



UNHCR-Stellungnahme  
zur Teilrevision der Asylverordnung 2 über  
Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Verordnung  
über die Integration von Ausländerinnen und  
Ausländern (VintA) und der Verordnung der  
Weg- und Ausweisung von ausländischen  
Personen (VVWA)

**August 2012**

UNHCR-Büro für die Schweiz und Liechtenstein  
[www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) / [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

## Einleitung

1. Das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR unterbreitet die vorliegende Stellungnahme als die Organisation, die von der UN-Generalversammlung damit betraut wurde, für den internationalen Schutz von Flüchtlingen und anderen Personen unter ihrem Mandat zu sorgen, sowie die Regierungen bei der Suche nach dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge zu unterstützen.<sup>1</sup> Wie in der Satzung der Organisation dargelegt, erfüllt UNHCR sein internationales Schutzmandat, *inter alia*, indem es „den Abschluss und die Ratifizierung von Internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge fördert, ihre Ausführung überwacht und Verbesserungsvorschläge vorbringt.“<sup>2</sup> Diese Aufsichtsfunktion wird im Artikel 35 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention)<sup>3</sup> nochmals wiederholt. Demnach verpflichten sich die Vertragsstaaten, „mit dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge [...] zusammenzuarbeiten und im besonderen ihre Aufgabe zu erleichtern, die Durchführung dieses Abkommen zu überwachen.“ Dieselbe Verpflichtung ist auch in Artikel II des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 (Protokoll von 1967)<sup>4</sup> enthalten. Die Interpretation der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention und des Protokolls von 1967 durch UNHCR wird allgemein als massgebende Sichtweise erachtet, welche sich durch eine über 60-jährige Erfahrung in der Beaufsichtigung und Anwendung von internationalen Flüchtlingsinstrumenten etabliert hat und den Staaten eine Anleitung für Entscheidungen und für die Gesetzgebung in flüchtlingsrechtlichen Fragen zur Verfügung stellt.

2. In diesem Zusammenhang soll betont werden, dass sich das Mandat von UNHCR nicht nur auf Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention beschränkt, sondern sich unter anderem auf alle Personen erstreckt, die internationalen Schutzes bedürfen. Dazu gehören auch Personen, die sich infolge bewaffneter Konflikte oder schwerwiegender Störungen der öffentlichen Ordnung, welche ihr Leben, ihre physische Integrität, Freiheit und persönliche Sicherheit bedrohen, ausserhalb ihres Herkunftslandes befinden. Diese Personen erhalten in der Schweiz in der Regel eine vorläufige Aufnahme.

3. UNHCR bedankt sich für die Einladung zur Äusserung seiner Beobachtungen zum Bericht des EJPD vom März 2012 über die Änderungen der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VintA) und der Verordnung der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA) und reicht hiermit in Ausübung seines Mandats seine Anmerkungen ein. UNHCR hofft, dass diese Stellungnahme den schweizerischen Bundesrat und die

---

<sup>1</sup> Siehe *Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge*, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, 1950, Absatz 1, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/refworld/rwmain/opendoc.pdf?reldoc=y&docid=48ce6aaf2>.

<sup>2</sup> *Idem*, Absatz 8(a).

<sup>3</sup> *Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, in Kraft seit dem 21. April 1954, ratifiziert durch die Schweiz am 21. Januar 1955, SR 0.142.30.

<sup>4</sup> *Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967*, in Kraft seit dem 4. Oktober 1967, ratifiziert durch die Schweiz am 20. Mai 1968, SR 0.142.301.

schweizerische Bundesversammlung darin unterstützt, den Vorentwurf zu prüfen und dass dabei den von UNHCR ausgedrückten Bedenken und Beobachtungen, die in den Schlussfolgerungen zusammengefasst sind, gebührend Rechnung getragen wird.

## Ausgangslage

4. Hauptziel der vorgeschlagenen Änderungen ist gemäss dem Bericht des EJPD ein neues Finanzierungsmodell der Sozialhilfe und der Integration mit Globalpauschalen.<sup>5</sup> Laut Bericht hat die am 1. Januar 2008 eingeführte Finanzierung der Sozialhilfe und der Integration mit Globalpauschalen in der Praxis teilweise zu Fehlanreizen bei der beruflichen Integration geführt. Diese Fehlanreize sollen mit der geplanten Verordnungsänderung beseitigt werden.

5. Im Bereich der Rückkehr drängte sich nach Ansicht des EJPD die Überprüfung der den Kantonen für Ihre Aufwendungen vergüteten Pauschalen sowie deren teilweise Neuregelung auf. Weiter sollen gemäss EJPD auf Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates künftig schweizweit Angaben über die Rechtsvertretung und Verbeiständung von Kindern, die in Administrativhaft genommen werden, gesammelt werden.

6. Im Interesse eines beschleunigten Wegweisungsvollzugs soll ausserdem neu die Möglichkeit geschaffen werden, Personen, die sich in Administrativhaft befinden und bei denen die Ausreise wegen der Schwierigkeiten bei der Papierbeschaffung für voraussichtlich mehr als sechs Monate nicht möglich sein wird, ein „Ausreisegeld“ auszurichten. Zusätzliche Voraussetzungen sind das Scheitern einer polizeilich begleiteten Rückführung und die im Rahmen eines Ausreisegesprächs signalisierte Bereitschaft zur selbständigen Ausreise. Das Ausreisegeld soll laut Bericht explizit der Deblockierung schwieriger Einzelfälle dienen und erst im Heimat- oder Drittstaat ausbezahlt werden.

7. Der bei der letzten Änderung der Asylverordnung 2 vom 24. Oktober 2007 über Finanzierungsfragen (AsylV2) vollzogene Richtungswechsel bei der Rückkehrhilfe, weg von der reinen Barauszahlung, diente der Qualität und Visibilität sowie einer wirksamen Mittelverwendung. Das bestehende Angebot der individuellen Rückkehrhilfe mit der Kombination eines Pauschalbetrages und einer auf die persönlichen Bedürfnisse angepassten, in den Herkunftsstaaten umgesetzten Zusatzhilfe hat sich gemäss Bericht des EJPD bewährt. Grundsätzlich soll dieser Weg weiter beschritten werden. Die wichtigste Anpassung sieht eine grössere Flexibilität bei schwierigen Fallkonstellationen vor. Fehlen Unterkunft und Einkommen im Herkunftsland, soll zur Lösung beider Probleme beigetragen, statt wie bisher wahlweise ein Problem angegangen werden.

---

<sup>5</sup> Erläuternder Bericht zur Änderung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2) und der Verordnung der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA) sowie der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VintA); Bundesamt für Migration, März 2012.

## **Bemerkungen bezüglich der vorgeschlagenen Änderungen der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen**

### **A. Änderungen im Bereich der Subventionierung der Sozialhilfe, insbesondere Einführung eines neuen Finanzierungssystems**

#### **Artikel 20 Einleitungssatz**

Der Bund vergütet den Kantonen Monats-Globalpauschalen für Personen während der Dauer des Asylverfahrens, der vorläufigen Aufnahme und der vorübergehenden Schutzgewährung. Er vergütet diese Pauschalen ab Beginn des Monats, welcher der Zuweisung an einen Kanton, dem Entscheid über die vorläufige Aufnahme oder der Gewährung des vorübergehenden Schutzes folgt, bis und mit dem Ende des Monats, in dem: (...)

#### **Artikel 22 Absatz 1 und 5**

1) Der Bund vergütet den Kantonen für jede Sozialhilfe beziehende Person eine Monats-Globalpauschale. Sie beträgt im schweizerischen Durchschnitt 1'430,17 Franken (Indexstand: 31. Okt. 2008).

5) Der Anteil für die Mietkosten beträgt 220,42 Franken, der Anteil für die übrigen Sozialhilfekosten 630,95 Franken und der Anteil für die Betreuungskosten 279,95 Franken. Die Anteile basieren auf dem Stand des Landesindex der Konsumentenpreise von 116,7 Punkten (Indexstand: 31. Okt. 2008). Das BFM passt diese Anteile jeweils Ende des Jahres für das folgende Kalenderjahr der Indexentwicklung an.

#### **Artikel 23 Berechnung des Gesamtbetrages**

1) Der vom Bund pro Kanton und Monat geschuldete Gesamtbetrag (B) in Franken basiert auf den in den Datensystemen des BFM erfassten Daten. Er berechnet sich nach der folgenden Formel: (...)

#### **Artikel 23a** *Aufgehoben*

#### **Artikel 24 Absatz 1 (Einleitungssatz) und Absatz 4 (Einleitungssatz)**

1) Der Bund vergütet den Kantonen Monats-Globalpauschalen für Flüchtlinge und Staatenlose. Er vergütet diese Pauschalen ab Beginn des Monats, welcher dem Entscheid über die Asylgewährung, über die Aufnahme als vorläufig aufgenommenen Flüchtling oder über die Anerkennung als Staatenloser folgt, bis und mit dem Ende des Monats, in dem: (...)

4) Der Bund vergütet den Kantonen eine Monats-Globalpauschale auch nach Erteilung der Niederlassungsbewilligung, jedoch längstens bis zur erstmaligen wirtschaftlichen Selbständigkeit für Sozialhilfe beziehende Flüchtlinge, die: (...)

### **Artikel 26 Absatz 1 und 5**

1) Der Bund vergütet den Kantonen für jede Sozialhilfe beziehende Person eine Monats- Globalpauschale. Sie beträgt im schweizerischen Durchschnitt 1'507,83 Franken (Indexstand: 31. Okt. 2008).

5) Der Anteil für die Mietkosten beträgt 320,87 Franken, der Anteil für die übrigen Sozialhilfekosten 845,92 Franken und der Anteil für die Betreuungs- und Verwaltungskosten 275,27 Franken. Die Anteile basieren auf dem Stand des Landesindex der Konsumentenpreise von 116,7 Punkten (Stand: 31. Okt. 2008). Das BFM passt diese Anteile der Globalpauschale jeweils Ende des Jahres für das folgende Kalenderjahr der Indexentwicklung an.

### **Artikel 27 Berechnung des Gesamtbetrages**

1) Der vom Bund pro Kanton und Monat geschuldete Gesamtbetrag (B) in Franken basiert auf den in den Datensystemen des BFM erfassten Daten. Er berechnet sich nach der folgenden Formel: (...)

### **Artikel 58 Absatz 3**

*Aufgehoben*

8. Laut Bericht belohnt die bisherige Verteilung der Bundessubventionen diejenigen Kantone, welche ihr Engagement zu Gunsten einer wirtschaftlichen Integration von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich auf ein Minimum reduzieren. Weiter – so der Bericht - schaffe das heutige Finanzierungssystem sogar Anreize, welche den angestrebten Zielen (positive Kostenentwicklung und Integration in den Arbeitsmarkt) zuwiderlaufen. So sei es für die Kantone nicht besonders attraktiv, Arbeitsbewilligungen - insbesondere im Teilzeit- und Niedriglohnbereich – zu erteilen. Dadurch diene das aktuelle Finanzierungsmodell teilweise nicht dem vom Gesetzgeber vorgesehenen Ziel, die kantonale Sozialhilfe und Integrationsmassnahmen so zu gestalten, dass eine möglichst rasche und nachhaltige soziale und wirtschaftliche Integration von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen erreicht wird. Ein neues Finanzierungssystem müsse daher diese eben beschriebenen Fehlentwicklungen korrigieren und Anreize schaffen, die mit den Zielen der Asyl- und Finanzpolitik des Bundes übereinstimmen. Die rasche Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen sei wichtig für eine erfolgreiche und würdige Asylpolitik.

9. UNHCR begrüsst die Bemühungen der Schweiz, um eine möglichst rasche und nachhaltige soziale und wirtschaftliche Integration von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen. Die Setzung echter Anreize für die nachhaltige Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen ist dafür im Teilbereich der Arbeitsmarktintegration ein wichtiges Ziel. Ebenso begrüsst UNHCR den Versuch der Korrektur von festgestellten Fehlentwicklungen in diesem Bereich.

10. UNHCR ist allerdings der Meinung, dass die Zielsetzung „den Kantonen bei den Asylsuchenden - im Unterschied zu den vorläufig Aufgenommenen und den

Flüchtlingen - keinen Anreiz bieten, die Erwerbstätigkeit zu fördern“,<sup>6</sup> ein wichtiger Grund für die festgestellten Fehlentwicklungen ist. Durch diese Grundeinstellung der Vollversorgung von Asylsuchenden werden diese durch administrative Massnahmen zur Unselbständigkeit gezwungen. Dies kann nach teilweise langandauernden Asylverfahren dazu führen, dass die Arbeitsmarktintegration nach längerer Abwesenheit vom Arbeitsmarkt während des Asylverfahrens erheblich erschwert wird.

11. Zudem ist hier zu beachten, dass in der Langzeitperspektive etwa 50% aller Personen, die ein Asylgesuch in der Schweiz stellen, einen Asylstatus oder eine vorläufige Aufnahme erhalten,<sup>7</sup> also zu einem späteren Zeitpunkt von Integrationsmassnahmen profitieren. Da diese Zahl auch alle formellen Erledigungen umfasst (Rücknahmen, Abschreibungen, Dublin-<sup>8</sup> und Drittstaatsfälle), sind es praktisch weit mehr als die Hälfte aller Personen, deren Asylverfahren in der Schweiz durchgeführt wird, die eine Bleibeperspektive haben. Für eine rasche und nachhaltige Integration dieser Personen wäre es ein wichtiger Schritt hier frühzeitig anzusetzen und eine Erwerbstätigkeit sowie den Zugang zu anderen Integrationsangeboten möglichst frühzeitig zu ermöglichen. Dies wäre aus Sicht von UNHCR ein bedeutender Schritt zur Integration von schutzbedürftigen Personen und würde zudem (aufgrund der voraussagbar früheren wirtschaftlichen Integration) auch dem Ziel der Kostenreduktion dienen.

### **Finanzierungsmodalitäten**

12. Laut Bericht drängt es sich angesichts der heutigen Realität der Sozialhilfe auf, die Zahlungen auf der Zeiteinheit „Monat“ zu basieren und eine Umstellung von der Tages-Globalpauschale zur Monats-Globalpauschale vorzunehmen und entsprechende weitere Regelungen zum subventionsauslösenden Ereignis zu ändern.

13. Als generelle Bemerkung möchte UNHCR an dieser Stelle vorausschicken, dass gemäss den Artikeln 21 bis 24 der Genfer Flüchtlingskonvention die Flüchtlinge auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge und sonstigen Hilfeleistungen Schweizern gleichgestellt sind.

14. UNHCR begrüsst die in den vorgeschlagenen Änderungen liegenden Vereinfachungen im Finanzierungssystem und die vorgesehene Koppelung der

---

<sup>6</sup> Erläuternder Bericht zur Änderung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2) und der Verordnung der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA) sowie der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VintA); Bundesamt für Migration, März 2012.

<sup>7</sup> Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich; Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), März 2011, S. 32.

<sup>8</sup> Zum Zeitpunkt der Kohortenbetrachtung war die Dublin-II-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist; abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0001:DE:PDF>) in der Schweiz noch nicht in Kraft getreten.

Globalpauschale an den Landesindex der Konsumentenpreise, da dies dazu beiträgt eine bedarfsgerechte Finanzierung zu sichern.<sup>9</sup>

15. Hinsichtlich der Höhe der Pauschale möchte UNHCR – im Lichte der oben gemachten Anmerkung zur Integration von Asylsuchenden – anregen, keinen Unterschiede zwischen Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen, Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wird, einerseits und Flüchtlingen und Staatenlosen andererseits zu machen. Die Förderung der Integration beziehungsweise deren Kosten sind nach der Erfahrung von UNHCR nicht durch den unterschiedlichen Status präfiguriert, sondern basieren auf den individuellen Bedürfnissen der jeweiligen Personen. Es wäre daher wünschenswert mit der Teilrevision der Asylverordnung 2 eine Basis für eine individualisierte Integrationspolitik zu legen, die Voraussetzung für den Erfolg der gesamten Integrationspolitik ist.

16. Dies gilt insbesondere für Personen, die kein Asyl nach dem Asylgesetz erhalten, aber trotzdem einen Schutzbedarf haben (z.B. Personen, die vor Situationen wie Krieg und allgemeiner Gewalt fliehen), und deren Bedarf an internationalem Schutz ebenso zwingend - und häufig von gleicher Dauer - wie der Schutzbedarf von Flüchtlingen ist. In der Schweiz wird diesen Personen normalerweise die vorläufige Aufnahme gewährt. Die Aufnahme dieser Personen ist aber häufig faktisch nicht „vorläufig“ sondern - auf Grund des Schutzbedarfes - eben dauerhaft.<sup>10</sup> UNHCR tritt daher dafür ein, dass auch für diese Personengruppe ein sicherer, positiver Rechtsstatus geschaffen wird, der ihren Schutzbedarf reflektiert („humanitärer Status“).<sup>11</sup> Diesen Schritt sind die EU-Länder mit der Einführung des subsidiären Schutzstatus in der Qualifikationsrichtlinie bereits 2004 gegangen. Analog dazu, plädiert UNHCR dafür, dass diesen Personengruppen auch in anderen Bereichen, wie zum Beispiel der Integration, die gleichen Rechte und Pflichten zukommen wie Flüchtlingen und sie Zugang zu sozialen Leistungen und zu grundlegenden Rechten wie der Reisefreiheit und der Familieneinheit haben. Auch dies würde der europäischen Länderpraxis und dem Ansatz insbesondere der Neufassung der Qualifikationsrichtlinie von 2011 entsprechen.<sup>12</sup> Daher spricht sich UNHCR

---

<sup>9</sup> In diesem Zusammenhang möchte UNHCR auf das Urteil vom Deutschen Bundesverfassungsgericht Karlsruhe verweisen, welches am 18. Juli 2012 entschieden hat, dass Personen, die unter das Asylbewerberleistungsgesetz fallen ab sofort mehr finanzielle Unterstützung bekommen sollen. Dies, da Geldleistungen trotz erheblicher Preissteigerungen seit 1993 nicht angehoben wurden und daher evident unzureichend seien. Siehe: BVerfG, 1 BvL 10/10 vom 18.7.2012, Absatz-Nr. (1 - 140); aufrufbar unter: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/ls20120718\\_1bvl001010.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/ls20120718_1bvl001010.html).

<sup>10</sup> Vgl. Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien, *Aufgenommen - aber ausgeschlossen? Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz, Eine Studie des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) im Auftrag der EKR*; verfügbar unter: <http://www.ekr.admin.ch/shop/00007/00036/index.html?lang=de>, S. 110, S. 110.

<sup>11</sup> Ein solcher Status besteht zum Beispiel für subsidiär Schutzberechtigte nach dem Recht der EU. Im Rahmen der Berichtspflichten an die EU Statistikdatenbank EUROSTAT aufgrund der Schengen/Dublin-Assoziierung ordnet die Schweiz einen grösseren Teil der vorläufig aufgenommenen Personen dieser Kategorie zu.

<sup>12</sup> Vgl. European Union: Council of the European Union, *DIRECTIVE 2011/95/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary pro-*

dafür aus, dass die Höhe der Monatsglobalpauschale zumindest für diese Gruppe an die Höhe der Pauschale für Flüchtlinge und Staatenlose gemäss Artikel 24 Asylverordnung 2 angepasst wird.

17. Dies würde den bereits seit 2008 bestehenden Zugang zu Integrationsmassnahmen für vorläufig aufgenommene Personen sinnvoll ergänzen. Zudem wäre dies ein Schritt dazu, das bisher häufig anzutreffende Sonderregime für diese Personen zu beenden und diese in die normalen Integrationsmassnahmen einzubinden. Dies wiederum könnte dazu beitragen, den bisher erforderlichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand abzubauen, der aus der Integrationspflicht nach dem AuG und der gleichzeitigen Kategorisierung als abgelehnte Asylsuchende entsteht.

18. Insgesamt spricht sich UNHCR dafür aus, dass alle schutzbedürftigen Personen frühzeitig einen gesicherten längerfristigen Aufenthaltstitel erhalten, der auch die Möglichkeit einer frühzeitigen Integration in den Arbeitsmarkt beinhaltet und plädiert daher dafür, dies durch eine entsprechende Gleichstellung beim Bundesanteil der Finanzierung von Integrationsmassnahmen im Asylbereich entsprechend zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang möchte UNHCR abschliessend darauf hinweisen, dass die Gewährung eines sicheren Aufenthaltsstatus (oder auch die Möglichkeit einer Einbürgerung<sup>13</sup>) den Integrationsprozess entscheidend positiv beeinflussen kann und somit dazu beitragen kann auch das Ziel der Kostenreduktion zu erreichen.

## **B. Änderungen im Bereich Rückkehr und Rückkehrhilfe**

19. Laut Bericht ist Ziel der Änderungen der Asylverordnung 2 im Bereich der Rückkehr und der Rückkehrhilfe der effizientere Rückführungsvollzug und die Möglichkeit der Deblockierung schwieriger Einzelfälle. Dies diene übergeordnet dem Ziel der Rückführungsrichtlinie eine effiziente Durchsetzung von Rückkehrentscheidungen unter Wahrung der menschenrechtlichen Garantien für illegal aufhältige Personen zu ermöglichen.<sup>14</sup> Diese Zielsetzung gilt für alle Personen, welche die Einreise- oder Aufenthaltsvoraussetzungen nach Schengener Grenzkodex oder nationalem Schweizer Gesetz nicht oder nicht mehr erfüllen. Es ist unerheblich, ob der illegale Aufenthalt durch eine illegale Einreise, die Ablehnung eines Asylgesuchs oder den Ablauf der Gültigkeitsdauer einer Bewilligung entstanden ist.

20. Trotzdem kann natürlich der jeweilige Grund des illegalen Aufenthalts eine entscheidende Rolle für die Rückkehrbereitschaft und deren möglichen Vollzug spielen. UNHCR begrüsst daher die Fokussierung des Verordnungsentwurfs

---

*tection, and for the content of the protection granted (recast), 20 December 2011, L337/9, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f197df02.html>.*

<sup>13</sup> Cf. OECD, *Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants?*, April 2011.

<sup>14</sup> *Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Rückführungsrichtlinie (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) Erläuterung zur Vernehmlassung*, S. 4, abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1724/Bericht.pdf>.

auf eine Ausreise ohne Zwangsmassnahmen durch die Förderung der Ausreisebereitschaft mittels finanzieller Anreize und durch die Möglichkeit der individuellen Beratung.

21. Obgleich Vollzugsmassnahmen nur auf Personen Anwendung finden, welche nicht befugt sind im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu verbleiben, stellt UNHCR fest, dass sich der Anwendungsbereich zudem auch auf Individuen erstrecken könnte, deren Schutzgesuch von einem Mitgliedstaat ohne materielles Verfahren abgewiesen wurde, sowie auf Personen, die einen Antrag auf Asyl stellen, während sie sich in Abschiebehaft befinden. Ersteres könnte beispielsweise bei Personen, deren Gesuche aufgrund von Drittstaaten-Regelungen (sicherer Drittstaat), wegen Rückführungen unter Dublin II, oder wegen anderer prozessualer Gründe abgewiesen wurde, der Fall sein. Insofern es sich dabei um Schutzbedürftige oder Staatenlose handelt, stehen sie unter dem Mandat von UNHCR. In diesen Fällen sollten in der Rückkehrberatung und im neu vorgeschlagenen „Ausreisegespräch“ (siehe Paragraph 26f.) auch die möglichen Schutzbedürfnisse der betroffenen Personen berücksichtigt werden, und wenn nötig Zugang zu einem Asylverfahren und zu effektivem Schutz in der Schweiz oder einem Drittstaat sichergestellt werden. Falls diese Personen unter Artikel 2(2) der Rückführungsrichtlinie fallen, finden nur sehr beschränkte Schutzmechanismen Anwendung und das Risiko eines *Refoulement* kann nicht ausgeschlossen werden.

22. Das UNHCR Mandat in diesem Bereich beschränkt sich nicht auf die Sicherung des Flüchtlingsschutzes in einem weiteren Sinne, vielmehr haben die Vertragsstaaten, die im UNHCR Exekutivkomitee vertreten sind, UNHCR im Jahr 2003 explizit aufgefordert, sich auch mit der „Rückstellung von Personen, bei denen kein internationaler Schutzbedarf festgestellt wurde“, zu beschäftigen.<sup>15</sup> Dabei hat das Exekutivkomitee in Buchstabe c) „wiederholt, dass die Rückstellung von Personen, bei denen kein internationaler Schutzbedarf festgestellt wurde, auf humane Weise und in voller Achtung ihrer Menschenrechte und ihrer Würde stattfinden sollte und dass die Anwendung von Gewalt, sollte sie notwendig sein, verhältnismässig sein und im Einklang mit den internationalen menschenrechtlichen Regelungen stehen muss, und betont, dass bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, das Kindeswohl im Vordergrund stehen muss.“<sup>16</sup> In dieser Hinsicht wurde UNHCR auch empfohlen sich an der Förderung der genannten Grundsätze zu beteiligen und sich zu diesem Themenkomplex zu äussern.<sup>17</sup> Dies beinhaltet auch die Möglichkeit und Notwendigkeit sich zu der Frage zu äussern, ob diese Bedingungen eingehalten werden und wie eine solche Einhaltung am effektivsten erfolgen könnte.

23. In diesem Zuge begrüsst UNHCR alle Elemente, die dazu beitragen können, dass Ausreisen ohne Zwangsmassnahmen ermöglicht werden, wie die Unterstützung von Rückkehrenden durch Rückkehrberatung, Rückkehrhilfe und

---

<sup>15</sup> UNHCR Exekutivkomitee, *Beschluss Nr. 96* (LIV-2003) über die Rückstellung von Personen ohne internationalen Schutzbedarf, abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1\\_international/1\\_1\\_voelkerrecht/1\\_1\\_8/FR\\_int\\_vr\\_EXKOM-EXKOM\\_096.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_8/FR_int_vr_EXKOM-EXKOM_096.pdf).

<sup>16</sup> *Idem*, Buchstabe c).

<sup>17</sup> *Idem*, Buchstabe f).

andere Massnahmen, die auch die Re-Integration im Heimatstaat im Blick haben. In dieser Hinsicht ist die Bundesunterstützung dieser Massnahmen ein wichtiges Zeichen für diesen Fokus des Vollzugs im Asylbereich und den Vorrang dieser Massnahmen vor Zwangsmassnahmen.

#### **Artikel 59 Absatz 1 Bst. c und e**

1) Der Bund vergütet die Kosten für:

- c) die Beförderung des Gepäcks bis zum Betrag von 200 Franken pro erwachsene Person und von 50 Franken pro Kind, höchstens jedoch bis zu einem Betrag von 500 Franken pro Familie;
- e) *Aufgehoben.*

24. UNHCR begrüsst die Streichung des Nebensatzes "sofern keine Rückkehrhilfe gewährt wurde" aus Artikel 59 Absatz 1 Bst. c, ebenso des ganzen, darauf Bezug nehmenden Artikels. Im Unterschied zu den unfreiwillig ausreisenden Personen wurde Ausreisenden mit Rückkehrhilfe die Beförderung von Gepäck bisher nicht vergütet. Dies führte in der Vergangenheit bei der Ausreise am Flughafen immer wieder zu Problemen.

#### **Artikel 59a Absatz 2bis (neu)**

2bis) Das BFM kann Personen, die sich gestützt auf Artikel 75 - 78 AuG2 in Haft befinden und die sich bereit erklären, selbständig auszureisen, ein Reisegeld von maximal 500 Franken vergüten. Die Vergütung des Reisegeldes erfolgt erst, nachdem ein Ausreisegespräch nach Artikel 59ater stattgefunden hat.

#### **Artikel 59abis Ausreisegeld (neu)**

1) Ausreisepflichtigen Personen, die gemäss Artikel 64 Absatz 1 von der Rückkehrhilfe ausgeschlossen sind, kann das BFM ein Ausreisegeld von maximal 2'000 Franken vergüten.

2) Die ausreisepflichtige Person muss bereit sein, bei der Beschaffung der Reisepapiere mitzuwirken und auszureisen.

3) Das BFM entscheidet auf Antrag der Kantone über die Ausrichtung des Ausreisegeldes. Hierfür hat der Kanton darzulegen, dass:

- a.) er alle für die Papierbeschaffung notwendigen Schritte rechtzeitig eingeleitet sowie bei Personen, die sich gestützt auf Artikel 75 - 78 AuG in Haft befinden, ein Ausreisegespräch gemäss Artikel 59ater durchgeführt hat, und
- b.) die Papierbeschaffung voraussichtlich länger als 6 Monate dauern wird, oder
- c.) die rückzuführende Person mindestens eine polizeilich begleitete Rückführung in den Heimatstaat verweigert hat oder gestützt auf Artikel 75 - 78 AuG verhaftet wurde.

4) Das Ausreisegeld kann nicht mit dem Reisegeld gemäss Artikel 59a Absatz 2bis kumuliert werden.

5) Das Ausreisegeld wird durch die schweizerische Vertretung im Heimatstaat oder Drittstaat oder durch die vom BFM beauftragte internationale Organisation ausbezahlt.

25. Das erhöhte Reisegeld bezweckt namentlich die Vermeidung von Sonderflügen oder polizeilich begleiteten Linienflügen. Als Grundangebot kann neu an alle Personen aus dem Asylbereich in Administrativhaft, die sich bereit erklären, selbständig auszureisen (DEPU), ein erhöhtes Reisegeld von maximal 500 Franken gewährt werden. Die verfügte Haftart oder die Verweigerung vorangehender Flüge ist dabei kein Ausschlussgrund. Die Kantone erhalten die Kompetenz, das erhöhte Reisegeld an Personen in Administrativhaft auszurichten. Voraussetzung ist, dass ein Ausreisegespräch (Artikel 59ater) stattgefunden hat. Das Ausreisegeld bezweckt die Deblockierung von besonders schwierigen Einzelfällen aus dem Asylbereich.

26. UNHCR begrüsst grundsätzlich, dass mit diesem Artikel auch Personen auf die bereits Zwangsmassnahmen angewendet wurden und die sich zu einem späteren Zeitpunkt für eine Rückkehr entschliessen, finanziell unterstützt werden können. Gleichzeitig muss festgehalten werden, dass Zwangsmassnahmen nur als allerletztes Mittel zur Anwendung kommen sollten und der Fokus auf ein Ausreisen ohne Zwang gelegt werden sollte.

#### **Artikel 59ater Ausreisegespräch (neu)**

1) Im Ausreisegespräch werden Personen, die sich gestützt auf Artikel 75 - 78 AuG in Haft befinden, über ihre Rückkehrperspektiven sowie über die Möglichkeit zur Ausrichtung des Reise- oder Ausreisegeldes informiert.

2) Das BFM kann mit den Kantonen oder Dritten Leistungsvereinbarungen über die Durchführung von Ausreisegesprächen abschliessen.

27. Im Bericht wird konstatiert, dass in der Administrativhaft keine Sozialberatungen - wie bei einer ordentlichen Haft - angeboten würden. Aus diesem Grund und im Sinne einer aktiven Rückkehrförderung können neu Ausreisegespräche mit finanzieller Beteiligung des Bundes auch in Administrativhaft angeboten werden.

28. UNHCR begrüsst, dass analog der Rückkehrberatung künftig in der Administrativhaft Ausreisegespräche angeboten werden können, da Änderungen die es ermöglichen, dass Personen nicht unter Anwendung von Zwang ausgeschafft werden müssen, dazu beitragen können, dass auch Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, in Sicherheit und Würde zurückkehren können. Oft hilft eine individuelle Beratung oder ein individuelles Gespräch dabei, dass sich der Entschluss selbständig auszureisen durchsetzen kann. Ein solcher Ansatz kann auch dazu beitragen, den Start nach der Rückkehr ins Herkunftsland zu erleichtern.

29. In Bezug auf die in Artikel 59ater Absatz 2 vorgeschlagenen Leistungsvereinbarungen möchte UNHCR die Schweiz dazu auffordern, sicherzustellen, dass solche Vereinbarungen Vorgaben enthalten bezüglich der Ausbildung der mit den Ausreisegesprächen befassten Personen. So sollten diese insbesondere Expertise nicht nur in Bezug auf die Rückkehrmodalitäten haben, sondern auch in Bezug auf mögliche Schutzbedenken.

#### **Artikel 74 Absatz 4 und 5**

4) Die materielle Zusatzhilfe wird grundsätzlich im Wert bis höchstens 3000 Franken pro Person oder Familie gewährt. Das BFM kann für Personen mit besonderen persönlichen, sozialen oder beruflichen Reintegrationsbedürfnissen im Zielstaat die materielle Zusatzhilfe bis auf maximal 5000 Franken erhöhen.

5) Bei Härtefällen, insbesondere bei Personen, die aufgrund ihrer familiären Situation, ihres Alters oder ihres Gesundheitszustandes als verletzlich zu betrachten sind, kann die materielle Zusatzhilfe gewährt werden, auch wenn sie sich weniger als drei Monate in der Schweiz aufhalten.

#### **Artikel 74a Absatz 1**

*Aufgehoben*

#### **Artikel 76 Absatz 2 (ergänzt)**

2) Keine individuelle Rückkehrhilfe wird gewährt, wenn die betroffene Person in einen EU- oder EFTA-Staat oder in einen Drittstaat, wie der USA, Kanada oder Australien, weiterreist sowie für Staatsangehörige aus diesen Staaten.

#### **Artikel 76a Ausreise in einen visumsbefreiten Staat (neu)**

1) Von der individuellen und medizinischen Rückkehrhilfe sowie von der materiellen Zusatzhilfe ausgeschlossen sind:

- a.) Staatsangehörige aus Staaten, die für einen Aufenthalt bis zu drei Monaten von der Visumpflicht befreit sind;
- b.) Personen, die in einen Staat nach Buchstabe a weiterreisen.

2) Für Personen mit besonderen persönlichen, sozialen oder beruflichen Reintegrationsbedürfnissen im Zielstaat kann das BFM Ausnahmen gewähren.

30. Bei der materiellen Zusatzhilfe ermöglichte die bisherige Regelung entweder die Unterbringung (Mietzahlungen/Renovationen) oder die berufliche Reintegration (Businessprojekte/ Ausbildung) der Rückkehrenden finanziell zu unterstützen. Benötigte eine Person bzw. Familie hingegen eine kumulative Unterstützung (Wohnraum und Beruf) konnte diese bis jetzt nicht angeboten werden. Im Sinne der Förderung einer dauerhaften Wiedereingliederung mit Rückkehrhilfe soll deshalb - laut Bericht - der in Absatz 4 aufgeführte Betrag bei dieser Konstellation von 3'000 auf 5'000 Franken erhöht werden können. Ein erhöhter Betrag steht daneben wie bisher auch in begründeten Einzelfällen (für

vulnerable Personen) zur Verfügung, selbst wenn die Aufenthaltsdauer in der Schweiz weniger als drei Monate beträgt. Der Maximalbetrag beträgt ebenfalls 5'000 Franken.

31. UNHCR begrüsst grundsätzlich jegliche Bemühungen, die dauerhafte Wiedereingliederung zurückkehrender Personen zu unterstützen. Die neu vorgeschlagene Möglichkeit der Kombination der Hilfen für Unterbringung und berufliche Reintegration erhöhen die Flexibilität in diesem Bereich und ist daher, aus Sicht von UNHCR, ein Schritt in diese Richtung.

32. Die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von vulnerablen Personen sowie der besonderen Reintegrationsbedürfnisse aus besonderen persönlichen, sozialen und beruflichen Gründen in Artikel 74 Absatz 5 und Artikel 76a Absatz 2 des Vorschlags ist ebenfalls begrüssenswert. Es sollte aber sichergestellt sein, dass bei vorliegendem Schutzbedarf keine frühzeitige Orientierung auf eine Rückkehr gelegt wird und andere Möglichkeiten, wie die vorläufige Aufnahme, nicht in den Hintergrund gedrängt werden.

### **Bemerkungen bezüglich der vorgeschlagenen Änderung der Asylverordnung 3 (AsylV 3)**

#### **Artikel 1e1 Datenbank Finanzierung Asyl (Finasi) (alt)**

1) In der Datenbank Finasi werden die Daten erfasst, die zur Auszahlung der Pauschalen nach den Artikeln 20, 22, 24, 26, 28 und 31 der Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 (AsylV 2) und Artikel 18 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) benötigt werden.

2) Sie enthält folgende Personendaten von Flüchtlingen, vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und Staatenlosen: Name, Vorname, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, Erwerbstätigkeit und Personennummer.

33. In der Asylverordnung 3 soll vorgesehen werden, dass zur Verbesserung der Qualität der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik in Artikel 1e Absatz 2 neu der Aufenthaltsstatus der ausländischen Personen mit den Daten aus Finasi abgeglichen werden. Die Daten sollen über die AHV-Versichertennummer verknüpft werden. Falls keine solche Versichertennummer vorhanden ist, wird der Abgleich anhand der demografischen Merkmale Geburtsdatum, Geschlecht, Nationalität, Beginn des Aufenthalts in der Schweiz und der BFS-Gemeindenummer durchgeführt. Zu diesem Zweck sollen die AHV-Versichertennummer und die BFS-Gemeindenummer in Artikel 2 Asylverordnung 3 neu aufgenommen werden.

34. UNHCR begrüsst die Tatsache, dass eine genaue Regelung des Datenzugriffs für Finasi eingefügt werden soll. Trotzdem hat UNHCR Bedenken, ob der Zweck der Regelung der Verbesserung der Sozialhilfestatistik mit dem internationalen Recht voll im Einklang steht. UNHCR bittet darum durch weitere

Schutzvorkehrungen sicherzustellen, dass das Prinzip der Vertraulichkeit respektiert wird und Informationen im Zusammenhang mit einem Asylantrag nicht direkt oder indirekt an das Heimatland des Asylsuchenden weitergegeben werden können.

35. Dies betrifft insbesondere Fälle anerkannter Flüchtlinge und Fälle in denen das Asylgesuch noch nicht endgültig abgelehnt ist, sondern das Verfahren noch anhängig ist. In beiden Fällen sollte aus Sicht von UNHCR keine Datenweitergabe ohne die ausdrückliche Zustimmung der betroffenen Personen erfolgen. Eine explizite Bestimmung, dass Daten von Asylsuchenden deren Verfahren noch läuft und von anerkannten Flüchtlingen gar nicht weitergegeben werden dürfen, wäre aus Sicht von UNHCR daher wünschenswert.

36. Jedenfalls sollte die Kompatibilität der neu vorgeschlagenen Regelung mit dem internationalen Datenschutzrecht vereinbar sein. Dafür ist insbesondere erforderlich, dass die Daten konkret und zweckgebunden erhoben werden (dies ist hier der Fall) und dass dieser legitim i.S. der Absätze 2 in Artikel 8-11 EMRK ist.<sup>18</sup> Konkret ist also genau zu spezifizieren, was der Zweck der Sozialhilfeempfängerstatistik ist und welche Daten dafür notwendig sind. Es sollten nur die für den Zweck notwendigen Daten neu aufgenommen werden.

## **Bemerkungen bezüglich der vorgeschlagenen Änderungen der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VintA)**

### **Artikel 18 Absatz 2** *Aufgehoben*

37. Die Integrationspauschale ist ein Beitrag des Bundes an die den Kantonen entstehenden Kosten aus der Förderung der Integration der ihnen zugewiesenen Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen. Die Integrationspauschale kann von der Erreichung sozialpolitischer Ziele abhängig gemacht werden. Gestützt auf Artikel 87 AuG und 88 AsylG sieht Artikel 18 Absatz 2 VIntA vor, dass 20% der Integrationspauschale erfolgsorientiert ausgerichtet werden. Demnach behält der Bund 20% der an den Kanton auszurichtenden Integrationspauschale vorerst zurück und verteilt diese anschliessend, nach Massgabe der kantonalen Erwerbsquote der Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen und unter Berücksichtigung der kantonalen Arbeitsmarktsituation, auf die Kantone. Laut Bericht hat es sich nun aber in der Praxis gezeigt, dass dieser finanzielle Anreiz nicht die beabsichtigte Wirkung hat. Die erfolgsorientierte Ausrichtung von 20% der Integrationspauschale soll daher ersatzlos gestrichen werden.

---

<sup>18</sup> Siehe z.B. Artikel 5 (b) Europarat Konvention 108 (v. 28.01.1981 sowie UN GA Guidelines for the regulation of computerized personal data files, E/CN.4/1990/72, principle 3).

38. UNHCR begrüsst die Bestrebungen festgestellte Fehlanforderungen in der Integrationspolitik zu korrigieren, wie sie anscheinend mit der Bestimmung des Artikel 18 Absatz 2 geschaffen worden waren. Die Verteilung der Gelder nach einem festen Schlüssel scheint weniger kompliziert und besser vorhersehbar als eine Verteilung nach „Erfolg der Integrationspolitik,“ so dass diese Neuausrichtung den Kantonen bessere Planungssicherheit zu geben scheint. Insgesamt sollte die Integrationspolitik auf eine möglichst rasche und nachhaltige Integration der zur Integration berechtigten Personen ausgelegt sein. Angesichts der festgestellten Fehlanforderungen ist allerdings fraglich, ob die geplante Aufhebung von Artikel 18 Absatz 2 VintA ausreicht, um die diese zu korrigieren, oder ob es nicht weiterer Massnahmen bedürfte.

### **Bemerkungen bezüglich der vorgeschlagenen Änderungen der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VWA)**

#### **Artikel 11 Sachüberschrift, Absatz 2, Absatz 3 und 4 (neu)**

Flughafendienst und Dienstleistungen am Flughafen

2) Das BFM kann mit den zuständigen Behörden der Flughafenkantone oder Dritten Vereinbarungen über die Führung des Betriebs am Flughafen abschliessen. Dazu gehören namentlich der Empfang von Personen am Flughafen und die polizeiliche Zuführung von Personen zum Flugzeug. Dienstleistungen, welche die zuständigen Behörden am Flughafen und Dritte im Auftrag des BFM erbringen, werden direkt mit diesen abgerechnet.

3) Für den Empfang am Flughafen und die polizeiliche Zuführung zum Flugzeug vergütet der Bund die folgenden Pauschalen pro Person:

- a.) für Linienflüge 300 Franken;
- b.) für Sonderflüge in Dritt- und Herkunftsstaaten 1200 Franken.

4) Das BFM stellt die medizinische Begleitung sicher:

- a.) auf allen Sonderflügen für sämtliche rückzuführenden Personen. Für Personen aus dem Ausländerbereich beteiligen sich die Kantone anteilmässig an diesen Kosten;
- b.) auf Linienflügen für die in Artikel 92 Absatz 2 AsylG aufgeführten Personenkategorien, sofern diese notwendig ist.

#### **Artikel 15 Absatz 2**

Das BFM kann mit den Justiz- und Sicherheitsbehörden der Kantone Verwaltungsvereinbarungen über den Vollzug der Haft nach Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 AuG abschliessen.

39. Werden rückzuführende Personen auf dem Luftweg ausgeschafft, so entstehen den Flughafenkantonen im Rahmen der polizeilichen

Abflugvorbereitungen Aufwendungen (bspw. allgemeine Administration, Personalaufwand, Sicherheitskontrolle, Erstellen der Reisebereitschaft, Abarbeitung von Abflugverweigerungen). Für diese Aufwendungen, welche der Flughafenpolizei des Abflugkantons entstehen, werden sie aktuell mit einer Pauschale von 250 Franken entschädigt, die die effektiven Kosten bei weitem nicht abdeckt. Im Sinne einer transparenten Kostenabgeltung soll die Pauschale für die Zentrumsleistungen an den Schweizerischen Abgangsflughäfen in eine Pauschale für Linienflüge (300 Franken pro rückzuführende Person) sowie eine Pauschale für Sonderflüge unter Berücksichtigung gleicher kantonalen Personalkosten (1'200 Franken pro rückzuführende Person) überführt werden.

40. Zudem sollen die Pauschalbeträge angehoben werden, weil – laut Bericht - insbesondere bei den Ärzten die ursprünglich fixierten 1'200 Franken auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr konkurrenzfähig sind und deshalb kaum mehr genügend qualifiziertes Personal zur Verfügung steht. Die Höhe der Pauschale sei noch nicht konkret ermittelbar.

41. Der letzte Satz in Artikel 15 Absatz 2 soll zudem gestrichen werden. Bei Anordnung einer Haft (Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft) richtet das BFM ab einer Haftdauer von zwölf Stunden einen Pauschalbetrag von 140 Franken pro Tag, basierend auf dem Stand des Landesindexes der Konsumentenpreise vom 31.10.2007, aus. Der Zielwert für die Abgeltungshöhe soll bei künftigen Verhandlungen BFM/Kantone weiterhin der Betrag von 140 Franken sein, aber mit der Möglichkeit verbunden, in begründeten Fällen davon abzuweichen.

42. UNHCR begrüsst eine an den realen Gegebenheiten und Kosten orientierte Politik im Bereich von Rückführungen.

#### **Artikel 15a Bst. g (neu)**

Die zuständigen kantonalen Ausländerbehörden übermitteln dem BFM folgende Daten über Festhalte- und Haftanordnungen nach den Artikeln 73 und 75–78 AuG im Asyl- und Ausländerbereich:

g.) bei Minderjährigen: Angabe, ob eine Rechtsvertretung eingesetzt wurde und ob vormundschaftliche Massnahmen getroffen wurden.

43. Laut Bericht hat die Praxis gezeigt, dass teilweise auch Minderjährige in Ausschaffungshaft versetzt werden. Im Rahmen von Artikel 15a VVWA übermitteln die zuständigen kantonalen Ausländerbehörden dem BFM seit 1. Januar 2008 Daten über Festhalte- und Haftanordnungen gemäss Artikel 73 und 75-78 AuG im Asyl- und Ausländerbereich. Diese Daten werden via Zentrales Ausländersystem (ZEMIS) elektronisch empfangen. Die von den Kantonen im Rahmen der Zwangsanwendung im Ausländerrecht bislang erhaltenen Daten sollen neu mit Angaben zur Rechtsvertretung und Verbeiständung von Minderjährigen ergänzt werden, um den Kantonen – einem Postulat der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates aus dem Jahr 2006 folgend - eine aktive Rolle bei der Sicherstellung der Rechtsvertretung

und allfälliger vormundschaftlicher Massnahmen (Errichtung einer Vormundschaft oder eine Beistandschaft) zuzuweisen. Diese Massnahme soll der Verwirklichung der Kinderrechte und damit letztlich dem Kindeswohl dienen, da so mit geringem Aufwand festgestellt werden könne, ob Minderjährigen in Administrativhaft die gesetzlich vorgesehene Rechtsvertretung und Verbeiständung zukommt.

44. UNHCR begrüsst die vorgesehene Übermittlungspflicht zu den getroffenen vormundschaftlichen Massnahmen und der Rechtsvertretung von unbegleiteten Kindern im Bereich der Festhalte- und Haftanordnungen. Diese Massnahme kann dazu beitragen, dass sichergestellt wird, dass unbegleitete Kinder von der gesetzlich vorgesehenen Rechtsvertretung profitieren und die eine Vormundschaft oder Beistandschaft erhalten, wenn sie inhaftiert werden sollen.

45. UNHCR weist daraufhin, dass grundsätzlich allen unbegleiteten Kindern eine Rechtsvertretung und ein Vormund – unabhängig von eventuellen Festhalte- und Haftanordnungen - zugewiesen werden sollte. Zudem spricht sich UNHCR generell gegen die Inhaftierung von Kindern aus dem Asylbereich aus, da dies regelmässig nicht dem Kindeswohl entspricht. UNHCR setzt sich daher für alternativen zur Haft und ein formelles Verfahren zur Bestimmung des Kindeswohls solcher Kinder ein. Da dies aber nicht Gegenstand der vorliegenden Vernehmlassung ist, wird hier auf den Vorschlag entsprechender – aus der Sicht von UNHCR notwendiger - Änderungen im Schweizer Recht verzichtet.

## **Schlussfolgerungen**

46. UNHCR begrüsst die Zielsetzung der vorgeschlagenen Änderungen, die vor allem die bessere Verwendung der Bundesmittel im Bereich der Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt und eine pragmatischere und vereinfachtere Herangehensweise an die Bundesfinanzierung für Massnahmen im Bereich Rückkehr und Rückführung zum Ziel haben. UNHCR ist daher der Ansicht, dass die vorgeschlagenen Änderungen ein Schritt in die richtige Richtung sind.

47. UNHCR spricht sich dafür aus, dass alle schutzbedürftigen Personen frühzeitig einen gesicherten längerfristigen Aufenthaltstitel erhalten, der auch die Möglichkeit einer frühzeitigen Integration in den Arbeitsmarkt beinhaltet und plädiert daher dafür, dies durch eine entsprechende Gleichstellung beim Bundesanteil der Finanzierung von Integrationsmassnahmen im Asylbereich entsprechend zu berücksichtigen und keine Sonderregime zu schaffen.

48. Die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von vulnerablen Personen sowie der besonderen Reintegrationsbedürfnisse aus besonderen persönlichen, sozialen und beruflichen Gründen in Artikel 74 Absatz 5 und Artikel 76a Absatz 2 des Vorschlags ist begrüssenswert. Vor diesem Hintergrund sollte aber sichergestellt werden, dass bei vorliegendem Schutzbedarf keine frühzeitige Orientierung auf eine Rückkehr gelegt wird und

andere Möglichkeiten, wie die vorläufige Aufnahme, nicht in den Hintergrund gedrängt werden.

49. Zur Sicherung des Datenschutzes empfiehlt UNHCR genau zu spezifizieren, was der Zweck der Sozialhilfeempfängerstatistik ist und welche Daten dafür notwendig sind. Es sollten nur die für den Zweck notwendigen Daten neu aufgenommen werden.

50. UNHCR begrüsst die Bestrebungen, Fehlenwicklungen in der Integrationspolitik zu korrigieren, wie sie beispielsweise bei der Bestimmung des Artikel 18 Absatz 2 Asylverordnung 2 festgestellt worden sind. Insgesamt sollte die Integrationspolitik auf eine möglichst rasche und insbesondere nachhaltige Integration der zur Integration berechtigten Personen ausgelegt sein.

51. UNHCR begrüsst, die vorgeschlagene pragmatische und individuelle Herangehensweise an Rückkehrmassnahmen und das Ziel Zwangsausschaffungen möglichst zu vermeiden. Die Möglichkeiten für eine finanzielle Beteiligung des Bundes an Massnahmen in diesem Bereich scheinen aber immer noch sehr kompliziert und unübersichtlich geregelt zu sein.

52. UNHCR begrüsst zwar die vorgesehene Übermittlungspflicht zu den getroffenen vormundschaftlichen Massnahmen und der Rechtsvertretung von Minderjährigen im Bereich der Festhalte- und Haftanordnungen, möchte jedoch darauf hinweisen, dass grundsätzlich allen Minderjährigen eine Rechtsvertretung und ein Vormund – unabhängig von eventuellen Festhalte- und Haftanordnungen - zugewiesen werden sollte. Zudem spricht sich UNHCR generell gegen die Inhaftierung von Kindern aus dem Asylbereich aus, da sie regelmässig nicht dem Kindeswohl entsprechen.

August 2012  
UNHCR-Büro für die Schweiz und Liechtenstein