



Bern, [Datum]

Aufhebung der Covid-19-Verordnung Asyl

Erläuterungen



Erläuterungen

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Der Ausbruch des Covid-19-Virus Anfang 2020 hat auch den Migrationsbereich vor grosse Herausforderungen gestellt. Zum Schutz aller Beteiligten im Asylverfahren und zur Umsetzung der Vorgaben des Bundesrates hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) im Frühjahr 2020 verschiedene 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 im Rahmen einer Notverordnung die Verordnung vom 1. April 2020¹ über Massnahmen im Asylbereich im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19-Verordnung Asyl) verabschiedet. Diese weicht in einzelnen Punkten vom geltenden Asylgesetz vom 26. Juni 1998² (AsylG) ab (vgl. hierzu Ziff. 1.3). Die Verordnung ist gestaffelt am 2. beziehungsweise 6. April 2020 in Kraft getreten.

Die Covid-19-Verordnung Asyl sieht Massnahmen im Bereich Unterbringung von Asylsuchenden in den Zentren des Bundes vor. So beträgt die Anzeigefrist des Bundes gegenüber dem Kanton und der Standortgemeinde bei einer Nutzungsänderung einer militärischen Anlage oder Baute fünf anstatt 60 Tage (Art. 24c Abs. 4 AsylG; Art. 2 Abs. 2 Covid-19-Verordnung Asyl). Weiter ist bei militärischen Anlagen eine erneute zeitlich befristete Nutzung auch ohne Unterbruch von zwei 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). Diese Massnahmen im Bereich der Unterbringung von Asylsuchenden können nur dann zur Anwendung gelangen, wenn sie zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie notwendig sind. Bei Kapazitätsengpässen aus anderen Gründen sind diese hingegen nicht anwendbar.

Ist es aufgrund der Coronasituation notwendig, können gestützt auf die Covid-19-Verordnung Asyl technische und organisatorische Hilfsmittel eingesetzt werden (vgl. Art. 4 und Art. 5 Covid-19-Verordnung Asyl). Damit sollen z.B. Dolmetschende oder Protokollführende aus 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, kann eine Befragung von Asylsuchenden in den Zentren des Bundes vom SEM ausnahmsweise auch dann durchgeführt werden, 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). Gleichzeitig beträgt die Beschwerdefrist im beschleunigten Asylverfahren bei materiellen Entscheiden gestützt auf die Covid-19-Verordnung Asyl 30 Tage anstatt sieben Arbeitstage (Art. 10 Covid-19-Verordnung Asyl).

Ist aufgrund der Coronasituation eine Eröffnung von Verfügungen oder die Zustellung von Mitteilungen (Art. 12a Abs. 2 AsylG) an den Leistungserbringer der Rechtsvertretung nicht möglich, erfolgt die Eröffnung und Zustellung an die asylsuchende Person selbst (Art. 7 Covid-19-Verordnung Asyl). Zudem können die erstinstanzlichen Verfahrensfristen angemessen überschritten werden, wenn dies aufgrund der Umstände im Zusammenhang mit dem Coronavirus notwendig ist (Art. 8 Covid-19-Verordnung Asyl). Wird ein Asylgesuch abgelehnt oder tritt das SEM darauf nicht ein, können im Rahmen der Wegweisungsverfügung zudem längere Ausreisefristen angeordnet werden (Art. 9 Covid-19-Verordnung Asyl).

¹ SR 142.318

² SR 142.31

Die Regelungen der Covid-19-Verordnung Asyl stützen sich auf Artikel 5 Buchstabe c des Bundesgesetzes vom 25. September 2020³ über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie Covid-19-Gesetzes (Covid-19-Gesetz). Am 16. Dezember 2022 hat das Parlament beschlossen, gewisse Bestimmungen dieses Gesetzes, so u.a auch die gesetzliche Grundlage für die Covid-19-Verordnung Asyl, bis zum 30. Juni 2024 zu verlängern (AS 2022 817). Obwohl die epidemiebedingten Massnahmen insbesondere zur Sicherstellung ausreichender Kapazitäten in den Zentren des Bundes (Art. 2 und 3 Covid-19-Verordnung Asyl) und zur Durchführung von Befragungen (Art. 4 – 6 Covid-19-Verordnung Asyl) seit Frühjahr 2022 nicht mehr angewendet werden, wurde die Covid-19-Verordnung Asyl bis zum 30. Juni 2024 verlängert. Damit hat der Bundesrat der volatilen Covid-bedingten Situation Rechnung getragen und sichergestellt, dass bei einer allfälligen Verschlechterung der Covid-19-Situation künftige Massnahmen des Bundesrates auch im Asylbereich weiterhin konsequent umgesetzt werden können.

Gegen die Verlängerung der Bestimmungen des Covid-19-Gesetzes wurde das Referendum ergriffen. Die Vorlage wurde der Bevölkerung am 18. Juni 2023 zur Abstimmung unterbreitet und mit 62% der Stimmen deutlich angenommen. Folglich sind sowohl das Covid-19-Gesetz wie auch die Covid-19-Verordnung Asyl noch bis zum 30. Juni 2024 gültig.

Aktuell ist aufgrund der allgemeinen Situation im Asylbereich eine angespannte Lage im Unterbringungsbereich zu verzeichnen (vgl. Ziff. 1.2). Gleichzeitig hat sich die Covid-19-bedingte Lage insgesamt seit dem Ausbruch der Pandemie im Frühjahr 2020 wesentlich beruhigt und stabilisiert. Da sich die Regelungen der Covid-19-Verordnung Asyl auch negativ auf die Unterbringungskapazitäten auswirken, soll die Covid-19-Verordnung Asyl deshalb frühzeitig aufgehoben werden. Aus diesem Grund werden auch die übrigen Bestimmungen der Covid-19-Verordnung Asyl aktuell nicht mehr benötigt. Sollte sich die Coronasituation beispielsweise im Winter 2023/2024 wiederum verschärfen, besteht aufgrund der gesetzlichen Grundlage im Covid-19-Gesetz weiterhin die Möglichkeit, dass der Bundesrat eine neue Covid-19-Verordnung Asyl erlässt.

1.2 Aktuelle Situation im Unterbringungsbereich

Im Jahr 2022 wurden 24'511 neue Asylgesuche in der Schweiz gestellt. Das sind 9'583 Gesuche mehr als 2021 (+ 64,2 %). Hinzu kamen 74'959 Gesuche um vorübergehenden Schutz von Personen aus der Ukraine. Aufgrund dieser Entwicklungen haben die Unterbringungsstrukturen des Bundes die Kapazitätsgrenzen erreicht.

2023 rechnet das EJPD in seinem wahrscheinlichsten Szenario mit 26 000 bis 30 000 Asylgesuchen. Es können im Herbst 2023 aber auch Entwicklungen eintreten die bis zu 35 000 allenfalls sogar zu 40 000 Gesuchen führen (z. B. durch deutlich verstärkte Migration über den Balkan, vermehrte Asylgesuchstellung von in Süditalien angelandeten Personen). Dem SEM stehen aktuell rund 10'500 Unterbringungsplätze zur Verfügung (Stand 12. Oktober 2023). Damit die Schweiz weiterhin alle schutzsuchenden Menschen unterbringen und eine zusätzliche Belastung der Kantone in der zweiten Jahreshälfte 2023 vermieden werden kann, hat das SEM bereits verschiedene Massnahmen ergriffen. So stand das SEM in den vergangenen Monaten und Wochen in engem Austausch mit der Armee, um die bisher zur Verfügung gestellten Kapazitäten von rund 3'700 Plätzen in Armeeunterkünften aufrechtzuerhalten. Die Armee hat dem SEM nun eine Verlängerung dieser zugesichert. Die Nutzungsdauer der Armeeunterkünfte wurde – eine flexible Nutzung vonseiten des SEM miteinberechnet - auf Ende 2024 festgelegt. Als zusätzliche Militärplätze stehen dem SEM 300 Plätze auf dem Glaubenberg (Kanton Obwalden) vom 6. November 2023 bis spätestens Ende April 2024 sowie Kasernen mit 360 Plätzen in Kloten (Kanton Zürich) und mit 300 Plätzen in Chur (Kanton Graubünden) vom 6. November bis 15. Dezember 2023 zur Verfügung.

Zusätzlich hat sich das SEM Ende Juni nach Rücksprache mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) sowie Vertreterinnen und Vertreter des Gemeinde- und Städteverbands, mit einem Schreiben an die zuständigen Regierungsrätinnen und Regierungsräte aller Kantone gewandt mit der Bitte, bis Ende August 2023 die in Frage kommenden Zivilschutzanlagen für die Erstunterbringung von Asylsuchenden durch den Bund zu melden. Nach eingehender Prüfung der eingegangenen Vorschläge der Kantone können im Oktober und November 710 zusätzliche Plätze in Zivilschutzanlagen in Betrieb genommen werden. Diese befinden sich in den Kantonen Bern, Genf, Glarus und Zürich. Trotz dieser Massnahmen bleibt die Lage im Unterbringungsbereich weiterhin angespannt.

³ SR 818.102

Neben den hohen Gesuchszahlen führt derzeit auch die in der Covid-19-Verordnung Asyl vorgesehene längere Beschwerdefrist von 30 Tagen und die damit verbundene verlängerte Ausreisefrist im beschleunigten Verfahren (Art. 9 und 10 Covid-19-Verordnung Asyl) zu einer höheren Belastung in den Unterbringungsstrukturen und zu höheren Kosten im Asylbereich. Die verlängerten Fristen können die Dauer der Asylverfahren und damit den Aufenthalt der Betroffenen in den ohnehin knappen Unterbringungsstrukturen von Bund und Kantonen wesentlich verlängern. Dadurch bleiben die bestehenden Unterbringungsplätze länger belegt und stehen nicht für neue Asylsuchende zur Verfügung.

Es ist notwendig dieser aktuellen Situation im Unterbringungsbereich Rechnung zu tragen. Vor dem Hintergrund der erwarteten Entwicklungen im Asylbereich und den Erfahrungen von 2022 soll die Covid-19-Verordnung Asyl vorzeitig per 15. Dezember 2023 ausser Kraft gesetzt werden.

1.3 Covid-19-Verordnung 3

Die in der Verordnung 3 vom 19. Juni 2020⁴ über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19-Verordnung 3) vorgesehenen Massnahmen im Ausländerbereich sollen hingegen beibehalten werden. Es handelt sich hierbei um die Grundlage für Einschränkungen beim Grenzübertritt sowie bei der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern (Art. 4 Covid-19-Verordnung 3). Die entsprechenden Regelungen gelangen nur dann zur Anwendung, wenn der Bundesrat bestimmte Länder oder Regionen als Risikoländer oder -regionen in Anhang 1 der Covid-19-Verordnung 3 festlegt. Aktuell bestehen gestützt auf die Covid-19-Verordnung 3 keine solchen. Die Schweiz orientiert sich bei der Festlegung von entsprechenden Ländern und Regionen an den Empfehlungen des Rates der europäischen Union (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes). Diese Empfehlungen enthalten aktuell ebenfalls keine Risikoländer und -regionen. Sie sind jedoch weiterhin in Kraft, um kurzfristig auf eine Veränderung der epidemiologischen Lage im Ausland reagieren zu können. Folglich ist es wichtig, dass – auch wenn zurzeit keine Massnahmen im Ausländerbereich gestützt auf die Covid-19-Verordnung 3 Anwendung finden – die entsprechenden Grundlagen für die Wiedereinführung von Einreisebeschränkungen beibehalten werden. Damit kann sichergestellt werden, dass bei einer Veränderung der Coronasituation rasch und flexibel reagiert werden kann. Dadurch nimmt die Schweiz auch ihre Verantwortung als ein an Schengen assoziierter Staat wahr und es werden möglichst einheitliche pandemiebedingte Einreisebestimmungen im Schengen-Raum gewährleistet.

2 Vorverfahren

2.1 Vernehmlassung

Gemäss Artikel 3 Absatz 1 des Vernehmlassungsgesetzes (VIG; SR 172.061) findet ein Vernehmlassungsverfahren bei der Vorbereitung von Verordnungen statt, die von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite sind (Bst. d), die einzelne oder alle Kantone in erheblichem Mass betreffen oder in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden (Bst. e). Diese Voraussetzungen von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d und e VIG sind bei der vorgeschlagenen Aufhebung der Covid-19-Verordnung Asyl nicht erfüllt, weshalb kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wurde.

2.2 Konsultationen

Gemäss Artikel 1 Absatz 3 Covid-19-Gesetz müssen die Kantonsregierungen und die Dachverbände der Sozialpartner bei der Erarbeitung von Massnahmen, die ihre Zuständigkeit betreffen, einbezogen werden (Abs. 3). Da die Kantone sowie gewisse Kreise (Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren [KKJPD], SODK, betroffene Rechtsschutz- und Hilfswerkorganisationen, Bundesverwaltungsgericht [BVGer]) teilweise von der Aufhebung betroffen sind, wurde vom 11. Juli bis 16. August 2023 eine Konsultation durch das EJPD durchgeführt. Die überwiegende Mehrheit der Konsultationsteilnehmenden begrüsst die vorzeitige Aufhebung der Covid-19-Verordnung Asyl.

Gestützt auf Artikel 1 Absatz 4 Covid-19-Gesetz wurden die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) und des Ständerates (SPK-S) angefragt, ob sie zur beabsichtigten Aufhebung der Covid-19-Verordnung Asyl konsultiert werden möchten. Die SPK-N hat Ende Juni 2023 beschlossen, auf eine Konsultation zu verzichten. Die SPK-S ist dieser Entscheid im August 2023 gefolgt.

⁴ SR 818.101.24

3 Grundzüge der Vorlage

Mit der vorliegenden Vorlage soll die Covid-19-Verordnung Asyl, welche aktuell noch bis zum 30. Juni 2024 gültig ist, so rasch als möglich, vorzeitig auf den 15. Dezember 2023 ausser Kraft gesetzt werden. Folglich wird die Gültigkeit der Covid-19-Verordnung Asyl am 14. Dezember 2023 (24h00) enden.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Die Covid-19-Verordnung Asyl soll auf den 15. Dezember 2023 aufgehoben werden (vgl. zur Begründung Ziff. 1.1 und 1.2). Da die Covid-19-Verordnung Asyl in gewissen Punkten Abweichungen vom AsylG enthält, gelten nach deren Aufhebung wiederum die Regelungen des AsylG.

Übergangsbestimmung

Für die im Zeitpunkt der Aufhebung der Covid-19-Verordnung Asyl hängigen erstinstanzlichen Verfahren soll das neue Recht gelten. Folglich finden insbesondere auch wieder die Beschwerde- und Ausreisefristen gemäss Asylgesetz Anwendung (Art. 108 und Art. 45 Abs. 2-3 AsylG). Bei hängigen Verfahren, bei denen bereits ein erstinstanzlicher Entscheid vorliegt, gilt das bisherige Recht bis zum Abschluss des Verfahrens.

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Durch die Aufhebung der Covid-19-Verordnung Asyl und insbesondere der längeren Beschwerdefrist von 30 Tagen im beschleunigten Verfahren, kann die Dauer der Asylverfahren und damit der Aufenthalt der Betroffenen in den Unterbringungsstrukturen von Bund und Kantonen wesentlich verkürzt werden. Dies führt zu Minderausgaben sowie zu personellen Minderaufwänden bei Bund und Kantonen, welche von der künftigen Entwicklung im Asylbereich abhängen und daher aktuell nicht näher beziffert werden können.

6 Rechtliche Aspekte

Die Covid-19-Verordnung Asyl stützt sich auf Artikel 5 Buchstabe c Covid-19-Gesetz. Gestützt darauf kann der Bundesrat vom AIG und dem AsylG abweichende Bestimmungen über die Unterbringung von Asylsuchenden in Zentren des Bundes und zur Durchführung von Asyl- und Wegweisungsverfahren erlassen bzw. diese aufheben.