegter Betrag dem Bund überwiesen wird. Alle erwerbstätigen sonderabgabepflichtigen Personen beteiligen sich in dieser Weise an der Deckung der Gesamtkosten, welche die Gruppe der erwerbstätigen Personen und die von ihnen unterstützten Personen verursacht haben. Eine Verrechnung mit den effektiv entstandenen, selbst verursachten Kosten findet nicht mehr statt. Die Pflicht zur Leistung der Sonderabgabe wird auf jeden Fall zeitlich befristet (siehe Abs. 2). Dadurch, dass die sonderabgabepflichtigen Personen lediglich für die Kosten, welche sie als Gruppe und ihre Familienmitglieder verursacht haben, aufzukommen haben (Äquivalenz) sowie auf Grund der zeitlichen Beschränkung der Abgabepflicht und der festgesetzten Maximalhöhe der Sonderabgabe, ist die Bestimmung verfassungskonform. Die kantonalen Behörden werden wie bisher die Arbeitsbewilligung nur mit einer entsprechenden Auflage – zur Sonderabgabepflicht – erteilen.

Absatz 2

Der Arbeitgeber ist verpflichtet, die Sonderabgabe direkt vom Lohn abzuziehen und an die zuständige Bundesstelle zu überweisen. Die Höhe der Sonderabgabe darf nicht höher sein, als 10 Prozent des Erwerbseinkommens. Den genauen Betrag der

Sonderabgabe wird der Bundesrat festlegen (vgl. Abs. 3). Die Sonderabgabe muss ausserdem nicht länger als 10 Jahre seit der ersten Erwerbsaufnahme, bezahlt werden.

Absatz 3

Der zu überweisende Betrag soll auf Verordnungsstufe festgelegt werden und wird voraussichtlich um die 100 Franken im Monat betragen. Im Rahmen der Pflicht zur Sicherheitsleistung wurden bisher 10 Prozent des Bruttolohnes auf das individuelle Konto überwiesen. Der vom Bundesrat festzulegende Betrag der Sonderabgabe soll auf jeden Fall den bisherigen Abzug von 10 Prozent nicht übersteigen. Anlässlich der Vorarbeiten zur Gesetzesänderung wurde vorgeschlagen, nur monatliche Bruttolöhne von mindestens 1300 Franken mit der Sonderabgabe von voraussichtlich 100 Franken im Monat zu belasten. Hat die Sonderabgabepflicht einmal begonnen, soll sie unabhängig von erwerbslosen Zeiten weiter laufen. Wer also während 10 Jahren ununterbrochen monatlich mehr als 1300 Franken verdient, wird im Rahmen der Sonderabgabe höchstens 12 000 Franken an die verursachten Kosten aller erwerbstätigen Personen geleistet haben, unabhängig davon, wie viel Kosten die betroffene Person und seine Familie verursacht haben. Durch die Sonderabgabe werden die erwerbstätigen Personen im Vergleich zum heutigen Recht weniger belastet. Personen die monatlich 1300 Franken verdienen, würden heute 130 Franken an die verursachten Kosten bezahlen. Kleinstverdiener, wie Lehrlinge, Teilzeitarbeitende, Studenten, oder oftmals Frauen, werden von einem Beitrag gänzlich befreit. Die hier erwähnten Zahlen werden erst vom Bundesrat definitiv festgelegt, sie sollen sich jedoch in diesem Rahmen bewegen. Der Bundesrat wird ausserdem die Zahlungsmodalität sowie das Mahnverfahren und allfällige Mahngebühren festlegen.

Absatz 4

Die mit der Sonderabgabe anfallenden Aufgaben sollen, wie bei der Sicherheitsleistungspflicht, Dritten übertragen werden können (siehe Art. 86 Abs. 5 AsylG *[bisher]*).

Art. 86b Vermögenswertabnahme

Absätze 1 und 2 entsprechen unverändert dem bisherigen Artikel 86 Absatz 4 des Asylgesetzes. Die Voraussetzungen für die VWA bleiben somit die gleichen wie bisher.

Absätze 3 und 4

Die Dauer der Sonderabgabepflicht wird pro Vermögenswertabnahme proportional zur Höhe der Sonderabgabe gekürzt. Beträgt die monatliche Sonderabgabe 100 Franken, so wird bei einer Vermögenswertabnahme von 500 Franken die Dauer der Sonderabgabepflicht um fünf Monate gekürzt. Hat die Sonderabgabepflicht noch nicht begonnen, weil noch keine erste Erwerbstätigkeit aufgenommen wurde, so wird die Dauer der Sonderabgabepflicht fiktiv, auf den Zeitpunkt der zukünftigen ersten Erwerbsaufnahme hin, gekürzt.

Besteht die Sonderabgabepflicht nicht mehr, so ist aus Gründen der Rechtsgleichheit auch keine VWA mehr möglich. Vorbehalten bleibt jedoch Artikel 85 Absatz 1, sofern die Rückerstattung zumutbar ist (bspw. bei einer unverhofften Erbschaft oder bei einem Lottogewinn).

Absatz 5

Erfolgte eine VWA in den ersten Monaten des Asylverfahrens, so soll im Sinne eines Anreizes die gesamte VWA auf Antrag der berechtigten Person zurückerstattet werden, wenn sie innerhalb sieben Monate seit der Gesuchstellung kontrolliert ausreist. Diese Bestimmung verhindert ausserdem, dass einer asylsuchenden Person, welche beispielsweise bereits nach einem Monat wieder ausreist, eine Summe abgenommen wird, welche die effektiv entstandenen Kosten bei weitem übersteigt.

Art. 87 Auszahlung der Sicherheitsleistung

Die Sicherheitsleistungspflicht wird durch die Sonderabgabe ersetzt, weshalb Artikel 87 ersatzlos gestrichen werden kann.

2.1.4 **6. Kapitel: Bundesbeiträge**

Art. 88 Pauschalabgeltung

Absatz 1

Die Kantone sollen für den Vollzug des Asylgesetzes vom Bund bis auf wenige Ausnahmen pauschal abgolgten werden. Damit wird die bisher geltende Regelung aufgenommen und weiter entwickelt. Es erfolgt eine Vereinfachung des bestehenden Systems mit verschiedenen, einzelnen Pauschalen je nach Aufenthaltsstatus und Art der abzugeltenden Kosten hin zu einer Globalpauschale je nach Aufenthaltsstatus der Personen beziehungsweise Stand im Verfahren. Vorgesehen sind drei verschiedene Pauschalen. Eine Pauschale wird für die Zeit im Verfahren, für Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung sowie für humanitär und provisorisch Aufgenommene ausgerichtet. Diese Pauschale soll die Grundbedürfnisse decken (vgl. dazu Ziff. 1.3.1.3.1). Ein Teil der Pauschale kann ziel- und leistungsorientiert ausgerichtet werden. Eine weitere Pauschale wird für die Zeit im Vollzugsprozess (vgl. dazu Ziff. 1.3.1.3.2) und eine dritte für anerkannte Flüchtlinge während der ersten Jahre ihres Aufenthaltes in der Schweiz sowie für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung vergütet (vgl. dazu Ziff. 1.3.1.3.3). Durch diese Neuregelung werden keine Kosten vom Bund auf die Kantone verschoben. Mit den Globalpauschalen sollen insgesamt grundsätzlich die gleichen Kosten wie heute vergütet werden, die den Kantonen im Bereich der Sozialhilfe anfallen. Die mit den Globalpauschalen abgolgten Kosten entsprechen somit den Bundesbeiträgen der Artikel 88–91 Absätze 1, 2 und 5 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998. Die Einführung der Globalpauschalen an sich soll weder für den Bund noch für die Kantone finanzielle Folgen haben. In Zukunft ist jedoch zu erwarten, dass sich das neue Finanzierungssystem positiv auf die Rechnungen sowohl des Bundes als auch der Kantone auswirkt. Insbesondere die Pauschale für die Zeit im Vollzugsprozess wird zu mehr Effizienz im Vollzug und damit zu einer Abnahme der Kosten für alle Beteiligten führen (vgl. zum Ganzen Ziff. 1.3.1).

Absätze 2–4

Die Absätze 2–4 halten fest, welche Kosten für welche Personengruppen durch die Pauschalen abgolgten werden. Die bisherigen Absätze 2–5 werden aufgehoben, da

diese mit der Neugestaltung der Pauschalierung hinfällig werden (vgl. dazu auch die Erläuterungen in Ziff. 1.3.1.3).

Art. 89 Festsetzung der Pauschalen

Absatz 1

Das Prinzip, wonach der Bundesrat die Höhe der Pauschalen auf Grund der voraussichtlichen Aufwendungen für kostengünstige Lösungen festsetzt, soll beibehalten werden.

Absatz 2

Die Ausgestaltung des Pauschalbetrages nach Artikel 88 sowie die Dauer und die Voraussetzungen der Ausrichtung werden durch den Bundesrat festgesetzt. Er kann dies in Abhängigkeit des Aufenthaltsstatus und der Aufenthaltsdauer sowie unter Berücksichtigung der Kostenunterschiede im interkantonalen Vergleich tun (z.B. Mietzinsniveau, Krankenversicherungsprämien). Die geplante Umsetzung dieser Regelungen wurde im allgemeinen Teil beschrieben (vgl. Ziff. 1.3.1.3).

Absatz 3

Der Bund kann die Ausrichtung einzelner Pauschalbestandteile von der Erreichung sozialpolitischer Ziele abhängig machen. Damit kann der Bund seine strategische Verantwortung wahrnehmen und gleichzeitig den Kantonen in der Umsetzung freie Hand lassen. Vorgesehen ist, dass ein Teil der Globalpauschale für Personen im Asylverfahren, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung sowie für humanitär und provisorisch Aufgenommene nur vergütet wird, wenn bestimmte sozialpolitische Ziele erreicht worden sind (vgl. dazu Ziff. 1.3.1.3.1 und die Erläuterungen zu Art. 88 Abs. 1). Der bisherige Absatz 3 ist mit dem neuen Absatz 2 beziehungsweise mit der neuen Regelung von Artikel 88 abgedeckt.

Absatz 4

Die Pauschalen werden im Bedarfsfall überprüft und der Teuerungsentwicklung angepasst.

Art. 91 Weitere Beiträge

Absätze 1 und 2

Die Absätze 1 und 2 werden aufgehoben, da diese Aufzählung mit der Einführung der Globalpauschalen hinfällig wird. Die Streichung dieser Absätze bedeutet aber nicht, dass diese Kosten der Kantone vom Bund nicht mehr vergütet werden; sie sind vielmehr in den Globalpauschalen enthalten.

Absatz 2^{bis}

Der Pauschalbeitrag für die Verwaltungskosten wird auf Grund der Vernehmlassungsergebnisse aus den Globalpauschalen ausgenommen und weiterhin separat abgegolten.

Absatz 4

Der Anwendungsbereich von Absatz 4 wird auf humanitär aufgenommene Personen (vgl. dazu auch die Erläuterungen in Ziff. 1.2.3) ausgedehnt.

Absatz 5

Absatz 5 wird aufgehoben, da auch diese Beitragsleistung mit der Einführung der Globalpauschalen hinfällig wird. Die entsprechenden Kosten der Kantone werden im Rahmen der Globalpauschalen vergütet (vgl. dazu auch die Erläuterungen in Ziff. 1.3.1.3).

Art. 93 Rückkehrhilfe und Migrationsprävention

Die Änderungen dienen in erster Linie der Klarstellung und reflektieren die in der Praxis gesammelten Erfahrungen seit Einführung der Bestimmung.

Mit der Ergänzung der Sachüberschrift um das Wort «Migrationsprävention» wird dem gewandelten Inhalt der Bestimmung Rechnung getragen. Ausserdem wurde im Ingress des Gesetzes die entsprechende Kompetenznorm (Art. 54 Abs. 1 der Bundesverfassung) eingeführt.

Absatz 1 Buchstabe a

Die neu unter Buchstabe a aufgeführten Rückkehrberatungsstellen werden vom BFF seit dem 1. Januar 1997 finanziert und bereits heute in der Asylverordnung 2 als Bestandteile der Inlandprojekte aufgeführt. Nachdem sich diese Massnahme – insbesondere im Rahmen der Rückkehrhilfeprogramme Bosnien und Kosovo – als Schlüsselement der Rückkehrhilfe erwiesen hat, wird das BFF deren Betrieb auch zukünftig subventionieren und die Rückkehrberater logistisch unterstützen. Die begriffliche Trennung von den übrigen Inlandprojekten betont die Eigenständigkeit der Rückkehrberatung innerhalb der Rückkehrhilfe.

Absatz 1 Buchstabe b entspricht unverändert Buchstabe a (*bisher*).

Absatz 1 Buchstabe c

Unter dem Gesichtspunkt der Effektivität unterstützen und bedingen sich Rückkehrhilfe und Vollzug der Rückführung gegenseitig. Programme im Herkunftsstaat, welche die heimatlichen Behörden entlasten und damit die Rückübernahmebereitschaft erhöhen, können den Vollzug der Rückführung erleichtern oder gar erst ermöglichen. Auch hier sind die im Kosovo-Programm gewonnenen Erfahrungen wegweisend.

Absatz 1 Buchstabe d

Dem Heimatstaat obliegt grundsätzlich die medizinische Versorgung seiner Staatsangehörigen. Die medizinische Rückkehrhilfe kann diese staatliche Leistung nicht ersetzen. Die vorgesehene Hilfe im medizinischen Bereich stellt eine Übergangs- und Wiedereingliederungshilfe spezifischer Natur dar und wird in der Regel in Form einer Pauschalzahlung ausgerichtet. Auch hier entspricht die neue Formulierung der geltenden Praxis und dient einzig der Klarstellung der heute in der Verordnung enthaltenen Regelung auf Gesetzesstufe.

Absätze 1^{bis} (neu) und 2

Im Falle eines manifesten Migrationsrisikos Richtung Schweiz kann es sich als sinnvoll erweisen, durch gezielte Massnahmen im Herkunftsstaat oder der Herkunftsregion kurzfristig auf die Minderung des Risikos hinzuwirken. Im Vordergrund stehen dabei die Schaffung von Aufenthaltsalternativen in der Herkunfts-

region bei konflikt- oder katastrophenbedingter Flucht sowie Informations- und Aufklärungskampagnen.

Die migrationspräventiven und vollzugsunterstützenden Massnahmen werden heute schon als Bestandteile von Rückkehrhilfeprogrammen im Ausland umgesetzt. Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die eigenständige Umsetzung der Massnahmen fehlt bis anhin und soll neu geschaffen werden. Die Massnahmen sind kostenneutral, da die im Rahmen solcher Massnahmen kurzfristig anfallenden Kosten entweder künftige (höhere) Fürsorgekosten in der Schweiz vermeiden (Migrationsprävention) oder durch den Wegfall derselben amortisiert werden (Vollzugsunterstützung).

Art. 95 Aufsicht

Absätze 1–3

Die subventionsrechtlichen Überweisungen des Bundes sollen neu auf Grund der Angaben im System AUPER2 berechnet werden und nicht mehr auf Grund der Abrechnungen der Kantone. Neu sind die Ansätze in der Finanzaufsicht, welche die Analyse und Beurteilung von Systemen vorsehen. Die Kontrolle von Einzelfällen wird nicht mehr im Zentrum der Finanzaufsicht stehen. Sie könnte aber nach wie vor subsidiär eingesetzt werden. Infolge dieser Neuausrichtung der Finanzaufsicht kann auf folgende Bereiche der geltenden Regelung verzichtet werden:

- die Prüfung der vorschriftsgemässen Abrechnung;
- das Zitieren von Bestimmungen aus dem Subventionsgesetz (SuG, SR 616.1) und Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0).

An deren Stelle werden die folgenden neuen Punkte aufgenommen:

- Systemkontrollen, Informationsflüsse und Wirkungsanalysen;
- Offenlegung der Organisation und der Zahlen des Asylbereichs;
- Einbindung der kantonalen Finanzaufsichtsorgane; und
- Gegenseitige Information und Koordination bezüglich Planung, Verlauf und Ergebnisse.

Der Bund hat die Möglichkeit, selber Prüfhandlungen vorzunehmen oder sich auf Informationen sowie auf bereits aus Prüfhandlungen der kantonalen Behörden hervorgegangene Ergebnisse abzustützen.

Mit Einführung der Globalpauschale entfällt für die Kantone der grösste Teil der Abrechnungen gegenüber dem Bund, was zu erheblichen administrativen Einsparungen führen dürfte.

Art. 97 Bekanntgabe von Personendaten an den Heimat- oder Herkunftsstaat

Absatz 1

Neu ist der letzte Satz, wonach gegenüber dem Heimat- oder Herkunftsland über ein gestelltes Asylgesuch keine Angaben gemacht werden dürfen. Dass die Heimatbehörden über ein gestelltes Asylgesuch keine Informationen erhalten, auch dann nicht, wenn das Asylgesuch abgelehnt wurde, entspricht der heutigen Praxis. Aus Gründen der Transparenz soll nun dieser Grundsatz auf Gesetzesstufe festgehalten werden. Um bei der Kontaktaufnahme mit dem Heimat- oder Herkunftsstaat die Interessen weggewiesener Personen zu wahren, nimmt das BFF bei der Beschaffung von Reisedokumenten ausschliesslich unter dem Namen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) mit der entsprechenden Heimatbehörde Kontakt auf. Als Begründung für die Papierbeschaffung wird lediglich mitgeteilt, dass die entsprechende Person in der Schweiz keine Aufenthaltsbewilligung hat und unser Land verlassen muss. Dies gilt auch für die Beschaffung von Reisedokumenten für ausländische Personen, die kein Asylgesuch gestellt haben und verpflichtet sind, die Schweiz zu verlassen.

Absatz 2

Unsere Nachbarländer Frankreich, Deutschland und Österreich beginnen mit der Papierbeschaffung grundsätzlich ab dem erstinstanzlichen negativen Asylentscheid.

In der Schweiz durfte bisher zum Zweck der Reisepapierbeschaffung mit den Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates erst Kontakt aufgenommen werden, wenn ein vollziehbarer Wegweisungsentscheid vorlag. Nachdem sich aber die Problematik der schweizerischen Migrationspolitik vom Verfahrens- auf den Vollzugsbereich verschoben hat, ist das BFF bemüht, den Vollzug der Wegweisungen zu optimieren.

Auf Grund der bisherigen Bestimmung konnte es vorkommen, dass mit der Papierbeschaffung noch nicht begonnen werden konnte, weil eine weggewiesene Person, welche sich in Ausschaffungshaft befand, eine Beschwerde bei der ARK eingereicht hatte. Dadurch wurde die Vollziehbarkeit der Wegweisung aufgeschoben. Die heutige Regelung der Papierbeschaffung widerspricht deshalb dem Beschleunigungsgebot nach Artikel 13b Absatz 3 ANAG, welches vorsieht, dass die für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung notwendigen Vorkehren umgehend zu treffen sind. Um eine zeitliche Kongruenz herzustellen und damit den Vollzug zu beschleunigen, soll nun bereits ab Verfügung der Ausschaffungshaft mit der Papierbeschaffung begonnen werden können. Sollte die Beschwerde abgewiesen werden, so hätte die Kontaktaufnahme mit dem Heimat- oder Herkunftsstaat zu keinen Nachteilen geführt. Wird die Beschwerde hingegen gutgeheissen und der asylsuchenden Person Asyl gewährt, so erhält sie ohnehin den notwendigen Schutz in der Schweiz (Bst. b).

Mit der Papierbeschaffung soll auch bei missbräuchlichen Asylgesuchen, die mit einem Nichteintretensentscheid abgeschlossen werden, frühzeitig begonnen werden können. Dies war zwar bereits bisher gestützt auf Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA; SR 142.281) möglich, soll jedoch neu auf Gesetzesstufe verankert werden. Auf ein Asylgesuch wird nicht eingetreten, wenn das

Asylgesuch beispielsweise einen missbräuchlichen Charakter hat und daher auf eine materielle Prüfung der vorgebrachten Asylgründe verzichtet werden kann. Auch hier gilt, dass bei einer Ablehnung der Beschwerde durch die ARK die Kontaktaufnahme mit dem Heimat- oder Herkunftsstaat zu keinen Nachteilen führen würde. Sollte die Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid jedoch gutgeheissen werden und Asyl gewährt werden – was äusserst selten vorkommt –, so bekäme die betroffene Person in der Schweiz den notwendigen Schutz.

Bei Nichteintretensentscheiden nach Artikel 34 Absatz 3 des Asylgesetzes ist die vorzeitige Kontaktaufnahme mit den Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates obsolet. Denn in diesen Fällen wird eine Wegweisung in einen Drittstaat verfügt.

Hinsichtlich der Kontaktaufnahme mit dem Heimat- oder Herkunftsstaat ist aber zu beachten, dass gemäss Art. 6 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG; SR 235.1), Personendaten nur dann ins Ausland bekannt gegeben werden dürfen, wenn dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Person nicht schwerwiegend gefährdet wird. Diese Bestimmung ist bei der Schaffung datenschutzrechtlicher Bestimmungen im AsylG zu beachten. Artikel 97 Absatz 1 hält deshalb bereits fest, dass die Bekanntgabe von Personendaten an den Heimat- oder Herkunftsstaat dann nicht gestattet ist, wenn dadurch die asylsuchende Person oder ihre Angehörigen gefährdet würden. Sollten also Hinweise vorliegen, wonach die Kontaktaufnahme mit dem Heimatstaat die betroffene Person oder ihre Angehörigen gefährden würde, so muss auf die Kontaktaufnahme mit dem Heimat- oder Herkunftsstaat verzichtet werden.

In allen übrigen Fällen von Absatz 2 muss weiterhin ein vollstreckbarer Wegweisungsentscheid vorliegen, bevor mit dem Heimat- oder Herkunftsstaat Kontakt aufgenommen werden darf.

Absatz 3

Der Datenkatalog, welcher dem Heimat- oder Herkunftsstaat bekannt gegeben werden kann, wurde wie folgt angepasst oder ergänzt:

Buchstabe a: Zusätzlich zu redaktionellen Änderungen soll nicht nur der Name und der Vorname der Eltern, sondern alle unter Buchstabe a erwähnten Daten von Angehörigen bekannt gegeben werden können, sofern dies der Identifikation der weggewiesenen Person dienlich ist. Es werden selbstverständlich immer nur so viele Daten bekannt gegeben, wie notwendig sind. Neu soll auch der Geburtsort bekannt gegeben werden können.

Buchstabe b: Die wichtigste und häufigste Datenbekanntgabe (Angaben zum Reisepass oder zu anderen Identitätsausweisen) soll explizit im Gesetz erwähnt werden.

Buchstabe c: entspricht dem bisherigen Buchstaben b.

Buchstabe d: Analog zu Artikel 98 Absatz 2 Buchstabe d sollen auch Angaben über die Inhalte von Dokumenten wie Geburtsurkunden, Schulzeugnissen, Fahrausweisen oder Diplomen bekannt gegeben werden können, wenn diese der Identifikation dienen.

Buchstabe e: Unveränderter Buchstabe c (*bisher*).

Buchstabe f: Soweit notwendig, sollen auch Daten bekannt gegeben werden können, welche die Einreise in den Zielstaat sicherstellen und die Sicherheit der Begleitpersonen, insbesondere bei der Ankunft im Zielstaat, gewährleisten. Insbesondere soll der rückführende Staat folgende Daten bekannt geben können: Anzahl der Begleiter,

die Gründe für ergriffene Zwangsmittel, Ankunftszeit im Zielstaat, Übergabe der Reisepapiere. Ausserdem soll der rückführende Staat im Interesse des Zielstaats mitteilen können, welche Massnahmen zum Zwecke der Ruhe und Sicherheit bei der Übergabe der zurückgeführten Person vom Zielstaat erwartet werden.

Art. 98 Bekanntgabe von Personendaten an Drittstaaten und internationale Organisationen

Absatz 2

Der Datenkatalog wurde analog zu Artikel 97 angepasst und ergänzt:

Buchstabe a wurde redaktionell dem Artikel 97 Absatz 2 Buchstabe a angepasst. Ergänzt wurde der bisherige Buchstabe a mit der letzten Adresse im Heimat- oder Herkunftsstaat sowie mit dem Geburtsort.

Buchstabe b: Unverändert

Buchstabe c: Fingerabdrücke und Fotos sollen explizit analog Artikel 97 Absatz 3 Buchstabe c erwähnt werden.

Buchstabe d: entspricht mit redaktionellen Änderungen Buchstabe c (*bisher*).

Buchstabe e: Analog Artikel 97 Absatz 2 Buchstabe e.

Buchstabe f: Analog Artikel 97 Absatz 2 Buchstabe f.

Buchstabe g: Unveränderter Buchstabe d (*bisher*).

Buchstabe h: Unveränderter Buchstabe e (*bisher*).

Buchstabe i: Unveränderter Buchstabe f (*bisher*).

Art. 98a (neu) Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden

Asylsuchende, bei denen der schwerwiegende Verdacht besteht, dass sie sich an Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und anderen schwerwiegenden Vergehen beteiligt haben, werden vom Flüchtlingsstatus ausgeschlossen (Art. 1 Abschnitt F Bst. a Flüchtlingskonvention). Ist bei diesen Personen die Rückführung in den Heimatstaat auf Grund internationaler Abkommen unzulässig, werden sie heute vorläufig aufgenommen. Die Tatsache, dass die Beteiligung an so schwerwiegenden Verbrechen keine Konsequenzen nach sich zieht, ist stossend und unbefriedigend.

Das BFF oder die ARK sollen daher auch künftig alle Fälle, in welchen schwerwiegende Gründe für den Verdacht bestehen, dass ein Verbrechen gegen das Völkerrecht begangen wurde, an die Strafverfolgungsbehörden melden. Mit der Erwähnung im Gesetz soll diese Praxis bekannt gemacht und eine Abhaltewirkung gegenüber potentiellen asylsuchenden Kriegsverbrechern erzielt werden. Gleichzeitig wird damit eine gesetzliche Grundlage geschaffen, welche die Weitergabe von Informationen an die Strafverfolgungsbehörden erlaubt. Damit werden die datenschutzrechtlichen Anforderungen an die Weitergabe von Personendaten erfüllt.

Art. 99 Abnahme und Auswertungen von Fingerabdrücken

Absätze 2–4

Im Zeitpunkt des Inkrafttretens (1. Okt. 1999) des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 war das Automatische Fingerabdruck-Identifizierungssystem (AFIS) dem EJPD unterstellt. Im Rahmen der Reorganisation des Bundesamtes für Polizei (BAP) wurden die AFIS-Services per 1. Juli 2000 dem BAP unterstellt. Die Änderungen im Gesetz tragen diesem organisatorischen Entscheid Rechnung.

Nach Absatz 4 wird die Übereinstimmung von Fingerabdrücken neu auch dem Grenzwachtkorps bekannt gegeben: Das Grenzwachtkorps ist seit einiger Zeit in der Lage, die Daumenabdrücke von Personen, die an der Grenze kontrolliert werden, abzunehmen. Es ist daher auch über das Resultat des Fingerabdruckabgleichs zu informieren. Der Datenkatalog wurde den Bedürfnissen angepasst.

Absatz 7 Buchstabe c

Die Abnahme des Fingerabdrucks bezweckt insbesondere die Verhinderung von Missbräuchen durch Wiedereinreise und Einreichung von Mehrfachgesuchen unter verschiedenen Identitäten. Die Zehnjahresfrist ab Einreise bei Schutzbedürftigen ist zu kurz bemessen. So könnten auch Gastarbeiterinnen oder Gastarbeiter nach Kriegsausbruch in ihrem Heimatstaat vom Bundesrat als Schutzbedürftige aufgenommen werden. Bei denjenigen Gastarbeiterinnen oder Gastarbeitern, deren Einreise vor Jahren stattgefunden hat, erfolgt die Löschung des Fingerabdrucks im Extremfall noch vor Aufhebung des vorübergehenden Schutzes. Wird der Schutz aufgehoben, so ist durch die vorzeitige Löschung der Fingerabdruckdaten der Hauptzweck, nämlich das Erkennen von Mehrfachgesuchen, nicht mehr gewährleistet. Um künftigen Problemen vorzubeugen, rechtfertigt es sich daher, analog zu den Asylsuchenden, eine längere Dauer festzusetzen.

Art. 100 Registratursystem

Absatz 1

Redaktionelle Anpassung an die neuen Bestimmungen über die humanitäre bzw. provisorische Aufnahme.

Absatz 2^{bis} (neu)

Es soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, damit Personen, die in Verletzung ihrer Mitwirkungspflicht falsche Angaben machen, welche später im Registratursystem korrigiert werden müssen, für die entstandenen Kosten aufkommen müssen.

Art. 102a (neu) Statistik der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger

Im bisherigen Abgeltungssystem reichten die Kantone quartalsweise Listen mit den Namen der Empfänger von Sozialhilfeleistungen ein. Mit den in der vorliegenden Gesetzesrevision vorgeschlagenen neuen Finanzierungsmodellen entfällt diese Informationsvermittlung. Das BFF benötigt aber auch künftig zwecks Steuerung der finanziellen Abgeltungen an die Kantone Daten und Kennzahlen im Bereich der Sozialhilfe für Asylsuchende, humanitär und provisorisch Aufgenommene, Schutzbedürftige und Flüchtlinge. Die bestehende Asylstatistik des BFF deckt den Bereich

der Sozialhilfe nicht ab. Namentlich sollen künftig Kennzahlen wie Sozialhilfequote und Anteil der Teilunterstützten, Anteil Eigenleistungen beziehungsweise Leistungen von Sozialversicherungen bei Teilunterstützten, Indikatoren zu den Wirkungen der Sozialhilfe sowie demographische Merkmale der unterstützten Personen erhoben werden.

Anstelle einer zusätzlichen direkten Datenerhebung durch das BFF bietet sich das Instrument der gesamtschweizerischen Sozialhilfestatistik an, welche durch das Bundesamt für Statistik in Zusammenarbeit mit den Kantonen derzeit realisiert wird. Die Ausweitung des Erhebungsgegenstandes auf die Empfänger von Sozialhilfeleistungen aus dem Asylbereich wird in einem Zusammenarbeitsvertrag mit dem Bundesamt für Statistik geregelt. Für die operativ tätigen Stellen ist diese Datenerhebung mit einem Minimum an Mehraufwand verbunden. Aus Gründen des Datenschutzes muss der Transfer von Daten aus dem Bundesamt für Statistik zum BFF, auch wenn diese in anonymisierter Form weitergeleitet werden, im Gesetz verankert sein.

2.1.6 8. Kapitel: Rechtsschutz

Art. 105 Zuständigkeit

Absatz 1 Buchstaben a und b sowie d–f

Die neue Formulierung beinhaltet eine sprachliche Vereinfachung, vereinheitlicht den Rechtsweg bei der humanitären und provisorischen Aufnahme und klärt zudem die Zuständigkeit bei einem Gesuch um unentgeltliche Prozessführung, wenn dem Hauptanliegen von der Vorinstanz entsprochen wurde. Wie schon bisher ist die ARK für sämtliche Beschwerden betreffend die Erteilung, Verweigerung oder Beendigung von Asyl oder der vorübergehenden Schutzgewährung zuständig (Bst. a, b und d [bisher] sind in Bst. a und b enthalten). Zudem soll sie auch für sämtliche Beschwerden im Zusammenhang mit der humanitären und provisorischen Aufnahme zuständig sein, unabhängig davon, ob sie von einem Asylsuchenden oder einem Ausländer erhoben werden (Bst. e und f; vgl. auch Erläuterungen zu Art. 20 ANAG).

Absatz 1 Buchstabe g

Wie bisher bleibt die ARK für Beschwerden gegen die Verweigerung der Einreise und die Zuweisung eines Aufenthaltsortes am Flughafen, an einem anderen geeigneten Ort (vgl. Art. 22 Abs. 4 Satz 1) sowie der Festhaltung im Ausschaffungsgewahrsam nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid (vgl. Art. 22 Abs. 4 Satz 2) zuständig. Aus systematischen Gründen wird die Zuständigkeit neu in diesem Artikel geregelt (vgl. Art. 108 [bisher]).

Absatz 1 Buchstabe h

Nach Nichteintretensentscheiden in Empfangsstellen kann das BFF eine Ausschaffungshaft verfügen, sofern der Vollzug der Wegweisung absehbar ist (vgl. Ausführungen in Ziff. 1.2.2 und zu Art. 13b Abs. 1 Bst. d ANAG). Da dieser neue Ausschaffungshaftbestand nicht von den kantonalen Behörden, sondern vom BFF angeordnet wird, soll die ARK neu endgültig über Beschwerden gegen diese Haft entscheiden. Dies hat im Übrigen den Vorteil, dass eine einzige Behörde für die

Überprüfung sowohl des Asyl- und Wegweisungsentscheides wie auch der Rechtmässigkeit und Verhältnismässigkeit der Haft zuständig ist.

Art. 107 Anfechtbare Zwischenverfügungen

Absatz 3

Die Beschwerdeerhebung gegen die Verweigerung der Einreise nach Artikel 22 Absatz 1 sowie die Zuweisung des Aufenthaltsortes nach Artikel 22 Absatz 4 wird aus systematischen Gründen neu in Artikel 108 geregelt, weshalb Absatz 3 aufgehoben wird.

Art. 108 Beschwerdefristen

Zu Artikel 108 Absatz 1 (*bisher*) vergleiche die Ausführung zu Artikel 105 Absatz 1 Buchstabe g. Zu Artikel 108 Absatz 2 (*bisher*) vergleiche die Ausführungen zu Artikel 109 Absatz 3.

Absatz 1

Dieser Absatz wiederholt Artikel 50 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021). Diese Bestimmung hatte schon bisher Gültigkeit. Da die folgenden Absätze Ausnahmen zu dieser Bestimmung enthalten, rechtfertigt sich der Verständlichkeit wegen die explizite Erwähnung.

Absatz 2

Auf Grund der im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens geäusserten Kritik an der bisherigen Beschwerdemöglichkeit im beschleunigten Asylverfahren in der Empfangsstelle und am Flughafen wurde ein neues Konzept erarbeitet (vgl. Ziff. 1.2.2). Es ist vorgesehen, dass eine asylsuchende Person gegen materielle Asyl- und Wegweisungsentscheide im Flughafenverfahren sowie gegen Nichteintretensentscheide innerhalb von fünf Arbeitstagen ab Eröffnung des Asylentscheides eine Beschwerde bei der ARK einreichen kann.

Absatz 3

Entspricht inhaltlich mit redaktionellen Anpassungen Artikel 108 Absatz 1 (*bisher*).

Absatz 4

Gegen die Zuweisung eines Aufenthaltsortes am Flughafen kann nach bisheriger Regelung nach Artikel 108 Absatz 1 des Asylgesetzes bis zum erstinstanzlichen Wegweisungsentscheid Beschwerde geführt werden. Eine Person, der die Freiheit entzogen worden ist, hat nach Artikel 5 Ziffer 4 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101) das Recht, an einen Richter zu gelangen, der rasch-möglichst über die Rechtmässigkeit und die Verhältnismässigkeit der Haft zu entscheiden hat. Neu wird deshalb vorgesehen, dass die Zuweisung eines Aufenthaltsortes im Flughafenverfahren (wie auch der Festhaltung an einem anderen geeigneten Ort nach Art. 22 Abs. 4 Satz 1 sowie der Festhaltung im Ausschaffungsgefängnis nach dem 2. Satz) sowie die neue Ausschaffungshaft in der Empfangsstelle nach Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe d des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Auslän-

der *jederzeit* – mithin bis zum Vollzug der rechtskräftigen Wegweisungsverfügung – bei der ARK angefochten werden kann.

Absatz 5

Die teilweise kurzen Beschwerdefristen sowie das öffentliche Interesse an einem beschleunigten Verfahren rechtfertigen es, per Telefax übermittelte Rechtsschriften als rechtsgültig eingereicht zu akzeptieren. Artikel 52 Absätze 2 und 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes müssen jedoch erfüllt sein.

Art. 109 Behandlungsfrist

Absatz 1

Redaktionelle Anpassung an den neuen Nichteintretenstatbestand des Artikels 35a.

Absatz 2

Neu entscheidet die ARK bei Beschwerden im Rahmen beschleunigten Asylverfahrens im Flughafen- und in der Empfangsstelle grundsätzlich innerhalb von fünf Arbeitstagen. Sind ein Schriftenwechsel oder weitere Prozesshandlungen notwendig, richtet sich die Behandlungsfrist der ARK nach Absatz 1, soweit es sich um Beschwerden gegen Nichteintretensentscheide handelt.

Absatz 3

Über Beschwerden gegen die Zuweisung eines Aufenthaltsortes am Flughafen oder einem anderen geeigneten Ort sowie gegen die Ausschaffungshaft nach Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe d des ANAG (SR 142.20) entscheidet die ARK unverzüglich in der Regel ohne Parteiverhandlung auf Grund der Akten.

Art. 110 Verfahrensfristen

Absatz 4

Das neue Beschwerdeverfahren sieht vor, dass die Verfahrensfrist zur Verbesserung einer Beschwerde und der Beibringung von Beweismitteln im Flughafenverfahren (Art. 22 Abs. 4 und 108 Abs. 4 AsylG) und der Ausschaffungshaft in der Empfangsstelle (Art. 13b Abs. 1 Bst. d ANAG) von 24 Stunden entsprechend verlängert wird und neu längstens zwei Arbeitstage beträgt.

Art. 111 Vereinfachtes Verfahren

Absatz 1

Es handelt sich um eine systematische Anpassung an die Änderungen des Beschwerdeverfahrens, insbesondere der Bestimmungen von Artikel 108. Wie in der geltenden Regelung soll auch weiterhin bei offensichtlich unbegründeten Beschwerden, bei Beschwerden gegen die Einreisverweigerung am Flughafen sowie bei Beschwerden gegen die Zuweisung eines Aufenthaltsortes am Flughafen auf einen Schriftenwechsel verzichtet werden können. Neu soll auf den Schriftenwechsel auch bei Beschwerden gegen die Anordnung der Haft nach 13b Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer verzichtet werden können. Dies rechtfertigt sich dadurch, dass alle für die

Anordnung dieser Haft entscheidungswesentlichen Unterlagen der ARK vorliegen müssen: Asyl- und Wegweisungsentscheid, beispielsweise Kopien von Reisepapieren, Zusicherungen von diplomatischen Vertretungen, Reiseersatzpapiere auszustellen oder ähnliche Dokumente, aus welchen die Absehbarkeit des Vollzugs der Wegweisung innerhalb von 20 Tagen ersichtlich ist. Genauso müssen ärztliche Zeugnisse schriftlich vorliegen, aus welchen hervorgeht, dass die inhaftierte Person nicht hafterstehungsfähig ist. Schliesslich handelt es sich hier um eine Kann-Bestimmung. Eine Abweichung davon erfolgt nur zu Gunsten der beschwerdeführenden Person.

Absatz 2

Neben den bisherigen Kompetenzen entscheidet neu auch ein Einzelrichter über Beschwerden gegen die Anordnung der Haft nach Artikel 13*b* Absatz 1 Buchstabe d des ANAG (SR 142.20). Die Rechtfertigung lässt sich aus den Ausführungen zu Absatz 1 entnehmen, insbesondere der Tatsache, dass der ARK sämtliche entscheidungsrelevanten Unterlagen schriftlich vorliegen müssen.

Art. 112 Wirkung ausserordentlicher Rechtsmittel

Im Beschwerdeverfahren nach Nichteintretensentscheiden und Entscheidungen am Flughafen gilt neu eine fünfzügige Beschwerdefrist. Jede Beschwerde hat aufschiebende Wirkung (vgl. dazu Kapitel 1.2.2 und die Ausführungen zu den Art. 23 Abs. 2, 42 Abs. 3 und 108). Damit wird die in den Absätzen 1 bis 3 des Artikels 112 (*bisher*) so genannte «kleine Ausschaffungshaft» obsolet. Die drei Absätze werden deshalb aufgehoben.

Artikel 112 besteht neu nur noch aus Absatz 4 (*bisher*), welcher redaktionell an die bisherige französische Version angepasst wurde. Da der Artikel keine Bestimmungen mehr über die aufschiebende Wirkung und den sofortigen Vollzug enthält, sondern nur noch über die Wirkung ausserordentlicher Rechtsmittel, wird die Artikelüberschrift auch entsprechend abgeändert.

2.1.7 10. Kapitel: Strafbestimmungen zum 5. Kapitel 2. Abschnitt

Art. 115 Vergehen

Redaktionelle Anpassung an das neue Konzept der Sonderabgabe nach Artikel 86*a*.

Art. 116a (neu) Ordnungsbusse

Das Inkasso der bisherigen Sicherheitsleistungen bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber war bisher sehr aufwändig. Sie konnten sich bisher betreffend Artikel 115 Buchstabe c ihrer Verantwortung entziehen, indem sie jeweils geltend machten, dass die Substraterhaltungspflicht analog der Sozialabgaben nicht verletzt worden sei. Solange nämlich ein Arbeitgeber die geschuldeten Sicherheitsabgaben noch nicht einbezahlt hatte, jedoch in der Lage war, dies jederzeit zu tun, war genügend Substrat vorhanden, um die Einzahlungspflicht zu erfüllen. Diese Sachlage führte im Inkassobereich zu aufwändigen und unnötigen administrativen Abläufen.

Die Einführung einer Ordnungsbusse (in Analogie zu Art. 91 des AHVG) soll ein deutliches Signal für die Arbeitgeberschaft sein, wenn nach erfolgter Mahnung die Überweisung der Sonderabgabe immer noch nicht termingerecht erfolgt.

2.2 Erläuterungen zu den Änderungen des ANAG

Art. 6a (neu)

Der Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung des Übereinkommens vom 27. April 1972 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (SR 855.1) legt fest, dass für die Sozialhilfe Staatenloser die Sozialhilfebestimmungen für Flüchtlinge des 5. und 6. Kapitels des Asylgesetzes gelten. Die heutige Regelung sagt aber nichts über die Dauer und die Beendigung der Sozialhilfefähigkeit des Bundes aus und ist deshalb unvollständig. Dies soll dadurch geändert werden, dass künftig auch die Bestimmungen über Anspruch und Erteilung von Aufenthalts- beziehungsweise Niederlassungsbewilligungen, welche für Flüchtlinge gelten, analog für Staatenlose zur Anwendung kommen. Bestimmungen über die Rechtsstellung von Staatenlosen lehnen sich auf internationaler wie auf nationaler Ebene eng an die Regeln an, welche für Flüchtlinge gelten. Es rechtfertigt sich daher, die Stellung der Staatenlosen auch in diesem Bereich analog zu derjenigen der Flüchtlinge zu regeln.

Art. 13b

Absatz 1 Buchstabe d (neu)

Da die so genannte «kleine Ausschaffungshaft» mit den Änderungen des Beschwerdeverfahrens aufgehoben wird (vgl. Ziff. 1.2.2 und die Ausführungen zu Art. 112), muss der Vollzug der Wegweisungen mit einer anderen Massnahme gesichert werden. Dafür soll ein neuer Ausschaffungshafttatbestand geschaffen werden. Das öffentliche Interesse an dieser Massnahme liegt darin, Wegweisungen nach Nichteintretensentscheiden effektiv sicherstellen und vollziehen zu können.

Der neue Hafttatbestand hat wie alle anderen Ausschaffungshafttatbestände den Zweck, den Vollzug einer Wegweisung sicherzustellen. Er findet seine völkerrechtliche Grundlage wie die bereits bestehenden Ausschaffungshafttatbestände in Artikel 5 Ziffer 1 Buchstabe f der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101). Anders als bei den bisherigen Ausschaffungshafttatbeständen knüpft dieser neue Hafttatbestand nicht an einem subjektiv vorwerfbaren Verhalten an, wie beispielsweise der Verletzung einer Einreisesperre. Insofern unterscheidet sich der neue Hafttatbestand von den bestehenden Ausschaffungshafttatbeständen, die zum Beispiel den Nachweis der Untertauchungsgefahr oder die Verletzung einer Einreisesperre verlangen.

Folgende beiden Voraussetzungen für den neuen Hafttatbestand sind objektiviert:

1. Die Haft kann nur gegen Personen angeordnet werden, denen an der Empfangsstelle ein Nichteintretensentscheid nach den Artikeln 32 bis 35a des Asylgesetzes eröffnet wurde. Somit wird die Haft auf Personen eingeschränkt, deren Asylgesuch missbräuchlich ist (Bsp. Identitätstäuschung, Verletzung der Mitwirkungspflicht, missbräuchliches Nachreichen von

Asylgesuchten) oder die den Schutz in der Schweiz nicht benötigen (Safe-Country-Entscheid, Wegweisung in einen sicheren Drittstaat).

2. Zweite und kumulativ zu erfüllende Voraussetzung der Haft ist die Absehbarkeit des Vollzugs der Wegweisung innerhalb der Maximaldauer von 20 Tagen. Obwohl der Begriff «Absehbarkeit» ein unbestimmter Rechtsbegriff ist, ist dessen Auslegung durch die Maximaldauer von 20 Tagen äusserst eingeschränkt: Ein Vollzug ist namentlich dann innerhalb von 20 Tagen absehbar, wenn erstens die Identität und die Nationalität der ausreisepflichtigen Person bekannt ist. Zweitens müssen gültige Reisedokumente vorliegen oder deren Ausstellung muss von der zuständigen diplomatischen Vertretung zugesichert worden sein oder solche müssen erfahrungsgemäss innerhalb weniger Tage beschafft werden können. Drittens muss die Ausreise organisiert werden können, d.h. Flugtickets müssen innerhalb der Höchstdauer von 20 Tagen beschafft werden und eine allfällige Begleitung muss einsatzbereit sein.

Geprüft wurde im Rahmen der Gesetzesrevision auch, ob die Sicherung des Vollzugs der Wegweisungen mit mildereren Massnahmen als mit Haft erfolgen kann. Solche Massnahmen, wie beispielsweise die Zuweisung der asylsuchenden Person an einen Kanton, verbunden mit der Auflage, sich täglich bei der Polizei zu melden, sind jedoch wenig wirksam. Dennoch wird die zuständige Behörde in jedem Einzelfall zu prüfen haben, ob die Anordnung der Haft erforderlich und damit verhältnismässig ist.

Absatz 2

Die Maximaldauer des neuen Hafttatbestandes nach Absatz 1 Buchstabe d wird aus Gründen der Verhältnismässigkeit auf 20 Tage limitiert. Eine Verlängerung der Haft ist nicht möglich. Vorbehalten bleibt den kantonalen Behörden die Anordnung der Ausschaffungshaft unter einem andern Haftgrund. In diesem Falle sind die 20 Hafttage der Höchstdauer der Ausschaffungshaft von 9 Monaten anzurechnen. Dasselbe gilt für Hafttage, die eine ausreisepflichtige Person nach Artikel 22 Absatz 4 letzter Satz des Asylgesetzes in einem Ausschaffungsgefängnis verbracht hat.

Art. 13c

Absatz 1: Bei allen bisherigen Ausschaffungshafttatbeständen wird die Haft weiterhin von den kantonalen Behörden angeordnet. Demgegenüber soll beim neuen Ausschaffungshafttatbestand nach Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe d von diesem Prinzip abgewichen werden. Das BFF soll die Kompetenz erhalten, Ausschaffungshaft nach Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe d anzuordnen, da das Know-How für die Prüfung der Voraussetzungen dieses Hafttatbestandes eindeutig bei diesem Bundesamt liegt: So fällt es den Asyl- und Wegweisungsentscheid. Es bewahrt allfällige Reise- und Identitätsdokumente auf. Die administrativ dem BFF angegliederte Abteilung Vollzugsunterstützung besorgt auf Gesuch der Kantone hin gültige Reisedokumente. Diese Abteilung kennt die von Land zu Land sehr unterschiedlichen Modalitäten, um Reisedokumente zu erlangen. Die Änderung der Kompetenz für die Anordnung dieses Hafttatbestandes rechtfertigt sich auf Grund des sachlichen Wissens bei der Einschätzung der Absehbarkeit eines Vollzugs.

Absatz 2: Die Haft nach Artikel 13*b* Absatz 1 Buchstabe d wird auf Beschwerde hin von der ARK auf ihre Rechtmässigkeit und Verhältnismässigkeit überprüft (vgl. Kommentar zu Art. 108 Abs. 4 des AsylG). Diese Unterscheidung zu den übrigen Hafttatbeständen rechtfertigt sich damit, dass eine von einer Bundesbehörde angeordnete Haft auch von einem Gericht des Bundes überprüft werden muss. Zudem kann so das Beschwerdeverfahren im Asylpunkt sowie gegen die Haftanordnung von ein und derselben richterlichen Behörde durchgeführt werden. Dadurch kann einerseits das spezielle Know-How der Asylbehörden genutzt und andererseits können die kantonalen Behörden entlastet werden.

Die kantonalen Behörden sind folglich für die polizeilichen Aufgaben, also die Inhaftierung sowie den Haftvollzug zuständig. Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Ausschaffungshaft in demselben Masse wie bei den übrigen Ausschaffungshafttatbeständen, d.h. nach Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA) mit 130 Franken pro inhaftierte Person und Tag.

Art. 14a

Absatz 1

Im allgemeinen Teil der Botschaft unter der Ziffer 1.2.3 wurden die Gründe für ein neues Konzept im Bereich der Ersatzmassnahmen erläutert. In Absatz 1 wird in Analogie zu Artikel 44 Absatz 2 des Asylgesetzes aufgezeigt, für welche ausländische Personen, die kein Asyl erhalten haben, eine humanitäre Aufnahme erfolgt.

Absätze 2 und 3 entsprechen dem bisherigen Absatz 3 beziehungsweise 4.

Absatz 4

In Absatz 4 wird in Analogie zu Artikel 44 Absatz 6 des Asylgesetzes aufgezeigt, für welche ausländischen Personen, die kein Asyl erhalten haben, die provisorische Aufnahme verfügt wird. Dies betrifft Personen, deren Wegweisung zulässig und zumutbar wäre, der Vollzug jedoch nicht möglich ist. Ist die Unmöglichkeit jedoch von der asylsuchenden Person selbst verursacht worden, so wird keine provisorische Aufnahme verfügt (vgl. Ziff. 1.2.3.2 und Abs. 6 Bst. c). Dies betrifft insbesondere diejenigen Personen, welche ihre Identität oder Nationalität verschweigen sowie die Behörden darüber täuschen. Sie bleiben somit im Vollzug.

Absatz 5

Der erste Satz entspricht dem bisherigen Artikel 14*a* Absatz 2 ANAG, welcher umschreibt, wann der Vollzug als unmöglich gilt. Ist der Vollzug länger als 4 Jahre seit der provisorischen Aufnahme unmöglich, so wird ein allfälliger Übergang in die humanitäre Aufnahme geprüft. Selbstverständlich gelten auch in diesen Fällen die Ausnahmebestimmungen von Absatz 6.

Absatz 6

Ist der Vollzug der Wegweisung unzumutbar oder unmöglich, und ist einer der Tatbestände nach diesem Absatz erfüllt, so wird weder eine humanitäre noch eine provisorische Aufnahme verfügt. Stattdessen wird der Vollzug der Wegweisung intensiviert. Erfüllt eine Person die Tatbestände nach diesem Absatz, so kann ausnahmsweise auf die Rechtsfolgen verzichtet werden, wenn eine Verweigerung der

humanitären oder provisorischen Aufnahme stossend wäre. Dies kann zum Beispiel dann der Fall sein, wenn der Herkunftsstaat offensichtlich ohne rechtsstaatlichen Strafprozess eine längerfristige Freiheitsstrafe verfügt hat.

Absatz 7

Ist der Vollzug der Wegweisung völkerrechtlich unzulässig, sind jedoch die Tatbestände nach Absatz 6 Buchstaben a oder b erfüllt, so wird lediglich eine provisorische Aufnahme verfügt. Bei Flüchtlingen, die kein Asyl erhalten ist die Wegweisung ebenfalls unzulässig. Sind jedoch die Tatbestände von Absatz 6 nicht erfüllt, so erfolgt eine humanitäre Aufnahme des Flüchtlings. Sind die Tatbestände von Absatz 6 erfüllt, so wird der Flüchtling lediglich provisorisch aufgenommen.

Art. 14b

Absatz 1

Absatz 1 wurde dem neuen Konzept der humanitären Aufnahme angepasst. Die Bundesanwaltschaft wird als möglicher Antragsteller gestrichen. Sie wurde im Rahmen der Einführung der Internierung als Antragsteller erwähnt und bei der Aufhebung der Internierung versehentlich nicht gestrichen.

Absatz 2

Die Voraussetzungen, welche zur humanitären oder provisorischen Aufnahme geführt haben, werden vom Bundesamt periodisch überprüft. Sind die Voraussetzungen, welche zur humanitären oder provisorischen Aufnahme geführt haben (unzulässiger, unzumutbarer oder unmöglicher Vollzug der Wegweisung) nicht mehr gegeben, so hebt das Bundesamt die Ersatzmassnahme auf und verfügt den Vollzug der Wegweisung. Stellt sich nach der Aufhebung der humanitären Aufnahme heraus, dass der Vollzug der Wegweisung nicht möglich ist, so wird die provisorische Aufnahme verfügt, sofern die Unmöglichkeit des Vollzugs der Wegweisung nicht selbst verursacht wurde.

Absatz 2^{bis}

Erfüllt eine humanitär oder provisorisch aufgenommene Person nachträglich die Tatbestände nach Artikel 14a Absatz 6, so hebt das Bundesamt, sobald es davon Kenntnis erhalten hat, die humanitäre oder provisorische Aufnahme auf und ordnet den Vollzug der Wegweisung an. Eine Überprüfung des Falls kann auch von der kantonalen Fremdenpolizei wie auch vom Bundesamt für Polizei beantragt werden. Trotz Vorliegen der Tatbestände nach Artikel 14a Absatz 6 kann bei Personen, deren Wegweisung völkerrechtlich unzulässig ist der Vollzug der Wegweisung nicht angeordnet werden. In diesen Fällen wird die humanitäre in eine provisorische Aufnahme umgewandelt.

Absatz 3 entspricht inhaltlich mit redaktionellen Änderungen dem letzten Satz des bisherigen Absatzes 2.

Art. 14c

Absätze 1–2

Diese Absätze werden lediglich dem neuen Konzept der humanitären bzw. provisorischen Aufnahme angepasst. Inhaltlich hat keine Änderung stattgefunden.

Absatz 3

Humanitär aufgenommene Personen, welche voraussichtlich für immer in der Schweiz verbleiben werden, sollen möglichst gute Voraussetzungen für eine schnelle und optimale Integration erhalten. Einer der wichtigsten Integrationsfaktoren ist der Zugang zum Arbeitsmarkt und damit die finanzielle Unabhängigkeit. Humanitär aufgenommene Personen sollen deshalb den gleichen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten wie Ausländer und Ausländerinnen, die im Besitze einer Aufenthaltsbewilligung und zur Erwerbstätigkeit berechtigt sind.

Provisorisch aufgenommene Personen sollen wie die bisherigen vorläufig Aufgenommenen nur dann eine Arbeitsbewilligung erhalten, wenn es die Arbeits- und Wirtschaftslage erlaubt (Art. 14c Abs. 3 ANAG [bisher]).

Absätze 3^{bis} und 3^{ter}

Humanitär aufgenommenen Personen, welche voraussichtlich für immer in der Schweiz verbleiben werden, soll der Familiennachzug unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt werden. Insbesondere darf die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen sein. In Härtefällen soll auf die Voraussetzung, dass genügend finanzielle Mittel für den Unterhalt der Familie vorhanden sind, verzichtet werden können. Auf Verordnungsstufe sollen diese Ausnahmen konkretisiert werden. Insbesondere soll der Familiennachzug dann möglich sein, wenn eine humanitär aufgenommene Person für mehrere Kinder aufkommen muss und der in der Regel tiefe Lohn trotz gefestigtem Arbeitserwerb nicht ausreicht.

Absatz 4

Die subventionsrechtlichen Überweisungen erfolgen nicht mehr auf Grund der von den Kantonen erstellten Abrechnungen, sondern auf Grund der im Zeitpunkt der Auszahlung erfassten Angaben in den elektronischen Datenbanken. Der Begriff «Abrechnung» kann daher in diesem Absatz gestrichen werden.

Für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge galten bisher die für Flüchtlinge anwendbaren Bestimmungen des 5. und 6. Kapitels des Asylgesetzes. Bei einer streng grammatikalischen Auslegung bedeutet dies bezüglich der Dauer der Zahlungspflicht des Bundes, dass der Bund so lange für die vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge aufkommen muss, bis sie eine Niederlassungsbewilligung erhalten, auch wenn sie vom Kanton auf freiwilliger Basis eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben. Ist der Kanton bereit, eine fremdenpolizeiliche Bewilligung zu erteilen, so hat er auch, gestützt auf die verfassungsmässige Sozialhilfeszuständigkeit (Art. 115 BV), die damit verbundenen Folgen zu tragen. Es kann daher nicht Sache des Bundes sein, für die Sozialhilfekosten von Personen, die eine Aufenthaltsbewilligung haben, aufzukommen, auch wenn er vorher auf Grund der vorläufigen bzw. humanitären Aufnahme dazu verpflichtet war.

Absatz 5

Die Abgeltung der Sozialhilfekosten für provisorisch und humanitär aufgenommene Personen erfolgt im Rahmen der Globalpauschalierung analog den Bestimmungen für Asylsuchende bzw. grundsätzlich wie früher für vorläufig Aufgenommene. Demgegenüber erfolgt die Abgeltung der Sozialhilfekosten für provisorisch und humanitär aufgenommene Flüchtlinge in der Höhe der Pauschalansätze für Flüchtlinge, welche auch Beträge an die Integration enthalten. Für jede humanitär aufgenommene Person wird zudem ein einmaliger Beitrag an die berufliche, soziale und kulturelle Integration geleistet. Dieser Beitrag kann von der Erreichung sozialpolitischer Ziele abhängig gemacht und auf bestimmte Gruppen (z.B. Personen in Ausbildung) beschränkt werden. Bezüglich Ausgestaltung der Pauschalen vgl. Ziffer 1.3.1.3.

Absatz 5bis

Die Abgeltung der Kantone für humanitär aufgenommene Personen und humanitär aufgenommene Flüchtlinge erfolgt nicht länger als 7 Jahre seit deren Einreise in die Schweiz. Die Kantone sollen für jede humanitär aufgenommene Person neben der erwähnten ordentlichen Pauschale einen zusätzlichen einmaligen Beitrag erhalten, um Massnahmen im Integrationsbereich zu fördern. Diese zusätzliche Abgeltung soll zusammen mit der besseren Rechstellung möglichst früh zu einer finanziellen Unabhängigkeit dieser Personengruppe führen. Aus diesem Grund rechtfertigt sich die zeitliche Befristung der Kostenerstattungspflicht. Dadurch entsteht ein Anreiz für die Kantone, die Integration dieser Personen, welche voraussichtlich längerfristig in der Schweiz bleiben werden, so früh wie möglich gezielt zu fördern, da sie ein Interesse daran haben, dass diese bei Ende der Kostenerstattungspflicht des Bundes bestmöglich integriert sind.

Absatz 6

Der Kreis der bisher rückerstattungs- und sicherheitsleistungspflichtigen Personen soll für die Sonderabgabepflicht gleich bleiben. An dieser Stelle wird daher die Verpflichtung, eine Sonderabgabe zu leisten, auch für humanitär und provisorisch aufgenommene Personen erwähnt. Die Bestimmungen, wie sie für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung gelten, sind auch für humanitär und provisorisch aufgenommene Personen gültig. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber von humanitär und provisorisch aufgenommenen Personen unterstehen den gleichen Strafbestimmungen wie diejenigen von Asylsuchenden.

Absatz 7 (neu)

Die Bestimmungen betreffend der Krankenversicherung für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung gelten sinngemäss auch für humanitär und provisorisch aufgenommene Personen (vgl. dazu Ziff. 2.5.2).

Art. 14e

Absatz 2 Buchstabe b

Redaktionelle Anpassung an die humanitäre bzw. provisorische Aufnahme.

Absatz 2 Buchstabe d

Wurde im Rahmen der Totalrevision versehentlich nicht angepasst und wird hiermit nachgeholt. Materiell gibt es jedoch keine Änderung.

Art. 15

Redaktionelle Anpassung an die neuen Bestimmungen über die humanitäre bzw. provisorische Aufnahme.

Art. 20 (Beschwerdezuständigkeit)

Bisher war das Eidgenössische Justiz und Polizeidepartement für Beschwerden gegen Verfügungen des BFF über die vorläufige Aufnahme von Personen des Ausländerbereichs zuständig. Für Personen des Asylbereichs ist hingegen die ARK zuständig. Um eine einheitliche Rechtsprechung sicher zu stellen, soll für Beschwerden gegen Verfügungen des BFF über die humanitäre oder provisorische Aufnahme zukünftig nur noch die ARK zuständig sein. Dabei ist die ARK nicht nur für Beschwerden gegen die Verweigerung der Erteilung der humanitären oder provisorischen Aufnahme, sondern auch für Beschwerden gegen die Erteilung oder Aufhebung der humanitären oder provisorischen Aufnahme zuständig. Artikel 105 Absatz 1 des Asylgesetzes wurde in diesem Sinne angepasst.

2.3 Erläuterungen zu den Übergangsbestimmungen

Nachstehende Erläuterungen zu den Übergangsbestimmungen im Asylgesetz gelten auch für die praktisch identischen Übergangsbestimmungen der ANAG-Revision.

Absatz 1

Die bestehenden Sicherheitsleistungskonten sollen ab Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes nicht nach heute geltendem, sondern nach neuem Recht, beziehungsweise nach den vorliegenden vereinfachten Übergangsbestimmungen abgerechnet werden. Der Verzicht auf die Abrechnung nach altem Recht ermöglicht eine effiziente und schnelle Aufhebung aller individuellen Konten und ermöglicht einen administrativ kostengünstigen Übergang zum neuen System.

Absatz 2

Eine erwerbstätige Person, die weniger als 12 000 Franken auf ihrem Konto hat, aber bereits mehr als 10 Jahre gearbeitet hat, muss keine Sonderabgaben mehr leisten. Hat sie jedoch weniger als 10 Jahre gearbeitet, wird sie nach Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes sonderabgabepflichtig. Die verbleibende Beitragsdauer für die Sonderabgabe wird im Verhältnis zu den bereits eingezahlten Sicherheiten reduziert.

Absatz 3

Wer mehr als 12 000 Franken auf dem Konto hat, wird von der Sonderabgabepflicht befreit. Dies wird insbesondere auf eine Mehrheit derjenigen Personen zutreffen, welche im Rahmen der vom Bundesrat beschlossenen «Humanitären Aktion 2000» vorläufig aufgenommen worden sind. Von jedem Konto werden bis zu 12 000 Fran-

ken vereinnahmt. Die effektiv verursachten Kosten der Kontoinhaberin oder des Kontoinhabers und ihrer/seiner Familie ist dabei unerheblich. Überschüsse werden dem Kontoinhaber oder der Kontoinhaberin zurückerstattet. Bestehen innerhalb einer Familieneinheit mehrere Konten, so werden von jedem Konto bis zu 12 000 Franken vereinnahmt.

Absatz 4

Wurden bereits in einem früheren Zeitpunkt Gelder vom Sicherheitskonto vereinnahmt, so wird dieser Betrag berücksichtigt. Wurden beispielsweise im Rahmen einer Zwischenverfügung bereits 7000 Franken vereinnahmt und beträgt der Saldo des Kontos bei Inkrafttreten dieses Gesetzes 6000 Franken, so werden lediglich noch maximal 5000 Franken eingezogen. Der 12 000 Franken übersteigende Betrag wird dem Kontoinhaber oder der Kontoinhaberin zurückerstattet.

Absätze 5 und 6

Die Absätze 5 und 6 bestimmen abschliessend diejenigen Fälle, in denen weiterhin das alte Recht angewendet werden soll.

Absatz 7

Für alle anderen Verfahren, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes hängig sind, gilt das neue Recht. Eine Ausnahme bilden die hängigen Verfahren nach den Absätzen 5 und 6 der Übergangsbestimmung, welche unter bestimmten Voraussetzungen die Anwendung des alten Rechts vorsehen. Die Absätze 1–4 der Übergangsbestimmungen regeln die «einmalige» Auflösung der Konten.

Absatz 8 und 9 (Übergangsbestimmung nur im ANAG)

Personen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Asylgesetzänderungen bereits vorläufig aufgenommen sind, erhalten gestützt auf die elektronischen Datenbanken des Bundesamtes für Flüchtlinge sowie des Bundesamtes für Ausländerfragen zur vorläufigen Aufnahme, entweder den neuen Status der humanitären oder der provisorischen Aufnahme. Die Anwesenheitsdauer in der Schweiz während der vorläufigen Aufnahme soll bei der Umwandlung von provisorisch zu humanitär Aufgenommenen berücksichtigt werden. Sind die Voraussetzungen für die humanitäre oder provisorische Aufnahme nicht mehr gegeben, so kann der Status jederzeit aufgehoben werden (vgl. Art. 14b des ANAG). Der Bundesrat regelt die Modalitäten der Umwandlung (z.B. Ausstellung der neuen Ausweise, etc.). Das Bundesamt wird weitgehend vor Inkrafttreten der Asylgesetzänderung notwendige Anpassungen betreffend die vorläufige Aufnahme anhand der Personendossiers prüfen, um die Qualität der elektronischen Daten sicherzustellen. Namentlich wird es bei den vorläufig Aufgenommenen, bei denen der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich ist und die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Asylgesetzänderung schon länger als vier Jahre vorläufig aufgenommen sind, prüfen, ob Tatbestände im Sinne von Artikel 14a Absatz 6 Buchstaben a und b vorliegen.

Der Bund kann für bestimmte Personengruppen, zum Beispiel Jugendliche im Ausbildungsalter, einen in der Globalpauschale integrierten einmaligen Betrag ausrichten. Gleichzeitig kann er diesen Beitrag von der Erreichung sozialpolitischer Ziele abhängig machen. Analog zu Artikel 14c Abs. 5^{bis} (neu) wird die Globalpauschale für diese Personenkategorie längsten 7 Jahre seit der Einreise bezahlt.

Der Bundesrat soll ausserdem die Möglichkeit haben, eine Regelung zu Gunsten der Kantone vorzusehen, damit Personen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Gesetzes bereits vorläufig aufgenommen und vor mehr als sieben Jahren in die Schweiz eingereist sind, nicht direkt in die finanzielle kantonale Verantwortung fallen.

Absatz 10

Nach Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe b ANAG beim EJPD-Beschwerdedienst hängige Verfahren sollen nach Inkrafttreten der Änderungen dieses Gesetzes noch vom Beschwerdedienst entschieden werden.

2.4 Erläuterungen zu den Änderungen des Bundesrechtspflegengesetzes

Art. 100

Artikel 100 Buchstabe b Ziffer 5 wurde lediglich redaktionell an die neuen Bestimmungen über die humanitäre bzw. provisorische Aufnahme angepasst.

2.5 Erläuterungen zu den Änderungen im Gesundheitsbereich

Einleitend weisen wir darauf hin, dass die Gesetzesbestimmungen aus gesetzestech-nischen Gründen die Terminologie «vorläufig Aufgenommene» verwendet, wäh-rendem in nachstehenden Erläuterungen bereits die neuen Begriffe «humanitäre und provisorische Aufnahme» verwendet werden. Die Bestimmung unter II Absatz 2 (im Anschluss an Art. 116a des Asylgesetzes) stellt sicher, dass die Terminologie ab Inkrafttreten der Änderungen des Asylgesetzes geändert wird.

Der Vorschlag des Bundesrates zur Eindämmung der Kosten der Gesundheitsver-sorgung im Asylbereich besteht aus zwei Teilen: Erstens soll im Asylgesetz der bis-her auf Verordnungsstufe festgelegte Grundsatz verankert werden, dass die Kantone die Wahl des Krankenversicherers und des Leistungserbringers für Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung sowie humanitär und provisorisch Aufgenommene einschränken können. Andererseits könnte der Kanton unter den Versicherern diejenigen aussuchen, die bereits besondere Grundversicherungsfor-men gemäss KVG anbieten oder die über die Möglichkeit verfügen, die Auswahl der Leistungserbringer nur für Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewil-ligung sowie humanitär und provisorisch Aufgenommene zu beschränken.

2.5.1 Allgemeine Bemerkungen zu den Änderungen des KVG

Die humanitäre Tradition unseres Landes sollte sich auch in der zu gewährenden medizinischen Behandlung von Asylsuchenden, humanitär und provisorisch Aufge-nommenen sowie Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung widerspiegeln.

Die Integration dieser Personen in unser Gesundheitssystem kann nur durch die Gewährung medizinischer Betreuung garantiert werden, die den traumatisierenden Erlebnissen oder anderen Umständen gerecht werden, die diese Personen veranlasst haben, Zuflucht in unserem Land zu suchen. In diesem Zusammenhang stellt sich rasch die Frage nach der Finanzierung dieser Versorgung. Sie findet ihre Antwort im Rahmen einer Versicherungslösung. Dies ist auch der Grund, weshalb Asylsuchende, humanitär und provisorisch Aufgenommene sowie Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung zum Kreis derjenigen Personen gehören, die dem Obligatorium des KVG unterstellt sind. Das Prinzip der Versicherungslösung steht nicht zur Diskussion. Es geht jedoch darum, der Situation angepasste Lösungen zu erarbeiten, die weder die für die Umsetzung zuständigen Kantone noch die Krankenversicherer finanziell und administrativ übermässig belasten. Deshalb sieht die nun vorliegende Revision Einschränkungen ausschliesslich dann vor, solange Asylsuchende, humanitär und provisorisch Aufgenommene sowie Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung Sozialhilfe erhalten.

Die vorliegende Revision zielt darauf ab, die Auswahl und die Qualität der im KVG vorgesehenen Leistungen für alle beizubehalten und Systeme zu schaffen, welche einerseits die Eigenheit der Situation berücksichtigen und andererseits eine KVG-konforme Finanzierung vorsehen.

Das aktuelle System, das sich bereits auf das KVG stützt, zeigte sich sowohl in Bezug auf die Finanzierung als auch auf den administrativen Aufwand als kostspielig. Bekanntlich nahm die Schweiz Ende der neunziger Jahre eine grosse Anzahl Asylsuchender auf. Deren Aufnahme durch einige wenige Versicherer liess die Probleme offenkundig werden, die sich in der komplexen administrativen Abwicklung und den gesamthaft gesehen höheren Kosten zeigten. Als Abhilfe für diese Schwierigkeiten schlug der Bundesrat dem Parlament in seiner Botschaft vom 18. August 1999 (BBl 1999 7913) zum Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Risikoausgleich in der Krankenversicherung vor, die Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung aus dem für den Risikoausgleich massgebenden Versichertenbestand herauszunehmen. Der Bundesrat wollte damit die finanzielle Belastung derjenigen Versicherer dämpfen, die diese Personen versichert hatten. Das Parlament trat auf die Vorlage nicht ein und verabschiedete stattdessen eine Motion (SGK-S, 99.3567), welche den Bundesrat beauftragte, eine einheitliche Lösung für die Übernahme der Pflegekosten von Asylsuchenden, bisher vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung zu unterbreiten, die die Interessen der betroffenen Personen, der Krankenversicherer, der Kantone und des Bundes berücksichtigt.

In der Folge wurde vom Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) und vom BFF gemeinsam ein Experte beauftragt, die Möglichkeiten einer adäquaten Finanzierung zu untersuchen. Der Experte stellte fest und bestätigte, dass die Abgaben an den Risikoausgleich das Hauptproblem darstellen würden.

Gestützt auf diese Überlegungen und überzeugt davon, dass das im KVG vorgesehene Finanzierungssystem nicht durch allzu substantielle Änderungen verändert werden sollte, schlägt der Bundesrat in dieser Revision nun zielgerichtete Massnahmen vor: Massnahmen, die einerseits die administrativen und finanziellen Bedürfnisse der Kantone, andererseits aber auch die Forderungen der Krankenversicherer berücksichtigen, deren Zahlen die höheren Kosten dieses Personenkreises gegenüber den übrigen Versicherten belegen.

Die vorgeschlagenen Änderungen beruhen zum einen auf der Einschränkung der Wahl der Leistungserbringer und der Einführung von so genannten «Gatekeeping-Modellen». Daneben schlägt der Bundesrat als weitere Massnahme vor, denjenigen Teil der Prämie, der gemäss KVG an den Risikoausgleichsfond zu leisten wäre, für die Deckung höherer Gesundheitskosten zu verwenden. Das System des Risikoausgleichs im KVG dient grundsätzlich dazu, die verschiedenen Risiken innerhalb der Versichertenbestände auszugleichen. Ausgehend vom Prinzip, dass junge Männer geringere medizinische Kosten verursachen, müssen die Versicherer für diese Versicherten eine Abgabe an den Risikoausgleich leisten und erhalten dafür im Gegenzug einen Ausgleich für diejenigen Personen, die ein versicherungstechnisch eher schlechtes Risiko darstellen. Dieser Mechanismus verhindert die Jagd nach so genannten «guten Risiken» und bewirkt, dass für die Gesamtheit der Versicherten im Hinblick auf die finanzielle Belastung ein Ausgleich unter den Versicherern erfolgt.

Wie die Erfahrung zeigt, sind viele asylsuchende Personen junge Männer. Für diese hat der Versicherer auf Grund ihres oft eher schlechteren Gesundheitszustandes höhere Gesundheitskosten zu tragen und gemäss KVG trotzdem Abgaben an den Risikoausgleichsfonds zu leisten. Für diese besonderen Fälle kommt der Risikoausgleich seiner «Ausgleichsfunktion» nicht nach. Der Versicherer wird im Gegenteil für diese besondere Gruppe von Versicherten finanziell doppelt belastet.

Aus diesen Gründen schlägt der Bundesrat erneut vor, Asylsuchende, humanitär und provisorisch Aufgenommene sowie Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung vom Risikoausgleich auszunehmen. Die vorgeschlagene Lösung bringt neben den finanziellen Vorteilen auch den Vorteil mit sich, dass sie sich einfach in das bestehende System integrieren lässt. Würde man beispielsweise für Asylsuchende, humanitär und provisorisch Aufgenommene sowie Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung besondere, die effektiven Kosten deckende Prämien vorsehen, so wären diese einerseits höher als die übrigen Prämien und würden andererseits zusätzlich ein besonderes Berechnungsverfahren notwendig machen. Dies wiederum würde zu unverhältnismässig hohen administrativen Aufwendungen bei den Versicherern führen, was wiederum die Kantone und den Bund finanziell belasten würde. Am heutigen System festzuhalten hiesse, dass die Gesamtheit der Versicherten tendenziell höhere Prämien mit tragen müsste. Schliesslich kann durch die Möglichkeiten der Kostensteuerung eine grössere Zahl von Versicherern dazu veranlasst werden, mit den Kantonen Rahmenverträge abzuschliessen.

Die Zahlen für die Jahre 1998 bis 2000 haben gezeigt, dass die Versicherung für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung ohne Abgaben an den Risikoausgleich praktisch die effektiven Kosten gedeckt hätten. Wäre diese Massnahme bereits heute wirksam, wären im März 2001 beispielsweise 44 000 von der Sozialhilfe unterstützte Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung vom massgebenden Versichertenbestand für den Risikoausgleich ausgenommen gewesen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass diese vielschichtigen Massnahmen (Finanzierung nach den Regeln der besonderen Versicherungsformen und die Ausklammerung der Asylsuchenden, humanitär und provisorisch Aufgenommenen sowie Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung aus dem für den Risikoausgleich massgebenden Versichertenbestand) den Kantonen die Einhaltung der vorgegebenen Budgets erlauben wird und dass sie keinen übermässigen Verwaltungsaufwand verursacht. Somit entspricht sie den Forderungen der Motion der SGK-S

(99.3567). Zudem zielt sie darauf ab, die Versicherer zu motivieren, entsprechende Rahmenverträge mit den Kantonen abzuschliessen.

2.5.2 Allgemeine Bemerkungen zur Änderung des Asylgesetzes

Die nachfolgenden Erläuterungen gelten auch für humanitär und provisorisch Aufgenommene (vgl. Art. 14c Abs. 7 E-ANAG).

Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung unterstehen der Versicherungspflicht des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10), womit sie grundsätzlich Anspruch auf freie Wahl der Versicherer und der Leistungserbringer haben. Diese Personen befinden sich auf Grund kriegerischer Ereignisse in ihren Heimat- oder Herkunftsstaaten oft in einem schlechten gesundheitlichen Zustand und stammen mehrheitlich aus Gegenden, die eine schlechtere Gesundheitsversorgung aufweisen als die Schweiz. In dieser Situation finden sie sich in unserem vielfältigen Gesundheitssystem (z.B. freie Arztwahl) oftmals nicht zurecht. Hinzu kommen Verständigungsprobleme, die eine der Hauptursachen für mehrfache Arztbesuche sind.

Die Arbeitsgruppe «Finanzierung Asylwesen» empfahl deshalb in ihrem Schlussbericht, die prioritär anzugehende Aufgabe sei die Einführung von Systemen durch die Kantone, welche die Wahl der Versicherer und der Leistungserbringer für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung einschränken. Weiter sollte gemäss der Arbeitsgruppe ein Ausschluss dieser Personengruppe aus der Krankenversicherung und die Einschränkung der medizinischen Leistungen vertieft geprüft werden. In der Vernehmlassung fand der Grundsatz der Zugangssteuerung bei den Kantonen breite Unterstützung. Eine Einschränkung der medizinischen Leistungen stiess aber bei einer Mehrzahl der Kantone auf Ablehnung, da dies zu einer aus ethischen Gesichtspunkten heiklen Zweiklassenmedizin führen würde, die zudem äusserst problematische Abgrenzungs- und Umsetzungsfragen nach sich zöge.

Die vorgesehene Einschränkung der freien Wahl der Leistungserbringer und der Versicherer ermöglicht es den Kantonen, für die Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung einen gezielten Zugang zum Gesundheitssystem vorzusehen. Damit kann die medizinisch notwendige Versorgung für diese Personen durch ein konsequentes «Gatekeeping» sichergestellt und gleichzeitig können unnötige mehrfache Arztbesuche verhindert werden. Den Kantonen stehen somit die Mittel zur Verfügung, gezielt auf die Kosten der Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden einzuwirken. Daneben haben sie mit diesen Einschränkungen die Möglichkeit, ihre versicherungspflichtigen Personen auf einen oder einige wenige Versicherer zu konzentrieren und so ihren Verwaltungsaufwand zu minimieren.

In der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999 wurde der Grundsatz verankert, wonach die Kantone für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung die Wahl des Versicherers und der Leistungserbringer einschränken. Die Möglichkeit einer solchen Einschränkung besteht jedoch schon länger. Die meisten Kantone hatten vor der Inkraftsetzung der neuen Regelung bereits die Wahl der Versicherer eingeschränkt, indem sie Rahmenverträge mit Krankenversicherern abgeschlossen hatten. Dadurch profitierten die Kantone wie

auch die Krankenversicherer von grossen administrativen Erleichterungen. Damit hatten jedoch nur die wenigsten Kantone Massnahmen eingeführt, welche die Wahl der Leistungserbringer einschränkten.

Nun soll der Grundsatz, dass die Kantone die Möglichkeit haben, die Wahl des Versicherers ebenso wie die der Leistungserbringer für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung einzuschränken, im Gesetz verankert werden. Eine Verschiebung dieser Regelung auf Gesetzesstufe drängt sich aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit auf. Der Grundsatz wird als Möglichkeit der Kantone ausgestaltet, da diese mit der Einführung der Globalpauschalen in der Wahl der Mittel zur Erreichung der Ziele grundsätzlich frei sind.

Die Wirkung einer Zugangssteuerung konnte bisher auf Grund der fehlenden Daten nicht evaluiert werden. Die Datenlage wird jedoch fortlaufend verbessert. Eine Evaluation der Massnahme ist für das Jahr 2002 vorgesehen. Durch die Sicherstellung der Kontinuität sollten die Gesundheitskosten zumindest stabilisiert oder gar gesenkt werden können.

Im Vernehmlassungsverfahren wurden zwei wesentliche Hinweise formuliert. Der erste betraf den Wortlaut der in Frage stehenden Regelung. Diese hatte den Eindruck erweckt, dass die Kantone selbst als Versicherer besondere Versicherungsformen anbieten können. Dies ist jedoch nicht der Fall. Es wird vielmehr beabsichtigt, den Kantonen die Möglichkeit zu geben, das Angebot an Versicherern auf diejenigen zu beschränken (Art. 82a Abs. 2 AsylG), die besondere Versicherungsformen anbieten. Ebenso soll, wie dies heute bereits der Fall ist, den Kantonen die Möglichkeit gegeben werden, Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung an von ihnen ausgewählte Leistungserbringer zu verweisen, unabhängig vom zuständigen Versicherer. Die Bestimmung wurde dahingehend korrigiert, so dass diese Unklarheit beseitigt worden ist.

Ein zweiter Hinweis, welcher vor allem aus Kreisen der Versicherer, aber auch von Seiten der Leistungserbringer kam, enthielt den Vorschlag, den Versicherern die Möglichkeit zu geben, spezielle Versicherungsformen zu schaffen, die ausschliesslich Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung offen stehen. Grundsätzlich müssen alle besonderen Versicherungsformen allen Personen offen stehen, die beim entsprechenden Anbieter versichert sind. Im Falle von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung sind die Versicherer jedoch bereits durch die Kantone in der Wahl der Leistungserbringer eingeschränkt. Es wäre daher unbillig, den Versicherern zu verbieten, eine entsprechende Struktur zu schaffen, die alle im KVG garantierten Leistungen der Grundversicherung enthält. Diese Möglichkeit wird nun im Asylgesetz verankert.

Die Versicherer möchten ausserdem die Prämien auf Grund der effektiven Kosten festlegen können. Auf die Umsetzung dieses Vorschlags, der im Widerspruch zum System der Prämienfestsetzung nach KVG steht, wird verzichtet.

Hingegen wird der Ausschluss der entsprechenden versicherten Personen aus dem Risikoausgleich zur Entlastung der Versicherer führen. Mit dem nun nicht mehr zu entrichtenden Betrag sollen eventuelle Mehrkosten gedeckt werden können.

2.5.3 Zu den einzelnen Bestimmungen

2.5.3.1 KVG

Die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagenen Änderungen des KVG haben zu Missverständnissen geführt. Die Kantone sollen die Rolle eines «Gatekeepers» einnehmen, jedoch keine eigene Versicherung anbieten können. Um dies klarzustellen, wird die Bestimmung nun nicht im KVG, sondern in Artikel 82a des Asylgesetzes eingeführt.

Artikel 105a Versichertenbestand im Risikoausgleich

Der Risikoausgleich in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung dient dazu, die nach Alter und Geschlecht unterschiedlichen Kosten der Versicherten auszugleichen. Dies hat zur Folge, dass Versicherer beispielsweise für junge, männliche Versicherte (sprich «gute Risiken») eine Risikoabgabe bezahlen müssen, während sie z.B. für eher ältere, weibliche Versicherte (sprich «schlechte Risiken») einen Ausgleichsbeitrag erhalten.

Asylsuchende gehören erfahrungsgemäss der Risikogruppe der jungen, männlichen Versicherten an. Auf Grund der Umstände (z.B. mangelhafte medizinische Versorgung im Herkunftsstaat, traumatisierende Erlebnisse oder Kriegsverletzungen) verursachen sie jedoch im Vergleich zu den übrigen Versicherten in der gleichen Risikogruppe höhere Gesundheitskosten, so dass die Prämien nicht mehr ausreichen, sowohl die Risikoabgabe wie auch die Gesundheitskosten zu decken. Werden nun die Asylsuchenden, humanitär und provisorisch Aufgenommenen sowie Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung, die sich in der Schweiz aufhalten und Sozialhilfe beziehen, aus dem für die Berechnung des Risikoausgleichs massgebenden Versichertenbestand herausgenommen, so müssten die Versicherer für diesen Personenkreis keine Risikoabgaben mehr bezahlen und hätten somit die gesamten Prämien für die Deckung der Gesundheitskosten zur Verfügung.

In *Absatz 1* wird der Kreis der Versicherten umschrieben, welcher aus dem für den Risikoausgleich massgebenden Versichertenbestand ausgenommen werden soll. Es handelt sich dabei um Asylsuchende, humanitär und provisorisch Aufgenommene sowie Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung, die sich in der Schweiz aufhalten und Sozialhilfe beziehen. Damit die Krankenversicherer auch tatsächlich die in Absatz 1 umschriebene Gruppe von Versicherten aus ihrem für den Risikoausgleich massgebenden Versichertenbestand herausnehmen können, benötigen sie gegebenenfalls Auskünfte und Unterlagen der Verwaltungsbehörden, insbesondere der Kantone und der Gemeinden und in Ausnahmefällen des Bundes.

Absatz 2 schafft für diesen Datenaustausch die notwendige gesetzliche Grundlage.

In *Absatz 3* wird die gesetzliche Grundlage für die Weitergabe von Angaben über den aus dem für den Risikoausgleich massgebenden Versichertenbestand auszunehmenden Kreis der Versicherten an das BSV geschaffen. Diese Angaben sind für das BSV insofern notwendig, als es damit unter anderem die Angaben der Versicherer, aber beispielsweise auch die Entwicklung der Gesundheitskosten dieser Personengruppe überprüfen kann.

2.5.3.2

AsylG

Artikel 82a Krankenversicherung für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung

Die nachfolgenden Erläuterungen gelten auch für humanitär und provisorisch Aufgenommene (Art. 14c Abs. 7 E-ANAG).

Absatz 1

Die Krankenversicherung für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung muss unter Vorbehalt der Absätze 2-6 den Bestimmungen des KVG entsprechen. Dies bedeutet, dass die Versicherer die Prämienhöhe für besondere Versicherungsformen gemäss den Regeln des KVG festsetzen werden. Tiefere Prämien werden nur dort in Betracht kommen, wo sich die besondere Versicherungsform als kostengünstiger erweist. In jedem Fall aber werden die Referenzprämien und damit die möglichen Höchstprämien die ordentliche Prämie der Region nicht übersteigen dürfen. Die Pflichtleistungen nach KVG sind in jedem Fall garantiert und müssen von den Leistungserbringern nach den Artikeln 36–40 KVG erbracht werden.

Absatz 2

Mit dieser Regelung wird den Kantonen ermöglicht, für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung die Wahl des Versicherers einzuschränken. Damit können sie beispielsweise diesen Personenkreis mittels eines Rahmenvertrages bei einem Versicherer versichern. Bei einem solchen Rahmenvertrag handelt es sich nicht um einen Kollektivvertrag im herkömmlichen Sinne. Vielmehr geht es dabei um eine Vereinbarung über die von den Versicherern zusätzlich zu übernehmenden Aufgaben im Hinblick auf eine effizientere und einfachere administrative Durchführung der Krankenversicherung von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung. Lässt sich ein solcher Rahmenvertrag nicht aushandeln, so soll den Kantonen die Möglichkeit offen stehen, sich auf einige wenige Versicherer zu konzentrieren. Dadurch können die Kantone sowohl auf die Gesundheitskosten (mittels «Gatekeeping») wie auch auf die Verwaltungskosten gezielter Einfluss nehmen.

Sofern die Kantone die Möglichkeit haben, auf bereits bestehende «Gatekeeping-Modelle» (HMO, Hausarzt-Modelle) von Krankenversicherern zurückzugreifen, haben sie mit dieser Regelung die Möglichkeit, Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung in besonderen Versicherungsformen nach Artikel 41 Absatz 4 KVG zu versichern. Damit wird für diesen Personenkreis einerseits die Wahl der Leistungserbringer und andererseits auch gleich die Wahl des Versicherers eingeschränkt.

Absatz 3

Die Kantone sollen auch die Möglichkeit haben, in Zusammenarbeit mit Leistungserbringern nach den Artikeln 36–40 KVG selber einen «Gatekeeper» für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung einzusetzen. Dies kann sich dann aufdrängen, wenn die Versicherer im Kanton keine «Gatekeeping-» oder HMO-Modelle anbieten (vgl. dazu Botschaft vom 18. September 2000 betreffend die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung, BBl 2001 781,

784; Verpflichtung der Versicherer, in der ganzen Schweiz besondere Versicherungsformen mit einer eingeschränkten Wahl der Leistungserbringer anzubieten) oder wenn es die Gegebenheiten als die bessere Variante erscheinen lassen. Denn im Gegensatz zu den «Gatekeeping-Modellen» nach Artikel 41 Absatz 4 KVG können die Kantone unter Umständen mit diesen Modellen den Zugang zum Gesundheitssystem noch gezielter steuern. Dies kann beispielsweise durch die Auswahl von entsprechenden fachmedizinischen oder sprachkundigen Leistungserbringern als Gatekeeper erreicht werden.

Absatz 4

Die Versicherer können eine Versicherungsform mit eingeschränkter Wahl der Leistungserbringer anbieten, die nur Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung offen steht. Diese Möglichkeit hat den Vorteil, dass sie sowohl den Versicherern als auch den Kantonen mehr Freiheit in der Administration lässt, wobei jede Erleichterung in diesem Bereich aus Kostengründen zu begrüßen ist.

Absatz 5

Der Bundesrat soll auf Verordnungsstufe regeln, wie und nach welchen Kriterien die Wahl der Versicherer und der Leistungserbringer eingeschränkt werden kann. Im Hinblick auf eine ausreichende und qualitativ einwandfreie Versorgung erscheint eine Delegationsregelung notwendig. Auf jeden Fall darf der gesetzlich vorgeschriebene Leistungsumfang nach KVG durch die Auswahl der Leistungserbringer nicht eingeschränkt werden.

Absatz 6

Die Kantone und die Versicherer können vereinbaren, dass sie auf die Kostenbeteiligung verzichten. Diese Möglichkeit besteht bereits für die im KVG vorgesehenen besonderen Versicherungsformen (Art. 64 Abs. 6 Bst. c KVG i.V. mit Art. 99 KVV). Die Ausdehnung dieser Möglichkeit auf die Absätze 2 und 4 dieses Artikels ermöglicht es den Kantonen, Einsparungen zu erzielen und motiviert sie, weitere Einschränkungen vorzunehmen. Ausserdem können die administrativen Kosten bei den Versicherern reduziert werden, da die Erhebung der Kostenbeteiligung wegfällt.

Absatz 7

Solange Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung Sozialhilfe beziehen, hat der Kanton die notwendige medizinische Versorgung sicherzustellen und damit für die Prämien der Krankenversicherung aufzukommen. Der Bund vergütet dem Kanton diese Kosten im Rahmen der Globalpauschale für Personen im Verfahren (vgl. dazu Ziff. 1.3.1.3.1). Damit durch die Vergütung der Prämienverbilligung nach Artikel 65 KVG und der Globalpauschale nicht eine Doppelsubventionierung erfolgt, ist der Anspruch auf Prämienverbilligung für diese Personen solange zu sistieren, bis sie nicht mehr von der Sozialhilfe abhängig sind oder bis sie einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben. Damit wird den Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung das gesetzlich garantierte Recht auf Prämienverbilligung während der Dauer des Bezuges von Sozialhilfeleistungen entzogen, was nun ebenfalls auf Gesetzesstufe festgehalten wird.

2.6

Erläuterungen zu den Änderungen des AHVG

Einleitend weisen wir darauf hin, dass die Gesetzesbestimmungen aus gesetzestech-nischen Gründen die Terminologie «vorläufig Aufgenommene» verwendet, wäh-rendem in nachstehenden Erläuterungen bereits die neuen Begriffe «humanitäre und provisorische Aufnahme» verwendet werden. Die Bestimmung unter II Absatz 2 (im Anschluss an Art. 116a des Asylgesetzes) stellt sicher, dass die Terminologie ab Inkrafttreten der Änderungen des Asylgesetzes geändert wird.

Zu Artikel 14 Absatz 2^{bis} (neu)

Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbe-willigung, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, sind nach heutiger Rechtslage auf Grund Ihres Wohnsitzes⁸ obligatorisch bei der AHV/IV/EO versichert⁹. Um den kantonalen Behörden einen unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand für die Erfassung von Personen, welche die Schweiz kurzfristig wieder verlassen, zu erspa-ren, wurde auf den 1. Januar 1997 auf Verordnungsebene eine Karenzfrist einge-führt: Nichterwerbstätige Asylsuchende werden in den ersten sechs Monaten nach Einreichung ihres Asylgesuches von der Versicherungsunterstellung ausgenom-men¹⁰. Asylsuchende, die als Flüchtlinge anerkannt werden, sind jedoch rückwirk-ende ab dem Zeitpunkt der Einreichung ihres Gesuchs versichert. Die Kantone haben sich von Anfang an dieser Regelung, die nach ihrer Meinung zu einem über-mässigen Aufwand führt, widersetzt.

Der neue Absatz 2^{bis} führt eine Sistierung des Beitragsbezuges ein für Asylsuchende, humanitär und provisorisch Aufgenommene sowie Schutzbedürftige ohne Auf-enthaltsbewilligung (nachstehend Asylsuchende), die keiner Erwerbstätigkeit nach-gehen. Bei Eintritt eines Versicherungsfalles oder bei Regelung der Anwesenheit der betreffenden Person in der Schweiz wird diese Sistierung aufgehoben und die Bei-träge werden innerhalb der Grenzen der Verjährung¹¹ rückwirkend erhoben. Damit soll die Erfassung und die Beitragserhebung für nichterwerbstätige Asylsuchende vermieden werden, ohne jedoch grundsätzlich die betreffenden Personengruppen von der Versicherungsunterstellung auszunehmen. Bei Eintritt eines Versiche-rungsfalles entsteht ein Anspruch auf Leistungen, sofern die ordentlichen Voraus-setzungen erfüllt sind. Allfällige Leistungen bemessen sich auf Grund der rückwirk-ende erhobenen Beiträge. Erhält die betreffende Person ein Anwesenheitsrecht in der Schweiz (Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, Anerkennung als Flüchtling), wird ihre Stellung gegenüber den Sozialversicherungen normalisiert und die Beiträ-ge werden rückwirkend erhoben. Da sich der rückwirkende Beitragbezug auf höch-stens fünf Jahre beschränkt, können bei längeren Aufenthalten (was insbesondere bei der humanitären oder provisorischen Aufnahme vorkommt), Beitragslücken und damit verbundene Leistungseinbussen auftreten¹². In solchen Fällen ist eine voll-kommene Gleichstellung mit den übrigen Versicherten nicht möglich. Personen, die die Schweiz wieder verlassen, werden mangels Beitragsbezug von der Versicherung überhaupt nicht erfasst.

⁸ Zeitschrift für Zivilstandswesen 1985 S. 361 ff; BGE 113 II 5

⁹ Art. 1 Abs. 1 Bst. a AHVG

¹⁰ Art. 2 Abs. 2 AHVV

¹¹ Art. 16 AHVG

¹² Art. 16 Abs. 1 AHVG

Die Situation der Asylsuchenden unterscheidet sich von derjenigen der anderen Versicherten, insofern sich die Ersteren meistens nur vorübergehend in der Schweiz aufhalten. Zweck des Beitragsbezuges ist es, einerseits die laufenden Leistungen zu finanzieren, andererseits einen späteren Leistungsanspruch bei Erreichen des Rentenalters aufzubauen. Sofern die Personen nicht aus einem Staat stammen, mit welchem ein Sozialversicherungsabkommen besteht, und die Schweiz wieder kontrolliert verlassen, werden die Beiträge dem Gemeinwesen zurückerstattet, so dass weder das erste noch das zweite Ziel erreicht wird. In diesem Sinne kann die Beitragserhebung als «Leerlauf» betrachtet werden und lässt sich eine solche Differenzierung im Lichte von Artikel 8 BV rechtfertigen¹³.

Die Regelung führt zu einer entsprechenden Aufwandminderung. Im Jahre 2000 schätzten die Kantone die mit dem Vollzug der Versicherungspflicht bedürftiger Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen verbundenen Kosten auf 19–22,5 Millionen Franken. Gleichzeitig wird den Kantonen die heute mögliche Rückforderung der erbrachten Mindestbeiträge im Falle einer Ausreise erspart¹⁴.

Die zwischen der Schweiz und gewissen Herkunftsstaaten von Asylsuchenden¹⁵ abgeschlossenen Sozialversicherungsabkommen garantieren grundsätzlich eine Gleichstellung der Angehörigen beider Vertragsstaaten. Die neue Regelung kann unter Umständen zu leichten Abweichungen von diesem Grundsatz führen.

Geht man von der aktuellen Situation aus (rund 32 000 nichterwerbstätige Asylsuchende im erwerbsfähigen Alter), würden der AHV, der IV und der EO schätzungsweise mit der neuen Regelung Beitragsansprüche bis zu 12 Millionen Franken verlustig gehen. Nicht berücksichtigt dabei sind allerdings die Personen, welche wegen Kurzfristigkeit nicht erfasst werden¹⁶, die Rückerstattungen an die Kantone und schliesslich die auf Grund der Beiträge ihres Ehegatten befreiten Personen. Der Betrag dürfte sich somit entsprechend reduzieren.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Neue Finanzierungsmodelle

Vgl. dazu insbesondere auch die detaillierten Ausführungen in Ziffer 1.3.

Der Bundesrat wird die Höhe der neuen Pauschalen so festlegen, dass die Systemänderung für den Bund budgetneutral sein wird. Weiter werden die neuen Finanzierungsformen in ihrer Gesamtheit die Verteilung der Ausgaben zwischen Bund und Kantonen nicht verändern Es wird aber damit gerechnet, dass die institutionellen Anreize, insbesondere diejenigen, welche für die Phase des Vollzugs eingeführt werden, voraussichtlich einen positiven Einfluss auf die Summe der öffentlichen

¹³ Vgl. Häfelin und Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001, Rz 750 ff., insb. 756 ff. und zitierte Rechtsprechung ; Thüerer, Aubert und Müller, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, Rz 37 ff.

¹⁴ Art. 4 Abs. 5 RV, SR **831.131.12**

¹⁵ Derzeit stammen gemäss Statistik des Bundesamtes für Flüchtlinge, Bestand am 30. April 2002, rund 40 % der Personen des Asylbereiches aus Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens und aus der Türkei.

¹⁶ Art. 2 Abs. 2 AHVV

Ausgaben haben, weil sie eine Effizienzsteigerung in der Verwaltung auf Bundes- und Kantonsebene sowie in deren Zusammenarbeit bewirken werden. Durch eine mögliche Verkürzung der durchschnittlichen Vollzugsdauer um ca. 10 %, können Ausgaben von rund 20 Millionen Franken eingespart werden. Durch eine vermehrte Erwerbstätigkeit um etwa 5 % von humanitär aufgenommenen Personen, kann mit einer Reduktion der Sozialhilfeausgaben von rund 5 Millionen Franken gerechnet werden, auch wenn diese Zunahme der Erwerbstätigkeit teilweise durch eine Abnahme der Erwerbstätigkeit bei den asylsuchenden Personen bewirkt wird. Dies ist darin begründet, dass die humanitär aufgenommenen Personen oft über eine längere Dauer in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Weiter werden durch die Effizienzsteigerung personelle Ressourcen zur Erfüllung von verschiedenen sozialpolitischen Aufgaben freigesetzt. Das neue Globalpauschalensystem gibt einen verstärkten Anreiz für die Kantone, um Kosten für humanitär Aufgenommene und Personen im Vollzug einzusparen.

Sonderabgabe

Gemäss den Angaben aus der Statistik der Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht waren in den letzten drei Jahren zwischen 14 000 und 16 000 Personen beschäftigt und damit sicherheitsleistungspflichtig. Da die gleiche Personengruppe zur Sonderabgabe verpflichtet wird, können diese Zahlen als Grundlage für die Berechnung der voraussichtlichen Einnahmen herangezogen werden. Vorsichtige Schätzungen, die berücksichtigen, dass etwa ein Viertel der erwerbstätigen Personen auf Grund eines zu geringen Einkommens nicht sonderabgabepflichtig sein wird, führen zur Annahme, dass jährlich 13 bis 14 Millionen Franken eingenommen werden können. Wird der administrative Aufwand abgezogen, ist mit Nettoeinnahmen von 12 bis 13 Millionen Franken zu rechnen. Dies entspricht ungefähr dem Durchschnitt der jährlichen Nettoeinnahmen der Jahre 1995–2000 (12 Mio. Fr.).

Auswirkungen weiterer Änderungen

Welches die finanziellen Auswirkungen der übrigen Änderungen im Verfahrens- und Vollzugsbereich sein werden, kann heute nicht beziffert werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die vorgeschlagenen Bestimmungen insgesamt positiv auswirken werden, das heisst, dass damit Kosten gespart werden können, da mit vielen Normen Verfahrensbeschleunigungen und Verbesserungen des Vollzugs angestrebt werden und somit die Aufenthaltsdauer von Personen, die im Asylverfahren weggewiesen wurden, deutlich verkürzt werden können. So könnte insbesondere die vorgeschlagene griffige und auch vollziehbare Drittstaatenregelung einen entsprechenden Effekt haben, vor allem wenn sie, wie erhofft, auch im Sinne einer präventiven Massnahme auf diejenigen Personen wirkt, die bereits in einem anderen Staat Schutz finden können.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Wie bereits unter Ziffer 3.1 festgehalten, werden die neuen Finanzierungsformen in ihrer Gesamtheit die Verteilung der Ausgaben zwischen Bund und Kantonen nicht verändern. Es wird aber zu kleineren Verschiebungen zwischen den Kantonen kommen, da die Ausgestaltung der neuen Pauschalen die Erreichung sozialpoliti-

scher Ziele und ein effizientes Vollzugsverfahren begünstigen (Vgl. dazu insbesondere auch die detaillierten Ausführungen in den Ziffern 1.3.1.3.1 und 1.3.1.3.3).

Die Verteilung der Pauschalzahlungen vom Kanton an die Gemeinden wird kantonale geregelt und die Einführung der Globalpauschale hat keine direkten finanziellen Folgen. Für eine effiziente Mittelverwendung ist jedoch eine gute Zusammenarbeit aller betroffenen Departemente in den Kantonen notwendig. Das vom Bund für die Sozialhilfe für Personen im Asylverfahren und für anerkannte Flüchtlinge insgesamt vorgesehene Budget, wird die anfallenden Kosten decken. Der einzelne Kanton kann aber Über- oder Unterdeckungen erzielen, je nachdem ob er mit seinen Leistungen im Sozialbereich und mit der Umsetzung der Wegweisung besser oder schlechter abschneidet als der Durchschnitt der übrigen Kantone. Entscheidend ist jedoch, dass kein Kanton durch die Globalpauschalen a priori bevorteilt oder benachteiligt wird, da alle ihre Wettbewerbsvorteile (z.B. Grösse, Organisation, Arbeitsmarkt) ausnutzen können, um befriedigende Resultate zu erzielen. Auch hier darf deshalb mit einer Effizienzsteigerung in der Verwaltung gerechnet werden.

3.3 Auswirkungen auf die Informatik

Die neuen Regelungen werden sich auf die bestehende Hardwareinfrastruktur abstützen. Prototypen der notwendigen Softwareprogramme zur Berechnung der Globalpauschalen sind bereits erstellt und funktionell.

3.4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Finanzierungsmodelle

Die neuen Finanzierungsmodelle werden auf makroökonomischer Ebene für die Volkswirtschaft praktisch keinen Einfluss haben, da es sich nicht um die Finanzierung neuer Aktivitäten handelt, sondern um eine weitere Pauschalierung bereits bestehender Ausgaben des Bundes (vgl. Ziff. 1.3). Der von Sozialindikatoren abhängige, flexible Teil der Globalpauschale beinhaltet einen Anreiz, humanitär aufgenommene Personen bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt asylsuchenden Personen vorzuziehen. Dadurch sollte eine leichte Erhöhung der Beschäftigung dieser Personengruppe erreicht werden. Diese Verschiebung von erwerbstätigen Asylsuchenden zu erwerbstätigen humanitär Aufgenommenen wird jedoch die Gesamtzahl erwerbstätiger asylsuchender und humanitär aufgenommener Personen nur gering erhöhen und somit einen nur minimalen Einfluss auf den Arbeitsmarkt haben. Dies wird auch aus einer bereits erwähnten neueren Studie ersichtlich, welche gezeigt hat, dass die Anzahl verfügbarer Arbeitsplätze für die Asylsuchenden und heute vorläufig Aufgenommenen relativ konstant ist. Somit sind die zu erwartenden makroökonomischen Auswirkungen nur gering. Da die heute vorläufig Aufgenommenen durchschnittlich eine längere Aufenthaltsdauer in der Schweiz haben, kann durch eine vermehrte Erwerbstätigkeit dieser Personengruppe, bzw. in Zukunft der humanitär aufgenommenen Personen, mit einem volkswirtschaftlichen Nutzen gerechnet werden.

Da der Spielraum der Kantone, wieweit die Aufgabenerledigung im Asylbereich durch sie selbst oder durch Dritte erledigt wird, unverändert bleibt, ist auch diesbe-

Entwicklungen im Asylbereich innerhalb der EU

Der am 1. Mai 1999 in Kraft getretene Vertrag von Amsterdam (EGV¹⁸) sieht die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vor, in welchem nebst Gütern, Dienstleistungen und Kapital auch Personen frei zirkulieren können. Als Teilaspekt dieser Entwicklung entsteht ein einheitlicher Asyl- und Flüchtlingsraum. Artikel 63 EGV hält verschiedene Massnahmen zur Harmonisierung der Bestimmungen im Asylbereich fest, welche bis 2004 umgesetzt werden sollen. Bis zum heutigen Zeitpunkt hat die EU folgende Instrumente gestützt auf Artikel 63 EGV termingerecht verabschiedet:

- Entscheidung des Rates vom 28. September 2000 über die Errichtung eines Europäischen *Flüchtlingsfonds*¹⁹.
- Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung *vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms* von Vertriebenen und Massnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten²⁰.

Folgende Richtlinie wurde politisch gutgeheissen, die formelle Verabschiedung steht aber noch aus:

- Richtlinie des Rates zur Festlegung von *Mindestnormen für die Aufnahme* von Asylbewerbern in Mitgliedstaaten²¹.

Folgende Rechtsakte wurden von der Kommission gemäss Art. 63 EGV vorgeschlagen:

- Vorschlag vom 20. September 2000 für eine Richtlinie des Rates über *Mindestnormen für Verfahren* in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft²².
- Vorschlag vom 12. September 2001 für eine Richtlinie über *Mindestnormen für die Anerkennung und den Status* von Drittstaatsangehörigen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitigen internationalen Schutz benötigen²³.

Ein weiteres, wichtiges Element zur Schaffung eines gemeinsamen Asylsystems ist das *Dubliner Übereinkommen* zur Bestimmung der für die Behandlung eines Asylgesuches zuständigen Staates²⁴. Art. 63 EGV sieht vor, dass diese bislang völker-

¹⁸ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 2. Oktober 1997, in Kraft seit 1. Mai 1999 (ABl. C 340 vom 30. November 1997, S. 173 ff).

¹⁹ ABl. L 252 vom 6. Oktober 2000, S. 12 ff.

²⁰ ABl. L 212 vom 7. August 2001, S. 12 ff.

²¹ Entwurf Dok. 9098/02 ASILE 28 des Rates vom 17. Juni 2002; letzte publizierte Version: ABl. C 213 E vom 31. Juli 2001, S. 286 ff.

²² ABl. C 62 E vom 27. Februar 2001, S. 231 ff.

²³ ABl. C 51 E vom 26. Februar 2002, S. 325 ff.

²⁴ Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags – Dubliner Übereinkommen (ABl. C 254 vom 19. August 1997, S. 0001 ff.).

rechtliche Zusammenarbeit zwischen den EU-Staaten ins Gemeinschaftsrecht überführt und durch eine Verordnung «Dublin II»²⁵ abgelöst wird.

Verbunden mit dem Übereinkommen sind zahlreiche Instrumente zu dessen Umsetzung und Weiterentwicklung. Als wichtigste Rechtsakte hierzu sind die *EURODAC-Verordnungen*²⁶ zu nennen, welche den Vergleich von Fingerabdrücken zur effizienteren Anwendung des Übereinkommens regeln.

Auch das *Schengener Durchführungsübereinkommen* vom 19. Juni 1990²⁷ und dessen Weiterentwicklung (Schengener Acquis) enthalten Beschlüsse und Richtlinien mit Relevanz im Asyl- und Migrationsbereich, insbesondere betreffend Rückkehr, so zum Beispiel die Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen.

Gemeinsame Asylpolitik der EU

Anlässlich des EU-Gipfels von Laeken wurde ausgeführt, dass die Mitgliedstaaten eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik verfolgen, «die das notwendige Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Flüchtlinge gemäss den Prinzipien der Genfer Konvention von 1951, dem legitimen Wunsch nach einem besseren Leben und der Aufnahmekapazität der Union und ihrer Mitgliedstaaten wahrt». Laut Beschlüssen des EU-Gipfels von Sevilla vom 20. und 21. Juni 2002 soll die Verordnung *Dublin II* (Nachfolgeinstrument des Dubliner Übereinkommens) bis Ende Jahr 2002 vom EU-Rat verabschiedet werden. Am EU-Gipfel in Sevilla wurde überdies das Ziel verankert, bis im Juni 2003 einen gemeinsamen Flüchtlingsbegriff sowie gemeinsame Verfahrensstandards zu verabschieden.

Kompatibilität der schweizerischen Gesetzgebung mit dem EU-Recht

Die schweizerische Asylgesetzgebung erfüllt mehrheitlich die im Vorschlag der Kommission für eine «Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft» aufgestellten Mindestanforderungen; teilweise geht sie darüber hinaus. Unterhalb diesen Mindestanforderungen liegt jedoch die Regelung, dass die Schweiz ein zweistufiges Asylverfahren hat: Erste Instanz ist das BFF, die ARK entscheidet als zweite Instanz endgültig. Die EU sieht demgegenüber ein dreistufiges Asylverfahren vor.

Differenzen bestehen zum «Richtlinien-Entwurf betreffend Festlegung von Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und

²⁵ Vorschlag vom 26. März 2002 für eine Verordnung des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (letzte publizierte Version: ABl. C 304 E vom 30. Oktober 2001, S. 192 ff.).

²⁶ Richtlinie Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Errichtung von EURODAC für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens (ABl. L 316 vom 15.12.2000, S. 1 ff.) sowie Verordnung (EG) Nr. 407/2002 des Rates vom 28. Februar 2002 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 über die Einrichtung von «Eurodac» für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens (ABl. L 62 vom 5. März 2002, S. 1 ff.).

²⁷ Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14.6.1985 (ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 19 ff.).

Staatenlosen als Flüchtling oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen» (so genannten «subsidiären Schutz»). Der Umfang dieser Differenzen ist angesichts der unpräzisen Formulierungen und Definitionen aus der Perspektive eines Nicht-EU-Mitgliedstaates schwierig zu bestimmen. Eine kurze Analyse zeigt, dass die Richtlinie von einem weiten Verfolgungsbegriff (auch die nichtstaatliche Verfolgung wird anerkannt) ausgeht, die inländische Fluchalterna-tive restriktiv formuliert und der Rechtsstatus für Personen mit subsidiärem Schutz höher ist als jener für Personen, welche in der Schweiz vorläufig aufgenommen werden. Das Konzept der humanitären Aufnahme wird eine Annäherung an den subsidiären Schutz nach EU-Recht bringen: Zwar ist die Rechtsstellung humanitär Aufgenommener nicht in allen Punkten gleichwertig wie diejenige im subsidiären Schutz nach EU-Recht, dafür ist der Personenkreis, auf welchen die humanitäre Aufnahme angewendet wird grösser als beim subsidiären Schutz.

Eine Differenz zu den Richtlinien über die Mindestnormen betreffend die Bedingungen für die Aufnahme von Asylbewerbern kann unter Umständen in zwei Punkten auftreten:

Die Richtlinie sieht den Zugang zum Arbeitsmarkt spätestens ein Jahr nach Einreichen des Asylgesuchs vor. Ein befristetes Arbeitsverbot für bestimmte Gruppen von Asylsuchenden, wie dies in Artikel 43 Absatz 3^{bis} des Asylgesetzes vorgesehen ist, dürfte diesen Zeitraum nicht überschreiten. Ferner könnte die Rückforderung von rechtmässig bezogenen Sozialhilfebeiträgen mit der Richtlinie im Widerspruch stehen. Dies kann aber auf Grund der ungenauen Formulierung der entsprechenden Bestimmung im heutigen Zeitpunkt noch nicht mit abschliessender Sicherheit bestätigt werden.

Bilaterale Verhandlungen II zu Schengen/Dublin

Am 11. Juli 2002 hat in Brüssel die erste Verhandlungsrunde zu einer Assoziierung der Schweiz zu Schengen/Dublin stattgefunden. Als Verhandlungsgrundlage zu Dublin soll die noch ausstehende Verordnung «Dublin II» dienen. Die Verabschiedung der Verordnung erfordert Einstimmigkeit innerhalb der EU. Der bestehende Entwurf ist jedoch noch sehr umstritten. Einige Mitgliedstaaten haben widersprechende Gesetzgebungen veranlasst und zu mehreren Punkten sind noch Rechtsgutachten ausstehend. Da die definitive Ausgestaltung der Verordnung sowie die genaue Bezeichnung seitens der EU, welche Rechtsakte durch die Schweiz mit zu übernehmen sind, noch offen ist (noch ungeklärt ist zum Beispiel die Frage, ob mit einer Übernahme von «Dublin» auch die Beachtung der Mindestverfahrensvorschriften verbunden ist), konnten allfällig erforderliche Anpassungen in dieser Gesetzesrevision noch nicht berücksichtigt werden. Eine Assoziierung der Schweiz zu Schengen/Dublin kann verfahrensrechtliche Anpassungen erfordern, wie zum Beispiel die Regelung eines «Vorverfahrens» zur Abklärung des zur Behandlung eines Asylgesuches zuständigen Staates.

Fazit

Die Bildung eines gemeinsamen Asyl- und Flüchtlingsraums schreitet langsamer voran als geplant, nimmt aber durch die Verabschiedung wichtiger Rechtsakte wie der Eurodac-Verordnung, dem europäischen Flüchtlingsfonds, der Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen sowie der kurz vor der Verabschiedung stehenden

Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerber in Mitgliedstaaten allmählich Form an. Mit dem Beginn der Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU zu Schengen/Dublin wird in der nächsten Zeit auch klarer, was die EU zu dem von der Schweiz zu übernehmenden rechtlichen *Acquis* zählt.

Die bekannten Entwürfe für weitere gemeinsame Rechtserlasse sind für die Schweiz zur Zeit noch wenig aussagekräftig, da sie in wesentlichen Punkten den Haltungen bzw. Interessen verschiedener EU-Mitgliedstaaten zuwiderlaufen und von diesen auch abgelehnt werden oder noch Rechtsgutachten ausstehend sind. Wie der *acquis communautaire* im Asyl- und Migrationsbereich zum Zeitpunkt der Erweiterungsrunde 2004 aussehen wird, steht deshalb gegenwärtig in einigen wichtigen Punkten noch nicht fest. Tatsache ist, dass der zukünftige *Acquis* den Konsens aller Mitgliedstaaten benötigt und einige dieser Staaten gegenwärtig ihre nationale Gesetzgebung vollständig revidieren und auf diese Weise den EU-Gesetzgebungsprozess erschweren.

Verhältnis zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)

Von Bedeutung für den Asylbereich sind insbesondere die Artikel 3 und 13 der EMRK.

Artikel 3 der EMRK schreibt vor, dass niemand der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden darf. Dieses Non-Refoulement-Gebot findet sich wieder in Artikel 5 des Asylgesetzes. Die neue Drittstaatenregelung (Art. 6a des Entwurfes) sieht vor, dass in einem sicheren Drittstaat effektiver Schutz vor Rückschiebung im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 des Asylgesetzes bestehen muss. Die neue Drittstaatenregelung ist somit EMRK-konform.

Artikel 13 der EMRK sieht vor, dass eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz möglich sein muss, wenn Rechte und Freiheiten der EMRK verletzt worden sind. Das Beschwerdeverfahren im beschleunigten Asylverfahren wurde neu konzipiert. Dieses ist mit einer kurzen Beschwerdefrist von fünf Arbeitstagen ausgestaltet. Jede Beschwerde hat aufschiebende Wirkung. Mit diesen Neuerungen wird die in der Lehre als völkerrechtswidrig qualifizierte, so genannte 24-Stunden-Regelung aufgehoben.

6 Verfassungsmässigkeit

Der Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes stützt sich auf den Artikel 121 der Bundesverfassung (Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Gewährung von Asyl). Gestützt auf Artikel 54 Absatz 2 der Bundesverfassung kann neu auch im Bereiche der Migrationsprävention legiferiert werden (vgl. Art. 93 des Asylgesetzes).

Konzept über die Neugestaltung der Rechtsstellung der bisher vorläufig aufgenommenen

	Vorläufige Aufnahme (bisher)	Humanitäre Aufnahme (neu)	Provisorische Aufnahme (neu)
Voraussetzung	<p>Vollzug der Wegweisung ist</p> <ul style="list-style-type: none"> – unzulässig – unzumutbar – unmöglich 	<ul style="list-style-type: none"> – unzulässige Wegweisung (inkl. Flüchtlinge ohne Asyl; z.B. subj. Nachfluchtgründe) – unzumutbare Wegweisung – schwerwiegende persönliche Notlage (spN) – 4 Jahre seit Anordnung der provisorischen Aufnahme (Ausnahme: Kriminelle) 	<ul style="list-style-type: none"> – unmögliche Wegweisung
Ausnahme	<p>Gefährdung der öffentlichen Sicherheit</p>	<ul style="list-style-type: none"> – längerfristige Freiheitsstrafe – Gefährdung der öffentlichen Sicherheit 	<ul style="list-style-type: none"> – Selbstverschuldete Unmöglichkeit der Wegweisung – längerfristige Freiheitsstrafe – Gefährdung der öffentlichen Sicherheit
Folge	<p>Vollzug der Wegweisung (gilt nicht bei unzulässigem Vollzug)</p>	<p>Vollzug der Wegweisung bei Unzumutbarkeit oder provisorische Aufnahme bei Unzulässigkeit</p>	<p>Vollzug der Wegweisung, ausser wenn der Vollzug der Wegweisung völkerrechtlich unzulässig ist.</p>
Aufhebung	<p>Aufhebung, wenn Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Periodische Überprüfung – Aufhebung, wenn Voraussetzungen, die zu einer unzulässigen oder unzumutbaren Wegweisung geführt haben, nicht mehr gegeben sind – Überprüfung der spN auf Antrag des Kantons 	<ul style="list-style-type: none"> – Periodische Überprüfung – Aufhebung, wenn Voraussetzungen, die zu einer unmöglichen Wegweisung geführt haben, nicht mehr gegeben sind.
Erwerbstätigkeit	<p>Unselbständige Erwerbstätigkeit sofern die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage dies gestatten.</p>	<p>Analog B-Ausländer</p>	<p>Unselbständige Erwerbstätigkeit sofern die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage dies gestatten</p>

	Vorläufige Aufnahme (bisher)	Humanitäre Aufnahme (neu)	Provisorische Aufnahme (neu)
Familiennachzug	<ul style="list-style-type: none"> - Wenn Kanton bereit ist, eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen und - Voraussetzungen nach den Artikeln 38 und 39 BVO gegeben sind. 	<ul style="list-style-type: none"> - wenn die Familie namentlich nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist - Bundesratskompetenz für erleichterte Bestimmungen (z.B. finanz. Unterhalt der vorbestehenden Familie muss nicht ganz erfüllt sein) 	Nur wenn Kanton B-Bewilligung gibt und die Voraussetzungen nach ANAG erfüllt sind
Abgeltung der Kantone	<ul style="list-style-type: none"> - bis zum Erhalt der Aufenthaltsbewilligung - ansonsten unbefristet 	<ul style="list-style-type: none"> - bis zum Erhalt der Aufenthaltsbewilligung - die Abgeltung erfolgt längstens 7 Jahre seit Einreise in die Schweiz 	<ul style="list-style-type: none"> - bis zum Erhalt der Aufenthaltsbewilligung - ansonsten unbefristet
Integration	<ul style="list-style-type: none"> - Keine 	<ul style="list-style-type: none"> - zusätzlicher Beitrag für Sprachkurse und berufliche Ausbildung (= Integriert in Globalpauschale) - kann auf Gruppen beschränkt werden - kann von Erreichung sozialpol. Ziele abhängig gemacht werden 	<ul style="list-style-type: none"> - Keine
Übergangsbestimmung für vorläufig Aufgenommene im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Gesetzes	Wird aufgehoben	<ul style="list-style-type: none"> - neues Recht anwendbar, ausser: Finanzierung - Bund kann Integrationspauschale bezahlen, diese auf Gruppen beschränken (z.B. Jugendliche im Ausbildungsalter) und von der Erreichung sozialpol. Ziele abhängig machen - die Abgeltung erfolgt längstens 7 Jahre seit Einreise in die Schweiz - Übergangsbestimmung für Kantone, damit ab Inkrafttreten des Gesetzes bisher vorläufig Aufgenommene nicht unmittelbar in die Verantwortung der Kantone fallen. 	neues Recht wird angewendet.

Optische Darstellung des bisherigen und neuen Empfangsstellenverfahrens

Empfangsstellenverfahren nach geltender Rechtslage																																																											
Woche 1		Woche 2			Woche 3			Woche 4			Woche 5			Woche 6			Woche 7			Woche 8																																							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60
Verfahren 20 Arbeitstage gemäss Art. 37 Asyl/G																																																											
24 Std																																																											
ARK 48 Std																																																											
Rechtsmittelfrist 30 Tage																																																											
Ausschaffungshaft																																																											
kleine Ausschaffungshaft																																																											
Empfangsstellenverfahren mit ausgebautem Beschwerdeverfahren																																																											
Woche 1		Woche 2			Woche 3			Woche 4			Woche 5			Woche 6			Woche 7			Woche 8																																							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60
Verfahren 20 Arbeitstage gemäss Art. 37 Asyl/G																																																											
Rechtsmittelfrist 5 Tage														Rechts- mittelfrist 5 Tage																																													
ARK- Entscheid 5 Tage																																																											
20 Tage Ausschaffungshaft																																																											

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	6847
1 Allgemeiner Teil	6849
1.1 Vorbemerkung	6849
1.2 Wichtigste Änderungen im Verfahrens- und Vollzugsbereich	6849
1.2.1 Drittstaatenregelung	6849
1.2.2 Beschwerdemöglichkeit und Verfahren in den Empfangsstellen und an Flughäfen	6851
1.2.3 Neue Rechtsstellung von bisher vorläufig Aufgenommenen	6854
1.2.3.1 Ausgangslage	6854
1.2.3.2 Künftige Regelung	6855
1.2.4 Nichtstaatliche Verfolgung	6857
1.3 Wichtigste Änderungen im Bereich der Sozialhilfe	6859
1.3.1 Neue Finanzierungsmodelle für den Asylbereich	6859
1.3.1.1 Ausgangslage	6859
1.3.1.2 Ziele und Grundsätze der Neuausrichtung	6861
1.3.1.3 Finanzierung der Sozialpolitik im Asylbereich durch Transferzahlungen	6863
1.3.1.3.1 Die Finanzierung der Sozialhilfe während des Asylverfahrens und für weitere Personen des Asylbereichs	6863
1.3.1.3.2 Finanzierung der Sozialhilfe für Personen im Vollzugsprozess	6864
1.3.1.3.3 Finanzierung der Sozialhilfe für anerkannte Flüchtlinge und Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung	6866
1.3.1.4 Die ökonomischen und finanziellen Auswirkungen der institutionellen Anreize	6866
1.3.1.5 Die Einführung der neuen Finanzierungsmodelle	6867
1.3.1.6 Transparenz und Finanzaufsicht	6868
1.3.2 Individuelle Rechte und Pflichten	6869
1.3.2.1 Einführung	6869
1.3.2.2 Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylsuchende sowie für provisorisch und humanitär Aufgenommene	6870
1.3.2.3 Rückerstattung durch eine Sonderabgabe	6872
1.4 Ergebnisse des Vorverfahrens	6874
2 Besonderer Teil	6876
2.1 Erläuterungen zu den Änderungen des Asylgesetzes	6876
2.1.1 2. Kapitel: Asylsuchende	6876
2.1.2 3. Kapitel: Asylgewährung und Rechtsstellung der Flüchtlinge	6889
2.1.3 5. Kapitel: Sozialhilfe	6891
2.1.4 6. Kapitel: Bundesbeiträge	6895
2.1.5 7. Kapitel: Bearbeitung von Personendaten	6899
2.1.6 8. Kapitel: Rechtsschutz	6903

2.1.7 10. Kapitel: Strafbestimmungen zum 5. Kapitel 2. Abschnitt	6906
2.2 Erläuterungen zu den Änderungen des ANAG	6907
2.3 Erläuterungen zu den Übergangsbestimmungen	6913
2.4 Erläuterungen zu den Änderungen des Bundesrechtspflegegesetzes	6915
2.5 Erläuterungen zu den Änderungen im Gesundheitsbereich	6915
2.5.1 Allgemeine Bemerkungen zu den Änderungen des KVG	6915
2.5.2 Allgemeine Bemerkungen zur Änderung des Asylgesetzes	6918
2.5.3 Zu den einzelnen Bestimmungen	6920
2.5.3.1 KVG	6920
2.5.3.2 AsylG	6921
2.6 Erläuterungen zu den Änderungen des AHVG	6923
3 Finanzielle und personelle Auswirkungen	6924
3.1 Auswirkungen auf den Bund	6924
3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	6925
3.3 Auswirkungen auf die Informatik	6926
3.4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	6926
4 Legislaturplanung	6927
5 Verhältnis zum europäischen Recht	6928
6 Verfassungsmässigkeit	6931
Anhänge:	
1 Konzept über die Neugestaltung der Rechtsstellung der bisher vorläufig Aufgenommenen	6932
2 Optische Darstellung des bisherigen und neuen Flughafenverfahrens	6934
3 Optische Darstellung des bisherigen und neuen Empfangs- stellenverfahrens	6935
Asylgesetz (Entwurf)	6938
Bundesgesetz über die Krankenversicherung (Entwurf)	6962
Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Entwurf)	6964