



April 2021

Verlängerung der Verordnung über Massnahmen im Asylbereich im Zusammenhang mit dem Coronavirus

(Covid-19-Verordnung Asyl vom 1. April 2020)

**Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Die anhaltende Covid-19-Epidemie stellt den Asylbereich weiterhin vor grosse Herausforderungen. Dies gilt namentlich für die Unterbringung von asylsuchenden Personen, die Durchführung von Asylverfahren und den Vollzug der Wegweisungen. Es ist sicherzustellen, dass die Massnahmen des Bundesrates bzw. die Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) zur Eindämmung des Coronavirus und zum Schutz der Gesundheit auch im Asylbereich weiterhin konsequent umgesetzt werden können.

Das SEM hat zum Schutz aller Beteiligten im Asylverfahren und zur Umsetzung der Vorgaben des Bundesrates und des BAG bereits im Frühjahr 2020 zahlreiche Sofortmassnahmen ergriffen (z.B. Kapazitätserweiterung bei Unterbringungsplätzen, Einsatz von Hilfsmitteln wie Plexiglasscheiben oder die regelmässige Reinigung der Befragungsräume mit Desinfektionsmitteln).

Am 1. April 2020 hat der Bundesrat zusätzlich gestützt auf die Bundesverfassung im Rahmen einer Notverordnung die Verordnung über Massnahmen im Asylbereich im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19-Verordnung Asyl; SR 142.318) verabschiedet. Diese weicht in einzelnen Punkten vom geltenden Asylgesetz ab. Diese Verordnung beinhaltet insbesondere Regelungen zur Durchführung von Befragungen (Art. 4–6 Covid-19-Verordnung Asyl), zur Sicherstellung ausreichender Kapazitäten in den Zentren des Bundes (Art. 2–3 Covid-19-Verordnung Asyl) sowie zur Verlängerung der Ausreisefristen im Asyl- und Wegweisungsverfahren (Art. 9 Covid-19-Verordnung Asyl). Sie ist gestaffelt am 2. April 2020 beziehungsweise 6. April 2020 in Kraft getreten und war bis zum 6. Juli 2020 bzw. 6. August 2020 gültig.

Am 12. Juni 2020 hat der Bundesrat beschlossen, die Covid-19-Verordnung Asyl zu verlängern. Verordnungen, die der Bundesrat gestützt auf seine verfassungsrechtlichen Befugnisse zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit erlässt (Art. 185 Abs. 3 zweiter Satz der Bundesverfassung), sind jedoch zu befristen. Sie treten sechs Monate nach Inkrafttreten ausser Kraft, sofern der Bundesrat dem Parlament bis dahin keinen Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der Verordnung unterbreitet (Art. 7d Abs. 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz; SR 172.010 [RVOG]). Aus diesem Grund wurde die Covid-19-Verordnung Asyl lediglich bis zum 1. Oktober 2020 verlängert.

Am 12. August 2020 hat der Bundesrat die Botschaft zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz; SR 818.102) verabschiedet. Damit wurde eine rechtliche Grundlage geschaffen, um die vom Bundesrat notverordnungsrechtlich beschlossenen Massnahmen aufrechterhalten zu können, die für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie weiterhin erforderlich sind. Das entsprechende Covid-19-Gesetz ist am 26. September 2020 in Kraft getreten. Basierend auf dem Covid-19-Gesetz wurde die Gültigkeitsdauer der Covid-19-Verordnung Asyl erneut bis zum 30. Juni 2021 verlängert (Art. 5 Buchstabe c Covid-19-Gesetz).

Zum heutigen Zeitpunkt ist weiterhin nicht absehbar, wie lange die Massnahmen des Bundesrates und des BAG zur Bekämpfung des Coronavirus aufrechterhalten werden müssen. Dies gilt auch für die im Asylbereich getroffenen Massnahmen. Die Gültigkeitsdauer der Covid-19-Verordnung Asyl soll daher erneut bis zum 31. Dezember 2021 verlängert werden. Durch diese Verlängerung soll eine lückenlose Gültigkeit der getroffenen Massnahmen im Asylbereich sichergestellt werden (siehe hierzu Ziffer 4.1 unten).

1.2 Wesentlicher Inhalt der Covid-19-Verordnung Asyl

Um die Vorgaben des BAG insbesondere bezüglich der Distanzregeln zwischen Personen einhalten zu können, können ggf. technische und organisatorische Hilfsmittel eingesetzt werden (vgl. Art. 4 und Art. 5 Covid-19-Verordnung Asyl). Mit diesen Hilfsmitteln soll erreicht werden, dass z.B. Dolmetschende oder Protokollführende von einem anderen Raum im SEM an einer Befragung von Asylsuchenden teilnehmen können. Dies gilt auch für die Rechtsvertretung.

Reichen die erwähnten technischen und organisatorischen Hilfsmittel aus epidemiebedingten Gründen nicht mehr aus, um die Asylverfahren nach den Vorgaben des BAG weiterführen zu können, soll eine Befragung von Asylsuchenden in den Zentren des Bundes vom SEM ausnahmsweise auch dann durchgeführt werden können, wenn die Rechtsvertretung aufgrund der spezifischen epidemiebedingten Umstände in einer Region nicht an der Befragung teilnehmen kann (Art. 6 Abs. 1 Covid-19-Verordnung Asyl). Die Befragung entfaltet in diesen Fällen auch ohne Anwesenheit der Rechtsvertretung ihre Rechtswirkung. Diese Regelung gilt auch für die altrechtlich vorgesehenen Hilfswerksvertretungen (vgl. Art. 30 aAsylG Stand 1.1.2019) und für die gewillkürten Rechtsvertretungen, die von Asylsuchenden direkt mandatiert worden sind (Art. 6 Abs. 2 Covid-19-Verordnung Asyl). Damit der Rechtsschutz weiterhin vollumfänglich gewährleistet werden kann, beträgt die Beschwerdefrist als flankierende Massnahme im beschleunigten Asylverfahren bei materiellen Entscheiden 30 Tage anstatt sieben Arbeitstage (Art. 10 Covid-19-Verordnung Asyl).

Aufgrund der aktuellen Einreiserestriktionen und des eingeschränkten Flugverkehrs gelten zudem längere Ausreisefristen (Art. 9 Covid-19-Verordnung Asyl). Dies ermöglicht es den betroffenen Personen, in der momentan generell schwierigen Situation ihre Ausreise besser organisieren zu können.

Zum Schutz der Gesundheit der asylsuchenden Personen ist auch eine reduzierte Belegung in den Unterkunftsstrukturen des Bundes notwendig. Aus diesem Grund wurden im Rahmen der Covid-19-Verordnung Asyl auch Anpassungen bei den bereits geltenden Regelungen im Bereich Unterbringung von Asylsuchenden in den Zentren des Bundes (vgl. Art. 24, 24c sowie 24d AsylG) vorgenommen, um den Auswirkungen der Covid-19-Epidemie durch die Sicherstellung ausreichender Kapazitäten zu begegnen. So beträgt die Anzeigefrist des Bundes gegenüber dem Kanton und der Standortgemeinde bei einer Nutzungsänderung einer militärischen Anlage oder Baute basierend auf der Covid-19-Verordnung fünf anstatt 60 Tage (Art. 24c Abs. 4 AsylG; Art. 2 Abs. 2 Covid-19-Verordnung Asyl). Damit kann rasch auf eine veränderte Lage im Unterbringungsbereich reagiert werden. Zudem ist bei militärischen Anlagen eine erneute zeitlich befristete Nutzung auch ohne Unterbruch von 2 Jahren und ohne Einverständnis von Kanton und Standortgemeinde möglich (Art. 2 Abs. 1 Covid-19-Verordnung Asyl). Schliesslich sind auch temporäre Umnutzungen von zivilen Bauten oder Anlagen, die im Eigentum des Bundes sind oder die vom Bund gemietet werden, mit Einverständnis des Eigentümers im Bedarfsfall genehmigungsfrei möglich (Art. 3 Abs. 1 Bst. a Covid-19-Verordnung Asyl). Dasselbe gilt auch für die temporäre Errichtung von Fahrnisbauten, wenn damit zusätzliche Unterkunftsplätze bereitgestellt werden können (Art. 3 Abs. 1 Bst. b Covid-19-Verordnung Asyl).

1.3 Bisherige Erfahrungen mit der Covid-19-Verordnung Asyl

Seit dem Inkrafttreten der Covid-19-Asyl-Verordnung am 2. bzw. 6. April 2020 hat das SEM bis Mitte Februar 2021 rund 5400 *Befragungen von Asylsuchenden* (Art. 4 bis 6 Covid-19-Verordnung Asyl) durchgeführt. Die gesammelten Erfahrungen zeigen, dass, obwohl sich die Dauer der Befragungen mit den neuen Massnahmen (z.B. Einsatz technischer Hilfsmittel) verlängert hat und weniger Befragungen durchgeführt werden konnten, die hohe Qualität der Befragungen auch mit den neuen Regelungen weiterhin vollumfänglich eingehalten werden kann. Auch hat sich gezeigt, dass die Asylverfahren weiterhin effizient und sicher durchgeführt werden können. Die Empfehlungen des BAG können dabei vollumfänglich eingehalten werden.

Die Rechtsvertretungen haben zudem nur in ganz wenigen Einzelfällen nicht an den Befragungen teilgenommen. Meist haben sie sich auch im gleichen Raum wie die asylsuchende und befragende Person aufgehalten. In der Praxis wird somit am Grundsatz der *Teilnahme der Rechtsvertretung* an der Befragung auch in Krisenzeiten festgehalten. Es soll nur dort auf eine Teilnahme der Rechtsvertretung ausnahmsweise verzichtet werden, wo diese aus epidemiebedingten Gründen nicht möglich ist (Art. 6 Covid-19-Verordnung Asyl). Weiter zeigen die Erfahrungen in der Praxis, dass die Regelungen der Covid-19-Verordnung Asyl von den Teilnehmenden einer Befragung in der Regel verstanden und gutgeheissen werden. Dies gilt auch für die asylsuchenden Personen.

Im beschleunigten Verfahren sowie, wenn abhängig vom Herkunftsland eine zeitnahe, selbstständig pflichtgemässe Rückkehr aufgrund der Covid-19-Epidemie faktisch unmöglich ist, wird im Grundsatz gestützt auf die Covid-19-Verordnung Asyl eine verlängerte Ausreisefrist angesetzt. In den übrigen Fällen gelten mittlerweile wieder die ordentlichen Ausreisefristen. Da zum jetzigen Zeitpunkt noch unklar ist, wie lange die aktuellen Einreiserestriktionen und der eingeschränkte Flugverkehr aufgrund der Covid-19-Epidemie andauern werden, ist es wichtig, dass auch weiterhin die Möglichkeit besteht, längere Ausreisefristen anzuordnen.

Der Bund hat bisher lediglich in drei Fällen von den *Regelungen bezüglich der Zentren des Bundes* Gebrauch gemacht (Art. 2 und 3 Covid-19-Verordnung Asyl). So wurde die Kaserne Boltigen (BE) ohne zweijährige Karenzfrist nach der letzten Nutzungsperiode und mit kürzerer Notifikationsfrist zur erneuten einjährigen Nutzung vorgesehen (Art. 2 Covid-19-Verordnung Asyl). Diese Nutzung wird Ende April 2021 beendet. Dieser Artikel fand ebenfalls Anwendung bei den militärischen Hallen in Brugg, welche ab Frühjahr 2020 zur Unterbringung von Asylsuchenden bereitgestellt, aber erst im Herbst 2020 im Zusammenhang mit der 2. Welle in Betrieb genommen wurden. Zudem wurde bisher in einem Fall von der Möglichkeit einer genehmigungsfreien Erstellung eines Containerprovisoriums Gebrauch gemacht (Art. 3 Abs. 1 Bst. b Covid-19-Verordnung Asyl). In allen diesen Fällen konnte aufgrund der Regelungen in der Covid-19-Verordnung Asyl die Vorlaufzeit für die Eröffnung der Unterkünfte deutlich reduziert und die notwendige Flexibilität in einer Krisenzeit im Unterbringungsbereich wesentlich erhöht werden. Zudem konnte durch diese Massnahmen sichergestellt werden, dass trotz der reduzierten Belegungsmöglichkeiten in den Zentren des Bundes zum Schutz der Gesundheit der asylsuchenden Personen rasch genügend Unterbringungsstrukturen bereitgestellt werden konnten. Damit konnte auch das Ansteckungsrisiko in den Kollektivunterkünften des Bundes verringert werden, so dass die Zahl der am Coronavirus erkrankten Asylsuchenden bis heute sehr gering ist. Darüber hinaus gehende Anwendungen der Covid-19-Verordnung Asyl sind zurzeit nicht in Planung, da in den Zentren

des Bundes aktuell genügend Unterkunftsplätze zur Verfügung stehen, um alle Asylsuchenden zu beherbergen und die Distanzregeln des BAG einzuhalten. Im Hinblick auf einen im Frühjahr/Sommer 2021 möglichen Anstieg der Asylgesuchszahlen, kann die Anwendung der Regelungen der Covid-19-Verordnung Asyl jedoch wieder nötig werden.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Geltungsdauer (Art. 12 Abs. 7)

Die Geltungsdauer der Verordnung soll mit dieser Änderung bis zum 31. Dezember 2021 verlängert werden. Dies entspricht auch der Geltungsdauer von Artikel 5 Buchstabe c Covid-19-Gesetz, welcher die gesetzliche Grundlage für die Covid-19-Verordnung Asyl darstellt. Sollten sich die Umstände in Zusammenhang mit der Epidemie grundlegend verändern, kann die Verordnung bereits ganz oder teilweise früher aufgehoben oder allenfalls auch angepasst werden, sofern die entsprechenden Regelungen ganz oder teilweise nicht mehr notwendig sind.

Inkrafttreten der Verlängerung

Die Änderung der Covid-19-Verordnung Asyl tritt am 1. Juli 2021 in Kraft.

3 Auswirkungen auf den Bund und die Kantone

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Verlängerung der Gültigkeit der vorerwähnten Regelungen bis zum 31. Dezember 2021 zu keinen finanziellen und personellen Auswirkungen führt.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sich aufgrund der Covid-19-Epidemie gewisse finanzielle und personelle Auswirkungen ergeben können. So kann bei den Regelungen zu den Ausreisefristen nicht ausgeschlossen werden, dass diese mittelfristig zu einer Erhöhung der Nothilfepauschalen des Bundes führen könnten, wenn tatsächlich höhere Kosten bei den Kantonen festgestellt werden. Sollte der Bund aufgrund der Covid-19-Epidemie oder stark ansteigenden Asylgesuchszahlen seine Unterbringungskapazität weiter erhöhen müssen, ist auch in diesem Bereich mit gewissen Mehrkosten zu rechnen.

Zu den im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie erwähnten finanziellen und personellen Auswirkungen kann weiter Folgendes festgehalten werden:

Eine Verlängerung der *Regelungen bei der Durchführung von Befragungen von Asylsuchenden* hat weiterhin keine Auswirkungen auf die geltenden Verträge mit den Leistungserbringern des Rechtsschutzes in den Zentren des Bundes und am Flughafen sowie mit den zugelassenen Rechtsberatungsstellen. Es ist weiterhin sicherzustellen, dass die Rechtsschutzorganisationen aufgrund der geltenden Regelungen keine finanziellen Einbussen erfahren (vgl. hierzu Artikel 102k und 102l AsylG).

Ebenfalls keine personellen und finanziellen Auswirkungen hat die Verlängerung der Erhöhung der Beschwerdefrist auf 30 Tage im beschleunigten Verfahren, da auch weiterhin sichergestellt ist, dass diese Verfahren in der Regel innerhalb der geltenden Maximaldauer von 140 Tagen in den Zentren des Bundes rechtskräftig abgeschlossen werden können. Deshalb führt diese Regelung im subventionsrechtlichen Verhältnis zu den Kantonen im Bereich der Globalpauschalen ebenfalls zu keinen finanziellen Auswirkungen.

Aufgrund der Verlängerung der Regelungen in Bezug auf die Ausreisefristen kann weiterhin nicht ausgeschlossen werden, dass aufgrund der erschwerten Vollzugssituation die Nothilfekosten in den Kantonen ansteigen, wenn weniger oder gar keine Vollzüge mehr direkt ab den Zentren des Bundes stattfinden können. Dies würde mittelfristig automatisch zu einer Erhöhung der Nothilfepauschalen des Bundes für die Kantone führen, wenn tatsächlich höhere Kosten festgestellt werden (vgl. Art. 30a Asylverordnung 2, AsylV 2, SR 142.312). Die Höhe dieser allfälligen finanziellen Auswirkungen kann jedoch auch zum heutigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden.

Aufgrund der epidemiebedingten Engpässe hat das SEM die Unterbringungskapazität in den Bundesasylzentren stark erhöht. Dies führte im Jahr 2020 zu einem Mehraufwand von knapp 20 Millionen bei Infrastruktur-, Betreuungs- und Sicherheitskosten, der – dank der tiefen Anzahl Asylgesuche – in den budgetierten Mitteln des SEM aufgefangen werden konnte. In den meisten Fällen erfolgte die Erhöhung der Unterbringungskapazität durch die Wiedereröffnung temporär stillgelegter Unterkunftsplätze oder Zentren und ohne Anwendung der Covid-19-Verordnung Asyl. Auch bei einer Verlängerung der geltenden Regelungen bezüglich der epidemiebedingten Engpässe in den Zentren des Bundes (vgl. Art. 2 und 3 Covid-19-Verordnung Asyl) können dann weitere Mehrkosten anfallen, falls der Bund aufgrund der Covid-19-Epidemie oder stark ansteigender Asylgesuchszahlen seine Unterbringungskapazität weiter erhöhen müsste, was jedoch aus heutiger Sicht nicht in grösserem Masse zu erwarten ist. Diese Kosten wären abhängig vom Umfang des Aufbaus sowie der zur Verfügung stehenden Infrastruktur und können zum heutigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden. Aufgrund der Verlängerung der Regelungen werden die Bewilligungsverfahren bei einem Ausbau der Unterbringungskapazität weiterhin vereinfacht und führen daher nicht direkt zu Mehrkosten. Weiterhin ist aufgrund der aktuell ungewissen Entwicklungen im Zusammenhang mit der weiteren Ausbreitung der Covid-19-Epidemie und der Entwicklung der Asylgesuchszahlen nicht absehbar, ob und wie häufig der Bund von den vereinfachten Bewilligungsverfahren für die Schaffung von Unterbringungskapazitäten in Bundesasylzentren Gebrauch machen muss und wie hoch die dadurch entstehenden Kosten für den Bund ausfallen werden.

4 Rechtliche Aspekte / Verfassungsmässigkeit

Die Verlängerung der Covid-19-Verordnung Asyl bis zum 31. Dezember 2021 stützt sich auf Artikel 5 Buchstabe c Covid-19-Gesetz. Gestützt darauf kann der Bundesrat zur Unterbringung von Asylsuchenden in Zentren des Bundes und zur Durchführung von Asyl- und Wegweisungsverfahren abweichende Bestimmungen vom AsylG erlassen.