

Bern, 12. Oktober 2023

## **Vernehmlassungsantwort der Plattform ZiAB**

### **Verordnungsänderung zur kurzfristigen Festhaltung und zur finanziellen Unterstützung von kantonalen Ausreisezentren durch den Bund (VWWAL)**

Die Plattform ZiAB bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung. Die ZiAB unterstützt die Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) und bittet um entsprechende Gewichtung deren Stellungnahme. In der vorliegenden Stellungnahme nicht aufgegriffene Punkte sollen nicht als Zustimmung verstanden werden

#### **Einleitung**

Am 16. Dezember 2022 hat das Parlament eine Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) verabschiedet (noch nicht in Kraft): Es wurde normiert, dass der Bund Grenzkantone finanziell unterstützen kann, die bei einer ausserordentlich hohen Zahl von illegalen Grenzübertritten sowie von Personenkontrollen kantonale Ausreisezentren zur Unterbringung betreiben (Art. 82 Abs. 3 nAIG). Im Weiteren wurde eine gesetzliche Grundlage geschaffen für die kurzfristige Festhaltung einer Person in einem solchen Ausreisezentrum zwecks Übergabe an einen Nachbarstaat gestützt auf ein Rückübernahmeabkommen (Art. 73 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 nAIG).

Mit der nun vorliegenden Änderung der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL) sollen zur Umsetzung der finanziellen Unterstützung durch den Bund folgende Ausführungsbestimmungen eingeführt werden:

- Einerseits wird die in Art. 82 Abs. 3 nAIG erwähnte finanzielle Beteiligung des Bundes bei einer kurzfristigen Festhaltung in einem kantonalen Ausreisezentrum insofern präzisiert, als dass ein vertraglich vereinbarter Pauschalbetrag von höchstens 100 Franken pro Tag ausgerichtet werden kann (Art. 15a Abs. 2 E-VWWAL).
- Andererseits soll die in Art. 82 Abs. 3 Bst. c nAIG enthaltene Voraussetzung präzisiert werden, wann eine ausserordentlich hohe Zahl von illegalen Grenzübertritten vorliegt (Art. 15a Abs. 1 E-VWWAL).

Die SFH hatte im Rahmen der Vernehmlassung zu den Änderungen auf Gesetzesstufe Stellung genommen. Sie hatte damals grundsätzlich begrüsst, dass eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird für die (bereits praktizierte) kurzfristige Festhaltung von Personen zwecks Übergabe an die Behörden der Nachbarstaaten. Gleichzeitig hatte sie u.a. gefordert, dass in den Ausreisezentren adäquate, menschenrechtskonforme Bedingungen sichergestellt sind und [Mindeststandards](#) eingehalten

werden; Minderjährige sollten von der kurzfristigen Festhaltung ausgenommen werden. Mit Blick auf diese Forderung wurde zudem die finanzielle Unterstützung der Grenzkantone durch den Bund bei Ausnahmesituationen begrüsst. Allerdings wies die SFH hierbei auf den Klärungsbedarf hin für die Frage, *wann* eine solche Ausnahmesituation vorliegt ([Vernehmlassungsantwort vom 22. März 2020](#) und [News vom 30.03.2020](#)).

## Das Wichtigste in Kürze

Die SFH hatte die Änderung des AIG, wobei u.a. eine Finanzierung der Ausreisezentren durch den Bund ermöglicht wurde, begrüsst. Insbesondere, wenn die Möglichkeit des Bundes, Grenzkantone für den Betrieb von Ausreisezentren in Ausnahmesituationen finanziell zu unterstützen, dazu beitragen kann, in den Ausreisezentren angemessene, menschenrechtskonforme Bedingungen sicherzustellen ([Vernehmlassungsantwort vom 22. März 2020](#) und [News vom 30.03.2020](#)). Die Forderung nach einer menschenwürdigen Unterbringung in den Ausreisezentren, wobei namentlich den Bedürfnissen von vulnerablen Personen genügend Rechnung getragen wird, wird aufrechterhalten. Auch muss der Zugang zum Asylverfahren bzw. Rechtsberatung oder -vertretung jederzeit gewährleistet sein. Die Einhaltung der Mindeststandards für die Unterbringung und Betreuung sowie der Zugang zum Asylverfahren und/oder Rechtsberatung und -vertretung soll regelmässig durch eine unabhängige Stelle überprüft werden.

Die Hauptbotschaften der ZiAB lauten folgendermassen:

- Die ZiAB wertet es als sehr positiv, dass gemäss erläuterndem Bericht (S. 5) der Pauschalbetrag des Bundes nur dann ausbezahlt werden soll, wenn das kantonale Ausreisezentrum bezüglich der Unterbringung den Anforderungen an ein Zentrum des Bundes für die Unterbringung von Asylsuchenden entspricht, die betroffenen Personen in nach Geschlecht getrennten Schlafräumen und zudem die minderjährigen Personen getrennt von erwachsenen Personen untergebracht werden sowie die besonderen Bedürfnisse von Familien, unbegleiteten minderjährigen Personen und weiteren vulnerablen Personen berücksichtigt werden. Diese Voraussetzung sollten, damit sie mehr Geltung erhalten, ebenfalls in die Verordnung aufgenommen werden.
- Die ZiAB weist darauf hin, dass der im Verordnungsentwurf festgelegte Pauschalbetrag mit höchstens 100 Franken pro Tag gering ausfällt, verglichen mit dem Pauschalbetrag von 200 Franken bei Zwangsmassnahmen nach dem AIG (Festhaltungen nach Art. 73 Abs. 1 Bst. a und b AIG zur Eröffnung einer Verfügung zum Aufenthaltsstatus sowie zur Feststellung der Identität oder Staatsangehörigkeit und bei der Anordnung von Administrativhaft nach den Art. 75-78 AIG). Hinzu kommt, dass es sich um einen Maximalbetrag handelt und gleichzeitig um eine Kann-Vorschrift für den Bund. Dieser grosse Spielraum seitens des Bundes zur Unterstützung der betroffenen Grenzkantone darf nicht zu Einsparungen beim Betrieb der Ausreisezentren und bei der Betreuung der festgehaltenen Personen führen. Andernfalls ist der Betrag höher anzusetzen.

## Adäquate, menschenrechtskonforme Bedingungen

Die ZiAB fordert, dass in den Ausreisezentren adäquate, menschenrechtskonforme Bedingungen sichergestellt sind und [Mindeststandards](#) eingehalten werden. Die ZiAB wertet es insofern als sehr positiv, dass gemäss [erläuterndem Bericht](#) (S. 5) der Pauschalbetrag des Bundes nur dann ausbezahlt werden soll, wenn das kantonale Ausreisezentrum bezüglich der Unterbringung den Anforderungen an ein Zentrum des Bundes für die Unterbringung von Asylsuchenden entspricht, die betroffenen Personen in nach Geschlecht getrennten Schlafräumen und zudem die minderjährigen Personen getrennt von erwachsenen Personen untergebracht werden sowie die besonderen Bedürfnisse von Familien, unbegleiteten minderjährigen Personen (Sozialpädagog\*innen, Vertrauensperson etc.) und weiteren vulnerablen Personen berücksichtigt werden. Anzumerken ist, dass diese Vorgaben generell gelten und zu beachten sind, nicht nur im Hinblick auf die finanzielle Unterstützung durch den Bund. Diese Voraussetzung sollten, damit sie mehr Geltung erhalten, ebenfalls in die Verordnung aufgenommen werden.

### Vorschlag SFH:

Art. 15 E-VVWAL:

1 Bei einer kurzfristigen Festhaltung nach Artikel 73 Absatz 1 Buchstaben a und b AIG und bei der Anordnung einer Haft nach den Artikeln 75-78 AIG wird dem betreffenden Kanton ab einer Dauer der Festhaltung oder der Haft von zwölf Stunden ein Pauschalbetrag von 200 Franken pro Tag ausgerichtet. **Der Pauschalbetrag wird nur ausbezahlt, wenn das kantonale Ausreisezentrum bezüglich der Unterbringung den Anforderungen an ein Zentrum des Bundes für die Unterbringung von Asylsuchenden entspricht, die betroffenen Personen in nach Geschlecht getrennten Schlafräumen und zudem die minderjährigen Personen getrennt von erwachsenen Personen untergebracht werden sowie die besonderen Bedürfnisse von Familien, unbegleiteten minderjährigen Personen und weiteren vulnerablen Personen berücksichtigt werden.**

Art. 15a E-VVWAL:

2 Bei einer kurzfristigen Festhaltung nach Art. 73 Abs. 1 Bst. c AIG wird dem betroffenen Kanton ein vertraglich vereinbarter Pauschalbetrag von höchstens 100 Franken pro Tag ausgerichtet. **Der Pauschalbetrag wird nur ausbezahlt, wenn die in Art. 15 Abs. 1 VVWAL festgehaltenen Anforderungen erfüllt sind.**

Dem [erläuternden Bericht](#) (S. 4) ist weiter zu entnehmen, dass kantonale Ausreisezentren u.a. dann in Betracht kommen, wenn aufgrund der vielen betroffenen Personen nicht mehr auf Zivilschutzanlagen

zurückgegriffen werden kann. Zivilschutzanlagen sind grundsätzlich nicht für die Unterbringung geflüchteter Personen geeignet. Insofern ist eine Unterbringung in einer anderen Unterkunft als einer Zivilschutzanlage vorzuziehen.

Die ZiAB weist besonders darauf hin, dass der im Verordnungsentwurf in Art. 15a Abs. 2 E-VVWAL festgelegte Pauschalbetrag mit höchstens 100 Franken pro Tag gering ausfällt, verglichen mit dem Pauschalbetrag von 200 Franken bei Zwangsmassnahmen nach dem AIG (Festhaltungen nach Art. 73 Abs. 1 Bst. a und b AIG zur Eröffnung einer Verfügung zum Aufenthaltsstatus sowie zur Feststellung der Identität oder Staatsangehörigkeit und bei der Anordnung von Administrativhaft nach den Art. 75-78 AIG, siehe Art. 15 Abs. 1 VVWAL). Hinzu kommt, dass es sich um einen Maximalbetrag handelt und gleichzeitig um eine Kann-Vorschrift für den Bund. Dieser grosse Spielraum seitens des Bundes zur Unterstützung der betroffenen Grenzkantone darf nicht zu Einsparungen beim Betrieb der Ausreisezentren und der Betreuung der festgehaltenen Personen führen. Andernfalls ist der Betrag höher anzusetzen.

## Beachtung rechtlicher Grundsätze

In Übereinstimmung mit [UNHCR](#) weist die ZiAB darauf hin, dass es sich nicht um (strafbare) illegale Grenzübertritte oder Einreisen handelt, wenn eine Person in die Schweiz einreist, um hier entsprechend den Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention (Art. 31 Abs. 1 GFK) um Schutz zu ersuchen. Wie bereits in der Vernehmlassungsantwort der SFH zur Änderung des AIG wird an dieser Stelle die Forderung wiederholt, dass der Zugang zum Asylverfahren jederzeit gewährleistet sein muss ([Vernehmlassungsantwort vom 22. März 2020](#)). Dies gilt auch im Zweifelsfall: Wenn Anzeichen bestehen, dass eine Person um Schutz ersuchen möchte, ist sie an das Bundesasylzentrum zu verweisen, und es ist von einer Festhaltung abzusehen. Dazu ist gemäss Art. 18 AsylG nicht erforderlich, dass die Person explizit den Begriff Asyl oder Asylgesuch benutzt. In diesem Zusammenhang ist sicherzustellen, dass die betroffenen Personen vorgängig in einer ihnen verständlichen Sprache über ihre Rechte aufgeklärt werden und ihnen bei Bedarf ermöglicht wird, innert nützlicher Frist mit einer Rechtsberatung oder -vertretung in Kontakt zu treten. Entsprechend muss Rechtsberater\*innen und Rechtsvertreter\*innen der Kontakt und der Zugang gewährt werden. Die Einhaltung der obgenannten Mindeststandards für die Unterbringung und Betreuung sowie der Zugang zum Asylverfahren und/oder Rechtsberatung und -vertretung sollen regelmässig durch eine unabhängige Stelle überprüft werden; dies umso mehr, als sowohl in der Öffentlichkeit als auch in Fachkreisen relativ wenig bekannt ist über die Festhaltungen in den kantonalen Ausreisezentren (Kennzahlen, genaue Abläufe etc.)

Weiter ist zu beachten, dass der Zweck der Festhaltung in einem Ausreisezentrum einzig in der Sicherstellung der Übergabe einer Person an einen Nachbarstaat gestützt auf ein Rückübernahmeabkommen liegt. Die Festhaltung darf nur für die Dauer der erforderlichen Mitwirkung

oder Befragung sowie des allenfalls erforderlichen Transports oder bis zur Übergabe an die zuständigen Behörden eines Nachbarstaates, höchstens aber drei Tage dauern (Art. 73 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 nAIG). Mit der Festhaltung einher gehen die (menschenrechtskonforme) Unterbringung, Betreuung und Sicherheit der von einer Überstellung betroffenen Person. Hingegen darf es nicht darum gehen, diese Personen aus straf- oder sicherheitsrechtlichen Aspekten aus dem öffentlichen Raum wegzuweisen und in einem Ausreisezentrum festzuhalten, wie dies aus der folgenden Zielsetzung im erläuternden Bericht hervorgehen könnte; hierzu wären andere Gesetzesgrundlagen einschlägig. Gemäss [erläuterndem Bericht](#) (S. 4), soll durch eine Unterbringung im Ausreisezentrum «[...] verhindert werden, dass sich die betroffenen Personen während der Nacht im öffentlichen Raum – beispielsweise unter freiem Himmel, in einem Park oder in der Nähe eines Bahnhofs – aufhalten, wo sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden können.» Die ZiAB erachtet die obgenannte Aussage, die keine gesetzliche Grundlage im AIG findet und darüber hinaus weder untermauert noch anderweitig eingeordnet wird und daher als unbelegter Generalverdacht gegenüber Geflüchteten erscheint, in einem offiziellen Dokument der Bundesbehörden als problematisch.

## Redaktionelles

Schliesslich wird darauf hingewiesen, dass in Art. 82 Abs. 3 Bst. b AIG als eine von mehreren Voraussetzungen für die Finanzierung durch den Bund «eine ausserordentlich hohe Zahl von illegalen Grenzübertritten sowie von Personenkontrollen» verlangt wird. In der VVWAL wird zwar unter Art. 15a Abs. 1 E-VVWAL erläutert, wann eine ausserordentlich hohe Zahl von illegalen Grenzübertritten vorliegt. Wann jedoch eine ausserordentlich hohe Zahl von Personenkontrollen zu verzeichnen ist, wird nicht definiert. Es stellt sich daher die Frage, ob die «Personenkontrollen» nicht in die entsprechende Verordnungsbestimmung einzufügen ist.

### Vorschlag SFH:

Art. 15a E-VVWAL:

1 Eine ausserordentlich hohe Zahl von illegalen Grenzübertritten **sowie von Personenkontrollen** (Art. 82 Abs. 3 Bst. b AIG) liegt vor, wenn:

Die ZiAB steht schweizweit mit Freiwilligengruppen in und um Bundesasylzentren in regelmässigem Kontakt und setzt sich seit der Gründung im Jahr 2015 für eine konstruktive und vertrauensbildende Zusammenarbeit zwischen Behörden, Betreiberorganisationen, Zivilgesellschaft und Asylsuchenden sowie für eine grund- und menschenrechtskonforme Unterbringung ein.