

Bern, 8. November 2017

Neustrukturierung des Asylbereichs – Änderungen der AsylV2, AsylV3 und VVWAL

Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH

Weyermannsstrasse 10
Postfach
CH-3001 Bern

T++41 31 370 75 75
F++41 31 370 75 00

info@fluechtlingshilfe.ch
www.fluechtlingshilfe.ch

Spendenkonto
PC 30-1085-7



Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Das Wichtigste in Kürze	3
3	Änderungen der AsylV2	4
3.1	Übergangsbestimmung zur HWV-Pauschale	4
3.2	Pauschale für Koordinationsleistungen	5
3.3	Pauschalen für Rechtsberatungsstellen in den Kantonen	5
3.4	Finanzierung für Aufgaben der Rechtsvertretung als Vertrauensperson	6
3.5	Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe	7
3.5.1	Akteure der Rückkehrberatung	7
3.5.2	Ausschluss der Rückkehrhilfe bei bereits gewährten Leistungen durch andere europäische Staaten (Art. 62 Abs. 4 E-AsylV2)	7
3.5.3	Basispauschale (Art. 68 Abs. 3 E-AsylV2)	7
3.5.4	Leistungspauschale (Art. 68 Abs. 4 E-AsylV2)	9
3.5.5	Pauschale für die individuelle Rückkehrhilfe: degressives Modell (Art. 74 E-AsylV2)	10
3.6	Kosten für ärztliche Untersuchungen und Begleitungen (Art. 58b E-AsylV2) .	10
3.7	Unterbringung und Betreuung in Bundeszentren	11
3.8	Sozial- und Nothilfe	11
3.8.1	Einheitliche Sozial- und Nothilfe	11
3.8.2	Globalpauschalen des Bundes (Art. 22, 26 E-AsylV2)	11
3.8.3	Nothilfepauschalen (Art. 29-31 E-AsylV2)	12
4	Änderungen der AsylV3	12
5	Änderungen der VVWAL	13
5.1	Beginn der Vollzugsunterstützung (Art. 2 und Art. 4 E-VVWAL)	13
5.2	Ausreisegespräch (Art. 2a E-VVWAL)	13
5.3	Beratungsgespräch in Administrativhaft (Art. 3 E-VVWAL)	14
5.4	Zusammenarbeit mit Dritten (Art. 5 E-VVWAL)	14
5.5	Gestaffelter Wegweisungsvollzug (Art. 26f E-VVWAL)	14

1 Einleitung

Die SFH bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Die Entwürfe der Asylverordnungen präzisieren die Grundlagen für die neuen Verfahrensabläufe im Zuge der Neustrukturierung des Asylbereichs. Auf die Asylsuchenden kommt ein stark verändertes Verfahren zu, das insbesondere sehr viel schneller als bisher Klarheit bringen soll, ob einer Person in der Schweiz Schutz gewährt wird. Um die Verfahren trotz der erheblichen Beschleunigung fair und rechtstaatlich auszugestalten, sieht das revidierte Asylgesetz vor, dass jede asylsuchende Person für die Dauer des erstinstanzlichen Verfahrens Zugang zu kostenloser Beratung und Rechtsvertretung erhält. Der Fokus auf einen qualitativ hochwertigen und umfassenden Rechtsschutz für die asylsuchenden Personen ist zu begrüßen.

Ein solcher Rechtsschutz für die asylsuchenden Personen ist zentraler und erfolgskritischer Bestandteil der neuen Verfahren. Folglich muss die Umsetzung der entsprechenden Bestimmungen aus dem revidierten Asylgesetz in den Asylverordnungen auf dieses Ziel ausgerichtet sein. So gilt es die Voraussetzungen in Bezug auf den Verfahrensablauf derart zu gestalten, dass der Zugang der Asylsuchenden zu einem qualitativ hochwertigen Rechtsschutz effektiv gewährleistet ist. Dabei ist insbesondere auch die spezifische Funktionsweise der Rechtsschutzakteure in den Bundeszentren und in den Kantonen stärker zu berücksichtigen und deren Arbeit in finanzieller Hinsicht abzusichern.

Tatsächlich fallen viele Aufgaben, welche die Rechtsberatungsstellen heute abdecken, um die Achtung der Rechte von Personen aus dem Asylbereich zu gewährleisten, nicht unter den unentgeltlichen Rechtsschutz wie er im revidierten Asylgesetz vorgesehen ist. Dies betrifft etwa die Rechtsberatung und -vertretung bei Beschwerden im beschleunigten Verfahren im Fall einer Mandatsniederlegung durch die zugewiesene Rechtsvertretung, Beschwerden im erweiterten Verfahren, Beschwerden gegen Entscheide zum Widerruf, zur Aufhebung oder Beendigung eines Status, ausserordentliche Rechtsmittelverfahren, Familiennachzugsverfahren, asylrechtliche Härtefälle oder Kantonswechsel. Hinzu kommen weitere Aufgaben auf kantonaler Ebene, etwa bezüglich Verfahren zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, der Asylsozialhilfegewährung, der Unterbringung, des Gesundheitszustands oder Einschränkungen der Bewegungsfreiheit.

Diese Aufgaben sind von grundlegender Bedeutung für die Achtung der Rechte von Personen aus dem Asylbereich und müssen auch weiterhin durch die Rechtsberatungsstellen in den Kantonen abgedeckt werden. Insbesondere muss in diesem Zusammenhang vermieden werden, dass diese Aufgaben überhöhten Ansprüchen an die Flexibilität der Rechtsberatungsstellen im Rahmen eines möglichen Rechtsschutzmandats im erweiterten Verfahren zum Opfer fallen. Vielmehr müssen die Rahmenbedingungen in den Verordnungen derart ausgestaltet werden, dass dies nicht passiert.

2 Das Wichtigste in Kürze

- Um die **Hilfswerksvertretung** in der Übergangsphase zu gewährleisten, braucht es eine Übergangsbestimmung zur HWV-Pauschale.
- Um den **Rechtsschutz** und die notwendige Flexibilität der Rechtsvertretung sowohl im beschleunigten als auch im erweiterten Verfahren zu gewährleisten,

braucht es Pauschalen für Koordinationsleistungen, für die Rechtsberatungsstellen in den Kantonen, und für die Aufgaben der Rechtsvertretung als Vertrauensperson.

- **Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe:** Die Kürzung der Basispauschale ist nicht gerechtfertigt, die Qualität des Angebotes wäre nicht mehr sichergestellt. Die vorgesehene Erhöhung der Leistungspauschale reicht als Kompensation dafür nicht aus. Das degressive Modell nach Verfahrensstand ist abzulehnen.
- Die **Kosten für medizinische Untersuchung und Begleitung** bei Rückführungen sind zu tief angesetzt. Zudem braucht es eine Bestimmung zur Finanzierung medizinischer Untersuchungen zwecks Feststellung des medizinischen Sachverhalts zu Beginn des Asylverfahrens.
- Es braucht eine Regelung für die **Finanzierung der Unterbringung und Betreuung in Bundeszentren**, mit Qualitätskriterien und ergänzenden finanziellen Leistungen für die Unterbringung von Asylsuchenden, und insbesondere auch von Personen mit besonderen Rechten.
- **Sozial- und Nothilfe:** Für alle Bedürftigen muss ein einheitlicher Zugang zu Sozial- und Nothilfe gewährleistet werden. Es ist fraglich, ob die neue Regelung der Nothilfepauschalen praxistauglich ist.
- Der **Datenschutz** muss stets gewährleistet sein. Es braucht Regelungen zum Zugang der Rechtsvertretung und Beratung zu den für ihre Tätigkeit notwendigen Daten, sowie zur Datenübergabe an die kantonalen Rechtsberatungsstellen. (Asylverordnung 3)
- Die SFH lehnt den **gestaffelten Wegweisungsvollzug von Familienmitgliedern ab**. (Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL))

3 Änderungen der AsylV2

3.1 Übergangsbestimmung zur HWV-Pauschale

Um die Finanzierung der Hilfswerksvertretung in der Übergangsphase zu gewährleisten, braucht es eine Übergangsbestimmung zu Art. 79 und 80 AsylV2. Eine solche fehlt im aktuellen Entwurf.

Vorschlag SFH: Übergangsbestimmung:

Für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung vom ... hängigen Verfahren gelten die bisherigen Art. 79 und 80 AsylV2.

3.2 Pauschale für Koordinationsleistungen

Zur Gewährleistung eines ausreichenden Rechtsschutzes in den Bundeszentren sowie in den Kantonen werden sowohl intra- wie auch überregionale Koordinationsleistungen erforderlich sein. Diese sind zentral, um einen einheitlichen, qualitativ hohen Rechtsschutz sicherzustellen. Diese Koordinationsaufgaben müssen dem Leistungserbringer daher separat entschädigt werden. Die SFH schlägt dazu ein Koordinationsmodell analog der bisherigen Regelung im HWV-Bereich vor:

Vorschlag SFH:

Art.79 AsylV2

1 Der mit der Aufgabe in Art. 52a AsylV1 beauftragte Leistungserbringer ist zuständig für die überregionale und regionale Koordination der Stellen, die Beratung und Rechtsvertretung in den Zentren des Bundes gemäss Art. 102g und 102h AsylG anbieten und die Koordination der Rechtsberatungsstellen gemäss Art. 102l AsylG.

2 Der Bund zahlt für die Aufgabe gemäss Abs. 1 einen jährlichen Pauschalbetrag an die Personal- und Arbeitsplatzkosten sowie die Verwaltungskosten. Das SEM setzt den Pauschalbeitrag bedarfsgerecht fest.

Zusätzlich zur erwähnten Koordinationsarbeit ist aus Sicht der SFH eine verfahrensexterne verfahrensunabhängige Monitoring-Instanz notwendig, welche die Einheitlichkeit und die Qualität der Arbeit der Rechtsschutzakteure periodisch analysiert und prüft. Weiter sollte aus unserer Sicht eine paritätische Ombudsstelle eingerichtet werden, welche in Konfliktfällen zwischen den Verfahrensparteien vermitteln kann (siehe zu beiden Punkten die SFH-Position zur Asylverordnung 1 im Rahmen der laufenden Vernehmlassung). Eine entsprechende Finanzierung dieser beiden Stellen müsste in der Asylverordnung 2 geregelt werden.

3.3 Pauschalen für Rechtsberatungsstellen in den Kantonen

Um einen effektiven Rechtsschutz zu garantieren, muss weiter sichergestellt sein, dass die Rechtsvertretung ab der Übernahme des Mandates und bis und mit Eröffnung sowie Erläuterung des Entscheids gewährleistet ist. Die Teilnahme an den bisher in den Verordnungsentwürfen definierten entscheiderelevanten Verfahrensschritten reicht dafür nicht aus. Vielmehr sind auch die weiteren notwendigen Aufgaben zu entschädigen, insbesondere ein Übernahmegespräch, die Einreichung zusätzlicher Beweismittel und Stellungnahmen, sowie die Entscheideröffnung. Weiter verweisen wir dazu auf die Position der SFH zur Asylverordnung 1 im Rahmen der Vernehmlassung.

Aufgrund der Regelungen zum Übergang der Rechtsvertretung vom beschleunigten ins erweiterte Verfahren und den kurzen Verfahrensfristen in der neuen AsylV1 müssen die kantonalen Rechtsberatungsstellen bei Bedarf rasch zur Verfügung stehen. Aus dem Verordnungsentwurf geht hervor, dass die zugelassenen Rechtsberatungsstellen verpflichtet werden, die ihrer Region zugewiesenen Personen ins Mandat zu nehmen, falls diese dies wünschen («Übernahmewang»). Zudem **kann die Anzahl**

der Personen, die vom beschleunigten ins erweiterte Verfahren zugewiesen werden, deutlich **schwanken**.

Diese Ausgangslage bedingt eine **hohe Belastungsfähigkeit und Flexibilität** der Rechtsberatungsstellen. Wenn die Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren nach einer Zuweisung in den Kanton, wie vom Gesetz vorgesehen, umfassend bis zum erstinstanzlichen Entscheid gewährleistet sein soll, muss sichergestellt sein, dass eine Rechtsberatungsstelle zur Verfügung steht, die die Vertretung auch effektiv übernehmen kann. Dazu müssen entsprechende, insbesondere finanzielle Rahmenbedingungen geschaffen werden. Solche sind im Entwurf nicht vorgesehen: Es fehlt insbesondere eine Finanzierungsregel zu der gemäss Art. 102l Abs. 2 nAsylG vorgesehenen Entschädigung für die Tätigkeit der Rechtsberatungsstellen.

Aus Sicht der SFH sind entsprechende ergänzende Leistungen oder Pauschalen für die Tätigkeit der kantonalen Rechtsberatungsstellen in die AsylV2 aufzunehmen. Zwecks Rechtssicherheit und Transparenz sind diese auf Verordnungsstufe, und nicht lediglich auf bilateraler Vertragsbasis zu regeln.

3.4 Finanzierung für Aufgaben der Rechtsvertretung als Vertrauensperson

Die Tätigkeit als Vertrauensperson umfasst nicht nur die Rechtsvertretung, sondern auch verschiedene zusätzliche Aufgaben für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (n nicht abschliessend: Unterstützung, Vertretung und Begleitung in medizinischen Angelegenheiten, Platzierungsfragen, usw.). Da im neuen System die Rechtsvertretung in den Bundeszentren auch die Aufgabe der Vertrauensperson übernehmen, müssen die entsprechenden Personen auch befähigt und befugt werden, Kindesgefährdungen zu erkennen und entsprechend zu handeln (Einbezug KESB, allenfalls spezialisierte psychosoziale Betreuungs- und Unterbringungsdienste und Institutionen), umfassende Bedürfnisabklärungen durchzuführen (rechtlich und sozial), sowie bei Zuweisung an den Kanton oder ins erweiterte Verfahren eine geordnete Übergabe an klar bezeichnete Stellen sicherzustellen.

Diese Tätigkeiten unterscheiden sich klar von den Grundaufgaben einer Rechtsvertretung und kommen zusätzlich zu dieser hinzu. Daher muss aus Sicht der SFH in der AsylV2 eine besondere Pauschale dafür aufgenommen werden (auf Grundlage von Art. 102k Abs. 1 lit. e nAsylG). Ansonsten besteht die dringende Gefahr, dass bei der Rechtsvertretung nicht ausreichend Kapazität für diese wichtigen Aufgaben besteht.

Zusätzlich braucht es eine **Entschädigung für die zuständigen Kindesschutzakteure im Kanton** für die notwendigen Schritte zur Übergabe bei einer Zuweisung in den Kanton.

3.5 Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe

3.5.1 Akteure der Rückkehrberatung

Die Rückkehrberatung soll nicht durch die für den Vollzug zuständigen Behörden geleistet werden, sondern von unabhängigen Stellen. Diese wiederum müssen sich klar von Beratung und Rechtsvertretung abheben und unterscheiden lassen. Die SFH schlägt vor, die Unabhängigkeit der Rückkehrberatung von den Vollzugsbehörden in der AsylV2 zu verankern.

3.5.2 Ausschluss der Rückkehrhilfe bei bereits gewährten Leistungen durch andere europäische Staaten (Art. 62 Abs. 4 E-AsylV2)

Die angebotenen Leistungen der Rückkehrhilfe variieren in den verschiedenen europäischen Staaten sehr stark, und sind auch aufgrund unterschiedlicher systembedingter Voraussetzungen kaum vergleichbar. Auch besteht auf europäischer Ebene kein einheitliches System des Informationsaustausches in Bezug auf die gewährte Rückkehrhilfe. Unter diesen Umständen ist ein pauschaler Ausschluss von der Schweizer Rückkehrhilfe bei bereits erfolgtem Bezug jeglicher Rückkehrhilfeleistungen in einem anderen europäischen Land aus Sicht der SFH nicht gerechtfertigt. Allenfalls könnte eine Reduktion der vom SEM gewährten Rückkehrhilfe um den konkreten, bereits erhaltenen Betrag in Betracht gezogen werden. Auch dann bliebe aber die Frage der Überprüfbarkeit der Informationen zum gewährten Rückkehrhilfebetrag ungelöst.

Daher ist die SFH der Ansicht, dass dieser Passus zu streichen ist, solange europaweit kein einheitliches System der Rückkehrhilfe oder zumindest kein funktionierender innereuropäischer Informationsaustausch in diesem Bereich existiert.

Vorschlag SFH:

Art. 64 Abs. 2 AsylV2:

4 Rückkehrhilfe wird nur einmal gewährt. ~~Dies schliesst die in anderen europäischen Staaten gewährten Rückkehrhilfen ein.~~ Hat die Person die Schweiz vor mehr als fünf Jahren mit Rückkehrhilfe verlassen, kann ausnahmsweise erneut Rückkehrhilfe gewährt werden.

3.5.3 Basispauschale (Art. 68 Abs. 3 E-AsylV2)

Die in der Verordnung vorgesehene Reduktion der Basispauschale um 50% wird mit der Reduktion der Zuweisungen von Asylsuchenden in die Kantone um 60% begründet. Gleichzeitig soll diese Kürzung mit einer Erhöhung der Leistungspauschale von CHF 600 auf CHF 750 abgedeckt werden. Diese Argumentation überzeugt aus Sicht der SFH jedoch aus verschiedenen Gründen nicht:

Zunächst ist unklar, ob die Vorgabe von 60% überhaupt eingehalten werden kann. Die neuen, beschleunigten Verfahren wurden zwar getestet, die Anzahl Asylfälle, für die ein erweitertes Verfahren eröffnet wird, hängt jedoch stark von der Zusammensetzung

bzw. Situation in den Herkunftsländern der betroffenen Personen ab. Diese Entwicklungen sind derzeit nicht absehbar; je nachdem könnten plötzlich deutlich mehr Personen ins erweiterte Verfahren bzw. in die Zuständigkeit der Kantone eintreten.

Weiter würde die Reduktion der Basispauschalen um die Hälfte eine **drastische personelle Reduktion der Rückkehrberatungsstellen** nach sich ziehen. Damit würde sich das **Angebot verringern bzw. die Qualität der Tätigkeit verschlechtern**. Eventuell würde sogar die zukünftige Weiterführung gewisser Stellen in Frage gestellt. Verstärkt davon betroffen wären insbesondere kleine Kantone, bzw. überkantonale Rückkehrberatungsstellen mehrerer kleiner Kantone:

- Die Rückkehrberatung könnte allenfalls nicht mehr in allen Vertragskantonen eine regelmässige Präsenz garantieren, was der vom SEM eingeforderten Niederschwelligkeit sowie der Qualität des Angebots stark abträglich wäre.
- Insbesondere bei einem unvorhergesehenen Anstieg der Nachfrage wäre das Beratungsangebot und die rasche und qualitativ hochwertige Behandlung der Fälle nicht sichergestellt.
- Der Bestand von Personen aus dem Asylbereich, die bereits jetzt in den Kantonen ansässig sind, wird sich auch in Zukunft nicht wesentlich verringern. Erfahrungsgemäss ist auch aus dieser Personengruppe mit einer gewissen, konstanten Anzahl von Ausreisen zu rechnen.
- Die Visibilität der Rückkehrberatung bei der Zielgruppe würde stark eingeschränkt, da die Mittel zur Durchführung regelmässiger Informationsveranstaltungen fehlen bzw. vermindert würden. Gerade bei Personen in der Nothilfe, bei denen der Vollzug unmöglich oder erschwert ist, erweist sich eine kontinuierliche und stets wiederholte Informationstätigkeit aber als essentiell.
- Ein zentrales Element der Rückkehrberatung ist die Vernetzung mit allen relevanten Akteuren (SEM, Migrationsämter, Soziale Stellen, Asylunterkünfte, IOM etc.) sowie die kontinuierliche Pflege und Erweiterung des Wissensstandes. Beides ist ohne genügende zeitliche Ressourcen nicht aufrecht zu erhalten. Bei einer derart massiven Kürzung der Basispauschale wäre diese Grundlage gefährdet, da die Zahl der im Rückkehrprozess involvierten Akteure auch bei weniger Asylfällen nicht geringer wird – im Gegenteil: Sollte sich die Voraussage bzw. bereits heute feststellbare Tendenz, dass komplexere Fälle eher den Kantonen zugewiesen werden, bewahrheiten, wird die Zahl der involvierten Akteure eher noch zunehmen.
- Bei der Rückkehrberatung sollten die Bedürfnisse der beratenen Person und eine ganzheitliche Unterstützung bei der Rückkehr im Zentrum stehen. Gerade bei komplexeren Fällen beruht eine solche Beratung nicht auf einem standardisierten Vorgehen, sondern orientiert sich am Einzelfall und setzt ausreichend Erfahrung, Zeit und Bereitschaft, den beratenen Personen auf Augenhöhe zu begegnen, voraus. Dieser Ansatz ist bei einem reduzierten Betrieb der Rückkehrberatung in seiner Gesamtheit gefährdet, da die Zeit dafür fehlt.

3.5.4 Leistungspauschale (Art. 68 Abs. 4 E-AsylV2)

Als zumindest teilweise Kompensation für den Abbau der Basispauschale wird in der Verordnung eine erhöhte Pauschale pro erfolgter Ausreise von neu CHF 750 vorgeschlagen. Gemäss Erläuterungen zur Verordnung soll diese Erhöhung einer Vielzahl von Faktoren Rechnung tragen: Erstens der Tatsache, dass in den Kantonen überproportional viele «besonders intensive Beratungsfälle» sowie «Personen aus vollzugsschwierigen Herkunftsstaaten» vertreten sein würden; zweitens der Tatsache, dass die Leistungspauschale seit über 10 Jahren nicht mehr angepasst wurde; und drittens der «tendenziell kleineren Rückkehrbereitschaft bei Personen im erweiterten Verfahren». Dazu ist folgendes zu sagen:

- Die erwähnten Faktoren, welche zur Begründung der erhöhten Leistungspauschale angeführt werden, haben alle ihre Berechtigung; allerdings würde bereits jeder einzelne von ihnen eine Erhöhung der Leistungspauschale um den vorgesehenen Betrag rechtfertigen. **Die Gesamtheit aller Faktoren nur mit einer Erhöhung von lediglich 25% zu kompensieren kommt einer massiven Unterbewertung gleich**, zumal kein einziger dieser Faktoren bei der ursprünglichen Festlegung der Leistungspauschale überhaupt berücksichtigt wurde bzw. im nun zu erwartenden Mass bestimmend für die Arbeit der Rückkehrberatung (RKB) war.¹
- Unter diesen Umständen kann nicht von Planungssicherheit gesprochen werden. Die Erfahrung zeigt, dass die Einflussmöglichkeiten der Rückkehrberatung auf den Entscheid zur Ausreise letztlich begrenzt sind. Die Höhe der jährlichen Leistungspauschale ist somit stark von externen Faktoren abhängig und eben nicht planbar. Zahlreiche Gespräche der RKB münden nicht in einer Ausreise. Diese Aufwendungen sind in einer Leistungspauschale nicht berücksichtigt.
- Auch überzeugt das Argument der Schwankungstauglichkeit nicht. Die Arbeit der Rückkehrberatung beruht auf **diversen kontinuierlichen Hintergrundtätigkeiten**: Dazu gehören die Vernetzung, die Informationstätigkeit, fortwährende Wissenssicherung betreffend Weisungen des SEM, Länderinformationen, Informationen über Projektpartner (IOM) etc. Diese Tätigkeiten müssen auch bei einer geringeren Anzahl Fälle gewährleistet bleiben. Der vorgeschlagene Betrag reicht dazu nicht aus.
- Mit einem Abbau der RKB-Leistungen in Zeiten mit wenigen Ausreisen bzw. einer kurzfristigen Steigerung der Kapazitäten in Zeiten erhöhter Nachfrage wird das langjährig erarbeitete Knowhow und damit die Qualität der Arbeit der RKB auf Spiel gesetzt.

Aufgrund dieser Ausführungen scheint eine **Leistungspauschale** daher **als Finanzierungsmodell untauglich**. Falls daran festgehalten wird, müsste sie auf mindestens CHF 1000 erhöht werden, damit die geforderten Leistungen und der Beratungsaufwand auch entsprechend abgegolten werden können.

¹ Nimmt man die aktuellen Zahlen von rund 20 Ausreisen pro Jahr in den Vertragskantonen als Berechnungsgrundlage, belaufen sich die zu erwartenden Mehreinnahmen durch die erhöhte Leistungspauschale auf lediglich CHF 3000, was den zu erwartenden Mehraufwand bei der Bearbeitung der Fälle in keiner Weise kompensiert.

3.5.5 Pauschale für die individuelle Rückkehrhilfe: degressives Modell (Art. 74 E-AsylV2)

Die SFH lehnt eine Einschränkung der Rückkehrhilfe nach Stand des Asylverfahrens oder länderspezifischen Gründen ab, weil die Rückkehrhilfe sich dann nicht an den individuellen Bedürfnissen der rückkehrenden Person orientiert, und keine Gleichbehandlung aller Personen unabhängig von der Herkunft gegeben ist.

Dementsprechend **lehnt die SFH das** in Art. 74 Abs. 2 und 5 E-AsylV2 vorgesehene **degressive Modell ab**, welches den Betrag der Rückkehrhilfe nach Verfahrensstand abstuft. Das Angebot eines wesentlich höheren Betrags noch vor Abschluss des erstinstanzlichen Verfahrens birgt das Risiko einer Druckausübung auf die Asylsuchenden. Es ist stossend, dass Rückkehrhilfe im degressiven Modell einzig als Anreiz zu einer möglichst schnellen Ausreise verstanden wird, unabhängig der **individuellen Bedürfnisse**. Besonders problematisch ist dies bei Personen, die zwar Bereitschaft zur Rückkehr zeigen, innerhalb der gesetzten Frist aber keine gültigen Reisepapiere beschaffen können.

Mit Abschluss des beschleunigten Verfahrens und bei nicht erfolgter Ausreise ist ein Transfer der betroffenen Personen in ein Ausreisezentrum vorgesehen, wo nur eine geringe Rückkehrhilfe angeboten wird. Da die betroffenen Personen aber vornehmlich aus Staaten mit Vollzugsschwierigkeiten stammen werden und zudem bis zu diesem Zeitpunkt nicht vom Angebot der Rückkehrhilfe Gebrauch gemacht haben, kann nicht von einem grossen Interesse an einer pflichtgemässen Ausreise ausgegangen werden – umso mehr, wenn keine Rückkehrhilfe mehr angeboten wird.

Zudem ist davon auszugehen, dass diese Personen bei Nichtausreise als Nothilfebezüger in die kantonale Zuständigkeit fallen werden. Dort können sie wiederum von der regulären individuellen Rückkehrhilfe profitieren. Daraus resultiert eine **zusätzliche Belastung der Rückkehrberatung der Standortkantone bei gleichzeitigem Abbau der Basisfinanzierung**. An dieser Schnittstelle ist das degressive Modell somit nicht mit dem alten System kompatibel und wenig durchdacht.

3.6 Kosten für ärztliche Untersuchungen und Begleitungen (Art. 58b E-AsylV2)

Die in Art. 58b E-AsylV2 vorgesehenen Pauschalen für ärztliche Untersuchungen und Begleitungen bei Rückführungen sind aus Sicht der SFH deutlich **zu tief**. Gemäss Erfahrungswerten der Kantone betragen die Kosten für medizinische Untersuchungen durchschnittlich 350 CHF, für ärztliche Begleitungen ab den Kantonen zum Flughafen 1'000 CHF. Die SFH schlägt vor, die Pauschalen entsprechend zu erhöhen.

Zudem ist in der Asylverordnung eine zusätzliche Bestimmung einzufügen, welche die **Finanzierung medizinischer Untersuchungen zur frühen Feststellung des medizinischen Sachverhalts** nach Art. 26a Abs. 2 nAsylG zu Beginn des Asylverfahrens regelt.

3.7 Unterbringung und Betreuung in Bundeszentren

Aus Sicht der SFH **fehlt im 3. Titel der E-AsylV2 (Bundesbeiträge) ein Kapitel, welches die Finanzierung der Unterbringung und die Betreuung in den Bundeszentren regelt.** Die SFH schlägt vor, ein solches Kapitel zu ergänzen. Darin sollen insbesondere klare **Qualitätsanforderungen** an Betreuungs- und Unterbringungsorganisationen, welche die Bundeszentren im Auftrag des Bundes betreiben, festgehalten werden.

Um eine quantitativ und qualitativ ausreichende Unterbringung und Betreuung sicherzustellen, müssen zudem ergänzende Leistungen für die Betreibenden der Unterbringung und Betreuung vorgesehen werden (analog zu den vorstehend gemachten Vorschlägen in Bezug auf Leistungen für die Rechtsvertretung.)

Ebenfalls müssen die Leistungen konkretisiert werden, welche für **Personen mit besonderen Rechten** wie beispielsweise Familien, unbegleitete minderjährige Asylsuchende, Gewalt- und Menschenhandelsopfer erbracht werden müssen, und entsprechend vom Bund vergütet werden müssen. Entsprechende Leistungen, welche zu Mehrkosten führen, müssen vom Bund abgegolten werden.

3.8 Sozial- und Nothilfe

3.8.1 Einheitliche Sozial- und Nothilfe

Aus Sicht der SFH ist stossend, dass die Ansätze für Sozial- und Nothilfe für Personen im Asylbereich in den verschiedenen Kantonen teilweise beträchtlich variieren. Um eine **Gleichbehandlung** zu gewährleisten, ist aus Sicht der SFH in Art. 3 AsylV2 aufzunehmen, dass sich die Kantone bei der Gewährung der Sozialhilfe an den SKOS-Richtlinien orientieren.

Im neuen System werden vermehrt Personen in Bundeszentren, namentlich in «Ausreise- und Wartezentren», Nothilfe erhalten (Art. 80 Abs. 1 nAsylG). In diesen Fällen wird gemäss Art. 80a nAsylG der mit dem Vollzug der Wegweisung beauftragte Kanton für die Ausrichtung der Nothilfe zuständig sein. Auch in diesem System müsste sichergestellt werden, dass dabei eine Gleichbehandlung herrscht.

3.8.2 Globalpauschalen des Bundes (Art. 22, 26 E-AsylV2)

Aus Sicht der SFH sollte die Zahlung der **Globalpauschale nicht vom tatsächlichen Sozialhilfebezug abhängig** gemacht werden. Damit könnten Anreize geschaffen werden für die Kantone, wirksame Massnahmen zur Arbeitsmarktintegration zu ergreifen.

Ausserdem betont die SFH, dass sich die **Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Kantonen bei Nicht-Vollzug nach Art. 89b nAsylG auf die Ausreisepauschale beschränken** müssen. Sie darf nicht auf die Unterstützungs- und Integrationspauschale für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene ausgeweitet werden. Dies wäre unverhältnismässig und widerspräche dem Zweck dieser Pauschalen.

Zudem sollte sich der Bund an den Mehrkosten der Kantone für einen erhöhten Aufwand beteiligen, beispielsweise die Kosten für die Unterbringung und Betreuung von

unbegleiteten Minderjährigen, die Kosten für die nachhaltige Integration von Personen aus dem Asylbereich in den Arbeitsmarkt und die Kosten für die Übersetzung bei medizinischen Behandlungen, im Sinne eines diskriminierungsfreien Zugangs zur medizinischen Behandlung.

3.8.3 Nothilfepauschalen (Art. 29-31 E-AsylV2)

Die Nothilfepauschalen des Bundes an die Kantone sollen neu nach Verfahrensart abgestuft werden (erweitertes Verfahren, beschleunigtes Verfahren, Dublin-Verfahren). Aus Sicht der SFH scheint fraglich, ob die Art des Verfahrens ein taugliches Kriterium für die Bemessung der Nothilfe ist. Denn gerade Dublin-Verfahren dauern in der Praxis teilweise länger als die 140 Tage Aufenthalt im Bundeszentrum. Das bedeutet, dass diese Personen sich dann auch im Kanton aufhalten und dort nach einem Dublin-NEE Nothilfe beziehen. Zwar ist ein entsprechender Anpassungsmechanismus in Art. 30a E-AsylV2 vorgesehen. Es wird sich zeigen, ob dieses System die effektiven Nothilfekosten tatsächlich angemessen vergüten kann. **Für die SFH muss jederzeit gewährleistet sein, dass sämtliche nothilfeberechtigten Personen Zugang zu ausreichenden Nothilfeleistungen haben.**

4 Änderungen der AsylV3

Bei jeder Ausweitung der Zugriffsrechte auf Datenbanken, die Daten von Asylsuchenden beinhalten, muss der **Daten- und Persönlichkeitsschutz** jeder betroffenen Person sowie der Grundsatz der Verhältnismässigkeit stets gewahrt werden. Insbesondere wenn der Zugriff auf Dritte ausgedehnt wird, braucht es ausreichende Regelungen, um den Datenschutz zu wahren.

Aufgrund der genannten Fragen drängt sich eine umfassende Prüfung und Beurteilung dieser Bestimmung durch den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten auf.

Aus Sicht der SFH besteht zudem Klärungsbedarf in der AsylV3 bezüglich Zugriff auf Daten und Datenschutz im Verhältnis zum Leistungserbringer. Die SFH schlägt vor, dass in der AsylV3 ein **Zugang der Rechtsvertretung und der Beratung zu den für die Ausübung dieser Tätigkeit notwendigen Daten** der Asylsuchenden vorgesehen wird. Dies gilt auch für die Datenweitergabe an Rechtsberatungsstellen im erweiterten Verfahren. Es braucht in der AsylV3 eine Regelung, wie der **Informations- und Datenfluss an die kantonalen Rechtsberatungsstellen** abläuft. Für eine effiziente und effektive Mandatsübergabe ist eine rechtzeitige Weitergabe von Daten an die kantonalen Rechtsberatungsstellen erforderlich. Gleichzeitig muss der Datenschutz gesichert sein.

5 Änderungen der VVWAL

5.1 Beginn der Vollzugsunterstützung (Art. 2 und Art. 4 E-VVWAL)

Die SFH ist klar der Meinung, dass die **Vollzugsunterstützung während des laufenden Asylverfahrens nicht beginnen sollte**, da erst nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid feststeht, dass die Person zurückkehren muss. Ein zu früher Beginn der Vollzugsunterstützung kann Auswirkungen auf das Verfahren haben und zudem auch eine Gefährdung der asylsuchenden Person mit sich bringen. Die SFH schlägt daher vor, die Abs. 2 und 3 von Art. 2 E-VVWAL zu streichen, da diese keine klare Zeitangabe hinsichtlich des Beginns der Vollzugsunterstützung enthalten. Alternativ könnte in beide Bestimmungen eingefügt werden: «Nach Rechtskraft eines im Verfahren ergangenen Wegweisungsentscheids ... ».

In Abs. 1 sollte das Wort «rechtskräftige» vor «Aus- und Wegweisung» sowie vor «Landesverweisung» eingefügt werden. Um Art. 97 Abs. 2 AsylG Rechnung zu tragen, sollten ein Abs. 2 (Abs. 4) eingefügt werden, der regelt, dass in speziellen Ausnahmefällen, die Papierbeschaffung vor der Rechtskraft beginnen kann. In Art. 4 E-VVWAL sollten diese Ausnahmen dann klar aufgelistet sein. Aus Sicht der SFH kann eine Vollzugsunterstützung und Papierbeschaffung vor der Rechtskraft nur bei erheblichen Sicherheitsbedenken gerechtfertigt sein, in allen anderen Fällen wäre eine Vermischung zwischen Asylverfahren und Rückkehrverfahren nicht mit den prozeduralen Verfahrensgarantien vereinbar.

5.2 Ausreisegespräch (Art. 2a E-VVWAL)

Das Ausreisegespräch muss klar abgegrenzt werden von der Rückkehrberatung. Zudem sollen die Rollen der involvierten Akteure insbesondere für die Asylsuchenden geklärt werden. Zwecks Transparenz wäre aus Sicht der SFH wünschenswert, grundsätzliche Punkte diesbezüglich auf Verordnungsstufe (und nicht erst auf Weisungsstufe) zu regeln.

Das Ausreisegespräch soll zudem auch dazu dienen, den Gesundheitszustand und die notwendigen medizinischen Informationen beim Vorliegen von gesundheitlichen Problemen zu erheben. Diese Informationen sind unverzichtbar für die Beurteilung der Reisefähigkeit. **Die SFH schlägt daher vor, Art. 2a Abs. 4 E-VVWAL entsprechend zu ergänzen.**

Im Testbetrieb in Zürich hat sich gezeigt, dass gerade im Fall einer bevorstehenden Ablehnung viele Gespräche für die Asylsuchenden vorgesehen sind, da die asylsuchende Person von der Rechtsvertretung hinsichtlich Stellungnahme zum Entscheidentwurf und zur Eröffnung des Entscheids jeweils für ein Gespräch aufgeboten werden muss, in diesem werden dann auch die Chancen einer Beschwerde erörtert. Es kann und hat schon zu Verwirrung geführt, wenn in dieser Phase zusätzlich ein Ausreisegespräch geführt wird. Dieses ist auch wenig effektiv solange die Person noch nicht entschieden hat, ob sie eine Beschwerde erhebt oder nicht. Aus Sicht der SFH wäre es daher sehr sinnvoll, wenn deutlich gemacht würde, dass das **Ausreisegespräch in der Regel erst nach Rechtskraft erfolgen sollte**. In diesem Moment sind auch

Ausreisegespräche am wirksamsten, da die asylsuchende Person die (fehlende) Bleibeperspektive positiv kennt und entsprechende Planungen beginnen wird.

5.3 Beratungsgespräch in Administrativhaft (Art. 3 E-VVWAL)

Die SFH steht diesen Vorschlägen grundsätzlich skeptisch gegenüber, in der Haft ein Beratungsgespräch seitens der Behörden oder beauftragter Dritter zu führen. Für die Situation in Haft ist vor allem erforderlich, dass die Person Zugang zu individuellen und kompetenten Rechtsberatung hat. Hierfür müssen sowohl bei den Zugangsrechten als auch in der VVWAL Grundlagen geschaffen werden, die einen vollumfänglich Zugang zu Rechtsbehelfen und fachkundiger Beratung und Vertretung sicherstellen. Dies sollte in Art. 3 VVWAL aufgenommen werden. Es muss insbesondere möglich sein, dass ein erstes Beratungsgespräch vor Mandatierung geführt werden kann und dazu die entsprechenden Dossiers von der möglichen Rechtsvertretung eingesehen werden können.

5.4 Zusammenarbeit mit Dritten (Art. 5 E-VVWAL)

Die SFH ist der Meinung, dass eine Zusammenarbeit mit Dritten nur bei der freiwilligen Ausreise erfolgen sollte. Zwangsmassnahmen im Zuge der Rückführung können und dürfen wegen des staatlichen Gewaltmonopols nicht auf Dritte übertragen werden. Der Wortlaut von Art. 5 Abs. 1 E-VVWAL sollte dies klarstellen.

5.5 Gestaffelter Wegweisungsvollzug (Art. 26f E-VVWAL)

Die SFH lehnt einen gestaffelten Wegweisungsvollzug von Familienmitgliedern klar ab. Ein solcher ist aus unserer Sicht nicht mit dem Grundsatz der Wahrung der Familieneinheit vereinbar. Art. 44 AsylG hält explizit fest, dass bei der Anordnung des Wegweisungsvollzugs die Familieneinheit berücksichtigt werden muss. Dies muss auch für den Vollzug an sich gelten. Ausserdem ist die Formulierung «falls nötig» in Art. 26f Abs. 1 E-VVWAL sehr unbestimmt und schwammig ist. Angesichts des hohen Rechtsgutes, das betroffen ist (Familieneinheit), ist eine solche Formulierung nicht haltbar.

Ein gestaffelter Wegweisungsvollzug führt in der Umsetzung in den Kantonen zu unnötigen und unhaltbaren Stresssituationen für die Betroffenen. Werden einzelne Familienmitglieder ausgeschafft, verursacht dies eine grosse Belastung der zurückgebliebenen Angehörigen, der für die involvierten Stellen wiederum einen besonderen Aufwand in der Betreuung nach sich zieht. Es ist damit zu rechnen, dass damit die Förderung einer freiwilligen Rückkehr untergraben wird, Betroffene untertauchen und im schlimmsten Fall gar vulnerable Angehörige zurücklassen.

Die SFH schlägt daher angesichts der sozialen und finanziellen Folgekosten vor, Art. 26f E-VVWAL zu streichen.