



UNHCR-Stellungnahme  
zu den Verordnungsänderungen im  
Zusammenhang mit der Genehmigung und  
Umsetzung des Notenaustauschs zwischen  
der Schweiz und der Europäischen  
Gemeinschaft betreffend die Übernahme der  
EG-Rückführungsrichtlinie (Richtlinie  
2008/115/EG) (Weiterentwicklung des  
Schengen-Besitzstands)

## 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 Art. 35 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 („Genfer Flüchtlingskonvention - GFK“)<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 Abkommens zu überwachen.“ Dieselbe Verpflichtung ist auch in Art. 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 fast 60-jährige Erfahrung in der Beaufsichtigung und Anwendung von internationalen Flüchtlingsinstrumenten etabliert hat und Staaten rechtliche und interpretative Anleitung für Entscheidungen 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 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.

3. Des Weiteren hat die UN-Generalversammlung UNHCR die Verantwortung dafür übertragen, staatenlosen Personen Schutz zu bieten, und Staatenlosigkeit zu verhüten und zu vermindern.<sup>5</sup> Sie hat UNHCR speziell darum er-

---

<sup>1</sup> Siehe *Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge*, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, 14. Dezember 1950, Annex, UN Doc. A/1775, Abs. 1, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/cgi-in/texis/vtx/refworld/rwmain/open.docpdf.pdf?reldoc=y&docid=48ce6aaf2>.

<sup>2</sup> *Idem*, Abs. 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, abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/i1/0.142.30.de.pdf>.

<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, abrufbar unter: <http://www.admin.ch/c/h/d/sr/i1/0.142.301.de.pdf>.

<sup>5</sup> UN-Generalversammlung, Resolution A/RES/50/152, 9. Februar 1996, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f31d24.html>, bestätigt in weiteren Resolutionen unter anderem A/RES/61/137, 25. Januar 2007, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45fa902d2.html>, A/RES/62/124, 24. Januar 2008,

sucht, "interessierten Staaten sachdienliche Fach- und beratende Dienste zur Ausarbeitung und Anwendung von Rechtsvorschriften zur Regelung der Staatsangehörigkeit zu gewähren."<sup>6</sup> Die Generalversammlung hat UNHCR auch damit betraut, die spezifische Rolle zu übernehmen, die in Art. 11 des Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961 („Übereinkommen von 1961“)<sup>7</sup> enthalten ist.<sup>8</sup> UNHCR hat daher ein direktes Mandat für und Interesse an den nationalen Gesetzen und Verordnungen von Staaten, die einen Einfluss auf die Verhütung oder Verminderung von Staatenlosigkeit haben, einschliesslich deren Ausgestaltung in Übereinstimmung mit dem internationalen Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte sowie dem Schutz von Staatenlosen, wie er unter anderem in dem Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954 („Übereinkommen von 1954“)<sup>9</sup> vorgesehen ist.

4. UNHCR bedankt sich für die Einladung zur Äusserung seiner Beobachtungen zu den Ordnungsänderungen und reicht hiermit in Ausübung seines Mandats seine Anmerkungen ein. UNHCR hofft, dass diese Stellungnahme die Schweiz darin unterstützt, die entsprechenden Änderungen der Verordnung in der bestmöglichen Weise vorzunehmen. Die notwendigen Änderungen im Bereich der Umsetzung der EG-Rückführungsrichtlinie sind weitgehend auf Gesetzesebene angesiedelt, dennoch ist auch eine Anpassung und Präzisierung verschiedener Verordnungen für den Abschluss der Übernahme und Umsetzung der Rückführungsrichtlinie erforderlich. Diese Änderungen erfolgen zum Teil in für UNHCR relevanten Bereichen, zu welchen sich UNHCR nachfolgend auch äussern möchte.

---

abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b2fa642.html> und A/RES/63/148, 27. Januar 2009, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4989619e2.html>.

<sup>6</sup> UN-Generalversammlung, Resolution A/RES/50/152, 9. Februar 1996, Abs. 15, siehe oben, Fussnote 5.

<sup>7</sup> *Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961 vom 30. August 1961*, abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/3\\_Staatenlosigkeit/Verminderung\\_der\\_Staatenlosigkeit\\_1961\\_-\\_457.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/3_Staatenlosigkeit/Verminderung_der_Staatenlosigkeit_1961_-_457.pdf).

<sup>8</sup> Art. 11 des *Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit* (siehe oben, Fussnote 7) regelt, dass "im Rahmen der Vereinten Nationen eine Stelle errichtet wird, an die sich Personen, die sich auf dieses Übereinkommen berufen, mit der Bitte um Prüfung ihres Anspruches und um Unterstützung bei seiner Durchsetzung gegenüber der zuständigen Behörde wenden können."

<sup>9</sup> *Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28. September 1954*, abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/i/0.142.40.de.pdf>.

## Allgemeine Bemerkungen

### **A. Die Rückführungsrichtlinie<sup>10</sup> und deren Übernahme in die schweizerische Rechtsordnung**

5. Die Schweiz hat sich mit der Ratifizierung des Schengen-Assoziierungsabkommen (SAA) unter anderem grundsätzlich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet. Die Rückführungsrichtlinie stellt eine solche Weiterentwicklung dar. Zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie ist ein Bundesbeschluss zu Anpassungen im Ausländergesetz (AuG) und im Asylgesetz (AsylG) am 18. Juni 2010 verabschiedet worden.

6. Ziel der Rückführungsrichtlinie „besteht in einer Mindestharmonisierung der Verfahren bei illegal anwesenden Personen aus Nicht-Schengen-Staaten (Drittstaaten)“ und eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den Schengen-Staaten beim Vollzug von Wegweisungen in Drittstaaten.<sup>11</sup> Die Rückführungsrichtlinie findet Anwendung auf sich in einem Schengen-Staat illegal aufhaltende Drittstaatsangehörige. Darunter fallen Personen, welche die Einreise- oder Aufenthaltsvoraussetzungen nach Schengener Grenzkodex oder nationalem 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.

7. Obgleich die Richtlinie auf Personen Anwendung findet, welche nicht befugt sind im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu verbleiben, stellt UNHCR fest, dass sich der Anwendungsbereich 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. Falls diese Personen unter Artikel 2(2) der Richtlinie fallen, finden nur sehr beschränkte Schutzmechanismen Anwendung und das Risiko eines *Refoulement* kann nicht ausgeschlossen werden. In diesen Fällen sollte eine Abschiebung nur durchgeführt werden, wenn Zugang zu einem

---

<sup>10</sup> Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, abrufbar unter: [http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/pressemitteilung/2009/2009-01-28.Par.0001.File.tmp/Rueckfuehrungsrichtlinie\\_de.pdf](http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/pressemitteilung/2009/2009-01-28.Par.0001.File.tmp/Rueckfuehrungsrichtlinie_de.pdf).

<sup>11</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.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/uebernahme\\_rueckfuehrungsrichtlinie.Par.0004.File.tmp/20090526-ber-d.pdf](http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/uebernahme_rueckfuehrungsrichtlinie.Par.0004.File.tmp/20090526-ber-d.pdf).

Asylverfahren und, sofern nötig, zu effektivem Schutz in dem betreffenden Staat sichergestellt ist.

8. UNHCR hiess in seiner Position zum Vorschlag der Rückführungsrichtlinie die Referenz zum Prinzip des *Non-Refoulement* willkommen. Dennoch muss darauf hingewiesen werden, dass die Gefahr eines *Refoulement* wegen der Abwesenheit von expliziten prozessualen Schutzvorkehrungen für Personen mit Schutzbedürfnissen in der Praxis immer noch vorhanden ist. UNHCR möchte an dieser Stelle betonen, dass es sich bei den Bestimmungen dieser Richtlinie um Minimalstandards handelt, und dass günstigere nationale Normen, die internationalen Verpflichtungen und Standards Rechnung tragen, immer mit der Richtlinie kompatibel sind.<sup>12</sup>

9. Das UNHCR Mandat in diesem Bereich beschränkt sich aber nicht nur auf die Sicherung des *Refoulement*-Schutzes, 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>13</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>14</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>15</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.

10. Weitergehend hat UNHCR explizit die Bereitschaft signalisiert, „den Staaten seine Guten Dienste anzubieten, um sie auf Ersuchen bei ihren Bemühungen um Rückstellung von Personen, bei denen kein internationaler Schutzbedarf festgestellt wurde, zu unterstützen, insbesondere dann, wenn die Rückstellung auf Hindernisse stößt, und unter der Voraussetzung, dass die Mitwirkung des Amtes nicht mit seinem humanitären Auftrag, Flüchtlingen internationalen Schutz zu gewähren, unvereinbar ist.“<sup>16</sup> Dies bedeutet, dass UNHCR auch für eine weitere Beteiligung an Massnahmen zur Sicherung der

---

<sup>12</sup> Vgl. zu möglichen, weitergehenden internationalen Standards, die vom Ministerkomitee des Europarats angenommenen Richtlinien zu Ausschaffungen: Council of Europe: Committee of Ministers, *Twenty Guidelines on Forced Return*, 4. Mai 2005, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ef32984.html>.

<sup>13</sup> UNHCR Exekutivkomitee, *Beschluss Nr. 96 (LIV-2003) über die Rückstellung von Personen ohne internationalen Schutzbedarf*, abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/1\\_International/1\\_Voelkerrechtliche\\_Dokumente/08\\_EXKOM/EXKOM\\_096.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/08_EXKOM/EXKOM_096.pdf).

<sup>14</sup> *Idem*, Buchstabe c).

<sup>15</sup> *Idem*, Buchstabe f).

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

oben genannten Grundsätze unter bestimmten Voraussetzungen zur Verfügung steht.

## **Bemerkungen bezüglich der in den Verordnungsentwürfen vorgeschlagenen Änderungen**

11. Laut Bericht sind Änderungen an vier Verordnungen geplant: Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA), Verordnung über die Einreise und die Visumserteilung (VEV), Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1), Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3).

### **B. Überwachung von Ausschaffungen auf dem Luftweg (Monitoring)**

#### **Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA)**

##### **1b. Abschnitt: Überwachung von Ausschaffungen auf dem Luftweg**

##### ***Artikel 15f Umfang der Überwachung***

*(Art. 71a Abs. 1 AuG)*

<sup>1</sup> Die Überwachung von Ausschaffungen auf dem Luftweg findet auf Sonderflügen (Art. 5 Abs. 3) statt.

<sup>2</sup> Die Überwachung umfasst folgende Phasen:

- a. die Zuführung der betroffenen Personen an den Flughafen;
- b. die polizeiliche Behandlung am Flughafen (Bodenorganisation);
- c. den Flug;
- d. die Ankunft am Zielflughafen und die Übergabe der betroffenen Personen an die Behörden des Zielstaats.

##### ***Artikel 15g Aufgaben von Dritten***

*(Art. 71a Abs. 2 AuG)*

<sup>1</sup> Das BFM kann Dritte mit Aufgaben im Rahmen der Überwachung von Ausschaffungen auf dem Luftweg beauftragen und kann mit ihnen Vereinbarungen abschliessen. Die beauftragten Dritten müssen unabhängig sein von allen Stellen, die an ausländerrechtlichen oder asylrechtlichen Verfahren oder am Vollzug der Weg- oder Ausweisung beteiligt sind.

<sup>2</sup> Die beauftragten Dritten nehmen ausschliesslich eine Beobachtungs- und Berichterstattungsfunktion wahr. Diese umfasst:

- a. die Beobachtung einzelner oder sämtlicher Phasen eines Sonderflugs;
- b. die Teilnahme an Vorbereitungsrapporten;
- c. die regelmässige Berichterstattung zuhanden des BFM;
- d. die Erstellung eines jährlichen Tätigkeits- und Rechenschaftsberichts zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren.

### **Artikel 15h Kostenabgeltung**

(Art. 71a AuG)

<sup>1</sup> Das BFM entschädigt die beauftragten Dritten für ihre Aufgaben bei der Überwachung von Ausschaffungen.

<sup>2</sup> Die Entschädigung wird pauschal ausgerichtet.

12. Zurzeit fehlt ein konsistentes und unabhängiges Monitoring der Sicherheit und des Wohlergehens von Personen, die aus dem Gebiet der Schengen-Mitgliedstaaten abgeschoben werden, um die Effektivität der Sicherungsmechanismen, die in der Richtlinie und den nationalen Gesetzen enthalten sind, bewerten zu können.<sup>17</sup> UNHCR begrüsst, dass die Schweiz den in der Richtlinie vorgesehenen Überwachungsmechanismus nunmehr in einer Verordnung konkretisiert will, obwohl die Resultate der Evaluation durch die EU-Kommission und die Schengen-Mitgliedstaaten noch nicht endgültig vorliegen.

13. UNHCR begrüsst weiterhin ausdrücklich, dass in diesem Zusammenhang der Einsatz von unabhängigen Beobachtern bei zwangsweisen Rückführungen im vorliegenden Verordnungsvorschlag beinhaltet ist. Die Unabhängigkeit der Beobachtung ist nunmehr explizit in Art. 15g Abs. 1 Satz 2 Voraussetzung für die Beauftragung mit dem Monitoring. Diese Unabhängigkeit könnte noch dadurch gestärkt werden, dass die Berichterstattung nicht ausschliesslich zuhanden des Bundesamtes für Migration sowie des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren erfolgt, wie dies bisher in Art. 15g Abs. 2 vorgesehen ist.

14. Im Hinblick auf die Verpflichtung der Staaten aus Art. 8 Abs. 6 der Rückführungsrichtlinie sind für eine Wirksamkeit des Mechanismus neben der Unabhängigkeit noch Transparenz und Konsistenz von grosser Bedeutung. In beiden Bereichen sieht UNHCR noch Verbesserungsbedarf im vorliegenden Entwurf.

15. Hinsichtlich der Transparenz des Monitoring empfiehlt UNHCR, wie oben schon ausgeführt, eine Berichterstattung, die nicht ausschliesslich den Behörden gegenüber erfolgt. Die Resultate sollten aus Sicht von UNHCR auch der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, wie dies zum Beispiel mit dem in Deutschland praktizierten Forums-Modell der Fall ist. Zumindest sollten die Ergebnisse der Beobachtungen und die Berichterstattung in geeigneter Form öffentlich gemacht werden. Eine vorhergehende Beratung der Ergebnisse mit interessierten Kreisen und eventuell eine entsprechende gemeinsame Präsentation der Ergebnisse könnte die wünschenswerte

---

<sup>17</sup> UNHCR, *UNHCR Anmerkungen zu dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger [KOM(2005) 391 endgültig]*, abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/2\\_EU/3\\_EU-Migration/C.13\\_Rueckkehr/C.13.09.UNHCR-EU-Rueckkehr.pdf?PHPSESSID=d0d428ff5c91ad7e524f40127b4694e2](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/3_EU-Migration/C.13_Rueckkehr/C.13.09.UNHCR-EU-Rueckkehr.pdf?PHPSESSID=d0d428ff5c91ad7e524f40127b4694e2). Dies wird ebenfalls in den „*Twenty Guidelines on forced return*“ (siehe oben, Fussnote 12) unter Richtlinie 20, „Monitoring and remedies“ empfohlen.

Transparenz abrunden. Dies würde auch gewährleisten, dass die am Asylsystem beteiligten oder mandatierten Kreise in einen Dialog über diese Ergebnisse eintreten.

16. Hinsichtlich der Konsistenz des Monitoring begrüsst UNHCR, dass gemäss Art. 15f des Vorschlags eine Beobachtung aller Phasen der Ausschaffung vorgesehen ist. Dies ist ein wichtiger Schritt in Richtung ganzheitlicher Beobachtung und Beurteilung von Ausschaffungen.

17. UNHCR bedauert allerdings, dass bisher lediglich ein Monitoring der Sonderflüge vorgesehen ist. Auch bei Ausschaffungen, die auf Linienflügen vorgenommen werden, sollte die Einhaltung der vorgesehenen menschenrechtlichen Standards gewährleistet sein. Dies gilt insbesondere für die Phasen der Zuführung an den Flughafen und der Bodenorganisation, aber auch für die Übergabe an die Behörden des Herkunftsstaates, falls eine solche erfolgt. Daher ist es aus Sicht von UNHCR für ein konsistentes System der Überwachung von Ausschaffungen erforderlich, dass auch in diesen Fällen eine Beobachtung der Ausschaffung erfolgen kann. Insoweit wäre zum Beispiel an eine Stelle zu denken, die an den Flughäfen von Genf und Zürich regelmässig die Bodenorganisation der Ausschaffungen beobachtet und auch die Möglichkeit hat, die Zuführung zu begleiten.

18. Im Hinblick auf die Bedeutung der Ausschaffungshaftzentren für den Gesamtvorgang wäre es zudem aus Sicht von UNHCR angezeigt, in Umsetzung von Art. 16 Abs. 4 der Rückführungsrichtlinie auch den Zugang zu diesen Hafteinrichtungen in der Verordnung genauer zu regeln und explizit den in Art. 16 Abs. 4 genannten „einschlägig tätigen zuständigen nationalen und internationalen Organisationen sowie nicht-staatlichen Organisationen“ den Zugang zu den entsprechenden Hafteinrichtungen zu ermöglichen.

### **C. Wegweisungsverfügung**

#### **Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA)**

##### **2b. Abschnitt: Wegweisungsverfügung**

##### **Artikel 26a Inhalt der Wegweisungsverfügung**

(Art. 64 AuG)

Die Wegweisungsverfügung enthält:

- a. die Verpflichtung der ausländischen Person, die Schweiz zu verlassen;
- b. den Zeitpunkt, bis zu dem sie die Schweiz verlassen haben muss;
- c. die Androhung von Zwangsmassnahmen im Unterlassungsfall.

##### **Artikel 26b Formlose Aufforderung**

(Art. 64 Abs. 2 AuG )

<sup>1</sup> Werden Ausländerinnen und Ausländer mit einem gültigen Aufenthaltstitel eines Staates, der durch eines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden ist (Schengen-Staat), formlos aufgefordert, sich in diesen



Schengen-Staat zu begeben, so müssen sie die Schweiz innerhalb eines Tages verlassen. Eine längere Ausreisefrist kann gewährt werden, wenn besondere Umstände wie gesundheitliche Probleme oder die familiäre Situation dies erfordern.

<sup>2</sup> Die Schengen-Assoziierungsabkommen sind in Anhang 1 aufgeführt.

### **Artikel 26c Standardformular und Übersetzung**

(Art. 64b AuG)

Das BFM stellt den zuständigen Stellen die notwendigen Standardformulare und Übersetzungen zur Verfügung.

### **Artikel 26d Informationsblatt**

(Art. 64f Abs. 2 AuG)

<sup>1</sup> Das Informationsblatt wird zusammen mit dem Standardformular ausgehändigt. Es muss zumindest in den fünf Sprachen vorliegen, die von illegal einreisenden Ausländerinnen und Ausländern am häufigsten verwendet oder verstanden werden.

<sup>2</sup> Es enthält insbesondere Hinweise auf die rechtlichen Grundlagen der Verfügung, auf die Möglichkeit der Einreichung eines Rechtsmittels und auf die Folgen der Nichteinhaltung der Ausreisefrist.

<sup>3</sup> Das BFM stellt den zuständigen Behörden die Informationsblätter zur Verfügung.

19. UNHCR begrüsst, dass im Gegensatz zum geltenden Artikel 64 AuG, mit dem im Bundesbeschluss vom 18. Juni 2010 enthaltenen Artikel 64 E-AuG eine formlose Wegweisung nicht mehr möglich ist, sondern eine Wegweisungsverfügung erfordert, was auch Beschwerden gegen eine solche Verfügung ermöglicht. Das Recht auf effektiven Rechtsschutz ist in Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankert und analog dazu fordert die Rückführungsrichtlinie in Artikel 13, dass der Rechtsschutz „wirksam“ sein muss. UNHCR empfiehlt daher bei der Umsetzung der Verordnungen darauf zu achten, dass unter anderem der Inhalt des Standardformulars und des Informationsblattes so gestaltet ist, dass für die Betroffenen ihre Rechte ohne Weiteres erkennbar sind. Insofern begrüsst UNHCR die klare Formulierung in Art. 26d Abs. 2 des Vorschlags bezüglich des Inhalts des Informationsblattes, mit der sichergestellt wird, dass die betroffenen Personen über die rechtlichen Grundlagen und die Möglichkeit der Einreichung von Rechtsmitteln informiert werden.

20. Insbesondere, wenn eine Rückführung im Kontext von Asylverfahren stattfindet, in welchen so viel vom Zeugnis der Individuen abhängt, ist effektive Kommunikation mit Asylsuchenden eine grundlegende Voraussetzung für ein faires und effektives Asylverfahren. UNHCR sieht es als unerlässlich an, dass Asylsuchenden Informationen bereitgestellt werden, welche sie auch tatsächlich verstehen. Annahmen, dass Asylsuchende die offizielle Sprache ihres Herkunftslandes sprechen oder verstehen würden, könnten sich als falsch erweisen. Prinzipiell sollte, unter Berücksichtigung der Notwendigkeit

bewussten Hindernisse vorzubeugen, in dieser Hinsicht von den Asylländern jegliche Anstrengungen unternommen werden.<sup>18</sup>

21. UNHCR merkt an, dass hinsichtlich der Übersetzungen gemäss Art. 26c des Vorschlags weiterhin nicht garantiert ist, dass die betroffenen Personen in einer Sprache informiert werden, die sie effektiv auch verstehen. Insoweit hat UNHCR bereits in seiner Stellungnahme zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie darauf hingewiesen, dass die Formulierung in Artikel 64f E-AuG bezüglich dem Verständnis der Sprache „die von der betroffenen Person verstanden wird oder von der ausgegangen werden kann, dass sie sie versteht“, keine genügende Sicherheit bietet, dass eine Asylsuchende Person den Inhalt der Wegweisungsverfügung auch tatsächlich versteht. Ferner ist zu beachten, dass die verwendete Sprache nicht zu technisch gehalten ist, sondern der Inhalt in einer der betroffenen Person angepassten Weise dargelegt wird.<sup>19</sup> Dies gilt ebenso für die Übersetzungen gemäss Art. 26c des Vorschlags.

22. UNHCR nimmt diesbezüglich zur Kenntnis, dass in der Schweiz, im Gegensatz zum ausländerrechtlichen Wegweisungsverfahren, jeder Person bereits heute zu Beginn des Asylverfahrens ein mehrseitiges Merkblatt, welches in über 50 Sprachen übersetzt ist und unter anderem ein Kapitel zum Wegweisungsverfahren enthält, ausgehändigt wird.<sup>20</sup> UNHCR möchte darauf hinweisen, dass es für Asylsuchende zum einen wegen des juristischen Inhalts des Merkblatts und zum anderen wegen der Zeitspanne, welche zwischen der Aushändigung desjenigen und der tatsächlichen Wegweisung verstreicht, schwierig sein dürfte, den vollen Umfang der Bedeutung der gegen sie vorgenommenen Schritte zu verstehen und gegebenenfalls darauf zu reagieren.

23. Die geschilderten Probleme verschärfen sich noch, wenn eine Wegweisung gemäss Art. 64b E-AuG mit Standardformular erfolgt, da in diesen Fällen gemäss Art. 64f Abs. 2 E-AuG eine Übersetzung der Verfügung nicht erfolgt. Es wird lediglich das in Art. 26d des Vorschlags genauer definierte Informationsblatt abgegeben. In diesem Kontext ist es aus Sicht von UNHCR unzureichend, wenn eine Übersetzung dieses Informationsblatts lediglich in den fünf Sprachen vorliegen muss, „die von illegal einreisenden Ausländerinnen und Ausländern am häufigsten verwendet oder verstanden werden.“ Ein solches Vorgehen birgt aus Sicht von UNHCR die Gefahr, dass

---

<sup>18</sup> UNHCR, *Summary of UNHCR's Provisional Observations on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status*, 22. März 2005, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4249292c4.html>.

<sup>19</sup> UNHCR, *UNHCR-Stellungnahme zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Rückführungsrichtlinie (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)*, September 2009, S. 9, abrufbar unter: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/6\\_Schweiz/6.3\\_CH-UNHCR-Positionen/Rueckfuehrungsrichtlinie.pdf?PHPSESSID=f237df913df248443e06638bc47a70fa](http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/6_Schweiz/6.3_CH-UNHCR-Positionen/Rueckfuehrungsrichtlinie.pdf?PHPSESSID=f237df913df248443e06638bc47a70fa).

<sup>20</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. 18, siehe oben, Fussnote 11.

der Inhalt der Verfügung und die entsprechenden Rechtsschutzmöglichkeiten nicht verstanden werden. UNHCR bittet die Schweiz daher diese Regelung zu überdenken und die Informationsblätter so zu formulieren und vorzuhalten, dass das Verständnis des Inhalts garantiert werden kann.

#### D. Aufenthalt in der Empfangsstelle

##### **Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (Asylverordnung 1, AsylV 1)**

##### **Artikel. 16 Abs. 2 Aufenthalt in der Empfangsstelle**

<sup>2</sup> Die Dauer des Aufenthalts beträgt höchstens 90 Tage. Liegen triftige Gründe vor, so kann der Aufenthalt um einige Tage verlängert werden.

24. Im Bericht zur vorliegenden Vernehmlassung wird die Erhöhung der Maximaldauer für einen Aufenthalt in einem Empfangs- und Verfahrenszentrum des BFM von 60 auf 90 Tage vorgeschlagen und dahingehend begründet, dass insbesondere mehr Dublin-Nichteintretensverfahren in den EVZ abgeschlossen werden könnten und weniger Asylsuchende in die Kantone transferiert werden müssten. „Entsprechend wird im Rahmen der laufenden Asylgesetzrevision auch Artikel 27 Absatz 4 AsylG in dem Sinne angepasst, als grundsätzlich Personen, deren Entscheid in einem Empfangs- und Verfahrenszentrum eröffnet wurde, nur noch dann in einen Kanton transferiert werden, wenn der Vollzug der Wegweisung nicht absehbar ist.“<sup>21</sup>

25. Angesichts der gegenwärtigen Aufnahmebedingungen in den Empfangs- und Verfahrenszentren und der aus Kapazitätsgründen schwierigen Unterbringungssituation in der Vergangenheit, möchte UNHCR seine Bedenken zu der geplanten Verlängerung der Aufenthaltsdauer in den Zentren äussern. Dies insbesondere, als bereits jetzt aus Platzgründen Asylsuchende teils in Zivilschutzanlagen untergebracht werden müssen. Mit einer Verlängerung des Aufenthalts und der damit einhergehenden Mehrbelastung der Zentren, könnte sich diese Problematik weiter verschärfen.

26. Gerade für vulnerable Personen oder Familien kann ein Mangel an geeigneten Unterbringungsmöglichkeiten, namentlich kleineren Zimmern, welche eine gewisse Privatsphäre gewährleisten könnten, festgestellt werden. Zwar wird in manchen Zentren versucht, die im Vergleich kleineren Räume zu benutzen um zwei bis drei Familien zu beherbergen, doch ist dies in anderen Zentren aus baulichen Gründen nicht möglich, weshalb Familien getrennt werden müssen. Kinder kommen dabei im allgemeinen zur Mutter, ausser es handelt sich schon um ein wenig ältere Knaben. Tendenziell sind die Säle, in denen Asylsuchende untergebracht werden, eher gross, so dass nur sehr

<sup>21</sup> Bericht über die Änderung von Verordnungen im Rahmen der Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EG betreffend die Übernahme der EGRückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG) (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) und der Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Automatisierte Grenzkontrolle, Dokumentenberaterinnen und Dokumentenberater, Informationssystem MIDES), Juni 2010, verfügbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1834/Bericht.pdf>.

wenig Privatsphäre gegeben ist. Die Zentren unterscheiden sich in ihren baulichen Strukturen stark, doch gilt es in diesem Zusammenhang besonders hervorzuheben, dass keines der Empfangs- und Verfahrenszentren spezielle Aufnahmestrukturen für vulnerable Personen, wie zum Beispiel unbegleitete minderjährige Asylsuchende aufweist. UNHCR möchte die Schweiz daher dazu auffordern, gerade Kinder nur für sehr kurze Zeit in den Zentren unterzubringen und ihnen jedenfalls bei Eintritt eine Vertrauensperson zuzuweisen.

27. Auch im Vernehmlassungsbericht wird festgehalten, dass eine generelle Verlängerung der Aufenthaltsdauer wegen den beschränkten Unterbringungsmöglichkeiten in den EVZ nicht realisierbar sei und eine maximale Aufenthaltsdauer von 90 Tagen auch zukünftig nur ausnahmsweise ausgeschöpft werden sollte. Diese Aussage wird von UNHCR grundsätzlich begrüsst. In der Praxis zeigt sich nun aber, dass gerade bei Dublin-Verfahren die Zuständigkeit eines Staates häufig durch Verstreichenlassen der Frist von sechs Monaten begründet wird, so dass auch diese Verfahren oftmals mehr als 90 Tage dauern. Angesichts dieser Umstände sowie der Einigkeit darüber, dass die Unterbringungsmöglichkeiten beschränkt sind, erscheint UNHCR eine Verlängerung der Aufenthaltsdauer als nicht angebracht.

## E. Datenschutz

### **Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten**

#### **Art. 1i Informationssystem MIDES**

<sup>1</sup> Das Informationssystem MIDES dient der Bearbeitung von Personendaten von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen.

<sup>2</sup> In Anhang 5 werden die in MIDES enthaltenen Daten aufgeführt und der Umfang des Zugriffs sowie die Berechtigung zur Datenbearbeitung festgelegt.

<sup>3</sup> Das BFM legt in einem Bearbeitungsreglement insbesondere die organisatorischen und technischen Massnahmen gegen unbefugtes Bearbeiten der Daten fest und regelt die automatische Protokollierung der Datenbearbeitung und die Datensicherheit.

28. UNHCR begrüsst die Tatsache, dass nunmehr in der Asylverordnung 3 eine genaue Regelung des Datenzugriffs für die Datenbank MIDES eingefügt werden soll. Dies ist aus Sicht von UNHCR ein wichtiger Schritt in Richtung auf das für UNHCR besonders wichtige Ziel der Verhinderung einer direkten oder indirekten Weitergabe von Daten von Asylsuchenden an mögliche Verfolgungsakteure. Insoweit wäre zur weiteren Absicherung auch an eine konkrete Einbeziehung einer Datenschutzstelle in die Erstellung oder Veränderung der in Anhang 5 geregelten Zugriffsrechte zu denken.

29. UNHCR würde es an dieser Stelle begrüssen, wenn diese Massnahmen durch eine Änderung von Artikel 2 AsylV 3 flankiert würden, um noch besser 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. 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.

## F. Dokumentenberaterinnen und -berater

### Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV)

#### 10a. Abschnitt: Dokumentenberaterinnen und -berater

##### **Art. 53a Abkommen über den Einsatz von Dokumentenberaterinnen und -beratern**

<sup>1</sup> Das EJPD kann in Absprache mit dem EDA und der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) mit ausländischen Staaten Abkommen über den Austausch von Dokumentenberaterinnen und -beratern (Art. 100a Abs. 3 AuG) abschliessen.

<sup>2</sup> Es kann insbesondere Abkommen über die Koordination und die Finanzierung von Einsätzen von Dokumentenberaterinnen und -beratern zugunsten anderer Staaten abschliessen.

<sup>3</sup> In den Abkommen nach den Absätzen 1 und 2 wird namentlich festgelegt, welchen Tätigkeiten die Dokumentenberaterinnen und -berater im Hoheitsgebiet des anderen Staates nachgehen dürfen, wie sie sich anmelden müssen und welchen Status sie als Angehörige der diplomatischen oder konsularischen Vertretung, der sie angegliedert sind, innehaben.

##### **Art. 53c Planung und Koordination der Einsätze**

<sup>1</sup> Das BFM legt die Einsatzorte von schweizerischen Dokumentenberaterinnen und -beratern in Absprache mit der EZV und dem EDA fest.

<sup>2</sup> Die operative Umsetzung der Einsätze von Dokumentenberaterinnen und -beratern obliegt der EZV.

<sup>3</sup> Die EZV kann in Absprache mit dem BFM und dem EDA mit ausländischen Entsendungsbehörden Vereinbarungen über die operative Zusammenarbeit am Einsatzort abschliessen.

30. UNHCR erkennt das Bedürfnis der Staaten an, zu verhindern, dass Personen in irregulärer Weise das Staatsgebiet betreten. Trotzdem ist es für UNHCR bei Einsätzen von sogenannten Dokumentenberaterinnen und -beratern wichtig, dass die Möglichkeit der Anbringung eines Asylgesuchs gewahrt bleibt. Konkret sollte aus Sicht von UNHCR der Einsatz nicht dazu beitragen, dass Schutzsuchende deswegen an der Abreise aus einem Staat gehindert werden, in dem sie Verfolgung oder *Refoulement* befürchten müssen, weil sie nicht über die notwendigen Dokumente verfügen. Jedenfalls sollte daher sichergestellt sein, dass am „Einsatzort“ die Möglichkeit besteht, effektiv ein Schutzersuchen zu stellen, das dann auch inhaltlich und substantiell bearbeitet wird.

## Schlussfolgerungen

31. Die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie impliziert Personen die unter UNHCR Mandat fallen sowohl bei Dublin II, als auch bei anderen Fällen, in denen nicht materiell ein Entscheid zur Flüchtlingseigenschaft vorliegt oder die betroffene Person staatenlos ist. Zudem wurde UNHCR in jüngster Zeit von einigen Staaten aufgefordert, sich an der völkerrechtlichen Beurteilung der Situation von Personen, bei denen kein Schutzbedarf festgestellt wurde, zu beteiligen.

32. UNHCR hat die Einrichtung effektiver, unabhängiger Überwachungsmechanismen empfohlen, um die Effektivität der Sicherungsmechanismen, die in der Richtlinie und den nationalen Gesetzen enthalten sind, bewerten zu können. UNHCR begrüsst daher explizit die Schaffung der Voraussetzungen für ein unabhängiges und umfassendes Monitoring der Sonderflüge.

33. Aus Sicht von UNHCR wäre es wünschenswert, das in Art. 15f und g des Vorschlags zur Änderung der VVWA vorgesehene Monitoring im Hinblick auf grössere Unabhängigkeit, Transparenz und Konsistenz zu erweitern und schlägt daher einerseits eine Beteiligung der (Fach-)Öffentlichkeit am Monitoring-Mechanismus und eine Erweiterung der Kreise, an die berichtet wird, vor. Andererseits sollte aus Sicht von UNHCR das Monitoring nicht auf die Sonderflüge beschränkt sein, da auch bei anderen Rückführungen, die Bereiche der Zuführung an den Flughafen und der Bodenorganisation der Öffentlichkeit bisher entzogen sind. Eine Schaffung von festen Beobachtungsstellen an den Flughäfen Genf und Zürich könnte hier eine geeignete Lösung bieten.

34. UNHCR merkt an, dass auf Grund der Formulierung in Artikel 64f E-AuG auf den sich auch Art. 26c des Vorschlags zur Änderung der VVWA bezieht, weiter die Befürchtung besteht, dass für die Übersetzung der Wegweisungsverfügung eine Sprache genügen kann, „von der ausgegangen werden kann, dass sie [die asylsuchende Person] sie versteht.“ Dies bietet keine ausreichende Sicherheit dafür, dass die betroffene Person den Inhalt der Wegweisungsverfügung auch tatsächlich versteht. UNHCR möchte weiter darauf hinweisen, dass es für Asylsuchende wegen rechtlicher Inhalte und der Zeitspanne zwischen der Aushändigung und der Wegweisung von Merkblättern, schwierig sein kann, den vollen Umfang der Bedeutung der gegen sie vorgenommen Schritte zu verstehen und gegebenenfalls darauf zu reagieren.

35. In diesem Kontext merkt UNHCR an, dass das verpflichtende Vorhalten von Informationsblättern bei Wegweisungen mit Standardformular in nur fünf Sprachen in dieser Hinsicht unzureichend erscheint. UNHCR bittet die Schweiz daher diese Regelung zu überdenken und die Informationsblätter so zu formulieren und vorzuhalten, dass das Verständnis des Inhalts garantiert werden kann.

36. Angesichts der aktuellen räumlichen Voraussetzungen und der von UNHCR bei seinen Besuchen in den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) festgestellten Schwierigkeiten, erscheint eine Erhöhung der Aufenthaltszeit in den EVZ zum aktuellen Zeitpunkt aus Sicht von UNHCR nicht angezeigt.

37. Die Aktualisierung der Datenzugriffsrechte für die Datenbank MIDES ist ein wichtiger Schritt in Richtung auf das für UNHCR besonders wichtige Ziel der Verhinderung einer direkten oder indirekten Weitergabe von Daten von Asylsuchenden an mögliche Verfolungsakteure. 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 zusätzlich wünschenswert.

38. Aus Sicht von UNHCR sollte der Einsatz von Dokumentenberaterinnen und -beratern unter dem Vorbehalt stehen, dass konkret sichergestellt ist, dass für Schutzsuchende am „Einsatzort“ effektiv die Möglichkeit besteht, ein Schutzersuchen zu stellen, dass dann auch inhaltlich und substantiell bearbeitet wird.

September 2010

UNHCR-Büro für die Schweiz und Liechtenstein