

14.025

**Botschaft
zur Änderung des Asylgesetzes
(Verlängerung der dringlichen Änderungen des Asylgesetzes)**

vom 26. Februar 2014

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes (Verlängerung der dringlichen Änderungen des Asylgesetzes).

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

26. Februar 2014

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Didier Burkhalter
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Letzte Änderungen des Asylgesetzes

Die vom Bundesrat mit der Botschaft vom 26. Mai 2010¹ und der Zusatzbotschaft vom 23. September 2011² vorgeschlagene Revision des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998³ (AsylG) wurde durch das Parlament in drei Vorlagen aufgeteilt:

Das Parlament stimmte der im Bericht des EJPD über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich⁴ vorgeschlagenen Neustrukturierung des Asylbereichs grundsätzlich zu. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen neuen Bestimmungen über die Verfahrens- und Chancenberatung⁵ wurden daher zurückgewiesen mit dem Auftrag, eine neue Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren durch die Schaffung von Verfahrenszentren des Bundes sowie durch die Anpassung der Beschwerdefristen und des Rechtsschutzes zu unterbreiten (*Vorlage 2, Neustrukturierung des Asylbereichs*). Am 14. Juni 2013 hat der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zu dieser Vorlage eröffnet; dieses dauerte bis zum 7. Oktober 2013.

Das Parlament hat am 28. September 2012 dringliche Änderungen des Asylgesetzes verabschiedet, die am 29. September 2012 in Kraft gesetzt wurden und bis zum 28. September 2015 gültig sind (*Vorlage 3*)⁶. Gegen diese dringlichen Änderungen wurde das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 wurden sie von 78 Prozent der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger angenommen.

Weitere, nicht dringliche Änderungen des AsylG wurden vom Parlament am 14. Dezember 2012 beschlossen (*Vorlage 1*)⁷. Sie sind anfangs 2014 in Kraft getreten.⁸

1.2 Verlängerung der Gültigkeitsdauer der dringlichen Änderungen des Asylgesetzes

Die dringlichen Änderungen des Asylgesetzes (*Vorlage 3*) sollen in die geplante Vorlage zur Neustrukturierung des Asylbereichs (*Vorlage 2*) aufgenommen und so in das ordentliche Recht überführt werden. Dieses Vorgehen wurde im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur *Vorlage 2 (Neustrukturierung des Asylbereichs)* von einer Mehrheit der Vernehmlassenden befürwortet.

Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat die Botschaft zur *Vorlage 2* im Sommer 2014 verabschiedet. Zu diesem Zeitpunkt liegen erste Erkenntnisse aus der Testphase zur

1 BBl 2010 4455

2 BBl 2011 7325

3 SR 142.31

4 Bericht des EJPD über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom März 2011.

5 E-Art. 17 Abs. 4 und E-Art. 94 AsylG.

6 AS 2012 5359

7 AS 2013 4375

8 AS 2013 5357

Neustrukturierung des Asylbereichs (Art. 112b AsylG und Testphasenverordnung vom 4. Sept. 2013⁹; TestV) vor.

Zum heutigen Zeitpunkt steht nicht fest, ob die in der *Vorlage 2* enthaltene Überführung der bis am 28. September 2015 befristeten dringlichen Änderungen des Asylgesetzes rechtzeitig verabschiedet und in Kraft gesetzt werden kann. Ist dies nicht möglich, so fallen die dringlichen Änderungen dahin, und das frühere Recht kommt wieder zur Anwendung. Um dies zu vermeiden, soll die Gültigkeitsdauer der dringlichen Massnahmen mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf bis zum Inkrafttreten der *Vorlage 2*, längstens aber bis zum 28. September 2019 verlängert werden.

1.3 Inhalt der dringlichen Änderungen des Asylgesetzes

Die dringlichen Änderungen des Asylgesetzes (*Vorlage 3*) umfassen insbesondere folgende Punkte:

- Anlagen und Bauten des Bundes können für maximal drei Jahre bewilligungsfrei zur Unterbringung von Asylsuchenden genutzt werden (Art. 26a AsylG). Dies ermöglicht es dem Bund, rasch neue Unterkünfte in Betrieb zu nehmen und somit die Zahl von Asylsuchenden, die den Kantonen zugewiesen werden, zu reduzieren (vgl. Ziff. 2.1).
- Der Bund kann den Standortkantonen einer Bundesunterkunft einen Pauschalbeitrag an die Sicherheitskosten ausrichten (Art. 91 Abs. 2^{ter} AsylG) und Beiträge für die Durchführung von Beschäftigungsprogrammen (Art. 91 Abs. 4^{bis} AsylG) für Personen in Bundeszentren finanzieren (vgl. Ziff. 2.2).
- Im Hinblick auf die geplante Neustrukturierung des Asylbereichs können neue Verfahrensabläufe im Rahmen von Testphasen geprüft werden. Auf diese Weise können neue organisatorische und technische Massnahmen zunächst in der Praxis erprobt werden, bevor sie durch Gesetzesänderung eingeführt werden (Art. 112b AsylG; vgl. Ziff. 2.3).
- Die Möglichkeit, Asylgesuche bei einer Schweizerischen Vertretung im Herkunftsland einzureichen, wurde aufgehoben. Die Schweiz war bis zum Inkrafttreten der dringlichen Massnahmen der einzige Staat in Europa, der eine solche Möglichkeit vorsah (aArt. 20 AsylG; vgl. Ziff. 2.4).
- Personen, die ausschliesslich wegen Wehrdienstverweigerung oder Desertion ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden, werden nicht als Flüchtlinge anerkannt (Art. 3 Abs. 3 AsylG; vgl. Ziff. 2.5.1).
- Das Bundesamt kann Asylsuchende, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder die durch ihr Verhalten den ordentlichen Betrieb der Empfangsstellen erheblich stören, in besonderen Zentren unterbringen (Art. 26 Abs. 1^{bis} AsylG; vgl. Ziff. 2.5.3).

⁹ SR 142.318.1

Das dringliche Bundesgesetz vom 28. September 2012 zur Änderung des Asylgesetzes enthält weitere Massnahmen, beispielsweise die Ergänzung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (Art. 74 ff. des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005¹⁰, über die Ausländerinnen und Ausländer AuG; vgl. Ziff. 2.5.4) oder die Verkürzung der Beschwerdefrist für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten (Art. 108 Abs. 2 AsylG; vgl. Ziff. 2.5.2).

Für die Umsetzung einzelner Bestimmungen der *Vorlage 3* hat der Bundesrat die Testphasenverordnung erlassen sowie weitere Verordnungen¹¹ angepasst. Diese Änderungen sind am 1. Oktober 2013 in Kraft getreten.

1.4 Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren

Bei der Vorlage, die zu den dringlichen Änderungen des AsylG geführt hat, wurde bereits ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt (Vernehmlassungsverfahren zur Botschaft des Bundesrates vom 26. Mai 2010). Das Parlament hat diese Vorlage mit zusätzlichen Bestimmungen ergänzt und am 28. September 2012 verabschiedet.

In der Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 wurden die dringlichen Änderungen zudem von 78 Prozent der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger angenommen. Im Rahmen der Vorlage zur Neustrukturierung des Asylbereichs, in welcher die dringlichen Änderungen ins ordentliche Recht überführt werden sollen, wurde ebenfalls ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Dieses dauerte bis zum 7. Oktober 2013. Hiervon ausgenommen war einzig die Bestimmung über die Durchführung von Testphasen (Art. 112b AsylG). Eine sehr grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden, die sich zur *Vorlage 2* äusserte, befürwortet die Überführung ins ordentliche Recht.

2 Bisherige Erfahrungen mit den dringlichen Änderungen des Asylgesetzes

2.1 Bewilligungsfreie Nutzung von Anlagen und Bauten des Bundes zur Unterbringung Asylsuchender

Anlagen und Bauten des Bundes können ohne kantonale oder kommunale Bewilligung zur Unterbringung von Asylsuchenden für maximal drei Jahre genutzt werden, sofern keine erheblichen baulichen Massnahmen erforderlich sind (Art. 26a AsylG). Somit können heute Asylunterkünfte durch den Bund einfacher in Betrieb genommen und die dringend benötigten Unterkunftsstrukturen schneller bereitgestellt werden. Durch die Erhöhung der Bettenkapazitäten in den Bundesunterkünften verbleiben Asylsuchende länger in der Zuständigkeit des Bundes, was zu einer Entlastung der Kantone bei der Unterbringung von Asylsuchenden führt. Die Inbetriebnahme einer Asylunterkunft ist mit einem hohen zeitlichen und finanziellen Aufwand verbunden. Daher ist es ein entscheidender Vorteil, dass Anlagen und Bauten während dreier Jahre genutzt werden können, während sich Gemeinden und

¹⁰ SR 142.20

¹¹ Vgl. Erläuternder Bericht «Dringliche Änderungen des Asylgesetzes vom 28. September 2012», Entwurf der Verordnungsanpassungen vom Februar 2013, Allgemeiner Teil, S. 2.

Kantone zuvor in der Regel auf eine maximale Nutzungsdauer von nur sechs Monaten einliessen.

Im Sommer 2012 zeichnete sich ab, dass die Eidgenössischen Räte eine gesetzliche Grundlage anstrebten, um Bauten des Bundes als Asylunterkünfte für maximal drei Jahre bewilligungsfrei zu nutzen. Einzelne Gemeinden zeigten sich bereit, noch vor Inkrafttreten der neuen Bestimmung mit dem Bundesamt für Migration (BFM) nach damals geltendem Recht Vereinbarungen für jeweils sechs Monate abzuschliessen. Die Betriebsdauer dieser Anlagen fiel dadurch in die Zeit nach dem 29. September 2012 und somit in die Zeit, als die dringlichen Bestimmungen bereits in Kraft waren. Auf diese Weise konnten in den Gemeinden Sufers und Medel (GR), Châtillon (FR), Val-de-Ruz (NE) und Realp (UR) Anlagen des Bundes genutzt werden.

Im August 2013 konnte in Bremgarten (AG) die erste Unterkunft gemäss Artikel 26a AsylG für drei Jahre in Betrieb genommen werden. Weitere Militäranlagen werden im Verlaufe des Jahres 2014 genutzt. Der Bund konnte zudem seit dem Inkrafttreten von Artikel 26a AsylG am 29. September 2012 einigen Gemeinden die dreijährige Nutzung von Anlagen des Bundes als Asylunterkunft anzeigen (vgl. Art. 26a Abs. 3 AsylG).

Falls Artikel 26a AsylG am 28. September 2015 ausser Kraft tritt, wäre für die Umnutzung von Anlagen und Bauten des Bundes wiederum eine Baubewilligung erforderlich. Die Beschaffung einer derartigen Bewilligung ist oft mit grossen zeitlichen Verzögerungen und der Gefahr, dass die Umnutzung nicht genehmigt wird, verbunden. Engpässe bei der Bereitstellung der benötigten Unterkunftsstrukturen für die Neustrukturierung des Asylbereichs wären nicht ausgeschlossen.

2.2 Pauschalbeitrag an die Sicherheitskosten und Beiträge für die Durchführung von Beschäftigungsprogrammen

Der Bund kann den Standortkantonen einer Empfangsstelle oder eines besonderen Zentrums einen Pauschalbeitrag an die Sicherheitskosten ausrichten (Art. 91 Abs. 2^{ter} AsylG). Gemäss der Asylverordnung 2 vom 11. August 1999¹² über Finanzierungsfragen (AsylV 2) wird dieser Pauschalbeitrag jeweils Ende des Jahres ausbezahlt und bemisst sich nach der Grösse der Unterkünfte des Bundes. Der Jahresansatz von 110 000 Franken wird pro 100 Unterbringungsplätze in einer Empfangsstelle oder pro 50 Unterbringungsplätze in einem besonderen Zentrum des Bundes ausgerichtet (Art. 41 Abs. 1 AsylV 2 in der seit 1. Okt. 2013 gültigen Fassung¹³). Im Jahr 2013 wurden Beiträge von rund 2,2 Millionen an die Sicherheitskosten der Kantone ausbezahlt.

Für die Durchführung von Beschäftigungsprogrammen für Personen, die sich in Empfangsstellen des Bundes oder in besonderen Zentren des Bundes aufhalten, kann der Bund ebenfalls Beiträge gewähren (Art. 91 Abs. 4^{bis} AsylG). Der Zugang zu diesen Programmen ist auf Personen über 16 Jahren beschränkt (Art. 6a Abs. 1 der Verordnung des EJPD vom 24. November 2007¹⁴ über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich; nachfolgend: Verordnung des EJPD). Die ausgeübte

¹² SR 142.312

¹³ AS 2013 3065

¹⁴ SR 142.311.23

Tätigkeit muss zudem einem allgemeinen lokalen oder regionalen Interesse des Standortkantons oder der Standortgemeinde entsprechen (Art. 6a Abs. 3 der Verordnung des EJPD). Das BFM schliesst mit dem Standortkanton, der Standortgemeinde oder einem beauftragten Dritten eine Leistungsvereinbarung ab (vgl. Art. 6b der Verordnung des EJPD). Die neuen Bestimmungen der Verordnung des EJPD sind seit dem 1. Oktober 2013 in Kraft.¹⁵ Bis Ende Dezember 2013 konnten noch keine Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden. Eine aussagekräftige Analyse hinsichtlich der Auswirkungen der Gewährung von Beiträgen für die Durchführung von Beschäftigungsprogrammen kann daher heute noch nicht erstellt werden.

Falls die genannten Finanzierungsbestimmungen am 28. September 2015 ausser Kraft treten, werden die Pauschalbeiträge an die Sicherheitskosten der Kantone sowie die Beiträge zur Durchführung der Beschäftigungsprogramme an die Standortkantone, Standortgemeinden oder beauftragte Dritte eingestellt. Kantone und Gemeinden müssten für die Sicherheitskosten selbstständig aufkommen, und die Finanzierung der Beschäftigungsprogramme durch den Bund wäre nicht mehr möglich. Die Sicherheitspauschale und die Finanzierung der Beschäftigungsprogramme bilden aber wesentliche Voraussetzungen für die Verhandlungen mit Kantonen und Gemeinden bezüglich Nutzungsvereinbarungen von Anlagen des Bundes.

2.3 Asylverfahren im Rahmen von Testphasen

Das BFM kann zur Beurteilung der geplanten Neustrukturierung des Asylbereichs für die Dauer von höchstens zwei Jahren eine Testphase durchführen (Art. 112b AsylG sowie Testphasenverordnung). Eine solche Testphase wird seit Anfang Januar 2014 in der Stadt Zürich durchgeführt. Ziel dieser Testphase ist es, rasche Asylverfahren mit einem ausgebauten Rechtsschutz zu erproben. Die Ergebnisse werden evaluiert und in die geplante Neustrukturierung des Asylbereichs einbezogen.

Die Umsetzung der Testphase in Zürich ist für den Bund mit hohen Betriebskosten verbunden. Aus wirtschaftlicher und organisatorischer Sicht scheint es angebracht, nach Ablauf der Höchstdauer der Testphase die Behandlung von Asylgesuchen im beschleunigten Verfahren fortzuführen, falls die Evaluation der Testphase ein positives Ergebnis zeigt. Deshalb beantragt der Bundesrat, eine entsprechende Übergangsbestimmung in das Gesetz aufzunehmen (vgl. Ziff. 3.2).

Falls Artikel 112b AsylG am 28. September 2015 ausser Kraft tritt, müsste der Testbetrieb in Zürich bereits zu diesem Zeitpunkt beendet werden, obwohl die vorgesehene maximale Dauer der Testphase von zwei Jahren nicht vollständig ausgeschöpft wäre.

¹⁵ AS 2013 3071

2.4

Abschaffung von Asylgesuchen bei einer Schweizerischen Vertretung im Ausland

Die Möglichkeit, auf einer Schweizer Vertretung im Ausland ein Asylgesuch einzureichen (sog. Auslandgesuche), wurde im Rahmen der dringlichen Änderungen aufgehoben (vgl. insbesondere aArt. 19 und 20 AsylG). Zur Begründung dieser Änderung siehe Ziffer 1.4.1.3 der Botschaft des Bundesrates vom 26. Mai 2010¹⁶.

Die vor dem 29. September 2012 eingereichten Gesuche werden weiterhin nach altem Recht behandelt. Die Übergangsbestimmung zur Änderung des AsylG vom 28. September 2012 hält dies ausdrücklich fest. Ende Dezember 2013 waren noch rund 8100 Auslandgesuche beim BFM hängig.

Muss im Einzelfall davon ausgegangen werden, dass eine Person im Herkunftsstaat unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet ist, kann die Einreise in die Schweiz durch ein Visum aus humanitären Gründen bewilligt werden (Art. 2 Abs. 4 der Verordnung vom 22. Oktober 2008¹⁷ über die Einreise und die Visumserteilung; VEV). Bis Mitte Dezember 2013 wurden insgesamt 34 Visa aus humanitären Gründen erteilt. Das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) hat die Praxis des BFM zur Erteilung von humanitären Visa bestätigt.¹⁸

Falls die dringlichen Änderungen am 28. September 2015 ausser Kraft treten, würden die aufgehobenen Bestimmungen zu den Auslandgesuchen wieder aufleben. Die Schweiz wäre erneut der einzige Staat in Europa, der Auslandgesuche im Herkunftsland zulassen würde, und es müsste mit einem erhöhten Personal- und Finanzbedarf auf den Vertretungen im Ausland gerechnet werden.

2.5

Weitere dringliche Änderungen des Asylgesetzes

2.5.1

Ausschluss von Wehrdienstverweigerern und Deserturen aus der Flüchtlingseigenschaft

Im Rahmen der dringlichen Änderungen wurde eine Bestimmung eingeführt, wonach Personen, die wegen Wehrdienstverweigerung oder Desertion ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden, nicht als Flüchtlinge anerkannt werden. Vorbehalten bleibt die Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951¹⁹ (Art. 3 Abs. 3 AsylG).

Auch mit dieser Bestimmung ist gewährleistet, dass Wehrdienstverweigerern und Deserturen in der Schweiz weiterhin Asyl gewährt wird, wenn asylrelevante Gründe vorliegen.

Falls Artikel 3 Absatz 3 AsylG am 28. September 2015 ausser Kraft tritt, würde die schon vor dem Inkrafttreten der dringlichen Änderungen geltende Praxis des BFM und des BVGer weitergeführt. Mit dieser dringlichen Bestimmung wird auf

¹⁶ BBI 2010 4467

¹⁷ SR 142.204

¹⁸ Urteile des BVGer vom 27. November 2013 (D-5298/2013, D-5332/2013) sowie das Urteil des BVGer vom 26. März 2013 (D-879/2013).

¹⁹ SR 0.142.30

Gesetzesstufe klar festgehalten, dass bei Wehrdienstverweigerung und Desertion zusätzliche asylrelevante Gründe nötig sind, um in der Schweiz den Flüchtlingsstatus zu erhalten.

2.5.2 Verkürzung der Beschwerdefrist für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten

Eine weitere dringlich eingeführte Massnahme besteht – analog zur Regelung bei der Anfechtung von Nichteintretensentscheiden – in der Verkürzung der Beschwerdefrist für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten auf fünf Arbeitstage (bisher 30 Tage; Art. 108 Abs. 2 AsylG). Dadurch ist es möglich, bei Personen aus verfolgungssicheren Staaten (Safe Countries) auch nach materiellen Asylentscheiden rasch ein Beschwerdeverfahren durchzuführen.

Die Verkürzung der Beschwerdefrist bildet in der Praxis eine wichtige Voraussetzung für die Durchführung des raschen 48-Stunden-Verfahrens bei offensichtlich unbegründeten Asylgesuchen von Personen aus visumsbefreiten europäischen Safe-Countries²⁰. Sie ist fast zeitgleich mit der Einführung des 48-Stunden-Verfahrens in Kraft getreten. Seit der Einführung des 48-Stunden-Verfahrens am 20. August 2012 konnte die Zahl offensichtlich unbegründeter Asylgesuche aus den visumsbefreiten sicheren Herkunftsstaaten Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Serbien deutlich gesenkt und auf tiefem Niveau stabilisiert werden. Betrug die Zahl der Asylgesuche aus diesen Staaten im August 2012 noch 765, wurden im Dezember 2013 nur noch 31 Asylgesuche eingereicht. Im ganzen Jahr 2013 verzeichnete das BFM durchschnittlich 52 Gesuche pro Monat.

Seit dem 25. März 2013 wird das 48-Stunden-Verfahren auch auf offensichtlich unbegründete Asylgesuche aus dem Kosovo und Georgien angewandt. Beim Kosovo wies die Zahl monatlicher Gesuche zunächst eine steigende Tendenz auf, ist aber seit August 2013 von 94 auf 53 Gesuche im Dezember gesunken. Bei Georgien ist die Zahl Asylgesuche von 68 im April 2013 auf 49 Gesuche im Dezember 2013 gesunken.

Das in der zweiten Hälfte des Jahres 2012 eingeführte 48-Stunden-Verfahren wird somit in der Praxis konsequent umgesetzt und zeigt nachhaltige Wirkung. Die neue Praxis bewirkt bei den genannten Staaten insgesamt eine Stabilisierung der Zahl der Asylgesuche auf tiefem Niveau.

Falls die dringliche Bestimmung zur Verkürzung der Beschwerdefrist für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten am 28. September 2015 ausser Kraft tritt, würde dies eine Verzögerung der Asylverfahren bei Personen aus diesen Staaten zur Folge haben. Die Bestimmung bildet eine wichtige Voraussetzung für die Durchführung des 48-Stunden-Verfahrens in der Praxis.

²⁰ Durchführung eines beschleunigten 48-Stunden-Verfahrens für Asylgesuche aus Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Serbien. Die betroffenen Asylsuchenden verbleiben dank zusätzlicher Unterbringungskapazitäten bis zur Rechtskraft des Asylentscheides in den Strukturen des Bundes.

2.5.3 **Unterbringung von Asylsuchenden in besonderen Zentren**

Asylsuchende, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder die durch ihr Verhalten den ordentlichen Betrieb der Empfangsstellen erheblich stören, können in besonderen Zentren untergebracht werden (Art. 26 Abs. 1^{bis} AsylG). Ziel ist es, einen möglichst störungsfreien, sicheren und wirksamen Betrieb in den Asylunterkünften zu gewähren, was zu einer Beschleunigung der Asylverfahren beiträgt.

Der Bundesrat hat in der Asylverordnung 1 vom 11. August 1999²¹ über Verfahrensfragen (AsylV 1) das Verfahren und die Voraussetzungen einer Zuweisung in ein besonderes Zentrum des Bundes geregelt (vgl. Art. 16b und 16c AsylV 1, in Kraft seit dem 1. Oktober 2013²²).

Die Höchstdauer des Aufenthalts in einem besonderen Zentrum beträgt ab dem Zeitpunkt der Zuweisung 140 Tage, unabhängig davon, ob ein Wegweisungsentscheid bereits rechtskräftig geworden ist (Art. 16c Abs. 2 AsylV 1). Weiter sind die Asylsuchenden verpflichtet, auch an den Wochenenden in den besonderen Zentren zu übernachten (Art. 11 Abs. 2^{bis} der Verordnung des EJPD).

Bislang wurden seitens des BFM einige Militäranlagen evaluiert, welche grundsätzlich als besonderes Zentrum geführt werden könnten. Die Suche nach geeigneten Standorten erwies sich bis anhin als schwierig, da das BFM bei möglichen Standortkantonen stets auf Widerstand stiess. Zurzeit werden jedoch Verhandlungen zwischen Bund und Kantonen geführt, um mögliche Standorte zu bestimmen.

Falls diese Bestimmung am 28. September 2015 ausser Kraft tritt, fällt die spezifische Regelung der Unterbringung von Asylsuchenden in besonderen Zentren weg.²³ Sie dient dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie jener Asylsuchenden, die sich korrekt verhalten.

2.5.4 **Anpassungen bei den Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht**

Die zuständigen Behörden der Standortkantone der Empfangsstellen oder der besonderen Zentren haben neu die Möglichkeit, Eingrenzungen auf ein bestimmtes Gebiet zu verfügen (Art. 74 Abs. 2 AuG) sowie eine Vorbereitungshaft anzuordnen (Art. 80 Abs 1 AuG).

Zudem kann das BFM bei Asylsuchenden, die sich in einer Empfangsstelle oder in einem besonderen Zentrum aufhalten, eine Ausschaffungshaft von höchstens 30 Tagen anordnen. Diese Möglichkeit besteht neu auch bei materiellen Entscheiden und nicht nur bei Nichteintretensentscheiden (Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 5 AuG).

Falls die Bestimmungen am 28. September 2015 ausser Kraft treten, würden diese Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie zur Sicherstellung des Vollzugs von Wegweisungen wegfallen.

²¹ SR **142.311**

²² AS **2013 3065**

²³ Vgl. Erläuternder Bericht «Dringliche Änderung des Asylgesetzes vom 28. September 2012», Entwurf der Verordnungsanpassungen vom Februar 2013, Kommentar zu Artikel 16^{bis} Absatz 1 E-AsylV 1, S. 23.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

3.1 Übergangsbestimmung zu Artikel 112b AsylG

Die Durchführung einer Testphase ist auf zwei Jahre beschränkt (Art. 112b Abs. 5 AsylG). Am 6. Januar 2014 konnte der Testbetrieb in Zürich eröffnet werden. Mittels Verlängerung der dringlichen Massnahmen könnte die Testphase aufgrund der vorgesehenen Höchstdauer bis zum 5. Januar 2016 verlängert werden (vgl. Ziff. 2.3 und Ziff. 4.1). Ansonsten müsste der Testbetrieb in Zürich bereits am 29. September 2015 eingestellt werden.

Die Umsetzung der Testphase in Zürich ist für den Bund mit hohen Kosten verbunden. Aus wirtschaftlicher und organisatorischer Sicht scheint es angebracht, die Behandlung von Asylgesuchen im beschleunigten Verfahren fortzuführen, falls die Evaluation der Testphase insbesondere in Bezug auf die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der finanziellen und personellen Aufwendungen ein positives Ergebnis zeigt.

Kann der Betrieb nach dem 5. Januar 2016 nicht mehr weitergeführt werden, müsste die gesamte Infrastruktur in Zürich geschlossen werden. Eine Schliessung hätte zudem zur Folge, dass ein Rückbau der Infrastruktur notwendig würde. Damit würde das Risiko bestehen, dass bei der Einführung der Neustrukturierung die bisherigen Lokalitäten nicht mehr zur Verfügung stehen würden resp. wieder aufgebaut werden müssten.

Würden in den bestehenden Strukturen Asylverfahren nach geltendem Recht durchgeführt, wären die getätigten Investitionen nicht rentabel. Dies liegt daran, dass aufgrund des Wegfalls der Rechtsvertretung die Infrastruktur nicht vollumfänglich ausgenutzt werden kann.

Mit dem Vorschlag, die getesteten Ausführungsbestimmungen gemäss Testphasenverordnung unter bestimmten Voraussetzungen bis zur Inkraftsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs anzuwenden (vgl. Übergangsbestimmungen E-AsylG), können die bereits bestehenden Strukturen in Zürich weitergeführt werden. Damit kann ein kostenintensiver und früher Ab- bzw. ein allfälliger späterer Wiederaufbau der Strukturen vermieden werden.

Vor diesem Hintergrund soll der Bundesrat die Möglichkeit erhalten, die Testphasenverordnung bis zum Inkrafttreten der Neustrukturierung resp. bis spätestens am 28. September 2019 anzuwenden (Gültigkeitsdauer der beantragten Verlängerung, Abs. 3 der Übergangsbestimmungen E-AsylG). Dies soll jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich sein (Abs. 1 Bst. a und b Übergangsbestimmungen E-AsylG).

Die getesteten Ausführungsbestimmungen müssen in Würdigung der Ergebnisse der Evaluation unter rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Gesichtspunkten als grundsätzlich tauglich eingestuft werden können (Abs. 1 Bst. a Übergangsbestimmungen E-AsylG). Ferner soll die weitere Anwendung der Testphasenverordnung nur dann möglich sein, wenn der Bundesrat mit der entsprechenden Botschaft zur Neustrukturierung (*Vorlage 2*) seinen Willen gegenüber dem Parlament bekundet, die getesteten Verfahrensabläufe auch im Gesetz zu verankern (Abs. 1 Bst. b Übergangsbestimmungen E-AsylG). Die bundesrätliche Befugnis endet ferner dann, wenn das Parlament im Rahmen der Beratungen der *Vorlage 2* beschliessen würde, die neuen Verfahrensabläufe nicht im Gesetzesrecht zu verankern.

Der Bundesrat erhält schliesslich auch die Möglichkeit, bei Bedarf die entsprechende Testphasenverordnung aufgrund der Evaluationsergebnisse anzupassen, um damit Verbesserungsvorschläge rasch umzusetzen (Abs. 2 Übergangsbestimmungen E-AsylG). Diese Änderungen dürfen nur von untergeordneter Tragweite sein und müssen den durch Artikel 112b Absätze 2–4 AsylG abgesteckten Rahmen einhalten. Damit wird den Anforderungen des Gesetzmässigkeitsprinzips Rechnung getragen, und die Grenzen der Ermächtigung an den Bundesrat werden hinreichend deutlich abgesteckt.

Die vorgeschlagene Änderung ermöglicht es, zuverlässige Entscheidungsgrundlagen für die Einführung der Neustrukturierung zu schaffen. Damit kann die Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs effizient vorbereitet werden. Die Testphasenverordnung kann auch in weiteren Bundeszentren an verschiedenen Standorten zur Anwendung kommen.

3.2 Verlängerung des Erlasses

Die Geltungsdauer der Änderung vom 28. September 2012²⁴ soll mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf (Ziffer II) um weitere vier Jahre bis zum 28. September 2019 verlängert werden. Demgemäss werden die dringlichen Änderungen des Asylgesetzes bis zum Inkrafttreten der *Vorlage 2 (Neustrukturierung des Asylbereichs)* verlängert, längstens aber bis zum 28. September 2019. Der beantragte Gesetzesentwurf überführt die am 28. September 2012 dringlich erklärten Änderungen des Asylgesetzes in ein ordentliches (befristetes) Bundesgesetz.

Ziel der vorgeschlagenen Verlängerung ist es, eine zeitliche Lücke der Geltungsdauer der dringlichen Änderungen zu verhindern (vgl. Ziff. 1.2).

3.3 Inkrafttreten und Befristung

Um eine lückenlose Geltungsdauer der gesetzlichen Grundlagen zu garantieren, muss die Verlängerung am 29. September 2015 in Kraft treten.

Die Vorlage soll bis zum Inkrafttreten der *Vorlage 2 (Neustrukturierung des Asylbereichs)*, längstens aber bis zum 28. September 2019 gültig sein. Somit soll die Geltungsdauer der dringlichen Änderungen um maximal vier Jahre verlängert werden.

4 Finanzielle Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Bei einer Verlängerung der dringlichen Massnahmen um vier Jahre führen die vorübergehende bewilligungsfreie Nutzung von Anlagen und Bauten (Art. 26a AsylG), die Gewährung von Pauschalbeiträgen an die Sicherheitskosten (Art. 91 Abs. 2^{ter} AsylG) und die Entrichtung von Beiträgen für die Durchführung von Beschäftigungsprogrammen (Art. 91 Abs. 4^{bis} AsylG) zu keinen Mehrkosten. Die entsprechenden Mittel wurden im Finanzplan 2015–2017 bereits eingestellt (Sicher-

²⁴ AS 2012 5359

heitspauschale: 5 Mio. pro Jahr / Beschäftigungsprogramme: 7 Mio. pro Jahr, vgl. auch Ziff. 2.2) und werden auch für die folgenden Finanzplanjahre weitergeführt. Dasselbe gilt für die geplante Erhöhung der Unterkunftskapazitäten von heute 2000 Betten bis zu 4000 Betten im Jahr 2017.

Am 6. Januar 2014 konnte der Testbetrieb in Zürich in Betrieb genommen werden. Mit Verlängerung der dringlichen Massnahmen könnte dieser aufgrund der vorgesehenen Höchstdauer von zwei Jahren (Art. 112b Abs. 5 AsylG) maximal bis zum 5. Januar 2016 verlängert werden. Dies würde eine Verlängerung von rund drei Monaten bedeuten. Der Testbetrieb in Zürich hat eine Unterkunftskapazität von 300 Plätzen, was die Durchführung von jährlich rund 1350 Asylverfahren erlauben wird (rund 60 Prozent davon werden voraussichtlich im Dublin-Verfahren bzw. im beschleunigten Verfahren behandelt). Dem Bund entstehen für die Durchführung des Testbetriebs in den Jahren 2014 und 2015 Gesamtkosten in der Höhe von rund 25 Millionen Franken pro Jahr. Im Gegenzug können Einsparungen (rund 8,6 Mio. pro Jahr) insbesondere bei den Globalpauschalen für die Sozialhilfekosten erzielt werden. Im Vergleich zu den heutigen Verfahrensabläufen entstehen dem Bund somit Mehrkosten in der Höhe von rund 16,5 Millionen Franken pro Jahr.²⁵ Da der Testbetrieb nur um drei Monate verlängert würde, müsste der Bund mit Mehrausgaben von rund vier Millionen Franken rechnen. Diese Mittel sind im Finanzplan 2015 bereits eingestellt.

Eine Weiterführung des Betriebs in Zürich bis zum 28. September 2019 (vgl. Übergangsbestimmung E-AsylG) bringt hingegen eine Reduktion der jährlichen Betriebskosten von rund 16,5 auf 13,3 Millionen Franken pro Jahr mit sich, weil sich die Amortisationsdauer der Investitionen entsprechend um vier Jahre verlängert. Die Mittel im Bereich der Betriebsausgaben sind im Finanzplan 2016 und 2017 enthalten. Die Mittel für die Personalaufwände (Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BFM, Dolmetscherinnen und Dolmetscher) sowie für die Rechtsvertretung im Umfang von jährlich rund 7,5 Millionen Franken sind im Finanzplan 2016 und 2017 nicht enthalten und wären im Rahmen der Erarbeitung des Voranschlags 2015 zu beantragen.

Die Neustrukturierung des Asylbereichs könnte in Zukunft zu zusätzlichen Einsparungen bei den an die Kantone bezahlten Nothilfepauschalen (Art. 88 Abs. 4 AsylG) und beim Pauschalbeitrag an die Verwaltungskosten (Art. 91 Abs. 2^{bis} AsylG) führen. Die aktuelle Testphase sieht vor, dass eine Evaluation (Art. 8 TestV) sowie ein Monitoring der Nothilfe im Standortkanton (Art. 32 TestV) durchgeführt wird. Aufgrund der Ergebnisse und unter Berücksichtigung des neuen Kompensationsmodells könnte die Höhe der Nothilfepauschale für den Standortkanton sowie die Höhe des Pauschalbeitrags an die Verwaltungskosten im Rahmen einer Bundesverordnung angepasst werden. Falls der Wegweisungsvollzug ab dem Betrieb in Zürich in 60 Prozent der erledigten Fälle möglich ist und dem Kanton weder Verwaltungskosten noch Nothilfekosten anfallen, könnten zusätzliche Einsparungen von rund 5,5 Millionen Franken pro Jahr realisiert werden.

Ferner kann das BFM bei einer weiteren Anwendung der Testphasenverordnung die Strukturen und Ressourcen so einsetzen, dass auch Asylgesuche im erweiterten

²⁵ Erläuternder Bericht dringliche Änderungen des Asylgesetzes vom 28. September 2012, Entwurf der Verordnungsanpassungen, S. 31 (Die damaligen Berechnungen stützten sich auf die Annahme eines Testzentrums mit 500 Betten, der Testbetrieb, der seit dem 6. Januar 2014 läuft, hat nur 300 Betten zur Verfügung).

Verfahren, welche der Zentrale im BFM zur Behandlung überwiesen werden und bei denen voraussichtlich der Wegweisungsvollzug angeordnet wird, beschleunigt behandelt werden. Dies würde zu Einsparungen von rund 2,9 Millionen Franken bei den Globalpauschalen für die Sozialhilfekosten führen.

Falls aufgrund eines raschen Verfahrens die Zahl der vorläufigen Aufnahmen in der Schweiz um 350 Fälle pro Jahr, wovon 50 in Zürich, zurückgehen würde (keine Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs nach längerem Aufenthalt in der Schweiz), sind weitere Einsparungen denkbar.

Insgesamt führt die weitere Anwendung der Testphasenverordnung noch zu Mehrkosten von 2,7 Millionen Franken im Jahr 2016; im Jahr 2019 ist der Betrieb kostenneutral, in den folgenden Jahren können dann Einsparungen realisiert werden.

Die genannten Einsparungen sind im Finanzplan 2016 und 2017 nicht enthalten und wären im Rahmen der Erarbeitung des Voranschlags 2015 umzusetzen.

Sollte der Bund ein weiteres Zentrum eröffnen, das von der Grösse her mit demjenigen in Zürich vergleichbar ist (300 Betten), wäre mit Investitionskosten von 50 000 Franken pro Unterbringungsplatz zu rechnen, wenn eine bestehende kantonale Struktur übernommen wird, oder mit 100 000 Franken pro Unterbringungsplatz, wenn es sich um ein neues Zentrum handelt.²⁶ Im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereichs ist geplant, die UnterbringungsKapazität des Bundes auf rund 5000 Plätze zu erhöhen. Ein neues Zentrum wäre in diese Planung mit einzubeziehen und soll in einem Objekt realisiert werden, welches nahtlos als Bundeszentrum weitergeführt werden kann. Für die Berechnung der jährlichen Betriebskosten dieser neuen Struktur würden dieselben Eckwerte wie für den Testbetrieb in Zürich gelten. Die entsprechenden Mittel sowohl im Bereich der Investitionskosten als auch der Personalaufwände und der Rechtsvertretung sind im Finanzplan 2015–2017 nicht enthalten.

In der Wirtschaftlichkeitsberechnung²⁷ wird davon ausgegangen, dass mit der Neustrukturierung substanzielle Einsparungen erzielt werden können, dies bei einem Mengengerüst von 24 000 Gesuchen, über einen längeren Zeitraum und einer Betriebsgrösse von 400 bis 500 Plätzen. Die oben dargelegten finanziellen Auswirkungen basieren demgegenüber auf einem Mengengerüst von 1350 Gesuchen und einer zwei- bzw. sechsjährigen Betriebsdauer und 300 Plätzen. Die Evaluation des Testbetriebs soll genau aufzeigen, welche weiteren Anpassungen insbesondere kostenseitig vorgenommen werden müssen, um das gesetzte Ziel der Wirtschaftlichkeit in den Jahren 2016–2019 zu erreichen. Die Verlängerung wird auch deshalb vom Ergebnis der Evaluation abhängig gemacht.

Eine Nichtverlängerung der dringlichen Massnahmen hätte u. a. zur Folge, dass die aufgehobenen Bestimmungen zu den Auslandgesuchen wieder aufleben würden (insb. aArt. 19 und 20 AsylG; vgl. Ziffer 2.4). Dies würde zu einer Mehrbelastung der Schweizerischen Vertretungen im Ausland führen. So müssten dort zur Erstellung des Sachverhalts in der Regel erneut Befragungen durchgeführt werden, was zu höheren Personalkosten führen würde. Weiter müsste mit einem Anstieg der Einreisebewilligungen in die Schweiz gerechnet werden. Dies hätte eine Zunahme der

²⁶ Erläuternder Bericht «Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes; Neustrukturierung des Asylbereichs», Ziff. 4.1.6, Fussnote 20, S. 58.

²⁷ Erläuternder Bericht «Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes; Neustrukturierung des Asylbereichs», Ziff. 4.

Personen in der finanziellen Zuständigkeit des Bundes und damit eine Erhöhung der Kosten im Bereich der Sozialhilfe zur Folge. Im ersten Jahr würden die Kosten um rund 0,4 Millionen Franken und in den Folgejahren progressiv auf bis zu zwei Millionen Franken im fünften Jahr ansteigen (vgl. hierzu auch Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 26. Mai 2010²⁸).

4.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Für die Kantone und Gemeinden ergeben sich mit der vorgeschlagenen Verlängerung keine finanziellen Auswirkungen. Bei einer Nichtverlängerung der dringlichen Massnahmen würden der Pauschalbeitrag an die Sicherheitskosten der Kantone und die Finanzierung zur Durchführung der Beschäftigungsprogramme in den Bundeszentren durch den Bund wegfallen. Dies würde zu Mehrkosten seitens der Kantone und Gemeinden führen.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung

Weil die dringlichen Änderungen vom Parlament am 28. September 2012 verabschiedet wurden, konnte die Verlängerung weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012²⁹ zur Legislaturplanung 2011–2015 noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012³⁰ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt werden.

Die hier unterbreitete Vorlage zur Verlängerung des dringlichen Bundesgesetzes vom 28. September 2012 zur Änderung des Asylgesetzes ist zur Vermeidung einer möglichen zeitlichen Lücke der Geltungsdauer der dringlichen Änderungen ab dem 28. September 2015 angezeigt.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Der Entwurf zur Verlängerung der dringlichen Änderungen des Asylgesetzes stützt sich auf Artikel 121 Absatz 1 der Bundesverfassung;³¹ BV (Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Gewährung von Asyl sowie Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern).

6.2 Erlassform

Die Verlängerung eines Bundesgesetzes erfolgt wiederum durch ein Bundesgesetz.

Um einen lückenlosen Übergang zu garantieren, muss der Gesetzesentwurf in der Sommersession 2014 durch den Erstrat und in der Herbstsession 2014 durch den

²⁸ BBl 2010 4520

²⁹ BBl 2012 481

³⁰ BBl 2012 7155

³¹ SR 101

Zweitrat behandelt werden. Somit bleibt eine rechtzeitige Inkraftsetzung auch bei einem allfälligen Zustandekommen des Referendums (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV) bzw. bei der Durchführung einer Volksabstimmung gewährleistet.

