



Mai 2024

Verordnungsänderung (VWAL) zur kurzfristigen Festhaltung und zur finanziellen Unterstützung von kantonalen Ausreisezentren durch den Bund

Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Zusammenfassung

Am 16. Dezember 2022 verabschiedete das Parlament eine Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG; SR 142.20). Deren Umsetzung erfordert Ausführungsbestimmungen in der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VVWAL; SR 142.281).

Der Bundesrat eröffnete am 21. Juni 2023 eine Vernehmlassung zur VVWAL. Sie dauerte bis am 12. Oktober 2023.

Neun Kantone (**AG, AI, BE, FR, GL, NW, TG, UR, VD**) begrüßen die Vorlage. Zehn Kantone (**AR, BL, BS, GE, LU, NE, SH, TI, VS, ZG**) sind mit der Vorlage grundsätzlich ebenfalls einverstanden, haben jedoch diverse Vorbehalte, Anmerkungen und Änderungsvorschläge. Der Kanton **GR** hat zwei Anmerkungen zur Vorlage. Der Kanton **SG** lehnt die Vorlage ab.

Von den politischen Parteien begrüsst die **SVP** die Vorlage; von der **SP** wird sie überwiegend unterstützt. Für die **GRÜNE** ist die vorgeschlagene Änderung der VVWAL in vielerlei Hinsicht mangelhaft.

Der **SGB** findet die Unterstützung durch den Bund sinnvoll, er hat jedoch noch Anmerkungen und Änderungsvorschläge.

Fünf interessierte Kreise (**KKJPD, SFH, SRK, VKM, ZiAB**) begrüßen die Vorlage, sie haben jedoch diverse Vorbehalte, Anmerkungen und Änderungsvorschläge. **AsyLex** ist der Ansicht, dass die Vorlage in vielen Punkten mangelhaft sei.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
2	Vernehmlassungsverfahren.....	4
3	Stellungnahmen zum Vorentwurf	4
3.1	Allgemeine Würdigung.....	4
3.2	Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln	6
3.2.1	Artikel 15	6
3.2.2	Beteiligung an den Betriebskosten kantonalen Ausreisezentren (Art. 15a).....	6
3.2.3	Artikel 15a^{bis} Sachüberschrift	10
3.3	Weitere Bemerkungen.....	10
4	Verzeichnis der Eingaben	13

1 Ausgangslage

Am 16. Dezember 2022 verabschiedete das Parlament eine Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG; SR 142.20).

Die Gesetzesänderung (BBl 2022 3208) sieht vor, dass der Bund diejenigen Grenzkantone während eines befristeten Zeitraums finanziell unterstützen kann, die bei einer ausserordentlich hohen Zahl von illegalen Grenzübertritten sowie von Personenkontrollen kantonale Ausreisezentren (temporäre Unterkünfte) zur Unterbringung von Ausländerinnen und Ausländern betreiben, wenn diese gestützt auf ein Rückübernahmeabkommen an einen Nachbarstaat rückübergeben werden können. Zudem wurde eine gesetzliche Grundlage für die kurzfristige Festhaltung in einem solchen kantonalen Ausreisezentrum geschaffen.

Die Umsetzung dieser Änderungen erfordert Ausführungsbestimmungen in der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VVWAL; SR 142.281). Die Tagespauschale soll auf höchstens 100 Franken pro untergebrachte Person festgelegt werden. Der genaue Betrag ist mit dem betroffenen Kanton jeweils vertraglich zu vereinbaren. Zudem soll präzisiert werden, wann eine ausserordentlich hohe Zahl von illegalen Grenzübertritten vorliegt (Art. 15a E-VVWAL).

2 Vernehmlassungsverfahren

Der Bundesrat beauftragte am 21. Juni 2023 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft und den interessierten Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Dieses dauerte bis am 12. Oktober 2023.

Stellung genommen haben 21 Kantone, 3 politische Parteien, 1 gesamtschweizerischer Dachverband und 6 interessierte Kreise. Insgesamt gingen 31 Stellungnahmen ein. 9 Vernehmlassungsteilnehmer (**BGer, BVGer, OW, Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter, Schweizerischer Arbeitgeberverband, Schweizerischer Gemeindeverband, Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen, SO, Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden**) haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet.

Beim vorliegenden Bericht handelt es sich um eine Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. Für detaillierte Begründungen wird auf die Originalstellungnahmen verwiesen.¹

3 Stellungnahmen zum Vorentwurf

3.1 Allgemeine Würdigung

Kantone

Neun Kantone (**AG, AI, BE, FR, GL, NW, TG, UR, VD**) begrüßen die Vorlage und haben keine Anpassungsvorschläge. Zehn Kantone (**AR, BL, BS, GE, LU, NE, SH, TI, VS, ZG**) sind

¹ Abrufbar unter www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2023 > EJPD > Verwaltungsänderung (VVWAL) zur kurzfristigen Festhaltung und zur finanziellen Unterstützung von kantonalen Ausreisezentren durch den Bund.

mit der Vorlage unter Vorbehalt diverser Einwände grundsätzlich ebenfalls einverstanden. Der Kanton **GR** hat zwei Anmerkungen zur Vorlage, er äussert sich jedoch nicht ausdrücklich zu deren Annahme oder Ablehnung. Der Kanton **SG** spricht sich gegen die Vorlage aus.

Die Kantone **AR, GE, LU, SG, SH** und **TI** (sinngemäss **BS**) sprechen sich für eine Erhöhung der Tagespauschale aus. Die Kantone **GE, GR, SG** und **TI** bemängeln die vorgeschlagenen Voraussetzungen für eine finanzielle Beteiligung. Der Kanton **BL** lehnt eine vorgeschlagene Formulierung ab. Die Kantone **BL** und **GR** sind nicht einverstanden, dass die Tagespauschale vertraglich ausgehandelt werden muss. Der Kanton **SG** bemängelt, dass er nicht von der finanziellen Unterstützung des Bundes profitieren kann. Der Kanton **VS** begrüsst die vorgeschlagenen Änderungen, sofern diese bei einer grossen Zunahme der illegal eingereisten Personen angepasst werden können.

Politische Parteien

Die **SVP** befürwortet, dass den betroffenen Kantonen eine finanzielle Unterstützung gewährt werden soll, da sie schwierige Situationen zu bewältigen haben und mit hohen Kosten konfrontiert seien. Die **SP** unterstützt die Vorlage überwiegend, bemängelt jedoch unter anderem eine unpräzise Formulierung sowie die geringe Höhe der vorgeschlagenen Tagespauschale und fordert eine menschenwürdige Unterbringung in den kantonalen Ausreisezentren. Die **GRÜNE** bemängelt insbesondere die unpräzisen Voraussetzungen für eine finanzielle Unterstützung des Bundes, die vertragliche Aushandlung der Tagespauschale und eine fehlende Respektierung der Grund- und Menschenrechte sowie der Verfassungsgrundsätze. Zudem verlangen sie eine Erhöhung der vorgeschlagenen Tagespauschale. **Die Mitte**, die **FDP**, **Die Liberalen**, die **Grünliberale Partei Schweiz** und die **Evangelische Volkspartei** haben keine Stellungnahme abgegeben.

Gesamtschweizerische Dachverbände / weitere interessierte Kreise

Von den gesamtschweizerischen Dachverbänden begrüsst der Schweizerische Gewerkschaftsbund (**SGB**) die finanzielle Unterstützung durch den Bund. Er fordert jedoch eine Erhöhung der vorgeschlagenen Tagespauschale und die Regelung der Mindestanforderungen an die kantonalen Ausreisezentren auf Verordnungsebene.

Grundsätzlich begrüssen die interessierten Kreise (Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren [**KKJPD**], Schweizerische Flüchtlingshilfe [**SFH**], Schweizerisches Rotes Kreuz [**SRK**], Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden [**VKM**], Plattform «Zivilgesellschaft in Asyl-Bundeszentren» [**ZiAB**]) unter Vorbehalt diverser Einwände die Vorlage. **AsyLex** ist der Ansicht, dass die Vorlage in vielen Punkten mangelhaft sei.

Kritisiert werden insbesondere die ungenauen Voraussetzungen oder Formulierungen für eine finanzielle Beteiligung des Bundes (**AsyLex, KKJPD, VKM**), die geringe Höhe der Tagespauschale (**AsyLex, KKJPD, SFH, SGB, SRK, VKM, ZiAB**) und die vertragliche Vereinbarung der Tagespauschale (**AsyLex, KKJPD**). Zudem werden insbesondere Forderungen hinsichtlich der Mindestanforderungen an ein kantonales Ausreisezentrum (**AsyLex, SFH, VKM, ZiAB**) und der kurzfristigen Festhaltung (**AsyLex, SRK**) gestellt. Schliesslich fordern die **SFH** und die **ZiAB** die Schaffung einer unabhängigen Stelle zur Überprüfung der Einhaltung der Mindestanforderungen für die Unterbringung und Betreuung in einem kantonalen Ausreisezentrum.

3.2 Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

3.2.1 Artikel 15

Zur vorgeschlagenen Anpassung dieses Artikels erfolgten von den Vernehmlassungsteilnehmern keine Äusserungen.

3.2.2 Beteiligung an den Betriebskosten kantonalen Ausreisezentren (Art. 15a)

Absatz 1

Der Kanton **GE** bedauert, dass die vorgesehenen Voraussetzungen für eine finanzielle Beteiligung des Bundes an den Betriebskosten der kantonalen Ausreisezentren sehr restriktiv seien und auch kumulativ erfüllt sein müssten.

Der Kanton **TI** weist darauf hin, dass der Nachweis der Voraussetzungen unnötig kompliziert sei und einen grossen Interpretationsspielraum zulasse. Dies könne zu allfälligen Differenzen zwischen einem Kanton und dem Bund führen. Es wird vorgeschlagen, dass bei 1000 illegalen Grenzübertritten pro Monat die Voraussetzung der «ausserordentlich hohen Zahl» erfüllt sei.

Dem Kanton **GR** fehlen im erläuternden Bericht die objektiven Kriterien, wann eine Ausnahmesituation im Grenzraum vorliege. Es sei wichtig, diese zu definieren.

Der Kanton **SG** hält fest, dass sich die in Artikel 15a E-VVWAL definierte «ausserordentlich hohe Zahl von illegalen Grenzübertritten» auf Kriterien stütze, die von einem Kanton weder überprüfbar noch beeinflussbar seien. Erforderlich sei daher eine zahlenmässig vorgegebene Schwelle, ab der von einer «ausserordentlich hohen Zahl von illegalen Grenzübertritten» auszugehen sei. Zudem gehe aus der Verordnungsanpassung nicht hervor, welche Anforderungen ein kantonales Ausreisezentrum erfüllen müsse, damit eine finanzielle Abgeltung durch den Bund in Betracht falle. Erforderlich seien daher Vorgaben zur Ausgestaltung von kantonalen Ausreisezentren sowohl bezüglich Unterbringung als auch bezüglich Bearbeitung und Durchführung der Verfahren.

AsyLex und die **GRÜNE** fordern, dass präzisiert werde, wann von einer «ausserordentlich hohen Zahl von illegalen Grenzübertritten» in die Schweiz gesprochen werden könne. Die diesbezüglichen Voraussetzungen in Artikel 15a E-VVWAL (insb. Bst. a) seien nicht genügend konkret.

Die **VKM** bedauert, dass die Voraussetzungen ohne ein Mengengerüst oder eine Grössenordnung definiert werden. Die vorgeschlagene Präzisierung auf Verordnungsstufe erscheine nicht konkret genug, und der verbleibende Interpretationsspielraum sei zu gross. Es werde angeregt, die Voraussetzung der «ausserordentlich hohen Zahl von illegalen Grenzübertritten und Personenkontrollen» konkreter zu definieren, wenn nicht in der Verordnung selbst, dann mindestens auf Weisungsebene, um eine gewisse Rechtssicherheit und Planbarkeit zu gewährleisten. Bei der quantitativen Präzisierung dieser Voraussetzung sollte berücksichtigt werden, dass die Gesetzesänderung und die Verordnungsanpassung zum Ziel haben, besonders belastete Kantone zu unterstützen.

Die **SFH** und **ZiAB** weisen darauf hin, dass in Artikel 82 Absatz 3 Buchstabe b nAIG als eine von mehreren Voraussetzungen für die Finanzierung durch den Bund «eine ausserordentlich hohe Zahl von illegalen Grenzübertritten sowie von Personenkontrollen» verlangt werde. In

Artikel 15a Absatz 1 E-VVWAL fehle der Zusatz «sowie von Personenkontrollen». Es stelle sich daher die Frage, ob diese Ergänzung dort nicht auch eingefügt werden müsse.

AsyLex hat in ihrer Stellungnahme konkrete Verbesserungsvorschläge formuliert. Sie moniert zudem, dass es schwer auf einen Blick herauszufinden sei, wie viele kantonale Ausreisezentren in der Schweiz an welchen Standorten betrieben werden und wie viele Personen in den betroffenen Kantonen illegal einreisen würden. Dies erschwere die objektive und periodische Bewertung und Einschätzung der vorhandenen «Ist-Situation».

Absatz 1 Buchstabe a

Der Kanton **BL** und **AsyLex** (ähnlich **KKJPD**, **SP**) kritisieren, dass die Formulierung «über einen längeren Zeitraum» sehr unpräzise sei. Der Kanton **BL** befürchtet, dass diese Formulierung Potenzial für Missverständnisse und Konflikte berge. Er schlägt vor, als oberste Grenze fünf Tage festzulegen.

Die **SP** bemängelt, dass die Formulierung auch durch die im erläuternden Bericht erwähnten «administrativen Gründe» wenig konkret bleibe und in keiner Weise Bezug auf die «ausserordentlich hohe Zahl» genommen werde. Es wäre begrüssenswert, wenn die Gründe, weshalb eine Wegweisung nicht mehr möglich sei, in den Tatbestand aufgenommen und klar benannt würden.

Die **KKJPD** fragt sich, ob in der Praxis dem betroffenen Kanton oder dem Bund die Deutungshoheit über diese Begrifflichkeiten zukomme. Sie regt an, die unbestimmten Begriffe zusammen mit den betroffenen Kantonen von Anfang an zu quantifizieren.

Das **SRK** begrüsst die Präzisierung der Formulierung «über einen längeren Zeitraum» im erläuternden Bericht («dass eine Änderung dieser Situation mittelfristig nicht absehbar ist») und regt an, sie in den Verordnungstext aufzunehmen, um klarer einzugrenzen, in welchen Fällen von einem «längeren Zeitraum» ausgegangen werde.

AsyLex fordert, dass die Gründe, weshalb ein Vollzug der Wegweisung nicht mehr durchgeführt werden könne, klar zu benennen und in den Tatbestand aufzunehmen seien. Dieser sollte «abschliessender Natur» sein.

Absatz 1 Buchstabe b

Der Kanton **ZG** beantragt, dass die Unterbringung der betroffenen Personen in einem kantonalen Ausreisezentrum im Grenzraum nicht davon abhängen bzw. zunächst bedinge, dass deren Unterbringung in anderen kantonalen Unterkünften nicht gewährleistet werden könne. Die kantonalen Zentren seien nicht dafür ausgelegt, kurzfristig insbesondere illegal in die Schweiz eingereiste ausländische Personen aufzunehmen. Eine Durchmischung der illegal eingereisten Personen mit solchen, die einen ordentlichen Asylprozess durchlaufen, sei zu vermeiden. Die kantonalen Zentren würden in der Regel offen geführt, das heisst ohne Eingangs- und Ausgangskontrollen. Die untergebrachten Personen könnten sich daher frei bewegen. Dies könnte bei illegal eingereisten Personen ein Risiko darstellen.

AsyLex begrüsst, dass der Unterbringung einer betroffenen Person in einer anderen kantonalen Unterkunft bei ausreichender Kapazität den Vorrang eingeräumt werde. Es dränge sich jedoch die Frage auf, ob dies im Umkehrschluss die Anordnung einer Zwangsmassnahme rechtfertige, wenn nicht genügend freie Plätze vorhanden seien.

Absatz 1 Buchstabe c

Hierzu erfolgten von den Vernehmlassungsteilnehmern keine Äusserungen.

Absatz 2

Höhe der Tagespauschale

Die Kantone **AR** und **GE** sowie der **SGB** (sinngemäss **KKJPD**, **SH**, **SG**, **SP**) sind der Ansicht, dass der Pauschalbetrag aufgrund der Betreuungs- und Unterbringungskosten der betroffenen Personen erhöht werden sollte.

Der Kanton **BS** ist der Meinung, dass in Anbetracht der im erläuternden Bericht dargestellten Anforderungen der Betrag von 100 Franken regelmässig überstiegen werde. Bei der Bemessung der Tagespauschale müsse berücksichtigt werden, dass die Grenzkantone eine Sonderlast für die gesamte Schweiz tragen.

Die **SFH**, das **SRK** und die **ZiAB** weisen darauf hin, dass der im Verordnungsentwurf festgelegte Pauschalbetrag mit höchstens 100 Franken pro Tag gering ausfalle. Der grosse Spielraum («Kann-Bestimmung», Maximalbetrag) seitens des Bundes hinsichtlich einer Unterstützung der betroffenen Grenzkantone dürfe nicht zu Einsparungen beim Betrieb der Ausreisezentren und bei der Betreuung der festgehaltenen Personen führen. Andernfalls sei der Betrag höher anzusetzen.

Die **SP** stellt fest, dass es zur Wahrung aller Rechte der betroffenen Personen auch die Bereitstellung entsprechender finanzieller Mittel und Ressourcen bedürfe (ebenfalls **AsyLex**). Zudem sei heute bereits geregelt, dass ab einer Dauer der Festhaltung von zwölf Stunden ein Pauschalbetrag von 200 Franken ausgerichtet werde. Somit könnte höchstens dann ein geringerer Pauschalbetrag ausgewiesen werden, wenn im Umkehrschluss davon ausgegangen würde, dass die kurzfristige Festhaltung in einem kantonalen Ausreisezentrum nicht länger als zwölf Stunden andauern dürfe. Die dreitägige Festhaltung gemäss Artikel 73 Absatz 2 AIG sei ohnehin unangemessen und damit unverhältnismässig.

Der Kanton **TI** schlägt vor, die Tagespauschale auf 150 Franken zu erhöhen. Bei einer Beibehaltung der Tagespauschale von 100 Franken soll ein weiterer Betrag von maximal 150 000 Franken pro Jahr zur Deckung der Kosten für die Bereitstellung der Unterbringungseinrichtung ausgerichtet werden.

Die **VKM** ist der Ansicht, dass die Tagespauschale nicht unter 150 Franken liegen sollte.

Der Kanton **LU**, **AsyLex** und die **GRÜNE** sind der Ansicht, dass die Tagespauschale auf 200 Franken erhöht werden soll.

Der Kanton **SH** regt an, zwecks Analyse der effektiv anfallenden Kosten für die Unterbringung formlos weggewiesener Ausländerinnen und Ausländer mit den kantonalen Betreibern entsprechender Ausreisezentren vorgängig die notwendigen Berechnungen anzustellen, sodass der mögliche Pauschalbetrag des Bundes den Betriebskosten entsprechend bemessen werden könne.

Der Kanton **BL** beantragt, dass die Formulierung «bis höchstens CHF 100.00 pro Tag» durch eine klare und eindeutige Formulierung («CHF 100 pro Tag») ersetzt wird. Der Kanton **BS** ist der Ansicht, dass grundsätzlich von einer festen Tagespauschale gesprochen werden soll.

Vertraglich vereinbarte Tagespauschale

Die Kantone **BL** und **GR**, **AsyLex**, die **GRÜNE** und die **KKJPD** kritisieren, dass der Pauschalbetrag mit den Kantonen einzeln ausgehandelt werden soll. Der Kanton **BL** gibt zu bedenken, dass dieses Vorgehen intransparent und kompliziert sei. Damit werden allenfalls Unstimmigkeiten zwischen den Kantonen gefördert. Zudem sei nicht nachvollziehbar, weshalb bei den Haftbeträgen schweizweit ein Einheitstarif gelte, bei den Ausreisezentren aber nicht.

«Kann-Bestimmung» der Tagespauschale

Der Kanton **AR** ist der Ansicht, dass nicht von einer «Kann-Bestimmung» gesprochen werden könne, da der Bund einen Pauschalbetrag an den Kanton auszurichten habe, wenn die Voraussetzungen gemäss AIG und VVWAL erfüllt seien. Zwar sei dessen Höhe vertraglich zu vereinbaren, gänzlich könnte der Bund auf eine Unterstützung bei gegebenen Voraussetzungen aber nicht verzichten.

AsyLex weist darauf hin, dass es sich bei Artikel 82 Absatz 3 nAIG um eine «Kann-Bestimmung» handle. Hingegen halte Artikel 15a Absatz 2 E-VVWAL fest, dass ein vertraglich vereinbarter Pauschalbetrag von höchstens 100 Franken ausgerichtet «wird». Gemäss erläuterndem Bericht «soll» dem betroffenen Kanton wiederum dieser entsprechende Pauschalbetrag ausgerichtet werden. Dies erwecke den Eindruck, dass sich der Bund grundsätzlich an den Kosten beteiligen möchte, gleichwohl aber diverse Hebel einbaue, mit Hilfe derer er sich einer definitiven finanziellen Beteiligung wiederum im letzten Schritt entziehen könne. Artikel 82 Absatz 3 nAIG sollte daher von einer «Kann-Bestimmung» zu einer «Ist-Bestimmung» aufgewertet werden. Die Regelung einer eindeutigen Rechtsfolge würde erheblich zur Rechtssicherheit beitragen.

Mindestanforderungen an die kantonalen Ausreisezentren

AsyLex (im Ansatz), die **SFH**, der **SGB**, die **SP**, das **SRK** (mit einem Vorbehalt) und die **ZiAB** begrüßen, dass gewisse Mindestanforderungen an die kantonalen Ausreisezentren für eine finanzielle Beteiligung des Bundes erfüllt sein müssen. Gemäss **AsyLex** und der **SP** impliziere dies jedoch, dass auch Ausreisezentren von Kantonen betrieben werden könnten, welche diesen Mindestanforderungen nicht entsprächen. Es könne nicht angehen, dass der Bund unter Umständen eine Auszahlung verweigere und gleichwohl von dem Betrieb unzureichend geführter Ausreisezentren wisse. In solchen Situationen sollte eine Auszahlung trotzdem erfolgen, damit die Kantone bessere Bedingungen schaffen können. Damit jedoch die Bedingungen auch tatsächlich verbessert werden, sei die Auszahlung mit Bedingungen zu verknüpfen. Gemäss der **SFH** und der **ZiAB** sollen diese Vorgaben generell gelten und nicht nur im Hinblick auf die finanzielle Unterstützung durch den Bund.

Die **SFH**, der **SGB** und die **ZiAB** sprechen sich dafür aus, dass diese Mindestanforderungen auch auf Verordnungsebene geregelt werden (Anpassungsvorschlag von **SFH** und **ZiAB**). **AsyLex**, die **SFH**, der **SGB**, die **SP** und die **ZiAB** fordern eine menschenwürdige Unterbringung, die den Bedürfnissen von besonders schutzbedürftigen Personen (z. B. Minderjährige oder ältere Menschen) Rechnung trage. **AsyLex** weist darauf hin, dass neben den im erläuternden Bericht erwähnten Personen noch weitere vulnerable Personen und Gruppen existierten, deren Bedürfnisse in besonderem Masse berücksichtigt werden müssten.

Die **VKM** legt Wert darauf, dass die Voraussetzung, wonach das kantonale Ausreisezentrum bezüglich der Unterbringung den Anforderungen an ein Bundeszentrum für die Unterbringung von Asylsuchenden entspreche, genauer umschrieben werde.

3.2.3 Artikel 15a^{bis} Sachüberschrift

Zur Umnummerierung und zur Aufhebung der Sachüberschrift erfolgten von den Vernehmlassungsteilnehmern keine Äusserungen.

3.3 Weitere Bemerkungen

Ost- und Südgrenze

Der Kanton **SG** begrüsst grundsätzlich die Möglichkeit einer finanziellen Unterstützung durch den Bund für Kantone, die mit ausserordentlich hohen Zahlen von illegalen Grenzübertritten konfrontiert sind. Es sei jedoch stossend, dass die neue Regelung über Pauschalbeträge des Bundes trotz der anhaltend hohen Zahl rechtswidriger Einreisen an der Ostgrenze für den Kanton SG nicht zur Anwendung komme. Das bestehende Rückübernahmeabkommen mit Österreich sehe nicht vor, dass Personen mit positivem Eurodac-Treffer rücküberstellt werden können, weshalb nach der österreichischen Interpretation des Rückübernahmeabkommens Rückübergaben nach Österreich nicht möglich seien. Vielmehr bestünden die österreichischen Behörden auf der Durchführung von formellen Dublin-Verfahren, die zeit- und ressourcenintensiv seien. Es werde daher ein griffigeres Rückübernahmeabkommen mit Österreich bzw. eine finanzielle Unterstützung des Bundes unabhängig von einem bestehenden Rückübernahmeabkommen mit einem Nachbarstaat gefordert.

Die **SVP** bedauert die einseitige Auslegung des Rückübernahmeabkommens durch Österreich, wodurch Rückführungen in deren Land nicht möglich seien. Der Bundesrat müsse zudem auch Druck auf Italien ausüben, damit die Dublin-Überstellungen nach Italien wieder aufgenommen werden können.

Die **VKM** weist darauf hin, dass die illegalen Grenzübertritte in die Schweiz derzeit hauptsächlich an der Ost- und Südgrenze erfolgen. Betroffen von einer ausserordentlich hohen Anzahl illegaler Grenzübertritte im Sinne von Artikel 82 Absatz 3 nAIG seien somit insbesondere die Kantone SG und TI. Die beabsichtigte Regelung über Pauschalbeträge des Bundes findet im Kanton SG jedoch keine Anwendung. Es wäre wünschenswert, auch für diesen Grenzkanon Unterstützungsmechanismen zu entwickeln, die der Situation an der Ostgrenze (formlose Wegweisung von ausländischen Personen nicht möglich) gerecht werden.

AsyLex ist der Ansicht, dass aufgrund der Situation mit Österreich eine wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung der Bestimmung fehle und damit mittelbar auch die Legitimation der kurzfristigen Festhaltung.

Illegaler Grenzübertritt

Die **SP** weist darauf hin, dass im erläuternden Bericht mehrmals von «illegalen Grenzübertritten» gesprochen werde. Für viele Schutzsuchende gebe es jedoch keine Möglichkeit, auf legalem Weg in die Schweiz zu gelangen. Es könne ihnen somit nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass ihre Einreise meist auf illegalem Weg erfolge. Die einzige wirksame Massnahme zur Verhinderung von illegalen Grenzübergängen sei die Schaffung sicherer Fluchtrouten.

Die **SFH**, das **SRK** und die **ZiAB** weisen darauf hin, dass es sich nicht um (strafbare) illegale Grenzübertritte oder Einreisen handle, wenn eine Person in die Schweiz einreise und hier gemäss den Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention um Schutz ersuche. Der Zugang zum

Asylverfahren müsse jederzeit gewährleistet sein. Wenn im Zweifelsfall Anzeichen bestünden, dass eine Person um Schutz ersuchen möchte, sei sie an ein Bundesasylzentrum zu verweisen und von einer Festhaltung abzusehen.

Kurzfristige Festhaltung

AsyLex, die **SP** und die **GRÜNE** sind der Ansicht, dass bei einer kurzfristigen Festhaltung zwingend immer die Grund- und Menschenrechte sowie die verfassungsmässigen Prinzipien einzuhalten seien. Gemäss **SP** (ähnlich **AsyLex**) sei auch eine effektive und schnelle gerichtliche Kontrolle der jeweiligen Festhaltungen und der einfache Zugang zu dieser das einzige Mittel, um die Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips sowie andere rechtsstaatliche Prinzipien zu gewährleisten. Dies beinhalte ebenfalls, dass eine Festhaltung nur über einen kurzen Zeitraum hinweg und nur als *ultima ratio* möglich sein soll. Kritisch sei, dass eine finanzielle Unterstützung des Bundes eine bestehende kurzfristige Festhaltung voraussetze. Damit werde für die Kantone ein gewisser Anreiz geschaffen, zur Zwangsmassnahme der kurzfristigen Festhaltung zu greifen. **AsyLex** fordert, dass die kurzfristige Festhaltung nach Artikel 73 Absatz 1 Buchstabe c nAIG schriftlich erfolgen müsse und auf einen Zeitraum von 12 bis maximal 14 Stunden zu begrenzen sei. Zudem sei die nachträgliche Überprüfungsmöglichkeit der Rechtmässigkeit der Festhaltung im Fall von Artikel 73 Absatz 1 Buchstabe c nAIG nicht sachgerecht, da aufgrund der sich zeitnah anschliessenden Übergabe an den Nachbarstaat die Wahrnehmung dieser nachträglichen Überprüfungsmöglichkeit faktisch nicht stattfinden werde.

Das **SRK** ist der Ansicht, dass Kinder und Jugendliche von kurzfristigen Festhaltungen ausgenommen werden sollen (ebenfalls **AsyLex**), da dieses Vorhaben mit den verfassungsmässigen Rechten nicht vereinbar sei. Die von der Schweiz ratifizierte UN-Kinderrechtskonvention sehe den Freiheitsentzug bei Kindern «nur als letztes Mittel» vor. Dies gelte auch für Festhaltungen aus migrationsrechtlichen Gründen. Falls in Ausnahmefällen von der Festhaltung von Kindern und Jugendlichen nicht abgesehen werden könne, sollte auf die Trennung von Familien verzichtet werden und die Unterbringung nicht in kantonalen Ausreisezentren erfolgen. Diese Voraussetzungen sollten ebenfalls in die Verordnung aufgenommen werden.

Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Der **SGB** (ähnlich **SFH** und **ZiAB**) verweist auf den erläuternden Bericht, der ausführt, dass durch die Unterbringung der betroffenen Personen in einem kantonalen Ausreisezentrum verhindert werden soll, dass die betroffenen Personen sich nachts in einem Park oder in der Nähe eines Bahnhofs aufhalten, wo sie die «öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden könnten». Rechtlich gesehen sei der Zweck der Festhaltung in einem kantonalen Ausreisezentrum die Übergabe einer Person an einen Nachbarstaat basierend auf einem Rückübernahmeabkommen, und daher sei diese Aussage im erläuternden Bericht unpassend. **AsyLex** kritisiert, dass mit diesen Ausführungen im erläuternden Bericht den betroffenen Personen ein gewisses Gefährdungspotenzial attestiert werde, obwohl es doch gerade um die menschenwürdige Unterbringung und Befriedigung von Grundbedürfnissen gehen sollte.

Bundesasylzentren

Die **KKJPD** (sinngemäss **NE**) weist darauf hin, dass bei einer ausserordentlich hohen Zahl von Asylsuchenden über einen längeren Zeitraum auch die Standortkantone der Bundesasylzentren übermässig stark belastet werden. Sie regt daher an, dass auch die Frage nach einer zusätzlichen Entschädigung dieser Kantone bei einem starken Anstieg der Zahl von Asylsuchenden zeitnah diskutiert werde.

Unabhängige Stelle

Die **SFH** und die **ZiAB** fordern, dass die Einhaltung der Mindeststandards für die Unterbringung und Betreuung sowie der Zugang zum Asylverfahren und/oder zu Rechtsberatung regelmässig durch eine unabhängige Stelle überprüft werden sollen. Dies umso mehr, als relativ wenig über die Festhaltungen in den kantonalen Ausreisezentren (Kennzahlen, genaue Abläufe usw.) bekannt sei und dadurch mehr Transparenz geschaffen werden könnte.

Zivilschutzanlagen

Die **SFH**, das **SRK** und die **ZiAB** verweisen auf den erläuternden Bericht, wonach kantonale Ausreisezentren unter anderem dann in Betracht kommen, wenn aufgrund der vielen betroffenen Personen nicht mehr auf Zivilschutzanlagen zurückgegriffen werden könne. Zivilschutzanlagen seien grundsätzlich aber nicht für die Unterbringung geflüchteter Personen geeignet. Insofern sei eine Unterbringung in einer anderen Unterkunft als einer Zivilschutzanlage vorzuziehen.

4 Verzeichnis der Eingaben

Kantone / Cantons / Cantoni (21)

Aargau / Argovie / Argovia	AG
Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rhodes Extérieures / Appenzello Esterno	AR
Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rhodes-Intérieures / Appenzello Interno	AI
Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna	BL
Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città	BS
Bern / Berne / Berna	BE
Freiburg / Fribourg / Friburgo	FR
Genf / Genève / Ginevra	GE
Glarus / Glaris / Glarona	GL
Graubünden / Grisons / Grigioni	GR
Luzern / Lucerne / Lucerna	LU
Neuenburg / Neuchâtel	NE
Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo	NW
Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa	SH
St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo	SG
Tessin / Ticino	TI
Thurgau / Thurgovie / Turgovia	TG
Uri	UR
Waadt / Vaud	VD
Wallis / Valais / Vallese	VS
Zug / Zoug / Zugo	ZG

Politische Parteien / Partis politiques / Partiti politici (3)

GRÜNE Schweiz	GRÜNE
Les VERT-E-S suisses	VERT-E-S
Verdi Svizzeri	I VERDI

Schweizerische Volkspartei	SVP
Union Démocratique du Centre	UDC
Unione Democratica di Centro	UDC

Sozialdemokratische Partei der Schweiz	SP
Parti socialiste suisse	PS
Partito socialista svizzero	PS

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dell'economia (1)

Schweizerischer Gewerkschaftsbund	SGB
Union syndicale suisse	USS
Unione sindacale svizzera	USS

Weitere interessierte Kreise / Autres milieux concernés / Le cerchie interessate (6)

AsyLex	AsyLex
---------------	---------------

Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren	KKJPD
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police	CCDJP
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia	CDDGP

Schweizerische Flüchtlingshilfe	SFH
Organisation suisse d'aide aux réfugiés	OSAR

Schweizerisches Rotes Kreuz	SRK
Croix Rouge Suisse	CRS
Croce Rossa Svizzera	CRS

Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden	VKM
Association des services cantonaux de migration	ASM
Associazione dei servizi cantonali di migrazione	ASM

Plattform «Zivilgesellschaft in Asyl-Bundeszentren»	ZiAB
Plateforme « Société civile dans les centres fédéraux d'asile »	SCCFA
Piattaforma «Società civile nei centri della Confederazione per richiedenti l'asilo»	SCCA

Verzichte (9)

Bundesgericht	BGer
Tribunal fédéral	TF
Tribunale federale	TF

Bundesverwaltungsgericht	BVGer
Tribunal administratif fédéral	TAF
Tribunale amministrativo federale	TAF

Obwalden / Obwald / Obvaldo	OW
Schweizerischer Arbeitgeberverband	SAV
Union patronale suisse	UPS
Unione svizzera degli imprenditori	USI
Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen	SVZ
Association suisse des officiers de l'état civil	
Associazione svizzera degli ufficiali dello stato civile	
Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter	SVR
Association suisse des Magistrats de l'ordre judiciaire	ASM
Associazione svizzera dei magistrati	ASM
Schweizerischer Gemeindeverband	SGV
Association des Communes Suisses	ACS
Associazione dei Comuni Svizzeri	ACS
Solothurn / Soleure / Soletta	SO
Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden	VSAA
Association des offices suisses du travail	AOST
Associazione uffici svizzeri del lavoro	AUST